

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/PROY.1/11

Agosto de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina

POLITICAS GUBERNAMENTALES CONTRA LA POBREZA: EL ACCESO
A LOS BIENES Y SERVICIOS BASICOS

Ernesto Tironi, Consultor

Este trabajo fue encomendado a CIEPLAN quien designó al señor Ernesto Tironi para realizarlo. Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor.

79-8-1881

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes the need for transparency and accountability in financial reporting.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It includes a detailed description of the experimental procedures and the tools used for data collection.

3. The third part of the document presents the results of the study. It includes a series of tables and graphs that illustrate the findings of the research. The data shows a clear trend in the relationship between the variables being studied.

4. The fourth part of the document discusses the implications of the findings. It highlights the potential applications of the research in various fields and the need for further investigation.

5. The fifth part of the document concludes the study. It summarizes the key findings and provides a final statement on the significance of the research. The author expresses their gratitude to the funding agencies and the participants who made the study possible.

6. The sixth part of the document provides a detailed description of the experimental setup. It includes a list of the materials and equipment used, as well as a step-by-step guide to the experimental procedure.

7. The seventh part of the document discusses the limitations of the study. It acknowledges the potential sources of error and the need for further research to address these limitations. The author also discusses the strengths of the study and the contributions it has made to the field.

8. The eighth part of the document provides a list of references. It includes a comprehensive list of the sources used in the study, including books, articles, and online resources.

INDICE

	<u>Página</u>
I. LA NATURALEZA DE LOS BIENES Y SERVICIOS BASICOS Y LA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN GUBERNAMENTAL	6
1. Naturaleza de las necesidades básicas	6
2. Razones para la intervención gubernamental	13
II. LAS DIFICULTADES DE ACCESO AL CONSUMO DE LOS BIENES BASICOS	18
1. Satisfacción de necesidades básicas e ingresos	19
2. Factores determinantes de la heterogeneidad en el consumo básico	22
a) Acceso a los bienes y servicios públicos	22
b) Precios relativos y preferenciales	26
III. REQUISITOS GENERALES DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES	31
1. Las interrogantes fundamentales	32
2. Criterios de intervención global	34
a) Comparación entre países	34
b) Evaluaciones de costo y beneficio social	37
c) Un modelo para representar los déficit de pobreza, como instrumento para planificar la satisfacción de las necesidades básicas	39
3. Políticas de transferencia directa	42
4. La organización de los beneficiarios	46
IV. EFECTO DEL GASTO PUBLICO EN LA ERRADICACION DE LA POBREZA	48
1. Aspectos metodológicos	49
2. Efectos del gasto público en el alivio de la pobreza	54
3. Viabilidad del modelo	66
V. CONSIDERACIONES FINALES	69
APENDICE	75
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	81

/POLITICAS GUBERNAMENTALES



**POLITICAS GUBERNAMENTALES CONTRA LA POBREZA:
EL ACCESO A LOS BIENES Y SERVICIOS BASICOS 1/**

En general, puede afirmarse que las condiciones de extrema pobreza que afectan a una gran mayoría de la población de los países en desarrollo de América Latina podrían superarse, desde el punto de vista técnico, si se incrementaran los ingresos monetarios de los pobres y se aumentara su posibilidad de acceso a los bienes y servicios, de modo que pudiesen satisfacer sus necesidades básicas de consumo. Algunas de las políticas que permiten incrementar dichos ingresos son las que conducen a mejoramientos de los niveles de empleo, de remuneraciones o productividad, como también las que permiten el acceso a la propiedad de factores productivos, como la tierra, el capital, el crédito, etc.

Entre las políticas que permiten facilitar el acceso a los bienes y servicios básicos están, por un lado, las destinadas a rebajar los precios de dichos bienes (ya sea mediante subsidios o fijación de precios máximos, créditos preferenciales a las familias pobres y mecanismos de comercialización especiales) y, por otro lado, las políticas orientadas a distribuir los bienes y servicios básicos entre los pobres, al margen del mercado.

El propósito fundamental de este documento es aportar criterios económicos que contribuyan a hacer más efectivas las acciones gubernamentales contra la pobreza a través del mejoramiento del acceso a los bienes y servicios básicos por parte de las familias más pobres de la región. Estos criterios se derivan tanto de la naturaleza de las necesidades esenciales que no se satisfacen y las características de las familias pobres latinoamericanas, como de las restricciones de recursos y organización del sector público latinoamericano.

1/ Este trabajo ha sido preparado por encargo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como parte de su Programa Interinstitucional. La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) agradece la autorización de la Comisión para publicarlo en su serie Estudios CIEPLAN. Las opiniones expresadas aquí, sin embargo, son de exclusiva responsabilidad del autor.

/Desde el

Desde el inicio conviene advertir que este estudio no analiza las condiciones políticas y sociales que permitirían a los gobiernos tomar la iniciativa de eliminar la pobreza y aplicar los criterios económicos técnicamente más adecuados. Ciertamente centrarse en los aspectos técnico-económicos supone, entonces, cierta voluntad política y social para realizar los cambios aconsejados, pero la concentración en materias técnicas no implica que las condiciones políticas para eliminar la pobreza sean poco importantes, ni tampoco que se pretenda eliminarla para impedir cambios políticos globales o reformas sociales estructurales. Simplemente, se trata de dos planos de análisis diferentes. Para ser aún más explícitos, en este documento se emplean los términos pobreza y necesidades básicas en su sentido económico específico y no en el sentido sociopolítico que ambos términos han adquirido recientemente cuando aluden a ciertas escuelas de pensamiento, ideologías o estilos de desarrollo.^{2/}

De la confusión entre dichos planos de análisis y terminologías pueden desprenderse algunas conclusiones apresuradas que es preciso evitar. Una de las más importantes es que el acceso limitado al consumo de bienes esenciales es un síntoma y no una causa de la pobreza y que, por lo tanto, el acento debiera ponerse en el mejoramiento de la capacidad de las familias para generar sus propios ingresos. De acuerdo con este criterio, la preocupación por la satisfacción de las necesidades básicas constituiría más bien una política "asistencial" de transferencias entre grupos que no podrían mantenerse en el tiempo sin enfrentar el problema de los ingresos propios de las familias pobres. Lo anterior puede ser cierto desde el punto de vista sociopolítico. Pero desde una perspectiva puramente económica, como la nuestra, el tema del acceso a los bienes esenciales se concibe meramente como uno de los factores determinantes del consumo real de las familias, que es la variable que interesa aquí como medida de pobreza. Conceptualmente, la provisión directa de bienes a las familias es una forma de elevar sus

^{2/} Para un análisis de las implicaciones políticas que tendrían las propuestas de eliminación de la pobreza, basadas en los criterios del Banco Mundial, versus la estrategia de necesidades básicas como la concibe el Informe Hammarskjöld, véase: Graciarena (1978).

ingresos o consumo reales, es decir, el poder adquisitivo de sus ingresos monetarios. El problema técnico de fondo es establecer la vía más efectiva para incrementar ese consumo real. Este es un problema empírico, puesto que a priori no hay razones para que sea siempre menos importante preocuparse específicamente por la satisfacción de las necesidades básicas de consumo que elevar los ingresos monetarios a través de incrementos en la productividad, el empleo, etc.

Cabría pensar más bien que las políticas dirigidas a mejorar el acceso a los bienes básicos son complementarias con las de ingreso y empleo. Las razones principales son, en primer lugar, que la insatisfacción de las necesidades básicas puede en sí misma ser causa fundamental de la incapacidad de los pobres para incrementar sus ingresos. Es difícil que una población desnutrida, enferma y con escasa educación pueda elevar rápidamente su productividad o utilizar correctamente los activos que se les pudiera transferir.^{3/} En segundo lugar, el mejoramiento en los niveles de ingreso - a los cuales en última instancia daría origen un ataque de las causas estructurales de la pobreza - no garantiza necesariamente que las familias lleguen a satisfacer sus necesidades básicas debido a la presión del medio ambiente para consumir bienes relativamente suntuarios, al posible aumento de los precios relativos de los bienes esenciales y otras discriminaciones a que pueden estar expuestos los individuos en cuanto consumidores. Finalmente, es tal la magnitud de la pobreza extrema en América Latina que se hace urgente la aplicación de políticas de carácter asistencial, lo cual obviamente no implica abandonar la búsqueda de reformas estructurales y la erradicación de las demás causas básicas que conducen a los problemas actuales.

Por estas tres razones, las políticas destinadas a facilitar el acceso de los pobres al consumo de bienes básicos no son ni deben ser concebidas de antemano como una opción que excluya la aplicación de políticas estructurales destinadas a incrementar la capacidad de las familias pobres para generar sus propios ingresos. Más bien, según el efecto que produzcan, ellas deberían ser complementarias, a través del tiempo y en un momento

^{3/} Streeten y Burki (1978).

determinado. Sin embargo, no puede olvidarse que desde el punto de vista de los recursos que la sociedad como un todo tiene para enfrentar el problema, los dos tipos de políticas suelen excluirse ya que la decisión de gastar más para dar empleo o aumentar los ingresos en dinero implica disponer de menos recursos para proveer bienes de consumo esencial, en forma directa.^{4/}

Las posibilidades de intervención para disminuir la pobreza son casi ilimitadas. Virtualmente cualquier acción, como la construcción de caminos y postas de salud, o la fijación de precios a los alimentos, el reparto gratuito de leche, etc., repercute sobre la pobreza. El problema principal no parece ser la incapacidad para imaginar programas "posibles", sino para seleccionar los que son más efectivos, o sea, los que disminuyen en mayor grado la pobreza extrema con los recursos disponibles en un período determinado. El problema exige elaborar criterios simples en función de los cuales el estado pueda determinar las actividades en las que va a intervenir y el modo de hacerlo, e implica conocer en algún grado los factores determinantes del comportamiento autónomo de las familias pobres. De lo contrario, esas actividades no serán efectivas, sino meros reflejos de ciertas intenciones muy generales. Por este motivo, el presente estudio comienza con un análisis de los factores que condicionan el comportamiento de las familias antes de abordar el tema de las políticas gubernamentales.

De la revisión de los trabajos sobre la pobreza que existen en América Latina y de la escasa experiencia con programas gubernamentales para erradicarla, se desprenden varias cuestiones analíticas fundamentales. En este trabajo se examinarán los cuatro problemas más importantes. Primero, la naturaleza de los bienes y servicios básicos desde el punto de vista económico, fundamentalmente el carácter complementario (y no sustitutivo) de ellos en el consumo. Segundo, el conocimiento de los factores que

^{4/} A pesar de la importancia que aparentemente tiene el problema de hacer más complementaria la satisfacción de las necesidades básicas con la generación de mayor empleo e ingresos para los pobres, no constituye el núcleo de este trabajo y sólo se harán referencias marginales al mismo.

determinan la capacidad de las familias para procurarse autónomamente esos bienes a partir de sus propios ingresos. Tercero, la ausencia de criterios básicos para la intervención gubernamental destinada a erradicar la pobreza extrema, que impide identificar de manera precisa los grupos afectados y las necesidades básicas que se deben satisfacer prioritariamente. Cuarto, la ausencia de un método para evaluar la eficacia de los programas públicos destinados a erradicar la pobreza.

En este trabajo se expone uno de estos métodos y se lo ilustra con el caso de Chile. El documento se ha organizado en cinco capítulos. En el capítulo I se analiza la naturaleza de los bienes y servicios básicos y la necesidad de la intervención gubernamental desde un punto de vista puramente económico. En el capítulo II se resume brevemente el tipo de variables principales que condicionan o dificultan el acceso a los bienes y servicios esenciales por parte de las familias pobres latinoamericanas. En el capítulo III se examinan algunos criterios de eficacia que deberían cumplir las políticas gubernamentales destinadas a satisfacer las necesidades básicas, así como los niveles básicos de intervención y el papel que juegan el análisis de costo y beneficio de las políticas. En el capítulo IV se aborda el efecto de los gastos públicos, sobre la pobreza. Finalmente, se incluyen algunas reflexiones sobre los requisitos de la organización institucional para combatir la pobreza extrema.

El estudio considera cuatro tipos de necesidades que universalmente se han ido definiendo como básicas o esenciales: nutrición o alimentación, salud (incluida la sanidad o salubridad ambiental mínima), educación básica y vivienda.

/I. LA

I. LA NATURALEZA DE LOS BIENES Y SERVICIOS BASICOS Y LA NECESIDAD DE INTERVENCION GUBERNAMENTAL

En esencia el problema de la pobreza lleva implícita, de una manera u otra, la incapacidad de cierto grupo de familias en la sociedad para alcanzar a satisfacer algunas necesidades consideradas básicas. Desde este punto de vista, el problema prácticamente no ha tenido cabida en la teoría económica tradicional de tipo neoclásico, pues ésta no establece distinciones significativas entre bienes o necesidades esenciales y no esenciales y además, supone que todas las familias, sean o no pobres, son "unidades económicas" con la misma capacidad "racional" de tomar decisiones y elegir sus bienes de consumo.

1. Naturaleza de las necesidades básicas

Ninguna de las dos premisas de la teoría económica tradicional parecen realistas. Por una parte, una de las características esenciales y definitorias de una familia en estado de pobreza es su inserción en un contexto donde están ausentes las condiciones objetivas y subjetivas mínimas - conocimientos y educación - para tomar decisiones "racionales". En otras palabras, el concepto de "función de utilidad del consumidor", o curva de indiferencia, en que se basa la teoría neoclásica tiene poco sentido como indicador del bienestar real de las familias extremadamente pobres en el largo plazo, pues dichos grupos familiares deben tomar sus decisiones en un contexto sociocultural muy precario, donde especialmente su horizonte futuro es muy reducido. Esto es de particular importancia cuando las decisiones influyen no sólo en la situación presente de las personas sino también en la situación futura pues afectan a los niños. Así, desde el punto de vista de las necesidades (demanda), los bienes básicos se asemejan relativamente más a una inversión para las familias pobres que para las familias no pobres. Sin embargo, ocurre la lamentable paradoja, que desde el punto de vista de la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas (oferta), las familias pobres no pueden darse "el lujo" de pensar tanto en el futuro, cuando el problema inmediato es sobrevivir. Así se explicaría, por ejemplo, los resultados obtenidos por diversos estudios

/empíricos recientes

empíricos recientes sobre el comportamiento de consumo de los pobres, que muestran que éste se distribuye de tal forma que se privilegia relativamente más a los perceptores de los ingresos que a los miembros inactivos (niños y mujeres).

Cabe agregar además, que los valores y gustos de las familias adquiridos desde la infancia, constituyen una tradición muy poderosa.^{5/} Este fenómeno genera un círculo vicioso que sería necesario romper, pues las "preferencias" de consumo de las familias pobres pueden estar distorsionadas por su situación de miseria pero, a su vez, las familias no pueden salir de esa condición debido, en parte, a lo inadecuado de sus gustos y hábitos, que se transmiten sistemáticamente a través del tiempo.

Es fundamental que se entienda bien el sentido que en este documento se otorgará al problema de las preferencias de consumo de los pobres. El pensamiento más conservador sobre la materia suele sostener que ciertas familias son pobres principalmente porque tienen hábitos "errados" que los mantienen en esa situación. Como prueba de esa tesis, se señalan los gastos desproporcionados en alcohol, fiestas y, más recientemente, en la compra de bienes duraderos como televisores, en que suelen incurrir muchas de ellas, a pesar de vivir en chozas y alimentarse en forma muy precaria. El hecho de que en este trabajo se preste considerable atención al problema de las preferencias o hábitos de consumo de los pobres podría llevar a algunos lectores a asociarnos con las tesis conservadoras. Sin embargo, nuestra postura es muy distinta, y se desprende de los estudios disponibles que aunque escasos, son de carácter empírico.^{6/}

Nuestra tesis es que los patrones o hábitos de consumo distorsionados que muchas veces se observan entre los pobres son el resultado de la pobreza misma; son la consecuencia de la deprivación económica, social y moral en que viven las familias pobres. Así, por ejemplo, la compra de un televisor puede explicarse fundamentalmente por el hecho de que sus ingresos son tan bajos que no tienen otras posibilidades de integrarse al medio

5/ Brown (1977), pp. 12 y ss.

6/ Cortázar (1977).

social, entretenerse y saber qué ocurre en la sociedad. Muchas familias en las poblaciones marginales no cuentan ni siquiera con ingresos suficientes para costear su transporte al centro de la ciudad, ir al cine o visitar a sus amigos.^{7/} De allí que ciertos hábitos de consumo que parecen "irracionales" desde el punto de vista de la situación de pobreza extrema, puede que en realidad no lo sean tanto.

Esta tesis alternativa tiene un corolario importante. Se trata de que las preferencias de consumo aparentemente "erradas" de los pobres tampoco son una variable exógena al fenómeno. Por el contrario, parecen más bien una variable endógena determinada por los niveles de pobreza y, por lo tanto, desde el punto de vista de las políticas, el problema debe abordarse en forma coordinada. Si se elevara el ingreso real de cada familia pobre, probablemente sus hábitos de consumo propio tenderían a ajustarse hacia un tipo de comportamiento más acorde con la satisfacción de sus necesidades básicas, pues sus preferencias - como se ha dicho - no provienen de meros "gustos" de carácter exógeno. Sin embargo, para determinar la forma más eficiente de incrementar esos ingresos reales y dar lugar a una dinámica autónoma de superación del problema, es necesario conocer y prestar atención al papel que juegan los hábitos de consumo propios de las familias pobres. Desde esta perspectiva se concibe este aspecto del fenómeno a lo largo de todo el presente trabajo.

El problema de la pobreza debe considerarse dentro del contexto histórico y cultural concreto de América Latina. Debido al predominio de una presión publicitaria transnacional orientada hacia el consumo de bienes apropiados para sociedades y grupos que ya han satisfecho sus necesidades básicas, es muy difícil que precisamente los pobres resistan esa presión y puedan autónomamente orientarse hacia la satisfacción de dichas necesidades, aunque el nivel de sus ingresos monetarios se lo permitiera.

No en vano las sociedades que en efecto han conseguido prácticamente erradicar la pobreza extrema lo han hecho rompiendo en forma radical con ese

^{7/} Véase "Viviendo con 5 mil pesos", Revista del Domingo de El Mercurio, reportaje especial, 28 de enero de 1979.

predominio cultural, sus valores y sus símbolos. Las preferencias aparentemente erradas de las familias no deben considerarse necesariamente "irracionales" en cualquier contexto. Más bien debería postularse que existen determinados contextos culturales y valóricos que son "irracionales", en el sentido de que dificultan considerablemente que toda la población satisfaga sus necesidades esenciales.

Otra característica muy importante de los bienes y servicios básicos es que son muy estrechamente complementarios y no sustitutivos, en especial cuanto más bajo es el nivel de consumo de ellos. Al parecer existen ciertas relaciones técnicas fijas entre los bienes básicos que deben consumirse en conjunto a fin de generar un estándar de vida mínimo. Por consiguiente, si los niveles de nutrición, salud, educación y vivienda son demasiado bajos, será imposible combinarlos para que las familias puedan alcanzar el mismo nivel de bienestar de acuerdo con las preferencias de los individuos. Esto hace que el problema sea cualitativamente muy distinto al analizado en textos convencionales de economía, en que se suponen funciones de utilidad continuas que existirían sólo en los niveles más altos de consumo.

En cierto sentido podría decirse que existen relaciones técnicas relativamente fijas entre el nivel al cual debería consumirse cada uno de los bienes básicos para que se pudieran alcanzar determinados "niveles de vida" mínimos.^{8/} Esas relaciones se derivan de ciertas características biológicas y ambientales que no son necesariamente conocidas por los afectados, especialmente por los padres de familia que tienen a su cargo la formación de los niños en la sociedad.^{9/} Una breve descripción de las graves consecuencias

^{8/} En otras palabras, podría decirse que también para las familias existe una "función de producción" de un nivel de vida mínimo, en forma análoga a las funciones de producción de las empresas, que permiten obtener cierto producto con insumos que deben utilizarse en ciertas proporciones especificadas técnicamente.

^{9/} La importancia de conocer las características y los efectos de los bienes que consume una persona ha sido destacada en los escasos esfuerzos realizados para superar las limitaciones de la "teoría del consumidor" neoclásica. Uno de los enfoques teóricos alternativos más interesantes ha sido el de Lancaster (1966), aunque no ha logrado imponerse en la enseñanza tradicional de la economía. En esencia, éste postula que los bienes por sí mismos no dan "bienestar" al consumidor, sino que poseen diversas características que

que puede tener la insatisfacción de una necesidad básica - como la nutrición, por ejemplo - sobre la satisfacción de las otras, tal vez contribuya a ilustrar el punto que se quiere destacar aquí.

La desnutrición influye desfavorablemente en el desarrollo mental del hombre, en su aprovechamiento de la educación y en su estado de salud, todo lo cual se traduce en una disminución de su capacidad para tomar decisiones adecuadas que le permitan superar su situación. Esta, a su vez, repercute en su desarrollo físico, en la extensión de su vida activa y en el desempeño de su trabajo.

Diversos estudios demuestran que los niños que han padecido de desnutrición grave tienen cerebros más pequeños que el promedio y poseen en un 15 a un 20% menos células cerebrales que los niños normales.^{10/} Además, muchos trabajos señalan que la desnutrición puede ser causa de una conducta anormal a veces permanente.^{11/} Mediante la aplicación de pruebas de inteligencia a jóvenes y adultos se ha comprobado que ésta es menor en individuos que alguna vez estuvieron desnutridos. Además, otros estudios señalan que la desnutrición afecta la motivación de los niños y su capacidad de concentración y aprendizaje. Un niño desnutrido se distrae, carece de curiosidad y no responde a los estímulos paternos o de otro tipo aunque esté expuesto a ellos.^{12/}

9/ (Concl.) dan lugar a cierto bienestar cuando se combinan entre sí de determinadas formas. Entre otras implicaciones, este enfoque postula que el conocimiento de la "tecnología del consumo" por parte de las familias es tan importante como el de las tecnologías de producción por parte de las empresas. Permite explicar racionalmente además la causa de lo que Scitovsky (1966, p. 47), en su entusiasta acogida de la contribución de Lancaster, llamó "la lamentable ineficiencia en que mucha gente incurre al realizar el noble arte de gastar dinero".

10/ Pollit, E. (1974); Monckeberg F. (1976).

11/ Berg, A., (1975).

12/ Travioto et al. (1966).

Estas mismas características suelen presentarse en los adultos mal nutridos o que han sufrido altos grados de desnutrición cuando niños, y se expresan en comportamientos comúnmente identificados como haraganería o falta de responsabilidad, motivación, deseo de progresar, etc.^{13/} Un jefe de hogar con esas características muy difícilmente estará en condiciones de tomar decisiones racionales para lograr, junto con su familia salir de la situación de miseria en que se encuentran.

Por otra parte, los niños mal nutridos pueden aprovechar en forma muy limitada los beneficios de la educación porque están muy expuestos a las enfermedades relacionadas con la desnutrición, lo cual retrasa y hace más costosa su educación. Si bien hacen falta estudios más profundos al respecto, se tiene algún conocimiento indirecto sobre el particular a través de estudios realizados en cuatro países latinoamericanos, en los cuales se detectó que las enfermedades asociadas con la desnutrición hicieron que los niños perdieran más del 30% de los días de clase programados, en comparación con sólo un promedio de 8% de pérdidas en los Estados Unidos.^{14/} No es de extrañar, pues, que los niños desnutridos tiendan a reprobatar sus estudios en mayor proporción que los niños normales.^{15/}

Con respecto a la estrecha relación complementaria entre nutrición y salud, las pruebas son aún más concluyentes. La desnutrición debilita las defensas contra las infecciones y hace a los individuos más proclives a enfermedades como el sarampión, la diarrea (o gastritis), la neumonía, la anemia y otras.^{16/} Además, en forma indirecta, la insuficiencia de otros nutrientes que normalmente se combinan con los alimentos que contienen abundantes calorías y proteínas, contribuye a generar enfermedades como el raquitismo,

^{13/} Monckeberg (1976), Levinson y Call (1970), Berg (1975).

^{14/} Correa (1971).

^{15/} La comprobación empírica al respecto es indirecta, pero no por ello despreciable. En estudios realizados en Centroamérica y Brasil se detectó que alrededor del 30% de los niños repiten el primer grado y 20% repiten el segundo (Picasso, 1971). Otras investigaciones en México y Guatemala indican que entre el 60 y el 70% de los niños desertan antes de completar su primer año de educación (Berg, 1975). Véase también Mushkin (1977).

^{16/} Valiente (1976).

el escorbuto, el beriberi y el bocio.^{17/} En este sentido, la desnutrición termina por constituirse en una importante causa del fallecimiento de los niños y de una menor esperanza de vida. Algunas de las enfermedades comúnmente relacionadas con la desnutrición causaron entre el 33 y 52% de la muerte de niños menores de cinco años en siete países sudamericanos analizados hacia fines de la década pasada por la Oficina Panamericana de Salud.^{18/} Las tasas de mortalidad de un grupo análogo de niños en países como los Estados Unidos y Suecia alcanzan sólo al 9 y 5% respectivamente. Por otra parte, en Colombia y México, por ejemplo, la esperanza de vida al nacer de un varón es 44 y 61 años respectivamente, mientras que en Suecia y Estados Unidos alcanzan a 72 y 67 años respectivamente.^{19/}

También se da una relación inversa entre salud y nutrición. En ciertos estudios sobre hábitos alimentarios llevados a cabo en Colombia se demuestra que una de las principales causas de desnutrición es la costumbre de dejar de dar a los niños una serie de alimentos particularmente nutritivos cuando sufren de diarrea.^{20/}

En síntesis, los antecedentes anteriores demuestran que bajo ciertos niveles mínimos de satisfacción de las necesidades humanas básicas (nutrición, salud, educación y vivienda) y los medios para satisfacer estas necesidades serían complementarios en alto grado.^{21/} La incapacidad de las familias más pobres para apreciar la complementariedad técnica entre esos medios seguramente impide, en parte, que ellas procuren satisfacer esas necesidades básicas de acuerdo con sus propios ingresos. Lo anterior no significa que el nivel de ingreso de las familias sea menos importante que sus conocimientos y preferencias de consumo, sino que ambas variables pueden ser relevantes teóricamente, y que el grado en que repercutan en la satisfacción de las

^{17/} Berg (1975).

^{18/} Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú.

^{19/} Berg (1975).

^{20/} Obsérvese entonces, que el hecho que los bienes de consumo básico tengan una complementariedad relativamente alta no implica que necesariamente las familias efectivamente los consuman en las proporciones técnicamente aconsejables. Precisamente esto último es lo que no ocurre, como se verá más adelante.

^{21/} Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF (1975 a).

necesidades básicas es un problema empírico que debe examinarse para cada sociedad en particular. Además, que sea conveniente considerar las preferencias de las familias no implica necesariamente que otra entidad como el estado deba sustituirlas completamente como formas de organización para satisfacer sus necesidades esenciales, especialmente en el caso de los niños. Sólo significa que las preferencias de las familias en un momento dado no pueden tomarse como algo dado e inamovible, sino como una variable que es posible afectar en sentido positivo para contribuir a erradicar la pobreza extrema.

2. Razones para la intervención gubernamental

Fundamentalmente tres tipos de motivos suelen esgrimirse al abogar por la intervención gubernamental para eliminar la pobreza. El primero es de tipo ético o de justicia social. El segundo es de carácter político, es decir, proviene del deseo de mantener una determinada forma y nivel de estabilidad política en la sociedad. El tercer tipo de razones se deriva de consideraciones de eficiencia económica.

Los motivos de carácter moral son suficientemente poderosos como para no ser necesario considerar otros. No obstante, en este capítulo centraremos nuestra atención en el significado y validez del grupo de motivaciones de carácter económico, por la simple razón de que a menudo se plantea, erradamente, que los esfuerzos por erradicar la pobreza tienen costos excesivos en términos de eficiencia económica global, lo cual implícitamente significaría que los costos superan los beneficios.

Antes que nada, conviene distinguir entre la necesidad de "hacer algo" para eliminar la pobreza en una sociedad y la necesidad de que lo haga el estado. Ciertamente se trata de dos preguntas distintas, cuyas respuestas no son independientes de las razones que se tengan para procurar reducir la pobreza extrema. La distinción no es trivial en la América Latina actual, dado que se escuchan insistentes opiniones en algunos países que abogan porque algunas importantes tareas destinadas a eliminar la pobreza sean dejadas a la iniciativa de los individuos e instituciones privadas de asistencia social. Aquí interesa analizar las razones por las que debe ser el estado, y no sólo los individuos o grupos aislados, los que deben intervenir

/para solucionar

para solucionar este problema. Además, examinaremos las razones que existen para esa intervención dentro del propio marco teórico de inspiración neoclásica, que pretende descalificar la necesidad de la acción estatal.

La respuesta más común a la pregunta de por qué debe intervenir el gobierno para procurar eliminar la pobreza extrema es que el crecimiento económico a través del sistema de mercado no lo hace por sí solo. Esta respuesta es empíricamente verdadera en América Latina,^{22/} pero las razones teóricas que subyacen a esta comprobación merecen mayor análisis. En términos más precisos, lo que ocurre es que el crecimiento dentro del sistema aludido no genera suficientes ingresos para los grupos más pobres, ni los ingresos actuales o probables provenientes de la economía se destinan en la proporción suficiente a satisfacer las necesidades básicas de la población. Esta última situación, que es la que nos preocupa en este trabajo, es el resultado de decisiones económicas tomadas dentro de un marco cultural y estructural cuya definición compete no sólo al estado sino a toda la sociedad, y no es el mero resultado de precios relativos y "preferencias de los consumidores" definidas en abstracto.

En primer lugar, las preferencias de las familias expresadas en el mercado, incluso por los más pobres, no pueden tomarse como indicadores apropiados del bienestar que para todos sus miembros se deriva del consumo de diferentes bienes. Como hemos argumentado, se trata de preferencias condicionadas por un contexto cultural en el cual el estado juega un papel fundamental. Alterar este marco que impide, dificulta o al menos posterga la erradicación de la pobreza no es una materia que pueda ser decidida y llevada a cabo por el mercado o alcanzada a través del crecimiento económico.

Un segundo motivo por el cual el mercado no funciona y el estado debe intervenir es que, en rigor, la eliminación de la pobreza constituye lo que en términos económicos se define como un bien público. En efecto, todos y cada uno de los miembros que componen una sociedad se sienten satisfechos de pertenecer a una comunidad donde no exista pobreza extrema. Sin embargo, este es un "bien" que el mercado y el libre funcionamiento de la economía no proveen en "cantidad suficiente". Un bien público es por definición

^{22/} Molina y Piñera (1978).

/indivisible, en

indivisible, en el sentido que se ofrece conjuntamente a toda la sociedad, todos se benefician de él, y su "consumo" por parte de una persona no disminuye la cantidad disponible para otras, por lo cual nadie puede excluirse de de sus beneficios.

Por su naturaleza, entonces, esos "bienes" - en este caso la disminución de la extrema pobreza - normalmente no son el resultado de la iniciativa de individuos o grupos aislados, porque no puede cumplirse la condición básica para que el mercado provea los bienes públicos, cual es que los beneficios de la producción de los mismos se traduzcan en utilidades sólo para el oferente o productor de ese bien o servicio público.^{23/}

Por esta razón el estado debe exigir obligatoriamente contribuciones para poner los bienes públicos al servicio de la comunidad. Habrá una mayor eliminación de la pobreza y un mayor bienestar general de la sociedad, en la medida que exista una intervención gubernamental con ese propósito. Por el contrario, si se deja el problema exclusivamente dependiente del crecimiento económico general o de las acciones voluntarias de los individuos, tal objetivo no se alcanzará.

Por último, aparte de las limitaciones propias del mercado, existe una tercera razón muy importante para que el estado intervenga procurando eliminar la pobreza extrema. Se trata de que en todas las economías modernas el estado ya está interviniendo, quiérase o no, en la economía al proveer cierta cantidad de bienes y servicios públicos específicos y estimular la inversión para el crecimiento futuro.

En particular, dentro de las funciones que en la práctica desempeñan los estados modernos, se destacan tres que están muy relacionadas con el problema de la pobreza: la provisión de educación básica para toda la

^{23/} Esta es la principal razón por la cual históricamente se formaron los estados en las sociedades modernas y asumieron las funciones que hoy desempeñan: para proveer servicios y bienes públicos como son, por ejemplo, la defensa nacional, la administración de la justicia y de la policía, y posteriormente la construcción de carreteras y parques públicos. Ningún individuo estaría dispuesto a pagar por esos bienes y servicios porque sabe que su sola disposición a hacerlo no llevaría a la prestación de los servicios si otras personas no quisieran pagarlos. Y si los servicios se prestan, él se beneficiará con ellos, los pague o no. Para más detalles sobre las características de los bienes públicos, véase cualquier texto básico sobre finanzas públicas, como por ejemplo el de Due y Friedlaender (1977), caps. III y VI. En relación con la distribución del ingreso como bien público, véase Thurow (1971).

población, el suministro de servicios mínimos de salud, y el apoyo, por medio de la concesión de créditos y otras formas, a la construcción de viviendas. Dado que, por una parte, el estado ya desempeña funciones destinadas a satisfacer algunas necesidades básicas en forma aislada y que, por otra, esas necesidades son altamente complementarias, es probable que la sociedad esté funcionando de manera muy ineficiente y desaprovechando el esfuerzo desplegado en esos sectores, por no actuar en forma coordinada en todos ellos. En efecto, la intervención más activa en algunas áreas que son complementarias con las cubiertas actualmente - como es especialmente el caso de la nutrición - puede tener importantes "externalidades positivas" sobre el nivel de vida de los pobres a raíz del mejor aprovechamiento de los servicios que ya provee el estado en términos de educación, salud, vivienda u otros.

La idea anterior se podría ilustrar con algunos típicos ejemplos de la estrecha relación que existe entre gastos en salud y nutrición. El estado puede incurrir en gastos excesivos en salud para mantener o recuperar niños desnutridos, pese a que le resultaría más económico para la sociedad como un todo y para el propio fisco destinar recursos a eliminar directamente la desnutrición, con lo cual se ahorrarían los recursos destinados al sector salud mientras se mantuviera o mejorara el nivel de vida de la población. Se aprecia claramente en el ejemplo anterior que la ineficiencia aludida se deriva de dos características básicas del problema: primero, que las necesidades básicas son estrechamente complementarias, y segundo, que el estado ya procura satisfacer, al menos parcialmente, algunas de ellas.

Si se considera el problema específicamente desde el punto de vista del consumo, el "beneficio social neto marginal" de gastar más en salud puede ser virtualmente igual a cero cuando se mantiene constante el nivel de nutrición. En cambio, el incremento de la disponibilidad de alimentos puede tener un beneficio social marginal positivo o mucho más alto cuando el estado ya tiene asignada cierta cantidad de recursos al sector de la salud, dado que un aumento en la nutrición puede generar externalidades positivas, en el sentido que permita aprovechar mejor los recursos que se destinaban inicialmente a la salud. Ultimamente se han llevado a cabo algunos estudios

/aislados pero

aislados pero de gran interés sobre estos aspectos. En Chile, por ejemplo, se ha estimado que el costo de hospitalización de un niño desnutrido en un hospital convencional es mucho más alto que en uno especializado,^{24/} y que esta cifra a su vez es mucho más alta que la que requeriría proveer de alimentos a esos niños para impedir que cayeran en estado de desnutrición.^{25/}

Cabe agregar, finalmente, que las "ineficiencias" en que se incurre al no considerar las relaciones complementarias entre los efectos de la insatisfacción de distintas necesidades básicas no se limitan sólo a las que existen entre salud y nutrición. Fenómenos análogos se dan con respecto a la relación entre educación y salud, y entre ésta y vivienda, etc. Así, por ejemplo, las deficiencias en salubridad implican un menor aprovechamiento biológico de los alimentos y mayores costos de inmunización.

En síntesis, podría decirse que la necesidad de que el estado intervenga para conseguir la satisfacción de las necesidades básicas no proviene solamente de las limitaciones del mercado como tal y del crecimiento económico en general, sino además, como una natural forma de perfeccionar el desempeño de las funciones que cumple el estado, en toda sociedad moderna, aunque predomine el libre mercado como forma de organización económica. A sus funciones en el campo social, a las cuales nos hemos referido aquí, cabría agregar las que le competen en materia de crecimiento económico, especialmente las destinadas a asegurar un nivel de inversión mínimo que garantice dicho crecimiento. Al respecto se han elaborado y difundido muchos estudios sobre el mejoramiento nutricional como forma de inversión en capital humano.^{26/} Baste indicar que la mayoría de los estudios recientes coinciden en que la menor productividad de los trabajadores que han sido afectados por la desnutrición alcanza a alrededor de 20 al 25%. En América Latina, el Departamento de Planeación de Colombia ha calculado que en ese país los niños desnutridos, cuando estén en edad de trabajar, tendrán una productividad equivalente al 80% del promedio nacional (DNP, 1976).^{27/}

^{24/} Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN), 1978.

^{25/} Rutman et al. (1977).

^{26/} Selowsky y Taylor (1973), Basta y Churchill (1974), Oshima (1969).

^{27/} En ese mismo estudio se ha estimado además, que en Colombia el valor de los días de trabajo perdidos por enfermedades asociadas a la desnutrición alcanzaría a 55 millones de dólares anuales a principios de esta década, sin considerar los costos de atención médica ni los derivados de muertes prematuras.

II. LAS DIFICULTADES DE ACCESO AL CONSUMO DE LOS BIENES BASICOS

Existe al menos un aspecto sobre el cual ha surgido un claro consenso en torno al creciente número de trabajos existentes sobre distribución del ingreso y pobreza en América Latina. En esta región el problema fundamental no radica tan sólo en la insuficiencia de las remuneraciones. Los estudios han demostrado que la mayoría de los pobres forman parte de familias cuyos jefes de hogar no perciben un salario por una ocupación estable, sino que son trabajadores por cuenta propia o pequeños propietarios con muy baja productividad (especialmente en el sector rural).^{28/} De allí que se tienda a concluir en forma apresurada que el problema será sólo en la medida que se eliminen esas causas estructurales de la pobreza y se eleven los ingresos percibidos por las familias pobres.

En un sentido general la afirmación anterior parece tener una validez obvia. Sin embargo, sus supuestos y conceptos básicos deben considerarse con detención porque, de lo contrario, puede traducirse en recomendaciones de política inadecuadas.

La principal confusión proviene de la ambigüedad de las definiciones de los términos de pobreza e ingreso. Si la pobreza se define según un nivel mínimo de ingreso disponible, es obvio que cualquier forma de elevar ese ingreso por sobre el mínimo significará eliminar la pobreza. Pero si ésta se define de acuerdo con los déficit en la satisfacción de cada una de determinadas necesidades básicas, entonces cualquier acuerdo que eleve los ingresos al nivel de los déficit no necesariamente permitirá eliminar la pobreza. La razón fundamental es que muy probablemente parte de ese ingreso se filtre en proporciones variables según los hábitos de consumo de las familias hacia la satisfacción de necesidades no esenciales, lo cual puede ocurrir incluso si se distribuye directamente a cada familia una cierta cantidad de los bienes básicos deficitarios. Por este motivo, cuando se define la pobreza por la insatisfacción de ciertas necesidades básicas, es esencial considerar un eslabón adicional en el proceso, que consiste en determinar la forma en que un mayor ingreso real se transforma en consumo de los bienes básicos.

^{28/} Véase, por ejemplo, Foxley (1974); Solari et al. (1976).

El análisis de las relaciones entre las variables anteriores es el tema central de este capítulo, y se basa en la definición de la pobreza como un problema de consumo insuficiente de bienes esenciales. Comenzaremos por considerar algunos de los antecedentes empíricos sobre la relación entre la satisfacción de distintas necesidades básicas y los ingresos, y luego examinaremos los principales factores determinantes del tipo de vinculación entre esas variables y sus implicaciones de política.

1. Satisfacción de necesidades básicas e ingreso

Son muy escasos los estudios que han intentado medir la pobreza en términos de la comparación entre bienes efectivamente consumidos por las familias y los montos mínimos que les permitirían satisfacer cada una de todas sus necesidades básicas. La mayoría de dichos estudios se basan sólo en estimaciones de los ingresos o proyecciones a partir de la satisfacción de una sola necesidad (como alimentación o vivienda). El único estudio empírico en América Latina en que se ha tratado de detectar simultáneamente las deficiencias efectivas en la satisfacción de varias necesidades básicas, comparándolas además con los ingresos de las familias, es un trabajo sobre Chile, a base de datos sobre el período 1968-1969.^{29/}

Considerando en conjunto los déficit de alimentación, salud, educación y vivienda, el mencionado estudio arroja un resultado sorprendente: demuestra que, al contrario de lo que cabría esperar, existen muchas diferencias entre las familias que no alcanzan a satisfacer mínimamente sus diferentes necesidades, y esto ocurre con relativa independencia de sus niveles de ingreso. Por ejemplo, si bien podría suponerse que todas las familias que disponen de un ingreso inferior a cierto monto mínimo no podrían alimentarse adecuadamente ni conseguir un nivel mínimo de salud, vivienda y educación, ello no ocurre así.^{30/} En efecto, si se considera el 46% de las familias con menores ingresos por habitante (inferiores a

^{29/} Cortázar (1977).

^{30/} Cabe advertir que este resultado no proviene de diferencias en las características de las familias, ya que se han utilizado grupos homogéneos según tamaño, edad de sus miembros, etc.

264 dólares anuales en 1969), se ha observado que sólo alrededor del 30% de ellas no satisface sus necesidades básicas de calorías, atención médica, vivienda y educación.^{31/} Dicho de otro modo, los bajos ingresos no son un buen indicador de las distintas formas de pobreza.

Por otra parte, existe un número considerable de familias con ingresos mayores que el mínimo señalado (264 dólares al año) y que no satisfacen algunas de sus necesidades básicas. Al menos el 37% de ellas no consumen suficientes calorías, el 41% no reciben atención médica mínimamente adecuada, un 39% vive en situación de hacinamiento excesivo, y alrededor del 10% tienen niños en edad escolar que no asisten a la enseñanza básica.

Lo más sorprendente es que tampoco coinciden las familias que tienen una determinada necesidad básica no satisfecha. Si se toma cada necesidad por separado, se detecta que entre un 46 y 54% de las familias no alcanzaba a satisfacer alguna de ellas, pero el porcentaje de familias que no satisfacía ninguna de esas necesidades alcanzaba a sólo el 9%, aproximadamente. La coincidencia entre la insatisfacción de dos necesidades también es relativamente baja: menos del 60% de las familias que no pueden satisfacer una (por ejemplo, nutrición) tampoco pueden satisfacer otra (por ejemplo, salud o vivienda).^{32/}

Estos resultados indican que la pobreza tiene al menos dos características muy importantes: primero, desde el punto de vista de la satisfacción de cada una de las necesidades básicas, la pobreza es altamente heterogénea;

^{31/} Para establecer estos niveles mínimos se han utilizado los siguientes criterios: para la alimentación y la salud, las recomendaciones técnicas de la FAO y la OMS; para la vivienda, un grado de hacinamiento máximo de 1.4 personas por cuarto (incluidos la sala de estar, el comedor y la cocina) para una familia promedio de 5.5 miembros por vivienda; y para educación, asistencia a seis de ocho años de enseñanza básica obligatoria para los niños en edad escolar.

^{32/} Este grado de coincidencia, y por lo tanto de heterogeneidad, en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas de las familias depende en alguna medida de los niveles mínimos que se establezcan para cada necesidad, o del número de familias cuyas necesidades esenciales no hayan sido satisfechas. Algunas pruebas de sensibilidad realizadas por Cortázar mostraron que no se apreciaba una heterogeneidad mucho menor en las familias relativamente más pobres.

no supone carencias parecidas de cada una de las necesidades básicas ni de los ingresos. En otras palabras, la pobreza es un fenómeno menos "integral" de lo que habitualmente se cree.^{33/}

En segundo lugar, el problema de la pobreza, entendida estrictamente como la imposibilidad de satisfacer ciertas necesidades básicas, no es sólo un problema de ingreso monetario. Un mayor ingreso para las familias no permitiría necesariamente conseguir que éstas satisficieran todas sus necesidades básicas, excepto, naturalmente, que fuera muy elevado el monto de los ingresos adicionales que pudiera reorientarse hacia los más pobres. La eliminación de la pobreza implicaría enfrentar también en una medida importante el problema de la distribución del consumo de los distintos bienes básicos, el cual depende tanto del gasto que realizan las familias en cada uno de ellos como de la capacidad de utilizar los servicios públicos.

Los antecedentes anteriores indican que para elaborar políticas públicas que efectivamente permitan a la población satisfacer todas sus necesidades básicas, es muy importante tener algún conocimiento sobre las principales causas de las diferencias en la insatisfacción de cada una de ellas, es decir, datos acerca de la heterogeneidad de la pobreza. De lo contrario, aunque se eleven los ingresos reales o se provean cantidades suficientes de algunos bienes, el problema puede subsistir en gran medida. En el capítulo siguiente se procura aislar algunas de esas causas como un paso indispensable para elaborar criterios de política que permitan satisfacer las necesidades básicas.^{34/}

^{33/} Este resultado no es necesariamente contradictorio con la tesis planteada en el capítulo inicial de este trabajo en cuanto a que los bienes básicos son altamente complementarios. Que lo sean en cuanto a su "demanda" - como se ha argumentado - no significa que lo deban ser en cuanto a su "oferta", es decir, que estén disponibles para todas las familias en las proporciones adecuadas de acuerdo con índices técnicos de complementariedad para el consumo.

^{34/} El hecho de que el fenómeno empírico en que se basa este análisis se refiera a la experiencia de Chile, no le resta demasiada validez. Diversos antecedentes aislados en otros países apuntan en la misma dirección. Puede decirse al menos que el fenómeno es representativo de cierto tipo de países con similar grado de urbanización e ingresos, aunque puede presentarse con menor intensidad en otros.

2. Factores determinantes de la heterogeneidad en el consumo básico

En teoría, las diferencias en el consumo de bienes y servicios básicos (BSB) entre familias con similares niveles de ingreso disponible - sin contar con posibles errores de medición - pueden provenir originalmente de diferencias en las preferencias de consumo de ellas o en el costo relativo (precios) que enfrentan por los distintos BSB.^{35/} Las diferencias en los costos, a su vez, pueden deberse a la diversidad de acceso a los bienes provistos gratuitamente por el sector público ^{36/} o a diferentes precios de los BSB que deben adquirir las familias con sus ingresos propios.

Las explicaciones no son excluyentes, sino que pueden ser aditivas, lo cual contribuye a demostrar el alto grado de heterogeneidad que nos preocupa. Es evidente que determinar cuál de estas explicaciones posibles es la más importante en la práctica constituye un problema empírico que debería examinarse en cada sociedad concreta. Lamentablemente los estudios sobre esta materia son muy escasos y por lo tanto, no es posible conocer cabalmente la significación relativa de cada una. Por este motivo, en el presente capítulo expondremos alguna evidencia empírica dispersa sobre el problema que permite detectar las principales implicaciones generales que desde el punto de vista teórico tendría el predominio de una u otra causa, ya que la política adecuada para conseguir la satisfacción de las necesidades básicas será distinta si sus causas difieren. En el apéndice de este trabajo se consigna un análisis teórico que muestra cómo las variables señaladas más arriba inciden sobre la heterogeneidad de la pobreza por el lado del consumo.

a) Acceso a los bienes y servicios públicos

Muchos de los argumentos que explican la no satisfacción de algunas de las principales necesidades básicas por parte de amplios sectores de la

^{35/} Estos dos tipos de explicaciones sobre la heterogeneidad del consumo, podrían denominarse también razones de "demanda" (preferencias) y "oferta" (costo).

^{36/} Naturalmente, el no acceso a algunos servicios públicos gratuitos por parte de ciertas familias - por ejemplo, a la salud en el caso de trabajadores por cuenta propia sin previsión - equivale a que el costo de ese servicio para ellos es permanente. Para estas familias el costo por concepto de salud será el precio que tengan los servicios privados.

población, parecen estar vinculados a la oferta. Entre estos argumentos se destaca, en primer lugar, el desigual acceso a los bienes y servicios públicos originado por la desuniforme distribución espacial o regional de la disponibilidad de aquéllos. Naturalmente, esta heterogeneidad es más notoria en salud y educación, que son necesidades básicas cuya satisfacción está relativamente más ligada a la acción del estado o son más difíciles de satisfacer autónomamente por las familias a través del gasto de su propio ingreso. En Chile, por ejemplo, se observa que si bien sólo el 8% de las familias analizadas en Santiago están bajo los niveles mínimos de salud, dicho porcentaje sube al 36% en el sector urbano en general y al 82% en el sector rural. Con respecto a educación, esos porcentajes son 11, 9 y 30%, respectivamente.^{37/} Desigualdades análogas se observan entre distintas regiones y comunas.^{38/}

El fenómeno anterior también afecta a otros países. Con respecto a salud, por ejemplo, en Colombia se ha estimado recientemente que el 75% de los médicos practican en Bogotá o en las capitales departamentales, donde la proporción alcanza a un médico por cada 800 habitantes. En los sectores rurales, esa proporción es 1 a 8 000, o sea la décima parte.^{39/} En consecuencia, se estima que alrededor del 40% de la población del agro y de ciertas áreas urbanas pobres prácticamente no tiene acceso a los servicios de salud.

En Lima, existe un médico por cada 677 habitantes, mientras que en departamentos predominantemente rurales del Perú, como Apurímac, esa proporción es 1 por cada 23 000.^{40/} Como consecuencia, se estima que alrededor del 38% de la población no recibe atención médica y más de un cuarto

^{37/} En cambio, las diferencias son sorprendentemente poco marcadas respecto de la vivienda (considerando sólo el hacinamiento excesivo), y son moderadas en cuanto a nutrición mínima en que se registran déficit de 63% en el campo, 32% en Santiago y 39% en el resto urbano.

^{38/} Vergara (1977); Livingstone y Raczynsky (1976).

^{39/} United States Agency for International Development (USAID).

^{40/} Beltrán (1978).

de ella carece de todo tipo de atención de salud en general. Este resultado se ve corroborado en gran parte cuando se observa que quien tiene la responsabilidad legal de atender a casi el 70% de la población a lo largo de todo el país, recibe sólo 35% de los fondos públicos destinados a la salud. Esto implica una atención mucho más precaria para la población mayoritaria que para ciertos grupos específicos. En 1973 los gastos del Ministerio de Salud por cada beneficiario alcanzaban sólo a 135 soles anuales (alrededor de 3.5 dólares) mientras para los beneficiarios del Seguro Social llegaban a 800 soles (22 dólares) y para los empleados de las empresas públicas llegaban a 932 soles.^{41/}

Según estudios realizados en Honduras, donde el 75% de la población es campesina, en el sector rural se cuenta con menos del 28% del total de camas de hospital.^{42/} Análogamente, sólo el 5% de la población rural dispone de agua potable, en comparación con el 65% de la población urbana. Ello ocurre a pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo establecía como uno de sus dos objetivos fundamentales llevar un mayor desarrollo a los sectores rurales, junto con una mejor distribución de la riqueza. No obstante, 91% de la inversión fueron asignados a proyectos en el área urbana.

En cuanto a la disponibilidad de agua potable en las viviendas se observan diferencias aún más marcadas. Mientras alrededor del 39% de las casas de Lima no dispone de agua, en los sectores rurales oscila entre el 83% y el 99%.^{43/} En este caso, también es bastante distinto el acceso a los servicios de agua potable entre las diferentes grandes ciudades y centros poblados. Además, al igual que en la situación chilena, el acceso a distintos bienes básicos es relativamente disímil entre zonas o regiones.

^{41/} Ibid.

^{42/} Ugalde y Emery (1977).

^{43/} Amat y León (1977). Además naturalmente existen grandes diferencias entre sectores dentro de las ciudades. Se estima que en los barrios pobres sólo el 19% de las viviendas tenía servicio de agua potable, en comparación con el 39% como promedio en todo Lima (Batley, 1978). Además, se estima que hacia 1977 más de un tercio de la población de Lima vivía en barrios pobres, comparado con un quinto en 1966.

Por ejemplo, no todas las zonas que tienen menor acceso a la educación y carecen de servicios de agua potable o salud o muestran mayores niveles de desnutrición.^{44/}

La situación anterior se da también en países de América Latina con un ingreso por habitante mucho más elevado. En Caracas, Venezuela, si bien en promedio sólo el 7% de las viviendas no tenía servicios públicos de agua potable y el 19% no tenía conexión de alcantarillado, en los "ranchos", esos porcentajes subían al 20 y 57%.^{45/} Las diferencias entre los barrios de distintos sectores de la ciudad también eran apreciables, no sólo con respecto a esos servicios, sino también en cuanto a educación primaria y calidad de las viviendas.

Los antecedentes anteriores no constituyen una prueba empírica de que las diferencias de acceso a los BSB sean más importantes para explicar la heterogeneidad de consumo que los niveles diferenciales de ingreso, del costo de estos servicios en el mercado o de las preferencias de las familias. Solamente indican que el acceso a los bienes y servicios públicos es también heterogéneo.^{46/} Sin embargo, existen estudios aislados que permiten concluir que efectivamente en algunos casos la ubicación geográfica (rural o urbana) de las familias es más importante que las diferencias de ingreso entre ellas como explicación de la insatisfacción de algunas necesidades básicas. Respecto a la educación en Costa Rica, por ejemplo, se ha comprobado que el índice de escolaridad básica difiere más entre los mismos pobres (definidos según ingresos monetarios) ubicados en distintas zonas (rural o urbana), que entre los pobres y los no pobres localizados en una misma zona. El índice de escolaridad de los pobres en la zona urbana alcanza al 55% y en la zona rural, al 38%; entre los no pobres es de 65%

^{44/} Llama la atención, por ejemplo, que la situación nutricional en la sierra rural no es considerablemente peor que la de Lima. Los problemas más graves al respecto se observan en la selva baja.

^{45/} Batley (1978).

^{46/} Además, el hecho de observar un bajo nivel de consumo de ciertos bienes básicos por parte de algunas familias no permite concluir que necesariamente sea resultado de problemas de oferta más que de demanda. Este fenómeno puede ocurrir incluso con respecto a servicios aparentemente gratuitos como en atenciones de medicina pública.

y 41%, respectivamente.^{47/} Algo análogo ocurre con los servicios de agua potable y alcantarillado. Las familias pobres rurales tienen acceso a sólo un 47% de esos servicios, mientras que las familias pobres urbanas pueden utilizar un 85% de ellos. Con el acceso a la vivienda no sucede lo mismo. La satisfacción de esta necesidad es claramente mayor para los no pobres que para los pobres; esto es, las diferencias no son comparativamente tan grandes entre el sector rural y urbano para cada grupo. Es interesante observar el contraste entre vivienda, escolaridad y agua potable, porque precisamente con respecto a estos últimos bienes básicos, que son proporcionados en mayor medida por el sector público, se manifiesta relativamente más la importancia de la distinción campo-ciudad. Esto probablemente no ocurre por azar; más bien parecería indicar que la distribución de bienes por vías administrativas (al margen del mercado) también tiende a concentrarse, debido a presiones sociales y condiciones operativas. Este tema será analizado más adelante.

b) Precios relativos y preferenciales

Aparte de las dificultades de acceso a los bienes básicos públicos que provee el estado en forma gratuita, la otra razón del lado de la oferta que puede explicar las diferencias en la satisfacción de distintas necesidades básicas es el costo que enfrentan las familias para procurarse los bienes. Cabe destacar que ciertos bienes que parecen gratuitos no lo son desde el punto de vista de las familias. Por ejemplo, éstas pueden necesitar incurrir en costos de transporte elevados para que los niños vayan a la escuela o al hospital, y muchas veces las familias deben proveerse de bienes complementarios por sus propios medios (por ejemplo, medicamentos, en el caso de la salud). Además, el costo de oportunidad del tiempo de las madres o de los niños puede ser alto. Todos estos costos pueden diferir entre las familias - especialmente entre las urbanas y las rurales - y teóricamente ellos pueden explicar las diferencias que se observan en la satisfacción de cada una de sus necesidades básicas aunque sus preferencias de consumo, niveles de ingreso y acceso legal a los servicios públicos sean parecidos.

^{47/} Céspedes et al. (1977).

Cuando todo el costo que significa proveer un determinado bien básico recae sobre las familias, naturalmente la variable precio relativo es más importante. En el caso de la vivienda, por ejemplo, cuanto mayores sean los precios de los terrenos que deben enfrentar las familias urbanas, menor será el grado de satisfacción de esa necesidad básica.

A pesar de la importancia que para explicar la heterogeneidad en la satisfacción de las necesidades básicas parece tener la poco uniforme provisión de bienes y servicios públicos, así como los niveles diferenciales de precios relativos entre bienes básicos, en general no puede desestimarse a priori la significación del comportamiento autónomo de las familias a partir de sus preferencias. Conviene analizar entonces, aunque sea teóricamente, la posible influencia de estas variables.

La disponibilidad de ciertos bienes o servicios no es garantía de su utilización real o completa por parte de la población que aparentemente tiene mayor necesidad de ellos. Esto puede deberse a la falta de conocimiento sobre su utilidad, prejuicios, costumbres tradicionales, mala distribución intrafamiliar de los bienes y otras razones análogas que pueden calificarse como propias del "comportamiento" de las familias. De allí que se haya puesto en vigencia recientemente una serie de trabajos que destacan la utilidad de la "economía de las unidades familiares" (household economics) como enfoque para comprender mejor los problemas de la pobreza extrema y de la satisfacción de necesidades básicas.^{48/}

Este aspecto es importante principalmente por sus implicaciones de política. El hecho de que el sector público provea en forma directa los déficit de bienes o servicios básicos de las familias en determinado momento, no implica que necesariamente ellas vayan a alcanzar los niveles mínimos previstos, aun cuando los bienes sean distribuidos gratuitamente. La razón fundamental de este resultado aparentemente paradójico, es que las familias tienen un margen de comportamiento autónomo no despreciable para decidir qué consumir. Dicho margen es variable y depende principalmente de los ingresos propios de las familias y de sus gastos en bienes básicos. Las

^{48/} Al respecto, véase especialmente Chernichovsky (1977).

familias pueden sustituir el gasto que hacían antes en los bienes o servicios que a partir de cierto momento les provee el estado. Pero en este aspecto pueden existir grandes diferencias entre lo que sucede con algunos bienes y con otros. Desde el punto de vista de la efectividad de las políticas, resultará crucial entonces detectar las causas de esas diferencias y el tipo de bienes en los cuales el comportamiento autónomo de las familias es más favorable para alcanzar la satisfacción de un mínimo de todas las necesidades básicas.

En términos generales, y suponiendo que las familias no puedan vender los bienes que les provee el estado, las variables que teóricamente más influyen en el grado de correspondencia entre el consumo efectivo de determinado bien por parte de una familia y la cantidad que se le entregué en forma directa son: primero, el nivel de gasto monetario autónomo inicialmente realizado por ella en el bien que se entrega; segundo, el precio o costo total de ese bien, comparado con sus sustitutos, y tercero, las preferencias para consumir en forma autónoma el bien en cuestión. Suponiendo las demás condiciones constantes, será necesario proveer más cantidad de un determinado bien o servicio básico para suplir un mismo déficit en la satisfacción mínima de él: a) cuanto mayor sea el gasto monetario autónomo de la familia en dicho bien (porque tiene más posibilidades de sustitución); b) cuanto menor sea para las familias el costo relativo del bien provisto por el estado comparado con sus sustitutos (por ejemplo, las matrículas de las escuelas públicas comparados con las privadas), y c) cuanto menor sea la preferencia relativa autónoma por consumir ese bien.^{49/} En estas condiciones, el estado debería gastar relativamente más en proveer el bien en cuestión para satisfacer un consumo mínimo de él.

Naturalmente, entonces, la efectividad de la distribución directa de los bienes básicos dependerá, en parte, de que se compruebe empíricamente que las condiciones anteriores están presentes. Todas esas condiciones deben evaluarse conjuntamente para cada bien básico y, en función de esos resultados, escogerse los bienes que se han de distribuir, dado que las limitaciones de

^{49/} Para un análisis riguroso de la incidencia de algunas de estas variables, aunque expresadas en otra forma, véase Reutlinger y Selowsky (1976).

recursos normalmente impiden entregar el mínimo necesario de todos ellos. La necesidad de esa evaluación conjunta de las condiciones anteriores se debe a que un mismo bien puede presentar algunas de las características que favorecen, relativamente, su distribución directa, junto con otras que no. Por ejemplo, puede ser recomendable que el estado se dedique eminentemente a fabricar viviendas populares considerando que las podría entregar a un precio más bajo que si las familias las compraran al sector privado. Pero si, por otro lado, las familias ya estaban inicialmente invirtiendo una fracción relativamente alta de su propio ingreso en vivienda y tienen una alta propensión a gastar sus ingresos extras en bienes no esenciales, puede que no alcancen un nivel mucho más alto de satisfacción de sus necesidades de vivienda e incluso de otras de carácter básico.^{50/}

Sin embargo, esas variables no son las únicas que deben considerarse para determinar los bienes que sería más efectivo que el estado distribuyera directamente. Además, se necesita considerar el lado de la oferta y los problemas operativos propios de la distribución de bienes por la vía administrativa. Estos últimos serán mayores en la medida que las situaciones iniciales de las familias sean muy distintas, o muestren una más alta heterogeneidad en sus preferencias. La incidencia de estas variables será considerada en el próximo capítulo.

En síntesis, la pobreza entendida como un "consumo" por debajo de ciertos niveles mínimos en lo que se refiere a bienes y servicios considerados básicos, plantea problemas más complejos que la mera transferencia de

^{50/} Sobre este aspecto existen algunas cuantificaciones empíricas aun para el caso de la salud. En la evaluación de los beneficios sociales del Proyecto Integrado de Mejoramiento Nutricional (PIMN) de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de ese país estimó el beneficio del proyecto por concepto de reducción del gasto en servicios de salud que realizaba la población. En primer lugar, se detectó que, a pesar de los bajos ingresos disponibles del grupo objetivo (predominantemente rural), sus gastos autónomos en salud no eran despreciables. Estos ascendían a alrededor de 5 dólares por habitante anual en dichos servicios en forma privada (USAID, 1974). En cambio, el PIMN estaría en condiciones de ofrecer mejores servicios a un costo total de 3.5 dólares por habitante. Solamente el menor gasto en que incurrirían las familias en tiempo y transporte para ser atendidas implicaría un ahorro de entre 50 centavos y 1 dólar por habitante (DNP, 1977).

los ingresos que en teoría permitiría alcanzar esos niveles. Tiende a existir además una gran heterogeneidad en cuanto al grado de satisfacción de distintas necesidades básicas. Las principales causas de esta situación serían el desigual acceso de las familias pobres a los bienes y servicios públicos, y la existencia de precios relativos diferentes que deben enfrentar o de preferencias distintas entre las familias. Estas consideraciones sugieren que los aumentos de ingresos monetarios de las familias pobres - ya sea por la vía de asegurar empleos estables para ellas como de incrementar la productividad de sus recursos, transfiriéndoles la propiedad de activos o elevando sus remuneraciones - pueden no bastar o ser menos efectivos para conseguir la satisfacción de todas las necesidades básicas de la población cuando los recursos para alcanzar ese objetivo son limitados.

Sin embargo, tampoco puede deducirse de lo anterior que es más efectivo distribuir todos los bienes básicos en forma directa a través del sector público. Uno de los principales aspectos que debe tomarse en consideración para evaluar la efectividad de las políticas de distribución directa por el lado del consumo es el comportamiento autónomo que muestran las familias beneficiarias. Las políticas serán más efectivas si toman en consideración ciertas formas de comportamiento o patrones de consumo de los grupos pobres, o si simultáneamente corrigen otras que dificultan la satisfacción de las necesidades básicas. Un ejemplo ilustrativo de lo primero ha sido el caso de los sustitutos lácteos. En algunos países latinoamericanos se ha aprovechado la idea prevaleciente entre las familias de menores ingresos en el sentido de que sólo los alimentos sólidos son nutritivos para los niños. Por lo tanto, se sustituyó la distribución de leche para esos niños por un sustituto más consistente, casi sólido, que tiene prácticamente el mismo valor nutritivo de la leche y resulta mucho más económico.^{51/}

En el próximo capítulo se analizarán otros requisitos de las políticas gubernamentales a la luz de los antecedentes considerados en éste.

^{51/} Monckeberg (1976 b).

III. REQUISITOS GENERALES DE LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES

Conviene advertir primeramente que existe un gran vacío en el conocimiento de los criterios más efectivos para satisfacer las necesidades básicas de tipo social. Lo lógico sería comenzar por un catastro de las formas de intervención, programas y políticas ensayadas, y luego proceder a una evaluación de la experiencia recogida con la aplicación de esas políticas. Sin embargo, ninguna de estas tareas ha sido abordada y su realización sobrepasa con creces las posibilidades de este trabajo. El director de un gran proyecto internacional sobre la efectividad de las intervenciones en el campo nutricional solamente, comienza un reciente informe de su trabajo con estas palabras:^{52/}

"Planificadores en busca de orientaciones a partir de la evaluación (de intervenciones) en el campo nutricional ¡CUIDADO!: No encontrará un campo abundante en frutos sino un desierto". Y, en efecto, en una reseña acerca de 140 programas que se estaban llevando a cabo en todo el mundo en el período 1976-1977, y que fueron analizados como parte del proyecto mencionado, se detectó que sólo en el caso del 15% de ellos se conocía siquiera el costo correspondiente a los programas.

Este es el estado de cosas de un tema de innegable importancia, al que se pretende hacer algunos aportes en este trabajo.

En este capítulo se procurará presentar argumentos que apuntan hacia la conveniencia de precisar algunos criterios generales de intervención en la economía con el objeto de satisfacer las necesidades más básicas de la población y evaluar, desde un punto de vista técnico, la manera en que el sector público puede desempeñarse mejor para satisfacer esas necesidades. Considerando la escasa reflexión y estudio que se ha hecho hasta ahora sobre este tema, se procura señalar aquí las interrogantes más pertinentes y describir algunos criterios para abordarlas, antes que plantear respuestas concretas.

^{52/} Proyecto del Harvard Institute of International Development, con el auspicio de la AID, que dirige James Austin, profesor del Harvard Business School.

1. Las interrogantes fundamentales

Los trabajos más recientes sobre la distribución entre ingreso y pobreza suelen poner el acento en el análisis de dos problemas: la identificación de los pobres o de los grupos de individuos cuyas necesidades básicas están insatisfechas, y la determinación del modo de llegar a ellos para mejorar su situación.^{53/} Ambos problemas son indudablemente cruciales; sin embargo, existen al menos otros dos aspectos - aunque en cierta medida comprendidos o relacionados con los anteriores - que merecen una consideración aún mayor. El primero consiste en determinar aquellas necesidades básicas que la sociedad debería procurar satisfacer prioritariamente, si los recursos económicos y humanos impidieren satisfacerlas todas. El segundo supone determinar el momento en que el estado debe satisfacer las necesidades básicas de la población mediante la distribución directa de los bienes o servicios requeridos.

A ninguno de estos temas se les ha concedido la importancia que parecieran tener en la elaboración de una estrategia programada a través del tiempo que permita disminuir la pobreza con un monto limitado de recursos libremente disponibles. Por ejemplo, ¿será más efectivo comenzar por conseguir que toda la población satisfaga primero el mínimo de una determinada necesidad básica? O, ¿será preferible que se procure satisfacer todas ellas a un nivel inferior al mínimo? Dado cierto monto de recursos limitado, ¿cómo podría determinarse cuánto menor sería el número de familias que pueden librarse de la pobreza siguiendo una u otra de las estrategias recién mencionadas?

Dado que estas preguntas no han sido planteadas hasta ahora en los trabajos que existen sobre el tema, ni siquiera se han enunciado criterios aislados para responder a ellas, o determinado las variables que se deberían considerar para contestarlas. Como se anotó en el capítulo anterior, para decidir si es más conveniente facilitar a las familias la satisfacción de una determinada necesidad básica parece esencial conocer sus propensiones de consumo si se incrementa su ingreso. Análogamente,

^{53/} World Bank (1978); Streeten y Burki (1977).

para apreciar la conveniencia de sustraer de la pobreza sólo a algunos grupos de familias que podrían así satisfacer todas sus necesidades básicas sería importante conocer la complementariedad existente entre ellas y el "efecto-demostración" que tendría esta situación para el resto de las familias.^{54/} Expresado estas inquietudes en una forma todavía más sencilla, cabe preguntarse ¿cuál de los dos sistemas permitirá eliminar la pobreza?

El enfoque anterior implica una cierta calificación del argumento de que los principales problemas para elaborar un sistema que permita satisfacer las necesidades básicas son de tipo operativo y no conceptual.^{55/} Esto significa que no se trata de que existan confusiones respecto a la definición del término necesidades básicas, sino que suele ser difícil determinar el modo de hacer llegar los bienes esenciales a quienes los necesitan con más urgencia. Por otro lado, en los trabajos sobre el tema y en la experiencia que parece observarse en América Latina, existe un importante problema conceptual en cuanto a las prioridades que debe tener la satisfacción de distintos tipos de necesidades y los criterios para determinarlas.^{56/} Este punto debe ser establecido antes de decidir si las necesidades no atendidas debieran satisfacerse a través de bienes o servicios provistos por el sector público o mediante su distribución a través del mercado.

En otros términos, lo que se observa en los documentos sobre la materia elaborados en la región (y especialmente en algunos de los escasos planes o programas gubernamentales) es que se está soslayando el planteamiento explícito de dos preguntas fundamentales: ¿Está gastando mucho o poco el país o la sociedad en salud, vivienda, educación y alimentación? Y luego, ¿cómo influye esta situación en el grado de pobreza de la población?

^{54/} En el caso de Venezuela, por ejemplo, se ha tendido a utilizar este criterio en el sector urbano. Ha sido ésta, en efecto, la filosofía de FUNDACOMUN desde su creación en 1974 (Butley, 1978, cap. VIII, 8).

^{55/} Streeten, y Burki (1977).

^{56/} Abstrayéndose nuevamente de los problemas políticos, entendidos como la disponibilidad de un mínimo de voluntad política de atacar el problema. Nadie puede pretender desconocer la preeminencia de esta otra categoría de problemas.

El problema anterior es más general y se limita a plantear si el estado o el sector público gasta poco o mucho en satisfacer distintas necesidades básicas. En esta sección examinaremos algunos criterios para contestar esta pregunta general ya que, además, la respuesta a esta última cuestión depende de la respuesta a la primera. Lo que invierta o provea directamente el estado no puede ser independiente del grado de satisfacción de las necesidades básicas que alcanzan las familias gastando sus propios ingresos en el mercado. La responsabilidad del gobierno sobre cuánto gasta la sociedad como conjunto para satisfacer sus necesidades básicas no es menor que la decisión sobre el gasto estatal. La razón práctica es que por definición el gobierno es la instancia creada por la sociedad para adoptar las decisiones globales o de "bien público" orientadas a eliminar o mantener determinados niveles de pobreza.

2. Criterios de intervención global

a) Comparación entre países

Un primer elemento de juicio para conocer el monto de la inversión de un país que se destina a satisfacer determinadas necesidades básicas es recurrir a comparaciones en varios países. La principal cualidad de este criterio es su simplicidad, por lo cual es de particular trascendencia en el caso de una acción que, para ser efectiva, requiere movilizar a toda la sociedad y cambiar concepciones económicas y sociales muy arraigadas entre las autoridades políticas y los agentes económicos. Entre esas concepciones está la de concebir el crecimiento económico y no el desarrollo global de toda la sociedad como objetivo fundamental de la economía.

Se han realizado algunos esfuerzos para recopilar antecedentes sobre el monto que destinan diferentes países a la provisión de algunos bienes esenciales. El Banco Mundial, especialmente, ha hecho un aporte encomiable en ese sentido. Los cuadros 1 y 2 presentan información sobre gastos públicos relativos y por habitante en educación y salud para algunos países latinoamericanos,^{57/} así como algunos indicadores de la situación promedio

^{57/} Lamentablemente no se dispone de información sobre gastos totales en esos sectores, sino sólo sobre gastos gubernamentales.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INDICADORES COMPARATIVOS DE EDUCACION

País	PIB por habi- tante (1971)	Gastos			Situación	
		Gasto público en educa- ción como proporción del PIB	Gasto público en educación como proporc. del gasto púb. total	Gasto público en educa- ción por habitante	Tasa de matric. educación básica (Porcentaje de postu- lantes)	Alfabe- tismo de adultos (Porcen- tajes)
<u>América del Sur</u>						
Brasil (1972)	460	3.0	12.0	16	84	67
Chile (1969)	760	5.4	29.0	32	90	90
Colombia (1970)	370	3.7	10.9	12	99 <u>b/</u>	74
Ecuador (1968)	310	3.2	21.5	8	71	68 <u>a/</u>
Guyana (1974)	390	5.8	14.7	35	92 <u>b/</u>	83 <u>c/</u>
Paraguay (1970)	280	2.2	14.0	5	89 <u>b/</u>	79
Perú (1971)	480	4.5	21.1	18	80	72
Venezuela (1970)	1 060	4.9	22.0	45	80	81
<u>Centroamérica</u>						
Costa Rica (1971)	590	5.2	22.7	30	84	89
Rep. Dominicana (1972)	430	2.5	8.4	11	80	51
El Salvador (1971)	320	3.2	26.6	9	69	58 <u>c/</u>
Guatemala (1968)	391	2.5	17.6	6	43	38 <u>a/</u>
Honduras (1972)	300	3.9	18.2	11	81 <u>b/</u>	52
Jamaica (1969)	720	4.4	19.1	24	86 <u>b/</u>	86
México (1970)	700	2.6	17.1 <u>a/</u>	18	71	76
Nicaragua (1969)	950	2.4	19.8	10	80	53
Trin. y Tabago (1971)	940	5.1	18.9	40	95	90

Fuente: Banco Mundial, The Assault on World Poverty, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975, cuadro 3, pp. 284-285.

- a/ Gobierno central solamente.
- b/ Incluye estudiantes mayores o adultos.
- c/ Hasta 1965, inclusive.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: INDICADORES COMPARATIVOS DE SALUD,
ALREDEDOR DE 1970

País	Gastos			Situación	
	Gasto púb. en salud como proporción del PIB	Gasto púb. en salud como proporción del gasto púb. total	Gasto púb. en salud por habitante (dólares)	Mortalidad infantil a/	Esperanza de vida (Años)
Venezuela	4.1	18.4	43.2	52	64.7
Trinidad y Tabago	1.8	7.8	14.3	35	69.5
Panamá	2.2	16.7	16.7	34	66.5
Chile				71	64.3
Jamaica	2.7	10.0	19.5	27	69.5
México	.4	5.9	2.6	63	63.2
Brasil	.2	1.4	.8	110	61.4
Colombia	.6	10.4	2.0	81	60.9
El Salvador	1.5	12.6	4.4	58	57.8
Ecuador	.3	2.8	1.0	87	59.6
Honduras	1.3	7.6	3.3	37	53.5
Paraguay	2.4	26.4	6.8	39	61.5
Bolivia	2.0	3.6	3.7	60	46.7
Haití	.7	13.7	6.8	n.d.	n.d.

Fuente: Banco Mundial, The Assault on World Poverty, Anexo 2, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1975.

a/ Muertes de niños menores de un año por cada 1 000 nacimientos.

de esas naciones con respecto a la satisfacción de esas necesidades básicas.^{58/} A pesar de los problemas de comparabilidad de las cifras, pueden extraerse algunas conclusiones tentativas. Los cuadros muestran cierta heterogeneidad importante, en el sentido de que algunos países cuyo ingreso por habitante es alto gastan poco en algunas de esas necesidades mientras que otros, donde el ingreso por habitante es bajo, gastan bastante más. En otras palabras, se observa algo análogo a lo que ocurre entre las familias al interior de un mismo país, tal como se señaló en el capítulo anterior.

Las comparaciones entre países, especialmente las relativas a los gastos por habitante en algunas necesidades como educación básica, por ejemplo, y entre países con características similares, es evidentemente útil para que un país determinado tenga una idea de la prioridad relativa que podría concederle a la satisfacción de ciertas necesidades y a los resultados que podría esperar si alcanza ciertas metas. Sin embargo, respecto de otras necesidades, como alimentación y vivienda, puede haber naturales diferencias entre países, originadas por distintas costumbres y tradiciones, clima, etc. Por otra parte, debe tenerse presente que las comparaciones entre necesidades individuales aisladas pueden ser engañosas porque no consideran la complementariedad con otras necesidades básicas. En todo caso, cabe insinuar como conclusión que podría ser muy útil para muchos países observar cuántos recursos destinan otras naciones con características culturales análogas a satisfacer ciertas necesidades básicas. Ello podría constituir un buen indicador de los objetivos que podrían alcanzar.

b) Evaluaciones de costo y beneficio social

Recientemente, y a raíz del uso más amplio que se ha ido haciendo en América Latina de las técnicas de evaluación de proyectos, se ha planteado que este método permitiría determinar en forma óptima el monto de los

^{58/} Grant (1978) ha recopilado un conjunto más amplio y desagregado de indicadores sociales en todo el mundo.

/recursos que

recursos que deberían destinarse a erradicar la pobreza y así como el tipo de bienes en que debería gastarse para conseguir ese objetivo.^{59/} En esencia, se postula que ese nivel óptimo se alcanza cuando se gasta en nutrición, salud, educación básica, etc. hasta el punto en que la tasa de retorno social de esos bienes es igual al costo de capital en la economía global.^{60/}

En apariencia, el método anterior es ideal. Sin embargo, en realidad lo es sólo si los costos sociales se han definido adecuadamente, lo cual no es fácil. Cuando se propone un método para definir los costos sociales - como, por ejemplo, el de Kast - en verdad se está eludiendo la cuestión de fondo, ya que subsiste el problema de asignar un "valor social" relativo al hecho de proveer a todas las familias de alimentos, educación, salud y vivienda, y además, establecer prioridades entre estas necesidades.

Por otra parte, el método de costo-beneficio social es útil para analizar decisiones aisladas, pero no cuando se trata de evaluar la conveniencia de que se produzcan cambios estructurales tan profundos como erradicar la extrema pobreza.^{61/} Lo anterior no implica que este tipo de análisis no tenga ninguna aplicación al tema que nos preocupa: el problema consiste en determinar el momento en que puede hacer un aporte útil. Ciertamente no parece adecuado aplicarlo en la etapa de selección de las necesidades básicas que deberían satisfacerse, de los recursos que deberían destinarse a ese fin, y en la decisión respecto a si le compete o no al Estado erradicar la pobreza extrema. Sin embargo, el análisis de costo-beneficio puede ser útil en un nivel operativo o microeconómico; por ejemplo, para ayudar a decidir la forma o los canales que se pueden emplear para satisfacer ciertas necesidades básicas de la población. Incluso

^{59/} Kast, (1965).

^{60/} Existen, por ejemplo, evaluaciones de los costos y beneficios sociales de jardines infantiles, donde se evalúan el valor presente de los mayores ingresos futuros de los niños gracias a su mayor aprovechamiento educacional, el valor del tiempo libre de las madres, etc. Véase BID-OEPALN (1977).

^{61/} Un excelente recuento del uso del análisis de costo-beneficio y sus limitaciones para evaluar problemas de distribución del ingreso, pobreza y satisfacción de las necesidades básicas aparece en una edición especial de la revista World Development editada por Mac Arthur y Amin (1978). Véase especialmente el artículo de Stewart en ese volumen.

puede contribuir a que se tome la decisión de si, dentro de determinado contexto, la distribución directa de bienes por medios administrativos es más efectiva que a través del mercado, o de si ciertos bienes básicos pueden producirse de manera más económica por medio de las empresas públicas o de las privadas.

Para enfrentar al menos una de las limitaciones fundamentales del análisis de costo-beneficio social - cual es la tendencia a dar indicaciones erradas cuando las decisiones que se analizan tienen repercusiones de carácter estructural en toda la economía - parece conveniente sugerir la aplicación de modelos para representar los déficit de pobreza ("modelos de brecha"). Además, este tipo de modelo permitiría destacar más explícitamente algunas facetas importantes del problema en cuestión, como son el papel que juegan los costos sociales (prioridades) que se fijan a distintas necesidades básicas, la consideración de las complementariedades técnicas entre dichas necesidades, y la incidencia de la propensión de las familias a satisfacerlas autónomamente.

c) Un modelo para representar los déficit de pobreza, como instrumento para planificar la satisfacción de las necesidades básicas

El problema de satisfacer las distintas necesidades básicas de la población consiste en hacerles alcanzar cierto nivel de vida mínimo mediante recursos que les permitan acceder a distintos bienes básicos, que deberán utilizarse en ciertas proporciones fijas, es decir, en un contexto donde existen muy pocas o ninguna posibilidad de sustitución en el consumo de esos bienes. De allí la conveniencia de enfocar el problema global en términos de un modelo de déficit de las necesidades básicas, análogo a los modelos utilizados para planificar el desarrollo económico, al estilo de Mc Kinnon.

Dichos modelos permiten concluir que si el déficit dominante o principal es de ahorro externo, un dólar adicional de ahorro externo tiene una "rentabilidad" para la economía mayor que un dólar adicional de ahorro interno.^{62/}

^{62/} Esto es lo que señalaría también un análisis de costo-beneficio social, siempre que los precios sociales que se emplearon en los cálculos fueran los mismos y la decisión involucre cambios marginales en las variables consideradas. Sin embargo, en el caso de cambios estructurales, el análisis de costo-beneficio deja de tener utilidad, excepto que los incorpore explícitamente con todas sus interrelaciones. Pero esto implicaría estar usando de hecho un modelo de planificación global como el que aquí estamos sugiriendo usar directamente.

/Análogamente, si

Análogamente, si se aplica ese tipo de modelos a las necesidades básicas y se definen los conceptos, unidades y valores en forma adecuada, podría determinarse la efectividad o "rentabilidad" relativa que tiene la satisfacción de distintas necesidades para la sociedad global, dada una determinada forma y costo de producción y distribución de los bienes básicos a las familias afectadas por la extrema pobreza. Si el déficit mayor es de nutrición, un peso extra gastado en alimentación, como promedio, tiene un mayor efecto para contrarrestar la pobreza que un peso gastado en salud o vivienda. La analogía entre los "modelos de brecha" utilizados en la planificación del desarrollo y el sugerido aquí para estimar prioridades en la satisfacción de las necesidades básicas, es válida en la medida que ambos utilizan una "función de producción" (consumo) que requiere insumos (bienes de consumo) en proporciones fijas, y esos insumos (bienes) se generan en forma relativamente exógena, o sea, su oferta está determinada por otras variables. Los déficit se detectan a partir de la exigencia de alcanzar un nivel de producción (consumo) agregado mínimo que requiere el uso de una combinación de insumos (bienes básicos) que a priori serán normalmente distintos de la disponibilidad u oferta de ellos.

El conocimiento de que el déficit de nutrición, por ejemplo, sea dominante implica que en promedio, si los pobres consumen más alimentos "se han acercado más" al punto en que se liberarían completamente de la pobreza. En cambio si a las familias se les proveyera de mejores condiciones de salud o vivienda, no se lograría superar la pobreza extrema de tantos individuos con los recursos disponibles. Para los efectos de aliviar la pobreza, un peso gastado en alimentación sería más efectivo que un peso gastado en vivienda. Pero este resultado no depende sólo de conceder mayor prioridad (valor social) a la alimentación; depende de los déficit de ella y de las propensiones de consumo de las familias.63/

63/ En un modelo de brechas aplicado a la satisfacción de necesidades básicas el "precio normal" (o prioridad) de cada necesidad básica corresponde al coeficiente producto-capital en el caso de los mismos modelos aplicados a problemas de desarrollo. Y el predominio de la brecha de ahorro interno o externo no depende sólo de los coeficientes producto-capital interno o externo, sino también de las propensiones al ahorro o a generar divisas. Exactamente lo mismo ocurriría entonces con la aplicación de modelos de brechas a la satisfacción de necesidades básicas.

En este contexto, cabe analizar si el modo más efectivo de superar el déficit dominante será distribuir directamente el bien requerido por el estado, aumentar los ingresos de las familias pobres o variar otros parámetros. Es importante destacar que los déficits en cuanto a las necesidades básicas pueden estar determinados en cierto sentido por las distorsiones de los precios relativos de los bienes básicos que enfrentan las familias debido a sus preferencias y propensiones marginales a consumir cada uno de los bienes ^{64/} y además, por problemas de la oferta y distribución. Dichas propensiones a consumir serían las restricciones autónomas de las familias para satisfacer sus necesidades básicas. Sobre la base de un incremento de sus ingresos, en forma análoga a los parámetros de comportamiento que como la tasa de ahorro de las personas, que limita la formación de capital nacional en el caso de los modelos de déficit aplicados a la planificación del desarrollo ^{65/}. Por lo tanto, con estos modelos se puede también estimar la proporción en que podría eliminarse más la pobreza cambiando alguno de esos parámetros; por ejemplo, proveyendo una mejor educación para que las familias asignasen mejor sus gastos, o reduciendo (subsidiando) los precios relativos de algunos bienes básicos.

Análogamente, dentro de un modelo como el planteado, podría analizarse el efecto que provoca superar el déficit dominante a través de cambios en el valor de los parámetros vinculados a la oferta. Entre éstos podrían considerarse especialmente las modificaciones en las elasticidades de la oferta, por ejemplo, a través de la producción de algunos bienes básicos por parte del sector público, o los cambios en las vías para hacerlos llegar a las familias deficitarias por medios administrativos. Este último punto será analizado en la próxima sección.

Cabe advertir que si al planificar se utiliza un "modelo de brechas", éste debe incluir también dentro de su función objetivo el ingreso monetario

^{64/} Recuérdese todo el análisis sobre el comportamiento de los consumidores hecho al final del capítulo anterior y el Apéndice A.

^{65/} En vez de que haya una ecuación $\Delta K = s.Y$, donde K es capital, s es la tasa de ahorro e Y el ingreso, habría una ecuación $\Delta A = p.Y$ donde A es un bien básico (por ejemplo, alimentos), Y es el ingreso y p es la propensión de las familias a consumir A a partir de su ingreso (que depende de los precios relativos de A y las preferencias de consumo).

de las familias que se procura beneficiar. Este no sólo constituye otro factor determinante del bienestar real de esas familias, sino que también sirve para considerar las posibilidades de sustitución que tienen las familias entre el consumo de distintos bienes básicos y no básicos. En otras palabras, dada la compleja interrelación entre todas estas variables y sus determinantes específicos, es necesario explicitar algunos indicadores del nivel de consumo de un subconjunto de bienes y servicios básicos y el ingreso de las personas como medida del consumo del resto de los bienes.

En síntesis, parece indispensable analizar el problema de la satisfacción de las necesidades mínimas de la población dentro de algún tipo de modelo global de la economía que relacione las principales variables que inciden sobre ese objetivo particular, así como las restricciones de todo tipo que deben enfrentarse para alcanzar dicho objetivo. No basta considerar los medios para alcanzar la satisfacción de cada necesidad en forma aislada -- como, por ejemplo, conseguir un nivel de nutrición mínimo --, sus costos específicos o los recursos que se requieren para ese fin, puesto que un sistema de ese tipo impide considerar algunos de los aspectos más fundamentales del problema, como son reconocer que esos recursos también pueden servir para satisfacer otras necesidades (por el lado de la oferta), y cómo asimismo, que hay complementariedades importantes entre los bienes básicos (por el lado de su demanda o uso).

3. Políticas de transferencia directa

Otro de los aspectos claves de un plan orientado a lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población es determinar el modo en que el estado debería distribuir directamente ciertos bienes o asignarlos a través del mercado.

Para comenzar, conviene precisar que la interrogante anterior tiene diversas respuestas posibles según sea que el estado: a) produzca directamente los bienes básicos; b) promueva en general la producción de determinado bien o servicio esencial, o c) oriente la producción existente hacia los sectores de extrema pobreza. Esto último, por ejemplo, podría hacerse sin que el estado distribuyera directamente los bienes a los pobres.

En el caso de la vivienda, por ejemplo, el estado podría subsidiarla para todas o para algunas familias, o producir las casas necesarias para venderlas en el mercado (a un precio subsidiado o no) a través de empresas públicas. Por otro lado, el estado podría también comprar a las empresas privadas una determinada cantidad de casas y distribuir las por vías administrativas; por ejemplo, una a las familias con ingresos inferiores a un cierto monto.

La distribución directa de bienes por parte del estado puede tener el inconveniente de que los métodos administrativos normalmente a su alcance no sean los más efectivos para hacer llegar determinados bienes a quienes más los necesitan. Aun en este sentido restringido, el problema tiene gran relevancia para la disminución de la pobreza en América Latina porque - como ha podido constatar en los estudios empíricos completos disponibles - se observa una gran heterogeneidad tanto en lo que toca a la naturaleza de las necesidades básicas insatisfechas de cada familia, como en cuanto a la magnitud del déficit de bienes. Por lo tanto, el volumen de recursos que debería gastarse para alcanzar a satisfacer las necesidades de cada familia en un nivel mínimo será menor si existe un método para asignar a cada una sólo los déficit que le corresponden que si - por no poder identificar estos últimos - debe dársele el mínimo de todos los bienes básicos a todas las familias con al menos un déficit.^{66/}

En la teoría económica convencional se plantea que el sistema de precios es, en el fondo, un mecanismo relativamente complejo para lograr una alta correspondencia entre la disponibilidad de bienes escasos y el

^{66/} En términos del gráfico A-1 del Apéndice, en el primer caso (si puede asignársele su déficit a cada familia) sólo se necesita transferir $A - A_1$ (a la familia S) y $A - A_2$ (a X) del bien A, más $V - V_1$ y $V - V_2$ del bien V. Si no se puede distinguir entre las familias con mayor necesidad y se les asigna a todas una cuota igual al mínimo, se debe transferir tres veces $A - 0$ del bien A y $V - 0$ del bien V. Si los déficit se presentaran sólo en una necesidad, o las familias fueran más homogéneas naturalmente los recursos que se deberían transferir serían más parecidos en ambos casos.

consumo de ellos por parte de quienes más los necesitan. Por contraste, los mecanismos administrativos - como por ejemplo el racionamiento, definido como la entrega de una cantidad igual de bienes a cada individuo - termina entregando cantidades excesivas a personas que no los desean y asignando menos a los que pueden necesitarlos más. Pero la mayor crítica a la presunta superioridad del sistema de precios es que éste sólo sería mejor si la capacidad de compra (ingreso) de todos los individuos fuera igual o parecida. De lo contrario, obviamente los bienes sólo podrán ser adquiridos por quienes pueden pagar su precio en virtud de su ingreso, mientras los individuos que los necesitan en igual o mayor grado, pero no disponen del ingreso suficiente, no lograrán satisfacer su necesidad de ellos.

De lo anterior se desprende una primera observación importante que - aunque también parece obvia - conviene explicitar. Reconociendo la selectividad limitada de un racionamiento perfectamente igualitario - al menos comparado con el sistema de precios - el racionamiento tenderá a ser más conveniente para llegar a quienes más necesitan un bien básico, cuanto menos igualitaria sea la distribución del ingreso entre los beneficiarios. Más específicamente, Weitzman ha demostrado en forma rigurosa en un estudio reciente, que un sistema de racionamiento con cuotas iguales de un bien para todos los individuos es superior al sistema de precios cuando las necesidades que las familias tienen de ese bien están menos dispersas que sus ingresos. Lo más interesante es que, además, Weitzman deriva esta proposición de un modelo matemático donde expresa estas últimas variables de modo que sean medibles. Así, en términos muy concretos, concluye que la efectividad comparativa de la asignación de bienes por la vía administrativa será mayor cuando la demanda en el mercado del bien en cuestión dependa del ingreso de las personas en mayor medida que cierto indicador de la dispersión de la necesidad que tienen las familias de dicho bien. En términos muy simples y generales ello ocurre cuando el bien considerado tiene una muy alta elasticidad-ingreso, dado que en el fondo, esto último tiende a que las familias con mayores ingresos monopolicen el consumo del bien. Todo este análisis implica que en el caso de los bienes básicos en

general, la distribución directa a las familias pobres tiende a ser comparativamente más eficiente que a través del mercado, porque las necesidades que las familias tienen de ellos son probablemente menos desiguales o están menos dispersas que los ingresos que poseen. En todo caso, existirán algunas necesidades básicas respecto de las cuales las ventajas comparativas de la distribución directa será mayor, y esto puede determinarse mediante estudios empíricos para los cuales existen metodologías adecuadas.

La segunda observación importante que cabe señalar sobre este tema es que no todos los bienes básicos pueden asignarse por la vía administrativa con igual selectividad o uniformidad, o mediante un costo similar. En otras palabras, hay que considerar también los problemas posibles por el lado de la oferta. Ciertos tipos de bienes son más susceptibles de ser distribuidos de manera poco igualitaria debido a presiones de grupos e intereses políticos y económicos, que guardan poca relación con las necesidades relativas de las personas que se deberían beneficiar. Aparentemente problemas de ese tipo tenderían a predominar en la asignación de viviendas por parte del sector público. Batley argumenta, por ejemplo, que la asignación de ese tipo de bienes básicos tiende a ser más concentrada de lo que habitualmente se cree, a causa de los requisitos legales impuestos por el estado y del conocimiento que deben tener las familias de los criterios que aplica la burocracia para asignar viviendas y servicios públicos distribuidos por el sector público. No resulta obvio, sin embargo, que esta concentración sea mayor que la que existiría si se asignaran estos bienes a través del sistema de precios y subsidios. Pero, como se ha dicho, las limitaciones de la burocracia para asignar bienes a quienes más lo necesitan también merecen considerarse.

En términos relativamente especulativos y generales, deberían preferirse los métodos administrativos de distribución cuando se trata de bienes homogéneos de relativamente bajo valor unitario y para los cuales todas las familias pobres tienen un déficit parecido. En muchos casos puede ser posible y conveniente adaptar los bienes a estas características. Por ejemplo, en vez de asignar unas cuantas casas completamente terminadas,

/podría procurarse

podría procurarse distribuir una mayor cantidad de sitios con sólo una infraestructura habitacional indispensable (una habitación de madera, más un complejo baño-cocina con sus conexiones de agua y alcantarillado definitivos), y dejar que las familias fueran completando el resto.^{67/} De este modo, se podría llegar a resolver una necesidad básica de una cantidad mayor de familias con una distribución administrativa menos desigual que cuando se distribuyen casas completas y definitivas.

Otra ventaja teórica importante de la asignación directa es la posibilidad de coordinar la satisfacción de distintas necesidades y, especialmente, la capacitación o educación de los beneficiarios. Lamentablemente, sin embargo, en la práctica suele no existir esa coordinación entre distintas dependencias de la burocracia estatal, porque hasta ahora pocas veces se han formulado planes globales explícitos para eliminar la pobreza en su conjunto. Algunas experiencias recientes en Colombia y Brasil estarían demostrando que pueden hacerse grandes progresos en esta materia simplemente estableciendo instancias de comunicación e intercambio de información entre organismos estatales.^{68/}

4. La organización de los beneficiarios

No puede dejarse de mencionar, aunque sea en forma breve, el papel que le debe caber a la organización de los grupos de extrema pobreza. Normalmente a este aspecto sólo se le concede importancia en cuanto a mecanismo de presión sobre el estado para asegurar una mayor transferencia de recursos hacia ellos. Pero esa presión será mucho más efectiva si esa organización se concibe y se organiza como mecanismo para facilitar la solución concreta de algunos problemas, como son determinar las necesidades que deben satisfacerse prioritariamente en los distintos grupos, y el modo de distribuir entre las familias las cantidades necesarias de bienes básicos a fin de minimizar las filtraciones indeseadas. En efecto, si las familias pobres son muy heterogéneas en cuanto a los niveles de satisfacción de sus necesidades.

^{67/} En varios países latinoamericanos se han hecho experimentos exitosos con estas características. Véase, por ejemplo, CONPAN (1978).

^{68/} DNP (1977); International Bank for Reconstruction and Development (1977).

puede ser muy alto el costo de asegurar un mínimo a cada una de ellas de igual cantidad de todos los bienes básicos. No obstante este costo puede reducirse en forma considerable si se hace una distribución racional a través de organizaciones comunitarias que puedan tener mejor información acerca del nivel de los déficit.

Por otra parte, la organización de las familias pobres con el propósito enunciado puede tener importantes beneficios adicionales indirectos, como por ejemplo facilitar la educación y capacitación conjunta de todas ellas. De otro lado, el costo de organizar a las familias pobres no debería ser elevado, puesto que implica utilizar la energía y el tiempo de personas que pueden no tener trabajo estable, entre las cuales se cuentan muchas mujeres. Por ejemplo, bien pudiera ser que la propia comunidad ayudara a cobrar las cuotas familiares correspondientes a la provisión de servicios de agua potable, alcantarillado o electricidad, labores que encarecen los costos totales de esos servicios pues requieren un aparato burocrático para realizarlas. En ésta, como en otras actividades comunitarias, cabe resaltar la importancia de la coordinación de las labores y el mejoramiento de los resultados que pueden obtenerse cuando hay estímulos y respuestas adecuadas. En un estudio sobre la organización de "pueblos jóvenes" (poblaciones marginales) en el Perú se detectó, por ejemplo, que el principal estímulo para organizar a las familias era la constatación de que había respuestas a sus esfuerzos para conseguir agua potable, luz, etc. Y al mismo tiempo, esa organización era una de las condiciones exigidas por las agencias gubernamentales para proveer esos servicios.^{69/} Por consiguiente, parece esencial asesorar a las organizaciones comunitarias para que conozcan las instituciones del sector público a las que deben dirigirse para resolver determinados problemas así como el modo de proceder para que sus demandas sean atendidas.

Por último, cabe destacar que ésta no es una idea utópica. Sobre la materia se han observado experiencias muy positivas en los Estados Unidos a raíz de la denominada "guerra contra la pobreza".^{70/} También en algunos países latino-americanos, como Chile, se ha realizado algo parecido a través de iniciativas como la constitución de "comedores infantiles" y "bolsas de cesantes", surgidas de la crisis económica que ha sufrido ese país a partir de 1975.^{71/} Lo central es que la organización de los sectores pobres es esencial para que éstos puedan superar los obstáculos que se oponen a su incorporación plena a la sociedad y transformarla para que ésta les permita satisfacer sus necesidades humanas básicas.

^{69/} Batley (1978).

^{70/} Kershaw (1970); Haveman (1977).

^{71/} Vives (1978).

IV. EFECTO DEL GASTO PUBLICO EN LA ERRADICACION DE LA POBREZA

El propósito de este capítulo es plantear una metodología que permita estimar el efecto que tiene el gasto público sobre la pobreza y presentar algunas pruebas de simulación sobre el efecto que podrían tener distintas composiciones de dicho gasto. El análisis se basa en un estudio sobre el efecto redistributivo de los gastos públicos realizado para Chile y se basa en datos de 1969.^{72/ 73/}

Conceptualmente, el análisis se basa en el empleo del ingreso real como indicador de pobreza y no del consumo mínimo de cada una de las necesidades básicas. Aunque en este trabajo hemos planteado que este último enfoque sería más aconsejable, la escasez de antecedentes impide utilizarlo aquí. Tampoco se pretende evaluar, excepto muy indirectamente - como se verá más adelante -, la eficacia de las políticas de transferencia directa de los bienes básicos por vías administrativas, comparada con la de las políticas de transferencia de ingresos. En rigor, sólo se pretende determinar el número de familias que saldrían de su situación de pobreza - definida mediante una línea de ingreso real total mínimo (y no de consumo mínimo) - al incrementarse el ingreso total de ellas como consecuencia de las transferencias implícitas de ingreso por concepto de cambios en la composición de los bienes y servicios que provee el sector público a la comunidad, valorados al costo que ellos tienen.^{74/} No se trata de conocer el número exacto de familias que abandonarían su situación de pobreza porque el Estado les provee el déficit específico de uno o más bienes cuyo consumo está bajo el mínimo; por ejemplo, las que dejarían de ser pobres al obtener vivienda o acceso a la salud, cuando ya estaban en proceso de satisfacer sus demás necesidades básicas.

^{72/} Foxley, Aninat y Arellano (1977 a, b y c).

^{73/} Ejercicios análogos podrían realizarse para Argentina y Colombia que disponen de estudios - aunque menos detallados - sobre la incidencia distributiva de los gastos públicos. Véase CEPAL (1968) y Urrutia y Sandoval, en Foxley (1974).

^{74/} El gráfico A.4 del apéndice A, representa el número de familias que abandonan la situación de pobreza (definida por una línea de ingreso como P_1^X) cuando el gasto público suplementa el ingreso autónomo de las mismas a través de la provisión de distintos bienes o servicios y, por lo tanto, la familia inicialmente en un punto como X se mueve a otro hacia la derecha o sobre X.

La pregunta fundamental que procuran responder los estudios sobre la incidencia distributiva del gasto público es la siguiente: ¿qué porcentaje del gasto favoreció a distintos estratos de la población clasificados de acuerdo a su ingreso, y qué comparación cabe entre esos porcentajes y la fracción del ingreso que recibían antes del gasto? En cambio, en este estudio nos interesa enfocar con más precisión la atención en el fenómeno de la pobreza en términos de ingresos absolutos y contestar algunas preguntas adicionales. Entre ellas las más importantes son: a) ¿En qué medida se modifica la pobreza por los efectos de la intervención del gasto público? Es decir, ¿aumentó o disminuyó el porcentaje de familias en condiciones de pobreza? b) ¿Cuánto crecería el ingreso real o total de los pobres y los no pobres si los bienes y servicios públicos se distribuyen con diferentes criterios?, y c) ¿Qué proporción del gasto público destinado a los pobres se dedica a reducir el número de ellos en esa situación y cuánto a reducir su déficit de ingreso con respecto al mínimo que podría hacerlo trascender su situación de pobreza?

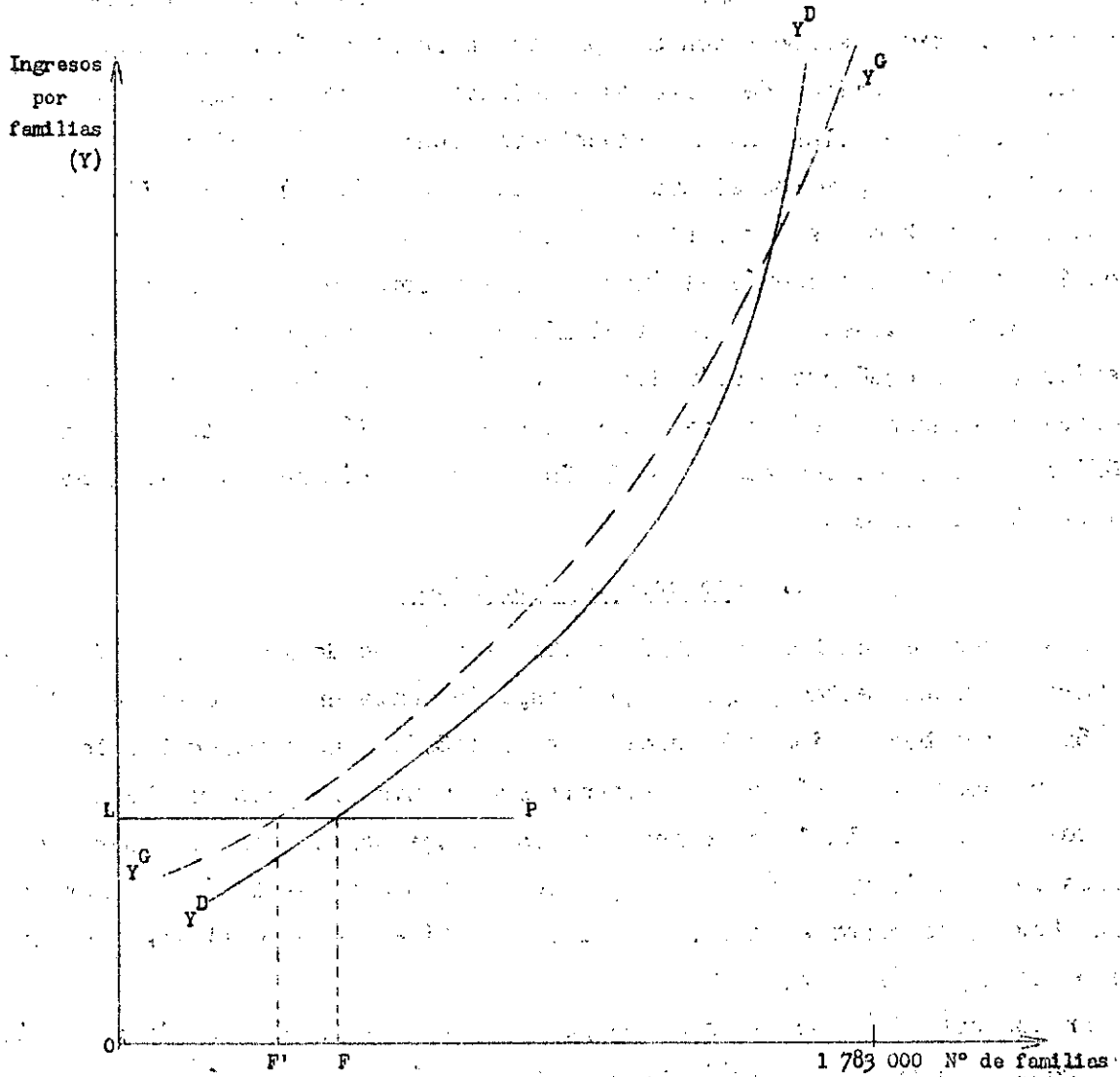
1. Aspectos metodológicos

Algunos autores han elaborado análisis más detallados de la metodología utilizada para contestar estas preguntas,^{75/} especialmente en lo que atañe a la medición de los beneficios del crecimiento económico que favoreció a los pobres y no pobres. Aquí podemos resumir brevemente esa metodología con ayuda del gráfico. En él se representa en el eje horizontal el número de familias en un país y/o los porcentajes de ellas ordenadas según el ingreso de cada hogar, de menor a mayor. En el eje vertical se mide el ingreso disponible o total por familia.

En los estudios empíricos sobre presupuestos familiares o distribución del ingreso se aprecia que gráficamente la relación entre el número de familias en un país y sus ingresos monetarios toma una forma como la curva Y^d . Análogamente, si se estima una función de ingreso total neto de las familias (incluido en éste lo que implícitamente ellas reciben por concepto de servicios públicos y descontando lo que pagan por ellos), se tendrá una función

^{75/} Fields (1977) y Piñera (1978 b).

Gráfico



/de ingresos

de ingresos como Y^g en el gráfico cuando los servicios públicos se distribuyen en forma progresiva. Esto supone ingresos totales reales mayores que los monetarios para las familias relativamente más pobres y lo inverso para las más ricas.

Con estos antecedentes, si se define una línea de pobreza expresada en términos de cierto ingreso mínimo absoluto (como la línea LP del gráfico), se puede determinar el número o porcentaje de familias que se encontrarían en situación de pobreza. En el caso ilustrado con una línea de pobreza LP, el número de familias pobres - considerando sólo el ingreso disponible de ellos (Y^D) - equivaldría a OF en el gráfico.

Al agregar ahora los ingresos implícitos de las familias por concepto de servicios públicos, el número de pobres deberá ser menor cuando aquellos servicios se distribuyen en forma progresiva; en nuestro gráfico serán OF' en vez de OF. Por lo tanto, la incidencia del gasto público sobre la extensión de la pobreza será F-F'.

No obstante, con estos antecedentes es posible ir más lejos en el conocimiento de los cambios en la pobreza. Pueden identificarse además tres grupos de personas o familias de acuerdo con sus características de pobres o no pobres en cada una de las situaciones analizadas: a) aquellas familias que eran pobres y que siguen siéndolo después de recibir los beneficios del gasto público. Estas familias son las situadas en el segmento OF' del gráfico; b) aquellas familias que eran pobres y que dejan de serlo una vez que han sido beneficiadas por el gasto público; en el gráfico, corresponden a las ubicadas en el segmento F-F', y c) aquellas familias que no eran pobres ni antes ni después de recibir el beneficio del gasto público; aparecen a la derecha del punto F del gráfico. Ahora bien, dado que en el eje vertical se disponen los ingresos de cada uno de estos grupos de familias, es posible estimar el ingreso medio de cada grupo antes y después de la intervención del gasto público, y en esa medida estimar el grado en que este último disminuye la severidad de la pobreza, entendida como el incremento de los ingresos medios de cada grupo.

/El principal

El principal problema estadístico que surge al emplear la metodología descrita es que la información publicada no presenta el ingreso percibido por cada una de las familias sino sólo los promedios de grupos de familias ordenados según niveles de ingreso absoluto o relativo (por percentiles o tramos de ingreso). En otras palabras, no se dispone de curvas continuas como las que figuran en el gráfico, sino de una sucesión de líneas rectas con diferentes pendientes, por lo cual es necesario estimar el resto de los puntos que se necesitan para el cálculo mediante interpolaciones entre distintos grupos de familias o tramos de ingreso.^{76/}

El otro problema estadístico importante es que la asignación del gasto público tampoco se conoce para cada una de las familias sino para grupos de familias clasificadas de la misma manera en que se obtiene la información original sobre la distribución del ingreso. En consecuencia, se supone que los gastos públicos y la tributación afectan de igual manera al promedio de todas las familias en cada uno de los tramos.

Con respecto a la incidencia del gasto público propiamente tal, el concepto relevante de gasto para las estimaciones que nos interesan es el gasto neto, descontados los impuestos y otras contribuciones que deben hacer las familias pobres para financiar los servicios que obtienen, debido a que el estado también emplea recursos productivos para proveer los servicios públicos. Esos recursos tienen un costo alternativo dado que corresponde a lo que podrían haber consumido los individuos con los ingresos que deben destinar a pagar impuestos. Al considerar los gastos que benefician a los pobres en términos netos, lo que se hace implícitamente es comparar el ingreso (consumo) total que alcanzan, incluidos los servicios públicos, con el ingreso disponible que habrían tenido si el estado no les cobrara los impuestos para financiarlos. Por consiguiente, a nivel agregado, y considerando todas las familias pobres y no pobres, la acción del estado no permite incrementar el ingreso real medio de todas ellas en la economía sino que solamente lo redistribuye en distinta forma.

^{76/} Las interpolaciones que interesan para efectos de este trabajo son todavía menos exactas que el resto, porque se refieren a uno de los extremos de la distribución, que corresponde al tramo de familias con menores ingresos.

El tipo de comparación anterior exige asignar entre las familias los ingresos tributarios generales que recibe el sector público y que no han sido extraídos directa ni indirectamente de ningún grupo de familias en particular. En el caso de Chile este tipo de ingreso incluye principalmente la recaudación tributaria obtenida de las empresas extranjeras que explotaban la minería del cobre, los impuestos sobre otras empresas extranjeras y los préstamos tanto internos como externos al sector público. Estos ítem representaban aproximadamente el 23% de los ingresos totales del sector público chileno en 1969. Para asignar los ingresos públicos generales, existen dos soluciones alternativas extremas: en un caso se trata de asignarlos en la misma proporción en que se distribuían originalmente los ingresos de las familias; en el otro, según la distribución del número de familias por tramos.^{77/}

Por el lado de los gastos también existen ítem cuyo beneficio real a las distintas familias no es del todo claro. Entre éstos se cuentan los gastos generales, como defensa, policía, justicia, relaciones exteriores y administración general, sobre los cuales también se plantean las mismas alternativas extremas analizadas recién. Con el objeto de asegurar la consistencia lógica del análisis debería aplicarse el mismo criterio de asignación para los gastos y la tributación general.

En este estudio se optó por asignar los gastos e ingresos públicos generales de acuerdo con la distribución original del ingreso, a fin de que en ningún caso pueda afirmarse que se sobreestima el efecto redistributivo de los gastos públicos. En todo caso, el criterio de asignación escogido no tiene gran importancia debido a que los gastos generales constituyen un porcentaje similar al de los ingresos fiscales generales dentro del gasto o ingreso público total.^{78/}

Foxley ha definido la línea de pobreza para Chile como equivalente a un sueldo vital anual, por ser la línea de corte explícita en la información disponible de la encuesta de distribución de ingresos que se utilizó

^{77/} Foxley et al., (1977 a).

^{78/} Para un análisis empírico más detallado de las formas de asignar las diferentes partidas de gasto e ingresos públicos, véase Foxley et al., (1977 a, b, c).

para el trabajo sobre los efectos distributivos del gasto público. Dicha medida no es comparable directamente con las utilizadas en los demás estudios que han trazado una línea de pobreza más afinada para Chile.^{79/} Nuestra línea de pobreza representaba 10 870 escudos por familia de ingreso disponible antes del efecto del gasto público en 1969, lo cual implica alrededor de 280 dólares de ese año por persona. Esta línea es algo más alta que la estimada por Piñera que alcanza a 225 dólares. Bajo ella, antes de la intervención del gasto público, quedan 29.8% de las familias, lo que implica alrededor del 25% de la población del país.^{80/}

2. Efectos del gasto público en el alivio de la pobreza

Los cuadros 3, 4 y 5 resumen la incidencia efectiva del gasto público en Chile en el año 1969 en lo que se refiere a aliviar la pobreza. El primero de ellos muestra el cambio que éste produjo en la extensión de la pobreza, es decir, en el número de familias que pueden considerarse pobres. Ellas disminuyeron desde 531 000 a 422 000 familias; es decir, el gasto público permitió sacar a 109 000 familias de su situación de extrema pobreza, lo cual representa aproximadamente una quinta parte de las familias que se encontraban inicialmente en esa situación.

Por lo tanto, se puede apreciar que gracias al gasto público el porcentaje de familias pobres en el país disminuyó desde casi un 30% a menos del 24%, mientras que el porcentaje de personas en condiciones de pobreza extrema bajó hasta casi un 20%.

Conviene detenerse en este punto para ser muy explícitos acerca de las implicaciones de este resultado y evitar conclusiones apresuradas. En primer lugar, el valor de todas las cifras presentadas aquí no deben tomarse como cálculos precisos de la incidencia absoluta de los gastos públicos. Como se destacó anteriormente, estos cálculos dependen de extrapolaciones aproximadas, porque no se dispone de cifras más desagregadas. El principal

^{79/} Piñera (1978a); Cortázar (1977).

^{80/} Sobre la base del estudio de Cortázar (1977) se puede saber además que entre estas familias se encuentran alrededor del 63% de todas las familias del país que no satisfacen sus necesidades calóricas mínimas, el 66% de las que no reciben atención médica mínima y el 57% de las que viven en condiciones de hacinamiento.

Cuadro 3

CHILE: EXTENSION DE LA POBREZA ANTES Y DESPUES DE LA INTERVENCION DEL GASTO PUBLICO, 1969

Situación de las familias	Sin gasto público		Con gasto público		Cambio en extensión	
	Nº de fam.	Porcentajes	Nº de fam.	Porcentajes	Nº de fam.	Porcentajes
Pobres	531.1	29.8	421.9	23.7	-109.23	-20.6
No pobres	1 252.4	70.2	1 361.6	76.3	109.23	8.7
(Que eran pobres)			(109.2)	(6.1)		
<u>Total</u>	<u>1 783.5</u>	<u>100</u>	<u>1 783.5</u>	<u>100</u>		

Fuente: Estimaciones del autor basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

Cuadro 4

CHILE: INGRESOS PERCIBIDOS POR CADA FAMILIA POBRE Y NO POBRE ANTES Y DESPUES DE LA INTERVENCION DEL GASTO PUBLICO, 1969

Situación de las familias	Sin gasto público		Con gasto público		Cambio en severidad de la pobreza	
	Millones de escudos		Millones de E°		Porcentajes	
Siguen siendo pobres (Ypp)	5 793.3		8 333.3	2 540.0		43.8
Dejan de ser pobres (Ypn)	9 995.8		12 536.8	2 541.0		25.4
Nunca han sido pobres (Ynn)	34 326.9		33 248.8	-1 078.1		-3.1
Promedio Nacional (Y)	26 087		26 087			

Fuente: Estimaciones del autor basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

Cuadro 5

CHILE: DESCOMPOSICION DEL EFECTO DE LOS GASTOS PUBLICOS
SOBRE LA POBREZA, 1969

Efectos	Millones de escudos	Porcentajes
1) Mejoramiento de los que siguen siendo pobres (EMP)	1 073.0	79.5
2) Mejoramiento de quienes dejan de ser pobres para alcanzar la línea de pobreza (EMNPN)	182.2	13.5
3) Mejoramiento de quienes dejan de ser pobres por sobre la línea de pobreza (EEPN)	94.0	7.0
Gasto total	1 349.2	100.0

Fuente: Estimaciones del autor basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

objetivo de estos análisis cuantitativos es dar una idea que permita comparar el efecto de distintas modalidades de asignación del gasto público. En ese contexto pueden usarse con mayor confiabilidad.

En segundo lugar, el hecho de que la extensión de la pobreza baje en un 20% no quiere decir que de mantenerse las políticas de asignación de los gastos públicos por cinco años se va a terminar la pobreza. Por otra parte, si al año siguiente de nuevo se aumentaran los gastos públicos, necesariamente la incidencia del gasto adicional en la pobreza va a ser menor, aunque el monto absoluto de este gasto adicional sea igual al considerado anteriormente. La razón es que el ingreso medio de los que permanecen pobres será más bajo que el de las familias consideradas anteriormente, dependiendo de la forma que tomen las distribuciones de ingreso normales. Por lo tanto, para llegar al mismo nivel absoluto de ingreso mínimo de cada familia, el Estado debería gastar más en ellas.

En tercer lugar, el resultado supone que todo el resto de las condiciones se mantienen constantes en la economía. Si, por el contrario, el gasto público contemplara menor o mayor inversión, es probable que el nivel

/absoluto de

absoluto de ingreso en el futuro creciera con mayor o menor celeridad, lo cual podría hacer variar la incidencia de la pobreza. En síntesis, el resultado obtenido sólo refleja el grado de alivio de la pobreza si no hubiese gasto público y todas las demás variables en la economía permanecieran constantes.

El cuadro 4 permite apreciar mejor el efecto del gasto público sobre la severidad de la pobreza, pues en él se comparan los ingresos medios que tenían las familias pobres y no pobres antes y después de la intervención. Se trata de estimar la proporción en que aumenta el ingreso total efectivo de las familias pobres a raíz de los bienes y servicios que reciben del sector público.

En este mismo cuadro se observa que el ingreso medio de los pobres que siguen siendo pobres aun después de los beneficios obtenidos del gasto público, aumentó desde aproximadamente E° 5 800 a E° 8 300, lo cual implica un incremento de 44% en el ingreso medio de cada una de estas familias. Este aumento del ingreso de los pobres a primera vista puede parecer muy elevado; sin embargo, aparte de las advertencias ya formuladas en el sentido de no centrar la atención en el valor absoluto de las cifras presentadas aquí, cabe señalar que en realidad este resultado es consistente con otros que se han obtenido para Chile, como consecuencia de la significación relativamente alta de los gastos públicos en el país y de la progresividad de éstos. Según los investigadores, el 30% de los hogares con menores ingresos en el país, que obtenían sólo el 7.6% del ingreso nacional disponible bruto, se beneficiaban con al menos un 15.1% de los gastos del gobierno. Estos últimos representaban el 91% del ingreso medio de aquellas familias.

El ingreso total medio de los que dejaron de ser pobres gracias a los bienes y servicios públicos aumentó desde aproximadamente E° 10 000 a E° 12 500, lo que representa alrededor de un 25% de aumento. En cambio, los que no eran pobres disminuyeron sus ingresos medios en sólo alrededor de un 3%. Ciertamente no parece un costo muy alto para conseguir que 20% de las familias chilenas se hayan liberado de la pobreza extrema y que además los que todavía habían permanecido en esa condición hayan visto aliviada su situación al elevarse su nivel de consumo en alrededor de 44%.

/Los antecedentes

Los antecedentes recién analizados corresponden a una estimación aproximada de lo que habría sucedido con la pobreza a raíz de los gastos que efectivamente realizó el gobierno de Chile durante 1969, pese a no haberse planteado de manera explícita la alta prioridad que representaba utilizar los gastos públicos como instrumento para combatir la pobreza. En realidad, parte importante de ellos se orientaba a impulsar el desarrollo económico y el mantenimiento de una infraestructura adecuada para éste. Los programas de carácter social - incluida la previsión - representaban algo más del 50% de los gastos totales del gobierno. Alrededor del 20% se destinaba a los sectores económicos, especialmente al transporte, y menos de la cuarta parte de los gastos se orientaba hacia la agricultura donde indirectamente habría permitido otorgar un beneficio relativo mayor a los pobres. Al respecto cabe señalar que sólo 3.5% de los gastos se destinó a financiar la reforma agraria y a ayudar a los pequeños productores.

Cambiar la composición del gasto público con el objeto de orientarlo a favorecer a las familias de menores ingresos no es una tarea fácil. Por una parte, este criterio encuentra resistencia de parte de los poderosos grupos económicos privados, que se favorecen tanto por el lado del destino como del origen de los gastos (considérese, por ejemplo, el caso de las grandes empresas constructoras que realizan muchas obras públicas, que construyen viviendas para familias de ingresos altos financiadas con ingresos fiscales, o reciben créditos subsidiados en la industria). Por otra parte, también la misma burocracia estatal puede oponer resistencia al cambio, al obstaculizar reasignaciones del presupuesto fiscal por razones de prestigio, poder o influencia. No obstante, conseguir esas reasignaciones parece considerablemente más factible para un gobierno con voluntad de combatir la pobreza, realizar cambios estructurales más profundos en la economía y conseguir aumentos en la tributación para financiar expansiones del gasto público en vez de disponer reasignaciones de éste.

Para analizar el efecto que podrían tener algunos cambios en la composición del gasto público sobre la pobreza se realizaron dos pruebas de simulación. La primera supone simplemente reasignar fondos entre los programas de modo de reforzar aquellos que podrían contribuir a que las familias del país logran satisfacer en mayor medida sus necesidades más básicas. El método

/establece que

establece que se mantenga inalterable la forma en que se distribuyen los gastos de cada programa para todas las familias, cualesquiera sean sus ingresos. Este tipo de reasignación evita enfrentar todos los problemas operativos que supone una estrategia de identificación previa de las familias más pobres a fin de llevar a cabo asignaciones específicas de bienes y servicios públicos. Sólo supone, en el peor de los casos, ampliar la misma infraestructura administrativa actualmente existente, sin exigir nuevos procedimientos y criterios de acción.

La segunda prueba de simulación ha sido denominada "efectos de la reasignación del gasto público hacia programas progresivos", pues se procura dirigir los gastos exclusivamente a las familias pobres (grupos focales) (véase el cuadro 6).

En esta prueba, se han introducido las siguientes restricciones:

- a) que las reasignaciones permitan reforzar de manera complementaria las cuatro necesidades básicas: alimentación, salud, educación y vivienda;
- b) que ningún programa se incremente en más del doble de su magnitud inicial,
- y c) que las reasignaciones propuestas no sobrepasen el 10% de los gastos públicos totales.^{81/}

Algunos de los gastos que debían complementarse se escogieron entre los que a primera vista - según la información disponible en forma dispersa - tendrían otros efectos indirectos positivos para aliviar la pobreza. Por ejemplo, se eligió complementar los gastos disponibles para mantener los hogares de ancianos, basándose en el hecho de que el tamaño de la familia, especialmente el número de adultos pasivos, aumenta considerablemente su probabilidad de pobreza.^{82/} Sin embargo, estos efectos indirectos no se reflejan en los resultados aquí expuestos. En el cuadro 6 figuran los programas cuyo financiamiento por el Presupuesto Público fue complementado o reducido.

^{81/} Además, como se aprecia en el cuadro 6, ningún programa se incrementó de modo que implicara gastos mayores a un cuarto del presupuesto inicial del Ministerio del cual dependía. El monto total de gastos reasignado alcanzó a algo menos del 6% del presupuesto nacional.

^{82/} Piñera (1978 c).

Cuadro 6

CHILE: REASIGNACION DE GASTOS PUBLICOS HACIA PROGRAMAS PROGRESIVOS, 1969

	Gasto (Escudos de 1969)	Variación porcentual a/
A. Servicios suplementados		
1. Alimentación:		
a) Duplicación del presupuesto del Programa Nacional de alimentación complementaria del Servicio Nacional de Salud (SNS)	143.5	
b) Duplicación del presupuesto de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas que provee alimentos y algunos útiles escolares a niños en las escuelas	132.7	
	276.2	22.1
2. Salud:		
a) Aumento del presupuesto suficiente para asegurar un mínimo de atenciones médicas y odontológicas (Arellano, 1976, cuadro 13)	413.0	
b) Duplicación de hogares de ancianos	67.5	
	480.5	27.4
3. Educación:		
Creación de 950 jardines infantiles para 220 mil niños en extrema pobreza entre 2 y 5 años (ODEPLAN, 1977, cuadro 2)	308.0	10.8
4. Vivienda:		
Duplicación del presupuesto de CORHABIT, empresa pública encargada de construir viviendas económicas para los grupos más pobres	198.3	12.7
	1 253	5.9
B. Servicios contraídos (financiamiento)		
1. Transporte aéreo	219.7	-66.0
2. Subvenciones a la industria	130.2	-50.0
3. Transporte caminero	81.4	-17.0
4. Subvención a la educación universitaria	258.5	-33.0
5. Reducción en gastos generales (defensa, etc.)	563.2	-11.0
	1 253	

Fuente: Estimaciones del autor basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

a/ Expresada como porcentaje del Ministerio del cual depende el programa.

/Los efectos

Los efectos de reasignar el gasto hacia los programas progresivos se presentan en los cuadros 7, 8 y 9. Se aprecia, por una parte, que aumentaría a 150 000 el número de familias que se habría librado de la pobreza gracias al gasto público, cifra casi 40% mayor que el número de familias que habrían abandonado esa situación merced al gasto público asignado en forma tradicional. Sin embargo, el cambio no es tan espectacular si se aprecia en relación al total de familias pobres del país. En efecto, al reasignar el gasto hacia los programas progresivos, la pobreza habría afectado al 21% de las familias, y no al 24% como ocurría cuando los gastos públicos eran distribuidos en la forma tradicional.

Pero, por otra parte, la severidad de la pobreza también disminuyó. El ingreso medio de los que siguieron siendo pobres se incrementó en 64%, lo que representa más de 20 puntos porcentuales por sobre lo que se elevaba el ingreso de los pobres cuando el gasto público se distribuía en la forma tradicional. Las familias que dejaron de ser pobres elevaron su ingreso medio en alrededor de 11 puntos. Los que no eran pobres disminuyeron su ingreso medio en un punto cuando el gasto se concentró en los programas progresivos, lo que significa que esa disminución llega al 4.3%. Por último, los gastos públicos se distribuyeron entre el mejoramiento de la situación de las familias que siguieron siendo pobres, de las que alcanzaron la línea de pobreza y de las que la sobrepasaron, en proporciones muy parecidas a las correspondientes a los beneficios cuando los gastos públicos se asignaban en forma tradicional.

Nuevamente cabe advertir que estos resultados son hipotéticos y de carácter estático.^{83/} El mayor interés del análisis desarrollado aquí radica en la posibilidad de comparar los resultados de distintas situaciones hipotéticas con lo que puede haber sucedido en la práctica. En particular, una de las más importantes preguntas que nos permite responder la siguiente: ¿Qué efecto habría tenido sobre la pobreza el hecho de asignar el mismo gasto anterior, en forma específica, hacia los programas más progresivos?

^{83/} Al realizar este ejercicio de simulación consistente en reasignar gastos hacia los programas progresivos, se puede apreciar con claridad que esa reasignación efectivamente implica disminuir gastos en otros sectores (especialmente en educación superior, transporte e industria, en nuestro ejemplo). Esto a su vez, puede repercutir en el desarrollo de largo plazo y alterar los resultados de corto plazo (o estáticos) de nuestra simulación.

Cuadro 7

CHILE: EXTENSION DE LA POBREZA DESPUES DE REASIGNAR EL GASTO PUBLICO
HACIA PROGRAMAS PROGRESIVOS, 1969

Situación de las familias	Sin gasto público		Con gasto público		Cambio en extensión	
	Nº de fam.	Porcentajes	Nº de fam.	Porcentajes	Nº de fam.	Porcentajes
Pobres	531.1	29.8	380.0	21.3	-151.1	-28.5
No pobres (Que eran pobres)	1 252.4	70.2	1 403.5 (151.1)	78.7 (8.5)	151.1	12.1
Total	1 783.5	100	1 783.5	100		

Fuente: Estimaciones del autor basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

Cuadro 8

CHILE: INGRESO POR FAMILIA DESPUES DE REASIGNAR EL GASTO PUBLICO
HACIA PROGRAMAS PROGRESIVOS, 1969

Grupos de familias que:	Sin gasto público	Con gasto público	Cambio en severidad de la pobreza	
	Nº de familias	Porcentajes	Millones de escudos	Porcentajes
Siguen siendo pobres (YPP)	5 463.2	8 977.9	3 514.7	64.3
Dejan de ser pobres (Ypn)	9 664.2	13 181.4	3 517.2	36.4
Nunca han sido pobres (Ynn)	34 326.9	32 835.6	-1 491.3	-4.3
Promedio nacional	26 082.6	26 083.3		

Fuente: Estimaciones del autor basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

Cuadro 9.

CHILE: DESCOMPOSICION DE LOS EFECTOS DEL GASTO PUBLICO REASIGNADO
HACIA PROGRAMAS PROGRESIVOS, 1969

Efectos	Millones de escudos	Porcentajes
1) Mejoramiento de los que siguen siendo pobres (EMP)	1 335.2	81.7
2) Mejoramiento de quienes dejan de ser pobres para alcanzar la línea de pobreza (EMNPN)	197.3	12.1
3) Mejoramiento de quienes dejan de ser pobres por sobre la línea de pobreza (EEPN)	101.6	6.2
Gasto total	1 634.1	100.0

Fuente: Estimaciones del autor, basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

La respuesta que se obtiene de nuestro modelo, bajo los supuestos que se han detallado es que si los gastos públicos se reasignaran específicamente hacia las familias pobres (las que tienen ingresos inferiores a un cierto mínimo), la disminución de la pobreza sería bastante mayor (véanse los cuadros 10, 11 y 12). En este caso sólo quedaría alrededor del 18% de las familias en la pobreza extrema. Por consiguiente, los gastos públicos estarían permitiendo que más de 200 000 familias trascendieran su situación de pobreza, es decir, casi 40% de las que habrían existido sin la intervención del gasto público y más del doble de las que se habrían podido rescatar de la pobreza mediante el sistema tradicional de asignación del gasto.

El ingreso medio por cada familia inicialmente pobre que permanece en la pobreza se incrementaría en casi 93% merced al gasto público, y el de las familias que salen de la pobreza cuando los mayores gastos públicos se concentran en los pobres solamente sube en 51%. Gracias a estas mayores tasas de crecimiento - que prácticamente duplican las que se alcanzaban con el gasto asignado en su forma tradicional - el ingreso total medio de los pobres después de la intervención de los gastos públicos concentrados específicamente en sus necesidades resulta ser alrededor de 14% superior al

Cuadro 10

CHILE: EXTENSION DE LA POBREZA DESPUES DE REASIGNAR EL GASTO PUBLICO A LOS POBRES, 1969

Situación de las familias	Sin gasto público		Con gasto público		Cambio en extensión	
	Nº de fam.	Porcentajes	Nº de fam.	Porcentajes	Nº de fam.	Porcentajes
Pobres	531,1	29.8	329,2	18.5	-201.9	-38.0
No pobres (Que eran pobres)	1 252.4	70.2	1 454.3 (201,9)	81.5 (11.3)	201.9	16.1
<u>Total</u>	<u>1 783.5</u>	<u>100</u>	<u>1 783.5</u>	<u>100</u>		

Fuente: Estimaciones del autor, basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes de benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, Nº 10, Santiago, mayo de 1977.

Cuadro 11

CHILE: INGRESOS POR FAMILIA DESPUES DE REASIGNAR EL GASTO PUBLICO A LOS POBRES, 1969

Situación de las familias	Sin gasto público	Con gasto público	Cambio en severidad de la pobreza	
	Millones de escudos		Millones de escudos	Porcentajes
Siguen siendo pobres (Ypp)	5 059.8	9 756.7	4 696.9	92.8
Dejan de ser pobres (Ypn)	9 262.3	13 960.1	4 697.8	50.7
Nunca han sido pobres (Ynn)	34 326.9	32 334.8	-1 992.1	-5.8
Promedio nacional	26 080.2	26 081.5		

Fuente: Estimaciones del autor, basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, Nº 10, Santiago, mayo de 1977.

Cuadro 12

CHILE: DESCOMPOSICION DE LOS EFECTOS DEL GASTO PUBLICO
REASIGNADO A LOS POBRES, 1969

Efectos	Millones de escudos	Porcentajes
1) Mejoramiento de los que siguen pobres (EMP)	1 549.7	62.1
2) Mejoramiento de quienes dejan de ser pobres para alcanzar línea de pobreza (EMNPN)	624.8	25.0
3) Mejoramiento de quienes dejan de ser pobres por sobre la línea de la pobreza (EEPN)	322.0	12.9
Gasto total	2 496.5	100.0

Fuente: Estimaciones del autor, basadas en A. Foxley et al., ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos? Estudios CIEPLAN, N° 10, Santiago, mayo de 1977.

ingreso medio que obtenían cuando los gastos eran asignados en la forma tradicional. No obstante, obsérvese que este mejoramiento se obtiene a un mayor "costo", en el sentido que implica reducir el ingreso de las familias no pobres en 5.8%, comparado con la reducción del 4.3% que era necesaria cuando los gastos públicos se reasignaban hacia programas progresivos. Además, cabe recordar que la estrategia de concentrar los gastos en los grupos focales supone también un mayor costo de carácter administrativo pues se deben identificar esos grupos y hacer llegar los bienes a ellos de manera específica. Por consiguiente, la estrategia óptima probablemente consistiría en combinar los dos métodos analizados aquí, tomando en consideración los costos de ejecución de cada uno de ellos.

En síntesis, puede ser considerable la repercusión de los gastos públicos en general, así como de su composición y distribución sobre la extensión y severidad de la pobreza, si bien el efecto dependerá de la magnitud comparativa de los gastos públicos dentro del ingreso nacional del país, así como de la diferencia entre la concentración de dichos gastos y la de los ingresos disponibles. Por este motivo, no deben formularse

/generalizaciones apresuradas

generalizaciones apresuradas a partir de la experiencia chilena. De los antecedentes parciales existentes se desprende que como medida para superar la pobreza, la asignación de gastos públicos ha ejercido un efecto menor en otros países de la región que en el caso de Chile porque en ellos los gastos públicos son menos progresivos. Sin embargo, esto mismo permite suponer que de producirse cambios en su composición - hacia programas menos regresivos y, en particular hacia la satisfacción de las necesidades de los más pobres - se lograría un mayor impacto comparativo contra la pobreza.

Para completar este capítulo, parece apropiado destacar que la erradicación de la pobreza por la vía de orientar los gastos públicos hacia la satisfacción de las necesidades básicas no es una meta utópica desde el punto de vista operativo.

3. Viabilidad del modelo

Recientemente en América Latina se ha comenzado a experimentar con algunos planes destinados a disminuir la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas de ciertos segmentos de la población. Uno de los esfuerzos más importantes es el que se realiza en Colombia a través del Proyecto Integrado de Mejoramiento Nutricional, que comprende la provisión simultánea de: a) servicios básicos de salud, b) suministro de agua potable, c) educación nutricional y d) distribución directa de alimentos a las familias más pobres mediante cupones (del tipo de las "food stamps" norteamericanas).^{84/} El proyecto ya está en ejecución y se ha desarrollado hasta en sus más mínimos detalles lo cual puede ser de gran interés como modelo para otros países de la región.^{85/}

Se estima que el mencionado proyecto contribuye a mejorar considerablemente el nivel de vida, nutrición y capacidad productiva de alrededor de 1 millón 800 mil personas que viven en condiciones de extrema pobreza. Esto representaría alrededor de la cuarta parte del 30% de la población que

^{84/} Además, comprende otras actividades anexas como el desarrollo de tecnologías aplicadas a la producción de alimentos básicos, la elaboración de métodos de control de calidad de los alimentos, el entrenamiento de personal y la evaluación de proyectos nutricionales.

^{85/} DNP (1977).

aproximadamente se encuentra en esa situación. Al final del período de cuatro años para el cual fue elaborado el proyecto se anticipa una reducción de 25% en la tasa de mortalidad infantil y de 50% en la incidencia de la desnutrición entre los niños menores de cuatro años pertenecientes a las familias beneficiarias. Resulta de interés destacar que algunos de estos beneficios, así como otros que contempla el proyecto colombiano, han sido cuantificados. Por ejemplo, el aumento de productividad como efecto del menor grado de desnutrición representaría un valor de 7 millones de dólares anuales y la reducción del trabajo perdido por enfermedad entre 2.4 y 5 millones de dólares anuales. A esto habría que agregar la mayor productividad alcanzada a raíz de las mejores condiciones de salud de la población adulta, el ahorro de gastos en salud y educación por menor desnutrición y otros.^{86/}

El Proyecto Integrado tiene un costo inicial de menos de 70 millones de dólares durante cuatro años, e incluye los subsidios y administración del programa de cupones de alimentos (17 millones de dólares). Esta cifra que representaba sólo el 1.4% de los gastos públicos corrientes en 1977, llegaría al 3.3% en 1985 si el programa se extendiera a todo el país. En términos de los gastos públicos totales, esas proporciones eran 0.8% y 2%. Los gastos en salud, por ejemplo, llegarían a 2% del gasto total de ese ministerio en 1977, y al 11% en 1985 si el proyecto se extendiera al 40% de la población que hoy está virtualmente excluida del acceso a la salud pública. Por esa fecha, el costo del proyecto por habitante no excedería de 2.50 dólares, suma muy exigua en comparación con un producto interno bruto estimado en 1 000 dólares por habitante. En síntesis, el Proyecto Integrado de Mejoramiento Nutricional colombiano es un claro ejemplo de que la intervención estatal para aliviar significativamente las deficiencias en la satisfacción de algunas necesidades básicas (como alimentación y salud) es económica y factible desde el punto de vista administrativo en un período razonable de tiempo.

^{86/} Además, se ha estimado, por ejemplo, que el valor actual de los ingresos futuros de los niños que se salvarían de morir antes de cumplir cuatro años ascendería a una suma entre 7 y 9 millones de dólares. Todas estas cifras están expresadas en dólares de 1977.

Respecto de este último aspecto, cabe consignar que el proyecto no contempla la creación de nuevos organismos públicos, sino fundamentalmente la coordinación de la labor de entidades existentes. Entre éstas se destaca el Ministerio de Salud encargado de la salud y de la distribución de cupones de alimentos; el Instituto Nacional de Salud (INAS) encargado de la provisión de agua potable y servicios sanitarios; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar responsable de la educación nutricional y el Instituto de Investigación Tecnológica, a cargo del desarrollo de tecnologías aplicadas a los alimentos. La coordinación general del proyecto está en manos de un grupo especializado del Departamento Nacional de Planeación. Se contempla además que las comunidades beneficiarias hagan una contribución importante de trabajo directo (especialmente para la construcción de postas de salud e instalación de agua potable y letrinas), aparte de algunos materiales y pagos en efectivo por concepto del costo de los servicios.^{87/}

En resumen, puede concluirse que existen métodos para cuantificar la influencia de la asignación de fondos públicos a la tarea de combatir la pobreza; que los cambios en la composición de dichos gastos parecerían provocar un efecto marcado en el fenómeno de la pobreza, y que las intervenciones de esta naturaleza seguramente son políticamente más factibles que las opciones que se plantean normalmente.

^{87/} Estas contribuciones de la comunidad serían requeridas y organizadas por los organismos especializados existentes (por ejemplo, INAS, en lo que se refiere a red de agua potable y servicios sanitarios).

V. CONSIDERACIONES FINALES

Dado al carácter generalizado y multidimensional del fenómeno de la pobreza, no puede pretenderse disminuirla significativamente con medidas aisladas. Prácticamente todas las variables económicas sociales y políticas, así como muchos parámetros del comportamiento individual inciden sobre ella.

La primera tarea que debe enfrentarse para combatir la pobreza es darle la prioridad que merece como objetivo social. Ello exige fundamentalmente otorgarle una dimensión cuantificable frente a la cual se pueda medir la contribución que hace a su incremento o disminución todo el conjunto de variables dispersas y de muy distinta naturaleza que inciden sobre ella. La mejor analogía para expresar la importancia de este requisito, es que al objetivo de erradicar la pobreza debe asignarse un valor social comparable al que ha tenido la meta de alcanzar un mayor "desarrollo o crecimiento económico". Hasta hace sólo poco más de 40 años estos últimos términos ni siquiera figuraban en el vocabulario de los políticos o de los economistas. Adquirieron significado real y concreto cuando se extendió la medición de un conjunto de resultados del esfuerzo humano que se llamó simplemente "producto nacional" o "ingreso nacional". Algo análogo tendría que lograrse en cuanto a operacionalizar el concepto de pobreza, a fin de que éste adquiriese la connotación valórica y objetiva que posee actualmente el término "desarrollo económico".

Uno de los aspectos importantes de tener en cuenta al analizar la pobreza como fenómeno de insatisfacción de ciertas necesidades humanas esenciales es que permite destacar mejor ciertas facetas del problema que parecen cruciales. Obviamente la decisión de cuáles necesidades deben ser consideradas básicas y en qué grado, es arbitraria. Pero subrayar el concepto de "necesidades básicas insatisfechas" cumple una función social útil porque plantea metas u objetivos muy claros y comprensibles para toda la sociedad. En esa medida, al enfocar la pobreza como un problema de necesidades básicas insatisfechas se puede contribuir mejor a lograr el consenso, los acuerdos sociales o las transacciones que son indispensables. Difícilmente sería posible movilizar a la población en torno a metas tan abstractas como "elevar en 15% el ingreso del 20% de las familias de menores /ingresos" o

ingresos" o "reducir coeficientes de Gini en 3 puntos". Incluso no basta plantearse la construcción de 300 000 casas para los próximos cinco años. Parece mucho más útil hacer ver que existen 300 000 familias que carecen de vivienda, y proponerse como meta librar de la pobreza a 60 000 de las 300 000 familias pobres del país. Además, esta meta debe desagregarse por ciudades, regiones y comunas para que sea más apreciable en magnitudes comprensibles para las comunidades regionales y locales, así como para sus autoridades.

Los primeros pasos de esta tarea ya han sido dados, al identificarse la extensión de la pobreza en la mayoría de los países latinoamericanos. La etapa siguiente es obtener indicadores periódicos de la evolución de esta variable y del ingreso medio real de las familias pobres, incluida, aunque en forma separada una parte compuesta por el consumo de bienes y servicios básicos de cada familia: nutrición, salud, educación y vivienda. La disponibilidad de un par de "indicadores de síntesis" de pobreza o satisfacción de necesidades básicas es condición sine qua non para apreciar correctamente el efecto que tendría sobre la pobreza todas y cada una de las múltiples decisiones de política que se adoptan en una economía, y que influyen en ella de manera importante, aunque no se perciban con facilidad.

Se trata de poder llegar a apreciar con claridad tanto el efecto de las políticas de gasto público como de empleo, tributación (directa e indirecta), de crédito y mercado de capitales, de aranceles, de tipo de cambio, etc. El punto clave es que para conseguir que se otorgue en la práctica la prioridad que le corresponde a la eliminación de la pobreza, es necesario que a cada política propuesta se le pueda someter a la siguiente pregunta fundamental: ¿Cómo afecta a los más pobres? En la respuesta será ineludible contar a lo menos con un indicador explícito de pobreza que permita apreciar las variaciones de ésta al aplicarse una u otra política.

Si se plantea cuál ha de ser el tipo de intervención más fructífera para alcanzar ese objetivo, se destaca la necesidad de reorientar la provisión de bienes y servicios públicos hacia los más pobres. La tarea más inmediata podría ser simplemente homogeneizar los servicios por

/habitante que

habitante que se proveen entre los sectores rural y urbano, así como entre las regiones y comunas, pues entre esos niveles se observan las mayores diferenciales. Por lo tanto, una acción en el sentido señalado permitiría disminuir en forma considerable la pobreza extrema.

Teniendo en consideración el alto grado de dispersión geográfica y la heterogeneidad de los pobres, otra tarea urgente es asegurar una estrecha coordinación entre los organismos estatales que proveen distintos servicios sociales. En regiones apartadas donde, por ejemplo, la escuela pública es prácticamente la única rama del aparato estatal que llega a la comunidad, es necesario procurar también ocupar la infraestructura educacional para realizar atenciones mínimas de salud, distribuir alimentos y organizar a la comunidad. La experiencia indica que, en la forma aislada en que cada ministerio u organismo estatal ha entendido que debe cumplir sus metas, son muy pocos los casos en que se consigue una complementación adecuada en la provisión de servicios públicos. La especificación de una meta más global, como sería la disminución de la pobreza, que esté por sobre las metas específicas de cada ministerio podría facilitar esa coordinación. Los distintos organismos estatales podrían así ser evaluados también en función de la meta global, con lo cual habría una motivación adicional para lograr un objetivo que requiere de acciones estrechamente coordinadas.

Muchas acciones que podrían contribuir en forma notoria a mejorar el nivel de vida de la población no requieren un alto gasto adicional de recursos económicos. De este tipo son los esfuerzos destinados a cambiar hábitos alimenticios y de higiene,^{88/} a incrementar la lactancia materna,^{89/} a enriquecer alimentos tradicionales con nutrientes artificiales,^{90/} o desarrollar nuevos alimentos de alto valor nutritivo a base de cultivos tradicionales.^{91/} Más bien, se necesita un nuevo enfoque para apreciar

^{88/} En su estudio sobre necesidades básicas en Chile, Cortázar (1977), estimó que los hogares podrían incrementar en casi 45% su consumo de calorías si efectuasen sustituciones menores entre los alimentos que adquieren. Véase también Alvarez et al., (1977) e ICBF (1972 y 1975).

^{89/} Pérez y Chávez (1976), ICBF (1970) y Monckeberg (1976c.)

^{90/} Berg (1975), Brown (1977), Rutman et al., (1975 y 1977).

^{91/} JUNAC (1978) y CONICYT (1976).

la complementariedad de las tareas que cumplen diversos actores sociales, como planificadores, profesores, médicos, enfermeras y dirigentes de la comunidad.

Desde el punto de vista científico, habría que crear conciencia del escaso conocimiento que existe sobre los medios más efectivos para alcanzar la satisfacción de las necesidades mínimas de nutrición, salud, vivienda, etc. de toda la población. El problema es también un desafío tecnológico del más alto nivel, pese a lo cual, ha concentrado mucho menos talento científico del que merece. En ciencia económica, la validez de la afirmación anterior parece evidente. Existen numerosos estudios sobre los factores que determinan la inflación y los déficit del balance de pagos y los medios para corregirlos. Nada comparable existe en cuanto a los fenómenos determinantes de los desequilibrios más fundamentales, como es la permanencia de considerables déficit en los niveles de nutrición de la mayoría de las familias así como respecto de las medidas disponibles para eliminarlos. Ni siquiera se recopila o difunde sistemáticamente información sobre la magnitud del problema ni sobre las principales variables que lo condicionan.

Parece conveniente concluir que desde el punto de vista práctico, una de las tareas de investigación prioritarias que deberían emprenderse sería hacer un catastro de las instituciones públicas y de los programas existentes en cada país que estén orientados a satisfacer las necesidades básicas de consumo de la población.^{92/} Una vez identificadas las instituciones y sus labores específicas, podría comenzarse por realizar programas por unidades de bienes o servicios entregados efectivamente a la comunidad en general y específicamente a los más pobres. Más que los gastos globales en alimentación o vivienda, interesan los costos por caloría o por metro cuadrado de vivienda que se entregan a los grupos deficitarios.^{93/}

^{92/} En Estados Unidos se han hecho interesantes estudios de ese tipo que sería muy útil tomar como referencia. Véanse especialmente Haveman (1977), Batchelder (1971) y Weisbrod (1965).

^{93/} Con respecto a la efectividad de distintos programas de intervención nutricional. Véase Berg (1975) y Levinson y Call (1970).

La tarea siguiente consiste en examinar las alternativas que existen para aumentar la efectividad de las funciones que actualmente desempeñan los gobiernos en el campo social. Particular énfasis debiera prestarse a detectar las oportunidades existentes para aumentar la efectividad mediante una mayor coordinación entre funciones y programas gubernamentales, que pudiera traducirse en el reemplazo de algunos y la complementación de otros. Para que esta labor sea más efectiva, parece indispensable contar con un plan global que defina metas precisas, determine medios y asigne fondos para llevar a cabo las acciones pertinentes.^{94/}

Por último, es necesario que se preste especial atención a las formas de organización institucional que permitan llevar a cabo un plan de erradicación de la pobreza.^{95/} Ciertamente no parece conveniente plantear, por ejemplo, la creación de un ministerio especial, para desarrollar esa tarea, porque no se trata de crear una nueva función sino de otorgar un orden de prelación diferente a los problemas, a fin de que los encargados de cumplir diversas funciones públicas obtengan una nueva dimensión de los mismos.

Parecería más conveniente plantear la creación de consejos coordinadores de lucha contra la pobreza integrados por las más altas autoridades directamente vinculadas al problema, en las esferas nacional y regional, apoyados por equipos de asesoría técnica estrechamente ligados a las Oficinas de Planificación. Estos consejos deberían tener como misión fundamental recolectar y difundir información que permitiera contar con diagnósticos actualizados sobre la situación del país respecto a la pobreza, y así como poder suficiente para promover, coordinar y evaluar programas de intervención (además de controlar los avances en el cumplimiento de las metas y el grado de aplicación de las medidas de políticas acordadas). Sería útil analizar la experiencia que han tenido países como Colombia y Chile, donde existen consejos de ese tipo para la nutrición,^{96/} cuyo campo de acción potencialmente podría ampliarse a otras necesidades básicas.

^{94/} Ugalde y Emery (1977) y, especialmente Burki et al., (1977).

^{95/} Planes de este tipo, pero sólo referidos a la nutrición, han sido propuestos y analizados por Levinson y Call (1970) y Berg (1975).

^{96/} DNP (1977) y CONPAN (1978), respectivamente.

Estas últimas consideraciones suponen una voluntad política de combatir realmente la pobreza, la cual se ve limitada porque el objetivo político preponderante consiste en mantener las estructuras globales de organización social y económica que precisamente han dado origen al problema. Sin embargo, es evidente que la incorporación a la vida económica y social - aunque sea en forma limitada y gradual - de amplios segmentos de la población que han estado completamente marginados de ella hasta el momento, puede contribuir a acelerar los cambios estructurales requeridos. La injusticia que supone mantener los actuales niveles de pobreza después de los avances económicos registrados en América Latina en la última década, hacen imperativo intentar nuevas vías de solución del problema. Y como concluyera recientemente sus reflexiones sobre el tema Aníbal Pinto "quienes trabajan en el reino de lo posible son generalmente los que abren el camino a lo que parece imposible en el presente".97/

97/ Aníbal Pinto (1978).

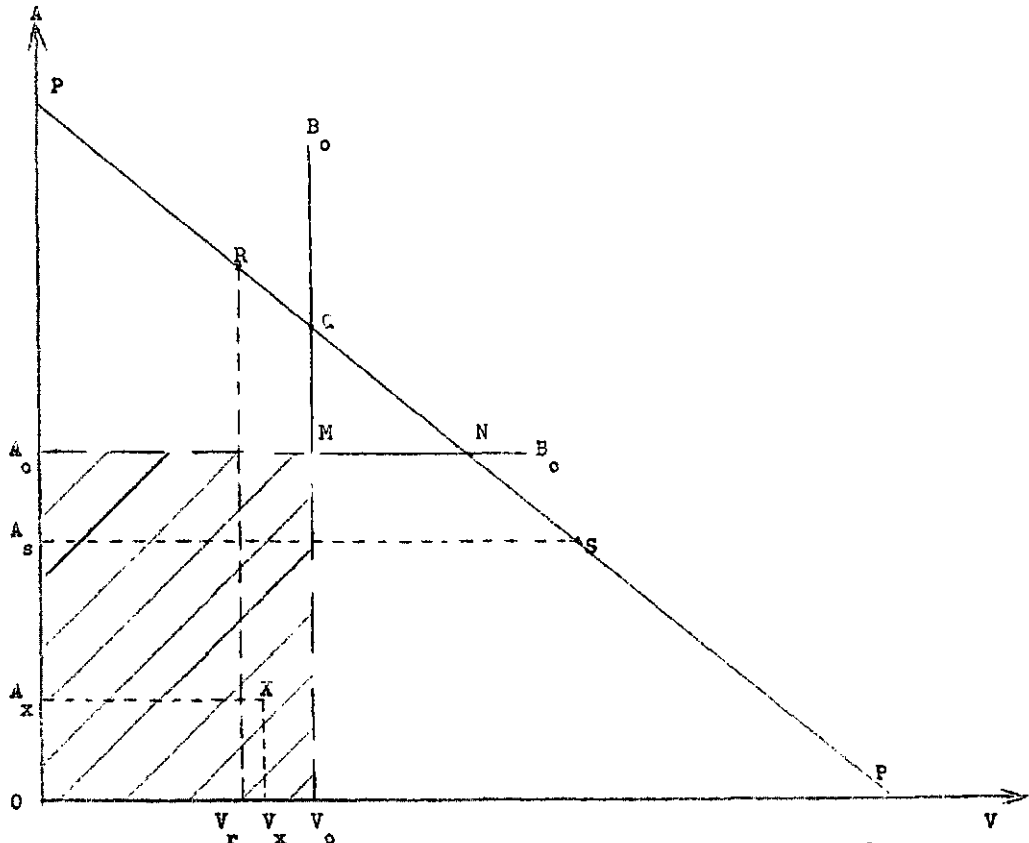
A P E N D I C E

HETEROGENEIDAD EN LA SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS: IMPLICACIONES Y FACTORES DETERMINANTES

La incidencia de las diferenciales de precios y las preferencias o "gustos" de las familias pueden ser apreciadas con mayor facilidad en el gráfico 1, en el cual se representan dos bienes básicos, alimentación en el eje vertical y vivienda en el eje horizontal.

La línea vertical V_0B_0 y la horizontal A_0B_0 representan el consumo mínimo de vivienda y alimentación, respectivamente, para que pueda considerarse que una familia satisface sus necesidades mínimas de esos bienes básicos. Por lo tanto, ninguna de las familias situadas en la parte achurada OV_0MA_0 cuentan con alimentación o vivienda suficiente; ni las que se encuentren a la izquierda de la línea V_0B_0 pueden satisfacer sus necesidades mínimas de vivienda, así como tampoco las que están por debajo de la línea horizontal A_0B_0 alcanzan a cubrir sus niveles mínimos de alimentación.

Gráfico 1



/Gráfico 2

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

Gráfico 2

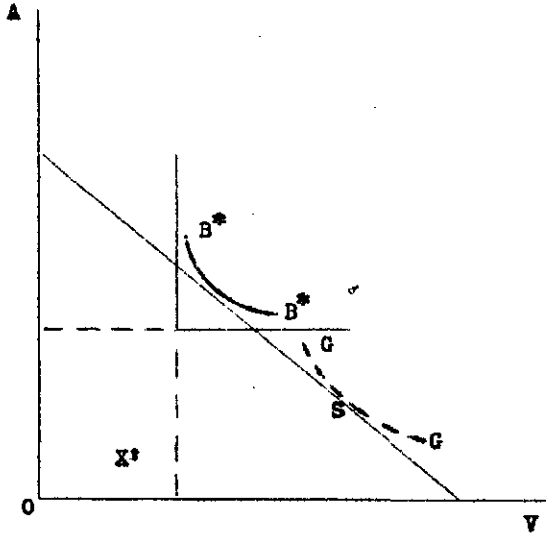


Gráfico 3

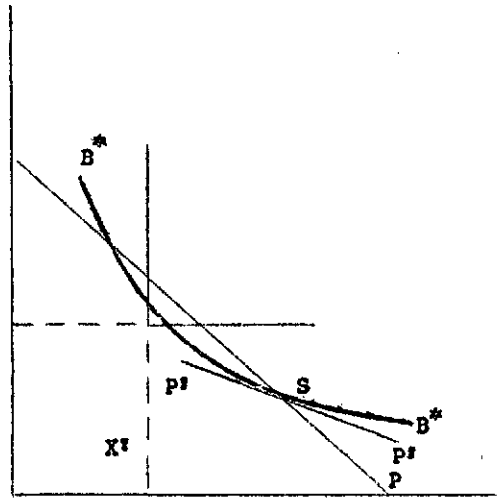
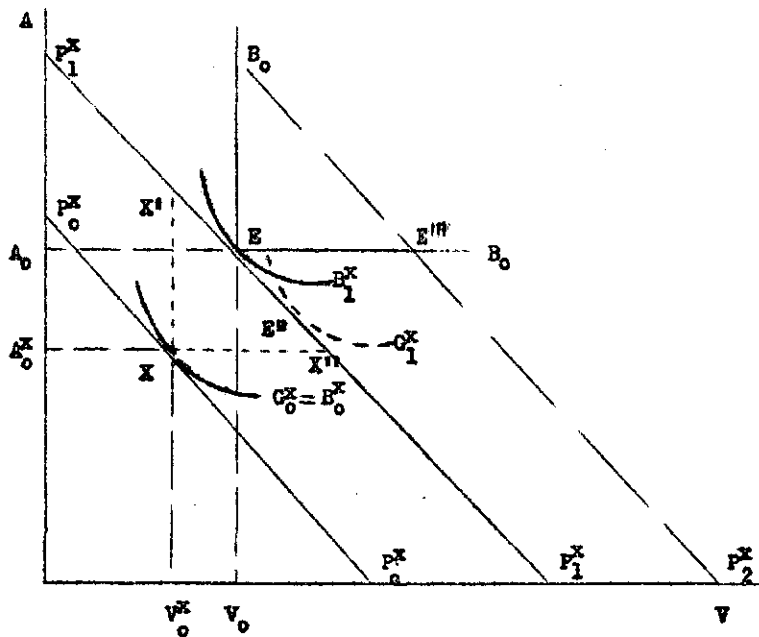


Gráfico 4



/El problema

El problema que nos preocupa es que las familias consideradas "en general" como "pobres" se encuentran muy dispersas en todo el gráfico 1. En particular, muchas familias que tienen un ingreso real que les permitiría satisfacer por lo menos el mínimo de todas sus necesidades básicas - representadas en cualquier punto de la línea diagonal de presupuesto PP en el gráfico 1 - no están en esa situación (o sea alrededor del punto M o dentro del triángulo MNQ del gráfico), sino que algunas de ellas no alcanzan a satisfacer sus necesidades de alimentación, por ejemplo, la familia S, y otras no llegan a cubrir sus necesidades de vivienda como la familia R. Ahora bien, pese a que una familia puede disponer de los bienes que distribuye gratuitamente el sector público, la primera razón por la cual puede no alcanzar a cubrir sus necesidades mínimas de alimentación - en un punto como S, a pesar de tener un ingreso suficiente (representado por PP) - es que tenga un patrón de preferencias de consumo distorsionadas. Es decir, que los meros "gustos" de las familias, o la falta de conocimientos sobre las implicaciones de una alimentación inadecuada, las hagan gastar sus ingresos en bienes no esenciales ni básicos. En el gráfico 2, aparece el "mapa" de gustos o preferencias de la familia (GG), que la lleva a situarse en el punto S con el nivel de ingreso y gasto PP en vez del punto E en que podría estar si sus preferencias fuesen "correctas" (representadas por la curva de bienestar B*B*).

La segunda razón posible para explicar un déficit en la satisfacción de una determinada necesidad básica - aunque la familia perciba adecuadamente las necesidades básicas que en conjunto debe satisfacer - es decir, que tenga un "mapa" de preferencias como B*B* en el gráfico, e ingresos suficientes para cubrir todas ellas - es que la familia enfrente un precio relativo excesivo por el bien básico deficitario. Este caso se ilustra en el gráfico 3 en que la familia se encuentra en el punto S debido a que enfrenta un precio mayor por los alimentos, señalado por la línea P'P', que tiene menor pendiente que PP aunque implica el mismo ingreso real.

Las consideraciones anteriores, que pudieran parecer abstracciones teóricas demasiado simplificadas, no se traen a colación sólo porque permiten dilucidar la heterogeneidad del consumo de las necesidades básicas, sino principalmente porque sirven para explicar la mayor o menor efectividad

/que pueden

tener las políticas generales para erradicar la pobreza. En efecto, no se va a lograr que las familias situadas a un nivel de mucho mayor pobreza (punto X en los gráficos) puedan superar esa situación - en el sentido de que van a lograr satisfacer todas sus necesidades básicas - mediante el simple expediente de darles el ingreso adicional teóricamente suficiente para satisfacer cada una de ellas e incluso las cantidades exactas de cada bien básico para cubrir sus déficit iniciales.

Cualquiera de los dos sistemas podría lograr el efecto deseado sólo si las familias no tienen ingresos propios ni pueden "transformar" en el mercado un bien en otro, dejando de comprar alguno para adquirir mayor cantidad de otro con el ingreso sobrante. Sin embargo, estos últimos son supuestos muy extremos e indudablemente poco realistas. Aunque la sustituibilidad de los bienes básicos en el consumo sea baja, ello no significa que las familias no puedan sustituir bienes de "producción". Desde el punto de vista de la adquisición de bienes básicos, al comprar, la familia puede tener muchas oportunidades para sustituir ciertos bienes por otros.

El punto puede ser ilustrado considerando algunos casos extremos como se aprecia en el gráfico 4. Considérese la misma familia X ya mencionada, que inicialmente consume una combinación de alimentos A_0^x y de vivienda V_0^x . Con un ingreso total dado por una función de presupuesto P_0^x esa familia estará inicialmente en equilibrio en el punto X, con una función de "gustos" o preferencias dada por G_0^x . Si los gustos de esta familia coinciden con su función de bienestar real, es decir, si su "mapa" de gustos ($G_0^x = B_0^x, B_1^x$) y los precios relativos que debe afrontar son los mismos que para la sociedad global (los que a su vez, son iguales a los costos relativos que para cualquiera tiene producir los bienes A y V), caben varias posibilidades: i) proporcionar a la familia un ingreso adicional para que ella lo gaste como lo estime adecuado (equivalente a $P_1^x - P_0^x$ en el gráfico 4); ii) proveer a esa familia directamente las cantidades mínimas de bienes básicos que permitan hacerla superar la pobreza extrema (es decir darle $A_0 - A_0^x$ de A, y $V_0 - V_0^x$ de V para situarla en el punto E); iii) darle solamente un bien cualquiera en forma gratuita hasta llegar al ingreso real suficiente (por ejemplo darle A hasta el punto X'; esto es, proveer $X' - X$ de A); o iv) darles solamente el bien V hasta el punto X".

/En el

En el caso iii), la familia no se situará finalmente en el punto X' sino que sustituirá su gasto inicial en alimentación de modo de trasladarse de X' a E. En el caso iv), sustituirá el gasto de su ingreso propio inicial en vivienda de modo de trasladarse desde X'' hasta el punto E. Solamente en este último punto estará en equilibrio, podrá maximizar sus gustos y superar simultáneamente su situación de pobreza, en términos del consumo de bienes esenciales, en que se encontraba inicialmente.

La equivalencia entre estas cuadro vías posibles para librar a una familia de la pobreza desaparece ante la presencia de distorsiones en los gustos o de diferenciales de precio. Cuando los "gustos" de las familias están distorsionados, es probable que ellas no tiendan a satisfacer sus necesidades básicas en las proporciones que debieran por falta de conocimiento sobre las implicaciones que representa carecer de algunos bienes esenciales. Volviendo al gráfico 4, ello ocurre cuando el "mapa" de gustos de las familias está dado por (G_0^x, \tilde{G}_1^x) en vez de (B_0^x, B_0^x) , en cuyo caso la familia ~~llegará~~ llegará a un equilibrio en el punto E''. Cuando los gustos están distorsionados de esa forma, habría que proveerle un ingreso mucho mayor a la familia X, o cambiar los precios relativos que deben afrontar, para llevarla a satisfacer un mínimo de todas sus necesidades básicas. En el gráfico se puede apreciar que para lograr ese objetivo habría que darle a la familia X un ingreso adicional $P_2^x - P_0^x$ para que se nutra adecuadamente, es decir, para que alcance el punto de equilibrio E'''. Nótese que este último objetivo no se lograría ni siquiera si se le proporcionara gratuitamente y en forma directa, una cantidad de alimentos mucho mayor que el déficit que tenía inicialmente.

Algo análogo puede ocurrir si las familias afrontan precios o costos relativos al transformar un bien en otro distinto del costo que para la sociedad global o para el Estado en particular representa proveer esos mismos bienes. También en ese caso habría que entregar un monto mayor de bienes o ingresos a la familia X aunque su patrón de gustos no estuviera distorsionado.^{1/}

^{1/} Este podría ser el caso, por ejemplo, de una familia de pequeños mineros viviendo en regiones apartadas que debe pagar precios relativos muy altos por los alimentos que no puede adquirir al mismo costo que el resto de la población.

The first part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice". The text is somewhat faint and difficult to read, but it appears to be a list of names and titles.

The second part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice". The text is somewhat faint and difficult to read, but it appears to be a list of names and titles.

The third part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice". The text is somewhat faint and difficult to read, but it appears to be a list of names and titles.

The fourth part of the document is a list of names and titles, including "The Hon. Mr. Justice" and "The Hon. Mr. Justice". The text is somewhat faint and difficult to read, but it appears to be a list of names and titles.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ALTIMIR, O., The Extent of Poverty in Latin America: A Summary, CEPAL, versión mimeografiada, 1978.
- ALVAREZ, M.L. et al., Evolución del programa de alimentación complementaria: estudio descriptivo del Gran Santiago. Universidad de Chile, Santiago, versión mimeografiada, 1976.
- ALVAREZ, M.L. et al., "Hábitos alimentarios", Archivos Latinoamericanos de Nutrición N° 27, Santiago de Chile, 1977.
- AMAT, C. y LEON, H., Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú. Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, 1977.
- ARELLANO, J.P., "Elementos para una política de vivienda social", Estudios CIEPLAN, N° 5, Santiago de Chile, 1976.
- AUSTIN, J.E., "The perilous journey of nutrition evaluation", trabajo presentado a la Conference on the Measurement of the Impact of Nutrition and Related Health Programs in Latin America. Ciudad de Panamá, agosto de 1977.
- BARROS, O. y GOMEZ, A., El problema de alimentación y nutrición: hacia su solución por medio del enfoque de análisis de sistemas, documento 74/GI/C, Departamento de Industrias, U. de Chile, 1974.
- BASTA, S. y CHURCHILL, A., "Iron deficiency anemia and the productivity of adult males in Indonesia", International Bank of Reconstruction and Development, IBRD, Working Papers, N° 175, 1975.
- BATCHELDER, A., The Economics of Poverty, John Wiley & Sons., Nueva York, 1966.
- BELTRAN, R., "El problema de la salud en el Perú", en Socialismo y Participación N° 2, Lima, enero de 1978.
- BERG, A., Estudios sobre nutrición, Ed. Limusa, México D.F., 1975.
- BID-ODEPLAN, Atención integral a menores en extrema pobreza urbana, ODEPLAN, Santiago, versión mimeografiada, 1977.
- BATLEY, R., "Urban services and public contracts: Access and distribution in Lima and Caracas", PREALC, Santiago, versión mimeografiada, 1978.
- BROWN, A., "Nicaragua: A strategy for nutritional interventions in the small farm sector", USAID Report PN-AAE-107, Washington D.C., 1977.

- BROWN, G. y S. BURKI, Sector policies and linkages in meeting basic needs, Policy Planning and Program Review Department, World Bank, Washington, versión mimeografiada, febrero de 1978.
- BURKI, S., N. HICKS y UL HAO M., Pakistan: Operational Implications of Adopting Basic Needs Targets, Policy Planning and Program Review Dept., World Bank, Washington D.C., versión mimeografiada, 1977.
- Comisión Económica para América Latina, (CEPAL), El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina, E/CN/12/802, Nueva York, diciembre de 1968.
- CEPAL, Bibliografía sobre pobreza, E/CEPAL/LIB.16, Santiago, junio de 1978.
- CEPAL-FAO, DIRECCION AGRICOLA CONJUNTA, Situación y evolución de la agricultura y la alimentación en América Latina, (E/CEPAL/1017), documento presentado a la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina, Lima, Perú, 21 a 29 de abril de 1976, LARC/76/2. versión mimeografiada, junio de 1976.
- CEPAL-ILPEA, La pobreza en América Latina: Concepto, descripción y políticas tendientes a una erradicación, ILPEA, Santiago de Chile, versión mimeografiada, septiembre de 1976.
- CESPEDES, V. et.al., La pobreza en Costa Rica, La Academia de Centro América, San José, 1977.
- CHERNICHOVSKY, D., "Household economics and impact measurement of nutrition and health related programs", documento presentado a la conferencia sobre Measurement of Impact of Nutrition and related Health Programs in Latin America, Panamá, 1977(a).
- CHERNICHOVSKY, D., "The demand for nutrition: an economist's interpretation", World Bank, versión mimeografiada, 1977(b)
- CIDES, "Proyecto de un sistema de información para medir el nivel de desnutrición", Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición, Santiago de Chile, 1976.
- CONICYT, Proyecto de alimentos de alto contenido proteico, Caracas, Venezuela, 1976.
- Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN), Informe sobre ayuda alimentaria norteamericana a Chile, Santiago, versión mimeografiada, febrero de 1977.
- CONPAN, Informe de las actividades de CONPAN 1977, versión mimeografiada, 1978.

- CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, Programas de fiscalización: alimentarios escolar y becas, atención parvularia y alimentación complementaria, Santiago, versión mimeografiada, 1975.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), Elementos para la definición de una política nacional de alimentación y nutrición, vol. 1, Caracas, 1973.
- CORREA, H. Nutrition, Health and Education, Tulane University, Nueva Orleans, 1971.
- CORTAZAR, R., "Necesidades básicas y extrema pobreza". Estudios CIEPLAN N° 17, Santiago de Chile, septiembre de 1977.
- CRAVIOTO, J., DELICARDIE, E., y BIRCH H.G., "Nutrition, growth and neuro-integrative development", Pediatrics, suplemento, agosto de 1966.
- CURIEL, A., "Perú: estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de necesidades básicas", PREALC, Santiago, versión mimeografiada, mayo de 1978.
- DE ESQUEF, L., "Hábitos alimentarios del campesino del altiplano boliviano", Noticiario de Nutrición de FAO, vol. 10, N° 2, abril-junio de 1972.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Aspectos productivos y eficiencia social del plan de alimentación y nutrición, UPG-PAN, DNP, Bogotá, 1976.
- Departamento de Administración, U. Chile, Estudio de aceptación de Fortesán: experiencia en la provincia de Curicó, Santiago de Chile, versión mimeografiada, 1973.
- DESCO, Comercialización de alimentos: quiénes ganan, quiénes pagan, quiénes pierden, Colección Praxis N° 8, Desco, Lima, 1977.
- DESCUVIERES, C., "Aspectos educacionales en la prevención de la alimentación", Pediatría, vol. 40, N° 241, 1970.
- DOLY, J. et.al., "Introduction: the determinants of health and nutrition", documento presentado a la conferencia sobre Measurements of Impact of Nutrition and Related Health Programs in Latin America, Panamá, 1977.
- DUE, J. y A. FRIEDLAENDER, Análisis económico de los impuestos y del sector público, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1977.
- ECHEVERRIA, R., "Política de precios y distribución del ingreso", en Centros de Estudios de Planificación Nacional de la Universidad Católica (CEPLAN), Bienestar y pobreza, Ed. Nueva Universidad, Santiago, 1974.

- ECO (1978), Problemática de la distribución del ingreso en Latinoamérica, Grupo de Investigaciones Económicas (ECO), Lima, Perú, 1978.
- EEC Report on the European Programme of Pilot Schemes to Combat Poverty, CON(76)718, Commission of the European Communities, Bruselas, versión mimeografiada, enero de 1977.
- FERRONI, M., "Towards a food policy for Latin America's urban areas: Lima as a case study", Cornell International Agriculture Mimeograph 50, Ithaca, Nueva York, marzo de 1976.
- FIELDS, G., "Who benefits from economic development?", American Economics Review, septiembre de 1977.
- FOXLEY, A., Distribución del ingreso, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- FOXLEY, A., ANINAT, E. y ARELLANO, J.P., "Quiénes se benefician de los gastos públicos?", Estudios CIEPLAN N° 10, mayo de 1977.
- FOXLEY, A., ANINAT, E. y ARELLANO, J.P., "Política fiscal como instrumento redistributivo", Estudios CIEPLAN N° 14, agosto de 1977.
- FFRENCH-DAVIS, R., "Mecanismos y objetivos de la redistribución del ingreso", en Foxley, Distribución del ingreso, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- FRANCO, R. "Los problemas de definición y medida de la pobreza", en ILPES, La pobreza crítica en América Latina, Santiago de Chile, vol. I, 1977.
- FRANK, CH. y WEBB, R., Income Distribution in Less Developed Countries, The Brookings Institution, Washington D.C., 1977.
- GALLARDO, V. y CONTRERAS, I., "Government measures to evaluate Chilean nutrition programs and consequently to improve them", International Congress of Nutrition, Tokyo, 1975.
- GRACIARENA, J., "La estrategia de las necesidades básicas como estilo alternativo de desarrollo nacional e internacional", CEPAL/DS/versión preliminar 177, Santiago de Chile, octubre de 1978.
- GRANT, J.P., Meeting Essential Human Needs of the Poorest Countries: Four Case Histories of Relative Success", ODC, Washington D.C., versión mimeografiada, 1977.
- GRANT, J.P., Disparity Reduction Rates in Social Indicators: A Proposal for Measuring and Targeting Progress in Meeting Basic Needs, ODC, Washington D.C., versión mimeografiada, 1978.

HAVEMAN, R., A Decade of Federal Antipoverty Progress, Nueva York, Academic Press, Inc., 1977.

HEYWARD, E.J., Actions by governments to improve nutrition recommendations of the UN system to World Food Council, UNICEF, versión mimeografiada, enero de 1978.

HOWE, B. y SMITH, J.E., Health Case and Social Class: A Selected Bibliography, Center for Urban Development Research, Cornell University, Ithaca, Nueva York, 1974.

International Bank for Reconstruction and Development, (IBRD), Assault on Poverty, Washington, D.C., 1975.

IBRD, "Monitoring and evaluation of the nutrition research and developing project in Brazil", documento presentado a la Conference on the Measurement of the Impact of Nutrition and Related Health Programs in Latin America, Panamá City, agosto de 1977.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (ICBF), Informe sobre 7 años de programas de nutrición en Colombia, Dirección de Nutrición, Bogotá, 1970.

ICBF, Encuesta nacional de dietas, Dirección de Nutrición, Bogotá, 1972.

ICBF, El problema nutricional y alimentación en Colombia, Bogotá, 1974.

ICBF, Informe colombiano al seminario FAO-SIDA sobre promoción de alimentos para consumidores de bajos ingresos, Lima, versión mimeografiada, septiembre de 1975(a).

ICBF, Hábitos alimentarios de la población colombiana, Bogotá, versión mimeografiada, agosto de 1975(b).

OIT, The Basic Need Approach to Development: Some Issues Regarding Concepts and Methodology, Ginebra, 1977.

Instituto Nacional de Planificación (INP), Perú: situación y políticas alimentaria y nutricional, Lima, 1973.

Instituto Nacional de Nutrición, (INN), Atlas para nutrición, Caracas, 1974.

Instituto de Tecnología de los Alimentos (INTA), Publicaciones científicas 1976-1977, Universidad de Chile, Santiago, 1978.

Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), "Evaluación de los CAI", Santiago, Chile, versión mimeografiada, 1977.

- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, "Alimentación y nutrición: políticas, objetivos y metas sectoriales del plan general de transformación y desarrollo 1973-1977, Quito, Ecuador, versión mimeografiada, 1973.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, "Ecuador: abastecimiento y demanda de alimentos", Documento de la Secretaría Técnica de Política Nacional de Alimentación y Nutrición presentado al Seminario sobre Promoción de alimentos para consumidores de bajos ingresos en el área andina, Lima, Perú, septiembre de 1975.
- KAST, M. "Distribución del ingreso y desarrollo económico", ODEPLAN, versión mimeografiada, Santiago de 1976.
- KERSHAW, J., Government against Poverty, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1970.
- KLEIN, R. et.al., "Special issues for the measurement of Program impact in Developing Countries", documento presentado a la conferencia sobre Measurement of Impact of Nutrition and Related Health Programs in Latin America, Panamá, 1977.
- LANCASTER, K., "Change and innovation in the technology of consumption", American Economic Review, vol. LVI, N° 2, mayo de 1977.
- LEVINSON, J. y CALL, D., Nutrition Intervention in Low Income Countries: A Planning Model and Case Study, Cornell International Agricultural Development, versión mimeografiada, 1970.
- LIVINGSTONE, M. y RACZYNSKI, D., Salud pública y bienestar social, Ed. Nueva Universidad-CEPLAN, Santiago de Chile, 1976.
- MAC ARTHUR, J.D. y AMIN, G.A., "Cost-benefit analysis and income distribution in developing countries: A symposium", Special Issue, World Development, vol. 6, N° 2, febrero de 1978.
- MANOFF, M. Using modern marketing techniques for nutrition education: Ecuador, AID Report, PN-AAD-859, Washington, D.C., 1975.
- MC AULEY, A.N.D., Soviet anti-poverty policy 1955-1975, discussion paper N° 402-77, Institute of Research on Poverty, University of Wisconsin, Madison, 1977.
- MC KINNON, R., "Foreign exchange constraints in economic development", en Bhagwati (ed.) International Trade, Penguin, Londres, 1964.
- Ministerio de Salud Pública de Honduras, Proyecto de ampliación de cobertura de servicios de salud, Tegucigalpa, 1975.

- MOLINA, S. y PINERA, S., Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar la pobreza, documento preliminar del Proyecto Inter-institucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL, Santiago, 1978.
- MONCKEBERG, F., "Daño sociogénico producido por la miseria", en Nutrición, educación y salud (NES), CONPAN, Santiago de Chile, enero de 1976(a).
- MONCKEBERG, F., "Lactancia materna corta: alto riesgo para países subdesarrollados", (NES), CONPAN, Santiago de Chile, enero de 1976(b).
- MONCKEBERG, F., "Desarrollo de una familia alimentaria para preescolares", Archivos Latinoamericanos de Nutrición N° 26, Santiago de Chile, 1976(c).
- MONCKEBERG, F., Necesidades de investigación aplicada y operacional en la planificación de actividades sobre alimentos y nutrición, documento presentado en la XVI Reunión de Grupo de Investigaciones Médicas, Washington, D.C., julio de 1977.
- MONCKEBERG, F., Programas de recuperación y desarrollo social en familias urbanas de extrema pobreza, CONPAN, Santiago de Chile, 1978.
- MONCKEBERG, F. y VALIENTE, S., Antecedentes y acciones para una política nacional de alimentación y nutrición de Chile, Ed. Gabriela Mistral, Santiago, 1976.
- MOON, M. y SMOLESKY, E., Income Economic Status and Policy Towards on Aged, Institute for Research on Poverty Reprint, Series N° 264, U. of Wisconsin, Madison, Wis., 1977.
- MUSGROVE, P., "The structure of household spending in Latin American cities", Review of Income and Wealth, 23, diciembre de 1977.
- MUSGROVE, P., "Determinants of urban household consumption in Latin America: A summary of evidence", Economic Development and Cultural Change, 26, abril de 1978.
- MUSHKIN, S., Educational Outcome and Nutrition, documento presentado a la Conferencia sobre la Medición del Impacto de la Nutrición y Programas de Salud Relacionados en América Latina, Panamá, agosto de 1977.
- Oficina de Planificación Nacional, (ODEPLAN), Distribución del ingreso y desarrollo, Santiago de Chile, 1976.
- ODEPLAN, "Una experiencia de desarrollo social", versión mimeografiada, Santiago de Chile, marzo de 1977.
- OFFERMAN, J., Evaluación de un programa de recuperación nutricional, Tesis de Master, INTA, U. de Chile, Santiago, 1978.

- Oficina Panamericana de la Salud, (OPS), Plan decenal de salud para las Américas, documento oficial N° 118, Washington, D.C., 1973.
- Oficina Mundial de la Salud, (OMS), Atención primaria de salud, Informe conjunto de los Directores de la OMS y UNICEF, Ginebra, 1978.
- PEREZ, C. y CHAVEZ, A., La desnutrición y la salud en México, publicación L-34, División de Nutrición, Instituto Nacional de Nutrición, México, D.F., 1976.
- PICASSO, A., Scientific study of real nutrition as a limiting factor in the development of education, NS/ROU/212, UNESCO, febrero de 1971.
- PINTO, A., "Estilos de desarrollo: conceptos, mediciones, viabilidad", El Trimestre Económico, N° 179, julio-septiembre de 1978.
- PIÑERA, S., Definición medición y análisis de la pobreza: aspectos conceptuales y metodológicos, documento preliminar del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en CEPAL, Santiago, mayo de 1978(a).
- PIÑERA, S., "¿Cómo medir el progreso de los países?", mimeografiada, PPC/CDE/03.1, CEPAL, Santiago, agosto de 1978(b).
- PIÑERA, S., Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica, Argentina y Colombia, CEPAL, Santiago, versión preliminar, 1978(c).
- POLLIT, E., Desnutrición, pobreza e inteligencia, Ed. Retablos, Lima, 1974.
- PREALC, "Empleo, distribución del ingreso y necesidades básicas en América Latina", Documento de trabajo PREALC, 148, Santiago de Chile, junio de 1978.
- ROLDAN, R., "Funciones consumo por tramos de ingreso", en CEPLAN, Bienestar y pobreza, Ed. Nueva Universidad, Santiago, 1974.
- RECALDE, E., SOLIMANO G. y AVENDAÑO J., "Formulación y ejecución de políticas nacionales de alimentos y nutrición", Cuadernos de Medicina Social, vol. III, N° 33, Buenos Aires, 1970.
- REUTLINGER, S. y SELOWSKY, M., Desnutrición y pobreza, Ed. Tecnos, Madrid 1977.
- RUTMAN, M., Programas de nutrición suplementaria, documento presentado al Segundo Congreso Latinoamericano de Tecnología de Alimentos, Sao Paulo, 1975.

- RUTMAN, M., GUTIÉRREZ, L. y ATALAH, E., A Supplement of Supplement: The Dose Effect, INVAL, Santiago de Chile, versión mimeografiada, 1977.
- SCHLESSINGER, C., Teoría y práctica de diseño de políticas de alimentación y nutrición, CONPAN, versión mimeografiada, 1977.
- SCITOVSKY, T., "Comment", American Economic Review, vol. LVI, N° 2, mayo de 1966.
- SELOWSKY, M. y TAYLOR, L., "The economics of malnourished children: An example of disinvestment human capital", Economic Development and Cultural Change, N° 22, Chicago, octubre de 1973.
- SMEEDING, T.M., "The antipoverty effectiveness of in-kind transfers", Institute of Research on Poverty, reprint N° 257, University of Wisconsin, Madison, Wis., 1977.
- Servicio Nacional de Salud, (SNS), Política de alimentación y nutrición, documento técnico, Santiago, 1974.
- SOLARI, A., FRANCO, R., ORTEGON, E. y LEONA, A., La pobreza en América Latina: concepto, descripción y políticas tendientes a su erradicación, ILPES, versión mimeografiada, septiembre, 1976.
- SOLIMANO G. y HAKIM P., Supplemental feeding as multinational intervention: The Chilean experience in the distribution of milk, MIT-International Nutrition Planning Program, Discussion Paper N° 2, 1975.
- STIGLER, G.J., "The cost of subsistence", Journal of Farm Economics, vol. XXVII, 1945.
- STREETEN, P. y BURKI, S., Basic Needs: An Issues Paper, Policy Planning and Program Review Department, World Bank, Washington, D.C., marzo de 1978.
- TABORGA, M., Estructura del consumo y grupo social, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1978.
- THURLOW, L., "The income distribution as a pure public good", Quarterly Journal of Economics, 85, mayo de 1971.
- UGALDE, A. y EMERY, R., "Political and organizational issues in assessing health and nutrition intervention", documento presentado a la Conference on the Measurement of the Impact of Nutrition and Related Health Programs in Latin America, Ciudad de Panamá, agosto de 1977.

UNDURRAGA, MARGOZZINI y MARIN, "Cumplimiento de algunas acciones de salud del programa materno-infantil a nivel de consultorios distritales", Pediatría, vol. 41, N° 46, Santiago de Chile, 1970.

UNITED NATIONS, Attack on Mass Poverty and Unemployment, Department of Economic and Social Affairs, ST/ECA/62, Nueva York, 1972.

United States Agency for International Development (USAID), Colombian Health Sector Analysis, US Agency for International Development, Bogotá, 1974.

VALIENTE, S. et al., "Nutrición como factor de salud", NES, CONPAN, enero de 1976.

VALIENTE, S. y ANABALON, S., Bibliografía chilena relacionada con políticas de alimentación y nutrición, Ed. Universitaria, Santiago, 1978.

VERGARA, P., "Naturaleza, localización geográfica y condicionamiento fundamentales de la pobreza rural", Estudios CIEPLAN, N° 9, Santiago de Chile, abril de 1977.

VERGARA, P., "Necesidades básicas y políticas contra la pobreza: la experiencia de Chile", Estudios CIEPLAN, N° 27, Santiago de Chile, (en prensa).

VICARIA DE LA SOLIDARIDAD, Ocho meses de labor, Santiago de Chile, versión mimeografiada, 1976.

VICARIA DE LA SOLIDARIDAD, Un año de labor, Santiago de Chile, versión mimeografiada, 1977.

VICARIA DE LA SOLIDARIDAD, Segundo año de labor, Santiago de Chile, versión mimeografiada, 1978.

VIVES, C., "La solidaridad una forma de evangelizar y de participar en la iglesia", Departamento de Investigaciones, Centro Belarmino, Santiago de Chile, marzo de 1978.

WATTS, H., "The measurement of poverty an exploratory exercise", Institute for Research on Poverty, U. of Wisconsin, Madison, Wis., 1967.

WATTS, H., "An economic definition of poverty", Institute for Research on Poverty. Reprint N° 53, U. of Wisconsin, Madison, Wis., 1969.

WEISBROD, B., The Economics of Poverty: An American Paradox, Prentice Hall, New Jersey, 1965.

- WEITZMAN, M.L., "Is the price system or rationing more effective in getting a commodity to those who need it most?", The Bell Journal of Economics, otoño de 1977, vol. 8, N° 2, 1977.
- WILLIAMS, K.N., Health and Development: An Annotated, Indexed Bibliography, J. Hopkins University, Baltimore, 1977.
- WOLFE, M., Basic Needs: Some Questions, Proyecto CEPAL/UNEP, versión mimeografiada, julio de 1978.
- WORLD BANK, An assault on World Poverty, John Hopkins University Press, Baltimore, 1970.
- ZSCHOCK, D.K. et al., Health Sector Financing in Latin America: Conceptual Framework and Case Studies, Office of International Health, Washington, D.C., 1976.