



**NACIONES UNIDAS**  
**CONSEJO**  
**ECONOMICO**  
**Y SOCIAL**



LIMITADO  
CEPAL/MEX/SEM.4/13  
4 de mayo de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

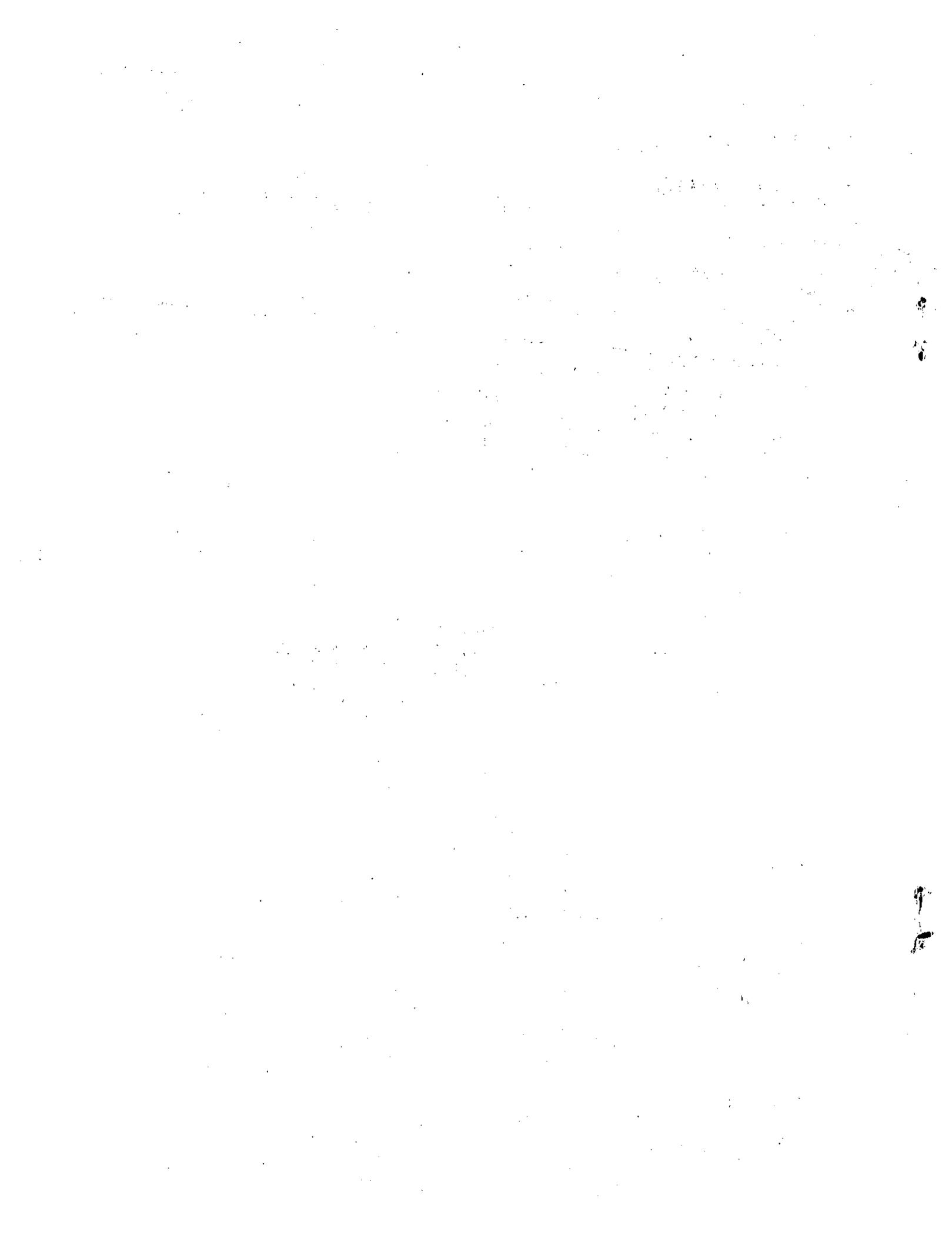
C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción  
de las Necesidades Básicas en el Istmo  
Centroamericano

INFORME DEL SEMINARIO

(México, D. F., 31 de marzo a 2 de abril de 1981)



INDICE

	<u>Página</u>
Antecedentes	1
I. Asistencia y organización de los trabajos	3
1. Lugar y fecha	3
2. Asistencia	3
3. Sesión de apertura	3
4. Temario	3
5. Organización de los trabajos	4
II. Resumen de los debates	5
1. Avances de la investigación sobre la pobreza crítica en América Latina	5
2. Resultados y avances del Proyecto sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano	6
3. Determinación de la "población objetivo" y de la canasta básica mínima de alimentos	8
4. Distribución del ingreso: evolución y políticas	10
a) Distribución y redistribución del ingreso de Panamá y Costa Rica	10
b) La política fiscal y la distribución del ingreso	13
5. Nutrición y salud como necesidad básica	14
a) Necesidades básicas de salud	14
b) La nutrición como un factor para definir las necesidades básicas de alimentación	16
6. El sistema alimentario de la canasta básica	18
a) El sistema alimentario en Centroamérica	18
b) El sistema alimentario de la canasta básica en Panamá	18
7. Fuentes de información e instrumentos de medición para el análisis de la satisfacción de las necesidades básicas y la distribución del ingreso	20

	<u>Página</u>
8. La vivienda como necesidad básica	21
9. La educación como necesidad básica	23
10. Empleo e inserción ocupacional de los pobres	25
III. Orientaciones para las actividades futuras	27
Anexos	
1. Lista de participantes	29
2. Documentación presentada al Seminario	33

## ANTECEDENTES

1. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), está llevando a cabo una investigación sobre pobreza crítica en América Latina (Proyecto Interinstitucional RLA/77/018), cuyo objetivo principal es el de colaborar con los gobiernos de la región en sus propósitos de aumentar la participación de la población en los beneficios del desarrollo y erradicar o atenuar la pobreza crítica en sus respectivos países. 1/

2. En el marco del Proyecto RLA/77/018, la subsección de la CEPAL en México realiza, conjuntamente con los países del Istmo Centroamericano, diversos trabajos para determinar el grado de satisfacción de las necesidades básicas en esa subregión. 2/ Sus objetivos son: primero, esclarecer la naturaleza, el alcance y la magnitud de la pobreza en cada uno de esos países, segundo, mejorar el sistema de instrumentos e indicadores de que éstos disponen para apreciar sus estructuras distributivas, y, finalmente, establecer bases para formular políticas y programas que tiendan a elevar el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

3. El proyecto del Istmo Centroamericano tiene una orientación eminentemente práctica, y en su desarrollo se han tenido presentes las preocupaciones esenciales de los países de la subregión, así como las inquietudes expuestas en los diversos planes de desarrollo, para que las estrategias y los programas principales tiendan precisamente a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desposeídos de la sociedad.

4. Los propios países llevan a cabo las diversas actividades, y son ellos los que definen las modalidades para incorporar como variables en sus estrategias de desarrollo, la atenuación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas de la población. La secretaría de la CEPAL colabora en los estudios que realizan los países y opera como organismo de enlace entre los diversos grupos nacionales constituidos por funcionarios de diferentes entidades gubernamentales y coordinados por sus respectivos ministerios u oficinas de planificación.

5. El proyecto del Istmo Centroamericano cuenta también con la participación y la asistencia de varios organismos y proyectos regionales y subregionales, entre los que figuran el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (RLA/79/006) y el Proyecto Red de Sistemas Educativos (RLA/79/062).

1/ CEPAL, La pobreza crítica en América Latina: situación y análisis de políticas (RLA/77/018), 1977, y Esquema ampliado del Proyecto sobre Pobreza Crítica en América Latina, 1977.

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), marzo de 1979.

6. Al iniciarse las actividades en el Istmo se elaboró un programa de trabajo común para todos los países que señalaba las investigaciones requeridas por los intereses y prioridades de cada país; el programa se sometió a la consideración de los responsables de los grupos nacionales en el primer seminario convocado al efecto por la subsección de la CEPAL en México en marzo de 1980. 3/ En esa reunión se dieron a conocer las tareas que los países llevaban a cabo sobre la materia y se analizaron los objetivos, la orientación y el contenido del programa de trabajo del proyecto del Istmo Centroamericano.

7. Durante la investigación se llegó a una etapa en la cual se estimó pertinente analizar algunos de los resultados de los trabajos ya efectuados. De ahí que se convocara el presente seminario, en el cual participaron responsables y representantes de los grupos nacionales, así como especialistas en los temas incluidos en el temario, que habían colaborado en la realización de algunas de las actividades del proyecto.

8. El propósito de esta reunión fue conocer los avances logrados, discutir las experiencias, intercambiar conocimientos y definir las etapas futuras del Proyecto. De hecho, este seminario forma parte de la investigación y servirá para enriquecer y orientar los trabajos futuros.

---

3/ Seminario sobre el Programa de Trabajo del Estudio Regional sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano; véase CEPAL, Informe del Seminario (CEPAL/MEX/SEM.2/10), abril de 1980.

## I. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

### 1. Lugar y fecha

9. El segundo Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano se llevó a cabo en las oficinas de la subse de la CEPAL en México, del 31 de marzo al 2 de abril de 1981.

### 2. Asistencia

10. Asistieron los especialistas responsables de los grupos nacionales nombrados por las oficinas de planificación, así como representantes de las Universidades de Costa Rica y Panamá, técnicos de organismos regionales e invitados especiales. (Véase el anexo 1.)

### 3. Sesión de apertura

11. Inauguró la reunión el señor Gert Rosenthal, Director de la Subse de la CEPAL en México, quien dio la bienvenida a los participantes. El señor Rosenthal indicó que se había avanzado considerablemente en la caracterización de la pobreza, lo que permitiría en el futuro inmediato entrar en el terreno del diseño de programas. Asimismo, señaló que entre los atributos fundamentales del Proyecto destacaba el hecho de que los trabajos eran realizados primordialmente por los propios países e incluso dos de ellos planeaban realizar proyectos nacionales centrados en la satisfacción de las necesidades básicas. Finalmente destacó que por intermedio de las actividades del Proyecto del Istmo Centroamericano los Ministerios y Oficinas de Planificación de la región se habían comprometido en el tema.

### 4. Temario 4/

12. La reunión aprobó el siguiente temario:

1. Organización de las labores del Seminario
2. Breve exposición sobre los avances de la investigación sobre la pobreza crítica en América Latina (Proyecto RLA/77/018)
3. Breve exposición sobre los resultados y avances generales logrados en el transcurso del Proyecto en el Istmo Centroamericano
4. Determinación de la población objetivo y la canasta básica mínima de alimentos

4/ Véase en el anexo 2 la lista de documentos presentados.

5. Distribución del ingreso: evolución y políticas
  - a) Distribución y redistribución del ingreso en Panamá y Costa Rica, y
  - b) La política final y la distribución del ingreso
6. Nutrición y salud como necesidad básica
7. Fuentes de información e instrumentos de medición para el análisis de la satisfacción de las necesidades básicas y la distribución del ingreso
8. El sistema alimentario de la canasta básica
9. La vivienda como necesidad básica
10. La educación como necesidad básica
11. El empleo y la inserción ocupacional de los pobres
12. Pobreza; satisfacción de las necesidades básicas y distribución de ingresos
13. Programa futuro de trabajo
14. Informe final

#### 5. Organización de los trabajos

13. Las labores se organizaron de conformidad con el temario. Para cada uno de los temas se pidió a alguno de los expertos que hubiesen participado en esos trabajos que hiciera una breve introducción. En seguida se iniciaba el debate bajo la dirección de la secretaría.

## II. RESUMEN DE LOS DEBATES

### 1. Avances de la investigación sobre la pobreza crítica en América Latina 5/

14. El coordinador del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica presentó una breve exposición sobre las labores realizadas. Informó que el proyecto, iniciado en 1978, había dedicado atención preferente a mejorar el conocimiento sobre el tema y a formular un esquema de políticas de carácter general.

15. En los últimos dos decenios, la brecha de la pobreza en la región había disminuido en términos relativos, pero no absolutos, debido a la acción de tres factores: a) cambió la rigurosidad media de la pobreza ya que el ingreso medio de la población de menores recursos se acercó a la línea de pobreza; b) disminuyó la cantidad de personas en situación de pobreza en relación con la población total, y c) se incrementó el ingreso nacional promedio por habitante. 6/

16. Los trabajos del proyecto interinstitucional permitieron concluir lo siguiente:

a) Los aspectos sociales habían evolucionado a un ritmo cuantitativa y cualitativamente inferior al del crecimiento económico. Si bien en más de una oportunidad se había señalado que el crecimiento de América Latina había sido satisfactorio, el número de pobres no había disminuido en términos absolutos. Los cambios en el empleo habían sido poco significativos, de ahí que se afirmara que el crecimiento económico no era elemento suficiente para resolver el problema de la pobreza.

b) La asignación de recursos a través del mercado era insuficiente para modificar la distribución desigual del ingreso. El mercado tendía a reproducir las condiciones emanadas del ingreso concentrado, por lo que la estructura productiva se orientaba a satisfacer necesidades ajenas a las de los grupos pobres.

c) El Estado era el agente económico capaz de influir en la equidad distributiva y su acción constituía elemento indispensable para corregir los desequilibrios.

Los problemas de fondo advertidos fueron los siguientes:

i) Ausencia de voluntad o de capacidad política para combatir la pobreza;

5/ Véase. Naciones Unidas, ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, Proyecto CEPAL/PIUD sobre la Pobreza Crítica en América Latina (E/CEPAL/G.1139), Santiago de Chile, 1980.

6/ Véase S. Molina y S. Piñera, "La pobreza en América Latina. Situación, evolución y orientaciones de políticas", Ibid. (ii) Concentración

- ii) Concentración de la propiedad de los medios de producción y una desigual distribución del ingreso;
- iii) Escasez de capital humano y sus efectos en la calidad de vida;
- iv) Falta de capacidad para administrar y ejecutar políticas contra la pobreza;
- v) Organización inadecuada del Estado.

17. Frente a estos factores se estimó útil distinguir entre las políticas distributivas y redistributivas del ingreso, y en este sentido delimitar la capacidad real del Estado para enfrentar el problema de la pobreza. 7/

18. Concluida la reseña, se abrió un debate general sobre el tema. Hubo consenso en que si bien la participación popular de los grupos pobres en la solución de sus propios problemas era importante, no debía ponerse el énfasis únicamente en la autoayuda. La organización social podía resultar un medio muy eficaz para resolver determinados problemas, y constituir a la vez un mecanismo de mejoramiento social flexible, pero la actividad del Estado era fundamental para encauzar el esfuerzo de otros sectores con el fin de resolver el problema de los grupos más desposeídos.

19. En cuanto a la relación que existía entre los aspectos sociales y los económicos, se señaló que la preocupación exclusiva por la producción de bienes materiales había provocado una concentración del ingreso, pese a los esfuerzos por incorporar a los pobres en los frutos del desarrollo. La conexión entre ambos aspectos podía lograrse con mayor efectividad si se dispusiera de la identificación de los "grupos objetivo" de la política de desarrollo. En ese marco se podían articular los aspectos de producción de los servicios con los niveles de desarrollo social. Por otra parte, se destacó la conveniencia de considerar los objetivos sociales como elementos básicos de cualquier esfuerzo de desarrollo económico, puesto que la asignación de recursos estaba condicionada a que en algunos países del Istmo, el 80% de la población era pobre, en contraste con los países desarrollados, donde la pobreza sólo afectaba a una minoría.

## 2. Resultados y avances del Proyecto sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano 8/

20. A continuación la Secretaría informó de manera sucinta sobre los avances realizados por el Proyecto sobre el Grado de Satisfacción de las

7/ Véase, ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, op. cit.

8/ Véase, CEPAL, La pobreza y la satisfacción de necesidades básicas en el Istmo Centroamericano. (Avances de una investigación regional). Nota de la Secretaría (CEPAL/MEX/SEM.4/12), 31 de marzo de 1981.

Necesidades Básicas en los diversos países del Istmo, a partir del primer Seminario. 9/ Se subrayó la importancia de haberse constituido los grupos nacionales en todos los países, verdaderos ejecutores del proyecto, así como la de que éstos, encabezados por los ministerios de planificación, participasen en la formulación y el diseño de los planes nacionales de desarrollo y en la definición de las políticas económicas y sociales.

21. Se señaló asimismo que se había dado preferencia a los aspectos del programa de trabajo 10/ que tenían mayor relación con la planificación e instrumentación de políticas en cada uno de los países y se había evitado, en lo posible, considerarlos como investigaciones aisladas.

22. Se indicó que en los diversos países de la región ya se había tomado conciencia de la magnitud de la desigualdad social y del grado de pobreza que en ellos existía. Sin embargo, se subrayó que en los trabajos realizados se había puesto mayor énfasis en el fenómeno en sí que en la determinación de su magnitud y la exactitud de las cifras. Tal como lo indicaron las tabulaciones de encuestas llevadas a cabo en los países, los problemas de medición se debían a diferencias de las fuentes de datos. Por esta razón, la medición se realizó no sólo con el objeto de conocer el número de personas que no satisfacían sus necesidades básicas, sino con el de determinar una "población objetivo" y delinear sus características, para poder así formular políticas destinadas a estos grupos en las actividades de planificación.

23. En el transcurso de los trabajos destacó el hecho de que atenuar la pobreza no significaba únicamente poner determinados bienes y servicios al alcance de esos grupos de población, sino considerar también las causas de esa situación. Así se trataron de analizar paralelamente la falta de acceso a determinados bienes y los medios necesarios para producir los bienes y servicios supuestamente destinados a la población que en la actualidad no satisfacía sus necesidades básicas. Con ello se cumplían dos objetivos: aportar elementos de análisis para un replanteamiento de las políticas generales de desarrollo y proporcionar directrices para formular programas específicos destinados a esa población.

24. A este respecto se indicó que algunas de las conclusiones de los trabajos ya realizados en el marco del proyecto permitían señalar que los programas destinados a los grupos pobres no siempre cumplían con los objetivos inicialmente enunciados, y lo que era aún más grave, muchos de ellos incluso habían acentuado las condiciones de desigualdad social y distribución regresiva del ingreso.

25. Entre los temas ya estudiados por los países se informó que el de la canasta básica familiar, tanto en su forma restringida (alimentos) como en la ampliada, era un elemento útil para la medición y que se había convertido

9/ Ibid, págs. 5 a 8.

10/ Véase CEPAL, Notas para realizar una investigación sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano (CEPAL/MEX/1007), marzo de 1979 y Grado de satisfacción de las necesidades básicas. Programa de trabajo (CEPAL/MEX/SEM.2/3), 11 de marzo de 1980.

además en un instrumento potencial para articular la estructura productiva con los niveles de satisfacción de las necesidades básicas. Asimismo se señaló que el análisis de otros satisfactores como vivienda, salud y educación, había permitido considerar éstos, no sólo como "sectores sociales", sino como ramas de actividad económica con repercusiones en la distribución de los ingresos puesto que generaban bienes y servicios, por un lado, e ingresos, por otro.

26. Se indicó también que el empleo se consideraba como el puente entre las posibilidades de acceso a los bienes y servicios y la estructura productiva. En consecuencia, el análisis se había centrado en determinar: cómo los "grupos objetivo" se insertaban en la estructura productiva, de qué manera afectaba a las condiciones de empleo la estructura productiva de los bienes y servicios destinados principalmente a dichos grupos y si ésta daba empleo a la población de bajos ingresos.

### 3. Determinación de la "población objetivo" y de la canasta básica mínima de alimentos

27. El tema se inició con una breve exposición sobre la "canasta básica familiar de alimentos".<sup>11/</sup>

28. Se señaló en seguida que en el transcurso de los trabajos, la canasta básica familiar de alimentos se había convertido de un instrumento estadístico diseñado para medir y evaluar la dimensión de la pobreza, en un elemento para las acciones de planificación.

29. Para determinar este instrumento, en los países se habían aplicado criterios comunes, pero en cada uno se siguieron modalidades de estimación particulares adecuadas a sus propias condiciones. Entre los criterios centrales adoptados se encontraban la adecuación de la canasta básica a la oferta nacional de alimentos de cada país, los hábitos y patrones alimentarios de la población y, finalmente, las consideraciones en torno a que los bienes que la integrasen fuesen reducidos, y a que su contenido de nutrientes se ajustase a las necesidades mínimas y de ingesta calórica de una "unidad de referencia", definida ésta como un hombre adulto desempeñando una actividad moderada.

30. En la composición de la canasta básica familiar de alimentos se tomaron en consideración los resultados disponibles de las encuestas alimentarias llevadas a cabo en los ámbitos nacional, regional o local en cada país para asegurar que la estructura de la dieta resultante se ajustase a las pautas alimentarias vigentes. En los casos en que no se contó con la encuesta alimentaria representativa del país, se utilizaron hojas de balance o de disponibilidad de alimentos.

31. En la mayoría de los países se determinó una "familia tipo", pero se observaron diferencias en su composición; sus integrantes se expresaron en equivalentes a la "unidad de referencia".

11/ Véase CEPAL, Notas sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), marzo de 1981.

32. En el caso de Guatemala, para establecer la cifra normativa de los requerimientos calóricos se adoptó el promedio ponderado de estos últimos para toda la población, de conformidad con la composición por edades y sexo, así como de las mujeres embarazadas y lactantes en todo el país.

33. En el caso de Nicaragua se amplió el concepto de la canasta básica familiar al de "canasta básica ampliada", incluyendo en ésta, además de la alimentación, otros componentes tales como salud y educación, vestuario, recreación, vivienda y transporte. La satisfacción de las necesidades básicas familiares en estos casos tenía dos componentes: uno, que se alcanzaba con el ingreso familiar y otro que se cubría con los programas sociales del Estado.

34. Una vez finalizados los trabajos, las estructuras de las canastas básicas del Istmo mostraron un primer nivel de diferenciación por la variedad y el peso específico de los alimentos que las integraban, basada principalmente en la mayor o menor significación del maíz en el conjunto de los granos básicos y por la cantidad de productos lácteos y de carne y su ponderación.

35. En cuanto a las perspectivas que ofrecía la canasta básica, se señaló su utilidad para establecer prioridades en los planes y políticas socio-económicos, especialmente en los de corto plazo. En la medida que proporcionaba información sobre los bienes básicos, se podía utilizar para establecer prioridades intersectoriales e intrasectoriales, especialmente en lo referente a la asignación de recursos y decisiones de inversión. Podía también emplearse para señalar responsabilidades a los subsectores encargados de la producción, así como para asignar prioridades en la ejecución de políticas de apoyo en los ámbitos nacional o regional y, al mismo tiempo, para orientar acciones en materia de infraestructura y tomar medidas en el terreno de la distribución, la comercialización, los precios, etc. Estas canastas podían servir también para fijar los límites de acción tendientes a compatibilizar objetivos de producción, empleo y mejoramiento de la distribución del ingreso con planes y programas regionales.

36. Asimismo, la estimación y localización de las poblaciones objetivo se consideraron elementos importantes para coordinar las actividades de planificación de corto plazo con las de mediano y largo alcance.

37. Finalmente, se indicó que la canasta básica familiar de alimentos facilitaría el estudio sistemático del sistema alimentario de los bienes básicos de cada país, con especial énfasis en el análisis de la estructura productiva y de los agentes que intervenían directamente en la producción, comercialización y almacenamiento de los productos.

38. Durante la discusión del tema se distinguieron tres tipos de canasta:

a) La canasta actual real de los grupos que no satisfacen sus necesidades básicas;

b) La canasta que puede satisfacerse en el corto y mediano plazo;

c) La canasta "meta", definida a partir de criterios científicos, y que debería ser la más adecuada para satisfacer las necesidades de nutrición /de la población.

de la población. Esta canasta "meta" o "ideal", serviría para establecer, en un horizonte temporal, una política nutricional de mediano y largo plazo.

39. Se señaló la importancia de establecer mecanismos para pasar de la primera canasta a la segunda, y de ésta a la tercera. Por ahora, el conjunto de "canastas" elaboradas en los países en el marco del proyecto correspondían a las del segundo grupo. Para pasar de éste al tercero habría que revisar los hábitos alimentarios de la población desde una perspectiva dinámica de estas canastas y sus posibles revisiones sucesivas en el futuro. Ello permitiría adecuar este instrumento a la revisión de planes y políticas de producción de alimentos.

40. Durante el transcurso de los debates se puso de relieve la utilidad de considerar el contenido de las canastas básicas para evaluar las inversiones sociales que se destinaban a las zonas marginales urbanas y del campo.

41. Se analizó el caso particular de Nicaragua, donde se había establecido, como ya se comentó, una canasta básica ampliada, que comprendía, además del componente alimenticio, otros rubros de carácter social, definidos después de una amplia discusión entre grupos y entidades involucrados (ministerios y organismos públicos, organizaciones sociales, etc.). Para ello fue necesario establecer indicadores adecuados y buscar metodologías más apropiadas para impulsar la participación popular y evaluar los avances de los programas relacionados con el contenido de esta canasta.

#### 4. Distribución del ingreso: evolución y políticas

42. Durante la discusión de este tema se presentaron los trabajos elaborados por el Centro de Investigaciones y Análisis Administrativos de la Universidad de Panamá y el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 12/ y se expuso la metodología desarrollada para analizar los efectos de las políticas fiscales en la redistribución del ingreso.

##### a) Distribución y redistribución del ingreso de Panamá y Costa Rica

43. Durante la presentación del trabajo de la Universidad de Panamá 13/ se informó sobre los aspectos teorico metodológicos que sustentaron la investigación, el grado de análisis alcanzado y las políticas y los períodos estudiados. Por último se resumieron los resultados obtenidos especialmente en materia de estructura distributiva tanto en el ámbito regional como sectorial y funcional.

12/ Ambas instituciones participan en los grupos nacionales de sus respectivos países y en el desarrollo del programa de investigaciones del proyecto. El Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica también participa en los temas sobre sistemas de indicadores y formas de asociación de la producción.

13/ Centro de Investigaciones en Análisis Administrativos de la Universidad de Panamá, Análisis de políticas de distribución y redistribución del ingreso en Panamá, marzo de 1981.

44. Se indicó que el Estado había tenido que afrontar el reto de incrementar la infraestructura social, así como el de poner ésta al alcance de un número cada vez mayor de panameños. Estas metas se plasmaban en el Programa de Desarrollo Económico y Social 1963-1970, el cual se había orientado a fomentar la inversión pública así como a impulsar el desarrollo industrial con miras a la exportación. En el programa se daba también importancia a la creación de infraestructura (red vial, electrificación, etc.), principalmente en las áreas urbanas, y en particular en la denominada "zona de tránsito".

45. Durante el decenio de 1970, los logros más sobresalientes fueron:

i) La participación popular como fundamento del nuevo marco institucional;

ii) Las considerables inversiones públicas en proyectos y empresas estatales como ingenios azucareros, hidroeléctricas, explotación del subsuelo, etc.;

iii) La recuperación de la soberanía y la jurisdicción del Área del Canal de Panamá mediante los tratados Torrijos-Carter;

iv) El impulso a la Zona Libre de Colón. Se creó un centro financiero internacional; se remodelaron los puertos de Colón y Balboa; se construyó el nuevo Aeropuerto Internacional de Tucumán, y

v) La ampliación y el impulso a la infraestructura de carácter social, como el aumento significativo de los recursos destinados a educación, salud y vivienda.

46. Sin embargo, se indicó que pese a los esfuerzos realizados por el sector gubernamental en los últimos años en materia de política económica y social, se había ido incrementando la concentración de la riqueza en los grupos sociales de más altos ingresos.

47. Por otra parte, se señaló que la actual estructura productiva promovía los desequilibrios intersectoriales, generando cada vez mayores disparidades.

48. Finalmente, se indicó que el objetivo principal de las políticas de distribución de ingresos era la modificación sistemática de la estructura productiva y del comercio interno, mediante la transformación de las relaciones entre los diferentes sectores productivos y las áreas geográficas del país.

49. En la exposición sobre el estudio realizado por la Universidad de Costa Rica se presentó una evaluación de las políticas específicas de distribución y redistribución llevadas a cabo en ese país durante el decenio de los setentas, señalando en cada caso las áreas de acción, el tipo de políticas y los resultados obtenidos. Asimismo, se resumieron los logros alcanzados en el período bajo estudio.

50. Entre la amplia gama de políticas distributivas y redistributivas aplicadas en Costa Rica se señalaron las siguientes:

14/ J.D. Trejos, Costa Rica: Las políticas de distribución y redistribución del ingreso en la década de los años setenta, Documento Informativo No. 5.

/i) La política

i) La política salarial, que había seguido una pauta redistributiva, con ajustes discriminatorios según el nivel de salarios. Sin embargo, su efecto podía haber sido limitado en la medida en que una parte considerable de la población más pobre no era asalariada y en que, los diferenciales de los salarios tendieron a restablecerse mediante un proceso de ajuste posterior.

ii) La política crediticia, cuyo objetivo central había sido fomentar el desarrollo del pequeño productor agropecuario e industrial.

iii) La redistribución de activos, se dirigió principalmente hacia los grupos pobres del sector agropecuario mediante la distribución de la tierra, ya sea manteniendo la propiedad individual o mediante empresas comunitarias, y una mayor participación estatal en la inversión industrial, por la vía de empresas de capital mixto, que se empezaron a impulsar a partir de 1972 con la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA).

iv) Las políticas de apoyo a las inversiones directas en el área rural, tendientes a garantizar la productividad de los activos distribuidos.

v) La política educativa se impulsó notablemente en el último decenio, en especial en materia de formación técnica. El gasto público en educación, en relación con el producto interno bruto, pasó de 4.9% en 1970 a 9.2% en 1979, con un crecimiento real de 11.5% anual.

vi) La política fiscal. La estructura impositiva del país tuvo una repercusión negativa sobre la distribución del ingreso, y no se tomaron medidas importantes para invertir ese efecto. Es decir, el sistema tributario neutralizó en parte el efecto redistributivo que pudiera haber tenido el gasto público.

vii) La política de suministro de bienes y servicios de consumo fue quizás una de las más eficaces. Algunas de sus ventajas derivaron de su capacidad para afectar directamente y en forma selectiva a la redistribución del ingreso; el abastecimiento de agua potable, la salud pública y la electrificación rural son ejemplos de bienes de consumo suministrados en forma subsidiada. Dentro de estas políticas, mereció mención especial el Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en el cual participaron 18 instituciones, entre ellas, seis ministerios. Se encontraban funcionando 33 subprogramas en cuatro sectores: 1) salud, alimentación y nutrición; 2) capacitación y adiestramiento; 3) mejoramiento de la vivienda rural y asentamientos campesinos, y 4) regiones no contributivas y asignación familiar. Si bien este programa se concibió y orientó hacia los grupos sociales más necesitados, pudieron haber algunas filtraciones, en forma de prestaciones o transferencias, que no respondieron a las prioridades establecidas. En 1975, el programa dispuso de recursos equivalentes al 1.4% del ingreso nacional, y al finalizar el decenio, al 2.5% del ingreso nacional.

viii) Las políticas de salud. Durante el último decenio se llevó a cabo, en forma paulatina, la universalización de los servicios de salud, incorporando al régimen de maternidad y enfermedad a todos los trabajadores

/asalariados

asalariados (1971), a los trabajadores independientes (1976), a los indigentes o asegurados por parte del Estado (1973), a los pensionados de otros regímenes (1976) y a los pensionados del régimen no contributivo del Programa de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (1975). En 1978, la cobertura del sistema alcanzó al 72% de la población total del país, con el 78% en las zonas urbanas y el 66% en las rurales.

b) La política fiscal y la distribución del ingreso

51. Sobre la política fiscal como instrumento de redistribución del ingreso, se señaló que en el análisis se había utilizado la metodología aplicada a un caso específico para determinar cómo actuaba la política fiscal para corregir la distribución del ingreso. En el documento sobre la materia elaborado para el seminario 15/ se propuso generalizar los procedimientos empleados, cuya especificidad dependería de las circunstancias prácticas de cada país. Al respecto se observaron las limitaciones de la política fiscal, ya que dada la magnitud de los problemas de desigualdad social, incluso en el caso de que el sistema fiscal fuera sumamente progresivo, éste podría resultar insuficiente para satisfacer las necesidades más urgentes de los grupos menos favorecidos de la población, aun cuando era innegable la importancia de los efectos redistributivos que podrían obtenerse tanto por el lado de la tributación como del de los gastos del presupuesto estatal. En cuanto a estos últimos, se distinguieron, por una parte, los gastos públicos generales correspondientes a las funciones más generales del Estado, y, por otra, las erogaciones específicas.

52. Por otro lado, se señaló que el problema de la asignación de los efectos de los gastos públicos por tramo de ingreso dependía de la concepción que tuviese el Estado. En el caso de los gastos específicos era fundamental contar con indicadores que mostraran la proporción en la que los distintos grupos participaban de los beneficios del gasto público. En algunos países como Costa Rica, el efecto neto del gasto público resultó altamente progresivo.

53. Respecto de la distribución de la carga tributaria, se estimó que era menester determinar la incidencia de los impuestos, es decir, precisar quiénes eran las personas que en definitiva pagaban un impuesto. Para ello se requería tomar en cuenta, además de la teoría económica, los estudios empíricos especiales.

54. Se consideró que, en general, el impuesto a la renta personal recaía sobre el contribuyente, y que el impuesto a la venta de las empresas se trasladaba al precio de los productos, es decir, en última instancia lo pagaba el consumidor. El aporte personal a la seguridad social se suponía

15/ CEPAL, La política fiscal como instrumento para modificar la distribución del ingreso. Una aproximación metodológica (CEPAL/MEX/SEM.4/5), 6 de marzo de 1981.

que no se trasladaba; en cambio, el aporte patronal podía considerarse que se trasladaba al consumidor final. Por último, se estimó que los impuestos indirectos recaían sobre los consumidores y el impuesto a la propiedad, sobre los propietarios.

55. Durante los debates sobre el papel de la política fiscal en la distribución del ingreso, se destacó la importancia de que en este tipo de análisis se consideraran tanto los gastos públicos como la carga tributaria. También se señaló que al estudiar las características del impuesto convenía considerar no sólo sus efectos, sino también los productos que gravaba; como en el caso de los artículos suntuarios, cuyo manejo permitía reorientar el sistema tributario y considerar sus repercusiones en función de su impacto en el ingreso personal.

56. Por otra parte, se indicó que el análisis de la incidencia del gasto público debía realizarse conjuntamente con el del proceso de endeudamiento para determinar si se lograba o no redistribuir el ingreso. Esto obligaba a considerar quiénes pagaban los servicios de la deuda y quiénes los recibían.

## 5. Nutrición y salud como necesidad básica

### a) Necesidades básicas de salud

57. Con el fin de evitar en parte los problemas que existían para definir las necesidades básicas de salud, el tema se analizó desde un punto de vista operativo poniendo el énfasis en elementos que permitieran programar las acciones. Se partió del concepto de "atención primaria" para satisfacer los requerimientos de salud de los estratos de menores ingresos.

58. Bajo esta perspectiva, hubo acuerdo en que el objetivo de la salud como necesidad básica significaba asegurar que los programas preventivos de salud tuvieran una cobertura amplia y armonizar las condiciones de salud y otras variables socioeconómicas como nutrición, condiciones ambientales, higiene, etc., con el diseño y la ejecución de programas de bajo costo. La atención primaria podía organizarse con personal auxiliar debidamente supervisado, y orientarse hacia los sectores más desfavorecidos.

59. Las necesidades básicas de salud se definieron así como: i) acceso a los servicios de salud; ii) control de enfermedades transmisibles; iii) acceso a niveles mínimos de nutrición; iv) condiciones ambientales sanitarias adecuadas; v) atención materno-infantil; vi) protección ocupacional a las personas en edad productiva, y vii) asistencia en la tercera edad.

60. La satisfacción de estas necesidades podía concretarse en cuatro aspectos: servicios a las personas, saneamiento ambiental (del hogar y del lugar de trabajo), servicio de apoyo e infraestructura administrativa.

/61. Los servicios

61. Los servicios a las personas abarcaban: i) inmunizaciones, vigilancia epidemiológica y control de enfermedades transmisibles (malaria, tuberculosis y parasitosis intestinal); ii) nutrición y salud materno-infantil mediante programas alimentarios en las escuelas, control prenatal, lactancia, etc., y iii) primeros auxilios y sistema de referencias de pacientes.

62. El saneamiento ambiental significaba: i) abastecimiento de aguas; ii) disposición sanitaria de excretas; iii) disposición sanitaria de desechos sólidos; iv) condiciones de la vivienda, y v) seguridad ocupacional.

63. Los servicios de apoyo se destinaron al establecimiento de programas de educación sanitaria al nivel de las comunidades, organización popular y un sistema de información.

64. La infraestructura administrativa implicaba la organización de recursos humanos y materiales para llevar a cabo los programas en las áreas señaladas.

65. A continuación se hizo referencia a un programa llevado a cabo en Costa Rica, 16/ el cual permitió evaluar los resultados de una política de esta naturaleza y conocer sus costos y alcances. Algunos participantes informaron que los programas de salud aplicados en Panamá y Nicaragua, perseguían los mismos objetivos.

66. En el programa de Costa Rica, la salud se consideraba como un fin individual y un medio de desarrollo, y se pretendía llevar la salud a toda la población. A la atención primaria se adicionaban otros elementos como programas de desarrollo agropecuarios (huertos familiares y comunitarios) en áreas marginadas urbanas y rurales, con el propósito de mejorar la nutrición mediante la autoproducción de alimentos. Estos programas se vinculaban con los de saneamiento ambiental (letrinas y agua potable) y con el mejoramiento de las condiciones de acceso a las comunidades mediante la construcción de caminos. Se señaló que actualmente se estaba revisando el programa de nutrición con el fin de asegurar una mejor coordinación entre los diferentes sectores.

67. De los resultados del programa de Costa Rica destacaron los siguientes conceptos:

i) Los elementos que contribuían a mejorar la salud estaban estrechamente vinculados a la población infantil, y la inversión en equipos e instalaciones era reducida. Por ello, cualquier país estaba en capacidad de introducir políticas orientadas a resolver el problema de las enfermedades parasitarias e infecciosas;

16/ Véase, W. Vargas, Costa Rica: Satisfacción de las necesidades básicas de salud con énfasis en la población de más bajos recursos, Documento Informativo No. 4.

ii) Parecía existir una relación directa entre aumento del gasto público y mejoramiento de la salud, lo que raramente sucedía;

iii) Se ponía el énfasis en temas de carácter general, tales como la evaluación social de programas, aspectos que preocupaban a la mayoría de los organismos internacionales. Pese a lo indispensable de esta orientación se agregó que debían tomarse en cuenta aspectos como el desarrollo mental de los niños afectados desfavorablemente por las condiciones de salud y alimentación, y

iv) Los costos de los programas de salud y los cambios en su estructura se iban elevando a medida que la organización se volvía más compleja.

68. Sobre los conceptos anteriores los asistentes manifestaron que:

i) Si bien era cierto que con inversiones relativamente pequeñas podían obtenerse logros importantes en campos específicos de la salud, se consideraba indispensable emprender acciones complementarias para mejorar su eficacia, tales como la construcción de infraestructura física y la capacitación de personal auxiliar;

ii) El gasto en salud debía incrementarse hasta llegar a contar con una estructura similar a la de los países avanzados;

iii) El concepto de atención primaria de salud, íntimamente relacionado con el de saneamiento ambiental y con la producción de alimentos, era un factor dinámico que permitía ir incorporando aspectos específicos a medida que se ampliaban la cobertura y los logros, y servía como elemento de juicio para la formulación de políticas;

iv) Era necesario mantener una relación estrecha entre salud y otras variables, lo cual era factible si se partía del concepto de atención primaria de salud.

b) La nutrición como un factor para definir las necesidades básicas de alimentación

69. El examen de este tema se inició con la presentación de los resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición realizada en Costa Rica en 1978, analizada según los estratos de pobreza definidos en el Proyecto. <sup>17/</sup> En esa encuesta, el estado nutricional se midió con tres indicadores antropométricos: peso/edad, peso/talla y talla/edad, comparando las medidas obtenidas con los valores del estándar de Iowa.

<sup>17/</sup> Para mayor detalle, véase P. A. F. Vinocur y S. Cervantes, Costa Rica: Características nutricionales de los grupos pobres y cobertura de los programas de alimentación complementaria, Documento Informativo No. 3.

70. Con el indicador peso/edad, se observó que el grado de desnutrición en la población infantil decrecía a medida que mejoraba la situación económica de las familias; el problema más grave se registró en el estrato de extrema pobreza en el área rural y las diferencias menos pronunciadas, en el área urbana.

71. El indicador peso/talla mostró tendencias muy similares a las del anterior, tanto en lo referente a la relación entre desnutrición y pobreza como a las diferencias entre las zonas urbana y rural, las cuales fueron confirmadas con el indicador talla/edad.

72. Resultó particularmente interesante advertir que los niños de las familias de ingresos altos presentaban indicadores iguales o incluso superiores a los de la población de referencia; las diferencias con los niños de otros estratos se iniciaban a partir de los primeros seis meses, lo que permitió concluir que el crecimiento de los niños costarricenses estaba afectado por causas sociales y económicas.

73. En función de lo anterior se analizó la cobertura de algunos programas de alimentación complementaria, según distintos estratos socioeconómicos. Destacó la necesidad de darles seguimiento y evaluar sus impactos, así como la de mejorar la selección de sus beneficiarios.

74. Al término de esta exposición, uno de los participantes planteó la interrogante sobre la pertinencia tanto de utilizar los estándares de Iowa como de adoptar mínimos calóricos debido a la diversidad de climas, tipo de actividades, etc. Otro asistente indicó que las preguntas en torno a la nutrición debían centrarse en: ¿qué grupos no consumen los mínimos indispensables?, ¿cuál es la capacidad de la producción nacional de bienes básicos?, ¿bajo qué mecanismos debían ofrecerse los alimentos que satisfacen las necesidades básicas de la población?, pero todas ellas con el propósito fundamental de determinar qué políticas podrían instrumentarse.

75. Algunos participantes indicaron que la utilización del estándar de Iowa se justificaba ya que, salvo contadas excepciones, el potencial genético de crecimiento de las razas humanas era bastante similar, y el costo para establecer otros indicadores de este tipo era muy elevado. No obstante, se hizo hincapié en la conveniencia de establecer estándares más apropiados para la región.

76. Finalmente se manifestó que al analizar estos problemas, era preciso dejar de lado posiciones ortodoxas, ya que la desnutrición había aumentado pese al mayor gasto público orientado a estos rubros.

6. El sistema alimentario de la canasta básica

a) El sistema alimentario en Centroamérica<sup>18/</sup>

77. Se señalaron las dificultades para realizar un estudio de estos alcances, tanto por la escasez de estadísticas continuas y comparables, como por la naturaleza compleja de los fenómenos bajo análisis. Esto último se puso de manifiesto al considerar las diferentes fases del sistema alimentario, ya que en ellas intervenían determinados procesos históricos tales como el uso de la tierra y destino de la producción, y existían además entre agricultura de exportación y agricultura productora de alimentos diferencias apreciables en el ámbito regional, principalmente en la dimensión económica de las unidades de producción, las formas de gestión, las modalidades de acceso a los mercados de productos y de factores, y otros.

78. Con respecto a las unidades productoras de alimentos en los países del Istmo, se indicó que en su mayoría éstas eran de pequeña y mediana dimensión, se encontraban dispersas física y funcionalmente, contaban con escasos recursos y su productividad era baja. Se señaló, asimismo, que todos estos factores debían tomarse en cuenta al diseñarse las políticas destinadas a incrementar la producción de alimentos, y que también debía tenerse presente la necesidad de: lograr la autosuficiencia alimentaria en la región, crear reservas estratégicas, corregir los niveles de desempleo y subempleo existentes, particularmente en las áreas rurales, y elevar el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

b) El sistema alimentario de la canasta básica en Panamá<sup>19/</sup>

79. Del análisis de las características generales de la producción alimentaria de Panamá en el último decenio, destacaron el crecimiento de la producción --aun cuando su ritmo había ido decreciendo--, las marcadas diferencias estructurales entre el subsector productivo orientado a la exportación --donde se empleaba tecnología moderna, la productividad de trabajo era elevada, existían canales estructurados de comercialización, y las unidades de producción eran de dimensiones económicas medianas y grandes-- y el subsector destinado a la producción de alimentos, que

18/ CEPAL, Istmo Centroamericano: Los sistemas alimentarios de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/8); Honduras: El sistema alimentario de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/9), y Costa Rica: El sistema alimentario de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/11).

19/ CEPAL, Panamá: El sistema alimentario de la canasta básica, (CEPAL/MEX/SEM.4/10).

mostraba características de una acentuada atomización de las unidades de producción, posesión en precario, acceso inadecuado a los mercados de factores y productos y reducida demanda interna.

80. Por otro lado, la evolución de los alimentos de la canasta básica en cuanto a producción, abastecimiento y comercio internacional, permitió establecer un balance entre oferta y demanda, por lo que se puso de manifiesto la necesidad de mejorar el aparato distributivo y de adoptar políticas que tuviesen en cuenta los rasgos fundamentales de las unidades de producción. Sobre el particular, uno de los participantes expresó que en Panamá se había dado impulso en los últimos años a la producción de alimentos y que, a diferencia de otros países centroamericanos, se destinaban a ello tierras aptas para esos cultivos.

81. Tanto con respecto a Centroamérica como a Panamá los participantes señalaron que:

i) Los estudios sobre los sistemas alimentarios debían facilitar la formulación de programas y que era necesario estudiar las tendencias históricas y las modalidades de participación de las economías del Istmo en el mercado internacional, así como las formas de intervención del Estado, ya que hasta el presente parecía que se había tendido a favorecer al modelo agroexportador;

ii) Si los proyectos de desarrollo social se analizaran con detalle, se advertiría que los grupos medios percibían mayores beneficios que los sectores marginales, por lo que era necesario establecer mecanismos para retener los excedentes en favor de estos últimos; en el caso de Honduras, se señaló que la producción de alimentos básicos debía reorientarse hacia explotaciones de mayor tamaño, y que los trabajos del proyecto se habían utilizado para diseñar un programa de producción de granos básicos que contemplaba una amplia participación del sector reformado, y

iii) Convenía realizar estudios sobre consumo de alimentos por estratos de pobreza, poniendo el énfasis en la producción de granos básicos por su importancia en la dieta de la población de bajos recursos.

82. Finalmente, hubo consenso en afirmar que: 1) la producción de alimentos tendía a estancarse y se concentraba en las pequeñas unidades de producción; 2) debía llevarse a cabo un balance de la producción basado en la "canasta básica de alimentos" de cada país, y 3) los instrumentos de política debían orientarse en función de las diversas estructuras productivas.

7. Fuentes de información e instrumentos de medición para el análisis de la satisfacción de las necesidades básicas y la distribución del ingreso

83. Se señaló que la Encuesta de Hogares era un instrumento de medición que proporcionaba indicadores para determinar los niveles de pobreza y satisfacción de necesidades básicas, pero no el único. Finalmente en los países del Istmo la encuesta se basó en el modelo Atlántida, que, si bien era importante, limitaba el desarrollo adecuado de los temas requeridos en la región. Adicionalmente a las encuestas de mano de obra realizadas en forma continua, era preciso desarrollar otras que contemplasen diversos aspectos. Para no establecer en cada caso una nueva infraestructura operativa era necesario desarrollar una capacidad permanente para levantar las distintas encuestas. Se indicó además la necesidad de que los distintos usuarios participaran en el diseño de las encuestas y en la selección de nuevos indicadores, con el fin de que aquéllos proporcionaran la información requerida. A este respecto se hizo hincapié en la dificultad que existía para obtener la variable ingreso, la cual debía sin embargo incluirse, puesto que en el peor de los casos sólo afectaba a una parte reducida de la encuesta.

84. Se indicó, por otra parte, que el proyecto estaba orientado a determinar los diferentes grados de satisfacción de las necesidades básicas, identificar los grupos en condición de pobreza y a esclarecer las causas que provocaban dicha situación. En este sentido, se subrayó que no se disponía en Centroamérica de estadísticas adecuadas para orientar la planificación a manera de satisfacer las necesidades básicas, y si bien las Encuestas de Hogares eran útiles para este propósito, resultaban insuficientes en virtud de que:

a) Apenas se utilizaban en el estudio de los diferentes grados de satisfacción de necesidades básicas;

b) Podían emplearse para identificar a los grupos cuyas necesidades estaban insatisfechas (población objetivo), pero sólo si se cambiara la forma tradicional de presentar los resultados, se ampliaran los temas contemplados y se resolvieran las dificultades para obtener datos confiables sobre los ingresos, y

c) Resultaban, inapropiadas para conocer las causas de la situación existente, aunque sí eran adecuadas para investigar las unidades productivas tradicionales de pequeña dimensión y las características de la población objetivo. Esta labor debía contemplarse, sin perjuicio de profundizar en los aspectos conceptuales relacionados con las actividades rurales y la participación de las familias en ellas.

85. Uno de los asistentes informó que en El Salvador la Encuesta de Hogares se basaba en el modelo Atlántida y se llevaba a cabo desde 1975,

/por lo que

por lo que se contaba ya con una experiencia sobre el particular. Señaló además que en ese país se estaba tratando de reducir las preguntas para obtener información de cada área social, y que se habían logrado incorporar en las encuestas algunos temas específicos.

86. Algunos participantes manifestaron que existían varias desventajas para aplicar la Encuesta de Hogares en el estudio de la satisfacción de las necesidades básicas, entre ellos: la visión familiar se perdía en las tabulaciones; no todas las clasificaciones se adaptaban a los fines perseguidos; se excluían generalmente las ocupaciones secundarias; no se captaba el trabajo de los menores; los desgloses eran insuficientes y, por último, no se obtenía información sobre la participación social.

87. Otros asistentes destacaron la necesidad de considerar aspectos cualitativos, como se hacía en las encuestas participativas, y pusieron de relieve las limitaciones de las preguntas sobre ingreso, salarios y ocupación así como el inconveniente de que al centrarse la encuesta en el hogar se perdía contacto con las unidades productivas.

88. Luego del intercambio de opiniones hubo consenso en que: a) la Encuesta de Hogares era importante para el estudio de la satisfacción de las necesidades básicas, pero debía complementarse con encuestas participativas, realizarse periódicamente e incluir el ingreso total y no sólo los salarios; b) el problema del hogar debía vincularse al de las unidades productivas; c) los usuarios de las encuestas de hogares debían tomar conciencia de su utilidad y establecer equipos de trabajo con los productores de las estadísticas, especialmente para el diseño temático de dichas encuestas.

89. Finalmente se indicó que algunos de los problemas señalados por los participantes se debían al procesamiento de datos y que era preciso prestar atención preferente al hecho de que existía una demanda de información que hasta el presente no se satisfacía.

#### 8. La vivienda como necesidad básica

90. En este tema se partió de la consideración de que la vivienda tenía el doble carácter de "sector" social y de actividad económica (producción y distribución de vivienda). Desde esta perspectiva se señaló que era preciso estudiar la distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda y, en especial, los programas destinados a proporcionar habitación a los grupos de menores ingresos. <sup>20/</sup> Un enfoque de este tipo permitiría establecer un esquema metodológico aplicable al estudio del impacto distributivo neto de los proyectos sociales en general.

91. Se indicó asimismo que los intentos tradicionales para solucionar los problemas de la vivienda se habían dirigido a abaratar al máximo el costo

<sup>20/</sup> CEPAL, La vivienda como necesidad básica (CEPAL/MEX/SEM.4/2, y Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo (CEPAL/MEX/SEM.4/4), marzo de 1981.

de las "soluciones" habitacionales destinadas a los grupos más pobres. Se había procurado colocar en el mercado viviendas o "soluciones" habitacionales con valores correspondientes a las capacidades de pago de las personas, y "estirar" esas capacidades a base de créditos a largo plazo.

92. En este tipo de soluciones solía ignorarse el beneficio que producían en cuanto a actividad económica, y para calcularlo parecía insuficiente comparar los ingresos con el costo de las viviendas en el mercado privado o con el de las edificadas por el Estado, y menos aún generalizar tal procedimiento. La dotación de viviendas en un sitio determinado, rural o urbano, daba lugar a una actividad económica que era o podía ser importante y como tal contribuía a combatir la pobreza en su origen: el desempleo, la subocupación y las consecuentes carencias o desigualdades en el ingreso.

93. El enfoque tradicional había tendido más bien a reforzar un tipo de proceso productivo que implicaba la concentración del ingreso y la marginación de una amplia gama social de la población, no sólo de los más pobres, sino de todos los grupos en forma diferenciada, según sus rangos de ingreso o su estrato social. Tales tendencias se acrecentaban en la medida en que el proceso de construcción constituía una industria que se iniciaba con la recolección, extracción y elaboración de materiales, seguía con la transformación de materias primas en materiales y llegaba hasta el producto final, pasando por la urbanización y la dotación de infraestructura y servicios conexos. Tal proceso determinaba los costos y calidades de las "soluciones" y la generación de beneficios sociales y económicos propios de cualquier actividad económica.

94. Para comprobar lo expuesto se informó que se había realizado un estudio de la estructura del costo de un programa de vivienda tipo y el destino de cada uno de los componentes de ese costo, para conocer los ingresos y los beneficios generados por el proceso de construcción en conjunto, incluida la producción de los insumos.<sup>21/</sup>

95. A manera de ejemplo, y con el fin de que las conclusiones a que se llegara pudieran servir para el diseño de futuros programas de vivienda dirigidos a los sectores sociales de más bajos ingresos, se analizó un proyecto nacional de vivienda de bajo costo, representativo de los efectuados en la región. Este proyecto incluía la urbanización y la dotación de viviendas de tres tamaños que comprendían de los 24 a los 54 metros cuadrados, y cuyos precios de venta oscilaban entre 6 700 y 10 200 dólares. El monto total de la inversión se aproximaba a los cinco millones de dólares. De dicho total, alrededor del 55% se destinó (en forma de algún tipo de ingreso) al 5% de la población de ingresos más altos (con un

21/ CEPAL, Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso tipo, op. cit.

promedio de 2 000 dólares mensuales por habitante), poco más del 14%, a pagos al exterior, y ninguna persona perteneciente al 30% de la población de ingresos más bajos recibió tipo de beneficio alguno.

96. Las conclusiones del estudio señalado permitieron observar que la tendencia hacia la concentración del ingreso y la repetición de este tipo de programas significaba, en esencia, que el comportamiento económico de estos últimos permitía y reforzaba las condiciones de bajo ingreso y desigualdad social.

97. Sobre las consideraciones anteriores se indicó que la metodología presentada podía emplearse en otros proyectos como la edificación de escuelas y diversas obras de inversión pública, pero existía la duda si era aplicable a la construcción privada.

98. Sin embargo, se aclaró que los casos analizados se referían a viviendas urbanas, lo que de ninguna manera significaba que la metodología era inapropiada para el área rural o para proyectos del sector privado; podía aplicarse si existiera un interés real en formar un equipo que, integrado por dos o tres personas, pudiera desarrollarla en un período de tres o cuatro meses, trabajando a tiempo completo, con el suficiente apoyo institucional. La metodología ganaría en eficacia a medida que se adquiriera mayor experiencia, puesto que se contaba con técnicos nacionales conocedores de los problemas de cada país.

99. Por último, se puso de relieve el hecho de que el enfoque propuesto iba más allá de la intención de abaratar la vivienda, ya que apuntaba hacia un estudio sistemático de las acciones y políticas que podían propiciar procesos más equitativos de distribución del ingreso.

#### 9. La educación como necesidad básica

100. El tema de la educación como necesidad básica se abordó a partir de dos planteamiento.<sup>22/</sup>

101. Si bien la educación no contribuía por sí misma a disminuir las diferencias sociales, era preciso definir un componente educativo básico para los grupos pobres como una solución transitoria hasta que tales diferencias fuesen mínimas; entonces podría hablarse de una solución única. Se trataba no de encontrar una educación "peor" para el pobre, sino de darle un elemento compensatorio en función de sus necesidades.

102. La necesidad básica de educación debía entenderse en términos de contenido y de proceso más que de cantidad, poniendo el énfasis en las actitudes y la forma en que la educación permitiera resolver los problemas de los grupos pobres, así como en su contribución para que éstos se enfrentaran con menos desventajas al medio que les rodea. En el sentido

<sup>22/</sup> Véanse, A. Cabral de Andrade, Necesidades básicas en educación. Algunos puntos de reflexión, Documentos Informativo No. 7, y O. Soto, Ideas generales para un programa de necesidades educativas, Documento Informativo No. 8.

de proceso, la acción educativa debía poseer un carácter intersectorial y apoyarse en la participación de las comunidades para orientar y evaluar sus programas.

103. La educación era clave en una política de satisfacción de las necesidades básicas, y por ello debía estudiarse de manera prioritaria. A su vez las necesidades básicas educativas debían entenderse como un conjunto de conocimientos, actitudes y habilidades que requerían los grupos menos favorecidos para su incorporación a la vida social y laboral, y no como un programa mínimo de educación formal tradicional. En este sentido las campañas de alfabetización tenían a menudo el inconveniente de sólo enseñar a leer y escribir sin propiciar una mejor formación individual y un cambio en las actitudes; por otra parte, la educación primaria y secundaria eran insuficientes para capacitar realmente para el trabajo.

104. De ahí que un programa de necesidades educativas básicas debía incorporar los objetivos mínimos que se pretendían obtener del proceso educativo en el plano económico, social, individual y político. De esta manera se contribuiría a la formación de individuos que: a) desarrollarían capacidades, destrezas y habilidades a partir de conocimientos adquiridos; b) incrementarían su responsabilidad y participación en los problemas de sus comunidades; c) desarrollarían la capacidad personal para realizarse e integrarse al medio que los rodea, y d) despertarían su interés y conciencia en los propósitos de la sociedad en que viven, y los capacitaría para participar activamente en el funcionamiento y perfeccionamiento de dicha sociedad.

105. Durante la discusión de este tema los participantes manifestaron acuerdo sobre algunos aspectos. Se puso de relieve la urgencia de definir más concretamente, para la formulación de políticas y programas, el concepto de necesidades básicas educativas, y se recalcó la importancia que para ello tenía determinar la dimensión de los grupos "objetivos" y sus características sociales, con el fin de poder evaluar la magnitud y los tipos de recursos que se requería asignar para elevar el grado de satisfacción de las necesidades básicas en educación de los grupos afectados.

106. Entre otros aspectos se destacaron: a) la necesidad de que las comunidades participasen en forma activa en los procesos educativos formales e informales destinados a mejorar tanto los conocimientos individuales y colectivos como las actitudes de los grupos sociales; b) la conveniencia de que dicha educación básica se armonizara con los requerimientos de producción, y c) los vínculos que existían entre la educación y otros campos como la salud y la nutrición, dentro de una política de satisfacción de necesidades básicas.

107. Hubo consenso asimismo en la importancia de contemplar la educación en una política destinada a atenuar la pobreza. Sin embargo, los

/participantes

participantes se pronunciaron, con diferencia de énfasis, en función de las características de cada país y las prioridades implícita o explícitamente ya establecidas en ellos.

108. A este respecto, algunos asistentes mencionaron los avances realizados en la definición de políticas generales. Se señaló, por ejemplo, el caso de Nicaragua, donde se estaban impulsando las primeras acciones para llevar en forma integral todos los servicios sociales a zonas prioritarias y también a los grupos prioritarios, utilizando como instrumento metodológico la "canasta básica ampliada". También se informó del caso de Costa Rica, donde el acento se ponía en la racionalidad de los recursos ya asignados a la educación más que en su incremento cuantitativo.

109. Finalmente, varios participantes resaltaron los peligros de poner demasiado énfasis en que las soluciones educativas básicas surgieran de las propias comunidades, ya que el estado de pobreza extrema de los grupos "objetivos" limitaba su capacidad de aportar soluciones endógenas. Si bien el esfuerzo comunitario era importante, se requería principalmente de medidas a nivel de la estructura económica y de la acción concertada del Estado.

#### 10. Empleo e inserción ocupacional de los pobres 23/

110. Al abordarse el tema del empleo se destacaron el problema de la heterogeneidad de la estructura productiva, las relaciones entre empleo y pobreza y las características de la ocupación en los grupos pobres en tres ámbitos: a) los hogares; b) las personas ocupadas, y c) los jefes de hogar.

111. Se presentó un plan de tabulados para utilizarse en los instrumentos de recolección de información (encuestas de hogares, de ingresos, de establecimientos, etc.), cuyo diseño estaba orientado al conocimiento de las características ocupacionales de estos grupos en los niveles antes enunciados, añadiéndose un apartado sobre las condiciones de producción de los satisfactores básicos. Igualmente se presentaron algunos lineamientos de política de empleo para los pobres, y se puso énfasis en su naturaleza y la articulación que requiere en el tiempo.

112. Se informó sobre un análisis efectuado en Honduras, 24/ que tenía por finalidad contribuir con algunas reflexiones al Programa de Acción Inmediata elaborado por el Consejo Superior de Planificación de ese país.

23/ Véase, PREALC, Situación ocupacional de los pobres. Una aproximación metodológica para su medición, análisis y diseño de políticas (CEPAL/MEX/SEM.4/3).

24/ Véase, Honduras: Estudio de las condiciones ocupacionales (CEPAL/MEX/SEM.4/7), marzo de 1981.

113. Varios participantes señalaron que los problemas ocupacionales aquejaban ante todo a los sectores urbanos y rurales no estructurados, y repercutían, en consecuencia, sobre los ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas, por lo que las políticas socioeconómicas debían orientarse prioritariamente a su solución.

114. Por último, se destacaron la importancia de obtener una información adecuada sobre desocupación temporal y la subocupación, y la necesidad de profundizar en el estudio de la inserción ocupacional en cada país.

### III. ORIENTACIONES PARA LAS ACTIVIDADES FUTURAS

115. Durante el seminario, los participantes pusieron de relieve, en primer lugar, la importancia de haberse constituido los grupos nacionales y, en segundo, su satisfacción por los diversos estudios efectuados, de acuerdo con las prioridades que se habían asignado en cada uno de los países, los cuales permitirían sentar las bases para la siguiente etapa de formulación y diseño de políticas y programas concretos. Los representantes de los países y los expertos asistentes señalaron asimismo la conveniencia de mantener la continuidad del proyecto y fortalecer sus actividades aduciendo para ello las razones siguientes:

a) Era necesario completar los estudios de base para determinar las posibilidades de emprender en el futuro actividades en el campo de la política económica;

b) Ya se había comprometido gran cantidad de recursos nacionales que aún necesitaban de la cooperación y la colaboración del proyecto, y

c) Las necesidades y la situación presente de la región permitían, partiendo del proyecto actual, entrar en una fase de formulación de políticas y programas concretos. Como ejemplo, se mencionaron algunos trabajos ya efectuados o en proceso de ejecución, que constituían los primeros pasos de una acción encaminada a diseñar e instrumentar políticas y programas específicos destinados a atenuar la pobreza y a elevar el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

116. Por otra parte, se indicó que los trabajos realizados constituían la base para integrar de manera explícita en las actividades de planificación, los objetivos de satisfacción de las necesidades básicas y de equidad social. Ello permitiría, en los planes de desarrollo y en las políticas económicas, dar prioridad a las acciones y a la asignación de recursos destinados a asegurar la atenuación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas, así como a mejorar la redistribución del ingreso.

117. Estos planteamientos fueron reforzados con las intervenciones de los vicesministros de planificación de Guatemala y Costa Rica, quienes reiteraron la importancia del tema y la urgencia de diseñar soluciones. A este respecto señalaron que algunos de los países basaban la preparación de sus próximos planes de desarrollo en los estudios realizados por el Proyecto. Subrayaron asimismo, el hecho de que las actividades del Proyecto son llevadas a cabo por los propios países a través de sus ministerios u oficinas de planificación, lo cual permite que se tomen en cuenta de manera adecuada las prioridades nacionales.

118. Si bien dentro de los objetivos del seminario no se contemplaba la formulación de resoluciones específicas, considerando el amplio grado de consenso alcanzado sobre las actividades del Proyecto, los representantes de los países acordaron por unanimidad instar a la CEPAL y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a que ampliaran el Proyecto a una segunda fase, con el fin de reforzar las actividades iniciadas en los países. Subrayaron además que, gracias a los resultados ya obtenidos, esta segunda etapa permitiría impulsar las acciones destinadas a formular políticas y programas acordes con las prioridades de los países, y orientarlas a la satisfacción de las necesidades básicas de la población de menores recursos, dentro de una perspectiva socioeconómica global.

119. En virtud del diferente grado de avance y de las diferentes prioridades de sus países, los asistentes pidieron a la secretaría que tomase nota de las acciones que debían contemplarse en la segunda fase del proyecto:

a) En Costa Rica, abordar y profundizar en el análisis de la vivienda, la educación y la inserción ocupacional;

b) En Guatemala, llevar a cabo estudios sobre la inserción ocupacional, el sistema alimentario y los sistemas de información;

c) En Honduras, fortalecer la investigación sobre la inserción ocupacional y el sistema alimentario básico;

d) En Nicaragua, poner énfasis en las áreas de salud, educación, alimentación y sistemas de información, y

e) En Panamá, profundizar en el diagnóstico y fortalecer la investigación sobre el sistema alimentario y la inserción ocupacional.

120. En el caso de El Salvador, si bien no se mencionaron áreas específicas, se señaló la conveniencia de asignar prioridad a la incorporación de las variables relacionadas con las necesidades básicas en la política de desarrollo en un esfuerzo coordinado con el proyecto de indicadores del progreso social que estaba llevando a cabo el Centro de Estudios Centroamericanos de Integración y Desarrollo de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

121. Por otra parte, los representantes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) manifestaron el interés y la decisión de esos organismos para seguir colaborando con las actividades futuras del proyecto. El representante del BCIE señaló la importancia que esa institución había asignado al tema, como lo atestiguaba el estudio sobre vivienda realizado en el marco del Proyecto, y expresó nuevamente el interés del Banco en continuar prestando ese tipo de cooperación.

122. Finalmente, se destacó la importancia de llevar a cabo seminarios como parte de las actividades del proyecto, ya que éstos permitían intercambiar experiencias, discutir los resultados y alentar la colaboración recíproca. Sobre el particular se acordó que en el próximo encuentro, las exposiciones se centrarían en los problemas metodológicos y en las soluciones encontradas. Se instó a los responsables de los grupos nacionales a enviar a la secretaría, con suficiente antelación, los documentos a ser presentados en el seminario, para permitir a los participantes analizarlos con mayor profundidad. Igualmente se acordó reducir al mínimo las exposiciones para destinar más tiempo a las discusiones. El Representante del Banco Centroamericano de Integración Económica reiteró el ofrecimiento de esa institución para que el próximo Seminario se realizase en sus instalaciones de Tegucigalpa, Honduras.

Anexo 1

LISTA DE PARTICIPANTES

A. Integrantes de los grupos nacionales

Costa Rica

Carlos Manuel Echeverría Esquivel  
Viceministro-Subdirector  
Oficina de Planificación Nacional  
y Política Económica (OFIPLAN)  
Apartado 10127

Ma. Cecilia Fernández de Serrano  
Jefe del Departamento Global Social  
Oficina de Planificación Nacional  
y Política Económica (OFIPLAN)  
Apartado 10127

El Salvador

Misael Hernández Calderón  
Jefe, Departamento de Programas Sociales  
Ministerio de Planificación  
Casa Presidencial

Guatemala

Ariel Rivera Iriás  
Subsecretario General  
Secretaría General del Consejo Nacional  
de Planificación Económica (SEGEPLAN)  
Edificio Ministerio de Finanzas Públicas, Nivel 12

Miguel Von Hoegen  
Director de Planificación Intersectorial  
Secretaría General del Consejo Nacional  
de Planificación Económica (SEGEPLAN)  
Edificio Ministerio de Finanzas Públicas, Nivel 12

Honduras

Bonnie de Paredes  
Jefe del Departamento de Programación Global  
Consejo Superior de Planificación  
Económica (CONSUPLANE)

Braulio Serna  
Director de Planificación Agrícola  
Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE)  
Calle Real Comayagüela

/Nicaragua

Nicaragua

Deborah Barry  
Analista y Responsable del Proyecto  
de Necesidades Básicas  
Ministerio de Planificación (MIPLAN)

Ma. Elena de Montis  
Responsable del Departamento  
de Planificación Social  
Ministerio de Planificación (MIPLAN)

Panamá

Rafael Paniza Bourdett  
Sociólogo Encargado del Programa sobre  
Satisfacción de Necesidades Básicas en Panamá  
Ministerio de Planificación y Política  
Económica (MIPPE)  
Plaza de la Catedral

Eneida Zúñiga  
Jefe del Departamento de Análisis Social  
Ministerio de Planificación y Política  
Económica (MIPPE)  
Apartado 2694, Zona 1

B. Representantes de instituciones nacionales e internacionales  
que participan en el Proyecto

Costa Rica

Juan Diego Trejos Solórzano  
Subdirector  
Instituto de Investigaciones  
en Ciencias Económicas  
Universidad de Costa Rica

Guatemala

Juan del Canto  
Economista Agrícola  
Instituto de Nutrición de  
Centroamérica y Panamá  
Apartado 1188

Juan Chong  
Director a.i. del Proyecto RED/UNESCO  
Proyecto RED/UNESCO  
Apartado 244

/Anthony

Anthony Kennedy  
Representante para América Central y Panamá  
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)  
Apartado Aéreo 525

Honduras

Fernando Emilio García Rodríguez  
Jefe del Area de Estudios y Promoción Desarrollo Social  
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)  
Edificio Las Cumbres, Piso 7

Panamá

Guillermo García-Huidobro  
Representante para Centroamérica y Panamá  
Programa Regional del Empleo para América  
Latina y El Caribe (PREALC)  
Apartado 6314

Luis López  
Profesor  
Universidad de Panamá

C. Consultores del Proyecto

Luis Arturo del Valle  
Consultor del Proyecto sobre el Sistema  
Alimentario en Costa Rica y Honduras  
6a. Avenida 11-43, Zona 1, Oficina 504  
Guatemala, Guatemala

Rafael A. Trejos  
Consultor del Proyecto sobre el  
Sistema Alimentario en Panamá  
Edificio Anexo CCSS, Piso 10  
San José, Costa Rica

Rafael Trigueros  
Consultor del Proyecto sobre las Encuestas  
en Costa Rica, Nicaragua y Honduras  
Apartado 7241  
San José, Costa Rica

William Vargas  
Consultor del Proyecto en Nicaragua y  
Participante Grupo Nacional en Costa Rica  
Hospital del Niño  
San José, Costa Rica

/Pablo

Pablo A.F. Vinocur  
Consultor del Proyecto en Panamá e  
Integrante del Grupo Nacional de Costa Rica  
en Representación del Sistema de Información  
en Nutrición de la Oficina de Control de  
Asignaciones Familiares  
San José, Costa Rica

D. Invitados especiales

Antonio Cabral de Andrade  
Gerente de los Programas de Educación Rural  
y Educación para Grupos Marginados Urbanos  
Ministerio de Educación y Cultura  
MEC - 5° Andar  
70 000 Brasilia, D.F., Brasil

Cutberto Parillón  
Director Nacional de Nutrición  
Ministerio de Salud  
Apartado 2048  
Panamá, Panamá

Ovidio Soto  
Director de la División Planeamiento de Educación  
Ministerio de Educación  
San José, Costa Rica

E. Comisión Económica para América Latina

Gert Rosenthal, Director de la Subsede en México  
Sergio Molina, Coordinador de Proyecto sobre Pobreza Crítica en América  
Latina/Santiago  
Esteban Lederman, Economista Principal  
Martha Sanjurjo, Asesora Regional en Encuestas de Hogares de OIT  
Sergio Alcántara  
René Barbosa  
Rómulo Caballeros  
Concepción Dumois  
Federico Herschell  
Sergio Soza  
Lil de Tiburcio

F. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Danilo Jiménez, Representante Residente en México  
Fernando Cossio, Representante Residente Adjunto en México

Anexo 2

DOCUMENTACION PRESENTADA AL SEMINARIO

CEPAL/MEX/SEM.4/1	Temario provisional anotado
CEPAL/MEX/SEM.4/2 CEPAL/MEX/PPC/59/Rev.1	La vivienda como necesidad básica
CEPAL/MEX/SEM.4/3	Situación ocupacional de los pobres. Una aproximación metodológica para su medición, análisis y diseño de políticas
CEPAL/MEX/SEM.4/4	Distribución del ingreso generado por proyectos de vivienda de interés social en el Istmo Centroamericano. Análisis de un caso típico
CEPAL/MEX/SEM.4/5	La política fiscal como instrumento para modificar la distribución del ingreso. Una aproximación metodológica
CEPAL/MEX/SEM.4/6	Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados
CEPAL/MEX/SEM.4/7	Honduras: Estudio de las condiciones ocupacionales
CEPAL/MEX/SEM.4/8	Istmo Centroamericano: Los sistemas alimentarios de la canasta básica
CEPAL/MEX/SEM.4/9	Honduras: El sistema alimentario de la canasta básica
CEPAL/MEX/SEM.4/10	Panamá: El sistema alimentario de la canasta básica
CEPAL/MEX/SEM.4/11	Costa Rica: El sistema alimentario de la canasta básica
CEPAL/MEX/SEM.4/12	La pobreza y la satisfacción de necesidades básicas en el Istmo Centroamericano (Avances de una investigación regional). Nota de la Secretaría
CEPAL/MEX/SEM.4/13	Informe del seminario 4

Documentos informativos

- 1 Pobreza e inserción ocupacional. Notas para su estudio
- 2 Naturaleza y alcance de la pobreza en Guatemala
- 3 Costa Rica: Características nutricionales de los grupos pobres y cobertura de los programas de alimentación complementaria
- 4 Costa Rica: Satisfacción de las necesidades básicas de salud, con énfasis en la población de más bajos ingresos
- 5 Costa Rica: Las políticas de distribución y redistribución del ingreso en la década de los años setenta
- 6 Distribución geográfica de la pobreza en Panamá, según algunos indicadores socioeconómicos
- 7 Necesidades básicas en educación; algunos puntos de reflexión
- 8 Ideas generales para un programa de necesidades educativas