

E/CEPAL/ILPES/R.2
Septiembre 1979 :

ESTIMACIONES DE LA DIMENSION DE LA POBREZA
EN AMERICA LATINA

Oscar Altimir



y029 S7900066 S

79-8-2399

1000

1000

I. LAS BASES CONCEPTUALES DE LAS ESTIMACIONES.

Las estimaciones que aquí se presentan forman parte de un trabajo mayor,^{1/} donde se discuten más detalladamente tanto las bases conceptuales y los enfoques alternativos de la medición de la pobreza como los elementos cuantitativos utilizados para la estimación de su incidencia en los países de América Latina. Aquí sólo se resumirá la perspectiva conceptual desde la que se han realizado estas mediciones.

La falta de precisión teórica del concepto de pobreza impide considerar a los pobres como un grupo social en sentido estricto, cuyos orígenes, comportamiento y relaciones con el resto de la sociedad sean comunes. La naturaleza descriptiva del concepto sólo permite establecer una categoría social gruesamente clasificatoria, con todas las limitaciones que un agregado estadístico de tal naturaleza plantea tanto para el análisis teórico como para la política pública.

El concepto de pobreza es esencialmente normativo al basarse en juicios acerca de los niveles de bienestar mínimamente adecuados y las necesidades básicas cuya satisfacción se considera indispensable. Su contenido efectivo varía, por lo tanto, con las normas sobre bienestar o satisfacción de las necesidades básicas en las que se apoye.

La pobreza es relativa, en la medida en que cualquiera sea la norma que sirva para definirla, ésta se relaciona con un contexto social determinado y se refiere a una determinada escala de valores, asociada a un estilo de vida. Dentro de este marco contextual la pobreza tiene, sin embargo, una dimensión absoluta, directamente relacionada con la dignidad humana, y además dimensiones relativas a los niveles medios de bienestar locales.

Esta relatividad conceptual está presente cualesquiera sean las bases normativas en la que se apoye la definición de pobreza. Pero ello no implica que tal definición deba hacerse necesariamente en

^{1/} O. Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuaderno de la CEPAL N°27, Santiago de Chile, 1979.



términos relativos. "Hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza, sin tener que indagar primero la escena relativa. El enfoque de la privación relativa suplementa más que compete con esta preocupación con la desposesión absoluta".^{1/}

Sin embargo, la percepción de ese núcleo irreductible de privación absoluta, más allá del contexto de la situación del país, tiene como referencia algunos elementos básicos de bienestar del estilo de vida imperante en las sociedades industriales, a los cuales todo ser humano tiene derecho. La norma absoluta que sirve para definir este núcleo, cualquiera sea la situación nacional, nace de la noción actual de dignidad humana y de la universalidad otorgada a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión.

Las líneas de pobreza utilizadas en estas estimaciones se basan en una definición conscientemente normativa de la pobreza en términos absolutos. Se ha tratado, por otra parte, que fueran tan específicas a las condiciones y hábitos de cada país como fuera posible.

^{1/} Amartya Sen, "Three notes on the concept of poverty", Income Distribution, and Employment Programme, WEP 2-23/WP 65 Working Paper, International Labour Office, Ginebra, 1978.

II. EL METODO UTILIZADO PARA TRAZAR LINEAS DE POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA

El método elegido para el trazado de líneas de pobreza se halla fuertemente condicionado por los objetivos operacionales planteados, el grado de precisión asequible para satisfacerlos y las bases de datos disponibles.

Se consideró que esta primera aproximación al problema de estimar necesidades básicas, delimitar a los pobres y evaluar la dimensión de la pobreza en diferentes países de la región, realizada desde una perspectiva regional, podría tolerar un cierto grado de inacuracidad a condición de que los resultados obtenidos para cada país fueran básicamente comparables y permitieran una evaluación intrarregional de la pobreza. En los procedimientos de estimación se trató, sin embargo, que la determinación de las necesidades básicas fuera lo más específica posible para cada país.

Para el trazado de las líneas de pobreza se utilizó un método basado en la alimentación. Se estimó en primer lugar el costo de una canasta de alimentos que cubriera adecuadamente en cada país, los requerimientos nutricionales mínimos. Las líneas de pobreza se hicieron corresponder a un presupuesto cuyo monto se estimó en dos veces el costo de estos presupuestos mínimos de alimentación, considerando que mediante este procedimiento se cubre el valor, a los precios vigentes, de los bienes requeridos para satisfacer las necesidades básicas que en estas sociedades son corrientemente satisfechas mediante el consumo privado.

Los componentes de las necesidades básicas que - de acuerdo con los sistemas institucionales vigentes - deberían ser satisfechos mediante la provisión de servicios públicos gratuitos no quedan cubiertos por estos presupuestos, que sólo incluyen aquellos gastos de consumo privado asociados o complementarios con el acceso y la utilización de tales servicios públicos.

Las canastas mínimas de alimentación se establecieron, para cada país, a partir de requerimientos nutricionales mínimos y sobre la base

/de la

de la composición de la oferta nacional de cada grupo de alimentos, teniendo en cuenta los precios por caloría de cada tipo de alimento y los hábitos de consumo. La valuación de esas canastas se realizó utilizando los precios al menudeo de cada bien.

Este procedimiento ofrece varias ventajas con respecto a la utilización directa de resultados de encuestas de presupuestos familiares. El presupuesto de consumo que se obtiene refleja, en primer lugar, el poder adquisitivo necesario para satisfacer las necesidades básicas, más que el que efectivamente gastan quienes satisfacen - entre otros - los requerimientos mínimos de necesidades básicas. Sortea por otra parte, los problemas de comparabilidad que plantea en la mayoría de las encuestas el diferente contenido en bienes que puede tener el gasto que realizan diferentes hogares en el mismo rubro de consumo, ya que son pocas las encuestas que especifican precios y cantidades. Permite, finalmente, trazar las líneas de pobreza para cualquier país y período sin que sea indispensable contar con los resultados de una encuesta de presupuestos familiares para poder hacerlo.

a) Los requerimientos nutricionales y la determinación de una canasta mínima de alimentos

La canasta mínima de alimentos se estimó, para cada país, de manera que satisficiera los requerimientos mínimos de nutrientes, que tomara en cuenta la disponibilidad efectiva de cada tipo de alimento en el país, y que no ofreciera posibilidades de sustitución de un tipo de alimento por otro sin que se elevara significativamente el costo de la dieta.

Las necesidades mínimas de energía y de proteínas, por sexo y edad, utilizadas, se seleccionaron a partir de los estándares recomendados por FAO/OMS 1/, adoptando supuestos corrientemente

1/ FAO/OMS, Necesidades de energía y de proteínas, Informe de un Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos. Serie de Informes Técnicos, Nº 522, Ginebra, 1973.

/utilizados en

utilizados en estudios de este tipo 1/: una población moderadamente activa y un peso promedio de 65 kilos para los varones adultos y de 55 kilos para las mujeres adultas; no se consideró la posible incidencia de diferencias climáticas dada la falta de bases cuantificables y su interdependencia con la actividad física.

Se utilizaron necesidades de proteínas, 2/ además de los requerimientos calóricos, como un medio de facilitar una mayor especificidad en la estimación de la canasta mínima para cada país. Se reconoce, sin embargo, la evidencia indicativa de que un insumo adecuado de calorías casi siempre conlleva un insumo adecuado de proteínas y de otros nutrientes específicos. 3/

Se establecieron, sobre esas bases, los requerimientos calóricos y proteínicos mínimos diarios por persona correspondiente a la composición promedio por sexo y edad de la población de cada país alrededor de 1970. Los resultados obtenidos muestran requerimientos medios nacionales de energía que difieren, entre extremos, en un 4 por ciento y de proteínas que difieren en menos de un 8 por ciento.

1/ Por ejemplo, FAO, Tercera Encuesta alimentaria mundial. Estudio N°11, Básico, Roma, 1963.

2/ Los requerimientos proteínicos establecidos por FAO/OMS (1973) corresponden a proteínas de alta calidad (provistas por el huevo o la leche). Se considera que la composición de las dietas en países desarrollados resulta en una calidad media del insumo de proteínas del orden del 80 por ciento de la de la leche o el huevo, y que la composición de las dietas nacionales de los países en desarrollo - excluyendo situaciones muy extremas - dan por resultado calidades medias del insumo de proteínas que oscilan en torno al 70 por ciento. Este último supuesto se aplicó uniformemente para obtener los requerimientos proteínicos.

3/ P.V. Sukhatme, "Incidence of protein deficiency in relation to different diets in India", British Journal of Nutrition, Núm. 24, 1970, pp.447-87.

Debe tenerse en cuenta que al aplicar estos resultados uniformemente dentro de cada país se subestiman algo las necesidades de los hogares con composición más vieja que el promedio y se sobreestiman las de los hogares de composición relativamente más joven que el promedio nacional.

La canasta mínima de alimentos que satisfaría, en cada país, los requerimientos nutricionales establecidos se estimó sobre bases predominantemente normativas, aun cuando también se tomaron en consideración la disponibilidad relativa de alimentos y los hábitos de consumo en cada país. La dieta de costo mínimo consistiría naturalmente, en el par de alimentos disponibles de menor precio por caloría y de menor precio por proteína, respectivamente, pero sería completamente irrealista. Para evitar esta solución trivial, se partió de la composición del consumo aparente de alimentos, ^{1/} que refleja tanto la disponibilidad relativa de cada alimento como el promedio nacional de los hábitos de consumo.

Se seleccionaron, en cada país, alrededor de 40 alimentos principales, que representaron más del 95 por ciento del consumo aparente total de alimentos. El consumo per cápita aparente de estos alimentos constituye la dieta promedio. Para obtener la dieta mínima normativa se ajustaron, por un lado, los aportes energéticos y proteínicos de estas dietas promedio a los requerimientos mínimos establecidos en cada caso. Al hacerlo se redujo, asimismo, la importancia de los alimentos de mayor precio por caloría o por proteína en favor de los de menor precio.

Estas sustituciones relativas se realizaron, sin embargo, dentro del ámbito permitido por un conjunto de restricciones que pretenden conciliar normas nutricionales comúnmente aceptadas con los hábitos alimentarios imperantes:

- i) adoptar el consumo aparente de proteínas del huevo o el consumo efectivo de los estratos de menores ingresos, el que sea mayor;

^{1/} Tal como resulta de las hojas de balance de alimentos de FAO que cubren el período 1960-1975.

- ii) completar con proteínas provenientes de la leche hasta el 15 por ciento de los requerimientos proteínicos, o respetar el consumo efectivo de los estratos de menores ingresos, según cual represente un mayor consumo de leche;
- iii) que el consumo de carnes no sea menor al equivalente a 5 gramos diarios per cápita de proteínas ni al consumo efectivo de los estratos de menores ingresos;
- iv) mantener una ingestión de proteínas de pescado similar al promedio del consumo aparente;
- v) que la ingestión de azúcar no sea superior al equivalente de 270 calorías diarias per cápita o al consumo efectivo de los estratos de menores ingresos, según cual sea mayor;
- vi) que el consumo de tubérculos no sea inferior al efectivo de los estratos bajos, en los casos de tubérculos cuyo precio por caloría es superior al de los cereales o legumbres; esto tiene por objeto reconocer el rol complementario que tienen estos alimentos en los hábitos culinarios;
- vii) adoptar la proporción de verduras del consumo aparente, y un máximo equivalente a 50 calorías diarias para frutas (cuya elasticidad ingreso es considerablemente superior a la de las verduras), ya que estos alimentos cumplen un papel clave en la provisión de minerales y vitaminas y en el logro de una dieta balanceada;
- viii) adoptar las mismas proporciones de calorías provenientes de los aceites y grasas que en el consumo aparente, dada su complementariedad culinaria con los otros alimentos, y el hecho de que sus precios por caloría tienden a ser comparables con los de los cereales;
- ix) que los cereales y legumbres no superen el 60 por ciento de los requerimientos energéticos totales.

La adopción de los consumos efectivos de los estratos de menores ingresos de acuerdo con la escasa información disponible, como cotas mínimas a la sustitución pretende respetar los aspectos básicos de los hábitos alimentarios de la población y aun la variedad

/de circunstancias

de circunstancias económicas a las que responden esos hábitos y que pueden no estar reflejadas en los precios considerados. Se tomaron, también, en consideración las recomendaciones nutricionales disponibles en términos de alimentos específicos en el caso excepcional de países en que se han formulado tales recomendaciones y son aplicables a estos fines.^{1/} En todos los casos se cuidó, asimismo, de no superar exageradamente las medias del consumo aparente, indicativas de las disponibilidades actuales de cada alimento en el país.

La composición de la canasta normativa dentro de cada grupo de alimentos se estableció de acuerdo con la composición del consumo aparente en aquellos casos - que constituyeron mayoría - en que éste respondía a las relaciones de precios por caloría o por proteína. Cuando ello no era así, se asignó el aporte nutritivo del grupo en mayor proporción al alimento más barato, hasta el límite permitido por los hábitos de los estratos de bajos ingresos, la sustituibilidad culinaria y la capacidad nacional de producción del alimento.

En el Cuadro 1 figuran las canastas mínimas de alimentos estimadas. Los procedimientos utilizados tienden a promediar situaciones a nivel nacional. Pese a ello, la aplicación de estas canastas normativas a las poblaciones urbanas no es demasiado arbitraria. Estas canastas pueden constituir, en cambio, normas irrealistas para algunos segmentos de la población rural, aunque a nivel global el autoconsumo de alimentos se halla razonablemente reflejado por las estadísticas de consumo aparente que sirvieron de punto de partida.

b) Estimación de los presupuestos mínimos de alimentación.

Hubiera sido ideal para nuestros propósitos poder valorar las canastas mínimas de alimentos a los precios efectivamente pagados por cada grupo de bajos ingresos. Para ello es necesario contar con

^{1/} Por ejemplo, Chile, Servicio Nacional de Salud, Frecuencia y porciones de alimentos según recomendación, Sección Nutrición, Sub Departamento de Fomento de la Salud, Dr. ICH/Nutric. CDF/pgg, 1974.

Cuadro 1

CANASTAS MINIMAS DE ALIMENTOS ESTIMADAS

(Gramos diarios per cápita)

País	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	Honduras	México	Perú	Uruguay	Venezuela
Alimentos											
Harina de trigo	6.6	3.6	2.2	3.0	7.4	4.4	1.9	3.0	4.4	4.9	1.1
Pan	285.9	94.8	69.5	98.8	330.0	140.6	65.5	96.8	142.6	341.4	163.9
Fideos	15.0	3.5	2.5	4.4	17.4	6.3	3.0	4.4	6.5	7.4	4.6
Arroz	23.1	174.7	123.1	96.7	108.9	108.1	19.4	18.6	125.0	33.9	68.3
Harina de maíz y derivados	12.7	43.3	22.6	-	-	-	31.4	27.8	19.6	-	30.6
Otros cereales y derivados <u>a/</u>	-	-	149.1	174.4	-	142.8	279.8	245.3	58.4	-	122.1
Azúcar	69.8	82.7	103.4	103.4	69.8	81.4	69.8	69.8	69.8	77.5	77.5
Papas	167.1	65.7	101.4	25.7	105.7	142.8	2.9	71.4	205.7	80.0	38.6
Batatas	44.3	-	-	-	-	-	-	-	-	48.5	-
Yuca y otros tubérculos	-	187.2	96.3	21.1	-	137.6b/	39.4	-	97.2b/	-	74.3b/
Frijoles	15.3	58.9	10.3	37.8	13.8	27.9	44.3	40.5	11.4	-	14.7
Lentejas y otras legumbres	2.0	-	8.7	-	1.7	10.1	-	3.2	11.9	13.3	9.0
Tomates	26.3	26.3	5.3	10.5	10.5	10.5	10.5	42.1	5.3	10.5	42.1
Cebolles	18.9	5.4	5.4	13.5	16.2	45.0	2.7	8.1	21.6	18.9	16.2
Otras verduras <u>c/</u>	44.4	19.4	30.6	13.9	61.1	41.1	30.6	8.7	43.2	33.3	-
Bananos	17.9	46.3	55.2	50.7	10.4	52.0	53.7	23.9	44.8	25.4	59.7
Naranjas	49.5	28.1	7.7	25.0	14.3	15.6	31.3	31.3	16.5	40.6	6.3
Manzanas	26.8	-	-	-	18.4	-	-	-	4.9	24.0	-
Otras frutas <u>d/</u>	40.0	22.2	44.0	7.3	100.0	13.3	9.7	58.5	3.3	46.7	7.3
Carne de vacuno	143.6	34.7	33.3	30.7	27.1	28.4	24.4	22.7	18.2	132.4	28.4
Carne de cordero	16.6	-	-	-	5.8	-	-	2.5	9.2	39.4	-
Carne de cerdo	10.1	7.2	3.2	4.8	3.2	6.1	4.0	7.2	15.4	-	5.1
Carne de ave	10.7	5.7	2.5	4.1	8.2	2.5	8.2	9.0	1.6	6.6	10.7
Pescado fresco	3.7	13.3	2.3	5.7	12.0	3.3	1.0	3.0	23.7	3.7	13.3
Leche <u>e/</u>	144.6	123.1	129.2	152.3	129.2	143.1	113.8	141.5	124.6	213.8	138.5
Mantequilla	2.2	1.3	1.0	2.9	2.7	1.0	1.5	1.1	2.0	2.9	1.0
Queso	4.9	1.0	2.1	3.1	1.8	1.6	0.8	2.8	4.1	6.5	4.1
Huevo <u>f/</u>	18.1	18.1	10.4	13.9	16.0	6.3	16.0	14.6	6.3	14.6	17.4
Café y té	1.6	5.4	5.4	3.9	2.5	3.1	3.9	1.6	0.8	1.6	3.9
Aceite	28.4	13.9	8.4	17.4	22.6	5.2	10.9	16.9	12.0	9.7	21.5
Grasas	3.4	3.8	3.3	2.0	8.2	1.7	8.5	3.1	9.9	11.1	1.1

a/ Corresponde a: sémola, maicena, tortillas, etc.

b/ Corresponde a: ñames y otros.

c/ Corresponde a: zanahorias, lechugas y otros.

d/ Corresponde a: piñas, aguacates, uva, duraznos y otras.

e/ Medida en centímetros cúbicos.

f/ 50 gramos equivalen a una unidad.

encuestas de gastos de consumo que proporcionen información detallada sobre precios y cantidades. Aun así, en esa información la especificación de los bienes suele ser incierta, lo que vuelve problemática la aplicación de los precios implícitos a una canasta normativa. Esta razón, y la necesidad de utilizar un método que no dependa de contar o no con los resultados de investigaciones que suelen ser esporádicas, condujo a valorar las canastas mínimas estimadas con los precios minoristas corrientemente recogidos por los sistemas estadísticos nacionales. En la gran mayoría de los países latinoamericanos, estos precios corresponden a la ciudad capital ó su área metropolitana. Sólo unos pocos países recogen sistemáticamente precios en otras ciudades.^{1/} En ningún país se recogen, en cambio, precios rurales en forma sistemática.

Los presupuestos mínimos de alimentación se estimaron, en consecuencia, para las ciudades capitales de cada uno de los países considerados. Su posterior ajuste para obtener presupuestos gruesamente aplicables, primeramente, al conjunto de la población urbana y, finalmente, a nivel nacional, se basa en la escasa evidencia disponible sobre diferencias regionales de precios. Para todos los alimentos se seleccionaron los precios de las variedades de menor calidad incluidas en las encuestas de precios minoristas. En los casos de alimentos para los cuales esta fuente no capta precios, se recurrió a fuentes alternativas o a los precios de sustitutos próximos de similar contenido de nutrientes.

Como cualquier sesgo significativo en los precios recogidos para el cálculo de los índices de costo de vida puede afectar el nivel de las líneas de pobreza, se realizó un ejercicio de validación con los datos de la investigación ECIEL para 1968, a efectos de asegurar, hasta donde fuera posible, que esos precios son los

^{1/} En Brasil, las estadísticas de precios minoristas cubren 87 ciudades; en Colombia, 7 ciudades; en México, 9 ciudades.

menores asequibles en los mercados metropolitanos.^{1/} Los resultados obtenidos pusieron en evidencia que los precios corrientemente recogidos para la elaboración de los índices de costo de vida tienden a ubicarse en la mitad inferior del espectro de los precios al consumidor de los alimentos en las áreas metropolitanas latinoamericanas, aunque no correspondan a los más bajos de cada mercado. Su utilización para obtener los presupuestos normativos para los grupos pobres parece, por consiguiente, adecuada desde que no es razonable suponer que estos grupos siempre tengan acceso a los precios más bajos del mercado ni tampoco que paguen primas por obtener productos diferenciados en igual proporción que lo hacen los grupos de clase media.

La necesidad de contar con líneas de pobreza aplicables al conjunto de los hogares urbanos y al total de hogares en cada país obliga a realizar gruesas aproximaciones a los correspondientes presupuestos mínimos de alimentación. Estas aproximaciones se basaron en la escasa información disponible sobre diferencias interregionales de precios, en algunos países (Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, México y Perú).

Aunque no se distinguen tendencias claras que se registren en todos los países considerados, en las ciudades del interior los alimentos frescos y los de la dieta básica suelen tener precios inferiores a los de las áreas metropolitanas; los alimentos cuya producción se halla geográficamente concentrada (frutas de invierno, productos lácteos, pescados y mariscos) o que son importados, tienden a registrar precios mayores; lo mismo los alimentos industrializados.

Cuando se ponderan estas diferencias de precios por la composición de las canastas mínimas normativas, resultan presupuestos de alimentación para las otras ciudades algo inferiores a los estimados para las ciudades capitales.^{2/} En Brasil, la configuración urbana

^{1/} O, más rigurosamente, los menores precios que pueden captar las encuestas estadísticas corrientes.

^{2/} Colombia: 5% inferior; México: entre 2 y 8% inferior, según la base de datos que se utilice; Perú: 6% inferior; Honduras: 12%. En Argentina los presupuestos son similares a los del Area Metropolitana.

multipolar complica el panorama; el presupuesto mínimo calculado con los promedios de los precios de las 87 ciudades es un 3 por ciento superior al estimado para Río de Janeiro, pero resulta un 6 por ciento inferior al calculado con los precios de Sao Paulo.

Esta evidencia justifica adoptar, en general, para las áreas urbanas no capitales presupuestos mínimos de alimentación un 5 por ciento inferiores a los estimados para las ciudades capitales de cada país.

La evidencia sobre diferenciales urbano-rurales de precios es aún más limitada. En las áreas rurales de los tres países analizados los precios pagados por alimentos frescos son sistemáticamente inferiores a los registrados en las áreas urbanas y, a fortiori, en las ciudades capitales. Los precios de los productos industrializados o extrarregionales son, en cambio, consistentemente superiores aun a los registrados en las ciudades del interior. La valoración de las respectivas canastas mínimas normativas a los precios rurales da por resultado en México, un presupuesto 13 por ciento inferior al del Distrito Federal (y 10 por ciento inferior al del resto urbano); en Perú, 15 por ciento inferior al de Lima (y 9 por ciento menor al del resto urbano); en Honduras, 20 por ciento inferior al del Distrito Central.

Estos precios rigen, en todo caso, sólo para una parte del consumo rural, ya que una proporción significativa de éste es autoconsumo. Esta proporción varía mucho entre regiones, según predomine la agricultura de subsistencia o la comercial.^{1/} Pero la escasa evidencia disponible ^{2/} tiende a indicar que los precios imputados

^{1/} La encuesta peruana, por ejemplo, registra proporciones de autoconsumo de alimentos que van desde 11 por ciento en áreas de agricultura más comercial, hasta 50-75 por ciento en las áreas rurales donde predomina la agricultura de subsistencia.
Ministerio de Agricultura, Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos P. - ENCA Nº 1/P. - ENCA Nº 12, Lima, 1975.

^{2/} Esencialmente, la encuesta ENCA de Perú, cit.

de los alimentos básicos de autoconsumo rara vez difieren en más de 20 por ciento de los registrados en los mercados rurales.

Todo esto, considerado en conjunto, sugiere que es razonable valuar las canastas mínimas normativas de alimentos, para las áreas rurales, en 25 por ciento por debajo de los presupuestos calculados para las respectivas ciudades capitales.

En el Cuadro 2 figuran los presupuestos mínimos de alimentación establecidos, de acuerdo con estos criterios, para las ciudades capitales, para el conjunto de los hogares urbanos, y para las áreas rurales. La aplicabilidad de estos últimos a segmentos específicos de la población rural es, sin embargo, dudosa en razón de la variedad de situaciones en cuanto a la disponibilidad y el costo de los alimentos. Por ello, los presupuestos estimados para las áreas rurales sólo se utilizaron instrumentalmente para componer, en cada caso, presupuestos mínimos de alimentación aplicables al conjunto de la población nacional.

c) Relación entre el gasto en alimentos y los otros gastos de consumo

El procedimiento de trazado de líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación requiere establecer normativamente relaciones entre los gastos de alimentación y los otros gastos de consumo. Aunque tal operación sólo puede basarse, en la práctica, en el comportamiento observado de los hogares, las elecciones alternativas de los correspondientes coeficientes de Engel tienen diferentes implicaciones conceptuales.

El uso de las proporciones del consumo total que efectivamente destinan los hogares de bajos ingresos a la alimentación, refleja, por un lado, la asignación de recursos por los hogares en condiciones de escasez extrema, pero implica, por otro lado, suponer que el gasto en alimentación tiene la misma elasticidad-ingreso que los gastos en otros rubros. Esto equivale a ignorar lo que revelan los patrones efectivos de consumo: que ante aumentos del ingreso, los hogares pobres prefieren incrementar en mayor proporción sus otros gastos.

Cuadro 2

GASTO DIARIO POR PERSONA EN EL CONSUMO MÍNIMO DE ALIMENTOS ESTIMADO
PARA LAS ÁREAS URBANAS Y RURALES, 1970

(Monedas nacionales)

País	Urbano			Rural b/	Promedio nacional c/
	Área Metropolitana a/	Resto urbano b/	Promedio urbano c/		
Argentina	1.29	1.29	1.29	0.97	1.22
Brasil	1.22	1.22	1.22	0.92	1.06
Colombia	4.42	4.20	4.26	3.32	3.87
Costa Rica	1.77	1.68	1.73	1.33	1.48
Chile	4.00	3.80	3.89	3.00	3.63
Ecuador	5.78	5.49	5.59	4.34	4.86
Honduras	0.52	0.49	0.50	0.39	0.42
México	3.17	3.01	3.06	2.38	2.80
Perú	9.61	9.13	9.35	7.21	8.28
Uruguay	78.06	78.06	78.06	58.55	73.32
Venezuela	1.77	1.68	1.71	1.33	1.60

a/ Del cuadro 5. de O. Altimir, La dimensión de la Pobreza en América Latina, cit.

b/ Estimados según los criterios que se indican en el texto.

c/ Promedios ponderados por las respectivas poblaciones.

El uso alternativo de las proporciones gastadas en alimentación por el conjunto de hogares 1/ lleva implícita la meta de que los hogares que lleguen a emerger por sobre el umbral de la pobreza consuman tanto de otros rubros como los demás hogares. Pero cuanto más alejados de ese umbral se hallan los hogares destinan mayores proporciones de su consumo a rubros no alimenticios. Aplicar las relativamente más bajas proporciones de gasto en alimento por estos hogares para los que tienen un ingreso que apenas emerge del umbral de pobreza puede conducir, como indicara Friedmann, a una sobreestimación de la línea de pobreza y de la magnitud de la pobreza.2/ Parece más adecuado utilizar las proporciones que gastan los hogares que constituyen el grupo cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo establecido.

En el Cuadro 3 se insertan las proporciones del gasto en alimentación en el consumo privado total que tienen, de acuerdo con las encuestas disponibles, los grupos de hogares cuya ubicación se aproxima lo más posible a esa definición y que constituyen, en consecuencia, los grupos más pertinentes para estos propósitos. También se indican las proporciones correspondientes al total de hogares de cada encuesta.

Como la agregación con que se hallan disponibles los datos dista de ser la óptima, los coeficientes de alimentación del Cuadro 3 deben interpretarse teniendo in mente la ubicación del grupo seleccionado como pertinente y la relación entre su gasto medio en alimentos y el presupuesto mínimo establecido en cada caso. En casos como los de Argentina, Chile o Venezuela, en que el grupo observado es el de menores ingresos pero en promedio gasta bastante más en alimentos

1/ Molly Orshansky, "Counting the poor: another look at the poverty profile", Social Security Bulletin, Vol. 28, 1965, pp.3-29.

2/ R.D. Friedman, Poverty: Definition and Perspective, American Enterprise for Public Policy Research, Washington D.C., 1965.

Cuadro 3

COEFICIENTES DE GASTO EN ALIMENTACION EN EL GASTO TOTAL DE LOS GRUPOS PERTINENTES a/
DE HOGARES Y DEL CONJUNTO DE LOS HOGARES URBANOS

País	Encuesta	Cobertura	Año	Relación entre el gasto medio en alimentos del grupo pertinente <u>a/</u> y el presupuesto mínimo	Porcentaje acumulado de hogares hasta el grupo pertinente, inclusive	Coeficientes de gasto en alimentos <u>b/</u> (porcentaje)	
						Del grupo pertinente de hogares <u>a/</u>	Del total de hogares
Argentina	Encuesta de Empleo y Desempleo	Gran Buenos Aires	1969-1970	1.4	19.3	38.1	25.8
Brasil	Pesquisa sobre esta- mentos familiares	Río de Janeiro	1967	1.5	23.2	54.9	38.2
Colombia	Encuesta de presu- puestos familiares	4 ciudades principales	1967	1.1	40.0	47.7	36.8
	Encuesta nacional de Hogares-Etapa 2	7 ciudades principales	1970	1.3	53.4	48.0	34.9
Chile	Encuesta de presu- puestos familiares	Santiago	1968-1969	1.3	20.0	39.3	28.0
Honduras	Encuesta de Ingresos y gastos familiares	Distrito Central	1967-1968	.9	36.7	56.7	39.1
México	Estudio de Ingresos y gastos de las familias	Urbano	1967	1.4	27.5	49.2	34.4
Perú	Encuesta de Presu- puestos familiares	Lima	1968	1.2	10.0	44.5	29.1
	Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos	Lima	1972	1.3	20.0	51.9	34.8
Venezuela	Encuesta de Presu- puestos familiares	Caracas	1966	1.1	10.0	39.4	23.6

a/ Seleccionados, de las distribuciones de los hogares según la cuantía del ingreso con la desagregación disponible, de manera que representaran - o incluyeran - al grupo cuyo gasto en alimentos es inmediatamente superior al presupuesto mínimo de alimentación establecido en cada caso.

b/ Con respecto al total de gastos, excluidos los gastos patrocinales no relacionados con la adquisición de bienes de consumo.

que el presupuesto mínimo, el grupo de hogares más pertinente para este análisis es un subgrupo de ingresos aún menores, que probablemente tenga un coeficiente de alimentación mayor al del conjunto del grupo que lo contiene.

Teniendo esto en cuenta, se puede concluir que los hogares urbanos que gastan algo más que el presupuesto mínimo de alimentación destinan para ello, en cualquier país latinoamericano, entre el 40 y el 50 por ciento de su gasto total en consumo. La ubicación de cada país en este intervalo se relaciona en buena medida con el grado relativo de desarrollo de la economía observada, que en algunos casos es el segmento más desarrollado de las áreas urbanas.

Sobre la base de esta evidencia se ha establecido que las líneas de pobreza para las áreas urbanas correspondan a presupuestos de consumo privado cuyo monto sea el doble del correspondiente presupuesto mínimo de alimentación.

La aplicación uniforme de esta norma puede traer consigo un cierto grado de subestimación de la pobreza en los países o áreas de mayor desarrollo relativo, donde la propensión a consumir otros bienes es algo mayor que el coeficiente de alimentación, a los niveles pertinentes de ingreso. Existen, sin embargo, ventajas en utilizar una norma uniforme para todos los países latinoamericanos en una evaluación regional como la presente; ello permite que el método elaborado pueda aplicarse aun cuando no exista una encuesta de presupuestos familiares reciente y confiable.

Esas mismas razones pueden justificar la aplicación uniforme de una misma relación entre presupuesto de alimentación y gasto total para todos los hogares, sin considerar su composición y tamaño. Si bien es importante realizar esa distinción en evaluaciones nacionales de la pobreza ^{1/} y es crucial para la implementación de programas

^{1/} Orshansky, (cit), usa diferentes coeficientes: 0.27 para hogares de 2 personas y 0.33 para hogares de 3 o más; para hogares unipersonales supone que la línea de pobreza es un 80 por ciento de la establecida para una pareja, sobre la base de que "cuanto más bajo el ingreso más difícil sería para una persona reducir gastos tales como vivienda y equipamiento por debajo del mínimo para una pareja".

anti-pobreza, la mayor precisión que introduciría esa distinción en esta evaluación regional sólo se podría lograr para algunos países y no guarda relación con el grado de acuracidad alcanzado en otros aspectos de las estimaciones.^{1/}

En lo que respecta a las áreas rurales, la escasa evidencia disponible sobre los patrones de consumo de los hogares rurales ^{2/} sugiere que los grupos pertinentes para este análisis destinan a la alimentación más de la mitad de su gasto total, dependiendo de como se valúe el autoconsumo de los hogares agrícolas. La indudablemente mayor preponderancia de los alimentos en el cuántum de consumo de los hogares rurales es muy probable que se vea parcialmente compensada - en el valor del consumo total - por los menores valores unitarios del autoconsumo de alimentos y por los mayores precios que pagan esos hogares por algunos bienes que no son alimentos. Aun así, y de acuerdo con la evidencia señalada, se ha adoptado como norma para estimar las líneas de pobreza correspondientes a las áreas rurales, que los gastos en ítem no alimentarios representen sólo 75 por ciento del valor de los respectivos presupuestos mínimos de alimentación. Las líneas de pobreza aplicables al ámbito nacional incorporan - con la ponderación correspondiente - ese criterio.

^{1/} La evidencia disponible sobre este aspecto proviene de las encuestas ECIEL y se limita a las diferencias entre hogares de distinto tamaño en el conjunto de la población urbana, y no al interior de determinados grupos de ingreso. Los hogares de 1 a 2 miembros tienden a destinar a la alimentación entre un 1 y un 4 por ciento menos de su consumo total que el conjunto de hogares. Los hogares de 3 a 5 miembros tienen coeficientes de alimentos similares al promedio; los hogares de 6 a 8 miembros destinan entre un 1 y un 4 por ciento más de sus gastos a la alimentación. Ver Ph. Musgrove, "Income and spending of urban families in Latin America", ECIEL, 1976.

^{2/} Proveniente de las encuestas nacionales de México y Perú.

La norma establecida para el trazado de las líneas de pobreza implica aceptar que un monto similar al presupuesto mínimo de alimentos cubre adecuadamente las otras necesidades básicas que corrientemente se satisfacen mediante el consumo privado, sobre la base del supuesto de que los hogares que se hallen por encima del umbral mínimo de alimentación se hallan también por encima de los umbrales mínimos para otras necesidades básicas. Resulta aventurado, sin embargo, aceptar este supuesto sin alguna verificación adicional en lo que respecta a los gastos en vivienda y a los gastos que son complementarios del acceso a servicios públicos gratuitos.

d) Las necesidades de alojamiento y el gasto en vivienda

La necesidad básica de alojamiento de un hogar requiere, inequívocamente, que éste pueda disponer de una vivienda con los servicios esenciales, que admita una densidad de ocupación y una independencia mínimamente adecuadas y que le proporcione protección suficiente contra los elementos, en condiciones seguras de tenencia a una distancia razonable del empleo. Las líneas de pobreza deberían cubrir los recursos necesarios para acceder a una vivienda que cumpla, en forma mínima, con estos requisitos. Pero no es tarea fácil expresar esta norma con precisión y en forma adecuada a la realidad de cada país.

La formulación de estándares habitacionales mínimos para los hogares urbanos es, en el mejor de los casos, compleja, sujeta a considerables variaciones en función de diferencias en el medio físico, en el tamaño de las ciudades, en la disponibilidad local de materiales y en las características culturales de los hogares.^{1/} Suele, además, estar afectada por sesgos originados en los valores sociales de quienes los formulan.^{2/} Desde este punto de vista, la determinación

^{1/} Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Estudio Mundial de la Vivienda 1974, Nueva York, 1977.

^{2/} Akin L. Mabogunje, R.P. Misra y Jorge E. Hardoy, "Aspectos ambientales de los asentamientos humanos; estándares y criterios en la provisión de alojamiento", Revista Interamericana de Planificación, vol. X, Nº39, 1976.

de necesidades mínimas de alojamiento es más controvertible que el establecimiento de necesidades mínimas de alimentación, y el uso de estándares a nivel nacional puede resultar en apreciaciones más irrealistas de las situaciones habitacionales de grupos importantes de hogares.

Pero, aparte de la validez de las normas a nivel micro, la situación de alojamiento de los hogares, individualmente considerados, está fuertemente condicionada por las restricciones de acceso al mercado de vivienda y a los servicios urbanos.

Los altos costos unitarios de construcción, y los sistemas de financiamiento que imperan en el mercado privado de viviendas "convencionales" (i.e.: del tipo demandado por los estratos de clase media y alta que constituyen la demanda efectiva de ese mercado) hacen imposible el acceso de amplios sectores de la población a ese mercado. Los programas públicos de viviendas de bajo costo y términos generosos de pago son de amplitud muy limitada y aún inaccesibles para los estratos más bajos.^{1/} Esto se refleja en las magnitudes de los déficit cuantitativos estimados tradicionalmente como proporción de la población que no dispone de una vivienda "normalmente adecuada" o "convencional", que en algunas ciudades latinoamericanas llega a ser entre la tercera parte y la mitad de la población total.^{2/}

Buena parte de los hogares en esa condición corresponden, además, a tugurios y asentamientos espontáneos no controlados

1/ Véase por ejemplo, Ruben D. Utria, "Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Naciones Unidas, Vol. XI, No 2, 1966; Oscar Altimir, "La vivienda en la Argentina. Aspectos económicos. II. El mercado de viviendas y su financiamiento", Estudios sobre la economía argentina, No 5, Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE - Argentina, 1969; Fanny Tabak, "Vivienda y política de desarrollo urbano en el Brasil", Revista Interamericana de Planificación, Vol 7, No 27, septiembre 1973; Guillermo Rosenbluth, La vivienda en América Latina: Una visión de la pobreza crítica, CEPAL/Borrador/DS 142, Santiago, julio 1976.

2/ Eanco Mundial, Housing, Sector Policy Paper, Washington, 1975. Naciones Unidas, 1977, cit.

localizados en la periferia urbana, que carecen tanto de agua corriente como de servicios locales, y cuya accesibilidad física resulta también inadecuada. La solución a tales situaciones también escapa a la capacidad de compra de los hogares comprendidos cuando se los considera individualmente, puesto que la provisión de servicios a esos asentamientos depende de programas públicos de inversión en infraestructura urbana y que el acceso a localizaciones que cuenten con esos servicios les resulta vedado por los altos precios de la tierra urbana.

Desde esta perspectiva, la "pobreza habitacional" podría hallarse más extendida que la pobreza definida en términos de una capacidad adquisitiva mínima y abarcar incluso segmentos importantes de la clase obrera y de los estratos medios urbanos, en la medida en que la población aspire efectivamente a las viviendas del tipo convencional que produce el mercado privado.^{1/}

Pero aparecen dudas sobre la extensión efectiva y las características del problema habitacional ^{2/}, cuando se examinan los fundamentos de los estándares convencionales usados para definir los déficit, su viabilidad económica y su pertinencia tecnológica en relación con la realidad de cada país ^{3/} y cuando se comprueba que "en su mayoría, los asentamientos periféricos representan esfuerzos ingeniosos de las familias de bajos ingresos ya establecidas en las ciudades por satisfacer sus propias necesidades de alojamiento y seguridad..." mediante "soluciones" habitacionales no convencionales.^{4/}

^{1/} Esta circunstancia puede dar origen a sesgos considerables cuando se identifica a los pobres principalmente sobre la base de indicadores habitacionales.

^{2/} Banco Mundial, cit.

^{3/} Mabogunje, et.al., cit.

^{4/} CEPAL, Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina, Cuaderno de la CEPAL, Santiago, 1975.

Dentro de este marco sólo es posible preguntar, en consecuencia, qué montos de gasto privado se requieren normalmente para tener acceso a una vivienda que pueda considerarse mínimamente adecuada, con las limitaciones impuestas por la oferta presente de viviendas, de materiales y de tierra urbana servida. Aun así, la respuesta a esta pregunta sólo puede tener validez individual, ya que la solución del problema habitacional de todos los hogares que puedan considerarse - aun con los criterios más realistas - inadecuadamente alojados requeriría, en casi todos los países, una movilización de recursos, esfuerzos de planificación y de imposición de estándares habitacionales, así como modificaciones en el funcionamiento del mercado privado de viviendas, de tal magnitud que superan las posibilidades de ajustes marginales a la situación imperante.

El procedimiento heurístico utilizado aquí para asegurarse de que los presupuestos correspondientes a las líneas de pobreza cubran razonablemente los recursos indispensables para lograr, a nivel individual, una solución imaginativa al problema de la vivienda mínima, consiste en verificar si el gasto anual en vivienda de los grupos de hogares pertinentes para determinar las relaciones entre la alimentación y los otros gastos cubre la anualidad de una vivienda mínima relativamente convencional.

El cálculo de esta anualidad, cuyas etapas se explicitan en el Cuadro 4, se basa en el valor de una vivienda de 60 metros cuadrados de superficie total - lo que equivale aproximadamente a 12 metros cuadrados de espacio habitable por persona - a costos unitarios de construcción inferiores al promedio del mercado privado, en función de economías de diseño, y suponiendo que el valor del terreno servido equivale al 25 por ciento del valor de la construcción básica.^{1/}

^{1/} Sobre los fundamentos de este supuesto, pueden verse Banco Mundial, Housing, Sector Policy Papers, Washington, 1975 y Naciones Unidas, cit, cuadro 14. Equivale a lotes de 100 metros cuadrados a precios entre 4 y 9 dólares el metro cuadrado. Estos valores corresponden, en la mayoría de los casos, a áreas semi-urbanizadas que sólo cuentan con los servicios esenciales.

Cuadro 4

PAGOS ANUALES ESTIMADOS PARA LA ADQUISICION DE UNA VIVIENDA MINIMA Y GASTO EN VIVIENDA

País	Costo unitario básico de construcción a/ (dólares de 1970 por m ²)	Valor de una vivienda mínima b/ En dólares de 1970	Pago anual para adquisición c/	Gastos en vivienda del grupo pertinente d/ de hogares	
				Gasto anual (en dólares de 1970)	Proporcion del gasto total (%)
Argentina	40	3 000	331	297	21
Brasil	35	2 625	299	140	14
Colombia	24	1 800	205	487	22
Chile	42	3 150	359	469	24
México	40	3 000	331	153	15
Perú	47	3 525	402	319	15
Venezuela	34	2 550	291	539	24

- a/ Costo de la construcción residencial para viviendas de baja y mediana densidad. Fuente: Banco Mundial; Argentina: estimaciones propias.
- b/ Corresponde a una vivienda de 60 m² de superficie total y 25% adicional de valor del terreno con servicios.
- c/ Suponiendo un préstamo al 10 por ciento anual y un período de repago de 25 años.
- d/ Para la definición de los grupos de hogares considerados pertinentes a estos efectos y para las fuentes de estos datos véase cuadro 3.

Se supuso un préstamo por el valor total de adquisición al 10 por ciento anual y con un periodo de repago de 25 años, condiciones que corresponden al financiamiento más favorable que se podría obtener. Esta anualidad equivale, asimismo, a un arriendo mensual del uno por ciento del valor de la vivienda, proporción que suele regir los arriendos en muchas ciudades latinoamericanas.

En el Cuadro 4 también figura el gasto anual en vivienda de los hogares seleccionados como pertinentes para el análisis de los patrones de consumo aplicables a los umbrales de pobreza. En algunos casos esos gastos son superiores que la anualidad estimada para una vivienda mínima, pero ello obedece, en general, a que esos montos medios incluyen imputaciones por servicios de la vivienda propia ocupada, que tienden a ser sobreestimados en las encuestas de donde provienen los datos. Tomando esto en consideración, los montos efectivamente gastados en vivienda por los hogares que se hallan algo por encima del umbral de alimentación tienden a ser iguales o inferiores a la anualidad requerida para acceder a una vivienda mínima del tipo convencional. Esta estimación sólo sirve, sin embargo, como grueso marco de referencia para la enorme variedad de situaciones concretas y sus requerimientos. Los gastos efectivos de los hogares en vivienda corresponden, en muchos casos, a adaptaciones imaginativas para satisfacer sus necesidades de alojamiento en un medio desfavorable.

Ambas circunstancias permiten concluir que las líneas de pobreza trazadas al doble del presupuesto mínimo de alimentación cubren, aunque con estrechez, 1/ los recursos indispensables para acceder a una vivienda mínima en arriendo, o en propiedad si se cuenta con el financiamiento adecuado. El hecho de que esta clase de financiamiento sea escaso y de que el mercado de arriendo de viviendas económicas sea limitado plantea, en todo caso, la necesidad de considerar las situaciones de penuria habitacional en un marco más amplio que el de la pobreza.

1/ Incluso quizás no las cubran en Brasil y México. (Véase Cuadro 4.)

e) Acceso a servicios públicos

El bienestar de los grupos de menores ingresos se halla fuertemente influido por el hecho de que tengan o no acceso a servicios públicos específicos gratuitos o altamente subsidiados, como los de educación, salud y recreación. 1/ De hecho, en algunos países las desigualdades en el acceso a esos servicios empeoran la distribución del bienestar adquirido mediante el consumo privado, y agravan la incidencia de la pobreza.

De ahí que se haría, en rigor, necesario considerar el acceso efectivo de cada hogar a esos servicios junto con los presupuestos mínimos de consumo privado, para poder evaluar con mayor precisión la dimensión de la pobreza. Lamentablemente son muy escasos los estudios cuantitativos disponibles sobre el acceso efectivo de los hogares a los servicios públicos. 2/

1/ Frente a la influencia directa de estos servicios específicos sustitutivos de gastos de consumo privado sobre el bienestar de cada hogar, la eventual imputación a los hogares del valor de los "bienes públicos" colectivamente compartidos resulta, en el mejor de los casos, un problema remoto del presente análisis o aun puede ser dejada de lado, como propone Meerman, considerándolos como gastos públicos generales, dada su inevitabilidad. H. Aaron y M. McGuire, "Public goods and income expenditure", Econométrica, Vol. 38, Nº 6, noviembre 1970.

Jacob Meerman, The Distribution of Public Expenditure of Education and Agriculture in Malaysia - Methodological Issues and a New Approach, World Bank, Washington, 1977.

2/ Notablemente, el estudio de Selowsky (1976) sobre la distribución de servicios públicos por grupos de ingreso en Colombia, que incluyó una encuesta sobre acceso efectivo de los hogares a los servicios de educación, salud, electricidad, agua corriente, sanitarios, alumbrado público y recolección de desperdicios. También A. Foxley, E. Aninat y J. P. Arellano sobre incidencia del gasto público, que incluyó la distribución de los gastos en educación y salud sobre la base de los resultados de encuestas a usuarios.

Marcelo Selowsky, The Distribution of Public Services by Income Groups - A Case Study of Colombia, Part I (Electricity, Water, Sewage), Draft, (Report on Research Project RPO-296, Distributive Effect of Government Expenditure), Development Research Center, Banco Mundial, Washington, 1976.

A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, Who benefits from government expenditures? WEP Working Paper Nº 51, ILO, 1976.

Ignoramos, en consecuencia, cuáles de los hogares ubicados por debajo de las líneas de pobreza basadas en el consumo privado tienen acceso efectivo a los servicios públicos gratuitos y son, por consiguiente, menos pobres que los hogares de similar poder adquisitivo que no acceden a ellos. Quizás de mayor importancia es nuestra ignorancia sobre los hogares que puedan tener un gasto de consumo por encima de las líneas de pobreza estimadas pero que se hallan privados de servicios de educación, salud y sanitarios y no alcanzan, por consiguiente, a satisfacer todas sus necesidades básicas.

En estas condiciones, sólo es posible verificar que los presupuestos correspondientes a las líneas de pobreza cubran razonablemente los gastos de consumo privado complementarios en que deben incurrir los hogares para hacer efectivo su acceso a los servicios públicos gratuitos, ya que la capacidad de enfrentar estos gastos es una condición necesaria - aunque no suficiente - para tener ese acceso.

Sobre la base de las encuestas indicadas en el Cuadro 3 se verifica que los hogares seleccionados como pertinentes para el análisis de los patrones de consumo aplicables a los umbrales de pobreza alcanzan a cubrir gastos directamente relacionados con la educación equivalentes a entre 4 y 10 dólares de 1970 al año por hogar y gastan anualmente entre 30 y 80 dólares de 1970 por hogar en relación con la salud. Estos montos resultan escuetamente suficientes para atender gastos complementarios de útiles escolares y drogas, respectivamente.

Más allá de esta constatación, sólo es posible reflexionar sobre la extensión de los servicios públicos de infraestructura social en cada país y sobre la probabilidad de que los pobres tengan acceso a ellos. Esta cuestión reviste, en sí misma, importancia para la comparabilidad intrarregional de los resultados obtenidos, ya que si esa probabilidad es menor en un país que en otro puede haber, en aquél, relativamente más situaciones de insatisfacción de necesidades básicas que no son captadas a través de las líneas de pobreza.

Como la prestación de los servicios sociales es, en los países de América Latina predominantemente pública, ^{1/} las diferencias nacionales en la extensión de estos servicios se encuentran aproximadamente reflejadas en los indicadores del Cuadro 5.

La magnitud de cada indicador puede considerarse como representativa de la probabilidad de acceso de la población del país al respectivo servicio. Si el servicio estuviera equitativamente distribuido, esa probabilidad sería la misma para todos los estratos sociales. Todo indica, sin embargo, que los grupos de menores ingresos tienen mayores dificultades de acceso a los servicios sociales disponibles y que su probabilidad de acceso es, por consiguiente, menor al promedio. Puede pensarse incluso que ella probablemente disminuya aún más en la medida en que el servicio se halle menos extendido, ya que en condiciones de restricción de la oferta tiende a privilegiarse el acceso de los estratos medios y altos.

De acuerdo con este razonamiento, observando el Cuadro 5 se puede presumir que los niños de hogares pobres en Argentina o Chile tienen una probabilidad mayor a 7 por ciento de no concurrir a la escuela primaria y que esa probabilidad es superior al 40 por ciento en Ecuador o México. Las probabilidades de no acceder a la enseñanza secundaria aumentan a más del 70 por ciento en algunos países y por sobre 85 por ciento en otros.

De igual forma, las probabilidades de acceder a los servicios de salud en algunos países triplican (Argentina, Uruguay) o duplican (Brasil, Chile, Panamá, Costa Rica) las de otros países latinoamericanos (Colombia, México, Perú); esto se encuentra confirmado en sus efectos por las diferencias en la probabilidad de muerte entre 1 y 4 años. La probabilidad de que la población urbana de bajos ingresos disponga de agua potable es, presumiblemente, bastante inferior al 70 por ciento en casi todos los países de la región, y la de que disponga de alcantarillado difícilmente supere el 35 por ciento de la mayoría de los países.

^{1/} Ya sean provistos por organismos públicos o también, en el caso de los servicios de salud, por el sistema de seguridad social.

Cuadro 5

INDICADORES DE SERVICIOS SOCIALES EN LOS DOCE PAISES CONSIDERADOS, Ca. 1973

País	Educación		Salud		Disponibilidad de agua potable		Disponibilidad de alcantarillado
	Tasas netas de matrícula ^{a/} (porcentaje)		Camas por 1 000 habitantes	Tasas de mortalidad de 1 a 4 años (porcentaje)	Población		Población urbana (porcentaje)
	Primaria	MéDia			Urbana (porcentaje)	Rural (porcentaje)	
Argentina	93.8	33.5	5.56	3.3	78.0	20.0	35.7
Brasil	78.4	33.8	3.69	15.0	77.0	30.0	29.0
Colombia	88.4	19.0	1.79	9.4	89.0	34.0	64.3
Costa Rica	90.6	22.6	3.85	1.9	100.0	66.0	40.1
Chile	93.5	39.0	3.70	2.9	94.0	8.0	39.9
Ecuador	61.4	26.0	2.12	16.6	65.0	9.0	58.2
Honduras	78.4	17.0	1.61	8.6	97.0	12.0	45.5
México	63.2	14.4	1.24	4.7	73.0	36.0	48.0
Panamá	77.4	33.0	3.56	3.3	100.0	51.0	70.6
Perú	80.0	30.0	2.03	6.7	73.0	10.0	55.4
Uruguay	80.0	...	5.06	1.4	96.0	31.0	51.2
Venezuela	82.3	37.4	2.89	3.7	88.0	42.0	46.8

a/ Alumnos de las edades escolares (en cada país) matriculados, con respecto a la población en esas edades.

Debe tenerse en cuenta, además, que aun este grosero intento de compendiar la probable situación de acceso de los pobres a los servicios públicos excluye toda consideración sobre las porcentuales diferencias en la calidad de esos servicios, tanto entre países como entre los pobres y los grupos más afluentes.

En síntesis, las apreciables diferencias en las probabilidades de acceso de la población de menores ingresos a la educación y a la salud en los distintos países considerados opacan en cierta medida la comparabilidad de las estimaciones de la dimensión de la pobreza que se obtengan sobre la base de líneas de pobreza de consumo privado. Las probabilidades de acceso a los servicios de infraestructura urbana no parecen, en cambio, afectar significativamente esa comparabilidad. Ello no impide, sin embargo, que combinadas con los problemas de acceso a una vivienda adecuada caractericen, en cada país, situaciones de déficit de necesidades del hábitat que abarquen a más hogares que los ubicados por debajo de las respectivas líneas de pobreza.

En vista de esto, deberemos volver sobre el problema del acceso de los grupos pobres a cada tipo de servicio público, para cualificar de alguna manera los resultados sobre la incidencia de la pobreza en los países de América Latina obtenidos a partir del consumo privado.

f) Las líneas de pobreza estimadas

En el Cuadro 6 aparecen las líneas de pobreza estimadas para cada país en las monedas nacionales a precios de 1970, y por debajo de las cuales se considera que un hogar no puede satisfacer las necesidades básicas.

También figuran "líneas de indigencia" correspondientes al costo de la canasta mínima de alimentación, ya que los hogares cuyos ingresos totales no alcanzan ni aún esos montos es muy probable que padezcan déficit agudos de nutrientes.^{1/}

^{1/} Se ha evitado toda referencia a "pobreza extrema", "grave" o "crítica", dado que tal adjetivación no corresponde a normas de contenido conceptual preciso.

Cuadro 6.

LÍNEAS DE POBREZA Y LÍNEAS DE INDIGENCIA. PRESUPUESTOS ANUALES
POR PERSONA ESTIMADOS A PRECIOS DE 1970

(Monedas nacionales)

País	Líneas de pobreza				Líneas de indigencia			
	Area metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Area metropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional
Argentina	942	942	620	874	471	471	354	445
Brasil	890	890	588	732	445	445	336	387
Colombia	3 226	3 110	2 121	2 695	1 613	1 555	1 212	1 413
Costa Rica	1 296	1 262	849	1 008	646	631	485	540
Chile	2 920	2 840	1 916	2 566	1 460	1 420	1 095	1 325
Ecuador	4 220	4 080	2 772	3 314	2 110	2 040	1 584	1 774
Honduras	380	366	249	284	190	183	142	153
México	2 314	2 234	1 521	1 965	1 157	1 117	869	1 022
Perú	7 016	6 826	4 606	5 716	3 508	3 413	2 632	3 022
Uruguay	56 984	56 984	37 399	52 225	28 492	28 492	21 371	26 762
Venezuela	1 292	1 248	849	1 136	646	624	485	584

Se han expresado las líneas de pobreza en monedas nacionales para que puedan ser comparadas inequívocamente con los ingresos de los hogares en cada país. La práctica corriente de expresarlas en dólares lleva implícitas todas las dificultades conceptuales de la comparación internacional de precios y del poder adquisitivo de las monedas.

A efectos de poder comparar entre sí las líneas de pobreza obtenidas para los países de América Latina y también con las utilizadas en estudios globales 1/ se hace conveniente, sin embargo, su conversión a dólares. Esta se ha realizado, en el Cuadro 7, siguiendo dos criterios alternativos.

De acuerdo con el primer criterio, las líneas de pobreza se convirtieron a dólares por medio de tipos de cambio.2/

Los presupuestos mínimos de alimentación estimados - que corresponden a las líneas de indigencia - varían entre 75 y 130 dólares de 1970 anuales por persona según los países. Esta relativa uniformidad refleja el carácter absoluto del criterio de pobreza utilizado y la aplicación de procedimientos comunes para establecer el consumo normativo.

Las correspondientes líneas de pobreza absoluta varían, en consecuencia, entre 150 y 250 dólares de 1970 de consumo anual del hogar por persona.3/

1/ Banco Mundial, The Assault on World Poverty. Problems of Rural Development, Education and Health, The John Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975. Organización Internacional del Trabajo (ILO), Employment, growth and basic needs: A one-world problem, Report of the Director General of the International Labour Office, Tripartite World Conference on Employment, Income Distribution and Social Progress and the International Division of Labour, Ginebra, 1976.

2/ Se utilizaron, en rigor, los tipos de cambio promedio a los que se realizaron las importaciones de cada país, para evitar las posibles distorsiones que puedan originarse por la aplicabilidad restringida de los tipos de cambio oficiales.

3/ Puede ser útil tener en cuenta que estas magnitudes equivalen a entre 205 y 340 dólares de 1975, respectivamente.

LÍNEAS DE POBREZA Y LÍNEAS DE INDIGENCIA. PRESUPUESTOS ANUALES POR PERSONA A PRECIOS DE 1970
(Dólares estadounidenses)

País	I. Conversión mediante tipos de cambio a/						II. Conversión mediante paridades de poder adquisitivo b/						
	Líneas de pobreza			Líneas de indigencia			Líneas de pobreza			Líneas de indigencia			
	Área Metropoli- tana	Procedio urbano	Rural	Procedio urbano	Rural	Procedio Nacional	Área Metropoli- tana	Procedio urbano	Rural	Procedio urbano	Rural	Procedio Nacional	
Argentina	249	209	164	251	124	93	117	319	210	296	160	120	151
Brazil	197	197	130	162	98	74	85	215	142	177	107	81	93
Colombia	176	170	116	147	85	56	77	291	199	292	151	113	132
Costa Rica	196	190	128	152	95	73	82	248	167	198	127	93	106
Chile	256	249	168	223	125	96	116	261	176	236	134	101	122
Ecuador	220	213	145	173	106	83	92	291	198	237	151	113	127
Honduras	190	183	125	142	92	71	77	209	142	162	109	81	87
México	165	179	122	157	69	70	62	282	171	221	130	98	115
Pará	181	176	119	148	88	68	78	222	150	186	114	86	98
Uruguay	234	224	153	214	117	88	110	287	188	263	143	108	135
Venezuela	287	277	189	252	139	108	130	315	214	287	162	122	147

a/ Se utilizan los tipos de cambio procedio de importación en 1970.
b/ Paridades de poder adquisitivo (PPP) en el costo PIA en 1970 que aplica CEPAL (1977) para la conversión del ingreso real de los países latinoamericanos a una moneda común.

Estos niveles son algo superiores a los que utilizan los estudios globales antes mencionados para obtener estimaciones regionales de la pobreza. Las diferencias son atribuibles, en su mayor parte, a que las presentes estimaciones son explícitamente normativas y tienen una mayor especificidad regional.

El Banco Mundial utiliza dos líneas arbitrarias de 50 y 75 dólares de 1969 por persona para estimar la población en situación de pobreza en los países en desarrollo. En esencia, estas líneas tienden a reflejar, sin embargo, las condiciones de subsistencia prevalecientes en las áreas rurales de Asia y Africa, en las que se concentra el 80 por ciento del total de la población en pobreza de los países en desarrollo e incluyen una asignación muy modesta para necesidades básicas no alimentarias.^{1/}

La OIT (1976) establece para Asia un mínimo de subsistencia de 50 dólares per cápita y una línea de pobreza de 100 dólares. Sobre esta base, estima para América Latina una línea de "indigencia" de 90 dólares per cápita y una línea de "grave pobreza" de 180 dólares anuales por persona.^{2/}

Las líneas de pobreza del Cuadro 7, convertidas a dólares por medio de tipos de cambio, representan el monto en dólares obtenidos mediante el comercio internacional que sería necesario para adquirir internamente la canasta básica, pero pueden ser engañosas en la medida en que sugieren un menor cuántum de bienes - en comparación con las economías industriales - del que realmente se halla involucrado. No son, por ejemplo, directamente comparables con el ingreso real per cápita

^{1/} Banco Mundial, cit., 1975, p.79. Estimaciones equivalentes, de esa misma fuente, de los requerimientos mínimos nutricionales para la población rural de algunos países latinoamericanos son de magnitud comparable a los presupuestos mínimos de alimentación que aquí se utilizan para las áreas rurales, y que oscilan entre los 65 y los 100 dólares de 1970 per cápita.

^{2/} Sobre la base de "la hipótesis de que una canasta típica de productos consumidos por los pobres que cuesta 1 dólar en Europa Occidental podría comprarse por 20 centavos en Asia ... y por 36 centavos en América Latina". Organización Internacional del Trabajo, cit., p.23.

de los países, cuando éste se calcula en dólares utilizando paridades de poder adquisitivo que igualen los niveles de precios de cada país con el de los Estados Unidos, de manera que represente un similar poder de compra.^{1/} Menos aún representan los montos que serían necesarios en los Estados Unidos para adquirir una canasta básica "equivalente". En todos los países latinoamericanos las paridades de poder adquisitivo con los Estados Unidos eran, en 1970, inferiores a los respectivos tipos de cambio, como resultado de menores niveles relativos de precios para el conjunto de los bienes que componen el gasto en el producto bruto interno. Dicho de otra manera, el poder de compra interno del equivalente en moneda nacional de un dólar al tipo de cambio era, en todos ellos, superior a un dólar.

De ahí la utilidad del segundo criterio empleado en el Cuadro 7 para convertir a dólares las líneas de pobreza, por medio de las paridades de poder adquisitivo de las monedas latinoamericanas, que utiliza CEPAL corrientemente. De acuerdo con este segundo criterio, los presupuestos mínimos de alimentación estimados serían equivalentes a entre 90 y 150 dólares por persona y las líneas de pobreza a entre 160 y 300 dólares anuales por persona.

Pero aun este criterio de conversión sólo toma en consideración las relaciones entre los niveles globales de precios de cada país y de los Estados Unidos. Los niveles de precios del consumo privado en los países latinoamericanos pueden llegar a ser un 30 y hasta un

^{1/} M. Gilbert y B. Kravis, An International Comparison of National Products and the Purchasing Power of Currencies. A Study of the United States, the United Kingdom, France, Germany and Italy, The Organization for European Economic Co-operation, Paris, 1954.

Irving B. Kravis, Zoltan Kenessey, Alan Heston y Robert Summers, A System of International Comparisons of Gross Product and Purchasing Power, United Nations international comparison project: phase one, published for the World Bank, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1975.

40 por ciento inferiores al nivel de los Estados Unidos.^{1/} Ello implica que el poder de compra interno de algunas monedas latinoamericanas en bienes de consumo pueden llegar a ser más de un 60 por ciento superior a su valor internacional. Dados los aún menores niveles relativos de precios de los alimentos básicos, el poder adquisitivo de las monedas en estos bienes es aun mayor. Una valuación aproximada de las canastas básicas de alimentos utilizadas a los precios en los Estados Unidos de bienes lo más similares posible, dio por resultado presupuestos de alimentación entre 240 y 300 dólares de 1970 anuales por persona, superando los 400 dólares en los casos de Argentina y Uruguay.^{2/} Si bien estos cálculos tienen un sesgo sobreestimativo debido a la inevitable inclusión de bienes de mayor calidad que los considerados en las canastas básicas latinoamericanas, registran el hecho de que éstas probablemente cuesten en los países latinoamericanos bastante menos de la mitad del valor que tendrían en los países industriales.

La comparación internacional de las líneas de pobreza estimadas para los países latinoamericanos podrían dejar la impresión de que éstas resultan elevadas. Desde el punto de vista de garantizar sólo la sobrevivencia con los medios más económicos concebibles, quizá sea así. Pero las líneas de pobreza aquí estimadas

^{1/} S.N. Braithwaite, "Real income levels in Latin America", The Review of Income and Wealth, Series 14, Nº2, 1968.
J. Grunwald y J. Salazar-Carrillo, "Integración económica y comparaciones de precios y valores en la América Latina", Ensayos ECIEL, Nº2, agosto 1975.

^{2/} Comparado con 330 dólares per cápita de presupuesto mínimo de alimentación implícitos en la línea de pobreza de 992 dólares anuales per cápita estimada en 1970 para una familia de 4 personas por la SSA, U.S. Department of Health, Education and Welfare. Social Security Administration, 1975, Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement.

/corresponden a

corresponden a una norma de satisfacción de necesidades básicas en el marco de los patrones de consumo, expectativas y tecnología de satisfacción de necesidades proyectados por el estilo de desarrollo dominante en las sociedades latinoamericanas. En términos de la distinción que hace Sen, son más "culturales" que "fisiológicas".^{1/} El establecimiento de las normas alimentarias tomando en consideración los hábitos, y la estimación de los presupuestos mínimos normativos sobre la base de la asignación efectiva de recursos a cada grupo de bienes, implica que las líneas absolutas de pobreza hayan sido trazadas en relación con el estilo de vida dominante.

Este estilo de vida dominante, al cual la gran mayoría de las poblaciones latinoamericanas aspira - efectiva y profundamente, lo que lo hace "dominante" - no está necesariamente representado por las magnitudes correspondientes al bienestar promedio. Es el estilo de vida proyectado desde los países industriales y que traspasa en los países latinoamericanos, a través de los mercados de consumo, de los medios masivos de comunicación y de los valores de los grupos dirigentes.

Este hecho otorga una considerable uniformidad al estilo de vida al cual aspiran las masas de casi cualquier país latinoamericano, más allá de las diferencias en los promedios de bienestar o de recursos. Desde el punto de vista de la medición, ello ha facilitado el trazado de líneas de pobreza de acuerdo con normas específicas para cada país, pero que responden a los mismos criterios normativos. Sin embargo, fueron las líneas de pobreza aplicables a las áreas urbanas las que se trazaron específicamente; las líneas de pobreza aplicables a la población rural fueron derivadas de aquellas, para poder obtener las líneas aplicables a nivel nacional. Aparte de la escasez de datos sobre los niveles de vida en las áreas rurales,

^{1/} A. Sen, "Three notes...", cit.

a los que ya se hiciera referencia, podría argumentarse que las comunidades rurales no comparten el estilo de vida de las ciudades latinoamericanas. Ello es indudablemente cierto en lo que respecta a los niveles de vida medios, pero la magnitud de las migraciones rural-urbanas muestra que el estilo de vida que se puede considerar dominante, y que se hace presente en las ciudades a través de los estratos afluentes y de los "atractivos" urbanos, es también el patrón de referencia y aspiraciones de la mayor parte de la población rural. En los países en que el estilo tradicional de vida de las comunidades rurales continúe siendo atractivo - aunque a mayores niveles de bienestar que el actual promedio - nuestras líneas de pobreza tenderán a sobreestimar en alguna medida la magnitud de la pobreza rural.

Con todo, las líneas de pobreza estimadas aquí constituyen un instrumento válido para un ejercicio de evaluación comparativa de la pobreza, como el presente. Pueden representar, asimismo, puntos de partida para investigaciones más acuciosas a nivel de cada país. Pero requieren, claramente, ser verificadas mediante estudios de campo. Para que estas líneas puedan, por otro lado, ser utilizadas en el diseño de políticas, los gobiernos deberían revisar los criterios normativos en los que se basan, para constatar si coinciden con sus propias valoraciones.

/III. DIMENSION

III. DIMENSION DE LA POBREZA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS

Un 40 por ciento de los hogares latinoamericanos se estima que vive en situación de pobreza, porque no puede adquirir la canasta de bienes mínima para satisfacer sus necesidades básicas. Un 20 por ciento de los hogares se encontraría en situación de indigencia, en la medida en que no cuenta con medios ni aun para adquirir sólo los alimentos que le proveería de una dieta mínima adecuada.

Estas estimaciones se han obtenido aplicando las líneas de pobreza absoluta y de indigencia a distribuciones aproximadas de los hogares por niveles de consumo per cápita, para los principales países de la región.

a) Los datos sobre la distribución del ingreso y el consumo

Ya se indicaron las razones que aconsejan utilizar el consumo per cápita de los hogares como la mejor medida aproximada del nivel de vida. Por lo tanto, las líneas de pobreza en términos per cápita estimadas para todos los hogares, sin considerar su tamaño, deben cortar la distribución de los hogares por niveles de su consumo per cápita.

Para cada uno de los países considerados existen datos sobre la distribución por niveles de ingreso, provenientes de una o más encuestas de hogares, alrededor de 1970. Para algunos de los países fue posible obtener, asimismo, tabulaciones especiales de las distribuciones de hogares por niveles de consumo per cápita.^{1/} En el resto de los casos, las estimaciones de la incidencia de la pobreza debieron apoyarse en las distribuciones disponibles por niveles de ingreso de hogar y por niveles de ingreso per cápita, así como en la evidencia sobre la relación existente entre la distribución de los hogares de acuerdo con esos conceptos y su distribución de acuerdo con el consumo per cápita.

^{1/} Estas tabulaciones fueron gentilmente proporcionadas por la Coordinación del Programa ECIEL, para sus encuestas de Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

En América Latina, el ingreso de los hogares medido a través de encuestas de hogares, se halla frecuentemente afectado por una subestimación significativa, y esa subestimación es diferencial por tipo de ingreso.^{1/} Estos sesgos resultan en una sobreestimación de la pobreza definida en términos absolutos, y aun afectan - por ser diferentes según el tipo de ingreso - las mediciones de la pobreza en términos relativos. Se hace necesario, en consecuencia, ajustar las distribuciones por niveles de ingreso que presentan sesgos de consideración, intentando neutralizar el efecto de esos sesgos.

Dadas las limitaciones de la base de datos disponibles, se utilizaron simultáneamente, para la estimación de la incidencia de la pobreza, todas las encuestas realizadas alrededor de 1970 en cada uno de los países considerados que ofrecieran un grado razonable de confiabilidad, y que son las que aparecen en el anexo. Buena parte de ellas sólo cubre las áreas urbanas, aunque para casi todos los países hay alguna encuesta de cobertura nacional; en estos casos las estimaciones se realizaron a ambos niveles.

Las líneas de pobreza del Cuadro 6 se recalcularon a los precios del período de referencia de cada encuesta, para poder utilizarlas como líneas de corte sobre las respectivas distribuciones.

En el anexo se indican los porcentajes de hogares bajo las líneas de pobreza y bajo las líneas de indigencia que se obtienen al cortar con esas líneas las distribuciones disponibles de cada encuesta, según se utilice el ingreso total del hogar, el ingreso per cápita del hogar, o el consumo per cápita del hogar. Esos resultados se hallan, en general, afectados por los sesgos de sub-declaración y omisión, por el concepto utilizado y, en la mayoría

^{1/} Oscar Altimir, "Estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población - una evaluación de confiabilidad", Proyecto Conjunto CEPAL/Banco Mundial sobre Medición y Análisis de la Distribución del Ingreso en Países de América Latina, Santiago, 1975.

de los casos, por basarse en el ingreso total del hogar y no en el consumo per cápita.

Para disponer de estimaciones más acuradas y más comparables de la incidencia de la pobreza en cada país, se adaptaron los resultados de las encuestas en pasos sucesivos. En primer lugar, se ajustaron las distribuciones por niveles para cada tipo de ingreso a las correspondientes estimaciones de cuentas nacionales, intentando neutralizar los sesgos por subdeclaración y por omisión de cada encuesta. Se realizaron, luego, estimaciones complementarias para uniformar las distribuciones por niveles de ingreso al concepto de ingreso disponible de los hogares.

La proporción de hogares cuyo consumo per cápita se sitúa por debajo de la línea de pobreza es, en general, menor que la proporción de hogares cuyo ingreso total se halla por debajo de las correspondientes líneas de pobreza por hogar.^{1/} El reordenamiento de los hogares al pasar de términos por hogar a términos per cápita puede tener alguna influencia sobre este resultado, aunque en ocasiones tiene un ligero efecto contrario. Pero lo que determina tal resultado, en casi todas las encuestas de presupuestos familiares analizadas, es que los hogares en la base de la pirámide registran más gastos que ingresos. Aún tomando en cuenta la subestimación global del ingreso en algunas de esas encuestas, entre el 30 y el 60 por ciento con menores ingresos del total de hogares registra relaciones consumo-ingreso considerablemente mayores a la unidad.^{2/}

^{1/} La transformación de las líneas de pobreza en términos per cápita en montos por hogar se ha realizado, en general, utilizando el tamaño medio de los hogares en un entorno del umbral de la pobreza.

^{2/} JUNAC, "Distribución de ingresos y estructura del consumo, Grupo Andino (Area Urbana)", J/PR/688, Quito, 1976. (Este documento es el resultado de un trabajo conjunto con ECIEL. Philip Musgrove, "Income and spending of urban families in Latin America", ECIEL, 1976.

Se ha indicado que estos resultados corresponden a desequilibrios de corto plazo para muchas de las unidades de consumo, por la adquisición de bienes durables y por la percepción de ingresos transitorios.^{1/} Pero la generalidad de tales situaciones y su aparición sistemática en todas las encuestas debilitan esta explicación. Otra posible fuente de desahorro verdadero puede estar constituida por el endeudamiento nominalmente creciente en periodos de inflación. Pero aún así subsiste la impresión de que el consumo se halla mejor medido que el ingreso - aún después de realizar ajustes más o menos generales a esta variable - o que éste no capta completamente el cúmulo de recursos que logran obtener los hogares de bajos ingresos para hacer frente a su privación.

Sobre la base de estos razonamientos y de la evidencia disponible de algunas encuestas, se transformaron las distribuciones por niveles de ingreso en distribuciones presuntivas según el consumo per cápita, que se considera constituyen razonables aproximaciones, al menos para la mitad inferior de la pirámide.

b) La incidencia de la pobreza

Los resultados obtenidos con las diferentes encuestas para cada país, sirvieron de base para estimar los índices de incidencia de la pobreza alrededor de 1970, que figuran en el Cuadro 8. Ellos indican el porcentaje de hogares tanto en situación de pobreza como de indigencia. Las estimaciones se realizaron independientemente para las áreas urbanas y para los niveles nacionales, utilizando las respectivas líneas de pobreza. Las estimaciones de la incidencia de la pobreza para las áreas rurales se obtuvieron residualmente; en vista de las limitaciones de los datos básicos y de los procedimientos utilizados, estos porcentajes deben ser considerados sólo como gruesas aproximaciones a la extensión de la pobreza rural.

^{1/} Philip Musgrove y Howard Howe, "Estudio de consumo e ingreso familiar", ECIEL, (versión revisada, 19 de abril de 1973).
Rafael Prieto Durán, "Gasto e ingreso familiar urbano en Colombia", Ensayos ECIEL, No 4, agosto 1977.

Cuadro 8

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 indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	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, CEPAL, Santiago, 1978.

/En algunos

En algunos países (Brasil, Colombia, Honduras), más de un tercio de los hogares urbanos se encontraban en situación de pobreza, sin poder cubrir sus necesidades básicas. La pobreza afectaba, asimismo, a entre 20 y 30 por ciento de los hogares urbanos en México, Perú y Venezuela. En países como Costa Rica, Chile o Uruguay, la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas era, en cambio, del orden del 10 al 15 por ciento. La Argentina mostraba aun una menor incidencia: la pobreza afectaba a sólo el 5 por ciento de los hogares urbanos.

La incidencia de la pobreza en el conjunto de la población de cada país es significativamente mayor que en las áreas urbanas como consecuencia de la mayor extensión de la pobreza en las áreas rurales. En países como Honduras, se puede estimar que alrededor de dos tercios de la población se hallaba en situación de pobreza circa 1970. En Brasil, Colombia y Perú, la incidencia de la pobreza afectaba entre 45 por ciento y la mitad del total de hogares. En México, más de un tercio de la población total se hallaba en pobreza, mientras que en Costa Rica y Venezuela la proporción de pobres alcanzaba a la cuarta parte. En Chile, la pobreza abarcaba, en cambio, alrededor de la sexta parte de la población, mientras que en Uruguay probablemente tuviera una menor incidencia, y en la Argentina seguramente era inferior al 10 por ciento del total de hogares.

En estas estimaciones de la incidencia de la pobreza a nivel nacional se halla implícitamente incorporada una evaluación de la dimensión de la pobreza rural por medio de estándares normativos más comparables con los urbanos que los que estarían dispuestos a admitir muchos antropólogos para aquellas comunidades rurales más tradicionales y relativamente más cerradas de la región. También es necesario reconocer que las mediciones disponibles de los ingresos rurales son algo más endeblés que las correspondientes a ingresos urbanos.

/Aun teniendo

Aun teniendo en cuenta estas advertencias, los porcentajes de incidencia de la pobreza rural que figuran en el Cuadro 8, derivados de las estimaciones de incidencia a nivel nacional y a nivel urbano, son bastante indicativos de la magnitud relativa del problema en cada país. La dimensión de la pobreza rural no sería nunca inferior al 20 por ciento (Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay). En Colombia, México y Venezuela, puede abarcar entre un tercio y la mitad de la población rural. En Brasil y Perú supera las dos terceras partes de los hogares rurales. En países como Honduras, la pobreza rural puede ser tan generalizada como para abarcar a las tres cuartas partes de la población rural.

Dentro del marco de estas estimaciones de la incidencia de la pobreza, se ha intentado asimismo aislar la probable incidencia de las situaciones de indigencia, en las que el poder de compra del hogar no alcanza ni aún para adquirir la dieta mínima. Los resultados que aparecen en el Cuadro 8 pueden considerarse relativamente más firmes para las áreas urbanas que para las áreas rurales, donde estas situaciones son más difíciles de apreciar mediante un baremo global.

En países como Brasil, Colombia, Honduras y Perú, entre el 10 y el 15 por ciento de los hogares urbanos pueden hallarse en situación de indigencia. En los otros países, la incidencia de tales situaciones se ubicaba en torno al 5 por ciento, con Argentina como la única excepción de niveles negligibles de indigencia urbana. Como regla general, entre un tercio y la mitad de los pobres urbanos se hallaban en situación de indigencia.

Con la información disponible, y aún después de realizar los ajustes ya indicados por subestimaciones, omisiones y cambios en los conceptos, las estimaciones obtenidas a nivel nacional dan idea de que en Brasil, Colombia y Perú, los hogares en indigencia podrían alcanzar y aún superar el 20 por ciento de la población; en esos casos, alrededor de la mitad de los pobres se hallarían en situación

/de indigencia.

de indigencia. En México, la indigencia afectaba al 12 por ciento de la población y en Venezuela el 10 por ciento; ello implica que, en ambos casos, alrededor de un tercio de los pobres era indigente. Lo mismo sucede en Costa Rica y Chile, donde la indigencia tenía una incidencia ligeramente superior al 5 por ciento del total de los hogares. En Argentina, sólo una parte menor de los pobres se hallaba en situación de indigencia.

Las estimaciones del Cuadro 8 también indican que en países como Honduras la mayor parte de los pobres es indigente, situación que afecta a entre un tercio y la mitad de la población.

Las dimensiones de la indigencia en áreas rurales, que subyacen a estas estimaciones a nivel nacional, están sujetas a advertencias importantes. Una de ellas se refiere a la aplicabilidad uniforme de líneas de indigencia para todas las áreas rurales de un país, principalmente por el rol que puede desempeñar la producción para autoconsumo en permitir adaptaciones exitosas a una situación de extrema escasez de recursos. Otra surge del hecho de haber ajustado la subestimación del autoconsumo y de los salarios en especie, en las bases de datos originales, mediante criterios generales que pueden no reflejar las diversas situaciones de hogares rurales de muy bajos ingresos.

Aún teniendo en cuenta estas advertencias, las estimaciones de la indigencia rural que aparecen en el Cuadro 8 indican que el problema reviste, en algunos casos, magnitudes francamente pavorosas. Más de la mitad de la población rural en países como Honduras, y alrededor del 40 por ciento en Brasil y Perú se podrían hallar en situación de indigencia. La incidencia de estas situaciones de privación extrema podría afectar alrededor del 20 por ciento de los hogares rurales en Colombia, México y Venezuela.

/Sólo en

Sólo en Costa Rica y Chile la indigencia rural se limitaría al 10 por ciento, y en Argentina alcanzaría niveles de poca significación.

Puede considerarse que las estimaciones de la incidencia de la pobreza obtenidas son las más bajas que pueden resultar de aplicar los estándares normativos que se establecieron. En el anexo se incluyen las mediciones que se obtendrían directamente de aplicar las líneas de pobreza a los datos originales de cada encuesta - publicados por los respectivos organismos - sin ajustarlos por subestimación ni transformarlos al concepto de consumo per cápita del hogar. En todos los casos esas mediciones darían por resultado porcentajes de incidencia de la pobreza que son mayores a los estimados en el Cuadro 8.

Los países considerados para este ejercicio representan, en conjunto, el 80 por ciento de la población regional. Sobre la base de los resultados obtenidos para cada uno de ellos se estimaron funciones de incidencia de la pobreza en la población urbana y en la población total,^{1/} que se utilizaron para aproximar los porcentajes

^{1/} Las correspondientes funciones, estimadas con 8 países, fueron:

H(P)NAC	=	244,03	-	31,97 ln PIBPC	r^2	=	0,744
		(4,883)		(4,119)			
H(P)URB	=	154,05	-	19,93 ln PIBPC	r^2	=	0,661
		(4,078)		(3,397)			
H(I)NAC	=	182,34	-	25,52 ln PIBPC	r^2	=	0,727
		(4,381)		(3,948)			
H(I)URB	=	67,79	-	9,15 ln PIBPC	r^2	=	0,675
		(4,034)		(3,506)			

donde: H(P) : porcentaje de incidencia de la pobreza.
H(I) : porcentaje de incidencia de la indigencia.
PIBPC : producto interno bruto per cápita en dólares de 1970.

/de hogares

de hogares en situación de pobreza absoluta y de indigencia en el conjunto de la región.

De acuerdo con estas aproximaciones, el 40 por ciento de los hogares latinoamericanos eran pobres, con una incidencia de la pobreza en las áreas urbanas del 26 por ciento de los hogares y en torno al 60 por ciento en las áreas rurales.

Como se puede observar en el Cuadro 9, estas estimaciones están cerca de las obtenidas por la OIT para el conjunto de la región. Son, en cambio, considerablemente más elevadas que las usadas por el Banco Mundial, que resultan de utilizar una única línea global de pobreza trazada sobre la base de las condiciones imperantes en Asia, y que representa estándares muy bajos para América Latina.

Alrededor de 1970, en América Latina había, en consecuencia, casi 40 millones de pobres urbanos y, si se acepta que 68 millones de población rural se hallaba en pobreza, en el conjunto de la región había 107 millones de personas - 21 millones de hogares - en situación de pobreza.

Más aún, casi la mitad de esos hogares se hallaba en situaciones de indigencia, sin recursos para obtener una dieta mínima adecuada aunque desatendieran sus otras necesidades básicas.

/c) La

c) La brecha de la pobreza

Los índices de incidencia de la pobreza miden la proporción de la población en pobreza, sin atender a la medida en que los ingresos de los pobres caen por debajo de la línea de pobreza.

Sea, siguiendo a Sen:^{1/}

- n: la población total
- z: el ingreso correspondiente a la línea de pobreza
- q: el número de personas en pobreza (cuyo $y_i = z$)
- m: el ingreso medio de los pobres
- m̄: el ingreso medio de la población
- y_i : el ingreso del individuo "i"
- c_i : el consumo del individuo "i"

La medida de la incidencia de pobreza es, entonces:

$$H = \frac{q}{n}$$

Pero para cada individuo "i" se puede definir una brecha de ingreso:

$$g_i = z - y_i$$

que indique su déficit de ingreso con respecto a la línea de pobreza. De ahí, la brecha agregada de pobreza es:

$$T = \sum_{i=1}^q g_i = q (z - m)$$

Esta medida no toma en consideración el número de personas en situación de pobreza, sino sólo el déficit agregado de ingreso del conjunto de los pobres, o el monto total de ingreso que elevaría a todos los pobres - sin atender a su número - hasta la línea de pobreza.

^{1/} Amartya Sen, "Poverty: An ordinal approach to measurement", Econometrica, Vol. 44, Nº 2, 1976.

Cuadro 9

ESTIMACIONES DE LA POBLACION TOTAL EN POBREZA EN EL
MUNDO EN DESARROLLO Ca. 1970

	Población total				Población rural			
	Total países en desarrollo	Asia	Africa	América Latina	Total países en desarrollo	Asia	Africa	América Latina
I. Banco Mundial (1969)								
Líneas de pobreza (dólares per cápita)	75	75	75	75	75	75	75	75
Población en pobreza (millones de personas)	835	620	165	50	695	525	140	30
Incidencia de la pobreza (porcentaje)	49	57	46	19	55	61	50	25
II. OIT (1972)								
Líneas de pobreza (dólares per cápita)		100	115	180				
Población en pobreza (millones de personas)	1 210	853	239	118				
Incidencia de la pobreza (porcentaje)	67	71	69	43				
III. CEPAL (1970)								
Líneas de pobreza (dólares per cápita)				165				133
Población en pobreza (millones de personas)				107				68
Incidencia de la pobreza (porcentaje)				40				62

Puede, sin embargo, ser fácilmente normalizada, como señala Sen en una brecha porcentual por persona que indique el déficit de ingreso promedio con respecto a la línea de pobreza del conjunto de los pobres:

$$I = \frac{T}{qz} = \frac{z - m}{z}$$

Sen ha llamado la atención sobre el hecho de que T e I son insensibles a las diferencias relativas de ingreso entre los pobres, en tanto que H es, además, insensible a la distancia a la que se hallen los pobres por debajo de la línea de pobreza. Es por ello que ha propuesto un índice que incorpora, asimismo, las desigualdades de ingreso entre los pobres.^{1/} Como nuestras estimaciones de la dimensión de la pobreza se basan en datos agrupados, el cálculo de este índice puede resultar, sin embargo, engañoso, ya que

^{1/} El índice de pobreza de Sen es:

$$P = H \left[1 - (1-I) \left(1 - G \left(\frac{q}{q+1} \right) \right) \right]$$

donde G es el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso entre los pobres. Para q grande, esta expresión se vuelve:

$$P = H \left[I + (1 - I) G \right]$$

y cuyo valor normalizado, cuando cada $y_i = m$, es:

$$P = H \times I - \frac{q}{n} \frac{z - m}{z}$$

Esta medida de la pobreza propuesta por Sen utiliza un enfoque ordinal de las comparaciones de bienestar asignando un mayor peso al ingreso de una persona más pobre, sobre la base de consideraciones de equidad. Es esta ponderación por orden de rango la que tiene por efecto el corregir el déficit medio de los pobres por el coeficiente de Gini de su distribución del ingreso, ponderado por la relación entre el ingreso medio de los pobres y la línea de pobreza.

/sólo podrían

sólo podrían tomarse realmente en consideración las diferencias de ingreso entre grupos de pobres, dejando de lado las diferencias intra grupo, con lo que sólo se lograría una aproximación parcial a la ponderación por orden de rango requerida por el índice de pobreza de Sen.

El presente estudio se limita, en consecuencia, a calcular el índice de pobreza sin considerar la distribución del ingreso entre los pobres:

$$P = H \times I = \frac{q}{n} \frac{z - m}{z} = \frac{T}{nz}$$

es decir, expresando la brecha agregada de pobreza como fracción del ingreso total requerido para mantener a toda la población al nivel mínimo aceptable representado por la línea de pobreza. Este índice toma en consideración tanto la proporción de pobres en la población (H) como su déficit medio de ingreso (I).

La brecha de pobreza T puede servir, asimismo, de base a otros indicadores. En la medida en que las líneas de pobreza representan niveles de consumo y que $y_i \sim c_i$, se puede definir un índice que exprese el monto de consumo adicional T que se requiere poner a disposición de los pobres para elevarlos al nivel de pobreza, como una fracción del consumo agregado.^{1/}

Un índice más frecuentemente usado relaciona la brecha de pobreza T con el PBN del país. Quizá sea más apropiado expresar, como señala Sen ^{2/} y hace Anand ^{3/}, la brecha de pobreza como fracción del ingreso total de los hogares:

^{1/} Pyatt, Graham 1975, "On the interpretation and disaggregation of Gini coefficients", Development Research Centre, IBRD, Washington.

^{2/} Amartya Sen, op. cit., 1976.

^{3/} S. Anand, "Aspects of poverty in Malaysia", The Review of Income and Wealth, Series 23, No 1, 1977.

$$/M = \frac{T}{nm \cdot k}$$

$$M = \frac{T}{nm \bar{x}} = \frac{z}{m \bar{x}} P$$

y aun calcular el índice complementario F, como hace Fishlow (1972), que expresa la brecha de pobreza como porcentaje del ingreso total de los no pobres:

$$F = \frac{T}{nm \bar{x} - qm}$$

Según Anand, estos índices no son, sin embargo, tanto medidas de pobreza como indicadores del grado de esfuerzo requerido para aliviarla, ya que son sensibles a cualquier cambio en el ingreso agregado de la población por encima de la línea de pobreza, aunque el ingreso de los pobres permanezca invariante.

En el cuadro 10 figuran las estimaciones de las brechas de pobreza a nivel nacional para cada uno de los países considerados, en términos de los distintos indicadores analizados y junto con las correspondientes medidas H de la incidencia de la pobreza.

Es necesario interpretar con suma cautela el significado que puedan tener estos indicadores derivados del concepto de brecha de pobreza para el diseño de políticas destinadas a combatir la pobreza.

Conceptualmente, la brecha de pobreza representa la proporción de ingresos de la comunidad que sería necesario transferir directamente - sin filtraciones - a los pobres para elevar a éstos, en un momento dado, a los niveles mínimos de poder adquisitivo que les permitirían satisfacer sus necesidades básicas de consumo privado.

Sería, sin embargo, ingenuo interpretar esta medida como indicativa del monto de transferencias que se requerirían para eliminar la pobreza en cada país. En primer lugar, la elevación permanente de los bajos ingresos requiere inversión más que transferencias corrientes de ingreso; para aproximar una idea de los recursos involucrados hay que pensar en relaciones capital/ingreso de por lo menos 2, así como en las inversiones complementarias en infraestructura, entrenamiento y financiamiento adicional. En

/segundo término

segundo término, hay que considerar la magnitud de las filtraciones de recursos que cabe esperar en la administración de nuevos esquemas redistributivos, por aparatos burocráticos tradicionalmente poco eficaces. A ello habría que agregar, en tercer término, la diversión de recursos por parte de los mismos beneficiarios hacia objetivos ajenos a los programas diseñados para erradicar la pobreza, y que pueden representar aplicaciones menos eficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas a más largo plazo.^{1/} Cuando se piensa en medidas generales de política de acción indirecta, habría que considerar asimismo la proporción de los recursos movilizados por esas medidas que benefician a otros grupos de la población, y que por ello no pueden ser contabilizados para el cierre de la brecha de pobreza.

Debe recordarse, finalmente, que estas medidas de la brecha de pobreza no incluyen la magnitud de la penuria de acceso a servicios públicos básicos que sufren los grupos pobres y no contienen, por lo tanto, ninguna indicación del monto de recursos sociales que sería necesario aplicar a la provisión de esos servicios.

Teniendo en cuenta estas advertencias, las estimaciones de la brecha de pobreza que aparecen en el cuadro 10 pueden proporcionar, en el mejor de los casos, una visión comparativa del grado relativo de sacrificio que estaría involucrado en estrategias orientadas a atacar la pobreza en los países de América Latina.

El indicador I constituye una medida de la profundidad de la pobreza: en casi todos los países, el conjunto de los pobres tiene un poder adquisitivo medio entre un 40 y un 55 por ciento inferior al de la línea de pobreza. Sólo en Argentina, con una incidencia nacional de la pobreza (H) considerablemente menor a

^{1/} La aplicación de parte del ingreso a la satisfacción de necesidades que pudieran no ser consideradas básicas para la subsistencia, pero que son "culturalmente" básicas, ya es tenida en cuenta al trazar las líneas de pobreza con los procedimientos explicados antes.

Cuadro 10

ESTIMACIONES DE LAS BRECHAS DE POBREZA A NIVEL NACIONAL a/

(Porcentajes)

País	H	I	P	M	F
Argentina	8	25.5	2.0	0.6	0.6
Brasil	49	46.2	21.6	7.0	7.6
Colombia	45	48.8	19.9	8.0	8.8
Costa Rica	24	43.6	9.9	3.6	3.8
Chile	17	43.3	6.2	2.1	2.2
Honduras	65	50.9	30.8	17.4	20.9
México	34	39.2	12.4	4.1	4.3
Perú	50	55.2	26.1	11.8	13.1
Venezuela	25	37.5	7.1	2.5	2.6

a/ Para la definición de cada medida, véase el texto.

la de los demás países, el déficit promedio de poder adquisitivo es de un 25 por ciento.

El índice P, que combina la incidencia de la pobreza (H) con su profundidad media (I), muestra que en algunos países (Brasil, Colombia, Honduras y Perú) la brecha agregada de pobreza representa entre el 20 y el 30 por ciento de los ingresos totales que debería tener el conjunto de los pobres para estar uniformemente al nivel de la línea de pobreza. En otros (Costa Rica, México), este indicador es del orden del 10 por ciento, mientras que en Argentina, Chile y Venezuela es significativamente menor a esa magnitud.

La brecha de pobreza como proporción de los ingresos totales de los hogares (M) o, aún más significativamente, como proporción de los ingresos de los hogares no pobres (F) proporciona una idea de la magnitud del problema en cada país, en términos de recursos. En países como Honduras la brecha de pobreza representa un 20 por ciento del ingreso agregado de los no pobres, y en Perú un 13 por ciento. En países con alta incidencia de pobreza, pero con una mejor situación global, como Brasil o Colombia, la brecha de pobreza representa menos del 10 por ciento de los ingresos de los no pobres. Aún en México este indicador es del orden del 5 por ciento, igual que en Costa Rica. En países de menor incidencia de la pobreza la brecha agregada representa proporciones aún menores: poco más del 2 por ciento en Chile y Venezuela; menos del 1 por ciento en Argentina.

En la mayoría de los países de América Latina las dimensiones del problema de la pobreza parecen manejables, al menos desde el punto de vista de la magnitud de los recursos económicos involucrados, aún teniendo en cuenta los considerables recursos adicionales que serían necesarios para proveer servicios públicos básicos.

/Las magnitudes

Las magnitudes de estos indicadores no pueden, sin embargo, interpretarse como medidas directas de la viabilidad de poner en práctica programas o estrategias orientados a erradicar la pobreza. La pobreza existente en los países de América Latina se enraiza histórica y tecnológicamente en el actual estilo de desarrollo, y una reorientación de ese estilo para que la satisfacción de las necesidades básicas de la población se convierta en un objetivo prioritario de la comunidad involucraría una proporción considerablemente mayor de recursos y bastante más conflicto social de lo que estas medidas ideales pueden revelar.

/Anexo

ANEXO

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA QUE SE OBTIENEN, PARA CADA PAIS, DE LOS DATOS ORIGINALES^{a/} DE LAS ENCUESTAS DISPONIBLES Ca. 1970
(Porcentajes del total de hogares cubierto por cada encuesta)

País	Nombre de la encuesta	Organismo ejecutor	Cobertura b/	Año	Distribuciones por niveles de:					
					Ingreso total del hogar		Ingreso per cápita del hogar		Consumo per cápita del hogar	
					Hogares bajo la línea de:					
					Pobreza	Indi-gencia	Pobreza	Indi-gencia	Pobreza	Indi-gencia
Argentina	Encuesta sobre Presupuestos familiares Encuesta de Empleo y Desempleo	INDEC/ECIEL INDEC	AM AM	1970 1970	1.8	0.3				
					2.3	0.4	5.0	0.4		
Brasil	Censo de Población Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios	IBGE	N N U	1970	63.5	35.6				
				1972	55.9	33.6				
				1972	46.0	20.0				
Colombia	Encuesta de Presupuestos Familiares Encuesta de Hogares	CEDE/ECIEL DANE	U(4CP) AM N U	1967	39.6	5.3				
				1967	32.2	4.6			23.8	3.8
	Encuesta Nacional de Hogares - Etapa 2 Encuesta Nacional de Hogares - Etapa 6	DANE	U(7CP) N	1970	64.7c/	38.2c/				
				1970	52.66/	25.26/				
	Estudio sobre la Distribución de los Servicios Básicos	CCD/Bco.Mundial	N U	1972	26.0	6.0				
				1974	81.2d/	64.3d/	75.6d/	57.4d/		
	Encuesta Nacional de Hogares - Etapa 9	DANE	U U	1974			65.3	36.9		
1975				66.4d/	37.2d/	60.1	32.2			
Costa Rica	Encuesta de Hogares por Muestreo Séptima Encuesta de Hogares por Muestreo	DGECC	N(NA) U(NA)	1967	29.2d/	11.4d/	29.2c/	12.7d/		
				1967	28.2d/	8.9d/	29.5c/	10.4d/		
	Encuesta de Presupuestos Familiares	DGECC IECES	U(NA) N U AM	1971	26.4d/	6.8d/	28.2c/	8.7d/		
				1971	24.5	10.4	27.9	5.7		
	1971			16.2	3.0					
Chile	Encuesta Nacional sobre Ingresos Familiares	INE	N U	1968	29.5	9.1				
				1968	16.6	4.2				
	Encuesta de Presupuestos Familiares	INE/ECIEL	AM AM	1968	9.9	1.9				
				1968	8.2	1.6			8.7	1.1
Honduras	Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares	DGECC	N U AM	1967	77.4	64.9				
				1967	52.2	18.6				
				1967	37.0	12.7				
México	Estudio de Ingresos y Gastos de las Familias	BCEMEX.SA	N U	1967	39.0	15.6			30.1e/	5.9e/
				1967	24.0	5.7				
Perú	Encuesta de Presupuestos Familiares Encuesta de Hogares	CISEPA/ECIEL OTEMO	AM U AM	1968	17.7	4.5			12.4	1.9
				1970	31.8	14.3				
	Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos	ENCA	N U AM	1970	23.7	7.2				
				1972	60.1	38.7				
				1972	36.7	14.8				
				1972	19.2	2.8	20.8	6.0	17.9	1.0
Uruguay	Encuesta de Presupuestos Familiares Encuesta de Hogares	U de R/ECIEL DGECC	AM AM	1967	13.4	4.2				
				1968	28.2d/	8.6d/				
Venezuela	Encuesta de Presupuestos Familiares Estudio del Mercado Real de Vivienda en Venezuela	BCV/ECIEL BNA y P	AM U	1966	5.6	0.8			9.6	1.2
				1970	22.3	7.8				
	Encuesta de Hogares	DGECC	AM N	1970	10.3	3.0				
				1971	28.8	10.5	28.0	11.7		

a/ Sin ajustar por subestimación ni por concepto de ingreso.

b/ N: Total del país; U: Total de la población o de las áreas urbanas del país; AM: Area Metropolitana de la capital o del núcleo urbano principal del país; (N) CP: (Número de) Ciudades Principales del país; (NA): Población no agrícola.

c/ La distribución es por niveles del ingreso del jefe del hogar.

d/ La distribución es por niveles del ingreso primario del hogar.





