

INT-1577

~~CEPAL (1577)~~

Documento para discusión interna
Circulación restringida
Diciembre, 1977



ESQUEMA AMPLIADO DEL PROYECTO SOBRE POBREZA CRITICA
EN AMERICA LATINA

77-12-3271

ESQUEMA AMPLIADO DEL PROYECTO SOBRE POBREZA CRITICA
EN AMERICA LATINA

Este documento es un complemento del Proyecto sobre Pobreza Crítica presentado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a fines del mes de septiembre del presente año. Su objetivo es precisar el alcance, el contenido, las prioridades y algunos aspectos metodológicos de las distintas partes que componen dicho Proyecto.

En la primera parte se hace un breve resumen del contenido del capítulo que tratará de las características del desarrollo de América Latina en los últimos treinta años, destacando su relación con el fenómeno de la pobreza crítica.

El segundo capítulo trata de los aspectos descriptivos de la pobreza en la mayoría de los países de la región, que constituirán los antecedentes empíricos que servirán de base para determinar las líneas de pobreza, la incidencia, la brecha, los perfiles y otras relaciones útiles para el diseño de políticas.

En la tercera parte se presenta un esquema para el análisis de las políticas públicas encaminadas a aliviar y/o erradicar la pobreza crítica. Dados los recursos asignados al Proyecto, no es posible abordar simultáneamente todos los aspectos que aparecen en el análisis de políticas, de ahí surge la necesidad de fijar ciertas prioridades. Estas prioridades se indican en la última sección de este capítulo.

Finalmente, se incluye un apéndice que contiene los aspectos metodológicos del análisis de estrategias y de los instrumentos de política destinados a aliviar y/o erradicar la pobreza crítica.

Si bien en el actual informe se consideran sólo de manera parcial los aspectos sociales vinculados a la pobreza, ello no significa que en el estudio definitivo no se vaya a prestar la

/atención debida.

atención debida. Al contrario, en este último se considerarán, por un lado, los aspectos propiamente sociológicos, tales como las características de la estructura familiar, sus distintos modos de participación comunitaria y política, las estrategias de supervivencia familiar, etc., y, por otro, las dimensiones de los fenómenos relativos al desarrollo social (políticas sociales).

I. TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE LA REGION

En la primera parte se hará una descripción de las características globales del desarrollo de la región, utilizando el material elaborado para los trabajos presentados sobre estilos de desarrollo.

Dado que existe una diferencia acentuada entre grupos de países de la región en cuanto a su grado de desarrollo y a sus características estructurales (medio físico, población, organización productiva, relación con el exterior y estructura social), en lo posible se agruparán los países de mayor similitud en cuanto a su grado de desarrollo actual (aunque no potencial), para determinar aquellos rasgos comunes que pueden tener mayor influencia en la generación o perpetuación de condiciones de vida calificadas como de extrema pobreza.

Dentro de las limitaciones impuestas por la información disponible, se examinará de preferencia la demanda por trabajo originada en el crecimiento; la relación entre distribución del ingreso y crecimiento de sectores dinámicos; los agentes que han realizado el proceso de acumulación; la composición sectorial del producto; la relación de precios entre factores productivos (capital-trabajo); el grado de participación social (sindicalización, organismos intermedios, participación electoral, etc.); el grado de urbanización; la población rural en relación con el recurso tierra (superficie explotada, frontera, tenencia); el grado de apertura al exterior y dependencia del sector externo; etc.

/Para aquellos

Para aquellos países que se disponga de la información adecuada se analizarán los efectos que el crecimiento ha tenido sobre la pobreza respecto de las siguientes preguntas: a) ¿Se redujo la incidencia de la pobreza en los períodos observados? b) ¿Los que permanecieron pobres se hicieron más pobres o menos pobres en términos absolutos y relativos? c) ¿En qué medida el crecimiento económico benefició a los pobres y no pobres? y d) ¿Qué porcentaje de la brecha de la pobreza se ha cubierto en el período?

Además se establecerán algunas correlaciones entre los rasgos más característicos del desarrollo reciente y el índice de pobreza que resulta de la brecha determinada en función de las líneas de pobreza para cada país.

II. DESCRIPCION DEL FENOMENO DE LA POBREZA

El Proyecto Conjunto BIRF-CEPAL ha reunido y procesado una serie de encuestas de hogares de diversos países latinoamericanos y ha preparado entre otras informaciones una relativa a la distribución del ingreso para la mayoría de los países de la región.

El Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina dispone de esta información acumulada y será la principal fuente de datos empíricos que le servirá para establecer la dimensión de la pobreza en la región y sus características.

La información señalada se refiere a encuestas de hogares con cobertura nacional o urbana o restringida al área metropolitana. Los datos sobre el sector rural son más limitados y de menor confiabilidad. Por esta razón se está recurriendo a otras fuentes de información en colaboración con el Proyecto de Desarrollo Social Rural, cuya responsabilidad principal es cubrir dicho sector.

/1. Problemas de

1. Problemas de definición y medición

Para los efectos de este estudio se ha usado el concepto de pobreza absoluta en contraposición al de pobreza relativa. Este último considera la interdependencia entre el grupo definido como pobre (por ejemplo el 20 por ciento ó 40 por ciento de la población ubicada en los niveles de ingreso más bajos) y el resto de la población. Usando este concepto siempre existirán pobres.

En cambio la pobreza absoluta se refiere a aquella parte de la población que no logra alcanzar niveles comúnmente aceptados como mínimos en relación con nutrición, vivienda, vestuario y otras necesidades calificadas como básicas.

También podría usarse un criterio que combina a los dos anteriores, estableciendo la línea de pobreza al nivel determinado por la aplicación de un porcentaje al ingreso promedio de la población.

Adoptado el criterio de pobreza absoluta se presenta la dificultad para trazar una línea de pobreza para cada país, manteniendo un criterio común que permita las comparaciones de país a país a pesar de la heterogeneidad de situaciones.

El criterio adoptado para determinar las líneas de pobreza se basó en consideraciones nutricionales. Se calcularon los requerimientos nutricionales por persona para cada país, de acuerdo con los estudios realizados por la FAO y considerando la estructura de edad y sexo respectiva. Los requerimientos se definen como los mínimos para mantener a una persona o a una familia tipo en condiciones nutricionales saludables.

El paso siguiente consistió en proponer una canasta de alimentos que satisficiera los requerimientos de calorías y proteínas. La confección de esta canasta involucra el uso de dos criterios: uno de minimización de costos y otro de no alterar sustancialmente los

/hábitos de

los hábitos de consumo medio de la población del país respectivo. Para los efectos de colocar un valor a esa canasta de alimentos se tomaron los precios prevalecientes en cada país en el sector urbano y rural.

Las personas cuyo ingreso era equivalente o inferior al valor de la canasta determinada según el procedimiento anterior, se consideraron en condiciones de pobreza crítica o extrema.

Para determinar los hogares de pobreza crítica se multiplicó el número de personas del hogar por el valor de la canasta y se comparó el resultado con el ingreso total del hogar.

De la observación de las encuestas se constató que el 20 por ciento de los hogares más pobres gastaban aproximadamente el 50 por ciento de su ingreso en alimentos. De ahí se trazó una segunda línea de pobreza equivalente al doble del ingreso correspondiente a la primera línea, o sea, a la de la pobreza crítica.

En síntesis, los hogares de pobreza crítica se definieron como aquéllos que, dedicando la totalidad de su ingreso a la compra de alimentos, no logran adquirir la canasta de alimentos que cumple con los requerimientos mínimos nutricionales. Los hogares pobres son los que tienen un ingreso superior al valor de la mencionada canasta e inferior al doble de ella.

2. Dimensión de la pobreza crítica

Una vez determinadas las líneas de pobreza (P.E.) y (P), se puede calcular, país por país, la proporción de hogares que están bajo cada línea. Sobre esta base se puede elaborar un índice de pobreza que permita hacer un "ranking" de los países, ordenándolos en relación con dicho índice. Otra cuantificación importante que se

/puede realizar

puede realizar es la determinación de la brecha. Esto es, el cálculo de la deficiencia de ingreso del conjunto de familias ubicadas bajo la línea de pobreza extrema en relación con la línea de pobreza. La brecha puede expresarse como proporción del ingreso nacional para tener un orden de magnitud de los recursos que deberían ser absorbidos por ese conjunto de familias pobres para salir de su condición presente.

3. Perfiles de pobreza

Los perfiles de pobreza pretenden identificar algunas características de las familias pobres desde el punto de vista demográfico, de empleo, educacional y otros. La caracterización se realizará tomando una o dos variables a la vez.

La información disponible permite también elaborar otros tipos de análisis, como por ejemplo: la descomposición del ingreso total del hogar en varios factores.

- Ingreso total del hogar dividido por los ingresos derivados del trabajo asalariado.
- El total de los ingresos del trabajo dividido por el número de asalariados.
- El total de asalariados dividido por el número de miembros adultos del hogar.
- El total de miembros adultos dividido por el total de miembros de la familia.
- Esta última expresión se podría presentar como el múltiple entre el total de asalariados dividido por el número de miembros adultos activos del hogar y el total de adultos activos dividido por el total de adultos.

Estas relaciones son útiles puesto que proveen indicadores de algunas de las variables que se deberán tener en cuenta en el análisis de políticas. De la misma manera se podrá explorar otros

/aspectos derivados

aspectos derivados de los perfiles tales como: ¿En qué medida las familias pobres dependen de los ingresos del trabajo o de transferencias, comparadas con la situación del resto de las familias? ¿En qué medida ellas dependen del ingreso del jefe del hogar o del de otros miembros del hogar? ¿Hasta qué punto se pueden hacer pronósticos de pobreza sobre la base del ingreso derivado del trabajo solamente, o sólo sobre la base del ingreso del jefe del hogar? ¿Cuál es el comportamiento según el tamaño de la familia, la tasa de participación, la tasa de desempleo, la tasa de dependencia entre las familias ubicadas en distintas categorías de ingreso? ¿Qué se puede decir acerca de los perceptores secundarios de ingreso en los hogares pobres o extremadamente pobres?

La mayor o menor profundidad del análisis para cada país dependerá de la cantidad y calidad de las encuestas. Pero, en todo caso, se puede adelantar que este tipo de cuestiones puede examinarse en varios países de la región.

4. Balances sectoriales

Esta etapa de descripción también incluirá algunos balances o diagnósticos sectoriales que permitan evaluar la situación actual de los distintos países en áreas tales como las de educación, salud, vivienda, nutrición, servicios de utilidad pública, etc.

Estos balances sectoriales tendrán como objetivo cubrir algunos de los siguientes aspectos:

- ¿Qué porcentaje de la población, y en qué condiciones, tiene acceso a cada uno de los bienes o servicios provistos por los distintos sectores?
- ¿Cuál es el volumen y destino por categorías de ingreso del gasto o inversión pública en cada uno de estos sectores?

/- En las

- En las condiciones actuales, ¿qué posibilidades tienen los sectores pobres de acceder en un futuro cercano a esos bienes y servicios? ¿Cuál es el subsidio per capita recibido por aquellas familias pobres que se benefician de programas de gobierno en estos sectores y qué porcentaje representan estas familias del total de familias pobres?

III. ANALISIS DE POLITICAS

1. Objetivos del análisis de políticas en el Proyecto

En relación al análisis de políticas, el Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina se propone:

a) elaborar un esquema analítico para el diseño de estrategias nacionales de desarrollo que incorporen la erradicación de la pobreza crítica como uno de sus objetivos;

b) elaborar criterios y métodos para evaluar la eficacia de diferentes acciones y programas gubernamentales (instrumentos) dirigidos a la erradicación de la pobreza; y

c) proveer orientaciones sobre la eficacia de distintas estrategias e instrumentos de política, tanto de carácter general como referidas a algunos países de la región.

Debe destacarse que el Proyecto pretende no sólo elaborar una metodología para el diseño de políticas de erradicación de la pobreza sino también su aplicación a algunos países de la región, en la medida en que los estudios empíricos disponibles lo permitan. Más allá de su carácter ilustrativo, esta aplicación está dirigida a precisar cómo las condiciones propias de los distintos países influyen sobre la eficacia de las estrategias e instrumentos de política y a colaborar con los gobiernos de la región proveyendo orientaciones para la elección de políticas específicas. Sin embargo, no es propósito del Proyecto analizar qué políticas serían eficaces en relación a situaciones concretas de pobreza en la región.

/Como puede

Como puede apreciarse en la definición de los dos primeros objetivos, se distinguen dos etapas en el proceso de planeamiento de las políticas. La primera, de elección de una estrategia de política, se relaciona con la decisión básica sobre la cantidad de recursos que deben transferirse a los grupos pobres. El análisis de esas estrategias provee un marco adecuado para estudiar los posibles conflictos entre el objetivo de erradicar la pobreza y otros objetivos de la acción de gobierno.

En la segunda etapa el problema consiste en la elección de instrumentos de política para la implementación de las estrategias pertinentes. En el Proyecto se pondrá mayor énfasis en la elaboración de métodos para el análisis de instrumentos y en la evaluación de la eficacia de distintos instrumentos bajo condiciones diversas. Si bien la complejidad del proceso de planeamiento de las políticas explica esa distinción, debe tenerse en cuenta la conveniencia que eventualmente el diseño de instrumentos de política se inserte en el marco global de análisis de las estrategias.

El propósito de este capítulo del documento es definir las áreas de intervención estatal y las estrategias de política que serán consideradas en el Proyecto y desarrollar la metodología que se utilizará para el análisis de políticas, lo cual permitirá precisar el alcance del Proyecto en cuanto a este análisis. En la sección siguiente se explicita un marco conceptual para el análisis de la pobreza, cuyo propósito inmediato es definir las áreas de intervención estatal en que se centrará el Proyecto. En la Sección 3 se especifican estas áreas y se presenta un resumen de la metodología para el análisis de políticas. Una exposición más detallada de esta metodología se encuentra en el Apéndice de este capítulo.

/2. Un esquema

2. Un esquema conceptual para el análisis de la pobreza

a) Propósito, supuestos básicos y categorías analíticas del esquema

El análisis de las políticas de erradicación o alivio de la pobreza requiere un marco teórico que permita predecir los efectos de esas políticas sobre la asignación de recursos, la tasa de acumulación y crecimiento, la distribución del ingreso y la riqueza, los niveles de consumo y ahorro de cada grupo social, el comportamiento demográfico de las familias, etc. Sin embargo, la heterogeneidad de las economías latinoamericanas y la diversidad de situaciones de pobreza que se dan en la región no justifican el esfuerzo de desarrollar una teoría general del fenómeno de la pobreza con la pretensión de ser válida para toda la región.

En esta etapa de definición del Proyecto, en lugar de este marco teórico general se optó por plantear un esquema conceptual que cumple dos objetivos. Por una parte, recoge los elementos básicos del problema de la pobreza, que indudablemente son comunes a la mayoría de los países de la región. Por otra parte, representa un punto de partida para identificar las diversas áreas de posibles intervenciones por parte del Estado para la erradicación o alivio de la pobreza.

La elaboración teórica, así como el estudio empírico de los principales elementos de este esquema conceptual, constituyen el primer paso en la realización del Proyecto y servirán de base para sus etapas posteriores. En otras palabras, debido a que el objetivo central de este Proyecto es contribuir a la elaboración y diseño de políticas, la alternativa metodológica escogida consiste en renunciar, temporalmente, a un análisis de tipo "equilibrio general" del problema de la pobreza, procediendo a su parcialización o análisis por etapas. El análisis se centrará en el estudio detallado de cada uno de sus aspectos significativos desde el punto de vista del diseño de políticas. Eventualmente, el análisis de cada uno de estos aspectos podrá reintegrarse en un marco más general que sirva de base para una visión global del problema de la pobreza en la región.

/El esquema

El esquema conceptual descansa en un supuesto básico que se considera válido para todos los países de la región, excepto Cuba. Este supuesto se refiere a que los países tienen economías mixtas. El sistema de mercado es el principal mecanismo asignador de recursos y el principal mecanismo distribuidor de recompensas. Los distintos mercados presentan diferentes niveles de competitividad e integración. Existen mercados caracterizados por elementos monopólicos, u oligopólicos, y otros que alcanzan altos niveles de competitividad. Algunos mercados están integrados, otros fragmentados o segmentados. Existen distorsiones, externalidades, rigideces a la movilidad de factores, barreras a la entrada y falta de información en algunos mercados. A esto se une el rol o intervención del Estado, lo que origina el carácter mixto de estas economías. Tanto la importancia y dimensión, como los instrumentos y mecanismos de la intervención estatal, difieren largamente entre los distintos países de la región. Conceptualmente la intervención del Estado puede clasificarse como ente productor, como ente regulador y como ente redistribuidor. Es particularmente importante, dado el objetivo de este Proyecto, destacar que el mecanismo o principio distributivo dominante se basa en la valoración que estas economías mixtas y de competencia imperfecta dan al aporte, en términos de factores productivos, que cada individuo hace al proceso productivo. Esto significa que la capacidad de las familias para satisfacer sus necesidades está determinada fundamentalmente por el aporte de factores productivos que ellas hagan, lo que, unido a las reglas de valoración del sistema, determina su nivel de ingresos, y sólo residualmente por alguna valoración social de sus necesidades.

Las principales categorías analíticas de este esquema conceptual son las unidades económicas (familias, empresas, gobierno) y los mercados (de bienes y servicios, de trabajo y de capital). Aun cuando las unidades económicas pertinentes son entes colectivos,

/puede suponerse,

puede suponerse, como primera aproximación, que su comportamiento está determinado por un criterio de optimización bajo restricciones que están determinadas en parte por factores específicos a cada unidad y en parte por las oportunidades de intercambio con las demás unidades del sistema económico. Por el contrario, el mercado es una construcción abstracta que se relaciona con el conjunto de las decisiones de las unidades económicas y el ajuste de las oportunidades de intercambio para alcanzar la consistencia mutua de esas decisiones.

La finalidad del Proyecto exige centrar la atención al nivel de las familias y, particularmente, al nivel de las familias pobres y de los determinantes de las posibilidades con que éstas cuentan para satisfacer sus necesidades presentes y futuras. Sin embargo, esto no significa que deberán descuidarse las demás categorías analíticas mencionadas anteriormente, pues tanto los determinantes de la pobreza como las posibles áreas de intervención estatal están íntimamente relacionadas con ellas.

b) Los determinantes del nivel de bienestar o pobreza de las familias

El nivel de bienestar o pobreza depende de las posibilidades con que cuenta cada familia para satisfacer las necesidades básicas y del nivel de estas necesidades. Esas posibilidades para satisfacer las necesidades básicas dependen del ingreso real de cada familia, en tanto que el nivel de estas necesidades depende del tamaño y composición de la familia.

El ingreso real de una familia depende de su ingreso nominal y de los precios a los cuales puede adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades. El ingreso nominal de una familia corresponde a la suma de tres componentes generales.

/El ingreso

El ingreso que obtiene por el factor trabajo que aportan los distintos miembros de la familia ^{1/}. El ingreso que obtiene por el aporte de otros factores de producción de propiedad de la familia, y finalmente, las transferencias netas que la familia recibe de parte del resto de la comunidad.

Este esquema permite visualizar tres mecanismos básicos a través de los cuales se puede alterar los niveles de bienestar o pobreza de las familias pobres.

- i) Cambios en el ingreso de las familias pobres.
- ii) Cambios en los precios y condiciones a los cuales estas familias adquieren los bienes y servicios que consumen.
- iii) Cambios en el tamaño y composición de la familia.

Los cambios en el ingreso de las familias pobres pueden provenir de cambios en sus dotaciones de recursos productivos, de cambios en los precios, o a través de la amplia gama de mecanismos de transferencias de ingreso monetario o de bienes y servicios. Los precios y condiciones a los cuales las familias pobres pueden adquirir los bienes y servicios que consumen pueden afectarse a través de políticas de subsidios, de fijación de precios, crediticias, etc., o a través de la creación o promoción de mecanismos de comercialización orientados hacia las familias pobres. Finalmente, el tamaño y composición de la familia puede afectarse por políticas demográficas, o a través de cambios en las condiciones económicas que afecten el conjunto de incentivos que determinan el comportamiento demográfico de las familias. Cada uno de estos mecanismos dará origen a distintas áreas, políticas e instrumentos de intervención por parte del Estado para erradicar o aliviar la pobreza. La deseabilidad y eficiencia de

^{1/} El trabajo dentro del hogar desarrollado por algunos miembros de la familia, aun cuando no origina ingreso monetario, debe ser considerado como una fuente de ingresos equivalente al valor de los bienes y servicios que esas personas producen.

las distintas políticas e instrumentos dependerán de las características específicas de cada país respecto al comportamiento de los distintos agentes económicos (familias, empresas, gobierno) y de las características de los distintos mercados (bienes y servicios, trabajo y capital). Por lo tanto, previo a una enumeración y análisis más detallado de las distintas áreas de intervención estatal, interesa destacar los aspectos más importantes del comportamiento de algunos agentes económicos y de las características de algunos mercados.

i) Respecto al comportamiento de las familias pobres, interesan cinco áreas de decisión. Asignación de los recursos familiares, distribución intrafamiliar del ingreso, tamaño y composición de la familia, localización geográfica y participación social.

Respecto a la asignación de los recursos familiares, interesa especialmente identificar los determinantes de las tasas de participación en la fuerza de trabajo y de sus decisiones respecto a adquisiciones de capital humano. En la medida en que los problemas de pobreza sean particularmente graves para ciertos subgrupos dentro de la familia (niños, ancianos), interesa conocer los determinantes de la distribución intrafamiliar del ingreso. Respecto al comportamiento demográfico de las familias, interesa conocer tanto los determinantes de ese comportamiento, como sus consecuencias para el bienestar familiar, en lo que se refiere a tamaño (fecundidad y mortalidad) y localización (migración) de las familias pobres.

Finalmente, la participación de las familias pobres en organizaciones interpersonales para satisfacer sus necesidades a través de acciones colectivas constituye un campo muy amplio de análisis. Puede distinguirse entre las organizaciones que tienen por objeto el acceso al poder estatal de coerción, aquellas dirigidas a un mayor poder de negociación con otras organizaciones privadas y que, por lo tanto, condicionan el acceso de las familias pobres a los mercados, y por último las organizaciones que satisfacen directamente alguna necesidad de sus miembros. En el esquema conceptual se considerarán las dos últimas.

/ii) Respecto a

ii) Respecto a las características de los mercados pertinentes. Dada su dotación de recursos las oportunidades de intercambio que una familia pobre tiene en un momento determinado dependen del estado general de la economía (es decir, de las demandas y ofertas de los distintos bienes y servicios, de trabajo y de capital ^{1/}), y de las condiciones de acceso a los distintos mercados. El primer determinante se relaciona con cantidades y precios, mientras que el segundo se refiere a los factores que inciden sobre el grado de integración (o segmentación) de cada mercado.

El estado general de la economía en un momento determinado resume el patrón de desarrollo que la economía ha estado siguiendo en el pasado ^{2/}. La composición tanto de la oferta como de la demanda agregada interna por bienes y servicios en un momento dado depende principalmente del patrón de desarrollo. Desde el punto de vista de las familias pobres, esa oferta agregada interesa en cuanto la demanda por factores se deriva de la misma. Las oportunidades de la familia en los mercados de bienes y servicios están determinadas tanto por aquella oferta y demanda como por el grado de apertura externa de la economía.

1/ Eventualmente será útil distinguir entre demandas y ofertas potenciales y demandas y ofertas efectivas, si las unidades económicas enfrentan restricciones cuantitativas en algún mercado. Este tipo de restricciones es generalmente más importante cuanto menor es la unidad de tiempo del análisis, pero no debe descartarse a priori que pueda ser significativa durante largos períodos en algunos mercados.

2/ Este patrón puede describirse en términos de:

- a) la dotación global de recursos de la economía (recursos naturales, capital físico, capital humano, tecnología);
- b) la composición intersectorial e intrasectorial del producto;
- c) la distribución del usufructo y de la propiedad de los recursos; y
- d) el grado de apertura de la economía al resto del mundo.

Por su parte, el grado de integración de cada mercado depende de:

- a) la existencia de barreras naturales derivadas de los costos en que deben incurrir tanto oferentes como demandantes, sea por su localización geográfica o por información incompleta sobre las oportunidades mismas de intercambio;
- b) la existencia de barreras artificiales, impuestas por el gobierno o por organizaciones privadas, que restringen la entrada a un determinado mercado o implican una discriminación entre oferentes o demandantes, no por atributos personales, sino por el bien o servicio ofrecido o demandado; y
- c) la existencia de discriminación personal entre oferentes y/o demandantes por factores personales, tales como: sexo, religión, raza, etc.

De la sección anterior puede inferirse que, en principio, todos los mercados son de interés para el análisis de las familias pobres. Por lo tanto, es necesario precisar qué mercados tienen particular relevancia (potencial o efectiva) para el diseño de políticas de erradicación o alivio de la pobreza.

En cuanto a los mercados de bienes y servicios es conveniente distinguir entre:

- a) bienes y servicios demandados para satisfacer necesidades básicas presentes y que contribuyen a la formación de capital humano;
- b) bienes y servicios demandados para satisfacer otras necesidades presentes;
- c) bienes y servicios producidos por la familia para su venta en el mercado; y
- d) bienes y servicios demandados como insumos para la producción mencionada en c).

Como primera aproximación puede suponerse que los bienes y servicios incluidos en a) se relacionan con nutrición, salud, educación y vivienda. La importancia de los mercados por estos bienes y servicios se deriva directamente de la preocupación por la pobreza.

/Más aún,

Más aún, como se vió en la sección anterior, podría plantearse que el bienestar de las familias está fundamentalmente determinado por la satisfacción de esas necesidades básicas, que además condicionan la formación de capital humano. Por cierto, la distinción entre a) y b) es arbitraria y eventualmente puede ser necesario ampliar los bienes y servicios incluídos en a). Por el momento se continuará utilizando aquella aproximación.

Cuando la dotación de recursos de la familia incluye algunos activos físicos, los mercados c) y d) adquieren importancia. El acceso a los mercados de bienes y servicios incluídos en d) es un factor determinante de la productividad de esos activos, mientras que las oportunidades de intercambio de los bienes y servicios ofrecidos determinan el ingreso monetario derivado de esta actividad ^{1/}.

Respecto de los mercados de trabajo, es difícil plantear una clasificación como en el caso anterior que sea de interés para el análisis de las familias pobres. El problema radica en que esa clasificación debería basarse en los factores objetivos que determinan que los servicios de distintas personas no son sustitutos perfectos desde el punto de vista de la empresa que demanda esos servicios, pero en los mercados de trabajo los factores subjetivos parecen predominar sobre los objetivos. Esta dificultad explica

^{1/} En relación a este punto es preciso distinguir entre i) el trabajo por cuenta propia asociado con una habilidad específica y una disponibilidad inadecuada de activos físicos, y ii) el trabajo por cuenta propia cuando no se dispone de tal habilidad. El párrafo se refiere sólo al primer caso, porque es posible identificar en situaciones específicas los mercados de bienes y servicios pertinentes para las decisiones de la familia pobre (por ejemplo, productores agropecuarios). La diversidad de servicios ofrecidos en el segundo caso no permite tal identificación (la misma persona puede ser indistintamente vendedor ambulante, jardinero, etc.)

/la proliferación

la proliferación de hipótesis sobre la segmentación de los mercados laborales. En lugar de plantear una clasificación para aplicarla a situaciones que pueden ser muy diferentes, parece apropiado que en cada caso particular se analice la clasificación pertinente, como parte del problema de las condiciones de acceso de las familias pobres a los mercados de trabajo.

La importancia (potencial) que con respecto a la pobreza tienen los mercados de capitales está asociada con su oferta de instrumentos de crédito y no con su demanda de activos financieros. La potencialidad de las familias pobres como prestatarios depende principalmente de las oportunidades para la producción doméstica (o en empresas pequeñas) de bienes y servicios para el mercado. Por lo tanto, los mercados de capital que deben enfatizarse en el análisis son los mercados de crédito.

En relación a los mercados de capital deben tenerse en cuenta también los sistemas de seguridad social que cumplen las dos funciones de esos mercados: redistribuir el ingreso de una unidad económica en el tiempo (ahorro) y transferir el riesgo entre esas unidades (seguro). La importancia de estos sistemas es más potencial que efectiva. Además, este tipo de organización constituye una posibilidad de participación de las familias pobres.

c) Áreas de intervención estatal

En la sección anterior se visualizaron tres grandes mecanismos de intervención para erradicar o aliviar la pobreza: ingreso de la familia, precios y condiciones a los cuales adquiere los bienes y servicios que consume, y tamaño y composición de la familia.

i) El ingreso de una familia pobre puede afectarse por cambios en su dotación de factores (trabajo y capital), o por cambios en las retribuciones que por ellos obtiene, o por transferencias.

/La dotación

La dotación efectiva del recurso trabajo de una familia pobre puede afectarse incrementando el stock de capital humano de sus miembros, o incrementando la demanda por trabajo (no calificado o semicalificado), de manera de permitir la incorporación a la fuerza de trabajo de un mayor número de miembros de las familias pobres. El incremento del stock de capital humano puede lograrse a través de políticas de educación, capacitación laboral, nutrición, salud, etc. El incremento de la demanda por trabajo no calificado, que también puede repercutir en su precio, puede lograrse mediante dos tipos de políticas. Por una parte, mediante políticas que tienen como objetivo promover una mayor integración de los mercados laborales bajo el supuesto de que la actual segmentación de los mismos discrimina en contra de las familias pobres. Dentro de esta categoría podrían englobarse todas aquellas políticas tendientes a nivelar el grado de organización, nivel de sindicalización y poder de negociación de los distintos sectores de la fuerza de trabajo. Esto reviste particular importancia debido a que son los sectores más pobres los de menor grado de organización, nivel de sindicalización y poder de negociación.

Por otra parte, mediante políticas que tiendan a incrementar la demanda agregada por trabajo. Estas últimas pueden clasificarse de acuerdo al nivel al cual actúan en tres grupos:

1. Las que afectan la tasa de acumulación y crecimiento de la economía (políticas de ahorro e inversión internas y externas).
2. Las que afectan la composición sectorial del producto (composición intersectorial e intrasectorial del producto).
3. Las que afectan las decisiones tecnológicas al nivel de la empresa. A su vez estas pueden separarse en dos grupos. Las que actúan al nivel del conocimiento tecnológico y las que actúan a través de los precios relativos de los factores. (Políticas de investigación o adquisición de nuevas tecnologías, políticas de precios, impuestos y subsidios a los factores).

/Dada la

Dada la nula capacidad de ahorro de las familias pobres, el stock de capital físico de éstas deberá ser afectado básicamente a través de transferencias. Estas pueden involucrar redistribuciones de activos físicos existentes (tierra y capital), asignaciones preferenciales del flujo de nuevos activos físicos provenientes de la inversión, acceso preferencial al crédito u otros canales. La productividad o retribución que por sus recursos no laborales obtienen las familias pobres (trabajadores por cuenta propia, pequeños empresarios, pequeños agricultores) ofrece otro campo de intervenciones. Entre éstas se pueden destacar los programas de asistencia técnica, programas de comercialización de los productos e insumos utilizados por estas familias, políticas crediticias, etc.

Finalmente, respecto a las transferencias, éstas pueden tomar la forma de transferencias de ingreso monetario (políticas tributarias, políticas previsionales y de asignación familiar) o de transferencias en bienes y servicios. Estas últimas pueden contribuir a la dotación de capital humano de las familias pobres.

Existen otras áreas de intervención cuyo impacto sobre el nivel de ingreso de las familias puede canalizarse a través de múltiples mecanismos. La promoción por parte del Estado de la participación social y organización de las familias pobres constituye una de ellas. Esta mayor participación y organización de las familias pobres puede afectar su ingreso a través de un mayor poder político que les permita afectar las decisiones socio-económicas del gobierno, a través de un mejor acceso y mayor poder de negociación en los distintos mercados, o a través de la creación de organismos que satisfagan directamente algunas necesidades de sus miembros.

La localización geográfica de las familias pobres constituye otra de estas áreas. Las políticas migracionales pueden traducirse en un traslado de familias pobres desde regiones caracterizadas por

/condiciones adversas

condiciones adversas en los mercados de trabajo, capital y bienes y servicios, de difícil o nulo acceso a las transferencias y servicios sociales prestados por el gobierno, hacia regiones caracterizadas por mejores condiciones en los mercados laborales y de bienes y servicios, mayor acceso al crédito, transferencias y servicios sociales prestados por el gobierno (programas redistributivos, de salud, de educación, de nutrición, servicios de utilidad pública, etc.).

ii) Los precios y condiciones a los cuales las familias pobres adquieren los bienes y servicios que consumen constituyen otra área de intervención. Esta línea de acción puede revestir particular importancia debido a la frecuente observación empírica de que los precios pagados por las familias pobres por los bienes y servicios que consumen son mayores que los pagados por los demás sectores de la economía. Estos precios y condiciones pueden afectarse a través de políticas de precios y subsidios, a través de la creación o promoción de mecanismos de distribución orientados especialmente hacia las familias pobres, o a través de una mayor organización social de las mismas.

iii) El tamaño de la familia constituye un tercer foco de atención. Es indudable que una reducción forzada del mismo, aun cuando pueda incrementar el ingreso per cápita, no representa necesariamente un incremento del bienestar. Sin embargo, la observación empírica parece indicar que los aspectos demográficos juegan un importante rol en el fenómeno de la pobreza (altas tasas de dependencia, bajas tasas de participación, etc.). De aquí que parece apropiado distinguir entre cambios en el comportamiento demográfico (fecundidad) voluntarios y no voluntarios. Como se verá más adelante, el análisis se centrará en los primeros y, más específicamente, en el análisis del impacto que el resto de las políticas de erradicación o alivio de la pobreza pueda tener sobre las tasas de fecundidad y mortalidad.

/Finalmente, es

Finalmente, es importante distinguir las distintas áreas, políticas o instrumentos de intervención de acuerdo a dos criterios. Por una parte de acuerdo a la transitoriedad o permanencia del efecto de la intervención sobre el nivel de bienestar o pobreza de una familia. Por otra parte, de acuerdo a la distribución en el tiempo de los efectos sobre el bienestar o pobreza de las distintas intervenciones. El primer criterio permite distinguir entre intervenciones de efecto transitorio (el efecto dura mientras dura la intervención) e intervenciones de efecto permanente. El segundo criterio distingue entre aquellas intervenciones cuyo efecto sobre el bienestar y la pobreza es inmediato y de aquellas cuyo efecto pleno sólo se dará en un período futuro.

3. Aspectos prioritarios para el Proyecto

El esquema conceptual presentado en la Sección III.2 ha destacado un conjunto de elementos comunes a las diversas situaciones de pobreza que se dan en la región. Debe insistirse que no es propósito del análisis de políticas en el Proyecto considerar casos concretos para los cuales sería necesario evaluar previamente la importancia relativa de aquellos elementos y además incorporar factores específicos que no se han tenido en cuenta por el nivel de abstracción del esquema. Tampoco es posible que el Proyecto incluya un análisis exhaustivo de cada una de las áreas de intervención estatal mencionadas en la última parte de la Sección III. 2.

La elección de las áreas específicas que se considerarán en el Proyecto se ha hecho teniendo en cuenta tanto la evidencia, parcial y discutible, sobre la importancia relativa de esas áreas para la mayoría de las familias pobres en la región como los recursos que dispondrá el Proyecto. En todo caso se acepta el supuesto que la transferencia de recursos es necesaria para la erradicación de la pobreza, pero que puede no ser suficiente para que las familias pobres

/dispongan eventualmente

dispongan eventualmente de una capacidad propia de generar y obtener un ingreso monetario que les permita satisfacer sus necesidades presentes y futuras. Por lo tanto, esa transferencia de recursos debe complementarse con acciones estatales que inciden sobre su localización geográfica, su participación social y sus oportunidades de intercambio en los distintos mercados.

Las áreas específicas que serán consideradas en el Proyecto se han dividido en dos grupos. En el primero se incluyen aquellas áreas prioritarias que los recursos previstos permitirían analizar. Las áreas del segundo grupo, cuya importancia para la mayoría de las familias pobres en la región puede ser similar a la de las anteriores, serán analizadas en la medida que el Proyecto disponga de recursos adicionales.

Las áreas incluídas en el primer grupo son las siguientes:

- a) Acceso a bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas presentes y para la formación de capital humano (nutrición, salud, educación, vivienda);
- b) acceso a la propiedad y el usufructo de la tierra;
- c) acceso al mercado de crédito;
- d) acceso al mercado de trabajo y promoción de la demanda por trabajo;
- e) localización geográfica de las familias pobres; y
- f) promoción de la participación social de las familias pobres.

La importancia de a) se relaciona directamente con la preocupación por la pobreza absoluta, por sus consecuencias tanto para el bienestar como para la capacidad de generar ingreso de las familias pobres. Las necesidades incluídas en a) se han limitado a aquéllas sobre las cuales existe algún consenso sobre su carácter básico. Las acciones de gobierno dirigidas a satisfacer estas necesidades de las familias pobres incluirían:

- i) La redistribución directa de recursos hacia esas familias a través de la provisión por el gobierno de los bienes y servicios pertinentes;

/ii) La redistribución

- ii) la redistribución directa de recursos hacia las familias pobres a través de subsidios específicos para la compra de esos bienes y servicios; y
- iii) la redistribución indirecta a través de la intervención estatal en los mercados de esos bienes y servicios.

El acceso a la propiedad y el usufructo de activos reales en general es determinante de la capacidad de generar ingreso de las familias pobres. Es sabido que la mayoría de estas familias en la región se encuentra localizada en las zonas rurales y que el acceso a la tierra limita el grado de utilización de sus recursos humanos. Sin desconocer que en situaciones concretas el acceso a otros activos reales puede ser tan importante como el acceso a la tierra, en el Proyecto se considerará sólo al último por su generalidad. Las acciones de gobierno incluirían en este caso:

- i) la redistribución directa de la propiedad o el usufructo de la tierra por el gobierno;
- ii) la redistribución directa de recursos a través de subsidios específicos para la compra de tierra o de sus servicios;
- iii) la promoción de mecanismos de asignación de la tierra y de sus servicios que no discriminen en contra de o den un acceso preferencial a las familias pobres; y
- iv) la redistribución indirecta a través de la intervención estatal en el mercado de la tierra y del arrendamiento de tierra.

El acceso al mercado de crédito es importante para que las familias pobres puedan emprender actividades productivas por cuenta propia, pues condiciona la capacidad de compra tanto de activos reales o de sus servicios como de insumos que inciden sobre la productividad del capital humano y de los activos reales. Dado que esa importancia no está limitada a las zonas rurales, en el Proyecto se pondrá énfasis en el problema general de acceso a este mercado independientemente de las actividades específicas. La acción estatal incluiría en este caso:

- /i) la promoción de

- i) la promoción de mecanismos de asignación del crédito que no discriminen en contra de o den un acceso preferencial a las familias pobres;
- ii) la asignación directa de crédito a través de instituciones financieras estatales; y
- iii) la redistribución indirecta a través de la intervención estatal en el mercado de crédito.

La capacidad de las familias pobres de obtener un ingreso monetario depende también de las oportunidades de empleo y de las remuneraciones asociadas con los empleos disponibles. La estructura del mercado de trabajo y la demanda por trabajo son importantes para las familias pobres tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales, por lo que en el Proyecto se tendrán en cuenta ambos casos. La acción estatal en relación al mercado de trabajo incluiría:

- i) la promoción de la demanda por trabajo a través de políticas que inciden sobre la composición sectorial e intrasectorial de la producción, la tecnología y los precios relativos de los factores ^{1/};
- ii) la promoción de mecanismos de asignación de los empleos que no discriminen en contra o den un acceso preferencial a las familias pobres.

Aun cuando es difícil precisar en qué medida la erradicación de la pobreza en la región requerirá la reubicación geográfica de las familias pobres, la magnitud de las migraciones internas (y en algunos países de las migraciones internacionales) sugiere que la transferencia de recursos para aliviar la pobreza en los actuales lugares de residencia sería en algunos casos sustancialmente mayor que la necesaria

^{1/} Aun cuando no se mencionan las acciones que inciden sobre la acumulación de capital físico y el crecimiento del producto, en el análisis de estrategias de política serán consideradas las consecuencias de las estrategias de crecimiento sobre la demanda por trabajo. Por el contrario, a nivel de instrumentos de política no serán analizadas esas acciones. Además, cuando se analicen las políticas que se mencionan en el texto, deberán tenerse en cuenta sus consecuencias sobre las remuneraciones.

si se promoviese un cambio de localización. Es claro que las otras políticas de erradicación de la pobreza tendrán efectos sobre las migraciones ^{1/}, pero sólo en relación a situaciones concretas puede evaluarse si esas políticas atenuarán o, por el contrario, estimularán las corrientes migratorias. Por lo tanto, en el Proyecto el análisis de políticas que tienen por objetivo inmediato la reubicación geográfica de las familias pobres debe centrarse tanto en la creación de estímulos para esa reubicación como en la transferencia de recursos para disminuir el costo privado de la misma.

En cuanto a la participación social, el Proyecto pondrá énfasis en la promoción de la participación de las familias pobres en organizaciones dirigidas a un mayor poder de negociación frente a otras organizaciones privadas y/o a satisfacer directamente necesidades o demandas de sus miembros. La importancia potencial de esa participación se deriva de la existencia de organizaciones privadas que limitan el acceso a los mercados y que han obtenido un poder monopólico o cuasi-monopólico, de economías de escala en la producción de ciertos bienes y servicios, y en general de las ventajas asociadas con internalizar externalidades de actividades de sus miembros. Esta participación de las familias pobres será considerada primero en sus aspectos generales y luego en relación con los bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas, con la propiedad y el usufructo de la tierra, con el crédito y con el trabajo ^{2/}.

^{1/} En el esquema conceptual se destacó la importancia del tamaño de la familia para su capacidad de generar y obtener un ingreso monetario y para su bienestar. Sin embargo, en el Proyecto no se analizará la intervención estatal para controlar la tasa de fecundidad de las familias pobres. Esto no significa que en el análisis de otras políticas no se tendrá en cuenta su incidencia sobre las tasas de fecundidad y de mortalidad de las familias pobres.

^{2/} En el Apéndice a este Capítulo no se incluyen aspectos metodológicos referidos al análisis de la promoción de la participación social.

En el segundo grupo se incluirían tres áreas de intervención estatal. La primera se relaciona con el acceso de las familias pobres a la previsión social, tomando en cuenta las tres funciones que generalmente cumplen estas organizaciones, es decir, de ser un mecanismo de ahorro (jubilación), un mecanismo de seguro (incapacidad física), y un mecanismo redistributivo (asignaciones familiares). La segunda se refiere a los sistemas de comercialización que inciden sobre el acceso de las familias pobres, en algunos casos en cuanto demandantes y en otros en cuanto oferentes, a los mercados de distintos bienes y servicios. Por último, se consideraría el acceso de las familias pobres a la tecnología, poniendo énfasis en la promoción de mecanismos de difusión por su importancia para las actividades productivas por cuenta propia.

El enfoque metodológico para el análisis de políticas, desarrollado en el Apéndice, distingue dos niveles en el proceso de planeamiento de las acciones de gobierno. Un primer nivel global o macroeconómico se centra en las decisiones básicas que caracterizan a las estrategias de política. En el otro nivel se plantea la elección de instrumentos específicos de política para implementar esas estrategias. En relación al objetivo concreto de erradicar la pobreza, esa distinción implica fundamentalmente que en el primer nivel debe decidirse la cantidad de recursos a transferirse a los grupos pobres y en el segundo los recursos específicos y los mecanismos de esa transferencia. Sin embargo, como se ha visto, el análisis de estrategias e instrumentos de política no estará limitado a la redistribución de recursos.

Con respecto al primer nivel, el Proyecto se propone elaborar un marco analítico para el diseño de estrategias nacionales de desarrollo que incorporen la erradicación de la pobreza crítica como uno de sus objetivos y proveer orientaciones sobre la eficacia de distintas estrategias. Ese marco analítico estará basado en el enfoque cuantitativo de la política económica.

/En el

En el diseño de estrategias de políticas es conveniente distinguir entre:

a) la evaluación de estrategias específicas, que básicamente consiste en la predicción de las variables objetivo (es decir, los argumentos de la función de bienestar social) condicional a cada estrategia; y

b) la elección de la estrategia óptima para la consecución de objetivos predeterminados (es decir, para alcanzar valores predeterminados de las variables objetivo) o de la estrategia que maximiza la función objetivo del gobierno.

Aun cuando metodológicamente el paso a) no es necesario, las dificultades para el análisis empírico de b) hacen aconsejable partir por a). Además, la evaluación mencionada en a) es particularmente apropiada para proveer orientaciones sobre la eficacia de una estrategia bajo condiciones alternativas.

Las estrategias específicas que se considerarán en el Proyecto se han definido teniendo en cuenta que la decisión básica a este nivel se relaciona con la cantidad de recursos a redistribuirse a los grupos pobres. Esas estrategias son:

a) de crecimiento convencional que no incluyen políticas de erradicación de la pobreza y que proveen un patrón de comparación para las otras estrategias;

b) redistributivas, que incorporan en las anteriores la transferencia de recursos a los grupos pobres; y

c) redistributivas y de promoción de las oportunidades de intercambio de las familias pobres en los mercados de trabajo y de capital.

La evaluación de las estrategias específicas de política estará orientada a responder las siguientes preguntas:

a) definiendo pobres como aquellos cuyos ingresos están inicialmente por debajo de una línea de pobreza real constante, ¿aumentará o disminuirá la incidencia de la pobreza, es decir, la fracción de la población clasificada como pobre?

/b) definiendo la

b) definiendo la brecha de la pobreza como la cantidad en que deberían aumentar los ingresos de los pobres para alcanzar la línea de pobreza, ¿cuánto de esta brecha será cubierta?

c) ¿en qué medida el crecimiento económico beneficiará a aquellos que inicialmente son considerados pobres y a los no-pobres? y

d) ¿serán aquellos que permanecen pobres aún más pobres, en términos absolutos y relativos?

Por último, en el esquema analítico que se elabore para el diseño de estrategias debe plantearse el problema de la cantidad de recursos que deben redistribuirse o para alcanzar un determinado objetivo en cuanto a erradicación de la pobreza o para maximizar la función de bienestar social dado el "trade-off" entre objetivos que enfrenta el gobierno. Aun cuando el análisis empírico que servirá de fundamento a las orientaciones sobre la eficacia de distintas estrategias se concentre en la evaluación de estrategias específicas, el objetivo metodológico del análisis de políticas en el Proyecto requiere la consideración explícita de aquel problema y de las técnicas de solución del mismo.

El grado de abstracción de los modelos cuantitativos en que se basará el análisis de estrategias de política limita su utilidad. Este tipo de análisis permite definir metas cuantitativas globales de política económica, pero sus consecuencias operacionales son restringidas porque no es posible especificar a partir de él cómo se obtendrán esas metas. La extensión de ese marco analítico al diseño de instrumentos de política requeriría la formulación de modelos cuantitativos desagregados cuya estimación puede anticiparse que no será posible en el futuro inmediato. No debe inferirse, sin embargo, que el análisis de instrumentos de política debe posponerse. Por el contrario, en el Proyecto se pondrá énfasis en este tipo de análisis por su mayor utilidad inmediata.

/En relación

En relación al análisis de instrumentos de política, el Proyecto se propone tanto elaborar criterios y métodos para evaluar su eficacia como proveer orientaciones sobre esta eficacia bajo condiciones alternativas relacionadas con las características de los países de la región. Además de la eficacia de los instrumentos deberán considerarse los factores que condicionan su viabilidad, aunque la especificidad de los mismos no permita un tratamiento común. Estos factores serán analizados en relación a cada instrumento particular.

La definición de instrumentos específicos de política debe ser considerada en el Proyecto mismo y no en esta etapa. Esa definición supone que se ha realizado un diagnóstico apropiado sobre cada una de las áreas de intervención estatal prioritarias para el Proyecto. Estos diagnósticos, que constituirán el primer paso del análisis de políticas en la etapa de ejecución del Proyecto, serán decisivos en cuanto a proveer el conocimiento teórico y empírico necesario para ese análisis. Su calidad y alcance determinarán el éxito del Proyecto respecto a su objetivo de dar orientaciones sobre la eficacia de distintas estrategias e instrumentos de política para los países de la región.

El conocimiento empírico sobre la situación y el comportamiento de las familias pobres y sobre la estructura económica de los países de la región en relación a cada una de las áreas prioritarias, deberá generarse fundamentalmente a partir de los estudios disponibles pues los recursos del Proyecto no permitirán emprender nuevos trabajos empíricos. A partir de ese conocimiento deberá intentarse una tipología de los países de la región en relación a cada área que permita luego el análisis de políticas en términos de los tipos identificados y no de países específicos ^{1/}.

^{1/} Es probable que en algunos casos los estudios empíricos disponibles estén referidos a unos pocos países y que, por lo tanto, no se pueda hacer una clasificación como se propone en el texto. En estos casos el análisis empírico de políticas deberá limitarse a esos pocos países, aun cuando en el análisis teórico se consideren situaciones que podrían ser pertinentes para los demás países de la región.

Dado el énfasis que se pondrá en el diseño de instrumentos de política, la elaboración de una metodología para su evaluación es fundamental. La diversidad de acciones específicas que el gobierno puede emprender para alcanzar los objetivos que se haya propuesto para aliviar o erradicar la pobreza requiere disponer de criterios y métodos que permitan evaluar la eficacia relativa de esas acciones. Los intentos recientes de extender el análisis costo-beneficio de proyectos de inversión para incorporar explícitamente objetivos redistributivos, proveen el marco de referencia para la metodología que se pretende desarrollar en el Proyecto. El esfuerzo mayor se concentrará en su aplicación al análisis de algunos instrumentos específicos para precisar, en base al conocimiento empírico antes mencionado, los determinantes de su eficacia.

