NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO

E/CEPAL/PROY.1/4

Julio de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CATALOGADO

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS

POBREZA, INFANCIA Y JUVENTUD EN AMERICA LATINA

El autor, Fernando Galofré, es funcionario del Proyecto que ejecuta la CEPAL sobre Pobreza Crítica en América Latina (RLA/77/018). Las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad.

79-7-1555

INDICE

		Página
1.	La magnitud del problema	1
2.	En torno al concepto de pobreza	4
3.	Concepto y medición de la pobreza	8
	a) Los criterios de pobreza	8
	b) Conceptos operacionales	10
	c) Los indicadores	12
4.	Extensión y perfiles de la pobreza en América Latina	13
5.	La antesala al ciclo de la pobreza	19
6.	¿Es irreversible la pobreza?	25

/1. La

1. La magnitud del problema

Algunos estudios recientes arrojan cierta luz optimista respecto a la posibilidad de erradicar, o aliviar considerablemente, la situación de miseria y pobreza en que se debaten millones de latinoamericanos. Este optimismo se basa principalmente en que el cálculo de los déficit de pobreza - esto es, de la cantidad de recursos que es necesario transferir a los pobres para que abandonen su condición de tales - no muestra que la tarea sea imposible, al menos desde el punto de vista cuantitativo.

Estos cálculos han mostrado que, dada la distribución de ingresos actualmente existente en los países, la parte del ingreso disponible de las personas que debiera ser redistribuida y transferida a los estratos definidos como pobres no es pequeña, pero tampoco inabordable. Para la mayoría de los países que cuentan con estimaciones de dichos déficit, éstos no exceden al 10% del ingreso disponible; y en varios, sólo sería necesario efectuar transferencias por menos del 5% de ese ingreso.1/ Todo ello indica que, poniendo en práctica en forma efectiva las políticas adecuadas, y aun con niveles de recursos productivos similares a los actuales, una buena parte de los países de la región podría, en un plazo razonable, erradicar o aliviar considerablemente la condición de la población identificada como pobre.

Es evidente que esto no implica subestimar las dificultades políticas y técnicas de semejante transferencia. Pero podría haber ocurrido que el potencial económico fuera insuficiente para cubrir, aun distribuyendo sus frutos equitativamente, las necesidades básicas de todos. O podría haber sido tan escaso que para atender esas necesidades fuera indispensable disminuir drásticamente los ingresos de los estratos altos y medios. En

---

1/ Estimaciones basadas en cifras para nueve países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México, Perú y Venezuela. Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 1978 y La Dimensión de la Pobreza en América Latina, de Oscar Altimir, Cuadernos de la CEPAL Nº 27, Santiago de Chile, 1979.

/comparación con

comparación con dificultades de ese tipo, la superación de la pobreza en el continente aparece relativamente accesible.2/

Aun reconociendo la enorme dificultad conceptual y técnica de las comparaciones de pobreza, diversos organismos han intentado cuantificar las proporciones de población que se encuentran en estados de pobreza. Puede tenerse una idea aproximada de la magnitud de la pobreza en el mundo y en la región observando las cifras del cuadro 1.

Primero, el cuadro nos muestra las discrepancias en la incidencia de la pobreza según las diferentes fuentes. Ello es todavía relativamente normal en las estimaciones de las poblaciones pobres, y es un punto al cual nos referiremos más adelante. Luego, aparece claro que América Latina no es el continente con mayor proporción de pobres en su población y que esta proporción tendería a disminuir; sin embargo, ella es lo suficientemente alta como para no encontrar ningún consuelo fácil en representar la "clase media" del mundo en desarrollo.

Difícil es, ante esta diversidad de cálculos, precisar la población infantil y juvenil que estaría en situación de pobreza en la región. Sin embargo, si tomamos el conjunto de estos cálculos y nos basamos en ciertas pautas de comportamiento reproductivo reconocidas en los grupos pobres latinoamericanos, la población pobre de menores de 15 años en 1978 no puede ser inferior a los 60 millones de niños y adolescentes,

---

2/ Peligroso y erróneo sería derivar de ello un fácil optimismo. Lo que puede afirmarse con certeza es que, desde el punto de vista de los ingresos generados por el conjunto de las economías latinoamericanas, el problema de alivio de la pobreza está cada vez más relacionado con las imperfecciones en la distribución de los ingresos, y menos con la insuficiencia de recursos. Así, según estimaciones recientes, si se considera la hipótesis según la cual la distribución de ingresos de la región permanecerá constante (hipótesis optimista, dada la tendencia concentradora de la distribución); que el producto crecerá a una tasa promedio de 6% anual (también relativamente optimista), y que la población lo hará a un ritmo de 2.8% anual, para el año 2000 no disminuiría en nada el número absoluto de pobres que actualmente existen en la región. (Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, CEPAL, 1978.)

/Cuadro 1

Cuadro 1

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN EL MUNDO Y ESPECIALMENTE EN AMERICA LATINA

	Población total			
	Total países en desarrollo	Asia	Africa	América Latina
I. Banco Mundial (1969)				
Líneas de pobreza (dólares por habitante)	75	75	75	75
Población en situación de pobreza (millones de personas)	835	620	165	50
Incidencia de la pobreza (porcentaje)	49	57	46	19
II. OIT (1972)				
Líneas de pobreza (dólares por habitante)		100	115	180
Población en situación de pobreza (millones de personas)	1 210	853	239	118
Incidencia de la pobreza (porcentaje)	67	71	69	43
III. CEPAL (1970)				
Línea de pobreza (dólares por habitante)				165
Población en situación de pobreza (millones de personas)				107
Incidencia de la pobreza (porcentaje)				40
IV. CEPAL (1977) a/				
Población en situación de pobreza (millones de personas)				122
Incidencia de la pobreza (porcentaje)				33

Fuentes: Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago, 1979, p. 67. OIT, Empleo, Crecimiento y Necesidades Esenciales, Problema Mundial, Ginebra, 1976. Banco Mundial, The Assault on World Poverty, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1975.

a/ Cifras preliminares, suponiendo que el incremento del ingreso por habitante en el período 70-77 haya sido igual al incremento del ingreso por habitante promedio en los distintos grupos de la población.

/esto es,

esto es, alrededor de la mitad del total de personas en situación de pobreza en América Latina.3/

Estas cifras, tan impresionantes cuando la región como un todo ha estado gozando de un período de crecimiento económico sin precedentes, sólo atisban la complejidad existente en los análisis de los problemas de pobreza. Antes de considerar - aunque sea someramente - la situación de la niñez y de la juventud pobre de América Latina, es necesario precisar el concepto de pobreza y la forma en que ella ha sido medida a través del tiempo. De paso, se comprenderá por qué la diferencia de estimaciones puede considerarse un estado normal dentro de los análisis de la pobreza.

2. En torno al concepto de pobreza

J.S. Mill, en un famoso pasaje escrito en 1848 a propósito de los debates sobre los méritos de la teoría de la dependencia de los pobres iguala la condición de los pobres a la de los niños: "Los ricos deben estar in loco parentis a los pobres, guiándolos y reprimiéndolos como a niños.... La relación entre ricos y pobres (de acuerdo a la teoría de dependencia de los pobres) debe ser sólo parcialmente autoritaria, debe ser amable, moral y sentimental: tutela afectuosa por un lado, deferencia respetuosa y agradecida por el otro...".4/ Al escribir este pasaje, no hacía sino resumir la ideología predominante acerca de la pobreza desde el Medioevo. Personas en posiciones de poder, en el ejercicio del gobierno o del reinado debían ejercer tutela sobre la condición de pobreza; y las expresiones de deferencia de parte de los pobres manifestarían el profundo sentido emocional de su actitud hacia la autoridad. El estado de pobreza aparece como el

---

3/ Estimación Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica. Según la hipótesis media recomendada por CELADE para 20 países de la región, en 1975 la población de América Latina entre 0 y 14 años alcanzaba al 42.1% de su población total. Para un buen intento de análisis del comportamiento reproductivo de grupos pobres aplicado a datos de Costa Rica, véase O. Argüello, Pobreza, población y desarrollo. Las familias pobres en Costa Rica, CELADE, Santiago de Chile, diciembre, 1977. Más adelante se presentan estimaciones de incidencia de la pobreza en países de América Latina.

4/ John Stuart Mill,, Principios de Economía Política, Fondo de Cultura Económica, México, 1951, p. 645. La obra se publicó originalmente en 1848, en inglés.

/resultado de

resultado de circunstancias externas que los individuos no pueden controlar. El estado de pobreza individual no connota una sanción. Esta forma de concebir la pobreza acompaña al poblamiento (o despoblamiento) de América indígena y a la independencia de América Latina, y también refuerza, en el marco de las doctrinas religiosas, la legitimación de la caridad hacia los pobres.

Las ideas sobre la pobreza y el lugar de los pobres han sido un tema recurrente desde la antigüedad, íntimamente ligado a todos los elementos de sistemas sociales históricamente condicionados. A riesgo de simplificar en demasía lo que constituye una larga discusión aún no terminada del pensamiento social occidental, se puede decir que en los últimos dos siglos la doctrina de la dependencia de los pobres fue paulatinamente cediendo terreno ante un conjunto de ideas que podemos llamar la doctrina de la autodependencia de los pobres.5/

Cuando la Europa estamental se transforma en sociedades de clases, en el transcurso de los procesos que acompañan a la Revolución Industrial, la responsabilidad de los ricos para con los pobres parece contradictoria para una clase social que está preocupada de legitimar su emergencia como clase dirigente y necesitada de una fuerza laboral creciente, disciplinada y capaz de responder adecuadamente a los incentivos monetarios. Es Malthus quien fundamenta el abandono de la doctrina de la dependencia de los pobres cuando atribuye la pobreza de los trabajadores ingleses al hecho específico de que contraen matrimonio a edad temprana y tienen muchos hijos. "Casi

---

5/ Esta presentación se limita a un bosquejo de ideas. Las relaciones de estas ideas con los cambios de la estructura social, económica, política y cultural no serán examinadas pero son de gran interés e importancia. Para algunos análisis recientes de los supuestos y consecuencias de distintas formas de identificar y de concebir la pobreza y los pobres, véanse, entre otros, los siguientes artículos que aparecen en ILPES, La pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, Vol. 1 (publicación mimeografiada), 1977; Marshall Wolfe, "La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo" pp. 14-72; Jean Labbens, "¿Qué es un pobre?" pp. 72-93; y Rolando Franco, "Los problemas de la definición y mensura de la pobreza" pp. 94-139. Para un excelente análisis, aún no superado, de las ideologías que han acompañado a la pobreza, consúltese a Reinhard Bendix, Trabajo y autoridad en la industria, Eudeba, Buenos Aires, 1966. La obra se publicó originalmente en 1956, en inglés.

todo lo

todo lo que se ha hecho hasta ahora por el pobre ... ha tendido ... a ocultarle la verdadera causa de su pobreza. Cuando el salario de un trabajador basta escasamente para sostener dos hijos, el hombre se casa y tiene cinco o seis ... acusa a la insuficiencia del salario de la imposibilidad de mantener una familia. Acusa a su parroquia por el tardío cumplimiento ... de la obligación de socorrerle. Acusa de avaricia a los ricos ... tacha de parciales e injustas a las instituciones sociales ... acusa a la Providencia ... la última persona a quien pensaría acusar sería precisamente a sí mismo, en quien recae en realidad la principal culpa...".6/

De un plumazo, la doctrina malthusiana niega la base moral para que los pobres reclamen asistencia; las clases sociales dirigentes se encuentran exentas de responsabilidad para con ellos. Solamente pueden los pobres mejorar su condición de miseria si ejercen la debida restricción moral. Agréguese a esto la incertidumbre de la salvación de los pobres - en la conocida doctrina que los puritanos predicaban en el plano religioso-económico - y tenemos ya los principios de una ideología que, casi como una ley inevitable de la naturaleza, condena a los pobres a su propia miseria. En ella, la pobreza es simplemente la culpa del pobre.

Las visiones, imágenes y caracterizaciones de la pobreza por diversos grupos de cada sociedad contienen elementos de estas divergentes doctrinas de la pobreza. Cuáles de estos elementos predominan y en qué medida otros están relativamente ausentes depende, entre otros factores, de los intereses objetivos de cada grupo en particular; por ello, por ejemplo, las concepciones predominantes son raras veces completamente independientes de las necesidades de legitimación de las clases altas existentes en cada sociedad.

En los organismos internacionales, la preocupación de hoy por los problemas de la pobreza en el mundo no es ni tan novedosa ni tan tardía como muchos afirman. Ya a partir de los años cuarenta, las declaraciones internacionales sobre los derechos humanos y el desarrollo social, postulan

---

6/ Thomas R. Malthus, Ensayo sobre el principio de la población, Fondo de Cultura Económica, México, 1951. (Primera edición, en inglés, 1798.)

/no sólo

no sólo que se alivie, sino que se elimine la pobreza.7/ Pero es a partir de fines de los sesenta que, en las diversas instituciones preocupadas por el desarrollo, aparece el reclamo por una estrategia de desarrollo dirigida a aliviar o a abolir la pobreza en un período corto de tiempo.

Este cambio en el ámbito internacional deriva de que - a pesar de tasas de crecimiento económico muy altas y de mejoras ostensibles en algunos indicadores sociales (como las espectaculares reducciones de analfabetismo y mortalidad infantil) - el desarrollo económico no parece haber hecho nada muy significativo por el 20 o el 40% más pobre de la población de los países menos desarrollados.

Entre el año 1974 y el 1976, especialmente, una amplia gama de informes muestra la preocupación internacional por el diseño de estrategias y políticas alternativas para aliviar la miseria extrema.8/ La preocupación primera es la de estrategias de empleo y la de encontrar formas de atacar la extrema desigualdad de ingresos y riqueza. De este proceso de pensamiento emerge el concepto de necesidades básicas que hoy aparece estrechamente relacionado a la preocupación internacional y mundial por los pobres. Si bien las concepciones, análisis y estrategias que se derivan de los documentos son bastante heterogéneos, su más importante efecto es quizá haber establecido en forma perentoria que el propósito del desarrollo no está en el crecimiento a secas, sino en elevar el bienestar o nivel de vida de los pobres.

7/ Wolfe, op. cit., p. 24.

8/ Documentos representativos de estos informes son: Hollis Chenery, M.S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, John H. Duloy y Richard Jolly: Redistribution with Growth, Oxford University Press, 1974, hay versión española, Editorial Tecnos, Madrid, 1976; Dag Hammarskjold Foundation, "What Now - Another Development", Upsala, 1975; Oficina Internacional del Trabajo, Empleo, Crecimiento y Necesidades Esenciales. Problema Mundial, Ginebra, 1976; Banco Mundial, The Assault on World Poverty, Johns Hopkins University Press, 1975; Fundación Bariloche, Catástrofe o Nueva Sociedad, Modelo Mundial Latinoamericano, Bogotá, CIID, 1977; Tinbergen et. al., Reshaping the International Order, Dutton and Co., Amsterdam/New Yor, 1976; V. Djukanovic and E.P. Mach, Alternative Approaches to Meeting Basic Health Needs in Developing Countries, estudio conjunto UNCEF/OMS, Ginebra, 1975; WHO, Ginebra, 1975; UNICEF, Una estrategia para los servicios básicos, Nueva York, 1977; y para América Latina, ILPES, op. cit.

/Hoy, en

Hoy, en el ámbito internacional, se exhorta a poner al hombre y sus necesidades básicas en el centro del desarrollo. Dentro de esta concepción la preocupación por la pobreza es considerada prioritaria. La cooperación internacional insiste en que los servicios sociales lleguen a beneficiar a los pobres, pues se ha comprobado que hasta ahora esto ha sucedido en forma limitada o excepcional. En todos los casos, la preocupación por la pobreza implica fijarle al desarrollo objetivos mucho más concretos que la meta global y abstracta del crecimiento.9/

Al intentar encauzar esta inquietud por la pobreza, se tropieza con formidables problemas conceptuales y operacionales. Aun cuando son los problemas operacionales - en el amplio sentido de la eficaz aplicación de estrategias anti-pobreza en situaciones concretas - los más difíciles de atacar, muchos de estos problemas tienen sus raíces en el poco consenso y la falta de claridad conceptual sobre lo que se entiende por pobreza. En los párrafos siguientes se encontrarán algunas indicaciones acerca de las dificultades que presenta la conceptualización de la pobreza y la repercusión de éstas en el plano operacional.

3. Concepto y medición de la pobreza

a) Los criterios de pobreza

Uno de los aspectos críticos es el de los criterios para identificar el estado o la condición de pobreza. A pesar de tanto análisis, no existe todavía un consenso general sobre cómo definirla y medirla. Después de varios años de aplicación del "war on poverty" y de un considerable aparato administrativo y de información, la cifra de pobres en los Estados Unidos, según diversas fuentes, oscilaba entre 20 y 70 millones. La sola discrepancia entre ingresos y gastos de las familias hacía bajar en un millón

---

9/ Precisiones recientes sobre estas materias pueden encontrarse en: Louis Emmerij, "Facts and Fallacies Concerning the Basic Needs Approach", en Les Carnets de l'Enfance, N° 41, junio-marzo 1978, pp. 28-40; Sidney Dell, "Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo?", Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, Primer Semestre 1978, pp. 5-34; y Paul Streeten y Shahid Javed Burki, "Basic Needs, Some Issues", en World Development, Vol. 6, N° 3, marzo de 1978, pp. 411-421.

/los siete

los siete y medio millones de pobres calculados según su ingreso disponible en el Reino Unido en 1960.10/ En Chile, la utilización de los mismos indicadores lleva, según un estudio, a concluir que el 21% de la población es extremadamente pobre y, según otro, (que utiliza un criterio distinto para establecer los mínimos) a que el porcentaje de pobres es del 60%.11/ Ejemplos como éstos son la regla, más que la excepción, en los estudios de pobreza.

Las razones para ello no son, desde luego, meramente técnicas, aunque no escasean los problemas de esta índole. Una de las personas con más experiencia en la materia señalaba que "Contar a los pobres es un ejercicio en el arte de lo posible. Para decidir quién es pobre las oraciones son más relevantes que los cálculos porque la pobreza... está en los ojos del que ora. (El cálculo) de la pobreza es un juicio de valor; no es algo que uno puede verificar o demostrar, excepto por inferencia o convencimiento".12/ Al subjetivismo, debe agregarse la dificultad de conceptualizar un fenómeno que depende esencialmente del contexto social en que se da.

Mucho se afirma que esta dificultad es inherente al concepto de pobreza y que ella desaparecería con una conceptualización más explícita. Lo que se olvida a menudo es que las conceptualizaciones sólo son explícitas ante el cuerpo teórico del cual derivan. Y en el caso de pobreza, la preocupación por construir este cuerpo teórico ha estado relativamente ausente. Siervos, proletarios, oprimidos, marginados, pueblo, masa y también pobres, son otras tantas formas de identificar clases, estratos o grupos que están en situación desventajosa en sistemas de estratificación históricamente condicionados.13/ Pero también cada uno de estos grupos tiene roles diversos en la sociedad, de acuerdo con el sistema concreto en que esté inserto. En parte, los conceptos de pobreza se derivan necesariamente de las posiciones que se tomen con respecto a estas dimensiones, y

---

10/ Labbens, op. cit., pp. 76-77.

11/ Ver el análisis en Franco, op. cit., pp. 117-122.

12/ Cfr. Mollie Orshansky, "How Poverty is Measured", Monthly Labor Review, Washington, 92 (2), febrero, 1969, pp. 37-41.

13/ Wolfe, op. cit., especialmente pp. 14-29.

/todo ello

todo ello queda reflejado en concepciones distintas del fenómeno. Estas influirán luego en toda la gama de decisiones operacionales que deban tomarse para el estudio de la pobreza.

b) Conceptos operacionales

En los estudios sobre pobreza adquiere importancia la línea o umbral de pobreza, esto es el criterio (y los aspectos operativos consiguientes) utilizado para dividir los pobres de los no pobres. Utilizaremos este aspecto de los estudios para mostrar los diferentes tipos de conceptos y mediciones que se utilizan para identificar los estratos pobres.14/

Existen dos grandes grupos de conceptos operacionales para delimitar la pobreza: subjetivos y objetivos. En las mediciones subjetivas es cada persona o familia quién evalúa su situación, y esa percepción identifica

---

14/ En lo que es ya un considerable volumen de publicaciones sobre estos temas, pueden consultarse con provecho: CEPAL, Bibliografía sobre pobreza, Santiago, E/CEPAL/LIB.16, junio 1978; Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, "Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos", CEPAL, documento mimeografiado, mayo de 1978, y "Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar pobreza", CEPAL, documento mimeografiado, junio, 1978; A.K. Sen, "Three Notes on the Concept of Poverty", Income Distribution and Employment Programme, WEP 2-23/WP 65, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Jan Drewnowski, "Poverty; its Meaning and Measurement", Development and Change, N° 8, Londres, abril de 1977; Franco, op. cit.; S. Anand, The Definition and Measurement of Poverty, mimeo, Banco Mundial, 1976; Drewnowski, On Measuring and Planning the Quality of Life, The Hague Institute of Social Studies, 1974; M. Rein, "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", en P. Townsend, ed., The Concept of Poverty, American Elsevier Publishing Co. Ind., Nueva York, 1970, pp. 46-73; Orshansky, op.cit.; E.J. Hobsbawn, "Poverty", International Encyclopedia of the Social Sciences, Nueva York, Mac Millan and Free Press, 1968, Vol. 12, pp. 398-404. Hay versión española: "Pobreza", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid, Aguilar, 1976, Vol. 8, pp. 288-293; y Deborah I. Offenbacher, "The Proper Study of Poverty: Empirical vs. Normative Perspectives". en Waxman, Chaim Isaas (ed), Poverty, Nueva York, Grosset & Dunlap, 1968, pp. 37-63.

/los estados

los estados de pobreza. En los conceptos operacionales objetivos, se aplican criterios externos preestablecidos (cuantía de ingresos, consumo de alimentos, acceso a servicios, etc.) para responder a las interrogantes y determinar quienes son o no son pobres.

Las concepciones operacionales subjetivas tienen importancia para muchas disciplinas pero, por razones obvias, no han podido ser de gran utilidad en los esfuerzos nacionales para evaluar situaciones o para fundar políticas o estrategias destinadas a combatir la pobreza. Hasta el momento al menos, estas últimas se inclinan en forma invariable por concepciones operacionales objetivas. Dentro de éstas, a su vez, se distinguen concepciones de pobreza absoluta y concepciones de pobreza relativa.

En las concepciones de pobreza absoluta se establecen estándares basados en algún criterio de necesidades que deban atenderse en forma suficiente o adecuada (por ejemplo: de subsistencia, de nutrición, de nivel de vida, etc.). Las posiciones de cada individuo, familia, región, país, etc. - la unidad de análisis de interés - son comparadas con ese estándar absoluto. Aquellas unidades de análisis que caen bajo dicho estándar son consideradas pobres. La mayor dificultad en este tipo de estimaciones de la línea de pobreza consiste, desde luego, en determinar cuál es el criterio adecuado para fijar el estándar absoluto para cada situación determinada.

En las concepciones relativas se hace abstracción de todo estándar absoluto para determinar las líneas de pobreza. El punto de partida consiste en determinar la sociedad global, comunidad, localidad, etc., en la cual se quiere analizar los estratos pobres o la situación de pobreza. Luego, se compara la posición relativa de la unidad de análisis de interés, respecto a todas las demás unidades del mismo tipo existentes en la sociedad, comunidad, o localidad elegida. La comparación se hace en términos de un criterio (por ejemplo, el de ingresos) o una composición de varios, y luego se fija más o menos arbitrariamente la línea de pobreza (en el mismo ejemplo, aquella dada por el equivalente al promedio de los ingresos familiares de la comunidad).

/c) Los

c) Los indicadores

Una vez explicitado el concepto de pobreza según las variantes arriba indicadas, el próximo paso consiste en hacerlo operativo. Para ello, es necesario elegir indicadores que puedan, empíricamente, distinguir grupos dentro de la población de acuerdo con los criterios seleccionados. Resulta casi innecesario insistir en que si existe confusión y falta de consenso en la conceptualización, ésta se verá reflejada con mucho mayor intensidad en los indicadores. Por el momento, no existe ningún indicador ni combinación de indicadores que no haya sido criticado en su construcción o tachado de incompleto, arbitrario o parcial.

Actualmente se utiliza una amplia gama de indicadores o de combinaciones de ellos. Existen indicadores simples, como la consideración de ingresos mínimos; algo más complejos, como los que intentan reflejar niveles de subsistencia o mínimos para mantener niveles de salud; con dimensiones societales, como aquellos que procuran medir ciertas necesidades que exige una supervivencia socialmente aceptable; e indicadores más complejos aún que tratan de medir varias dimensiones de los componentes del nivel de vida. Cuando se requieren indicadores de necesidades de subsistencia o físicos, tienden a utilizarse los del tipo alimentario-nutricional, como el consumo de calorías y proteínas, o alguna combinación de éstos con indicadores de salud y saneamiento ambiental.

Un ejemplo del empleo de este tipo de indicadores es el procedimiento seguido por la CEPAL para fijar sus líneas de pobreza en sus estudios de los diferentes países de la región.15/ Para cada país, se fijaron estándares de tipo alimentario-nutricional. Estos fueron luego traducidos a una canasta de alimentos de bajo costo acorde con los requerimientos establecidos y cercana a los hábitos de consumo de alimentos de la población del respectivo país. Una vez fijado el costo de adquisición de cada canasta, éste pasó a determinar el nivel absoluto de línea de indigencia o línea de extrema pobreza. El ingreso que permitía además cubrir los otros rubros de un presupuesto mínimo determinó una segunda línea, la línea de pobreza.

15/ Para una exposición más detallada, consúltese Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, "Definición y análisis...", op. cit., y O. Altimir, op. cit.

/La estimación

La estimación de las líneas de indigencia y pobreza, por área de residencia, en términos de ingreso anual por habitante y en dólares de 1970, según fueron calculados por CEPAL para once países de la región, figura en el cuadro 2.

4. Extensión y perfiles de la pobreza en América Latina

De acuerdo a las líneas de pobreza definidas más arriba, alrededor de 1970, un 40% de la población regional se encontraba bajo las líneas de pobreza. Bajo las líneas de indigencia de los respectivos países, habría un 19% de la población total. De los 107 millones de pobres calculados en 1970, 50 millones eran indigentes. Como todas las cifras regionales, ellas no reflejan las diferencias entre países. Hay países donde menos del 10% de la población queda bajo la línea de pobreza, y otros donde las cifras muestran sobre un 60% de pobres. Cerca del promedio regional se encuentran Colombia y México; países como Chile, Costa Rica y Venezuela tienen en su población una proporción de pobres más baja que dicho promedio.16/ En el cuadro 3 se presentan las estimaciones de la incidencia de la pobreza en diez países de la región y en el continente.

Las estimaciones del déficit de pobreza (poverty gap) es decir, la cuantía de recursos que es necesario transferir a los grupos pobres para que éstos transpongan la línea de pobreza, llegan a un promedio regional del 6% del ingreso disponible total de las personas, de un 4.5% del producto interno regional bruto, de un 22.5% del total del gasto público en la región y de un 12% del ingreso disponible del 10% de la población con mayores ingresos personales, todo ello suponiendo teóricamente que no haya filtraciones y que cada familia o individuo reciba el monto exacto de unidades de transferencia que le corresponde para salir del estado de pobreza.

16/ Estimaciones de la CEPAL sobre la base de cifras proporcionadas por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina y O. Altimir, op. cit.

/Cuadro 2

Cuadro 2

LINEAS DE INDIGENCIA Y POBREZA EN 11 PAISES DE AMERICA LATINA

(En términos anuales por habitante y en dólares de 1970)a/

País	Línea de indigencia				Línea de pobreza			
	Nac.	Urb.	Rural	Area Metrop.	Nac.	Urb.	Rural	Area Metrop.
Argentina	117	124	93	124	231	249	164	249
Brasil	85	98	74	98	162	197	130	197
Colombia	77	85	66	88	147	170	116	176
Costa Rica	82	95	73	98	152	190	128	195
Chile	116	125	96	128	225	249	168	256
Ecuador	92	106	83	110	173	213	145	220
Honduras	77	92	71	95	142	183	125	190
México	82	89	70	93	157	179	122	185
Perú	78	88	68	91	148	176	119	181
Uruguay	110	117	88	117	214	234	153	234
Venezuela	130	139	108	144	252	277	189	287

Fuente: Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL N° 27, Cuadro N° 11, p. 56.

a/ A tipos de cambio promedio de importación.

/Cuadro 3

Cuadro 3

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA EN LA POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	5	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	-	-	4	-	-
Venezuela	20	36	25	6	19	10
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: Oscar Altimir, La Dimensión de la Pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Cuadro 12, p. 63.

/Estos promedios

Estos promedios regionales resultan de la agregación de valores nacionales y esconden considerables diferencias entre países.17/ A modo de ejemplo, se indican en el cuadro 4 las estimaciones de los déficit en relación con el ingreso disponible en nueve países de la región.

Del total de pobres en la región, una gran mayoría pertenece a los sectores rurales. Aun ajustando diferenciales de precio urbano-rural, eliminando subdeclaraciones e incorporando estimaciones por ingresos en especie y autoconsumo, alrededor del 60% de todos los pobres de América Latina, es decir, cerca de 70 millones de personas, reside en áreas rurales, según los cálculos para el año 1970.

Respetando apreciables diferencias de magnitudes entre los países, los análisis de los datos contenidos en las encuestas de hogares muestran algunas relaciones sistemáticas dentro de los grupos pobres de América Latina:18/

i) En promedio, los hogares clasificados como indigentes muestran un mayor tamaño que los pobres, y éstos, a su vez, tienen más miembros que los no pobres. En relación con esto, tanto en el sector rural como en el urbano, la proporción de menores en los hogares es mayor a medida que aumenta la pobreza.

17/ Por ejemplo, en nueve países de la región analizados, el déficit de pobreza, expresado como porcentaje del ingreso disponible de las personas, fluctuaba entre un 0.6% y un 20%, en tanto que para los mismos países dicho déficit expresado como porcentaje del gasto público, mostraba un rango que va entre el 3% y valores superiores al 100%. Estas estimaciones del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina muestran diferencias apreciables entre los países en cuanto a la factibilidad y dificultad de efectuar transferencias, especialmente por la vía de un aumento y redistribución del gasto público.

18/ Las generalizaciones que siguen para la región han sido sintetizadas de análisis efectuados en encuestas de hogares en distintos países cuyas líneas de indigencia y pobreza han sido calculadas de acuerdo al procedimiento indicado. La gran mayoría de estas generalizaciones corroboran hipótesis avanzadas en trabajos anteriores o dan una base empírica de mayor cobertura a estudios de naturaleza más parcial. (Véase Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, "Notas sobre una estrategia...", op. cit.)

/Cuadro 4

Cuadro 4

INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DEFICIT DE POBREZA POR PAISES, ALREDEDOR DE 1970

Países	Porcentaje de Pobres	Déficit de pobreza como porcentaje del ingreso total de los hogares
Argentina	8	0.6
Brasil	49	7.0
Colombia	45	8.0
Costa Rica	24	3.6
Chile	17	2.1
Honduras	65	17.4
México	34	4.1
Perú	50	11.8
Venezuela	25	2.5

Fuente: O. Altimir, La Dimensión de la Pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Cuadro 14, p. 69.

/ii) Cuando

ii) Cuando los hogares tienen por jefe del hogar a mujeres (lo que revela normalmente la ausencia de uniones en que estén presentes ambos esposos) la probabilidad de indigencia o pobreza sube fuertemente.

iii) Esta probabilidad de indigencia o pobreza baja sustancialmente a medida que aumenta el número de ocupados en hogares de un mismo tamaño. Este hecho se refleja con mayor fuerza cuande el número de ocupados pasa de uno a dos en los hogares.

iv) Al analizar los factores que podrían explicar los diferentes ingresos por habitante de los hogares, se concluye que las desigualdades de dichos ingresos se explican, en más de la mitad, por las diferencias de ingreso por hombre ocupado que hay entre los hogares pobres y los no pobres. El resto de estas desigualdades en los ingresos por habitante de hogares pobres y no pobres puede explicarse por las menores tasas de participación y mayores tasas de dependencia de los hogares pobres.

v) Con respecto a las fuentes de ingresos, se puede decir, en general, que el trabajo constituye, para todos los efectos prácticos, la única fuente de ingresos para los miembros de los hogares indigentes o pobres. Mientras menor sea el nivel de ingresos, mayor será la dependencia de ingresos provenientes del trabajo.

vi) Con respecto a las posibilidades de encontrar trabajo, las encuestas corroboran los análisis de subutilización de la fuerza de trabajo a nivel regional.19/ Aun cuando los hogares pobres tienden a presentar más desempleo que los hogares no pobres, una proporción comparativamente alta de jefes de hogar está oucpada. Sin embargo, el desempeño es en actividades irregulares, con jornadas de trabajo inferiores a los

---

19/ Estimaciones de PREALC-ILO sobre la subutilización de la fuerza de trabajo basadas en 6 países que cubren alrededor del 90% de la fuerza de trabajo regional (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) hacen llegar la cifra a un 27% de la población económicamente activa. De ella, sólo una quinta parte sería desempleo abierto y el resto diferentes formas de subempleo. Véase PREALC-Oficina Internacional del Trabajo, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago de Chile, 1976, p. 12. Para un análisis más centrado en los grupos pobres, véase PREALC-Oficina Internacional del Trabajo, Empleo, distribución del ingreso y necesidades básicas en América Latina, Documento de trabajo, PREALC/148, junio, 1978.

/horarios normales,

horarios normales, y hay proporcionalmente más jefes de hogar que manifiestan deseos de trabajar más. Puede decirse entonces que el problema de subempleo y la baja calidad relativa del empleo tiene mayor relación con la pobreza que el desempleo abierto.

vii) Los niveles educacionales alcanzados por los jefes de hogar tienen gran relación con los de incidencia de la pobreza.20/ Si bien es difícil fijar en general un umbral de educación respecto de los niveles de pobreza, el número de hogares en situación de pobreza disminuye fuertemente cuando los jefes de hogar alcanzan niveles de educación formal cercanos a la primaria completa; cuando ese nivel no alcanza los dos o tres años de primaria, en ausencia de otros factores muy especiales, es casi cierta la situación de indigencia o pobreza del respectivo hogar.

5. La antesala al ciclo de la pobreza

Cifras preliminares en algunos países de la región revelan algunas importantes relaciones entre los estados de pobreza de las familias y hogares en la región y la situación de la infancia y la juventud.21/ Nuevamente, haciendo abstracción de importantes diferencias entre subregiones y entre países, mostraremos aquellas relaciones que tienen una más alta probabilidad de ser confirmadas en los análisis más detenidos de la información.

En las familias y hogares 22/ indigentes o pobres, la proporción de menores de 15 años puede estimarse en alrededor de un 50% mayor para

---

20/ La complejidad de las relaciones entre educación y pobreza y las implicaciones que ello tiene para las políticas regionales pueden verse en Aldo E. Solari, "Educación y pobreza", en ILPES, La pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, mimeo, Vol. II, 1977, pp. 463-507.

21/ El Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina está llevando a cabo una investigación centrada en el grupo de edad 0-19, con la información contenida en encuestas de hogares para nueve países de la región. Al momento de escribir estas líneas, el grueso de la información está siendo procesada; las relaciones que siguen están basadas en análisis parciales para algunos países.

22/ Es importante la distinción entre hogares y familias pues, en varias características, mediciones sobre unos u otras conducen a generalizaciones que no son similares. El hogar está definido como una unidad económica y social constituida por el conjunto de (Cont.)

/las zonas

las zonas rurales que urbanas, siempre significativamente mayor que la proporción de población menor de 15 años en los hogares clasificados como no pobres en la región, cualquiera sea la forma de cálculo y las unidades en que se hayan estimado las líneas de pobreza. Según estimación de CELADE, la población menor de 15 años alcanza a un 42% del total de la población de la región.

En la generalidad de los países analizados, mientras menor sea el ingreso por habitante y menor la evolución en su transición demográfica, mayor es la proporción joven en los hogares y familias pobres.

Dentro de los países, mientras más grave es la situación de pobreza de hogares y familias, mayor es la proporción de población de menos de 15 años que habita en los respectivos hogares. Esta relación se da tanto en hogares rurales como urbanos. En los diferentes países analizados, esta proporción de población menor de 15 años es, en los hogares pobres, al menos, alrededor de un 33% más alta que en los hogares de mayores ingresos.

A su vez, si esta población joven menor de 15 años se subdivide en tramos de edad (0-4; 5-9; 10-14) para cada país, en cada uno de estos tramos de edad se mantiene la relación: mientras más intensa la situación de pobreza, mayor es la proporción de cada uno de estos tramos de edad. Sin embargo, estas proporciones no son homogéneas. Las diferencias en las proporciones de los tramos de edad 0-4 entre hogares pobres y no pobres es la más acentuada; las otras diferencias se van atenuando a medida que se avanza en la edad de la población menor de 15 años. Por una parte, ello muestra la mayor fecundidad de los estratos pobres con respecto a los no pobres, y el descenso en las tasas de natalidad de estos últimos en los decenios recientes. Pero, por otra, estaría señalando el hecho significativo de que el trabajo de los hijos puede ser importante

---

22/ (Cont.) individuos que conviven habitualmente bajo el mismo techo y ocupan la misma vivienda. La familia, por otra parte, está definida en función de lazos de parentesco que surgen del proceso de reproducción y cuya reglamentación se basa en la costumbre o la ley. (Naciones Unidas: "Diccionario Demográfico Plurilingüe", Estudios de Población Nº 29, Nueva York, 1959, p. 4.) En esta exposición, cuando se citan estimaciones basadas en información ya depurada sobre hogares y sobre familias que vayan en una misma dirección, se ha preferido la cifra más conservadora.

/para superar

para superar los límites de pobreza en los hogares y familias respectivas. Esto explicaría, en buena parte, la atenuación de las diferencias en las proporciones a medida que se avanza en tramos de edad. Las tendencias descritas se mantienen, ya sea urbano o rural el lugar de residencia.

En los países analizados, se confirma que el promedio de hijos por mujer es más alto a medida que se intensifica la situación de pobreza; que es más alto en los lugares rurales que en los urbanos; y más alto también para las mujeres pertenecientes a la población económicamente inactiva que para las activas. Por otra parte, en todos los países se puede confirmar el efecto de reducción en la fecundidad a medida que aumenta el nivel educacional de la mujer, tanto para lugares rurales como para urbanos, y cualquiera sea el tramo de ingresos de las familias u hogares a que ellas pertenecen.

Dados todos estos factores, mientras más grave es la situación de pobreza, menor es la edad promedio de los grupos familiares. Al tomar como base los ingresos por habitante de los hogares, estas edades promedio pueden mostrar diferencias de más de diez años entre hogares indigentes y aquellos de más altos ingresos. Esto también puede apreciarse en las relaciones de dependencia, que en el caso de familias clasificadas como indigentes suelen ir más allá del doble de aquellas de las clasificadas como no pobres dentro de un mismo país.

La información contenida en las encuestas, además, tiende a confirmar tasas de nupcialidad general - tomando en cuenta tanto uniones legales como consensuales, estas últimas de importancia preponderante en varias áreas de la región - que muestran ser significativamente altas entre el grupo pobre entre 15 y 19 años de edad. A medida que se intensifica la pobreza, crece también la tasa de nupcialidad en este grupo de edad. En todos los casos analizados, para los grupos de edad entre 15 y 19 años, las más altas tasas de nupcialidad general se encuentran entre los pobres.

Por otra parte, en los estratos pobres de los países analizados, en el grupo de edad 15-19, se da una mayor proporción de uniones consensuales. Estas proporciones son más marcadas a medida que se intensifica la pobreza. Entre los pobres, además, la proporción de estas uniones consensuales es

/más alta

más alta en las áreas rurales que en las urbanas, entre las mujeres que han pasado un cierto número de años en zonas semi-rurales periféricas a las ciudades, y entre las que poseen menos educación. Nuevamente es, dentro de los grupos clasificados como pobres, la educación de la mujer la variable que más influye sobre las proporciones observadas. A mayor nivel de educación de la mujer, menor es la proporción de uniones consensuales. Para todos los tramos de edad, mientras mayores sean los ingresos de hogares y familias, menores son proporcionalmente las rupturas y menores las uniones consensuales.

La educación, especialmente las de los padres, aparece una y otra vez como estrechamente relacionada con los perfiles de los grupos pobres y no pobres. Para el conjunto de datos que muestran las encuestas de hogares, la educación es el factor que se puede representar como el más vinculado a una reducción en las carencias que ilustran la situación de pobreza. A condiciones similares de pobreza, un mayor nivel educacional se relaciona, en la gran mayoría de las veces, con un menor nivel de carencias dentro de los grupos pobres.

El nivel de educación, por otra parte, aparece sistemáticamente como uno de los factores con mayor herencia social en los grupos pobres. A pesar de la tremenda expansión de los servicios educacionales en la región durante los últimos decenios,23/ los datos disponibles para los países analizados muestran una asociación significativa entre los niveles educacionales alcanzados por los padres y los niveles alcanzados por los hijos. Nuevamente, esta relación es mucho más estrecha entre los grupos pobres que entre aquellos clasificados como no pobres.

Además, los niveles educacionales de jóvenes de menos de 20 años de familias y hogares pobres de la región son siempre significativamente más bajos que aquellos de los grupos no pobres. Esta relación se mantiene en todos los subgrupos considerados: rural-urbano, por tipo de actividad, por tipo de unión, por rama de actividad, por tamaño de hogar, por estar

---

23/ Un resumen de las características de esta expansión se encuentra en CEPAL, Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 3, Santiago de Chile, 1975, pp. 60-65.

/éste integrado

éste integrado por uno o dos cónyuges, etc. En general, la situación educacional está estrechamente relacionada con todos los factores que influyen en la situación socioeconómica de la población en edad escolar.

Para dar sólo un ejemplo: tomando como indicador de deserción escolar la proporción de jóvenes de 12 a 19 años que no han completado su ciclo de primaria, estas proporciones son sistemáticamente mucho mayores entre los clasificados como pobres; y mayores también en las áreas rurales, en las uniones consensuales, y en familias u hogares de mayor tamaño. Pero en los grupos más pobres de cada país, cualquiera sea el tamaño de la familia y cualquiera el tipo de unión (consensual o legal), las proporciones de jóvenes de 12 a 19 años que no han completado la primaria son similares, y más altas que las de otros grupos. En resumen, si a algo condena la situación de pobreza extrema es a niveles educacionales insuficientes. Tanto el número de hijos y tamaño del hogar como el tipo de unión, sólo empiezan a tener influencia en los niveles educacionales alcanzados por los jóvenes de 12 a 19 años, cuando se está por encima de la pobreza extrema o indigencia.

Las altas proporciones de jóvenes de hogares pobres que no han completado el ciclo primario dan una primera aproximación al destino normal que espera al joven pobre latinoamericano: la entrada temprana al trabajo. Aunque ello es mucho más propio de los adolescentes y jóvenes que residen en áreas rurales de la región, con toda propiedad puede seguir afirmándose que los jóvenes pobres latinoamericanos no tienen juventud; pasan directamente de la niñez a la etapa de adulto, con la consecuencia última de fijar ya casi definitivamente un eslabón más en el ciclo de la pobreza.24/

Las tasas de participación en la población activa de los menores de 15 años de hogares y familias pobres son más elevadas cuando el tipo de unión es consensual, cuando el jefe de hogar es mujer cuyo cónyuge está ausente, y cuando se trata de áreas rurales. En las áreas rurales de la

---

24/ Véase Adolfo Gurrieri, et.al.: Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XXI editores, S.A., México, 1971; y Aldo Solari, "Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana", Cuadernos del ILPES, Serie Anticipos de Investigación N° 14, Santiago de Chile, 1971.

/región, normalmente,

región, normalmente, una muy alta proporción de los jóvenes pobres entre 15 y 19 años que no ham emigrado a las ciudades participan en la población económicamente activa. Los datos disponibles muestran claramente que, si bien a nivel regional y para toda la población las mayores tasas de desempleo se encuentran entre los jóvenes y las mujeres casadas,25/ las mujeres indigentes o pobres, en unión consensual o legal, tienden a tener las más bajas tasas de participación, aún más en las zonas rurales que en las urbanas.26/ Quienes más necesitan de ingresos adicionales no pueden procurárselos pues están en situaciones donde, estructural e individualmente, las carencias de la situación de pobreza no se los permite.

En la gran mayoría de los países con datos disponibles, aparece claro que el problema de los jóvenes pobres, en la población económicamente activa, es un problema de subempleo y no de desempleo abierto. A la constatación de subempleo visible debe agregarse la realidad que, para los jóvenes en situación de pobreza, la estructura de ocupaciones los dirige a empleos poco remunerativos y de baja productividad, generalmente de los sectores rural y urbano informal. Todo ello conduce normalmente a que desde el momento de inserción en la fuerza de trabajo, los jóvenes pobres desempeñan ocupaciones del tipo "callejón sin salida" (dead-end jobs) que limitan seriamente cualquier posibilidad de movilidad social ascendente. Este hecho está suficientemente documentado en las publicaciones de la región sobre el tema, y todo hace pensar que la situación se ha agudizado en los años más recientes.

Sin embargo, cuando los pobres de la región logran reunir varios ingresos en un hogar o familia, esto se hace en mayor proporción a través del trabajo de los hijos en aquellos hogares que cuentan con la presencia

---

25/ Ver PREALC, 1976, op. cit.; y Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XVIII, Nº 1 y 2, 1973, pp. 45-87.

26/ Ello tiene relación, naturalmente, más con la inaplicabilidad de los conceptos de trabajo y empleo de la población económicamente activa, que con la situación real del trabajo femenino. Esto es especialmente cierto en los sectores rurales.

/de ambos

de ambos cónyuges. Entre los no pobres, tiende a recurrirse más al trabajo de la esposa de acuerdo con los datos analizados en algunos países. Por ello, el trabajo de los hijos es significativo para hogares y familias pobres en la medida en que ese trabajo puede hacer salir a las familias de la indigencia o de la pobreza. Para algunos países de la región, cálculos preliminares de la contribución de los perceptores secundarios de ingresos a los ingresos totales de los hogares y familias indican altas proporciones de hogares que hubieran sido clasificados como indigentes o pobres de no mediar la contribución de los hijos al ingreso familiar.

En general, a medida que aumentan los niveles de ingresos en las familias completas, la esposa y los hijos hacen un mayor aporte al ingreso total. Sobre todo en los hogares no pobres, pero de ingresos bajos, en cada país analizado, más familias pueden salir de la pobreza por la contribución de los hijos que por la contribución del cónyuge. Dentro de estos casos, normalmente tienden a ser las familias más numerosas las que en mayor proporción pueden abandonar la pobreza por el trabajo de los hijos, demostrando de paso que detrás de ello probablemente hay una estrategia de supervivencia ante situaciones angustiosas por el excesivo tamaño del hogar. Por otra parte, sin embargo, mientras más se acentúan los niveles de indigencia, menos tienden a participar en la fuerza de trabajo la mujer y los hijos, mostrando que la pobreza extrema es una situación que incluso por esta vía es más difícil de superar que cualquier otra situación de pobreza.

6. ¿Es irreversible la pobreza?

A través de los datos presentados, se ha hecho hincapié en resultados de investigaciones recientes acerca de la región, las cuales confirman sólo una pequeña parte de los eslabones que conforman el ciclo de la pobreza. Todo indica que los pobres están cogidos en un sistema de vida que se mantiene durante el ciclo de la familia y que se perpetúa en las generaciones siguientes. Deserción escolar, entrada temprana al trabajo, uniones precoces, inestabilidad familiar, alta fecundidad, oportunidades ocupacionales restringidas, mal remuneradas y de baja productividad, etc.,

/van apoyando

van apoyando y al mismo tiempo fijando las condiciones de la pobreza de la próxima generación. En realidad, los niños de los pobres ya experimentan el ciclo de la pobreza antes de su nacimiento, como lo ponen de manifiesto las cifras de abortos, muertes perinatales y nacimientos prematuros. Entre los pobres, las probabilidades de una mayor mortalidad y morbilidad antes o inmediatamente después del nacimiento son significativamente más altas que entre los no pobres.

Los niños pobres que logran sobrevivir la infancia y primeros años de la niñez están expuestos a la realidad física y social de la pobreza. No en vano el hacinamiento es uno de los indicadores más usuales del estado de pobreza. A la vivienda inadecuada se agregan las condiciones sanitarias e higiénicas inexistentes o precarias, sin conexiones de agua, luz o alcantarillado. En estas condiciones, no tardan en surgir infecciones parasitarias, enfermedades diarreicas y otras enfermedades de la niñez.

La realidad social de los niños pobres latinoamericanos es igualmente desalentadora, en cuanto ha sido documentada.27/ La pobreza, como ambiente social, no proporciona ninguna de las condiciones que son necesarias para el desarrollo intelectual del niño, especialmente en los tres primeros años de vida, que son considerados cruciales a este respecto. Ni las formas de interacción personal en el seno de las familias pobres, ni la ausencia de estímulos verbales y sensoriales de todo orden, ni los modelos y rasgos de personalidad que típicamente conoce el niño pobre latinoamericano pueden llevar a un desarrollo de su capacidad intelectual. En relación con niños que viven en condiciones socioeconómicas más ventajosas, las experiencias han demostrado que los niños pobres tienen un retardo relativo del funcionamiento intelectual, un menor desarrollo de las funciones cognitivas y un rendimiento escolar considerablemente menor.

27/ Los temas que se esbozan a continuación son materia de otro trabajo y no se entrará en mayor detalle aquí. Para una síntesis de aspectos relevantes véanse, por ejemplo, Luis Bravo Valdivieso y Hernán Montenegro A., Educación, niñez y pobreza. Dos estrategias para el desarrollo de niños de extrema pobreza, Ediciones Nueva Universidad y UNICEF, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1977 y Ernesto Pollit, "Poverty and Malnutrition: Cumulative Effects on Intellectual Development", Les Carnets de l'Enfance, N° 14, abril-junio 1971, pp. 40-52.

/Cada vez

Cada vez se reconoce más que la capacidad de desarrollo de la inteligencia queda determinada en los primeros años de vida. Algunos autores estiman que el 80% de este desarrollo se produce antes de los cinco años. Asimismo, se ha documentado ampliamente la relación entre la expresión verbal y el pensamiento. Pero el lenguaje, el medio de comunicación más común, está estrechamente vinculado al espacio sociocultural. Tanto el vocabulario empleado como la estructura de las frases difieren en los distintos niveles socioeconómicos. Los niños pobres no escuchan términos abstractos, tienen un vocabulario limitado, hablan menos palabras por unidad de tiempo y elaboran un lenguaje de subcultura que tiene poca relación con el lenguaje que oirán al maestro en los primeros años de escuela. Todo ello dificulta la integración a grupos diferentes, alienta la deserción escolar, disminuye aún más la posibilidad de desarrollo intelectual y refuerza las probabilidades de que se perpetúen las condiciones de pobreza.

Si a este cuadro se agrega la incidencia de la desnutrición grave durante los primeros años de vida (está estrechamente relacionada con la situación de pobreza), se ve que ella aumenta los riesgos que llevan a una elevada mortalidad y morbilidad y constituye un factor coadyuvante de retardo relativo en el crecimiento y en el desarrollo intelectual. Un nuevo ciclo empieza a cerrarse cuando se abandona la escuela después de pocos años de escolaridad y se asume a temprana edad el papel de adulto, preparando así el camino para otra generación de pobreza. En las áreas rurales de la región, cuando se logran niveles educacionales más altos o se dispone de mejores posibilidades ocupacionales, la ruta preferida es la emigración a temprana edad a las ciudades como lo demuestran los estudios de selectividad de la migración.28/ Finalmente, una evaluación reciente del acceso de los grupos pobres a los servicios estatales muestra claramente que, a pesar del avance logrado en algunos rubros de la acción social pública, el acceso de los grupos pobres a la educación, salud, capacitación y formación profesional, vivienda y servicios públicos en general es escaso,

---

28/ Véase, entre otros, Joop Alberts, Migración hacia áreas metropolitanas de América Latina, CELADE, Santiago de Chile, 1977.

/y que

y que la falta de dichos servicios se hace sentir especialmente en las áreas rurales de la región.29/

Los datos acerca de la situación de la infancia y juventud pobre de la región dejan en claro que cualquier estrategia destinada a aliviar la situación de pobreza debe estar enmarcada dentro de una estrategia global de desarrollo capaz de romper el ciclo de la pobreza en varios eslabones simultáneamente. Una pregunta fundamental que debe responder, sin embargo, cualquier política dirigida especialmente a la infancia y juventud es la relativa al grado de irreversibilidad de las vivencias de los estados de pobreza. ¿Puede romperse el ciclo de carencias si no se actúa tempranamente en la niñez? Si se cree que ello es posible, entonces el énfasis de las políticas tenderá a incrementar las posibilidades de los jóvenes esperando que, mejor dotados, los pobres puedan aprovechar mejor las nuevas oportunidades económicas y sociales. Si se cree que ello no es posible, entonces es de la mayor importancia concentrar la gran mayoría de los esfuerzos en la infancia y primeros años de la niñez, y las políticas específicas deben contemplar programas integrales para corregir deficiencias y carencias. Por tentativos que sean los datos empíricos para la región, que ponen de relieve la situación de pobreza de hogares y familias, tienden a confirmar que es muy improbable que se rompa el ciclo de pobreza si no se alteran radicalmente las vivencias de los niños pobres.

29/ PREALC, op. cit., 1978, Capítulo IV, pp. 1-16.