



NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



C.1  
PROVISIONAL

CEPAL/MEX/SEM.2/5

(CEPAL/MEX/PPC.1)

14 de marzo de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Seminario sobre el Programa de Trabajo del  
Estudio Regional sobre el Grado de Satisfacción de las  
Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano

México, D.F., 17 a 19 de marzo de 1980

ANTECEDENTES PARA EL ESTUDIO SOBRE POBREZA, SATISFACCION DE NECESIDADES  
BASICAS Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL ISTMO CENTROAMERICANO.  
UNA APROXIMACION INICIAL.



## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
Introducción	3
I. Pobreza y necesidades básicas	5
1. Definición y concepto de la pobreza	5
a) Concepto de pobreza y necesidades básicas	6
b) Medición del fenómeno	7
c) Causas de la pobreza	10
d) Propuestas de solución	11
2. Niveles de pobreza en América Latina	12
II. Posibles elementos para una definición de pobreza y de la satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano	18
1. La noción de pobreza	18
2. El trazado de las líneas de pobreza	18
3. Factores determinantes de la pobreza	19
4. Políticas distributivas y redistributivas	20
III. Antecedentes preliminares sobre la distribución del ingreso, pobreza y satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano	22
1. La distribución probable del ingreso	22
2. Una aproximación preliminar a la magnitud de la pobreza y no satisfacción de las necesidades básicas	25
3. Algunos indicadores de satisfacción de las necesidades básicas	26
Bibliografía	35



## PRESENTACION

El Proyecto Regional sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano tiene como objetivo fundamental, primero, esclarecer la naturaleza, el alcance y la magnitud de la pobreza en cada uno de los países de la región; segundo, contribuir a mejorar el sistema de instrumentos e indicadores que los países disponen para medir la evolución de la estructura distributiva y formular y organizar políticas para enfrentar las condiciones de pobreza y, finalmente, establecer las bases para programas y acciones concretas con el fin de elevar el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Para lograr estos fines y para que la investigación sea de utilidad práctica para los gobiernos, se cuenta con el apoyo y la decidida participación de los países de la región, por lo que, más que de una investigación de la CEPAL, se trata de una actividad realizada primordialmente por los países con el apoyo de la CEPAL.

Como parte del Proyecto se tiene el propósito de medir la magnitud, la intensidad y las principales características de la pobreza en cada uno de los países de la región, así como en relación con los grupos afectados, analizar el acceso que éstos tienen a algunas áreas seleccionadas de las necesidades básicas --tales como alimentación, vivienda y educación básica, salud elemental--, y su inserción ocupacional. Para la interpretación de la situación descrita, el análisis se orientará a determinar las relaciones y las potencialidades existentes entre la demanda y la oferta de bienes y servicios en esas áreas, así como sus estructuras productivas y de prestación de servicios.

Por otra parte, el proyecto pretende estudiar la importancia de las políticas económicas emprendidas en cada país para hacer viable una estrategia de desarrollo que dé prioridad a la atenuación de la pobreza. En ese sentido, el proyecto daría énfasis a la identificación de acciones concretas (políticas, proyectos, programas, mecanismos) para incorporarse en los

/respectivos

respectivos planes de desarrollo de la región destinados a cumplir con ese propósito.<sup>1/</sup>

En el inicio de las actividades, el programa de trabajo contempla la realización de un seminario en el cual participarían los especialistas responsables de la ejecución del programa en cada país, con el fin de establecer canales de información y cooperación mutua, analizar la posible organización y orientación metodológica de las tareas, así como solucionar posibles problemas y evaluar los avances logrados.

El presente documento tiene por objeto servir de simple elemento de referencia para el seminario aludido, que habrá de realizarse entre el 17 y 19 de marzo de 1980, en el marco del Proyecto sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano.<sup>2/</sup> Comprende tres capítulos: en el primero se pretenden recoger, en forma sucinta, los diversos enfoques que se dan a la pobreza y a las necesidades básicas, y algunos de los resultados logrados en investigaciones anteriores; en el segundo se incluyen algunos elementos de la conceptualización inicial del Proyecto, y el tercero comprende una estimación aproximada de la situación actual en materia de distribución de ingreso y grado de pobreza.

1/ Véase CEPAL, Notas para realizar una investigación sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en los países del Istmo Centroamericano (CEPAL/MEX/SEM.2/2); (CEPAL/MEX/1007), 1979.

2/ Complementa a los otros documentos que se presentan en el Seminario: Notas para realizar una investigación sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en los países del Istmo Centroamericano, op. cit. Grado de satisfacción de las necesidades básicas. Programa de Trabajo (CEPAL/MEX/SEM.2/3). Canasta familiar de alimentos. Definición y metodología (CEPAL/MEX/SEM.2/4).

## INTRODUCCION

A partir de los años de la posguerra se difundió la creencia de que los problemas sociales en general y, en particular los de la pobreza y del empleo, tan extendidos en los países en vías de desarrollo, se solucionarían con la aceleración del crecimiento económico.

En este esquema de razonamiento, se atribuía la pobreza al escaso dinamismo de la economía, por lo que para erradicarla bastaría con el logro de un crecimiento sostenido, medido éste por el aumento continuo y significativo de los grandes agregados económicos como el producto nacional.

En la medida en que los problemas sociales tendían a permanecer y en muchos casos a agudizarse, este planteamiento empezó a cuestionarse a finales del decenio de 1950 y se llegó a poner francamente en tela de juicio en los años sesenta. En efecto, la evidencia empírica acumulada en ambos decenios de desarrollo permitió constatar que un rápido incremento de la producción global no bastaba por sí solo para reducir los niveles de desigualdad y extendida carencia existentes. El alto y sostenido crecimiento económico de algunos países, no se reflejó en un efectivo mejoramiento de la situación económica y social de los grupos más desfavorecidos, los que en algunos casos incluso habían sufrido un deterioro de su posición relativa frente al conjunto de la sociedad nacional.

El cuestionamiento a este planteamiento se expresó en algunos estudios empíricos que indicaban, por ejemplo, que el 30% de la población más pobre de América Latina había incrementado su ingreso por habitante en sólo 19% en el decenio de 1970, equivalente a 16 dólares de 1970, y el 20% siguiente, en un 40%, equivalente a un aumento de 73 dólares en 1970.<sup>3/</sup>

Estos hechos dieron origen a reflexiones no sólo con referencia a la relación directa entre tasa de crecimiento y solución de la pobreza, sino acerca del grado de confiabilidad en los mecanismos de mercado o de las políticas aplicadas tradicionalmente por el Estado para lograr una distribución razonablemente equitativa de los frutos del crecimiento.

Paralelamente, el análisis se orientó hacia dos grandes áreas: a) el cuestionamiento de la validez de las variables "tradicionales" para

<sup>3/</sup> Véase A. Pinto, "La CEPAL y el problema del progreso técnico" El Trimestre Económico: No. 170, abril-junio 1976.

interpretar un proceso de desarrollo que no fuera sólo de crecimiento económico y b) las características de los estilos de desarrollo, cuestionan en particular las estrategias que ponen el acento en el crecimiento global de la economía. La primera tarea analítica, de hecho aún inconclusa se presenta en múltiples facetas: desde los trabajos que hacen hincapié en las limitaciones del concepto del ingreso nacional, como indicador de la actividad económica o del bienestar,<sup>4/</sup> hasta el señalamiento de las insuficiencias analíticas de la distribución funcional del ingreso para dar cuenta de las peculiaridades de la situación social prevaleciente en los países en vías de desarrollo. En el caso del estilo propio de desarrollo, si bien el debate continúa, la atención se ha centrado en los siguientes puntos: i) los frutos del crecimiento económico no se filtran frecuentemente hacia abajo,<sup>5/</sup> por lo que se necesita un ataque directo a la pobreza; ii) el mecanismo de mercado a menudo se ve distorsionado por la concentración en la distribución del ingreso y la riqueza y, por lo general, no es una guía confiable para fijar objetivos nacionales. Las reformas institucionales suelen muchas veces ser por ello más decisivas que la modificación de los precios para beneficiar a los pobres; iii) las nuevas estrategias de desarrollo deben estar encaminadas hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población y no sólo a atender la demanda del mercado; iv) las políticas para mejorar la distribución del ingreso y las oportunidades de empleo deben ser parte integrante de la planificación; v) un elemento fundamental en las políticas de distribución es aumentar, mediante la canalización de inversiones, la productividad de los sectores más pobres y vi) a menudo se requiere de una reestructuración del poder económico para que el desarrollo sea extensivo a la mayoría de la población.<sup>6/</sup>

A la luz del debate pareciera existir consenso en señalar la necesidad de dar al desarrollo objetivos explícitos encaminados a erradicar la pobreza y a satisfacer las necesidades básicas de la población.

<sup>4/</sup> Brian Abel-Smith, "Pobreza, desarrollo y política de salud", Cuadernos de Salud Pública, OMS, No. 69, Ginebra, 1978.

<sup>5/</sup> Trickle down effect.

<sup>6/</sup> Mahbub Ul Haq, "El Banco Mundial y el mundo más pobre: I. Cambio de acento en las políticas crediticias del Banco", Finanzas y Desarrollo, Vol. 15, No. 2, junio de 1978.



## I. POBREZA Y NECESIDADES BASICAS

### 1. Definición y concepto de la pobreza

La pobreza ha sido definida como un síndrome situacional en el que se asocian infraconsumo, desnutrición, precarias condiciones de habitación, bajos niveles educacionales, situación de desaliento y escasa participación en la integración social y quizá adscripción a una escala particular de valores.<sup>1/</sup>

La percepción y conceptualización de este fenómeno, están altamente influidas por el contexto socioeconómico y por los objetivos del proyecto social en que se inserta la política antipobreza. Se afirma que existen dos criterios para definir la pobreza: el primero, de carácter relativo, indica que sufren pobreza todas aquellas personas que se encuentran en los tramos inferiores de la distribución del ingreso de un país; el segundo, de carácter absoluto, considera que las personas en condiciones de pobreza serían todas aquellas que no consiguen o no tienen acceso a un conjunto preestablecido de bienes y servicios considerados como indispensables.<sup>2/</sup> La noción de pobreza descansa, finalmente, en un juicio normativo acerca de los mínimos de bienestar socialmente determinados y por ello se puede distinguir entre pobreza relativa y pobreza absoluta: relativa, en la medida en que la norma que sirve para definirla se refiere a un contexto social y a una escala de valores determinados; absoluta, por cuanto se refiere a la privación específica de las personas en relación con ciertos requerimientos mínimos considerados adecuados para la satisfacción de las necesidades básicas.

En síntesis, hay diversos estudios e investigaciones para determinar tanto el carácter de la pobreza como el concepto de satisfacción de las necesidades básicas, dependiendo de las definiciones normativas y de la conceptualización de los problemas del desarrollo. Es difícil presentar

1/ Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina,  
(E/CEPAL/L.180), septiembre de 1978.

2/ Ibid.

en pocas líneas la voluminosa bibliografía que existe sobre el particular.<sup>3/</sup> Con todo, y a riesgo de presentar sólo una caricatura de los aspectos salientes de cada una de las ópticas que organismos internacionales tienen al respecto, a continuación se intenta resumir esos aspectos enunciados por la OIT,<sup>4/</sup> y el Banco Mundial,<sup>5/</sup> y la CEPAL. Cabe advertir que hasta muy recientemente, la secretaría de la CEPAL no ha examinado este tema aislado del resto de la problemática del desarrollo; en cambio, en los enfoques de carácter global frente al subdesarrollo, la preocupación por los estratos de menores ingresos siempre ha estado muy presente. De esos escritos de carácter más general, y de los recientes ensayos emanados del Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina,<sup>6/</sup> se desprende un conjunto de orientaciones que también admiten una caracterización. (Cabe advertir, no obstante, que varios funcionarios de la secretaría de la CEPAL han publicado trabajos, a título personal, que pueden no coincidir en su enfoque con los documentos del Proyecto antes aludidos).<sup>7/</sup>

a) Concepto de pobreza y necesidades básicas

En los trabajos de la OIT, por necesidades básicas se entiende el nivel de vida mínimo que una sociedad debería establecer para los sectores más pobres de la población. Satisfacerlo implica el cumplimiento de las exigencias mínimas de una familia en cuanto al consumo de alimentos, vivienda

<sup>3/</sup> Véase Bibliografía anexa al presente documento.

<sup>4/</sup> OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: problema mundial, Ginebra, 1976.

<sup>5/</sup> Véase, L.E. Christoffersen, "El Banco y la pobreza rural", Finanzas y Desarrollo, Vol. 15, No. 4, diciembre 1978; L. Rovoni, "El problema del abastecimiento de agua y de eliminación de residuos", Finanzas y Desarrollo, Vol. 16, No. 1, marzo 1979; A. Noor, "Créditos Educativos para los Pobres", Finanzas y Desarrollo, Vol. 16, No. 2, junio 1979 y M. Vandia Yudelman, "Los efectos de los préstamos del Banco para Desarrollo Rural", Finanzas y Desarrollo, Vol. 16, No. 3, septiembre 1979.

<sup>6/</sup> Véanse en la bibliografía anexa las publicaciones del Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina.

<sup>7/</sup> Aníbal Pinto y Armando Di Filippo, "Desarrollo y pobreza en la América Latina: un enfoque histórico-estructural", El Trimestre Económico, Vol. XLVI (3), julio-septiembre de 1979, y Jorge Graziarena, "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", Revista de la CEPAL, agosto de 1978.

y vestuario; al acceso a servicios como los higiénicos, suministro de agua potable, transportes, servicios sanitarios y educación, y la disponibilidad de empleo debidamente retribuido para toda persona con deseos y capacidad para el trabajo. En una fase más avanzada podría contemplarse la satisfacción de necesidades de índole más cualitativa.

El Banco Mundial distingue entre pobreza absoluta y relativa. La absoluta, caracterizada por la imposibilidad de satisfacer las necesidades nutricionales, y la relativa, por aquellos que tienen un ingreso algo superior al necesario para cubrir sus requerimientos nutricionales mínimos, pero muy por debajo del ingreso promedio nacional.

Para la CEPAL, la pobreza está dada por los componentes materiales de las necesidades básicas, siendo éstos de dos órdenes: i) ciertos requerimientos mínimos de las familias: alimentación, alojamiento, vivienda y algunos elementos del equipo doméstico y ii) aquellos servicios esenciales provistos por y para la comunidad como el agua potable, servicios sanitarios, transportes públicos, salud, servicio y cultura. A éstos se agrega el acceso al empleo libremente elegido. Además, la CEPAL ha sostenido que la atenuación o erradicación de la pobreza es parte intrínseca del proceso de desarrollo, el cual exige transformaciones de carácter económico y social. En otras palabras, se descarta la idea de erradicar la pobreza a través de un conjunto de transferencias directas.

#### b) Medición del fenómeno

Existe consenso en señalar las dificultades y relatividad de la medición de los niveles de pobreza o de satisfacción de las necesidades básicas.

Para la OIT una canasta típica de productos consumidos por los pobres, que cuesta un dólar en Europa Occidental, podría comprarse con 20 centavos en Asia, 23 centavos en Africa y 36 centavos en América Latina. Con esto se determinaron dos líneas de pobreza:

a) El nivel "grave de pobreza", sería equivalente a un ingreso anual por persona de 500 dólares en Europa Occidental, 180 dólares en América Latina, 115 dólares en Africa y 100 dólares en Asia.

/b) El

b) El nivel de "indigentes", estaría constituido por aquellos cuyos ingresos anuales por persona equivalen a 250 dólares en Europa Occidental, 90 dólares en América Latina, 59 dólares en África y 50 dólares en Asia.

Se estima así, para el mundo en desarrollo, que la población pobre asciende a unos 1 200 millones de personas, de las cuales 700 millones serían indigentes.

Para el Banco Mundial, "relativamente pobres" son aquellos que perciben ingresos inferiores al tercio del promedio nacional. Son "absolutamente pobres" aproximadamente 900 millones de personas con ingresos promedio de menos de 100 dólares por habitante. Este grupo muestra una tasa de mortalidad infantil ocho veces mayor, un tercio menos de esperanza de vida y tasa de alfabetismo adulto inferior al 60% del promedio de los países desarrollados. La desnutrición es muy extendida y afectaría a unos 600 millones de habitantes.

Se distingue también entre los "países más pobres" definidos como aquellos con ingreso promedio por habitante por debajo de los 265 dólares de 1975 y en donde se encuentra el 80% de los absolutamente pobres, y los "países de ingresos medios" con promedios superiores a los 265 dólares de 1975.<sup>8/</sup>

La CEPAL distingue dos niveles de pobreza:

a) "Indigentes" son aquellas familias que aun cuando gastasen la totalidad de su ingreso en alimentación, no lograrían satisfacer sus necesidades nutricionales. En estas condiciones se encontraría un 20% de los hogares latinoamericanos.

b) "Pobres" son aquellas familias que dado su ingreso y la proporción de éste que destinan a su alimentación, no logran satisfacer sus necesidades nutricionales. Esta situación afectaría al 40% de los hogares.

Las estimaciones realizadas por las tres instituciones comentadas, se resumen en el cuadro 1.

<sup>8/</sup> L. E. Christoffersen, op. cit.

Cuadro 1

ESTIMACIONES DE LA POBLACION DE AMERICA LATINA QUE SE ENCUENTRA EN SITUACION DE POBREZA

Línea de pobreza	Millones de personas				Porcentaje de la población	
	Población total	Población en situación de pobreza		Pobres	Indi- gentes	
		Pobres	Indi- gentes			
OIT (1972)	274	118 (180)	73 (90)	43	27	
CEPAL (1970)	263	108 (165)	53 (83)	41	20	
Banco Mundial (1969)	255	-	50 (75)	-	19	

Fuente: CIES, El problema de la pobreza en América Latina, OEA/Ser H/X36/CIES/3327, 1978.

Nota: Las cifras entre paréntesis equivalen a dólares estadounidenses por habitante.

c). Causas de la pobreza

La OIT señala que es un hecho empíricamente observable que un rápido crecimiento de la economía nacional no reduce automáticamente la pobreza y la desigualdad, ni proporciona suficiente empleo productivo. Entre las causas principales de la pobreza y la desigualdad figura el acceso insuficiente al empleo. En la mayor parte de los países en desarrollo, el rápido crecimiento ha tendido a concentrarse en reducidos sectores de la economía.

Entre los factores que han contribuido a este desarrollo desigual se mencionan: la estructura de la propiedad y la distribución de la riqueza, estrategias inadecuadas de desarrollo y políticas gubernamentales mal adaptadas. Como consecuencia, estos países se caracterizan por tener altos niveles de subempleo y bajos ingresos en amplios sectores de la población.

Los estilos de desarrollo seguidos por los países en vías de crecimiento han favorecido primordialmente, según el Banco Mundial, a los sectores urbanos, lo cual sería una de las causas principales de la pobreza rural. Esta orientación ha significado la canalización del grueso de las inversiones hacia las ciudades y una política cambiaria, crediticia, comercial y de precios, discriminatoria a costa de la agricultura.

Al favorecer a los sectores urbanos, el sesgo de la política económica ha beneficiado a los sectores modernos industriales y comerciales, con distorsiones en los precios relativos de los factores productivos y con un proceso de industrialización dirigido a satisfacer las necesidades de los mercados internos, con las consecuentes pérdidas de dinamismo en relación con las potencialidades dinámicas que encerraría la posibilidad de orientar la producción hacia la exportación.

La CEPAL plantea que para la gran mayoría de los países de la región las causas de la pobreza están enraizadas en el funcionamiento del sistema socioeconómico. Simultáneamente reconoce la estrecha vinculación que existe entre la situación del empleo y la pobreza e indica las deficiencias de las políticas económicas más sobresalientes.

/En el proyecto

En el Proyecto de Pobreza Crítica de la CEPAL se señala que la orientación de dichas políticas ha tendido, por ejemplo, a alentar el uso del capital en detrimento del uso del factor trabajo y se subraya cómo el uso indiscriminado de medidas proteccionistas para el sector industrial tiende a incentivar al núcleo más moderno de la industria en detrimento de un proceso productivo más absorbedor de mano de obra y que esté más de acuerdo con la dotación de factores en los países de América Latina.

En algunos artículos publicados por funcionarios de la secretaría de la CEPAL, se señala que la estrategia de desarrollo, apoyada en la apertura externa y la transnacionalización de las economías latinoamericanas, origina el modelo de crecimiento concentrador y excluyente vigente en la región.<sup>9/</sup> Por otra parte, se indica que la persistencia de la pobreza en los países latinoamericanos se explica por la permanencia de condiciones de heterogeneidad estructural y de una extrema concentración de activos en los sectores de mayor productividad, con lo cual se refuerzan las tendencias concentradoras en el ingreso nacional.<sup>10/</sup>

d) Propuestas de solución

La experiencia de la OIT indica que una estrategia de desarrollo centrada en el empleo no es por sí misma suficiente; las vinculaciones de esta variable con la pobreza y la desigualdad señalan la conveniencia de examinarlo conjuntamente. Se expresa como criterio principal que la planificación del desarrollo debe incluir, como objetivo explícito, la satisfacción de un nivel absoluto de necesidades básicas. La definición de éstas debe ayudar a identificar a los grupos afectados y a proponer objetivos concretos. El propósito va más allá de concentrar directamente las estrategias de desarrollo en los grupos más pobres.

En efecto, una estrategia para la satisfacción de las necesidades básicas, según la concibe la OIT, debe asegurar la participación de la población en las decisiones que la afectan, con lo que se inscribe en un contexto más amplio, como el disfrute efectivo de los derechos humanos.

9/ Véase J. Graciarena, op. cit.

10/ Véase A. Pinto, op. cit.

Así se considera al empleo como medio y como fin, lo cual exige cambiar la estructura de la producción, a partir de los objetivos de una mejor utilización de los recursos humanos, actualmente desempleados o subempleados, así como de una mejor asignación del capital.

El Banco Mundial pone el énfasis en el incremento de la productividad de los pobres, especialmente la de los pequeños productores del área rural. De ahí que se subraya la necesidad de corregir las políticas económicas orientándolas hacia el fortalecimiento del ingreso de los productores del campo y de las pequeñas unidades de producción. Simultáneamente se resalta la importancia de incrementar los esfuerzos en el gasto para ampliar esencialmente aquellos servicios básicos para la población con mayores repercusiones directas sobre las condiciones de vida y la productividad de la población.

De los documentos de la secretaría de la CEPAL se desprende que la meta de satisfacer las necesidades básicas requiere de la reorientación de todo el estilo de desarrollo, lo que implica la adopción de estrategias adecuadas a ese fin. Dadas las peculiares características de las economías latinoamericanas, sería necesario formular una política redistributiva cuyos objetivos generales básicos serían: la atenuación de la disparidad tecnológica característica de la profunda heterogeneidad estructural existente; la transformación de las relaciones sociales que afectan directamente la forma y la magnitud de la participación primaria en el producto social, y, finalmente, la desconcentración de la estructura del poder. Para ello se postula una combinación de los instrumentos generales de política que tengan efectos tanto en la distribución original o primaria como en la redistribución final del ingreso.

## 2. Niveles de pobreza en América Latina

Utilizando como criterio para definir las líneas de pobreza al ingreso familiar y al costo de la canasta básica de alimentos, se estima que el 40% de los hogares latinoamericanos viven en situación de pobreza, --desde luego con importantes variaciones entre países-- porque no pueden adquirir la canasta de bienes mínima para satisfacer sus necesidades básicas; y



el 20% de los hogares se encuentran en situación de indigencia al no contar con los ingresos suficientes ni para adquirir los alimentos que les proporcionarían la dieta mínima. (Véase el cuadro 2.)

En el cuadro 3 se recoge la información referida a una definición relativa de la pobreza, es decir, se toma en cuenta el grado de privación con respecto a los niveles medios de satisfacción existentes en cada sociedad. Aquí, la línea de pobreza relativa se definió como la mitad del ingreso promedio familiar y su aplicación señala un número de hogares bajo la línea superior a los calculados con base en normas absolutas.

Utilizando esta metodología, y a título de ejemplo, se estudió la estrategia de desarrollo y la satisfacción de las necesidades básicas en el Perú durante el período 1971-1972 y en Panamá para 1970.<sup>11/</sup> En el primer país se estimó que en el período de referencia, 50% de las familias no satisfacían sus necesidades básicas y que el 70% de ellas se encontraba en condiciones de extrema pobreza, lo que correspondía aproximadamente al 34.7% del número total de familias en el Perú. Para Panamá se calculó que el 35.4% de las familias no satisfacían sus necesidades básicas, y que el 60.5% de ellos se encontraba en situación de extrema pobreza. Para este último país, otro estudio señala que en 1970, más de una tercera parte de las familias estaban en condiciones de pobreza, definida ésta como un ingreso familiar por persona anual de 200 balboas o menos.<sup>12/</sup>

Existen dos estudios sobre Costa Rica, En uno de ellos <sup>13/</sup> se adoptó como línea de pobreza un ingreso por persona anual de 150 dólares. En este trabajo se intentó dar un tratamiento diferencial a las familias finqueras con el fin de captar además de la pobreza por condición de

- <sup>11/</sup> A. Curiel, Perú: estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas, (PREALC/127), septiembre 1978 y Panamá: estrategia de necesidades básicas y empleo (PREALC), enero 1979.
- <sup>12/</sup> MIPPE, Departamento de Planificación Social, La Radiografía de la Pobreza, Panamá, 1979.
- <sup>13/</sup> M. Carvajal, D.T. Geithman y P.R. Armstrong, Pobreza en Costa Rica. Dirección General de Estadística y Censos. Latin American Data Bank, San José, 1977.

Cuadro 2

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN  
ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

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	53	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	64	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	-	-	4	0	-
Venezuela	10	36	25	6	19	10
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: La dimensión de la pobreza en América Latina, op. cit.

Cuadro 3

ESTIMACIONES OPTATIVAS DE LA POBREZA RELATIVA EN ALGUNOS  
PAISES LATINOAMERICANOS, ALREDEDOR DE 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza relativa <sup>a/</sup>	
	Urbano	Nacional
Argentina	27	28
Brasil	53	54
Colombia	43	48
Costa Rica	34	36
Chile	38	39
Honduras	40	58
México	44	48
Perú	34	48
Uruguay	25	-
Venezuela	37	38

Fuente: La dimensión de la pobreza en América Latina,  
op. cit.

a/ Definida como la mitad del ingreso promedio familiar.

/ingreso,

ingreso, la derivada de otras condiciones simultáneas como analfabetismo del jefe de familia, estado de la vivienda y hacinamiento. Los resultados del estudio indicaron que el 24,3% de las familias era pobre: 13,8% en los núcleos no finqueros en áreas urbanas, 34,2% en los no finqueros de las zonas rurales, y 27,6% en los núcleos finqueros por condición de ingreso, a lo que se adicionó 1% por otra condición.

En las otras investigaciones<sup>14/</sup> se utilizaron tres alternativas metodológicas diferentes, en las cuales se tomaron también en cuenta consideraciones relativas a la cantidad de tierra de los finqueros y factores independientes del ingreso: a) el nivel de pobreza se estimó en un ingreso de 150 dólares anuales; b) en una definición "moderada" de pobreza, el ingreso se calculó en 190 dólares anuales, y c) en una definición más liberal, se estimó un ingreso de 231 dólares. Los resultados señalaron que las familias pobres, como porcentaje del total, variaban entre el 25% y el 50%, dependiendo de la alternativa elegida.

Desde la perspectiva de la evolución de la pobreza, en función de la información disponible, se analizó la situación de seis países de América Latina, según puede apreciarse en el cuadro 4.<sup>15/</sup>

Según se desprende del cuadro 4, en todos los casos analizados el porcentaje de la población que se encuentra por debajo del umbral de la pobreza se ha reducido, -- en algunos casos, considerablemente. Sin embargo, debido a las elevadas tasas de expansión demográfica, se puede afirmar que, en términos absolutos, el número de personas que vive por debajo de ese umbral tiende a mantenerse más o menos estático.

<sup>14/</sup> V. H. Céspedes, A. Di Mare, C. González y E. Lizano; La pobreza en Costa Rica: Problemas metodológicos para determinar algunas de sus características, Academia de Centroamérica, San José, 1977.

<sup>15/</sup> S. Piñera, ¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?, (E/CEPAL/PROY.1/2), julio 1979.

Cuadro 4

## PORCENTAJES DE INDIGENTES Y POBRES EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS

	Año	Población	Porcentajes		
			Indigentes	Pobres	No pobres
Conjunto de los seis países	1960	142 644 000	19.5	48.7	51.3
	1970	191 381 000	14.7	38.9	61.1
Brasil	1960	71 539 000	19.6	51.6	48.4
	1970	95 204 000	18.4	44.4	55.6
Colombia	1964	17 903 100	45.0	65.6	34.4
	1974	23 298 700	17.7	43.4	56.6
Costa Rica	1961	1 297 000	5.4	51.2	48.8
	1971	1 786 000	3.3	20.1	79.9
Chile	1940	5 147 000	33.4	55.5	44.5
	1954	6 599 000	23.4	45.6	54.4
	1968	9 321 000	4.2	15.0	85.0
México	1950	28 626 900	-	52.2	47.8
	1963	41 877 830	5.4	36.3	63.7
	1968	47 187 280	3.0	27.0	73.0
Perú	1961	10 456 300	35.2	57.8	42.2
	1971	13 878 800	33.0	52.2	48.0

Fuente: ¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?, op. cit.

## II. POSIBLES ELEMENTOS PARA UNA DEFINICION DE POBREZA Y DE LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

Sobre la base de los trabajos mencionados en el capítulo anterior, y en función de los objetivos del proyecto, se sugieren algunas ideas sobre la forma de abordar los temas de la pobreza extrema y el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el caso particular de los países de la región.<sup>1/</sup>

### 1. La noción de pobreza

Una definición amplia de pobreza debería incluir tanto la no satisfacción de los estándares de las necesidades básicas materiales como de las de orden no material. La dificultad de definir sin ambigüedad normas mínimas para estas últimas, aconseja centrar el análisis en las necesidades básicas de orden material sin perjuicio de que en una etapa posterior en algunos países se realicen estudios específicos sobre los otros aspectos. En la medida en que se consideren las necesidades básicas de orden material, el ingreso familiar o de las personas constituye el medio más directo para su satisfacción.<sup>2/</sup>

### 2. El trazado de las líneas de pobreza

Se considera a las líneas de pobreza como los cortes normativos correspondientes a niveles de vida por debajo de los cuales un hogar o una persona son considerados como pobres. El trazado de estas líneas está vinculado a las condiciones básicas de la alimentación de las familias, para lo cual se estimaría la composición y el costo de una canasta de alimentos que cubra los requerimientos nutricionales mínimos. De esta manera se establecería dicha canasta para cada país tomando en consideración las pautas de consumo existentes y la composición de la oferta nacional de alimentos.<sup>3/</sup>

1/ Véase O. Altimir, op. cit.; S. Piñera, Definición, medición y análisis de la pobreza: aspectos conceptuales y metodológicos, (E/CEPAL/PROY.1/3); S. Piñera, ¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?, (E/CEPAL/PROY.1/2), julio de 1979.

2/ Se considera al ingreso en su acepción más amplia, incluyendo el autoconsumo y los ingresos en especies o servicios gratuitos.

3/ Véase Canasta familiar de alimentos. Definición y metodología (CEPAL/MEX/SEM.2/4).

Para determinar la canasta y su costo, se podrían utilizar tres criterios: satisfacción de los requerimientos calóricos establecidos; aproximación a la estructura de la oferta interna de alimentos y minimización de su costo. Este método permitirá establecer dos niveles de referencia:

a) Las familias o personas en extrema pobreza corresponderían a aquellas que, aun en el caso de destinar la totalidad de sus ingresos a la compra de alimentos, no lograrían satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos definidos, y

b) Las familias o personas que no satisfacen sus necesidades básicas corresponderían a aquellas que dada la proporción del gasto que destinan a la adquisición de alimentos y de no alimentos, no alcanzarían a satisfacer con sus ingresos dichos requerimientos nutricionales.

Las variables para contraponer a las líneas de extrema pobreza y de no satisfacción de necesidades básicas serían la del ingreso familiar disponible, y el número de personas en cada hogar. La definición de estos niveles permitiría estudiar el alcance y la magnitud de la pobreza en los países bajo examen, mediante el costo mínimo de una canasta de alimentos rural y otra urbana en cada uno de ellos, y la estructura de ingresos y gastos existente. Determinados los grupos, el análisis se centraría en cuatro áreas definidas de necesidades básicas: alimentación, vivienda, salud y educación, orientándola a la determinación de políticas para incorporarlas en las estrategias de desarrollo.

### 3. Factores determinantes de la pobreza

Entre los factores causales de esta situación multidimensional, destacan los que se encuentran profundamente enraizados en el funcionamiento mismo del sistema económico y, en particular, las formas existentes de inserción en el mercado ocupacional de los grupos poblacionales involucrados directa o indirectamente en la satisfacción de las necesidades básicas en cada uno de los países.

El análisis consideraría como un problema central la profunda heterogeneidad estructural que se observa en el aparato productivo de los

/países,

países entendida como la coexistencia de estructuras técnicas, formas de organización de la actividad económica y sistemas de incorporación y remuneración en el mercado laboral, correspondientes a diferentes estudios tecnológicos. Por esta razón se cree indispensable analizar la variable empleo en el modelo global y sectorial de los países, haciendo hincapié en la comparación de la situación ocupacional de los estratos de bajos ingresos con el papel que juegan los sectores productivos en los que éstos se insertan tanto en la generación de empleo como en la evolución del desempleo y subempleo.

Se considera, como punto esencial, que una política de satisfacción de las necesidades básicas contribuya --en las áreas seleccionadas-- a volver más dinámica la economía mediante la utilización prioritaria de recursos nacionales. Por otra parte, por su posibilidad de generar un mayor número de empleos, y consecuentemente por sus efectos en el nivel de ingreso de los estratos hasta ahora más desfavorecidos, se estaría ensanchando la dimensión del mercado y haciendo viable el establecimiento de nuevas actividades productivas.

#### 4. Políticas distributivas y redistributivas

Vinculadas a los efectos en el empleo y en la estructura productiva, se consideran como distributivas aquellas políticas que modifican las condiciones determinantes de la repartición original o primaria del ingreso. Las políticas redistributivas son aquellas que implican modificaciones en la fase final de la distribución del ingreso. Será necesario, en cada caso, determinar el grado de capacidad de intervención del Estado en ambas fases. Considerando la interrelación que existe entre el funcionamiento de la estructura económica y la situación relativa de los diferentes grupos de la población, resulta fundamental formular una estrategia explícita de satisfacción de las necesidades básicas que pudiese incidir tanto en la repartición secundaria como original del ingreso.

La determinación de la magnitud de la pobreza, la profundización en las características socioeconómicas de la población más desfavorecida



y el examen de la situación actual de los sectores de alimentación, vivienda, educación y salud en cada uno de los países, proporcionaría el marco general en el que se puedan plantear algunas estrategias específicas orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas y, paralelamente, aportará elementos de juicio a los esfuerzos que realizan los países para modificar algunas pautas de su desarrollo que pudieran obstaculizar una difusión más generalizada de los frutos del crecimiento.

### III. ANTECEDENTES PRELIMINARES SOBRE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO, POBREZA Y SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

#### 1. La distribución probable del ingreso

Es posible afirmar que una característica sobresaliente del proceso de desarrollo experimentado por los países del Istmo Centroamericano es la desigualdad con que se distribuyen los frutos del crecimiento económico, aunque desafortunadamente son muy escasos los estudios confiables sobre el particular.

Con base en la información de carácter parcial que existe, se ha intentado en este capítulo presentar algunos de los antecedentes de que se dispone, aun cuando son insuficientes para poder apreciar la evolución de la distribución del ingreso.

En el cuadro 5 se pueden observar las magnitudes relativas probables de la estructura distributiva hacia 1978. En el conjunto regional, la participación en el ingreso total del 20% más pobre de la población es de aproximadamente un 3%. Sobre la base de estimaciones preliminares realizadas para cada uno de los países de la región, puede afirmarse que, en ninguno de ellos, la participación en el ingreso de tal estrato supera el 5%.

La desigualdad distributiva experimentada en los países de la región no se atenúa al sumar la participación que alcanzan los cinco deciles de la población de ingresos más bajos. Sigue constatándose que estos grupos tienen participaciones exiguas en el ingreso generado. Mientras que la estimación realizada para el conjunto de la región arroja una participación en el ingreso del 50% más pobre de la población de aproximadamente 16%, las informaciones disponibles para cada uno de los países permiten afirmar que incluso en aquellos donde prevalece un panorama distributivo más amplio, el 50% más pobre de la población no alcanza una participación en el ingreso superior al 20%.

Las dimensiones del problema pueden apreciarse todavía mejor si las magnitudes relativas citadas se traducen en indicadores más concretos de la situación prevaleciente, como son los niveles de ingreso per cápita en los

Cuadro 5

**ISTMO CENTROAMERICANO: PROBABLE DISTRIBUCION DEL  
INGRESO HACIA 1978**

(Dólares de 1970)

	Porcentaje del ingreso	Producto interno bruto/habitante	Población por estratos
10% más bajo <sup>a/</sup>	1.1	50.3	2 112 000
20% más pobre	3.1	70.9	4 224 000
30% bajo la mediana	12.9	196.8	6 336 000
30% sobre la mediana	17.7	422.6	6 336 000
20% más rico	56.3	1 228.3	4 224 000
5% más alto <sup>b/</sup>	27.9	2 553.8	1 056 000
Ingreso promedio		457.0	

**Fuente:** Estimaciones del Estudio Regional sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, con base en estudios y documentos oficiales y cifras inéditas de los países.

a/ Incluido en el 20% más pobre.

b/ Incluido en el 20% más rico.

distintos estratos y algunas relaciones significativas que se pueden establecer a través de tal indicador.

En primer lugar, se estima que alrededor de un 80% de la población del Istmo Centroamericano tiene un ingreso per cápita inferior al promedio regional, mientras que el 20% restante alcanza un ingreso per cápita 2.5 veces superior al promedio, y el 5% más alto lo supera en casi seis veces. (Véase nuevamente el cuadro 5.)

Estimaciones del porcentaje de población que usufructúa un ingreso per cápita inferior al del promedio en cada país de la región, permiten definir las siguientes magnitudes: el 70% de la población percibe un ingreso per cápita inferior al promedio nacional en Panamá; el 65% en Costa Rica; poco menos del 80% en Nicaragua, Honduras y El Salvador, y un 75% en Guatemala.

Otro indicador de la forma desigual con que se distribuye el ingreso de la región, lo constituye la relación entre los niveles de ingreso per cápita del grupo de ingresos más alto y del 20% más pobre. Según la información disponible, es posible estimar que, en promedio, el 5% de la población con más altos ingresos tiene un nivel de ingreso per cápita 35 veces superior al del 20% más pobre de la población del área. Este promedio se sitúa entre los extremos que presenta esa relación en el análisis por países, que alcanza 44 veces en el extremo más alto y 22 en el más bajo.

La constatación de tal situación ha inducido a algunos analistas del Banco Mundial<sup>1/</sup> a clasificar a Centroamérica como una región de alta desigualdad distributiva, medida con una escala que contempla las situaciones de alta desigualdad, moderada desigualdad y escasa desigualdad.

<sup>1/</sup> Montek S. Ahluwalia, "La desigualdad de ingresos: algunos aspectos del problema", Finanzas y Desarrollo, Vol. II, No. 3, septiembre de 1974.

2. Una aproximación preliminar a la magnitud de la pobreza y no satisfacción de las necesidades básicas

Las magnitudes y los indicadores de desigualdad analizados anteriormente se traducen en condiciones de pobreza y de un deficiente grado de satisfacción de las necesidades básicas de volúmenes amplios de la población en los países del área.<sup>2/</sup>

Una apreciación preliminar permite estimar que entre un 15% y un 20% de la población de la región padece extrema pobreza y que un 40% no satisface sus necesidades básicas.

Sólo en un país el porcentaje de población en situación de extrema pobreza es menor a 10%. En cuatro países probablemente el 20% o más de la población vive en estado de extrema pobreza. Dadas las magnitudes de la población total y los porcentajes de población involucrados de cada uno de los países, es posible calcular que en tres de ellos se concentra el 80% de la población total de la región que padece extrema pobreza y aproximadamente el 80% de la población del Istmo Centroamericano que no satisface sus necesidades básicas radica en los mismos tres países.

Otra apreciación que es posible adelantar con base en la información disponible es que la situación de pobreza extrema y de no satisfacción de las necesidades básicas la padecen esencialmente los grupos rurales. Más específicamente, aproximadamente entre 70% y 80% de la población que sufre ambos niveles de pobreza corresponde a familias de trabajadores agrícolas sin tierra y a familias dedicadas a la explotación de superficies agrícolas menores de dos hectáreas.<sup>3/</sup>

2/ Se parte de la definición de dos situaciones de pobreza: extrema pobreza la padecen aquellos grupos cuyo ingreso no alcanza para adquirir una canasta de consumo básica, definida en páginas anteriores. No satisfacción de las necesidades básicas la padecen aquellos grupos que dado el porcentaje de su ingreso que dedican a gastos en alimentación no alcanzan a adquirir la canasta básica. En el porcentaje de población que no satisface sus necesidades básicas queda incluido el que padece extrema pobreza.

3/ Para mayor referencia véase UNDP/OCT, La transformación del campo y la situación económica y social de las familias rurales en El Salvador, Proyecto ELS/73/003, Naciones Unidas, 1976; J.O. Sullivan Ryan, "El rol de la información en la vida del agricultor de subsistencia", Revista ECH, No. 356-357, Universidad Simeón Cañas, San Salvador, junio-julio de 1978; E. Astorga L., Evaluación de los asentamientos y cooperativas campesinas en Honduras, (1973), Instituto Nacional Agrario, Tegucigalpa, 1975.

### 3. Algunos indicadores de satisfacción de las necesidades básicas

La desigualdad con que los distintos grupos sociales de la región tienen acceso a los frutos del crecimiento económico queda también expresada en los valores que adquieren algunos indicadores relacionados con los niveles que alcanza la satisfacción de necesidades básicas, tales como nutrición, educación, salud y vivienda.

Se estima que el 50% más pobre de la población regional tiene un consumo aparente de calorías y proteínas inferior a los niveles que se consideran adecuados. En tres países de la región ese estrato de la población apenas alcanza un nivel de satisfacción de las necesidades nutricionales del orden del 60%.<sup>4/</sup>

Por otro lado, se considera que el 50% más pobre de la población de la región tiene una ingesta de calorías y proteínas inferior al consumo aparente promedio y equivale apenas a una fracción de los niveles que registran los grupos de más altos ingresos. En efecto, el consumo de calorías del 5% más rico de la población supera en 2.6 veces al del 50% más pobre, mientras que en el consumo de proteínas lo supera tres veces.

La problemática de la desnutrición alcanza niveles alarmantes en la niñez. Las últimas informaciones disponibles señalan que aproximadamente un 33% de los niños menores de cinco años sufren desnutrición protéico-calórica en grados dos y tres. En tres países tal porcentaje alcanza el 38%.<sup>5/</sup>

Se estima que la población que padece anemia alcanza en tres países de la región entre 10% y 16% de la población rural, mientras que los

<sup>4/</sup> Desarrollo y política social en Centroamérica, (CEPAL/MEX/76/11), agosto de 1976. No se contó con estimaciones similares para el caso de Panamá, pero algunos indicadores sobre la desnutrición en ese país permiten suponer que el cuadro no sería significativamente distinto. Véase al respecto: Cutberto Parillón D., Alimentación y Nutrición en Panamá, Ministerio de Salud, Panamá 1979, INCAP, Vigilancia epidemiológica de la desnutrición, Guatemala 1978.

<sup>5/</sup> El grado de desnutrición se establece según el indicador de peso del niño para su edad; el grado I es el más leve y el grado III, el más agudo. Los desnutridos, grados II y III, por su déficit de peso, ameritan atención médica. Véase Boletín Informativo del SIN, No. 1, Año I, enero de 1980, San José.

porcentajes de la población con niveles de ingestión insuficiente de vitamina A van desde el 8% en un país hasta el 22.8% en otro.

El 80% de la población infantil que padece desnutrición en grados dos y tres radica en tres países del área. El mismo porcentaje de la población con niveles bajos y deficientes de ingestión de vitamina A se concentra en los mismos tres países.

El cuadro nutricional descrito anteriormente encuentra su contrapartida en algunas características y tendencias que se constatan en la estructura productiva regional. Destaca, en primer lugar, el grado de utilización de los mejores recursos agrícolas en la producción de artículos para la exportación o para usos industriales en el marco de una estructura de propiedad y uso de la tierra extremadamente concentrada. Estimaciones realizadas para Centroamérica indican que el 83% de los suelos de alto potencial y el 69% de los de potencial moderado se encuentran en manos del 6% de las empresas agrícolas.<sup>6/</sup>

Lo anterior significa que la estructura productiva agrícola está esencialmente orientada a la satisfacción de la demanda de grupos sociales distintos de aquellos que padecen los cuadros de desnutrición descritos y que, dado el marco extremadamente concentrador en que el sector agrícola se desenvuelve, los ingresos generados en su actividad productiva no se traducen tampoco para los grupos pobres en niveles de ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades nutricionales.

En segundo término,<sup>7/</sup> en el período 1960-1978 se observan algunas tendencias inquietantes. La información disponible permite apreciar un deterioro en el volumen de producción de alimentos de los países de la región. Guatemala y Costa Rica han disminuido su capacidad de autoabastecimiento en maíz, frijol y sorgo. Por otro lado, en Honduras se redujo la capacidad exportadora en los mismos rubros.

El Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)<sup>8/</sup> estima que el área cultivada con maíz se contrajo entre los años 1965 y 1975 en

6/ CEPAL, El desempeño del sector agrícola en sus distintos roles, (versión preliminar), noviembre de 1978.

7/ Ibid.

8/ INCAP, op. cit.

cinco de los seis países de la región. En Costa Rica, El Salvador y Panamá, tal descenso fue superior al 25%. Además, ese Instituto señala como otro elemento motivo de preocupación el que en el mismo período el número de departamentos o provincias de los países de la región con menos de siete manzanas sembradas de maíz por cada 100 personas, aumentó de 13 a 18.

Similares tendencias comprobó el INCAP en el caso del frijol y del arroz. Es decir, los granos esenciales en la dieta de la población centroamericana están sufriendo una situación que conduce a la merma en la disponibilidad de alimentos y, por ende a un empeoramiento de los niveles de nutrición de los grupos pobres.

Por otro lado, debe tenerse presente que los productores de granos básicos en la región son principalmente pequeños agricultores, los cuales se encuentran generalmente en la base del espectro distributivo del ingreso. El agravamiento señalado de las condiciones de producción de este sector podría también estar indicando un empeoramiento en la situación de este grupo de productores agrícolas.

Un indicio de la situación extremadamente difícil por la que puede atravesar este grupo social lo constituyen sus niveles de empleo. La Secretaría Permanente del Tratado General de Integración (SIECA)<sup>9/</sup> estimó que en los países centroamericanos el producto agrícola y ganadero de 1970 podría haberse logrado con 1.6 millones de personas trabajando 280 días al año, lo que, dada la población económicamente activa de la región ocupada en la agricultura, habría arrojado un excedente de mano de obra equivalente al 44.5% de la población económicamente activa (52% para Guatemala, 58% para El Salvador y 43% para Honduras). Este excedente expresa en realidad una grave situación de subempleo.

La gravedad del problema se pone de relieve con las siguientes estimaciones:<sup>10/</sup>

a) En Guatemala se calcula que las fincas menores de una hectárea tienen unos 917 días-hombre disponibles por hectárea de tierra arable, pero sólo pueden utilizar entre 127 y 156;

9/ SIECA, El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, INTAL, Tomo 5, 1973.

10/ INCAP, op. cit.



b) En Nicaragua el número de desocupados rurales aumentó en un 20% entre 1962 y 1974, alcanzando ese último año el 31% de la fuerza trabajadora.

c) En El Salvador la tasa actual de subutilización de la mano de obra es del 37% y el promedio de días trabajados por persona ocupada es de 171.

En cuanto a la educación, en cuatro países de la región la tasa de analfabetismo excede el 40%. Un país alcanza casi al 54%, mientras que en el extremo más bajo, Costa Rica disfruta de la mejor situación relativa. (Véase el cuadro 6.)

En cuatro países las matrículas de niños en edad legal para asistir a la enseñanza primaria como porcentaje del total de niños de la misma edad alcanza el 60%, mientras que en Panamá y Costa Rica excede al 90%. (Véase el cuadro 7.)

Otro indicador de los alcances del problema educacional lo constituye la clasificación de la población económicamente activa por nivel de educación. En tres países aproximadamente el 50% de la población económicamente activa no tiene ningún grado de estudios aprobado, mientras que en el conjunto de la región, aproximadamente el 25% de dicha población alcanza niveles educacionales entre el primero y el tercer grado de estudios aprobados.<sup>11/</sup> En términos generales, lo anterior quiere decir que en tres países de la región aproximadamente el 65% de la población económicamente activa está comprendida en niveles educacionales que llegan al tercer grado de estudios aprobados.

En materia de vivienda se estima que aproximadamente el 40% de las familias de la región viven en condiciones de hacinamiento,<sup>12/</sup> y que cerca del 61% de las viviendas carecen de agua potable.

La información disponible a la fecha permite estimar, en materia de salud, que, en promedio, aproximadamente el 12% de las defunciones encuentra su causa en enfermedades diarréicas, sarampión y desnutrición.

<sup>11/</sup> CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1978.

<sup>12/</sup> Se define como una situación de hacinamiento aquella en que existen más de dos personas por cuarto. Véase CEPAL, Desarrollo y política social en Centroamérica, op. cit.

Cuadro 6

ISTMO CENTROAMERICANO: GRADO DE ANALFABETISMO

(Porcentaje de la población de 15 años y más)

Pais	1960	1970
Costa Rica	16.0 <sup>a/</sup>	11.6
El Salvador	51.0 <sup>b/</sup>	42.9
Guatemala	68.5	53.9
Honduras	55.0	43.1
Nicaragua	50.4	42.5
Panamá	26.7 <sup>a/</sup>	21.7

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1978.

a/ Información obtenida de una muestra de 5% de la población.

b/ Incluye personas cuyo alfabetismo es de desconocido.

Quadro 7

ISTMO CENTROAMERICANO: MATRICULAS DE NIÑOS EN  
EDAD LEGAL DE ASISTIR A LA ENSEÑANZA PRIMARIA,  
COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE  
NIÑOS DE LA MISMA EDAD a/

País	1960	1965	1970	1975
Costa Rica	81	89	87 <sup>b/</sup>	95 <sup>c/</sup>
El Salvador	-	61	65	60 <sup>c/d/</sup>
Guatemala	34	43	49	-
Honduras	58	68	-	-
Nicaragua	51 <sup>e/</sup>	-	65	66 <sup>f/</sup>
Panamá	81	85	89	91 <sup>f/g/</sup>

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1978.

a/ Edad legal de 7 a 12 años.

b/ A partir de 1970 el grupo de edad considerado es de seis a 11 años.

c/ 1972.

d/ Grupo de edad de 7 a 15 años.

e/ 1961.

f/ 1973.

g/ Grupo de edad de seis a 11 años.

La tasa de mortalidad infantil alcanza altos niveles en cuatro países de la región: 81.1% en Guatemala, 53.4% en El Salvador, 117% en Honduras y 119% en Nicaragua, mientras que en Costa Rica y Panamá llegan a 37% y 31%, respectivamente.<sup>13/</sup>

Los datos anteriores corresponden con las estimaciones realizadas para evaluar los servicios de salud de los países del área. En tres países de la región el número de habitantes por cada médico rebasa los 2 500 y llega a alcanzar 3 500. En países donde se registran buenos niveles de salud, la relación mencionada oscila entre 1 500 y 1 110. (Véase el cuadro 8.)

---

<sup>13/</sup> INCAP, Vigilancia epidemiológica de la desnutrición, Guatemala, 1978.

Cuadro 8

RELACION DE MEDICOS/POBLACION EN EL ISTMO CENTROAMERICANO  
Y EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

País	Año	Médicos por cada 10 000 habitantes	Habitantes por médicos
<u>Istmo Centroamericano</u>			
Costa Rica	1976	7 <sup>b/</sup>	1 550
El Salvador	1976	3 <sup>a/</sup>	3 690
Guatemala	1975	4	2 500
Honduras	1975	3	3 300
Nicaragua	1975	7 <sup>b/</sup>	1 540
Panamá	1976	8 <sup>c/</sup>	1 270
<u>Otros países</u>			
Argentina	1973	22	450
Cuba	1974	9	1 110
Chile	1976	4.5	2 200
Estados Unidos	1976	17 <sup>c/</sup>	600
Perú	1977	6	1 580

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), World Health Statistics, Ginebra, Suiza, 1979.

a/ Aproximación; el dato original era 2.7 médicos por cada 10 000 habitantes.

b/ Aproximación; el dato original era 6.5 médicos por cada 10 000 habitantes.

c/ Ligeramente aproximados.



BIBLIOGRAFIA

a) General

1. OIT, Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, 1976
2. OIT, The Basic Needs Approach to Development, (segunda impresión), 1978
3. Frances Stewar & Paul Streeten, New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution and Growth, Oxford Economic Papers (nuevas series), Vol. 28, No. 3, noviembre 1976
4. T.N. Strinivasan, Development, Poverty and Basic Human Needs: Some Issues, Food Research Institute Studies, Saanford University, Vol. XVI, No. 2, 1977
5. H. Chenery et. al., Redistribution with Growth, Oxford University Press, 1974
6. R. Webb, On th. Statistical Mapping of Urban Poverty and Employment, World Bank Staff, Working Paper No. 227, enero 1976
7. Reutlinger, S. & Selowsky Marcelo, Malnutrition and Poverty, World Bank Staff, Occasional Papers
8. Paulo R. Souza & Víctor Tokman, "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", El Trimestre Económico, Vol. XLV, No. 1978 abril-junio de 1978
9. Fundación Dag Hammarskjold, Qué hacer: otro desarrollo
10. Hewitt de Alcántara Cynthia, Ensayo sobre la satisfacción de las necesidades básicas del pueblo mexicano entre 1940 y 1970, CES, Cuaderno No. 21, El Colegio de México, 1977
11. Samir Radwan & Torkel Alfthan, "Encuestas sobre los hogares, con referencia a las necesidades esenciales", Revista Internacional del Trabajo, No. 2, abril-junio 1978
12. ILO, Meeting Basic Needs, Conclusions of the World Employment Conference, 1976
13. Howard M. Wachtel, "Capitalism and Poverty in America: Paradox or Contradiction?", The American Economic Review, Vol. LXII, No. 2, mayo de 1972
14. Lester Brown & Erik P. Eckholm, "Food and Hunger: The Balance Sheet", Challenge, septiembre-octubre 1974
15. Irma Adelman, "Development Economics ... A Reassessment of Goals", The American Economic Review, Vol. LXV, mayo 1975
16. Irma Adelman, "Strategies for Equitable Growth", Challenge, mayo-junio 1974
17. Rubén D. Utría, "Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XI, No. 2, octubre 1966
18. René Cortázar, "Necesidades básicas y extrema pobreza (estudio sobre Chile)", Estudios CIEPIAN, No. 17, Santiago, septiembre 1977
19. René Cortázar, et. al., "Condicionantes culturales y sociales de las políticas de erradicación de la pobreza", Estudios CIEPIAN, No. 4, Santiago 1976
20. Alejandro Foxley et. al., "Redistribución de patrimonio y erradicación de la pobreza", Estudios CIEPIAN, Santiago

21. Banco Mundial, The Assault on World Poverty, 1975
22. Mahbub UI Haq, La cortina de la pobreza, Fondo de Cultura Económica, México
23. Philip Musgrave y Robert Ferber, "Finding the Poor", Income and Wealth, No. 3, septiembre 1978
24. Paul Streeten, Basic Needs: Premises and Promises, World Bank Reprint Series, No. 62
25. Alejandro Foxley (ed.), Distribución del Ingreso, Selección de Lecturas No. 7, Fondo de Cultura Económica, México
26. Jan Drewnowski, "Poverty: Its Meanings and Measurements", Development and Change, Nos. 8 & 2, 1977
27. Wolf Scott, "Poverty Monitoring in Developing Counties", Development and Change, Vol. 10, No. 3, julio 1979
28. Serie de artículos publicados en la revista Finanzas y Desarrollo, de junio de 1978 en adelante
29. Tefel Reinaldo, "Nicaragua: la economía de los pobres", Aportes 22, 1971
30. Teller, Charles Heinroth, Internal Migration, Socioeconomic Status and Health: Access to Medical Care in a Honduran City, Dissertation Series, No. 41, Cornell University, Ithaca 1972
31. Estudios Centroamericanos, La vivienda de los pobres en El Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" San Salvador, junio-julio 1974
32. CEPAL, Desarrollo y política social en Centroamérica, CEPAL/MEX/76/11, agosto de 1976
33. Ministerio de Planificación y Política Económica, La radiografía de la pobreza, Panamá 1979
34. Víctor Hugo Céspedes S., Evolución de la distribución del ingreso en Costa Rica, Serie Divulgación Económica, No. 18, Universidad de Costa Rica, noviembre de 1979
35. INCAP, Nutritional Evaluation of the Population of Central America and Panama, Regional Summary
36. Manuel J. Carvajal, Pobreza en Costa Rica, Dirección de Estadística y Censos de Costa Rica, San José
37. Academia de Costa Rica, La pobreza en Costa Rica, San José 1977
38. Víctor Hugo Céspedes, La distribución del ingreso y el consumo de algunos alimentos, 1971, Universidad de Costa Rica, Serie Economía y Estadística, No. 45, San José 1973
39. INCAP, Vigilancia epidemiológica de la desnutrición, Guatemala 1978

b) Estudios realizados por el Proyecto Pobreza Crítica en América Latina

1. Sergio Molina y Sebastián Piñera, La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas, E/CEPAL/Proy. 1/1
2. CEPAL, Notas para realizar una investigación sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en los países del Istmo Centroamericano, CEPAL/MEX/1007
3. Sebastián Piñera, ¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?, E/CEPAL/Proy. 1/2



4. Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, E/CEPAL/L.180
5. Sebastián Piñera, Definición, medición y análisis de la pobreza: aspectos conceptuales y metodológicos, E/CEPAL/Proy. 1/3
6. Francisco León, Pobreza rural: realidades y perspectivas de política, E/CEPAL/Proy. 1/14
7. Sebastián Piñera, ¿Cómo medir el progreso de los países? PPC/CDE/03.1, CEPAL, Santiago
8. Marcelo Selowsky, Hacia la eliminación del déficit de "necesidades básicas". Implementación, costo fiscal y conflictos con crecimiento, E/CEPAL/Proy. 1/17, agosto de 1979
9. Miguel Chossutovsky, Metodología y análisis de la pobreza en América Latina, E/CEPAL/Proy. 1/R.38, enero de 1980
10. Rolando Franco, Pobreza y asistencia legal en Chile: una perspectiva sociológica, PPC/DPS/02.1, CEPAL, Santiago
11. Eduardo Aninat, Una agenda de política fiscal para países semiindustrializados en Latinoamérica, E/CEPAL/Proy. 1/18
12. Ernesto Pollit, Estudios experimentales y programas pilotos de intervención y alivio a la niñez pobre en América Latina: un examen de lo avanzado, E/CEPAL/Proy. 1/R.20 E/ICEP/Simp. 3, noviembre 1979
13. Ernesto Schiefelbein, Efectos de la educación preescolar en el ingreso al sistema formal, E/CEPAL/Proy. 1/R, E/ICEF/Simp. 3, noviembre 1979
14. Marcelo Selowsky, ¿Estamos subinvertiendo en capital humano a edades preescolares?, E/CEPAL/Proy. 1/R 22, E/ICEF/Simp. 4, noviembre 1979
15. René Castro, La ley de desarrollo social y asignaciones familiares en Costa Rica: un instrumento de redistribución, E/CEPAL/Proy. 1/R.24, E/ICEF/Simp. 6, noviembre 1979
16. Fernando Monckeberg y J.A. Riumallón, El programa de centros cerrados de recuperación nutricional en Chile: una experiencia con la marginalidad, E/CEPAL/Proy. 1/R.25, E/ICEF/Simp. 7, noviembre 1979
17. Hernán Montenegro, Carencias o diferencias socioculturales, E/CEPAL/Proy. 1/R.26, E/ICEP/Simp. 8, noviembre 1979
18. José obdulio Mora, Períodos óptimos de intervención en niños en situación de pobreza, E/CEPAL/Proy. 1/R.27, E/ICEF/Simp. 9, noviembre 1979
19. Sebastián Piñera, Medición, análisis y descripción de la pobreza en Argentina (área metropolitana de Buenos Aires), PPC/CDE/05.1, CEPAL, Santiago, a septiembre 1978
20. Sebastián Piñera, Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia, PPC/CDE/04.1, CEPAL, Santiago, septiembre 1978
21. Sebastián Piñera, Evolución de la pobreza en Chile (períodos 1940-1954; 1954-1968), PPC/CDE/04.1, CEPAL, Santiago, septiembre 1978
22. Sebastián Piñera, Evolución de la pobreza en México, PPC/CDE/06.1, CEPAL, Santiago, octubre 1978
23. Sebastián Piñera, Evolución de la pobreza en Perú (período 1961-1971), PPC/CDE/06.1, Santiago, octubre 1978
24. Sebastián Piñera, Evolución de la pobreza en Brasil (período 1960-1970), PPC/CDE/06.1, Santiago, octubre 1978

/25. Sebastián

25. Sebastián Piñera, Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica, E/CEPAL/Proy. 1/7, julio 1979
26. Guillermo Rosenbluth, La vivienda en América Latina: una visión de la pobreza crítica, CEPAL/Borrador/D5 142, julio 1976
27. CEPAL, Bibliografía sobre Pobreza, E/CEPAL/Lib. 16, junio 1978

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

