

UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPS-14

EMPLEO, INGRESOS Y NECESIDADES BASICAS
SITUACION E INTERRELACIONES */

PREALC

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, corresponde al Capítulo I de Empleo, distribución del ingreso y necesidades básicas en América Latina. PREALC
Publicación 148.

86-3-353

Capítulo I

EMPLEO, INGRESOS Y NECESIDADES BASICAS. SITUACION E INTERRELACIONES

A. La situación actual

1. Introducción

Definiendo como pobres a todos aquéllos cuyo ingreso no les permite cubrir el costo de una canasta de bienes y servicios considerados esenciales que se ofrecen en el mercado 1/, hacia 1970 en América Latina la pobreza alcanzaba a más de 115 de los 264 millones de latinoamericanos, mientras que alrededor de 50 millones de personas no alcanzaban siquiera a cubrir su dieta mínima. Hacia 1978, se estima que unos 135 millones de personas no estarían satisfaciendo sus necesidades básicas 2/. De ellos, las tres cuartas partes viven en áreas rurales; en dichas zonas más del 60 por ciento de los hogares son pobres. La incidencia de la pobreza es menor aunque de todos modos significativa en áreas urbanas, donde alrededor del 26 por ciento de los hogares son pobres.

Los porcentajes de pobreza a nivel nacional varían muy significativamente desde valores de ocho por ciento en Argentina y diez por ciento en Uruguay, hasta 65 por ciento en Honduras y 76 por ciento en Haití. De hecho, 12 de los 23 países para los cuales hay estimaciones más o menos confiables muestran que más de la mitad de la población no tiene ingresos suficientes como para adquirir una canasta de bienes y servicios de comercialización privada que se consideran esenciales para un nivel de bienestar mínimo.

1/ Es decir, excluyendo los bienes y servicios que son provistos en forma gratuita o subsidiada por el Estado, a los cuales se hace referencia en un capítulo posterior.

2/ El número de personas que satisface sus necesidades básicas en 1970 se estimó a partir de la información contenida en el cuadro 1, ajustando el porcentaje de hogares pobres bajo el supuesto de que el número de personas por hogar es en los mismos alrededor del 10% mayor que en el promedio. La estimación para 1978 se efectuó a partir de dos proyecciones alternativas que suponen, la primera, la constancia del porcentaje de pobres; y la segunda, una disminución resultante a su vez de suponer que el ingreso de los pobres crece de manera similar al ingreso promedio.

Ello ocurría después de un largo período durante el cual las economías latinoamericanas crecieron a un ritmo acelerado: durante los 25 años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial en promedio el producto creció a razón de 5.1 por ciento cada año^{1/}. Lo que es más, dicho ritmo de expansión económica no sólo fue satisfactorio según estándares internacionales - son pocos los países desarrollados que muestran tales índices durante períodos tan largos - sino que se fue acelerando desde menos de cinco por ciento anual entre 1945 y 1960 hasta los casi seis por ciento anual de 1965 a 1970. Por su parte, el crecimiento demográfico de ese cuarto de siglo fue de 2.7 por ciento anual^{2/} lo cual supone que el producto por habitante estuvo aumentando a razón de casi 2.4 por ciento cada año.

Ahora bien, el ingreso agregado y el ingreso medio no son sino cifras globales; la satisfacción de las necesidades básicas, en cambio, se vincula no sólo al crecimiento medio de una economía sino a la forma en que éste se genera y distribuye: así, según cifras de la CEPAL^{3/} el ingreso medio del 20 por ciento más pobre de la población latinoamericana aumentó en apenas dos dólares durante los diez años comprendidos entre 1960 y 1970^{4/}. De allí que como se ha señalado en otras oportunidades, el crecimiento económico no garantiza, por sí solo, un mayor nivel de empleo ni una mejor distribución del ingreso^{5/}. En otras palabras, para que en América Latina los más pobres alcancen a satisfacer sus necesidades esenciales en el curso de una generación no sólo se requiere crecer sino que ese crecimiento tenga algunas características específicas, de las cuales la generación de suficientes empleos adecuadamente remunerados es la más importante.

1/ Elaboración del PREALC basada en CEPAL, El desarrollo económico de América Latina en el período de postguerra, Nueva York, Naciones Unidas, 1964, e Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina, Santiago, CEPAL, 1976.

2/ CELADE, Boletín Demográfico 11 (21), enero, 1978.

3/ CEPAL, El desarrollo económico... op.cit.; Indicadores del desarrollo... op.cit.

4/ Aun si estas cifras contienen sesgos importantes, es difícil que los mismos expliquen todo el retraso de los pobres en la obtención de beneficios del crecimiento.

5/ PREALC, Políticas de empleo en América Latina, Santiago, PREALC, 1974.

2. La vinculación entre empleo y satisfacción de las necesidades básicas

Parece claro, de acuerdo a la evidencia disponible, que quienes no satisfacen adecuadamente sus necesidades básicas tienden a coincidir con aquéllos que tienen problemas de empleo.

La vinculación más clara se presenta entre pobreza - que acarrea insatisfacción de aquellas necesidades básicas vinculadas al consumo privado - y subempleo. Se calcula que hacia 1978 unos 20 millones de trabajadores activos en la agricultura latinoamericana están subempleados y que lo mismo les ocurre a unos 15 millones de activos en ocupaciones no agrícolas; sumados a más de cinco millones de desocupados, se llega a la cifra de 40 millones de trabajadores - alrededor del 43 por ciento de la población activa de la región - que estaban afectados por una u otra forma de subutilización de su fuerza laboral. Es decir, sólo el 12.5 por ciento de las personas afectadas está desocupada, concentrándose el grueso en condiciones de subempleo.

Por otro lado, la información disponible para 11 países de la región señala que la mayoría de los desocupados son mujeres casadas y personas jóvenes 1/; en otras palabras, es raro que un jefe de hogar quede sin trabajo durante largo tiempo, porque su urgencia por tener algún ingreso le obliga a aceptar cualquier trabajo, por lo cual su probabilidad de estar subempleado es alta. Esta situación de subempleo conlleva a la obtención de ingresos bajos y en definitiva a insatisfacción de necesidades básicas. Información disponible para Colombia, Costa Rica y Argentina 2/ señala claramente que la pobreza en esos países se asocia con el subempleo ya que en alrededor del 98 por ciento de los hogares con jefes de hogar activos los mismos estaban ocupados, concentrándose además los problemas de pobreza en aquéllos hogares cuyos jefes están ocupados, pero trabajan menos de 35 horas semanales.

1/ En promedio, la tasa de desocupación de los jefes de hogar es un cuarto de la de los no jefes, y los jefes de hogar desocupados no superan en ningún país al 25 por ciento del total de desocupados. (Estimaciones efectuadas por el PREALC).

2/ S. Piñera, Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia, Santiago, CEPAL, 1978 (Proyecto interinstitucional de pobreza crítica en América Latina); S. Piñera, Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica, Santiago, CEPAL, 1978, (Proyecto interinstitucional de pobreza crítica en América Latina); S. Piñera, Medición, análisis y descripción de la pobreza en Argentina, Santiago, CEPAL, 1978, (Proyecto interinstitucional de pobreza crítica en América Latina).

Cuadro 1

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN
PAISES DE AMERICA LATINA CIRCA 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indig- gencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	3	11	6
Honduras	40	75	65	15	57	45
México	20	49	34	6	18	12
Perú	28	68	50	8	39	25
Uruguay	10	4
Venezuela	20	36	25	6	19	10
<u>América Latina</u>	26	62	40	10	34	19

Fuente: O. Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina,
Santiago, CEPAL, 1978.

El grueso de la pobreza latinoamericana se concentra en áreas rurales. Como se decía al principio, tres cuartas partes de todos aquellos latinoamericanos que no satisfacen sus necesidades básicas viven en el campo.

Por otra parte, la pobreza es más intensa en las áreas rurales en el sentido de que es mayor la brecha entre el nivel actual y el adecuado de satisfacción de necesidades básicas 1/: trabajando con ingresos reales, se calcula que los ingresos de los dos tercios más pobres de entre los habitantes urbanos son en promedio casi tres veces mayores que los del grupo correspondiente en el área rural 2/.

Dicho patrón medio tiende a repetirse en países individuales, como por ejemplo en Bolivia donde 75 por ciento de los pobres (definidos como todos aquéllos que forman los cinco deciles inferiores de la distribución del ingreso) son rurales 3/. Para el caso de Perú hay estimaciones recientes, según las cuales son rurales el 67 por ciento de quienes están en situación de pobreza y 78 por ciento de los que viven en estado de pobreza extrema 4/. De la misma forma, el ingreso real medio de los pobres en Lima es 5.4 veces superior al del grupo comparable en la Sierra 5/.

Las familias rurales cuyas necesidades básicas se satisfacen inadecuadamente suelen depender de ingresos provenientes ya sea de los salarios de trabajadores eventuales sin tierra, ya

-
- 1/ En los estudios anteriormente mencionados de Colombia y Costa Rica se observa que dicha brecha en zonas rurales es alrededor de 1.5 veces la registrada en zonas urbanas.
 - 2/ El 34% más pobre de la población latinoamericana vive en áreas rurales y percibe el 9% de todo el ingreso; otro 35% que ocupa los niveles más bajos entre los ingresos urbanos, capta 26% de todo el ingreso. Véase L. Dudley; N. García, "Estructura tecnológica, subempleo y pobreza en América Latina: Perfiles a largo plazo", en ILPES, La pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, Santiago, ILPES, 1977.
 - 3/ PREALC, Tipo de cambio, empleo y pobreza: El caso de Bolivia, Santiago, PREALC, 1978.
 - 4/ PREALC, Perú: Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas, Santiago, PREALC, 1978. Se define como pobreza extrema aquella situación en que una familia no alcanza a cubrir adecuadamente sus necesidades alimenticias.
 - 5/ Ibid.

sea de minifundistas. Se estima que en Perú, 80 por ciento de estas familias son minifundistas, en tanto el quinto restante pertenece a la categoría de los sin tierra ^{1/}. En ambos casos el fenómeno puede englobarse bajo el concepto de un acceso insuficiente a la tierra. Así, la Sierra es la zona rural con una más alta proporción de pobres en la población total (65 por ciento) básicamente porque 78 por ciento de las unidades agropecuarias serranas disponía de menos de siete por ciento de la superficie correspondiente.

Una situación parecida se observa en el Nordeste de Brasil, donde 68 por ciento de las explotaciones agropecuarias controla seis por ciento de la tierra, en tanto uno por ciento de las explotaciones dispone del 40 por ciento de la tierra ^{2/}, y alrededor del 90 por ciento de los trabajadores rurales nordestinos dispone de menos que el ingreso mínimo de la zona. Ello se agrega al hecho de que, incluso en términos medios, el consumo de calorías y proteínas es de 75 por ciento de los requerimientos adecuados ^{3/}. En términos del número de familias, el 67 por ciento de las que viven en el Nordeste son pobres, representando asimismo el 54 por ciento de las familias pobres de todo el país ^{4/}. En otras palabras, quienes son relativamente pobres en el Nordeste de Brasil lo son al interior de un área - donde viven 30 millones de personas - que es sumamente sobre en promedio.

Que los campesinos tengan escaso acceso a la tierra, sólo ocasionalmente se debe a una insuficiente dotación media de ese recurso, y mucho más frecuente es observar que el fenómeno predominante es el de la desigual distribución de la tierra existente. En efecto, el latifundio concentra en unas pocas unidades generalmente más de la mitad de toda la extensión agropecuaria disponible; mientras entre 50 y 75 por ciento de las unidades son minifundios que rara vez disponen siquiera del diez por ciento de la tierra con la consecuencia de que no logran ocupar productivamente la capacidad de trabajo de la mano de obra familiar.

Los campesinos no sólo tienen escaso acceso a la tierra sino también a otros factores que son complementarios en el proceso de generación de productos e ingreso.

1/ PREALC, Perú: Estrategia de ... op. cit.

2/ PREALC, Estructura agraria y empleo en el Nordeste del Brasil, Santiago, PREALC, 1978.

3/ IBRD, Rural Development Issues and Options in Northeast Brazil, Washington, IBRD, 1975.

4/ E. Bacha y M. Helena Balthazar, Measurement of Poverty in Brazil, 1972, mimeo., enero 1979.

Probablemente el más crítico de esos insumos es el capital. Dado el escaso ingreso de los minifundistas y su consecuentemente baja - o nula - capacidad de ahorro, su vía de acceso al capital es por la vía del crédito; más específicamente, acceso a créditos oficiales que no requieran solvencia financiera por parte del prestatario y que le lleguen en condiciones de subsidio en términos de plazos y tasas de interés.

Sin embargo, el crédito se suele conceder bajo condiciones de tipo comercial vinculadas a la solidez económica del prestatario; en consecuencia, aunque en el Nordeste de Brasil los predios pequeños son el 78 por ciento del total, captaron apenas el seis por ciento de todo el crédito concedido a la región 1/.

No por ello dejan de haber pobres en áreas urbanas. Al contrario, la misma pobreza rural y la posibilidad de mejorar ingresos aun insertándose en los estratos más bajos de la economía urbana, determinan un flujo migratorio interno de gran intensidad. Así, durante la década del sesenta, la tasa de crecimiento de la población activa urbana fue alrededor de 3.5 veces mayor que la rural 2/. Pero la economía urbana moderna es en la mayoría de los casos tan pequeña que de ningún modo podría ocupar productivamente al crecimiento "natural" de la PEA urbana, al que se agregan los migrantes para producir ritmos de crecimiento de la fuerza laboral que a menudo llegan a cinco y seis por ciento anual. Por otra parte, la expansión de esta economía moderna se ha caracterizado por una relación capital-trabajo fuertemente creciente y por destruir empleos tradicionales competitivos con lo cual su creación neta de empleos es generalmente insuficiente. En consecuencia, un número creciente de trabajadores urbanos, y en particular los jefes de hogar, deben optar por empleos de baja remuneración para evitar la cesantía, con lo cual se da lugar a la formación del sector informal. Una vez que esto ocurre, muchas de las políticas redistributivas tradicionales pierden buena parte del sentido que originalmente tuvieron. Por ejemplo, la política de salarios mínimos no logra beneficiar a los trabajadores por su cuenta que forman la mayoría del sector informal ni a aquéllos que, aun siendo asalariados, trabajan en unidades económicas pequeñas donde el control del cumplimiento de las normas legales es muy difícil. De hecho, la mayoría de estos establecimientos informales ni siquiera podrían subsistir si cumplieran escrupulosamente las leyes sociales 3/.

1/ PREALC, Estructura agraria y... op.cit.

2/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas, Santiago, PREALC, 1976

3/ P.R. Souza; V.E. Tokman, Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas, Santiago, PREALC, 1977.

Las encuestas analizadas por el PREALC en varios países 1/ permiten establecer hasta qué punto es estrecha la relación entre sector informal y pobreza urbana. Por un lado, se encuentra que alrededor de 80 por ciento de los trabajadores que obtienen ingresos inferiores al mínimo legal pertenecen al sector informal; por otro, que según las ciudades, entre 70 y 92 por ciento de los trabajadores de bajos ingresos viven en hogares pobres o muy pobres en que no se logra satisfacer adecuadamente las necesidades básicas 2/. Ello se vincula al hecho de que trabajan en unidades pequeñas con escaso grado de organización interna y baja capitalización, que funcionan en los segmentos menos remuneradores de los mercados correspondientes; por estas razones, el ingreso de los trabajadores informales rara vez supera el 70 por ciento de los que obtienen en el sector formal trabajadores de igual sexo y nivel de calificación; los ingresos obtenidos en el sector informal son entonces de un nivel intermedio entre los rurales y los urbano-modernos.

Como lo muestra el cuadro 2, estos trabajadores tienden a concentrarse en los servicios personales y en el comercio - en particular el comercio no establecido - pero aparecen también en proporción importante en la industria, bajo la forma principal de pequeños talleres de reparaciones, etc. Por otra parte, en la mayoría de los casos se nota que los trabajadores por cuenta propia tienen una alta ponderación entre los ocupados de más bajos ingresos.

3. Algunos indicadores sobre la evolución

La evidencia empírica disponible sobre la evolución del grado de satisfacción de las necesidades básicas no sólo es pobre sino al menos parcialmente conflictiva. De una parte, las cifras ya citadas de la CEPAL 3/ no muestran mejorías significativas en el nivel de ingreso de los pobres: aparte de que entre 1960 y 1970 el 20 por ciento más pobre perdió la quinta parte de su participación en el ingreso, resulta que la mitad más pobre de la población apenas la incrementó de 13.4 a 13.9. Al mismo tiempo, como los deciles sexto, séptimo y décimo también perdieron

1/ Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; véase V.E. Tokman, Pobreza urbana y empleo en América Latina: Líneas de acción, Santiago, PREALC, 1977.

2/ P.R. Souza; V.E. Tokman, Distribución del ingreso... op.cit.; V.E. Tokman, Pobreza urbana y... op.cit.

3/ CEPAL, Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, Santiago, CEPAL, 1977.

Cuadro I-2

AMÉRICA LATINA. PARTICIPACIÓN DE LOS OCUPADOS CON INGRESOS
INFERIORES AL MÍNIMO LEGAL EN ALGUNAS ÁREAS URBANAS SEGUN
RAMA DE ACTIVIDAD Y POSICIÓN OCUPACIONAL
(porcentajes)

	Brasil a/	México b/	El Sal- vador c/	Para- guay d/
<u>Rama de actividad</u>				
Industria manufacturera	18	18	29	39
Construcción	15	14	31	18
Comercio	22	23	45	30
Servicios personales	42	32	78	63
Servicios básicos	8	8	20	16
Servicios sociales	10	...	9	12
Administración pública	7	7		
Otros	11 e/	29 f/	27 g/	32 g/
<u>Posición ocupacional</u>				
Participación de los ocupa- dos por cuenta propia:				
en total de ocupados	18	21	19	33
en ocupados con ingresos inferiores al mínimo legal	18	23	30	45

Fuente: Elaboración del PREALC en base a cifras oficiales de encuestas de hogares. Las cifras de México son censales y provienen de S. Trejo, "La política de empleo y el crecimiento de la población", en Revista Mexicana del Trabajo 5 (1), enero-marzo, 1975.

- a/ Estados de Río de Janeiro y San Paulo, 1972.
b/ Se refiere al total del país teniendo en cuenta el menor salario mínimo vigente en cada Estado, 1970.
c/ Área Metropolitana de San Salvador, 1974.
d/ Personas que percibían ingresos inferiores al equivalente de 35 dólares mensuales, 1973.
e/ Incluye profesionales.
f/ Incluye actividades no bien especificadas.
g/ Incluye servicios financieros.

participación durante la década, resulta que los mayores beneficios del crecimiento se concentraron en los profesionales, los trabajadores de "cuello blanco" y algunos trabajadores manuales de alta calificación que componen la mayoría de los deciles octavo y noveno de la distribución ^{1/}. En efecto, este 20 por ciento de la población se apropió de más de 40 por ciento del incremento total del ingreso registrado durante la década. Junto al hecho de que el decil más rico - aun perdiendo participación - logró retener sobre 30 por ciento de dicho incremento total, ello determina que el ingreso per cápita del 50 por ciento más pobre de la población creciera en apenas 30 dólares a precios de 1960, en tanto el de los más ricos aumentaba en casi 300 dólares.

La agrupación anterior no permite observar con claridad la evolución de los ingresos de aquéllos que comenzaron en el año inicial siendo pobres ya que durante el período se producen tanto movimientos ascendentes de los mismos en términos de ingresos, como incorporación de nuevos miembros a la fuerza de trabajo. Este último factor es de singular importancia en países como los latinoamericanos, que experimentan una acelerada tasa de crecimiento demográfico que se traduce en un ritmo de incorporación a la fuerza de trabajo también acelerado. Los nuevos entrantes obtienen por lo general, ingresos inferiores pudiendo los cambios en la estructura por edades explicar en parte la evolución de los ingresos y su distribución.

Un estudio efectuado para Brasil ^{2/} muestra que entre 1960 y 1970 el aumento del ingreso del diez por ciento más bajo fue del 57 por ciento, si se efectúan ajustes por nuevos entrantes y se incorporan aquéllos que pasaron a deciles más altos, en comparación con el 28 por ciento de crecimiento que se deduce de la comparación del primer decil entre ambos años. Asimismo, según el mismo estudio el 79.4 por ciento del aumento de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, se explica por el aumento de la dispersión de ingresos entre distintos grupos de edades y solamente el 20.6 por ciento podría atribuirse a variación de ingresos para las personas en edades similares. Además de la cautela que se requiere para interpretar estos

^{1/} Por cierto, también tuvieron progreso importante quienes emigraron desde áreas rurales, que componen buena parte de los deciles tercero a quinto.

^{2/} S. Morley, The Effect of Changes with Population on Several Measures of Income Distribution, Nashville, Vanderbilt University Press, 1978 (mimeo).

resultados 1/, cabe señalar que la subestimación en el crecimiento de los ingresos de los pobres, también se registra en mayor medida aún en el crecimiento de los ingresos de los más ricos. Resulta, en consecuencia, un aumento en la concentración del ingreso de ingreso de los sobrevivientes aún mayor que la registrada para el total.

El crecimiento del ingreso de los grupos más pobres, mayor si se efectúan los ajustes mencionados, se refleja asimismo en la evolución de los indicadores físicos de bienestar recopilados tanto por la OIT como por el Banco Mundial 2/. Así, los indicadores de nutrición, salud y educación señalan mejoras significativas para casi todos los países de la región en el período 1960-70. Existen excepciones como el caso de Haití que registra un deterioro tanto en los niveles de nutrición como en los de salud y situaciones menos claras en el campo de la salud donde indicadores como población por médico y por cama reflejan deterioros en cuatro o cinco países, mientras que los indicadores de esperanza de vida señalan un mejoramiento en todos los países sin excepción.

Algunos de esos datos presentan valores medios no asignables a grupos, de donde podría argumentarse que un mayor consumo medio de calorías o un mayor número de médicos o camas de hospital, por ejemplo, podrían no haber beneficiado a quienes estaban inicialmente por debajo de mínimos aceptados. La mejora en los niveles de nutrición de los estratos más bajos de ingresos puede incluso haber excedido el aumento de los ingresos ya sea por la aplicación de programas públicos de alimentación o porque los precios de los alimentos se deterioraron en términos relativos debido a las políticas anti inflacionarias seguidas por un buen número de países de la región.

En el campo de la salud y la educación, es indudable que las mejoras se relacionan más con la participación del Estado en la provisión de dichos servicios que con la evolución de los ingresos monetarios 3/. Es en estas áreas donde es susceptible

1/ Para una discusión de las implicancias de dichos ajustes, véase V.E. Tokman, Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Avance o retroceso?, Santiago, PREALC, 1979.

2/ G. Sheehan y M. Hopkins, Basic Needs Performance: An Analysis of Some International Data, Ginebra, OIT, 1978. Wep Economic and Social Policy Synthesis Programme Nº 2, y World Bank, World Tables 1976, Baltimore and London, The John Hopkins University Press, 1976.

3/ Según información suministrada por el Banco Internacional de Fomento y Reconstrucción, ibid, todos los países de la región, excepto tres (República Dominicana, Guatemala y Nicaragua) registran aumentos significativos de la participación del gasto público en el producto nacional durante el período 1960-73.

asignar a los grupos más pobres algunos de los indicadores disponibles, como la caída en la mortalidad infantil y, particularmente, la mayor tasa de alfabetismo. Es plausible argumentar que, hacia 1960, el grueso de la mortalidad infantil y el analfabetismo se concentraban en los grupos más pobres, ya que los valores de dichas variables en América Latina son bajos comparativamente al resto del mundo en desarrollo, por lo cual no parece razonable argüir que en 1960 estos fenómenos hayan afectado significativamente a los miembros de los, digamos, cinco deciles superiores de la distribución; así, la mayor parte de los mejoramientos medios no pudieron sino beneficiar a los más pobres. Ello es particularmente claro en el caso de la tasa de alfabetismo que puede entenderse directamente como el grado de satisfacción de la necesidad básica de saber leer y escribir. Por ejemplo, la tasa de alfabetismo subió, en el promedio del continente en 13 por ciento de su valor hacia 1960 ^{1/}; los países que registraban menor alfabetización al principio de la década a menudo muestran avances espectaculares como los 12 puntos porcentuales de México y Venezuela, que ya habían alfabetizado más del 60 por ciento de su población hacia 1960, esos avances deben haberse concentrado entre los grupos más pobres.

B. Algunas hipótesis sobre las causas de la pobreza

1. Pobreza rural

Tal como se señaló anteriormente, la pobreza adquiere características muy agudas en zonas rurales. La misma se genera principalmente por tres causas básicas: el escaso acceso de los pobres a la tierra, el perfil tecnológico y las relaciones entre los precios de los bienes agropecuarios y los de origen urbano.

No sería correcto asimilar la escasez de tierra como factor de pobreza con una supuesta sobrepoblación absoluta y parejamente distribuida. En efecto, la relación tierra-hombre promedio no es baja en América Latina, si se la define como el número de hectáreas de tierra agrícola por trabajador activo en la agricultura. Según los datos de FAO ^{2/}, hacia 1970 esa relación era de casi 16 hectáreas por activo, incluyendo las superficies destinadas a cultivos temporales y permanentes, junto a las pasturas y praderas permanentes pero excluyendo las áreas cubiertas

^{1/} Elaboraciones del PREALC a partir de los datos de G. Sheehan; M. Hopkins, Basic Needs Performance... op.cit.

^{2/} FAO, Anuario de producción, 1972, Roma, FAO, 1973.

por selvas y bosques, aun en los casos en que éstos están en explotación 1/.

La pobreza rural deriva, entonces, de las extremas diferencias en la dotación de tierra por trabajador; en otras palabras, de la distribución de la tierra agrícola disponible. La mayor parte de la tierra, a menudo más del 50 por ciento, es detenida por unos pocos productores que explotan grandes extensiones mientras que dos tercios de todos los productores son minifundistas que, en conjunto, controlan entre el cinco y diez por ciento de la superficie agrícola 2/.

Así, unos 20 millones de latinoamericanos trabajan en explotaciones agrícolas de tamaño subfamiliar que, en promedio, tienen de dos a tres hectáreas y no requieren más de 100 a 150 días anuales de trabajo, en circunstancias en que la dotación de trabajo en esas unidades es, en promedio, cercana a los 450 días por año. Estas pequeñas parcelas se explotan, naturalmente, con técnicas que descansan en la utilización de herramientas sencillas que componen un perfil tecnológico sumamente intensivo en trabajo; aunque se ha podido determinar que dichas técnicas suelen ser las más eficientes dada la dotación relativa de factores en el minifundio, la pequeñez de los predios y los bajos precios de mercado de los bienes producidos determinan que los ingresos anuales rara vez superan los US\$ 50 per cápita 3/.

Ahora bien, en la medida en que dichas explotaciones están - como suele ocurrir - a distancias razonables de unidades mayores, tiende a producirse algún balance por el cual el campesino ocupa una parte no despreciable de su tiempo excedente trabajando principalmente en las cosechas - pero también en otras actividades menores - de las explotaciones medianas y grandes; este esquema permite que el campesino, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo y al trueque, tenga acceso al mercado monetario por la vía del trabajo asalariado.

Dicho equilibrio se rompe por la introducción del progreso técnico ahorrador de mano de obra en las explotaciones medianas y grandes. Datos de la FAO muestran que durante las dos décadas

-
- 1/ Esta dotación media esconde diferencias enormes que determinan que en muchos países y/o zonas - como El Salvador, o la Sierra peruana - la relación tierra-hombre es muy baja.
- 2/ M. Bouvier; S. Maturana, El empleo agrícola en América Latina, Santiago, PREALC, 1973.
- 3/ Ibid.

anteriores a 1970, el número de tractores utilizados en América Latina se multiplicó por cinco; el consumo de fertilizantes comerciales por diez y por cifras parecidas el uso de los demás insumos químicos y de las otras maquinarias agrícolas. Desde el punto de vista de la pobreza, este proceso tuvo al menos tres efectos: por una parte, aumenta la brecha entre los ingresos de las explotaciones grandes que modernizan y las pequeñas, que no pueden hacerlo al mismo ritmo, con lo cual se deteriora relativamente la posición de éstas 1/; por otra parte, como al modernizar la baja del coeficiente trabajo/producción parece ser sistemáticamente mayor que el alza de la producción por hectárea 2/, cae la demanda por trabajo tanto permanente como temporal de los predios modernizados, con lo cual se rompe el vínculo laboral entre el minifundista y las explotaciones comerciales; por último, la mayor producción por hectárea hace que la tierra sea más rentable y, por ende, más cara, lo cual lleva a una reducción considerable del acceso - aun restringido - a la tierra por parte de los campesinos no propietarios, es decir, los arrendatarios, aparceros, medieros, etc.

Así, la modernización resulta al ser aplicada en estructuras de tenencia muy desiguales, en un incremento de esa desigualdad. Ello implica trocar el subempleo de los minifundistas en desempleo abierto y/o convertirlos en trabajadores sin tierra - cuando los grandes propietarios reclaman las superficies dadas en aparcería o formas similares - a cambio de aumentos significativos en los ingresos del terrateniente/capitalista, así como también de los relativamente escasos trabajadores rurales permanentes que retienen su empleo y cuya productividad aumenta pari passu con la mecanización y tecnificación de la empresa agrícola.

-
- 1/ Considérese que el uso subsidiado de maquinarias tiende a rebajar los costos en las unidades beneficiadas y, por ende, los precios reales de los bienes producidos; en la medida en que los campesinos producen los mismos bienes pero no tienen acceso a las maquinarias (subsidiadas o no) pierden por la baja de precios sin beneficiarse de la disminución de los costos.
- 2/ Pueden distinguirse 2 tipos de modernización: La mecanización - tipificada por el uso de cosechadoras - y el uso de insumos que ahorran tierra, que puede tipificarse con el riego. En el primer caso, que ha tendido a ser el más frecuente en América Latina, no necesariamente hay una significativa mayor producción y suele haber menos empleo. En el segundo, tiende a aumentar el empleo y crece la producción. Ambos tipos de modernización son a veces inseparables: usar riego puede aumentar la producción al punto que sólo sea posible levantar la cosecha en forma mecanizada.

Los precios de los productos agrícolas deberían disminuir en forma coincidente con el aumento de la productividad de la tierra y el trabajo, fenómeno que, rebajando los costos de la alimentación, debería favorecer principalmente a los pobres que gastan en ese rubro la mayor parte de su ingreso. No debe olvidarse, sin embargo, que esos mismos precios influyen en algunos casos en la determinación de los ingresos de los pobres en zonas rurales quienes en la medida que comercializan parte de su producción podrían verse afectados por tal reducción en los precios, sin beneficiarse por la disminución en el costo de su consumo.

Así, la modernización aplicada al contexto rural latinoamericano ha agravado la subutilización del trabajo y generado un incremento en el proceso migratorio sin ofrecer la compensación, al menos parcial, de un abaratamiento en los costos de la alimentación.

2. Migración interna, modernización y pobreza urbana

En forma paralela, el proceso de modernización se ha manifestado con gran intensidad en las áreas urbanas. Como consecuencia, durante los últimos 20 años se produjo un rápido crecimiento del producto industrial en la mayoría de los países latinoamericanos; este crecimiento industrial realizado al amparo de las políticas de protección frente a la competencia externa, es responsable no sólo de las, al menos aceptables tasas de crecimiento del producto nacional, sino también de la transformación de las economías en semi industrializadas y de la consolidación del proceso industrial en aquellas economías - como las del Cono Sur, Brasil y México - que ya lo habían iniciado décadas atrás.

Dicha evolución favorable ha estado acompañada por una fuerte tendencia a la concentración de los frutos del progreso técnico 1/. Esta concentración se da en dos planos principales: por un lado, se concentra el efecto crecimiento de la adopción de tecnologías modernas de alta productividad en unas pocas empresas que generan la mayor parte del crecimiento económico; por otro, concentración del ingreso en manos de los empresarios, los capitalistas y, en menor medida, los trabajadores de ese estrato moderno. La contrapartida de esa concentración es, naturalmente, que una porción mayoritaria de los trabajadores urbanos queda excluida de los beneficios del progreso y, por tanto, reducida a laborar en un nuevo sector de subsistencia urbano 2/.

1/ A. Pinto, "La concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en El Trimestre Económico (125), enero-marzo, 1965.

2/ PREALC, El problema del... op.cit.

Este proceso de desarrollo divergente al interior de las áreas urbanas tiene una relevancia trascendental para el proceso migratorio en que los salarios más altos que paga el sector moderno compendian la atracción que la ciudad ejerce sobre los pobres rurales cuyo ingreso y nivel de empleo está erosionado por la modernización agrícola. Así se generan los fuertes ritmos migratorios que explican que, en varios casos, la fuerza de trabajo urbana crezca a ritmos de cinco y seis por ciento cada año.

Dado su pequeño tamaño inicial, no habría sido en ningún caso sencillo lograr que el sector moderno pudiera absorber la subutilización existente a principios del período, sumada al rápido crecimiento de la oferta laboral - a pesar de que ése era el supuesto básico de la mayoría de las estrategias de desarrollo de la región.

Tres factores han coadyuvado a que el proceso fuera concentrador: el patrón de la demanda interna, el proceso tecnológico y las medidas de política económica que componen la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

Dada la fuerte concentración del ingreso que caracterizó las etapas iniciales de la industrialización latinoamericana, era inevitable que el patrón de la demanda reflejara los gustos de los consumidores de alto ingreso, conformando un espectro de bienes similares a los consumidos masivamente en los países industriales. Los procesos de sustitución de importaciones, seguidos en la mayoría de los países de la región trasladaron esta característica de la demanda al patrón de producción ^{1/}. A su vez, este proceso facilitó la adopción de las tecnologías vigentes en países desarrollados en la producción de los bienes cuya importación se sustituía por producción nacional.

Este patrón de demanda se vincula a la diversificación imitativa de productos nuevos, creados en las economías centrales con el fin de captar una proporción creciente del mercado respectivo. Ello significa que la búsqueda de adaptaciones tecnológicas en la producción involucraría el riesgo de perder el beneficio oligopólico de adelantarse a la competencia. Así, el lograr un alto precio de venta para un producto que ya ha probado ser capaz de penetrar el mercado en economías desarrolladas,

^{1/} Esto no significa que la pobreza sea "causada" por la adopción de un determinado patrón de desarrollo: la pobreza podría existir igualmente en un contexto de economía abierta donde el crecimiento fuera escaso dada la competencia externa, la escasez de ahorros y la persistencia de déficit comercial.

bien puede justificar el uso de una combinación de factores ineficiente 1/ y explicar porqué - con raras excepciones como es el caso argentino 2/ - los esfuerzos de investigación y desarrollo han sido escasos y frecuentemente han recibido escéptica reacción empresarial.

Por otro lado, la tendencia descrita se refuerza, a su vez, por el carácter concentrador que han tenido muchas de las políticas de industrialización. De una parte, éstas han tendido a sesgar en favor del capital la relación de precios privados de factores, con lo cual eliminaron las consideraciones de eficiencia a precios sociales que habrían sido viables en los casos en que existían alternativas tecnológicas válidas. Rebajas artificiales en el costo privado del capital se encuentran con máxima frecuencia en la política arancelaria, en la política crediticia y en la política tributaria. Alzas en el costo privado de la mano de obra se han introducido, por ejemplo, mediante la forma de financiamiento de la seguridad social.

Buena parte de las políticas reseñadas no sólo distorsionan los precios relativos de factores sino que, tal como fueron diseñadas y aplicadas, fomentan la concentración del ingreso. Ejemplos clásicos de ello lo dan la política de crédito, basada en la solvencia del prestatario, y la tributaria, con su alta ponderación de impuestos indirectos y sus facilidades para aprovechar o generar exenciones a los impuestos directos.

Dichas políticas concentradoras no son casuales, por cierto, sino que resultan de la influencia de grupos que concentran el poder económico y político, así como a una visión particular del desarrollo, donde para aumentar el coeficiente de ahorro, se supone indispensable concentrar ingresos en los grupos más ricos.

Otras políticas concentradoras se vinculan, por ejemplo, al gasto y la inversión públicas, centradas en áreas urbanas y sectores modernos, a las políticas educativas nuevamente ubicadas de preferencia en zonas urbanas y dotadas de curricula desvinculados de las realidades económicas, etc.

1/ PREALC, Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo, Santiago, PREALC, 1978.

2/ J. Katz, Creación de tecnología en el sector manufacturero argentino, Buenos Aires, Programa BID/CEPAL, 1976.

Por razones tanto endógenas como inducidas, entonces, se produce concentración - y, consecuentemente, exclusión - de los beneficios del innegable progreso técnico, que en promedio, han exhibido las economías latinoamericanas en las últimas décadas. Ello explica la permanencia del desempleo, del trabajo insuficientemente remunerado y, en consecuencia, de la insatisfacción de las necesidades esenciales de grupos mayoritarios de la población.

Las deudas externas de los países latinoamericanos han crecido considerablemente en los últimos años, lo que ha agravado la situación económica de estos países. Este crecimiento de las deudas se debe, en gran medida, a la necesidad de financiar el déficit de la cuenta corriente, que a su vez es consecuencia de la falta de competitividad de las exportaciones y de la alta dependencia de las importaciones.

Buenos días, señores. Hoy voy a hablar de la política económica de los países latinoamericanos. En primer lugar, voy a hablar de la situación general de la economía de estos países. Como ya he mencionado, la situación económica de los países latinoamericanos ha sido bastante difícil en los últimos años. Esto se debe a varias razones, como la falta de competitividad de las exportaciones, la alta dependencia de las importaciones, y el crecimiento de las deudas externas.

Dichas políticas económicas han contribuido a la concentración de los beneficios en pocas manos, lo que ha generado una gran desigualdad social. Además, la falta de inversión en infraestructura y en educación ha limitado el potencial de crecimiento de estas economías. Por lo tanto, es necesario implementar políticas que promuevan el desarrollo equitativo y sostenible de los países latinoamericanos.

Me gustaría agradecerles su atención y espero que esta información les sea de utilidad. Si tienen alguna pregunta, no duden en hacerla. Muchas gracias.

País	Indicador	Valor
Brasil	PIB (1990)	1.200.000 millones de dólares
	PIB (1995)	1.800.000 millones de dólares
Argentina	PIB (1990)	1.000.000 millones de dólares
	PIB (1995)	1.500.000 millones de dólares
México	PIB (1990)	1.500.000 millones de dólares
	PIB (1995)	2.000.000 millones de dólares

Anexo al capítulo I

LAS ESTIMACIONES DE LA POBREZA

Las estimaciones sobre el volumen y la ubicación rural-urbana de la pobreza en América Latina que se presentan en el capítulo I han sido elaboradas a partir de una serie de encuestas sobre ingresos y un conjunto de canastas de consumo básico ^{1/}.

1. Las encuestas

Las fuentes utilizadas son de origen nacional y corresponden a una serie de encuestas de ingresos realizadas en varios países de América Latina alrededor de 1970 y que fueron recopiladas para su explotación intensiva en el marco de un proyecto conjunto de la CEPAL y el Banco Mundial, el Proyecto sobre Medición y Análisis de la Distribución del Ingreso en países de América Latina.

Las encuestas recopiladas por este proyecto tienen cobertura nacional en los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, México y Perú, países que contenían hacia 1970, el 72 por ciento de la población total y el 73 por ciento de la población rural de América Latina. Se recopilaron, además, encuestas urbanas para Argentina, Uruguay y Venezuela; los diez países cubiertos contenían, hacia 1970, 92 por ciento de la población urbana de la Región.

Por la forma relativamente homogénea con que están elaboradas, las distintas encuestas permiten elaborar estimaciones de ingresos monetarios, del trabajo y de otras fuentes, a nivel tanto de personas como de núcleos familiares.

^{1/} Una explicitación más detallada de la metodología puede encontrarse en O. Altimir, La dimensión de ... op. cit.

2. La canasta de consumo

Se elaboraron canastas de consumo de alimentos que traducen los requerimientos de nutrientes reconocidos internacionalmente como mínimos y publicados en FAO/OMS, Necesidades de energía y proteínas - Informe de un Comité Especial FAO/OMS de Expertos, utilizando supuestos corrientes en estudios de este tipo.

Las canastas alimenticias son diferenciales según países y, dentro de éstos, según área rural o urbana, para reflejar las diferentes composiciones y precios de las ofertas de alimentos en unas y otras partes. La solución trivial de minimizar el precio total de suplir los niveles calóricos y proteicos se evitó mediante el sistema de utilizar el consumo aparente de alimentos que refleja tanto la disponibilidad relativa de los mismos como los hábitos locales en la materia; se utilizaron unos 40 alimentos en cada país, lográndose representar alrededor del 95 por ciento del consumo aparente de alimentos.

No fue posible diferenciar consumos según tamaño y composición de la familia, por lo cual las canastas reflejan promedios tanto respecto del tamaño de los hogares como de su composición según edad y sexo.

Para valuar dichas canastas de bienes se utilizaron los precios al por menor corrientemente recogidos por los sistemas estadísticos nacionales; se utilizó evidencia indirecta para estimar los precios vigentes en áreas rurales y en las ciudades no capitales en forma comparativa con los precios observados en las capitales.

No se incluyeron aquellos servicios que son - o deberían ser - prestados en forma gratuita o subsidiada por el Estado.

Conforme a la práctica corriente basada en observaciones empíricas, se fijó en dos veces la relación entre la línea de pobreza y el costo local de la canasta de alimentos.

Cortando las distribuciones de ingresos provenientes de las encuestas con las líneas así definidas, se obtienen porcentajes de hogares pobres en áreas urbanas de los diez países y en áreas rurales de los siete países cuyas encuestas cubren también dichas áreas.

Los porcentajes de hogares pobres para los países que no realizaron encuestas de ingresos se estimaron en forma comparativa con los porcentajes que entrega la fuente citada; para ello se elaboró una regresión entre nivel de ingreso per cápita y porcentajes de pobreza.

