NACIONES UNIDAS
CEPAL

SIMPOSIO REGIONAL SOBRE LA POBREZA CRITICA EN LA NIÑEZ

SANTIAGO DE CHILE, 3 AL 7 DE DICIEMBRE DE 1979

UNICEF

C.1

PROYECTO INTERINSTITUCIONAL DE POBREZA CRITICA EN AMERICA LATINA

Organismos participantes del Proyecto: CEPAL, ILPES, PNUD, UNICEF y CELADE

RESTRINGIDO

E/CEPAL/PROY.1/R.19/Rev.1

E/ICEF/SIMP.1

15 de noviembre de 1979

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

POBREZA Y LOS PRIMEROS AÑOS DE LA NIÑEZ. SITUACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El autor, Fernando Galofré, es funcionario del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina. Las opiniones expresadas en este estudio son de su exclusiva responsabilidad y pueden no representar las de las instituciones participantes en el proyecto.

79-9-2266

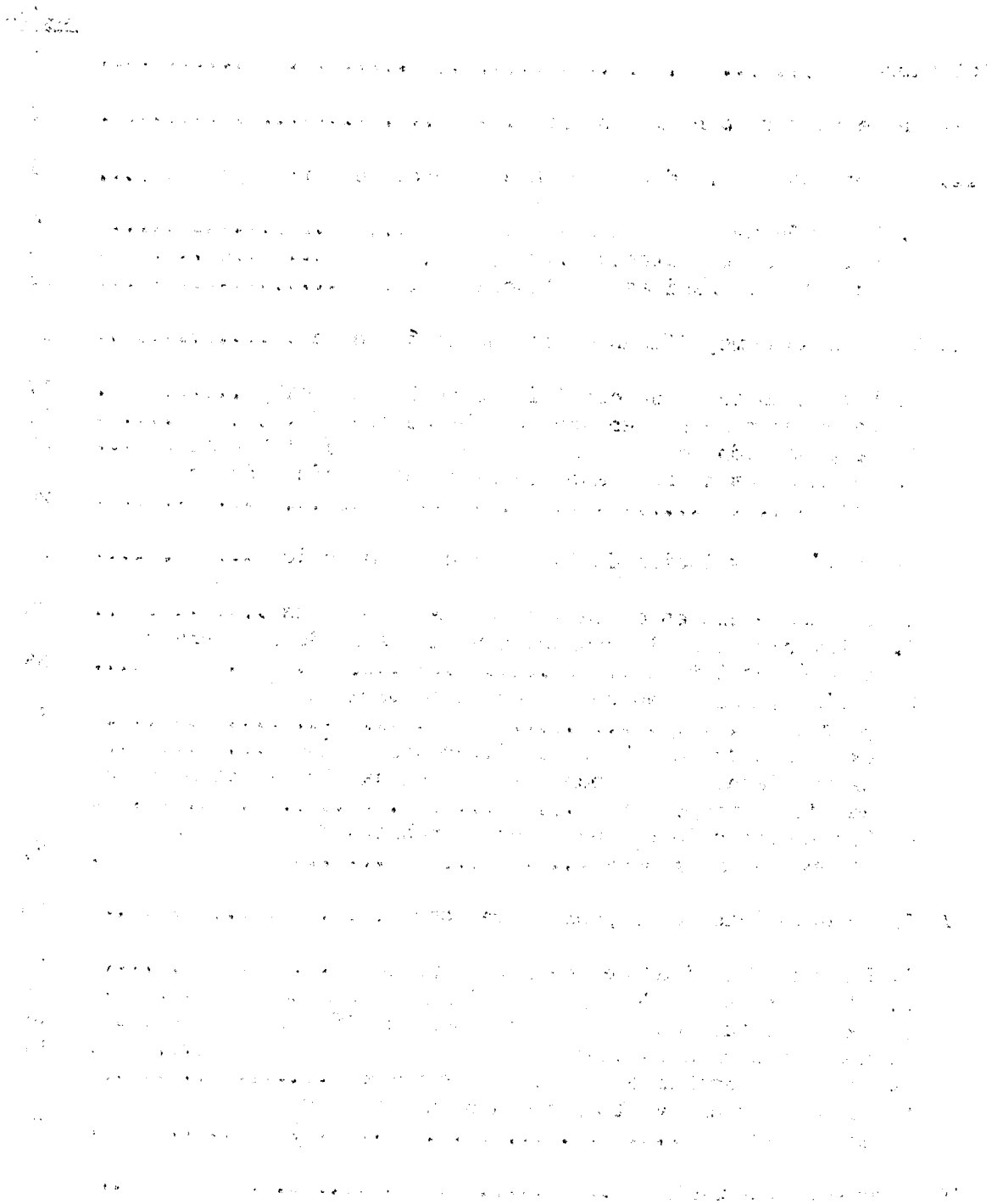
BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

C.1

Indice

	Página
Introducción	1
I. Una esperanza para los pobres	3
II. Los pobres: de la dependencia a objetos de estrategias	6
1. Las imágenes de la pobreza	6
2. Las nuevas estrategias	8
3. Necesidades básicas e infancia	13
III. Tendencias demográficas de la población joven	15
1. Las altas tasas de crecimiento de la población	17
2. La estructura por grandes grupos de edades	18
3. La población joven en la América Latina y el Caribe	22
4. Los menores de seis años en diferentes países de la región	24
IV. Extensión y evolución de la pobreza en la región	32
1. Las concepciones operacionales de la pobreza	32
2. Estimaciones de la evolución y extensión de la pobreza en América Latina	36
3. Indicaciones del esfuerzo necesario para aliviar la pobreza	39
4. Extensión de la pobreza en diferentes países	41
5. La incidencia de la pobreza y la situación de los menores en edades tempranas	43
6. Estimaciones de evolución de la pobreza en los niños menores de seis años	47
V. Características de la pobreza regional	53
1. La heterogeneidad de los grupos pobres	53
2. El mayor tamaño de hogares y familias pobres	56
3. La estructura de los hogares en condición de pobreza	59
4. Los bajos niveles educacionales de los pobres	62
5. Trabajo y empleo en las familias pobres	64
6. La niñez pobre y el acceso a bienes y servicios esenciales	71
VI. A modo de conclusión	83

/INTRODUCCION



INTRODUCCION

Este documento tiene por misión elaborar una síntesis descriptiva de la situación de los menores de seis años que viven en la región en condiciones de pobreza. En razón a que la niñez pobre no existe aislada, para describirla adecuadamente es necesario referirse a las familias pobres, así como a muchos otros factores que estructuran la pobreza regional. Por esta razón, se ha abordado esta tarea teniendo presente que existen múltiples otros elementos que, de manera directa o indirecta, afectan las oportunidades de vida de los niños en América Latina y el Caribe.

Uno de estos elementos lo constituye la preocupación que ha despertado, en los más diversos círculos, la desigualdad en la distribución de los ingresos, bienes y servicios creados por el considerable crecimiento económico regional. El primer capítulo de este documento aborda este tema. El segundo capítulo se refiere a las importantes consecuencias que para los pobres y, especialmente para sus menores, pueden tener las estrategias de desarrollo que pretenden eliminar o paliar la pobreza.

El tercer capítulo examina la situación de los jóvenes y menores a la luz de los importantes cambios demográficos que se anticipan para fines de siglo. En este capítulo, se examina la situación en que se encuentran los diferentes países de la región para hacer frente a los problemas de los menores en edades tempranas.

El capítulo siguiente está destinado a presentar la extensión y probable evolución de la pobreza regional. En él se hace un esfuerzo por delimitar la población más pobre, por estimar su evolución hasta fines de siglo y por determinar los cambios esperados en la situación de los menores debido a esta evolución.

En el capítulo final de esta presentación, se han seleccionado las características que, en los hogares y familias en situación de pobreza, han aparecido más vinculadas a las carencias de la población pobre de la región. Todas estas características están estrechamente relacionadas con

/el ambiente

el ambiente físico, biológico, social y cultural que típicamente conoce la niñez pobre. Por lo mismo, son factores determinantes en la situación más próxima a los primeros años de vida de la niñez.

Este documento será presentado por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina al Simposio Regional La Pobreza Crítica en la Niñez que se efectuará en diciembre de 1979 en Santiago de Chile. El Simposio cuenta con el auspicio conjunto del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

/I. UNA

I. UNA ESPERANZA PARA LOS POBRES

En ninguna de las teorías tradicionales del desarrollo que se difunden y proliferan después de la Segunda Guerra Mundial (ni en los enfoques ni en las estrictamente económicas ni en las más amplias, que provienen de las ciencias sociales) encontramos a los que nada tienen, los pobres: ni como protagonistas, ni como objeto explícito, ni como beneficiarios directos de los progresos que habrían de lograr las nuevas formas institucionales o el adelanto técnico.

Algunos, convencidos de que los problemas de los pobres serían eventualmente resueltos por sí solos; otros, desilusionados ante estratos dispersos aparentemente imposibles de organizar para hacer pesar sus demandas en la escena política; los de más allá, escépticos ante la posibilidad que estos mismos estratos pudieran adquirir los valores y otras características psico-societales requeridas por la vida moderna, todos tuvieron en común, dentro de las teorías globales de desarrollo que se propugnaban, el dejar a los pobres para más adelante, para cuando los objetivos principales buscados por cada orientación hubieran sido alcanzados.

Los especialistas se preocuparon principalmente por los efectos positivos que sobre el crecimiento de las economías puede o debe tener la acumulación de capital; los incrementos en las capacidades de ahorros e inversiones y en las productividades, las instituciones monetarias y fiscales, las formas alternativas de sustituir importaciones e incrementar exportaciones, por nombrar sólo algunas de las más connotadas estrategias alguna vez emprendidas en el campo de las variables económicas, fueron las proposiciones que más concitaron su interés. Todas ellas llevaban implícita la idea de que los problemas de la pobreza podrían aliviarse o erradicarse una vez que altas tasas de crecimiento sostenidas filtraran a los estratos pobres y desvalidos los efectos de una mayor disponibilidad de bienes y servicios.

La misma connotación tenían los planteamientos más globales en boga. Para algunos, los pobres sólo podrían ser atendidos una vez que fuerzas más organizadas hubieran quebrado la dominación económica, social, cultural y política ejercida por los centros sobre los países en desarrollo.

/Para otros,

Para otros, los pobres sólo podrían abandonar su condición una vez que las clases medias, élites de todo tipo, empresarios, administradores públicos, etc., hubieran logrado institucionalizar en la estructura social los valores directamente asociados al desarrollo económico, esto último de una manera similar a como se pensaba había ocurrido en el pasado en los países occidentales de mayor desarrollo.1/

Alrededor de 1973 - después de dos décadas de crecimiento sostenido - se constató, sin embargo, que cerca de las dos terceras partes de toda la humanidad incrementaron su ingreso real por habitante en menos de un dólar por año; más aún, se hizo evidente que este exiguo crecimiento ha estado muy mal distribuido. En algunos países o regiones, el 40% de estas dos terceras partes de la humanidad tiene aún menos ingresos por habitante que al principio de las dos décadas de continuo crecimiento.2/

Para América Latina, también hubo, desde 1950, crecientes aumentos medios del producto y del ingreso por habitante. El producto interno bruto total creció a tasas medias de 5.2% y 5.6% en los decenios de 1950 y 1960. Ya el último quinquenio de los 60 registraba una tasa media del 5.9%, y en cuatro de los cinco años siguientes a partir de 1970, esta tasa media anual es superior al 7% o lo bordea.3/ Para los decenios de 1950 y de 1960, ello ha significado aumentos medios anuales del ingreso por habitante de alrededor de un 2.5%. El solo ritmo de crecimiento ha hecho que se duplique con creces en esos veinte años el producto interno en los países de la región.

1/ En el período de postguerra, la preocupación por el desarrollo de lejos ocupa el primer lugar como centro de interés para la literatura especializada en ciencias sociales de la región. Sobre el pensamiento latinoamericano a este respecto, véanse, por ejemplo, Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, textos del ILPES, Siglo Veintiuno Editores S.A., 1976, y Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, de los mismos editores, publicado en 1970.

2/ Véase Mahbub Ul Haq, "Crisis in development strategies", World Development, Vol. 1, N° 7, julio de 1973, p. 29.

3/ Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 2, Santiago de Chile, 1976, p. 12.

/La distribución

La distribución del ingreso generado por este fuerte crecimiento en la disponibilidad de bienes y servicios no parece, sin embargo, haber hecho nada muy significativo por aumentar los ingresos de los estratos más pobres. Según estimaciones efectuadas sobre la base de encuestas nacionales en varios países latinoamericanos, la participación en el ingreso total del 20% más pobre de toda la región, se redujo, entre 1960 y 1970, de un 3.1 a un 2.5%; y la participación de la mitad más pobre de la población regional sólo se incrementó de un 13.4 a un 13.9% del ingreso total.4/ La misma fuente indica que el incremento de ingreso real de ese 20% más pobre de la América Latina fue el equivalente a dos dólares durante todo el decenio, y que el de la mitad más pobre de toda la población de la región sólo se incrementó a razón de unos tres dólares anuales. Todo parece señalar que los ingresos de los estratos más pobres, pese al crecimiento alcanzado por los países de la región, han sufrido un espectacular deterioro relativo.

Esta situación ha traído como consecuencia el escepticismo y la desilusión. Desilusión, porque a pesar de que el crecimiento trajo aparejados ostensibles avances en los indicadores sociales (notablemente las reducciones del analfabetismo y la mortalidad infantil), nada muy especial puede decirse de sistemas sociales que condenan a sus estratos pobres a niveles de vida sin mejoras tangibles. Escepticismo, porque se empieza a cuestionar que el crecimiento por sí solo pueda lograr, en un período razonable, mayores oportunidades de empleo y una elevación generalizada de las condiciones de vida para todos. Sin embargo, precisamente a partir de este escepticismo y esta desilusión ha ido surgiendo un

---

4/ Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, Primer Semestre de 1976, p. 117. En estimaciones efectuadas sobre 11 países de la región, alrededor de 1970, no sólo se corrobora la participación del 20% más pobre. Una división en deciles de la distribución correspondiente a 1970 sobre la base de estos mismos once países, indica que sólo a partir del octavo decil, la población regional en él, recibe una proporción del ingreso mayor que la proporción de población que le corresponde. Ver, Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1975, p. 38.

/cuerpo de

cuerpo de ideas de cuyo desarrollo dependerán, en no pequeña parte, las oportunidades de vida de los niños y adolescentes que hoy habitan la región o que mañana nacerán en ella, la gran mayoría de los cuales pertenecerá a hogares del 50% más pobre.

Este cuerpo de ideas, que aún no puede llamarse propiamente una teoría del desarrollo, pretende no sólo poner al hombre y sus necesidades básicas en el centro del desarrollo; más aún, constituye una imagen más positiva del lugar que deben ocupar los pobres respecto de aquel que se les ha otorgado a través del tiempo.

II. LOS POBRES: DE LA DEPENDENCIA A OBJETOS DE ESTRATEGIAS

1. Las imágenes de la pobreza

J.S. Mill, en un famoso pasaje escrito en 1848 a propósito de los debates sobre los méritos de la teoría de la dependencia de los pobres, establece que esta doctrina iguala la condición de los pobres a la de los niños: "Los ricos deben estar in loco parentis a los pobres, guiándolos y reprimiéndolos como a niños... La relación entre ricos y pobres (de acuerdo a la teoría de dependencia de los pobres) debe ser sólo parcialmente autoritaria, debe ser amable, moral y sentimental: tutela afectuosa por un lado, deferencia respetuosa y agradecida por el otro...".5/ Al escribir este pasaje, no hacía sino resumir la ideología predominante acerca de la pobreza desde el Medioevo. Personas en posiciones de poder, en el ejercicio del gobierno o del reinado, debían ejercer tutela sobre la condición de pobreza; y las expresiones de deferencia de parte de los pobres manifestarían el profundo sentido emocional de su actitud hacia la autoridad. El estado de pobreza aparece como el resultado de circunstancias externas que los individuos no pueden controlar. El estado de pobreza individual no connota una sanción. Esta forma de concebir la pobreza acompaña al poblamiento (o despoblamiento) de América indígena y a la independencia de América Latina, y también refuerza, en el marco de las doctrinas religiosas, la legitimación de la caridad hacia los pobres.

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

/Las ideas

Las ideas sobre la pobreza y el lugar de los pobres han sido un tema recurrente desde la antigüedad, íntimamente ligado a todos los elementos de sistemas sociales históricamente condicionados. A riesgo de simplificar en demasía lo que constituye una larga discusión aún no terminada del pensamiento social occidental, se puede decir que en los últimos dos siglos la doctrina de la dependencia de los pobres fue paulatinamente cediendo terreno ante un conjunto de ideas que podemos llamar la doctrina de la autodependencia de los pobres.6/

Cuando la Europa estamental se transforma en sociedades de clases, en el transcurso de los procesos que acompañan a la Revolución Industrial, la responsabilidad de los ricos para con los pobres parece contradictoria para una clase social que está preocupada de legitimar su emergencia como clase dirigente y necesitada de una fuerza laboral creciente, disciplinada y capaz de responder adecuadamente a los incentivos monetarios. Es Malthus quien fundamenta el abandono de la doctrina de la dependencia de los pobres cuando atribuye la pobreza de los trabajadores ingleses al hecho específico de que contraen matrimonio a edad temprana y tienen muchos hijos. "Casi todo lo que se ha hecho hasta ahora por el pobre ... ha tendido ... a ocultarle la verdadera causa de su pobreza. Cuando el salario de un trabajador basta escasamente para sostener dos hijos, el hombre se casa y tiene cinco o seis ... acusa a la insuficiencia del salario de la imposibilidad de mantener una familia. Acusa a su parroquia por el tardío cumplimiento...

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

/de la

de la obligación de socorrerle. Acusa de avaricia a los ricos ... tacha de parciales e injustas a las instituciones sociales ... acusa a la Providencia ... la última persona a quien pensaría acusar sería precisamente a sí mismo, en quien recae en realidad la principal culpa...".7/

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

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

2. Las nuevas estrategias

En los organismos internacionales, la preocupación de hoy por los problemas de la pobreza en el mundo no es ni tan novedosa ni tan tardía como muchos afirman. Ya a partir de los años cuarenta, las declaraciones internacionales sobre los derechos humanos y el desarrollo social postulan no sólo que se alivie, sino que se elimine la pobreza.8/ Pero es a partir de fines de los años sesenta que, en las diversas instituciones preocupadas por el desarrollo, comienza a reclamarse una estrategia de desarrollo dirigida a aliviar o a abolir la pobreza en un período corto de tiempo.

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

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

/Especialmente a

Especialmente a partir del año 1974, una amplia gama de informes muestra la preocupación internacional por el diseño de estrategias y políticas alternativas para aliviar la miseria extrema.9/ Resurge el interés por "nuevas estrategias de desarrollo" que, potencialmente al menos, puedan estar más cerca de la posibilidad de eliminar la pobreza. Aquellas que aparecen más relacionadas a esta posibilidad son las orientadas hacia la creación de empleos y las que destacan especialmente la redistribución de los ingresos, ambos aspectos considerados claves en las carencias de las situaciones de pobreza.

La creación de más y mejores empleos es, sin duda, uno de los instrumentos más eficaces para combatir la pobreza; pero, de por sí, no es suficiente para atacar todas sus formas. Por otra parte, las estrategias de desarrollo destinadas a resolver simultáneamente los problemas de crecimiento y los de distribución (especialmente mediante la reorientación de la inversión pública para generar capacidad productiva y mayores ingresos entre los más pobres) ponen énfasis en la posibilidad de la eliminación gradual, más que inmediata, de la pobreza. Se reconoce una dificultad: las sociedades extramadamente desiguales en lo económico también suelen serlo en la distribución del poder político. Por ello, suelen preferirse estrategias que busquen la eliminación de la pobreza mediante transferencias marginales de ingresos y activos. Para ambas estrategias, la de creación de empleos y la de redistribución con crecimiento, en consecuencia, la preocupación principal no consiste en la erradicación inmediata de la pobreza, e implícitamente tienden a postular plazos más largos para ello.10/

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

10/ Por ejemplo, las estimaciones de uno de los informes le lleva a la conclusión que "todos estos cálculos, aunque sólo sean ensayos, hacen pensar seriamente en que en muchos países no podrán lograrse, (cont.)

/Existe, sin

Existe, sin embargo, entre los documentos que destacan la preocupación internacional por la pobreza, un grupo que enfatiza el atender las necesidades esenciales de los más pobres en el menor período de tiempo posible. Sin duda que estas "estrategias de satisfacción de las necesidades básicas o esenciales", como han sido llamadas, incorporan muchas ideas expuestas en los planteamientos de las nuevas estrategias de desarrollo; sin embargo, van más allá en la consideración de elementos no contemplados en aquéllas.

Hasta el momento, no se cuenta con una conceptualización definitiva de las necesidades básicas o esenciales, ni con una codificación de sus objetivos, ni con un análisis completo de sus estrategias. Sin duda que la prioridad de atender las necesidades esenciales en el período más corto de tiempo posible deja muchas interrogantes de tipo normativo, de contradicción con otros fines del desarrollo, de complejos problemas técnicos y de planificación y, muy especialmente, de los eventuales estilos de desarrollo que emergerían en caso de aplicarse los patrones de desarrollo propuestos por estas estrategias.11/

Aún así, del análisis de los informes más representativos, todos los cuales fueron preparados para propósitos diferentes y heterogéneos, pueden obtenerse suficientes elementos comunes que pueden sintetizar las proposiciones centrales en las estrategias de necesidades básicas:12/

10/ (Cont.) ni siquiere para el año 2000, ingresos mínimos y niveles de vida mínimos", (sin aceleración en sus tasas de crecimiento y con cambios en estructura y utilización de recursos productivos), OIT, op. cit., p. 47.

11/ El análisis de estas dificultades puede encontrarse en Sidney Dell, "Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo?", Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, Primer semestre, 1978, pp. 5-34 y Jorge Graciarena, "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano", Revista de la CEPAL, Naciones Unidas, agosto de 1979, pp. 41-55.

12/ La codificación de elementos comunes a los diferentes documentos e informes está basada en los análisis efectuados por Louis Emmerij, "Facts and Fallacies Concerning the Basic Needs Approach", en Les Carnets de l'Enfance, N° 41, junio-marzo de 1978, pp. 28-40; D.P. Ghai, "What is a Basic Needs Approach to Development all about", en The Basic Needs Approach to Development. Some Issues Regarding Concepts and Methodology, OIT, Ginebra, 1977, pp. 1-19.

/i) Todos

i) Todos los planteamientos concuerdan en que el objetivo básico de la planificación y las políticas de desarrollo debería ser el atender las necesidades esenciales de los pobres. Esta proposición, de aceptación nada frecuente en el pasado, no significa, en ningún caso, la necesidad de desconocer o eliminar la existencia de otros objetivos en las políticas de desarrollo, siempre que ellos sean compatibles con el objetivo básico buscado. Las estrategias pretenden, por lo tanto, ser un concepto global de desarrollo y no una enumeración de proyectos para los más pobres.

ii) La estrategia de necesidades básicas puede aplicarse por diversos caminos, y no hay un tipo particular de arreglo económico-institucional que le sea condición necesaria. Se destaca especialmente la consideración de la diversidad económica, social y cultural de países y regiones, así como la modificación y creación de nuevas instituciones y procesos relacionados con la particularidad histórica de cada sociedad.

iii) En relación con lo anterior, el concepto de necesidades básicas no se refiere a un nivel absoluto de necesidades o a un ámbito de necesidades estático en el tiempo. Por el contrario, la determinación de las necesidades consideradas básicas evoluciona en el tiempo y debe estar en concordancia con las aspiraciones de la comunidad y el crecimiento de los bienes y servicios disponibles.

iv) Existe un consenso general acerca de que las necesidades esenciales mínimas que deben atenderse son las de alimentación, salud, educación, vivienda y saneamiento ambiental.

v) Los distintos documentos enfatizan, en diverso grado y desde el particular punto de vista en que fueron escritos, que las necesidades básicas incluyen además otro tipo de necesidades no materiales ni provistas por servicios públicos o comunales: derechos y libertades fundamentales, participación en las decisiones, posibilidad de organizarse y de sustentar una vida digna.

vi) Las estrategias de necesidades básicas deben contemplar, como parte integrante de las políticas de desarrollo, las transformaciones estructurales necesarias para la atención de las necesidades definidas como esenciales por cada sociedad. Para ello, son de particular importancia los cambios

/que permitan

que permitan una efectiva redistribución de activos e ingresos, así como aquellos tendientes a redistribuir el poder político.

Este conjunto de ideas es hoy objeto de intensa y permanente controversia. Por un lado, al centrar las preocupaciones en las necesidades de los más desposeídos ha encontrado un natural apoyo en muchos círculos académicos, de gobierno e internacionales. Por otra parte, la estrategia de necesidades básicas ha recibido también diversas críticas tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo.13/

En todos los casos, sin embargo, es importante destacar que la preocupación por la pobreza ha tenido el mérito de fijarle al desarrollo objetivos mucho más concretos que la meta global y abstracta que implica la sola consideración del crecimiento.14/ Por otra parte, la controversia ha puesto de manifiesto que, incluso en el plazo de varias generaciones, las sociedades con distribución desigual más o menos extrema de activos e ingresos no generan espontáneamente fuerzas económicas, sociales, culturales y políticas que, a través del mero crecimiento de bienes y servicios, puedan mejorar ostensiblemente los niveles de vida de los más pobres. Si no se actúa directa y decididamente sobre los mínimos niveles de vida existentes en las situaciones de pobreza, las características de la desigualdad tienden a heredarse de generación en generación.15/

13/ Aunque no es ésta la ocasión para extenderse sobre las características de esta controversia entre países desarrollados y en vías de desarrollo, digamos que los primeros añaden a las dificultades de tipo técnico y de ejecución, su preocupación por los nuevos arreglos económicos internacionales a que estas estrategias puedan dar lugar. Asimismo, en estos países fuertes corrientes de opinión, especialmente académicas, muestran escepticismo respecto a que estas estrategias sean más eficaces que las convencionales para el desarrollo. Los segundos añaden serias sospechas que este tipo de estrategias puede llevarlos a una mayor dependencia tecnológica e industrial, condenarlos a tecnologías primitivas o embarcarlos en utopías que tienen muy pocas posibilidades de éxito dadas las formas institucionales prevalecientes.

14/ Un análisis más amplio puede encontrarse en Paul Streeten y Shahid Javed Burki, "Basic Needs, Some Issues", en World Development, Vol. 6, Nº 3, marzo de 1978, pp. 411-421.

15/ Orientaciones para una estrategia de desarrollo tendiente a reducir o erradicar la pobreza en América Latina, partiendo del supuesto que la estrategia de desarrollo que adopten los países del área será de objetivos múltiples y que, por lo tanto, reducir o erradicar la pobreza sería una de las metas importantes pero no la única, se encuentran (cont.)

3. Necesidades básicas e infancia

De estas ideas, y de la forma en que ellas influyan en el día de mañana en personas, instituciones y gobiernos dependerán, en no pequeña parte, los niveles de vida de los niños y adolescentes pobres que hoy habitan la región. Estos reciben los cuidados que requieren sus primeros años y la preparación para la vida adulta a través de las familias y la comunidad; entre los elementos comunes a estos documentos o informes no existe proposición alguna que, al actuar a través de estos agentes de socialización, deje de ir en beneficio de los niños.16/ Es bastante probable que las estrategias globales de desarrollo, aun tomando en cuenta las proposiciones centrales de la estrategia de necesidades básicas, opten en el futuro inmediato, sin embargo, por enfatizar primeramente objetivos tales como los de empleo, crecimiento y redistribuciones marginales de activos e ingresos, con lo cual la infancia en situación de pobreza se beneficiaría indirectamente de los eventuales avances en los niveles de vida de las familias y comunidades a que pertenecen.

Por otra parte, la influencia del conjunto de ideas que gira en torno al concepto de necesidades básicas ya ha ayudado a producir importantes cambios en la forma de abordar los problemas de la infancia. Es quizás todavía cierto que son principalmente los organismos internacionales los que, a través de la cooperación, pueden influir más en la gradual institucionalización de ideas que ellos mismos están analizando y propiciando; sin embargo, no pocos gobiernos están otorgando cada vez más interés - y recursos - a la atención de las necesidades de la población infantil en situación de pobreza.

15/ (Cont.) en Sergio Molina y Sebastián Piñera, La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas, Proyecto de Pobreza Crítica en América Latina, E/CEPAL/PROY.1/1, junio de 1979.

16/ Aun cuando hoy es bastante controvertido el que se puedan igualar "derechos" con "necesidades", alegándose que son categorías de distinto nivel en la jerarquía de medios y fines, es sorprendente la similitud entre la jerarquía de necesidades y derechos planteados por los informes y los codificados en la Declaración de los Derechos del Niño, enunciada veinte años atrás. Véase la resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 20 de noviembre de 1959.

/Las más

Las más conocida de las formulaciones para aliviar la situación de pobreza de la niñez se basa en el desarrollo de un grupo de servicios integrados, por un lado, y por otro, en la participación activa de la comunidad.17/ Esta estrategia de servicios básicos está destinada a los niños y las madres de las comunidades rurales y de las áreas de extrema pobreza de las ciudades.18/ La participación y organización comunitarias son un elemento principal y se basan fundamentalmente en el apoyo efectivo, en recursos humanos y materiales, de los miembros de la comunidad. La estrategia considera que ésta es la única forma efectiva de tomar en cuenta las tradiciones y costumbres locales, elemento considerado central para el buen éxito de servicios integrados. La estrategia de servicios básicos implica asimismo el apoyo directo de los niveles de gobierno, con el fin de conectar las acciones locales con las instancias de planificación y decisión política.

La atención de las necesidades esenciales de la infancia, sin embargo, significa un esfuerzo considerable en términos de recursos. Por una parte, éstos son escasos, por otra, deben ser compartidos con otros objetivos del desarrollo. Una primera aproximación a la magnitud de los requerimientos de la niñez y del correspondiente esfuerzo que los países deben efectuar para atender las necesidades esenciales de los menores puede obtenerse a través de la dinámica de la población. En general, si los demás factores son iguales, una estructura de población joven implica un mayor destino

---

17/ Ver UNICEF, op. cit.

18/ La estrategia de servicios básicos ha sido definida como compuesta por los siguientes elementos: "cuidado materno-infantil; planificación familiar; producción y consumo de más alimentos y de mejor calidad; rehabilitación nutricional de los más vulnerables; disponibilidad de agua potable y saneamiento ambiental; medidas que respondan a las necesidades educacionales básicas de la comunidad; y la introducción de tecnología simple que aliviane las tareas cotidianas de mujeres y niñas, junto a programas especiales sociales y educacionales diseñados para aumentar las oportunidades de participación en los asuntos de la comunidad", "Basic services for children in developing countries", UNICEF, 12 de marzo de 1976, p. 1.

/de recursos

de recursos por habitante en educación, vivienda, salud y otros "gastos sociales".19/ En la siguiente sección se analizarán algunos aspectos de la dinámica poblacional de la región, proyecciones de su población joven por países e indicaciones de la diferente capacidad relativa de los países para afrontar los requerimientos de la infancia.

III. TENDENCIAS DEMOGRAFICAS DE LA POBLACION JOVEN

El crecimiento en la disponibilidad de bienes y servicios y la estructura de redistribución a que puede dar lugar este crecimiento es uno de los temas más controvertidos entre los estudiosos de las estrategias de necesidades básicas. En el análisis de esta problemática, es motivo de especial preocupación el determinar la relación existente entre el crecimiento demográfico y el crecimiento económico de los países. Al analizar el efecto que tienen las tendencias demográficas sobre el desarrollo, pueden llegar a conocerse varias de sus consecuencias sobre las oportunidades de vida de los jóvenes de la región.

Entre las características del crecimiento poblacional acelerado se encuentra el aumento proporcional del número de jóvenes. Este rápido aumento exige, sólo para mantener los niveles existentes, una expansión acelerada en virtualmente todos los componentes del nivel de vida (tales como consumo, sanidad, vivienda, educación y salud). La tesis tradicional, apoyada en estudios analíticos y de proyecciones, sostiene que, al revés de la experiencia histórica de los países industrializados, en los países en desarrollo se enfrentan situaciones de crecimiento poblacional más rápido que el crecimiento de los ingresos; que no existen razones valederas para pensar que el rápido crecimiento demográfico vaya a expandir la capacidad productiva de la economía en grado suficiente como para compensar el aumento de la población; y que el mayor aumento de la fuerza de trabajo resultante del crecimiento poblacional tampoco contará con las inversiones necesarias

---

19/ Para un análisis completo de la información disponible sobre la naturaleza de las relaciones entre las variables demográficas, económicas y sociales, véase Factores determinantes y consecuencias de las tendencias demográficas, Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.71.XIII.5, Nueva York, 1978.

/para elevar

para elevar suficientemente su productividad. En suma, para la tesis tradicional, el aumento en la proporción de jóvenes en países en desarrollo de rápido crecimiento significaría una pesada carga para la economía y sus recursos.

En los últimos años, el examen de tendencias recientes tiende a desdibujar las conclusiones de la tesis tradicional y a concluir que las relaciones entre el crecimiento poblacional y el crecimiento económico, en los países en desarrollo, no son tan estrechas como se suponía. Así, los estudios efectuados para diversas regiones del mundo se caracterizan por la gran diversidad de los resultados obtenidos.20/

Un análisis reciente, que utiliza series históricas para 19 países de la región, puede entregar alguna indicación de los probables efectos del crecimiento poblacional sobre el económico. En el período comprendido entre 1950 y 1970, el del más alto crecimiento poblacional de la región, se ha encontrado una alta correlación positiva entre las tasas anuales medias de crecimiento de la población de los países y las tasas anuales medias del crecimiento bruto interno por habitante.21/ Tendencialmente, ese estudio muestra también que los países con mayor crecimiento de población han logrado, a largo plazo, mayores incrementos relativos en el producto por habitante. Es posible entonces que, en los países de la región, los esfuerzos de creación de capacidad productiva tiendan a sobrepasar los efectos del crecimiento poblacional.

En todo caso, estas relaciones son complejas de explicar; muchos otros factores inciden sobre el crecimiento, y éstos, a su vez, influyen en variables de población. Hasta el momento, no existen explicaciones globales de las interacciones de todos estos factores y los estilos de desarrollo imperantes en la región. Estas cifras sí advierten sobre lo peligroso

---

20/ Para un análisis detallado de la diversidad de estos resultados, consultar Naciones Unidas, Factores determinantes..., op. cit., pp. 544-579.

21/ El coeficiente de correlación encontrado fue de .81, con muy pocos casos dispersos alrededor de la función de regresión. Véase, Juan Pablo Terra (compilador), Situación de la infancia y la juventud en América Latina y el Caribe, UNICEF, (en prensa).

/que resulta

que resulta considerar al crecimiento de la población y, muy especialmente, las elevadas proporciones de niños y jóvenes, como circunstancias que, de por sí, determinan una pesada carga y afectan las posibilidades de desarrollo.

Con estas advertencias, podemos dar un rápido vistazo a las tendencias de la población regional que más influirán en el esfuerzo de los países para atender las necesidades que resultan del nacimiento y crecimiento de su población joven.

1. Las altas tasas de crecimiento de la población

En el período 1970-1975, los países de América Latina y el Caribe, tomados en su conjunto, alcanzaban las más altas tasas de crecimiento poblacional del mundo.22/ La región crecía a un ritmo de 2.8% anual, ligeramente superior al de Africa (2.7) y al de Asia del Sur (2.5).

Dentro de la población mundial, el crecimiento de América Latina y el Caribe continuará siendo sustancial, aunque a tasas decrecientes. Debido principalmente a una baja marcada en la tasa global de fecundidad, que las estimaciones recientes hacen descender del nivel actual de 5.3 a 3.9% en el último quinquenio del siglo, la tasa de crecimiento de la región para el período 1975-2000 no debiera superar el 2.6% promedio por año.23/ Para la América Latina y el Caribe, esto significa pasar de 368 millones de habitantes en 1980 a 607, cifra que se proyecta para el año 2000. Para esa fecha, la región tendrá una décima parte del total de la población de todas las regiones del mundo.24/

22/ Véase United Nations, Selected World Demographic Indicators by Countries, 1950-2000, prepared by the Population Division, Department of Economic and Social Affairs, documento ESA/P/W, p. 55, 28 de mayo de 1975.

23/ Estas estimaciones aparecen en Somoza, Jorge L., América Latina: Situación demográfica alrededor de 1973 y perspectivas para el año 2000, CELADE, Santiago de Chile, enero de 1975.

24/ Para un análisis de los procedimientos empleados por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) para efectuar sus proyecciones, véase Jorge Somoza, "Proyecciones demográficas preparadas por el CELADE", en Notas de Población, CELADE, Año VI, N° 16, abril de 1978, pp. 9-21.

2. La estructura por grandes grupos de edades

El rasgo fundamental que caracteriza a la población menor de 15 años en la estructura social es el carácter adscrito de las posiciones sociales que ocupan. En todas las sociedades, los niños y adolescentes dependen de las normas institucionalizadas por sus mayores para regir su comportamiento.25/ De allí que las necesidades de los niños estén definidas, en forma genérica, como aquellas que es preciso atender para, por una parte, lograr una mejor preparación de los menores para una vida activa y útil, y por otra, darles mayor protección ante enfermedades, accidentes y otros peligros. En relación a estos últimos factores, se considera a los niños mucho más vulnerables que cualquier otro grupo de la población.

La responsabilidad de preparar y proteger a la infancia recae principalmente sobre la familia. A medida que se avanza hacia formas societales más complejas, sin embargo, la comunidad, el Estado y diversos organismos nacionales e internacionales van haciendo suyas no pocas de las obligaciones que entrañan las necesidades de niños y jóvenes. El cuadro 1 presenta una primera indicación del esfuerzo relativo que deben afrontar, a igualdad de otros factores, las distintas regiones del mundo para el cuidado y protección de sus menores.

La proporción de niños y jóvenes entre 0 y 14 años además de sus importantes consecuencias para el comportamiento demográfico futuro de las sociedades en cuestión, sirve asimismo de indicador general de la magnitud del tiempo y energía, y del costo de inversiones y de funcionamiento de escuelas, hospitales y otros rubros del gasto público y privado en relación con las necesidades de dicho grupo de edad.

En comparación con otras regiones, América Latina y el Caribe en 1975 muestran una proporción de población menor de 15 años significativamente más grande que el promedio mundial, y mayor que el promedio de las regiones

---

25/ Para un reciente análisis de las formas en que ha ido variando, sin embargo, en los países desarrollados, la concepción de los derechos de niños y jóvenes, ver, The Journal of Social Issues, special issue on The Changing Status of Children, Vol. 34, N° 2, 1978, passim.

/Cuadro 1

Cuadro 1

COMPOSICION DE LA POBLACION POR GRUPOS DE EDADES EN ALGUNAS REGIONES, 1975

(Porcentajes) a/

Región	Edad		
	0-14 años	15-64 años	65 y más años
Africa	44.2	52.9	2.9
América del Norte	25.5	64.3	10.2
Este de Asia	32.7	61.6	5.8
Europa	23.9	63.8	12.3
América Latina y el Caribe	41.8	54.3	3.9
Total mundial	36.0	58.3	5.7
Regiones más desarrolladas	25.0	64.5	10.5
Regiones menos desarrolladas	40.4	55.8	3.8

Fuente: Naciones Unidas, Selected World Demographic Indicators by Countries, 1950-2000, ESA/P/WP.55, 28 de mayo de 1975. Páginas 1, 2, 3, 4, 61, 95, 98, 143. Medium Variant. Para América Latina y el Caribe, estimaciones del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, según últimas cifras disponibles.

a/ Por redondeo de cifras, algunas sumas no son iguales a 100%.

/menos desarrolladas.

menos desarrolladas. En las regiones más desarrolladas, por otra parte, la estructura demográfica por grupos de edades muestra la tendencia a un relativo envejecimiento de la población, tendencia que por lo demás continuará hasta fines de siglo.26/

En todas las regiones del mundo, los menores de 15 años aumentarán hasta fines de siglo en cerca de 600 millones, agregándose a los más de 1 400 millones que ya habitan la tierra. Lo más significativo es que este crecimiento no será similar en las distintas regiones. El conjunto de las regiones menos desarrolladas verá aumentar su población menor de 15 años en un 50%, mientras que este crecimiento será sólo del 8% en las regiones más desarrolladas. Para el año 2000, Africa duplicará su población menor de 15 años y, en conjunto con Asia y América Latina, verá crecer al 96% de la totalidad de los niños y jóvenes en que aumentará la población mundial de este grupo de edad hasta fines de siglo; Europa en su totalidad agregará sólo 5 millones de menores a la cantidad que actualmente tiene. En el cuadro 2 se pueden observar las proyecciones, hasta fines de siglo, de la población mundial menor de 15 años, y los incrementos esperados en su evolución.

Sin excepción, los esfuerzos que deberán compartir las familias, las comunidades, las instituciones y los Estados para preparar y proteger a su población de niños y jóvenes, ya sea en tiempo, energía, gastos o inversiones que puedan atender al menos sus necesidades básicas, se concentran en forma desproporcionada en las regiones más pobres del mundo.

26/ La distinción entre países más o menos desarrollados debe entenderse aquí en términos de la ubicación en el proceso de transición demográfica. Dentro de América Latina y el Caribe, sólo la zona templada de Sudamérica se incluye entre las regiones más desarrolladas. Lo anterior no excluye el hecho de una cierta correspondencia entre los procesos que acompañan a la transición demográfica y los procesos que acompañan al desarrollo.

/Cuadro 2

Cuadro 2

PROYECCION DE LA POBLACION MUNDIAL MENOR DE 15 AÑOS, POR REGIONES (1975-2000)

(Millones de habitantes)

Región	1975	2000	Diferencias	Porcentaje de aumento
Africa	177	350	173	98
América Latina y el Caribe	135	226	91	67
América del Norte	60	67	7	12
Asia	868	1 172	304	35
Europa	114	119	5	4
Oceanía	6	9	3	50
Unión Soviética	66	75	9	14
Total mundial	1 426	2 018	592	41.5
Regiones más desarrolladas	283	306	23	8
Regiones menos desarrolladas	1 143	1 712	569	50

Fuente: Adaptado de varias tabulaciones en Population by Sex and Age for regions and countries, 1950-2000, as assessed in 1973: Medium-Variant, ESA/P/WP.60, 25 de febrero de 1976. Cifras para América Latina y el Caribe adaptadas de varios cuadros en CELADE, Boletín Demográfico, Año XI, Nº 22, "América Latina: distribución relativa de la población total por grandes grupos de edades, según países, período 1975-1980", Santiago de Chile, julio de 1978.

/3. La

3. La población joven en la América Latina y el Caribe

Se proyectan importantes cambios demográficos en la región para el último cuarto de siglo, entre los cuales se esperan modificaciones significativas en la estructura de edades.

En el año 1975, la población de menores en América Latina se encontraba cercana a los 135 millones de personas, un 41.8% de la población total de la región. Para fines de siglo, se espera una importante baja en esta proporción, la que alcanzará al 37.2%, equivalente a 226 millones de menores de 15 años. Disminuciones progresivas en la mortalidad global y en la fecundidad explican fundamentalmente el descenso esperado en la proporción de menores dentro de la población total de la región.

Los valores regionales promedio ocultan importantes diferencias entre países. En el cuadro 3 se han tabulado, para cada país de América Latina y el Caribe, la proporción de menores en la población.27/ En él pueden apreciarse las diferentes situaciones esperadas para cada país desde el punto de vista de las variaciones absolutas y relativas en la evolución de su proporción de menores, hasta fines de siglo.

Esta evolución del cambio demográfico en la región quedará representada en la baja sostenida de sus índices de dependencia. En el quinquenio 1970-1975 este índice era de 85.26% para los países de la América Latina. Para el quinquenio 1995-2000, la proyección de los indicadores demográficos hace estimar que dicho índice no sobrepasará el 73.9%. Dados los cambios que se prevén en la estructura de edades de los países del Caribe, la baja en los índices de dependencia será aún más acentuada en dichos países. El índice era estimado en 87.8% para el quinquenio

---

27/ En las proyecciones de CELADE, el Caribe comprende los siguientes países y territorios: Antillas Neerlandesas, Bahamas, Barbados, los Estados Asociados de Indias Occidentales (con exclusión de las Islas Vírgenes Británicas), Guadalupe, Guayana Francesa, Guyana, Belice, Jamaica, Martinica, Puerto Rico, Suriname, Trinidad y Tabago, Zona del Canal de Panamá, Islas Caimán, Turcas y Caicos, Malvinas (Falkland Islands) e Islas Vírgenes Americanas y Británicas.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACION MENOR DE 15 AÑOS POR PAISES[a/]. HIPOTESIS RECOMENDADA

País	1975		2000		Diferencia (en millones)	Porcentaje de variación
	Millones de menores	Porcentaje de la población total	Millones de menores	Porcentaje de la población total		
Argentina	7.2	(28.5)	8.2	(25.0)	0.9	13.7
Bolivia	2.2	(44.1)	3.8	(41.2)	1.7	77.7
Brasil	46.1	(42.0)	79.3	(37.3)	33.2	72.1
Colombia	10.3	(43.3)	14.9	(35.1)	4.6	44.6
Costa Rica	0.8	(42.0)	1.1	(31.7)	0.2	29.8
Cuba	3.4	(36.9)	3.2	(25.1)	-0.2	-7.2
Chile	3.6	(35.2)	4.2	(28.0)	0.6	16.6
Ecuador	3.1	(44.8)	6.0	(41.3)	2.9	95.1
El Salvador	1.9	(45.6)	3.5	(40.6)	1.6	87.2
Guatemala	2.8	(45.1)	5.0	(39.5)	2.2	78.8
Haití	2.2	(43.4)	4.3	(43.4)	2.0	91.0
Honduras	1.5	(48.0)	2.9	(42.3)	1.5	98.7
México	27.2	(45.9)	55.9	(42.3)	28.7	105.8
Nicaragua	1.1	(48.4)	2.3	(44.1)	1.2	102.6
Panamá	0.7	(41.9)	0.9	(31.5)	0.2	26.3
Paraguay	1.2	(45.1)	2.1	(39.7)	0.9	75.4
Perú	6.7	(43.5)	11.2	(38.0)	4.5	66.5
República Dominicana	2.5	(47.7)	3.3	(35.5)	0.8	33.0
Uruguay	0.8	(27.8)	0.9	(26.1)	0.1	13.9
Venezuela	5.5	(43.7)	9.1	(35.6)	3.6	65.2
Total América Latina	130.9	(41.8)	222.3	(37.4)	91.4	69.8
Caribe, otros países y territorios	3.7	(39.7)	3.8	(29.0)	-	0.7
Total región	134.6	(41.8)	226.0	(37.2)	91.4	67.9

Fuente: CELADE, Boletín Demográfico, año XI, Nº 22, Santiago de Chile, julio de 1978. Adaptación de varios cuadros. Cifras para región del Caribe. estimación Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, CEPAL, según últimas cifras disponibles.

a/ Por redondeo de cifras, algunas diferencias y sumas no coinciden con totales.

/1970-1975,

1970-1975, y bajaría a 56.4% en el último quinquenio de la proyección.28/ La baja en los índices de dependencia refleja, además de la importante disminución de la fecundidad de la región, el fuerte incremento de la población en edades activas esperado para los próximos años. Estos grupos crecerán, en efecto, a una tasa mucho mayor que el crecimiento global de la población de la región.29/

4. Los menores de seis años en diferentes países de la región

La progresiva declinación esperada en la tasa global de fecundidad significará que, dentro de los grupos en edades dependientes, los de edades más vulnerables (las más tempranas) aumentarán hasta fines de siglo en menor proporción que la totalidad del grupo menor de 15 años. Por otra parte, y debido precisamente a esa vulnerabilidad, los menores en edades tempranas dependen, más que sus mayores, de las condiciones generales del nivel de vida alcanzado por los países. En estas edades son tan importantes la infraestructura material de servicios a los que se puede tener acceso como las prácticas sociales y culturales que tiendan a proteger a estos menores en sus primeros años de vida.

Es sabido que los cambios demográficos producen importantes efectos en la estructura social de los países. A su vez, las modificaciones demográficas pueden ser inducidas por variaciones y elementos societales, incluidos en éstos sus valores y sus conflictos.

28/ Indices elaborados sobre la información contenida en "América Latina: distribución relativa de la población total por grandes grupos de edades, según países, período 1975-1980", CELADE, Boletín Demográfico, Año XI, N° 22, Santiago de Chile, julio de 1978.

29/ Una proyección de la CEPAL, efectuada bajo diversas hipótesis estima que para fines de siglo, la población en edades activas (15-64 años), representará cerca del 60% de la población total de la región. Esta población, a su vez, se caracterizará por una alta tasa de participación en la fuerza de trabajo, entre otras razones por el importante incremento en la población económicamente activa femenina, que crecería a una tasa media anual del 4% hasta fines de siglo. Véase CEPAL, Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 20, Santiago, 1978, p. 96.

/Dentro del

Dentro del estudio de estas relaciones, una de las que más ha preocupado, en gran parte por sus implicaciones para las políticas públicas, es la naturaleza de las interrelaciones entre el cambio demográfico y el desarrollo socioeconómico.30/ En síntesis, se trata de averiguar si los cambios sociales, culturales y políticos vinculados al desarrollo económico van aparejados a los cambios que comienzan con una declinación de la mortalidad primero y que terminan con baja fecundidad y mortalidad. Dada la importancia que tienen las condiciones generales de vida en los países para los menores en edades tempranas, los grupos más vulnerables de la sociedad, este aspecto de las relaciones entre el cambio demográfico y el desarrollo socioeconómico puede servir para alcanzar una primera aproximación a la diferente situación en que se encuentran los países de la región ante la evolución esperada de la cantidad de menores en edades tempranas.

En el cuadro 4 se han clasificado los países latinoamericanos en tres grandes grupos de acuerdo a los niveles de fecundidad y mortalidad alcanzados en cada uno de ellos.31/ El primer grupo de países (Argentina, Uruguay, Chile y Cuba) muestra tasas moderadas de fecundidad y bajas tasas de mortalidad. Son los países de la región que se encuentran relativamente más avanzados en el proceso de transición demográfica.32/ La segunda categoría de países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela), aunque todavía presenta tasas de crecimiento natural altas, similares o superiores al

---

30/ Este desarrollo socioeconómico va más allá que el mero crecimiento económico, pues incluye cambios en las estructuras sociales, culturales y políticas que pueden encontrarse asociadas a un crecimiento económico autosostenido. Sin aquéllos, puede haber crecimiento pero no desarrollo socioeconómico. Para un análisis

/promedio regional,

AMERICA LATINA (VEINTE PAISES): CLASIFICACIO

Indicadores
Tasa Global de Fecundidad (1970-1975)
Esperanza de vida al nacer (1970-1975)
Producto interno bruto por habitante (1960)
Producto interno bruto por habitante (1975)
Producto interno bruto industrial por habitante
Porcentaje de la población económicamente ac total empleada en la agricultura (1975)
Porcentaje de la población que reside en loc dades de 20 000 o más habitantes (1950)
Porcentaje de la población que reside en loc dades de 20 000 o más habitantes (1975)
Porcentaje de la población que reside en ciudades de 100 000 o más habitantes (1950)
Porcentaje de la población que reside en ciudades de 100 000 o más habitantes (1975)
Consumo de energía eléctrica (1960)
Consumo de energía eléctrica (1974)
Porcentaje de la población total que dispone de luz eléctrica (1970)
Consumo diario de proteínas por habitante (1971-1974)
Consumo diario de calorías por habitante (1971-1973)
Porcentaje de alfabetos en la población de 1 más años (cerca 1960)
Porcentaje de alumnos matriculados en la ens ñanza primaria entre los de 7 a 13 años (196
Maestros por 10 000 habitantes de 7 a 24 año (1970)

Fuente: CEPAL, Tendencias y proyecciones a la

Cuadro 4

N DE LOS PAISES SEGUN LA ETAPA DE DESARROLLO DEMOGRAFICO EN QUE SE ENCONTRABAN EN 1970-1975 Y ALGUNOS INDICADORES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN CADA GRUPO DE PAISES

	Grupo A: Argentina, Chile, Cuba, Uruguay	Grupo B: Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Venezuela	Grupo C		
			Subgrupo C (1): Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, República Dominicana	Subgrupo C (2): Honduras, Guatemala, Nicaragua, Perú	Subgrupo C (3): Bolivia, Haití
	Menos de 4	4.6 a 5.3 (excepto Colombia, 5.9)	Más de 6 excepto Guatemala (5.9) y Haití (5.8)		
	Más de 68 años, excepto Chile (62.4)	64 a 68 años, excepto Brasil (61.4) y Colombia (60.9)	57 a 64 años	52 a 54 años	46 a 48 años
	Más de 670 dólares	330 a 550 dólares, excepto Venezuela (918)	Menos de 320 dólares		
	Más de 870 dólares, excepto Chile (717)	580 a 770 dólares, excepto Panamá (967) y Venezuela (1 276)	Menos de 480 dólares		
(1960)	Más de 169 dólares	58 a 85 dólares	Menos de 55 dólares		
(1975)	Más de 220 dólares, excepto Chile (171)	110 a 165 dólares	Menos de 110 dólares		
iva	Menos de 28%, excepto Cuba (39%)	46 a 50%, excepto Venezuela (31%)	Más del 50%		
iva	Menos de 25%	37 a 43%, excepto Venezuela (23%)	Más de 43%, excepto México (42%)		
li-	Más de 35%	20 a 31%, excepto Costa Rica (18%)	Menos de 20%, excepto Perú (22%) y México (24%)		
li-	Más de 64%, excepto Cuba (45%)	43 a 64%, excepto Costa Rica (28%)	Menos de 40%, excepto Perú (45%)		
	Más de 23%	14 a 18%, excepto Brasil (13%)	Menos de 14%, excepto Paraguay, México y Ecuador (15%)		
	Más de 44%, excepto Cuba (34%)	32 a 38%, excepto Venezuela (46%) y Costa Rica (19%)	Menos de 27%, excepto Perú (35%)		
	Más de 420 kWh/hab.	210 a 350 kWh/hab., excepto Venezuela (600)	Menos de 125 kWh/hab. excepto México (295) y Perú (260)		
	Más de 920 kWh/hab., excepto Cuba (646) y Uruguay (765)	530 a 870 kWh/hab., excepto Venezuela (1 494)	Menos de 400 kWh/hab., excepto México (711) y Perú (477)		
	Más de 70%	47 a 65%, excepto Venezuela (76%)	Menos de 40%, excepto México (60%)		
	Más de 80 gramos	62 a 65 gramos, excepto Colombia (50)	Menos de 57 gramos, excepto Paraguay (81), Nicaragua (74) y México (66)		
	Más de 2 900 calorías	2 530-2 770 calorías, excepto Colombia (2 140)	Menos de 2 350 calorías, excepto Paraguay (2 842), México (2 732) y Nicaragua (2 598)		
y	Más de 88%	72 a 86%, excepto Brasil (61%)	Menos de 72%		
	Más de 91%	83 a 88%, excepto Brasil y Colombia (58%)	Menos de 78%, excepto Paraguay (90%) y República Dominicana (86%)		
	Más de 275 maestros, excepto Chile (188)	188 a 240 maestros, excepto Colombia (152)	Menos de 188 maestros, excepto Paraguay (210) y Perú (205)		

o plazo del desarrollo económico de América Latina, cuadernos de la CEPAL. Nº 20, Santiago, 1978, cuadro 34.

promedio regional, ya han alcanzado tasas decrecientes de fecundidad y esperanzas de vida al nacer que exceden los 60 años. El resto de los países de la región se encuentra agrupado en una tercera categoría, considerando que no muestran bajas significativas en sus tasas de fecundidad. Para desagregar más este numeroso grupo de países de la región, se han distinguido, dentro de esta tercera categoría, tres subgrupos, según el comportamiento de la mortalidad en ellos. Así, el último subgrupo de países agregaría a sus altas tasas de fecundidad las más altas tasas de mortalidad, en relación con los otros países de la categoría.

Cada grupo de países está caracterizado, además, por determinados indicadores socioeconómicos. Ellos corresponden a algunos de los indicadores usualmente utilizados para medir el producto, consumo de energía eléctrica, grado de urbanización, educación y nutrición. Haciendo abstracción de todas aquellas excepciones de que forzosamente debe presentar este tipo de clasificación (especialmente en el caso de Perú y México) y de lo incompleto que resulta el tomar sólo algunos indicadores que necesariamente ocultan diferencias entre los países, las cuales podrían precisarse en un análisis más detallado, se puede apreciar una notable relación entre los indicadores demográficos de cada categoría de países de la región y las características societales que dejan entrever los indicadores socioeconómicos.33/

En 1975, la América Latina y el Caribe contaban con un total estimado de 60 millones de niños menores de seis años. Para fines de siglo, los niños de esa edad llegarán a 97 millones. En el cuadro 5 se presenta la

---

33/ Los resultados de las investigaciones efectuadas para precisar la relación entre el proceso de transición demográfica y el desarrollo socioeconómico en la región han sido algo contradictorios. La mayoría de ellas se inclinó, en un principio, por rechazar una relación estrecha entre ambos procesos, al constatar que la fecundidad se ha mantenido alta aun en presencia de considerable desarrollo y que, independientemente de los niveles de desarrollo, la mortalidad ha tendido a bajar. Investigaciones recientes, sin embargo, de mayor precisión y uso más complejo de indicadores del desarrollo socioeconómico de la región tienden a confirmar la relación entre el nivel de desarrollo socioeconómico y el grado de avance en el proceso de transición demográfica. Para la más reciente evaluación de las publicaciones sobre esta materia, véase Raúl Urzúa, Investigaciones sociales relevantes para política de población en América Latina, documento presentado al Segundo Taller sobre prioridades de investigación para las políticas de población, Colombo, Sri Lanka, abril 26 al 28, 1978, pp. 47-51.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: POBLACION MENOR DE 6 AÑOS POR PAISES[a]. HIPOTESIS RECOMENDADA

País	1975		2000		Diferencia (en millones)	Porcentaje de variación
	Millones de menores	Porcentaje de la población total	Millones de menores	Porcentaje de la poblaoión total		
Argentina	3.0	(12.0)	3.3	(10.0)	0.23	7.5
Bolivia	1.0	(20.5)	1.7	(18.4)	0.70	70.1
Brasil	20.9	(19.0)	34.2	(16.1)	13.26	63.5
Colombia	4.2	(17.7)	6.2	(14.5)	1.95	46.1
Costa Rica	0.3	(16.6)	0.4	(13.2)	0.12	36.6
Cuba	1.3	(14.3)	1.3	(9.9)	-0.07	-5.4
Chile	1.4	(13.8)	1.7	(11.2)	0.27	19.1
Ecuador	1.4	(20.4)	2.6	(17.9)	1.20	85.1
El Salvador	1.0	(23.3)	1.6	(18.1)	0.61	63.1
Guatemala	1.3	(20.8)	2.3	(17.7)	0.95	73.2
Haití	1.0	(20.0)	1.9	(19.7)	0.91	88.9
Honduras	0.7	(23.0)	1.4	(19.6)	0.66	92.8
México	12.1	(20.4)	24.6	(18.6)	12.50	103.0
Nicaragua	0.5	(22.8)	1.0	(19.7)	0.49	92.0
Panamá	0.3	(18.5)	0.4	(13.2)	0.06	20.3
Paraguay	0.5	(20.4)	0.9	(17.1)	0.36	66.6
Perú	3.0	(19.4)	4.8	(16.3)	1.79	59.6
República Dominicana	1.1	(21.0)	1.4	(15.1)	0.31	27.8
Uruguay	0.3	(11.6)	0.4	(10.7)	0.04	12.3
Venezuela	2.4	(18.8)	3.7	(14.6)	0.36	56.8
Total América Latina	57.9	(18.5)	95.7	(16.1)	37.70	65.1
Caribe, otros países y territorios	1.5	(15.7)	1.4	(10.9)	-0.06	-4.2
Total región	59.4	(18.4)	97.1	(16.0)	37.64	63.3

Fuente: Datos tabulados sobre últimas cifras disponibles proporcionadas por CELADE, mayo 1979.

a/ Por redondeo de cifras, algunas diferencias y sumas no coinciden con totales.

/distribución por

distribución por países de la cantidad de menores de seis años en la región y la estimación de su variación hacia fines de siglo, según la hipótesis recomendada.

La agrupación por países de acuerdo a la fase en que se encuentran en el proceso de transición demográfica y la amplia gama de indicadores socioeconómicos considerados permiten una primera impresión de las muy diversas situaciones que deberán enfrentar los países en sus intentos de protección a la niñez en edades tempranas. Para varios de ellos, los bajos niveles de vida dificultan las distintas opciones y las posibles políticas. Para otros, parece mucho más factible que puedan iniciar o intensificar políticas en beneficio de sus menores en edades tempranas.

i) El primer grupo de países, formado por Argentina, Cuba, Chile y Uruguay, tiene ya en 1975 las proporciones de menores en edades tempranas más bajas de toda la región. Es el grupo que, globalmente, registra también los más altos índices económicos, de educación y alimentación entre los países. En su conjunto, estos países, que cuentan con el 15% de la población total de la región, tienen una población de niños pequeños que no supera al 10% del total regional.

Las perspectivas para el año 2000 en estos cuatro países son aún más singulares. Hacia fines de siglo, la población menor de seis años del conjunto de ellos no alcanzaría a superar al 7% del total de menores en edades tempranas en la región, incrementando en no más de unos 700 mil niños el total que actualmente tienen, en esas edades, los cuatro países. Todos ellos tendrán en su estructura de edades proporciones de menores similares o levemente superiores a los de países de regiones más desarrolladas.

El caso más notable es el de Cuba. Las proyecciones para fines de siglo indican que el país tendrá un 5.4% menos de población menor de seis años; se trata del único país de la América Latina que verá reducida en términos absolutos la cantidad de menores en este grupo de edad. Un resultado similar se espera solamente del conjunto de países y territorios del Caribe.

Para estos cuatro países de la América Latina, estas cifras globales dan una primera indicación de la magnitud que alcanzarán las necesidades adicionales de su población de menores. Todo hace suponer que éstas - dada

/la mejor

la mejor situación relativa del grupo en la región, según los indicadores socioeconómicos - podrán, comparativamente, ser atendidas en condiciones de mayor holgura, especialmente si se considera que la proporción de población en edades activas, en los cuatro países, se mantendrá en los niveles actuales ya altos, o tenderá a aumentar. Se puede anticipar que problemas como los de crecimiento y empleo, por ejemplo, tenderán a pesar más en las discusiones y formulaciones de políticas globales para estos países, y que en ellos se podrá intentar romper, con un menor esfuerzo relativo, los ciclos de pobreza en las primeras edades.

ii) En Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela, países del segundo grupo en la clasificación anterior, es en donde más se puede anticipar que una rápida transición demográfica, una vez iniciada una declinación en los niveles de fecundidad, se dará al mismo tiempo que los cambios asociados al desarrollo.34/ Por ello, serán de especial consideración el importante descenso relativo de su población menor de 15 años y consecuentemente, el incremento en la proporción de población activa en los distintos países. Sin embargo, el aumento de menores en edades tempranas en Brasil será similar al aumento promedio regional. Costa Rica, Colombia, Panamá y Venezuela, en cambio, bajarán sustancialmente su proporción de menores en la población total antes de fines de siglo. Brasil agregará más de 14 millones de menores en edades tempranas a los 21 millones que tenía en 1975; junto con México (perteneciente al tercer grupo de países) se verá en la necesidad de realizar esfuerzos adicionales derivados directamente del formidable aumento absoluto en el número de menores.

iii) En el grupo de países de la América Latina que todavía no muestra declinaciones significativas de fecundidad, las proyecciones indican que México, Nicaragua y Honduras alcanzarán a fines de siglo casi el doble, o más del doble, de la cantidad de menores de seis años que tenían en 1975. Se espera que todos los países de este grupo continúen con niveles de fecundidad relativamente altos. Si bien en todos ellos se anticipan hacia el año 2000 proporciones decrecientes de menores, sólo en algunos de ellos

---

34/ Esto resulta particularmente cierto en la evolución reciente de Costa Rica (ya mencionada), Colombia, Panamá y Venezuela. Véase Gerardo González, op. cit., p. 15.

/- República

- República Dominicana y Guatemala, por ejemplo - habrá disminuciones significativas. Para los países pequeños especialmente, el mantenimiento de estructuras por edades jóvenes mantendrá altas las relaciones de dependencia; les resultará particularmente oneroso, dada la estructura generalmente poco diversificada de su producción y los bajos ingresos, aunar los recursos para atender las necesidades básicas de su población joven.

iv) Para los países y territorios del Caribe, según las cifras globales del cuadro 5, se anticipa que continuará en los próximos 25 años su firme tendencia hacia el envejecimiento progresivo de su estructura por edades. Si bien su población total global aumentará a fines de siglo en más de 3,5 millones de personas, su población de menores de 6 años disminuirá en 60 000 niños hacia la misma fecha. A igualdad de otros factores, esta disminución global en su población de menores en edades tempranas hacia el último cuarto de siglo debería permitir avances significativos en todos aquellos indicadores socioeconómicos más estrechamente asociados al bienestar de la población joven.35/

Todo indica, pues, que hacia fines del siglo las necesidades globales de los menores en edades tempranas serán precisamente más agudas en los países de la región que hoy muestran más bajos niveles de vida. Por el contrario, puede preverse que en aquellos países en que dichos niveles son mejores, la atención de las necesidades básicas de su población más vulnerable se irá haciendo, a igualdad de otras condiciones, progresivamente más factible.

Para poder avanzar en el diseño de medidas que aumenten el bienestar de la población más desvalida en edades tempranas, sin embargo, es necesario conocer la extensión de la pobreza en la población. En la próxima sección, se describirá la extensión de la pobreza en los hogares de la región y la evolución esperada de la situación de los menores en edades tempranas en estos hogares pobres.

35/ De hecho, de continuar las tendencias, no se espera que se incremente en más de 30 000 niños y adolescentes la población total menor de 15 años que había en el Caribe en 1975.

IV. EXTENSION Y EVOLUCION DE LA POBREZA EN LA REGION

A medida que las ideas contenidas en las nuevas estrategias de desarrollo vayan penetrando en personas e instituciones, aumenta la probabilidad de que el alivio de la pobreza sea uno de los elementos constitutivos en las políticas de los países. Necesariamente, muchas de las medidas dirigidas a los menores deberán ser mediatizadas por las familias y la comunidad, y por ello resulta importante conocer la extensión de la población pobre. Concretamente, para el diseño de un conjunto de medidas coherentes y sistemáticas en relación con el problema, lo primero que se requiere es tener una estimación de la cantidad de población que se encuentra en situación de pobreza, de las posibilidades institucionales de paliar o erradicarla, y de las principales características previstas en relación con su evolución.

1. Las concepciones operacionales de la pobreza

Uno de los aspectos críticos es el de los criterios para identificar el estado o la condición de pobreza. A pesar de tanto análisis, no existe todavía un consenso general sobre cómo definirla y medirla. Después de varios años de aplicación del "war on poverty" y de un considerable aparato administrativo y de información, la cifra de pobres en los Estados Unidos, según diversas fuentes, oscilaba entre 20 y 70 millones. La sola discrepancia entre ingresos y gastos de las familias hacía bajar en un millón los siete y medio millones de pobres calculados según su ingreso disponible en el Reino Unido en 1960.36/ En Chile, la utilización de los mismos indicadores lleva, según un estudio, a concluir que el 21% de la población es extremadamente pobre y, según otro (que utiliza un criterio distinto para establecer los mínimos) a que el porcentaje de pobres es del 60%.37/ Ejemplos como éstos son la regla, más que la excepción, en los estudios de pobreza.

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

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

/Las razones

Las razones para ello no son, desde luego, meramente técnicas, aunque no escasean los problemas de esta índole. Una de las personas con más experiencia en la materia señalaba que "Contar a los pobres es un ejercicio en el arte de lo posible. Para decidir quién es pobre las oraciones son más relevantes que los cálculos porque la pobreza... está en los ojos del que ora. (El cálculo) de la pobreza es un juicio de valor; no es algo que uno puede verificar o demostrar, excepto por inferencia o convencimiento".38/ Al subjetivismo, debe agregarse la dificultad de conceptualizar un fenómeno que depende esencialmente del contexto social en que se da.

Mucho se afirma que esta dificultad es inherente al concepto de pobreza y que ella desaparecería con una conceptualización más explícita. Lo que se olvida a menudo es que las conceptualizaciones sólo son explícitas ante el cuerpo teórico del cual derivan. Y en el caso de pobreza, la preocupación por construir este cuerpo teórico ha estado relativamente ausente. Siervos, proletarios, oprimidos, marginados, pueblo, masa y también pobres, son otras tantas formas de identificar clases, estratos o grupos que están en situación desventajosa en sistemas de estratificación históricamente condicionados.39/ Pero también cada uno de estos grupos tiene roles diversos en la sociedad, de acuerdo con el sistema concreto en que esté inserto. En parte, los conceptos de pobreza se derivan necesariamente de las posiciones que se tomen con respecto a estas dimensiones, y todo ello queda reflejado en concepciones distintas del fenómeno. Estas influirán luego en toda la gama de decisiones operacionales que deban tomarse para el estudio de la pobreza.

En los estudios sobre pobreza adquiere importancia la línea o umbral de pobreza, esto es el criterio (y los aspectos operativos consiguientes) utilizado para dividir los pobres de los no pobres. Utilizaremos

---

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

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

/este aspecto

este aspecto de los estudios para mostrar los diferentes tipos de conceptos y mediciones que se utilizan para identificar los estratos pobres.40/

Existen dos grandes grupos de conceptos operacionales para delimitar la pobreza: subjetivos y objetivos. En las mediciones subjetivas es cada persona o familia quien evalúa su situación, y esa percepción identifica los estados de pobreza. En los conceptos operacionales objetivos, se aplican criterios externos preestablecidos (cuantía de ingresos, consumo de alimentos, acceso a servicios, etc.) para responder a las interrogantes y determinar quiénes son o no son pobres.

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

---

40/ En lo que es ya un considerable volumen de publicaciones, sobre estos temas pueden consultarse: Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979; CEPAL, Bibliografía sobre pobreza, Santiago, E/CEPAL/LIB.16, junio 1978; Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos, CEPAL, documento mimeografiado, mayo de 1978, y Notas sobre una estrategia de desarrollo tendiente a eliminar pobreza, CEPAL, documento mimeografiado, junio 1978; A.K. Sen, "Three Notes on the Concept of Poverty", Income Distribution and Employment Programme, WEP 2-23/WT 65, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra; Jan Drewnowski, "Poverty: its Meaning and Measurement", Development and Change, N° 8, Londres, abril de 1977; Franco, op. cit.; S. Anand, The Definition and Measurement of Povery, documento mimeografiado, Banco Mundial, 1976; Drewnowski, On Measuring and Planning the Quality of Life, The Hague Institute of Social Studies, 1974; M. Rein, "Problems in the Definition and Measurement of Poverty", en P. Townsend, ed., The Concept of Poverty, American Elsevier Publishing Co. Inc., Nueva York, 1970, pp. 46-73; Orshansky, op. cit.; E.J. Hobsbawm, "Poverty", International Encyclopedia of the Social Sciences, Nueva York, Mac Millan and Free Press, 1968, Vol. 12, pp. 398-404 (hay versión española: "Pobreza", en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Madrid, Aguilar, 1976, Vol. 8, pp. 288-293); y Deborah I. Offenbacher "The Proper Study of Poverty: Empirical vs. Normative Perspectives" en Waxman, Chaim Isaas (ed.), Poverty, Nueva York, Grosset & Dunlap, 1968, pp. 37-63.

/operacionales objetivas.

operacionales objetivas. Dentro de éstas, a su vez, se distinguen concepciones de pobreza absoluta y concepciones de pobreza relativa.

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

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

Actualmente se utiliza una amplia variedad de indicadores de pobreza o de combinaciones de ellos. Por el momento, no existe ningún indicador ni combinación de indicadores que no haya sido criticado en su construcción o tachado de incompleto, arbitrario o parcial. Esta variedad incluye indicadores simples, como la consideración de ingresos mínimos; algo más complejos, como los que intentan reflejar niveles de subsistencia o mínimos para mantener niveles de salud; con dimensiones societales como aquellos que procuran medir ciertas necesidades que exigen una supervivencia socialmente aceptable; e indicadores más complejos aún, que tratan de medir varias

/dimensiones de

dimensiones de los componentes del nivel de vida. Cuando se requieren indicadores físicos o de necesidades de subsistencia, tienden a utilizarse los del tipo alimentario-nutricional, como el consumo de calorías y proteínas, o alguna combinación de éstos con indicadores de salud y saneamiento ambiental.

2. Estimaciones de la evolución y extensión de la pobreza en América Latina

Aun reconociendo las dificultades conceptuales y metodológicas inherentes a las mediciones de la pobreza, diversos organismos han adelantado estimaciones sobre la evolución y la extensión de ésta en la región. Las estimaciones existentes están basadas en concepciones operacionales objetivas, y dentro de ellas se ha tendido a privilegiar los intentos de medición absoluta de la pobreza.41/

i) Se estima que la mitad de la población de América Latina, alrededor de 1960, vivía en situación de pobreza y que un 26% de su población total era indigente.42/ En términos de cantidad, ello significaba la existencia de 110 millones de pobres y 56 millones de indigentes. Diez años más tarde,

---

41/ Un ejemplo del empleo de este tipo de indicadores lo constituye el procedimiento seguido por la CEPAL para fijar líneas de pobreza en sus estudios de los diferentes países de la región. Para cada país, se fijaron estándares de tipo alimentario-nutricional. Estos estándares fueron luego traducidos a una canasta de alimentos de bajo costo capaz de satisfacer las necesidades establecidas, y que se aproximara a los hábitos de consumo de alimentos de la población del respectivo país. Una vez fijado el costo de adquisición de cada canasta, éste pasó a determinar el nivel absoluto de línea de indigencia. El ingreso que además permitía cubrir los otros rubros de un presupuesto mínimo determinó una segunda línea, la línea de pobreza. El procedimiento aplicado está expuesto en detalle en Oscar Altimir, op. cit., Cap. V, y los valores de las líneas de indigencia y pobreza estimadas para once países de la región, por áreas urbanas y rurales, en el cuadro 11, p. 56, de la misma fuente.

42/ Esta estimación para 1960, está contenida en Sebastián Piñera, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, CEPAL, Santiago 1978, y está basada en cálculos efectuados sobre la evolución de la pobreza en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Perú, y en las estimaciones de la CEPAL sobre la distribución del ingreso en la región. El porcentaje de la población pobre incluye a los indigentes.

/se estimaba

se estimaba que la cantidad de pobres de la región había aumentado ligeramente, pero que su incidencia en la población total había disminuido. En el transcurso de ese decenio se constata, también que, dentro del estrato de pobres, los incrementos de los ingresos medios por habitante habían sido mucho menores entre los más pobres de los pobres que en el resto de las categorías de pobreza.43/

ii) Coincidiendo con el interés despertado por las nuevas estrategias de desarrollo y con la disponibilidad relativa de datos más confiables y válidos, las estimaciones regionales de la extensión de la pobreza se hacen más numerosas para alrededor del año 1970. En toda la región, alrededor de 1970, existían unos 113 millones de pobres, de los cuales unos 72 millones estaban en áreas rurales y poco más de 40 millones en las urbanas.44/ Todas las estimaciones coinciden en que, a principios de la década, la pobreza en América Latina era un fenómeno mayoritariamente rural; se estima que un 62% de la población rural era pobre, contra alrededor de un 26% de la población urbana. Del total de pobres de la región, aproximadamente la mitad de ellos (al igual que en 1960) seguía viviendo en condiciones de indigencia.

43/ Ver Molina y Piñera, op. cit., pp. 17-19.

44/ Esta estimación de la extensión de la pobreza en la región corresponde a la efectuada por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, CEPAL, (véase Molina y Piñera, op. cit., p. 13) y está basada en la metodología ya descrita y los trabajos efectuados en la CEPAL por Oscar Altimir. Ella equivale a estimar en un 40% la población en situación de pobreza de la región. Otras conocidas estimaciones para ese año incluyen la efectuada por PREALC-OIT, elaborada sobre la base de los datos contenidos en O. Altimir, op. cit., que estima en 46% la incidencia de la pobreza en América Latina. Véase PREALC-OIT, Empleo, distribución del ingreso y necesidades básicas en América Latina, documento de trabajo, 148, junio, 1978, cuadro 1-1, pp. 1-3. Anteriormente, la OIT, op. cit., y el Banco Mundial, op. cit., estimaron en 43% y 19% respectivamente, el porcentaje de pobres en la región. La estimación del Banco Mundial, efectuada con datos disponibles alrededor de 1969, está basada en una única línea global aplicada a las regiones en desarrollo. Esta línea se determinó considerando la situación de Asia, la región con mayor incidencia de la pobreza de todas las regiones en desarrollo. Comparada con el procedimiento empleado por la CEPAL descrito anteriormente, esta línea representa un indicador de pobreza demasiado bajo para la región. En adelante, el desarrollo de las estimaciones está basado en las cifras de 1970 adelantadas por la CEPAL, considerando las definiciones de urbano y de rural de fuentes oficiales y las proyecciones de población publicadas por CELADE.

/iii) Considerando

iii) Considerando la estructura de la incidencia de la pobreza a principios de la década como base para las proyecciones hacia 1980, la población total en situación de pobreza se puede estimar para ese año en 147 millones de habitantes en la región.45/ De ellos, unos 67 millones estarían en las zonas urbanas, y 80 millones en las áreas rurales.46/

Si las mismas situaciones que sirven de base a estos cálculos se proyectan al año 2000, hacia fines de siglo habría 245 millones de pobres, de los cuales 160 millones vivirían en zonas urbanas y 85 millones en zonas rurales; para la región en su conjunto, la situación de pobreza se concentraría

---

45/ Otras estimaciones sobre la incidencia de la pobreza, alrededor de 1980, incluyen las de PREALC: "de mantenerse las proporciones de pobreza por países, hacia 1978 unos 155 millones de personas no estarían satisfaciendo sus necesidades básicas", (PREALC, Empleo, distribución del ingreso..., op. cit., p. 1-1); por otra parte, de considerarse los valores de las líneas de pobreza constantes y suponiendo que el incremento del ingreso por habitante de los distintos grupos de la población durante el período 1970-1977 fuese igual al del ingreso medio por habitante, el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica estima que en 1977 la incidencia de la pobreza habría bajado al 33% en la América Latina, con un total de alrededor de 112 millones de pobres para ese año. Véase Molina y Piñera, op. cit., p. 19.

46/ Este cálculo está apoyado en la hipótesis de que las líneas de indigencia y pobreza totales para la región incrementaron sus valores reales promedio en la misma proporción que aumentaron los ingresos totales promedios de ese 40% más pobre en 1970. En otras palabras, se presume que la totalidad de los incrementos de los ingresos de los pobres es consumido en las nuevas composiciones y valores reales de las "canastas" de bienes y servicios primitivamente calculadas para las líneas de indigencia y pobreza. La distribución rural-urbana, por otra parte, fue estimada considerando la migración rural-urbana esperada para la región y los totales resultantes según la hipótesis media de las proyecciones de CELADE. Tanto en la estimación de la migración, como en la de la reclasificación de lugares que pasan a ser urbanos por el aumento de su población, se consideró la incidencia de la pobreza en esta población como similar a la de la estructura de la pobreza rural de la región en 1970. Aun así, es muy probable que estas proyecciones subestimarán el impacto de las migraciones y reclasificación de núcleos. En el período 1950-1970, se ha estimado que ambos factores explicaron el 55% del crecimiento urbano absoluto. De haber utilizado este coeficiente en el cálculo de las proyecciones ya en 1980 habría ligeramente más pobres urbanos que rurales en la región. Véase, Fernando Gatica, La urbanización en la América Latina: 1950-1970; Patrones y Areas Críticas, Documentos para seminarios, CELADE, agosto de 1978, p. 28.

/en las

en las ciudades. En el espacio de menos de una generación, la pobreza será un fenómeno mayoritario y predominantemente urbano.47/

3. Indicaciones del esfuerzo necesario para aliviar la pobreza

Las estimaciones sobre incidencia de la pobreza permiten una primera aproximación a la magnitud de la tarea que espera a los países en sus intentos de aliviarla o erradicarla. Estas aproximaciones pueden efectuarse desde dos enfoques diferentes. Uno de ellos consiste en estimar los déficit de pobreza (poverty gaps) y sobre esa base calcular la cantidad de recursos que es necesario transferir a los pobres para que puedan abandonar su condición de tales.48/ Por otra parte, también puede medirse la insuficiencia del ingreso de los pobres estimando directamente las deficiencias de éste en relación con las necesidades consideradas básicas.

a) Para la región en su conjunto, y haciendo abstracción por el momento de considerables diferencias entre los países, el valor monetario requerido para elevar el ingreso de todos los pobres hasta alcanzar la línea o umbral de pobreza era equivalente, en 1970, y sobre estimaciones realizadas para 19 países de ella, a cerca de 6% del total de los ingresos disponibles de las personas; a un 12% del ingreso disponible del 10% con mayores ingresos personales; a un 5% del ingreso regional, y a un 4.5% del producto interno bruto latinoamericano.49/ Medido como proporción del gasto público, este valor medio se eleva al 22%, todo ello suponiendo teóricamente que no haya filtraciones y que cada familia o individuo pobre reciba

---

47/ De hecho, según esta base de cálculos, el equilibrio en la cantidad de pobres rurales y urbanos de la región se produciría a muy corto plazo: en 1984.

48/ Esto equivale al concepto de déficit de pobreza absoluta. Este concepto está representado por la cuantía de recursos que sería necesario transferir en los estratos pobres, sin filtraciones, por unidad de tiempo, para que éstos abandonaran su condición de pobreza.

49/ Estas estimaciones se encuentran en Molina y Piñera, op. cit., pp. 14-15.

/el monto

el monto exacto de unidades de transferencia que le corresponde para salir del estado de pobreza.50/

b) En lo que respecta a la cuantía de recursos necesaria para cubrir los déficit en materia de algunas necesidades básicas de los pobres, las estimaciones regionales disponibles, aunque preliminares, pueden servir como primera indicación.51/ Tomando como punto de partida los costos de las canastas utilizadas para determinar las líneas de pobreza e indigencia de 1970 y los déficit calóricos previstos para el total de la región, se ha estimado que el costo del déficit nutricional de América Latina fluctuaría entre valores equivalentes al 1 y 2.5% del producto interno bruto regional. El costo adicional de proveer de seis años de enseñanza básica a todas las cohortes futuras, si se supone que el costo medio por alumno actual permanece constante y no se incurre en gastos adicionales para atraer y retener a los alumnos en el sistema educacional, equivaldría a montos que fluctúan entre un 0.3% y un 0.5% del mismo producto. Sobre la base de estimaciones preliminares para Brasil, puede preverse que el gasto en salud debería incrementarse en montos que oscilan entre un 1 y un 1.5% de ese producto para lograr niveles mínimos de cobertura. Las transferencias necesarias para que las familias pobres con déficit habitacional puedan invertir en vivienda lo que gastan en promedio por este mismo rubro las familias en la línea de pobreza, ha sido estimado en otro 1% de ese producto bruto interno.

50/ Peligroso y erróneo sería derivar de estas cifras un fácil optimismo. Lo que puede afirmarse con certeza es que, desde el punto de vista de los ingresos generados por el conjunto de las economías latinoamericanas, el problema de alivio a la pobreza tiene cada vez mayor relación con las imperfecciones en la distribución de los ingresos, y menos con la insuficiencia de recursos. Pero el incremento permanente de los ingresos exige inversiones, más que transferencias, y además estas últimas no pueden efectuarse sin filtraciones importantes. Al respecto, ejercicios efectuados con relaciones incrementales capital-producto de 3.0 y 3.5 respectivamente, y otras consideraciones que hacen menos restrictiva la evolución esperada, llevan a la conclusión que para subsanar el déficit de necesidades básicas en América Latina hacia el año 2000, se requerirán incrementos anuales en el crecimiento de la inversión de 1.7 puntos, y tasas de crecimiento anuales del orden del 7.5%. (PREALC, op. cit., pp. 29-39, punto II.)

51/ Todas las estimaciones que contiene este párrafo aparecen en Molina y Piñera, op. cit., pp. 16-17.

/En síntesis,

En síntesis, estas cifras preliminares indican que el costo de cubrir los déficit de los pobres en los rubros de nutrición, salud, educación y vivienda (suponiendo que todo el gasto adicional les beneficie directamente, sin filtraciones) fluctuaría entre el 3.5 y el 5.5% del producto bruto de la región, estimación que es similar al déficit de pobreza expresado anteriormente como proporción del producto interno bruto.

4. Extensión de la pobreza en diferentes países

Las diversas estimaciones de la pobreza que se han formulado corresponden a promedios regionales. Como todos los promedios, son mediciones de tendencias que suelen esconder importantes diferencias entre los valores de la distribución. En el caso de las mediciones de pobreza regionales, es particularmente importante destacar que muchos de estos promedios no reflejan adecuadamente la heterogeneidad de la distribución de los valores considerados a nivel nacional.52/

Esta heterogeneidad queda ilustrada en las estimaciones de la incidencia de la pobreza para diez países de la región que se presentan en el cuadro 6. En todos los países considerados, la incidencia de la pobreza rural es mayor que la urbana, pero las proporciones respectivas demuestran gran variación entre países. Estas estimaciones resultan del análisis de encuestas de hogares realizadas en los países alrededor de 1970, y deben considerarse como aproximaciones gruesas a la extensión de la pobreza a niveles nacionales.53/ El conjunto de países considerados en el cuadro

---

52/ Mucho menos pueden mostrar la importante pero menos documentada heterogeneidad dentro de cada uno de los países. Las diferencias entre regiones, entre zonas urbanas y zonas rurales, y entre dimensiones de la pobreza, muestran un cuadro bastante más variado que lo que comúnmente se cree. Para algunos ejemplos, ver Rolando Franco, op. cit., p. 133; René Cortázar, Necesidades básicas y extrema pobreza, Estudios de CIEPLAN, Nº 17, 1977, passim; e Indicadores sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe, UNICEF-CEPAL, Santiago, 1979.

53/ Véanse las advertencias en este sentido del propio autor en Oscar Altimir, op. cit., pp. 62-64 y en "Estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población: Una evaluación de confiabilidad", CEPAL-BIRF, agosto de 1975.

/Cuadro 6

Cuadro 6

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA, ALREDEDOR DE 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Brasil	35	73	49	15	42	25
Colombia	38	54	45	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	5	7	6
Chile	12	25	17	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
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL N° 27, Santiago de Chile, 1979, cuadro 12, p. 63.

/representa más

representa más del 80% de la población total de América Latina, y sobre esta base se ha estimado la incidencia de la pobreza en la región.

Similar heterogeneidad se observa en los indicadores del esfuerzo relativo que los distintos países deberán realizar para mejorar la situación de pobreza en sus territorios. A modo de ejemplo, los déficit de pobreza absoluta expresados como porcentajes del ingreso disponible de las personas fluctuaban en 1970 entre un 0.6% y un 20%, en estimaciones sobre nueve países de la región. Para los mismos países, el déficit expresado como porcentaje del gasto público oscilaba entre el 3% y valores superiores al 100%. Estas estimaciones muestran diferencias apreciables entre los países en cuanto a la posibilidad de efectuar transferencias, especialmente por la vía de un aumento y redistribución del gasto público. En el cuadro 7 aparecen las estimaciones de los déficit de los hogares en situación de pobreza expresados como fracción del ingreso total de los hogares y como porcentaje del ingreso total de las personas clasificadas como no pobres en los respectivos países. Ambos indicadores pueden ofrecer sólo una idea de la magnitud de los recursos y probables tensiones sociales que significaría para cada país el iniciar o intensificar estrategias tendientes a erradicar la pobreza.

Con todo, el conjunto de estas estimaciones indica que, mediante la efectiva aplicación de políticas adecuadas, incluso con niveles de recursos productivos similares a los actuales, una buena parte de los países de la región podría, en un plazo razonable, mejorar considerablemente la condición de la población identificada como pobre.

5. La incidencia de la pobreza y la situación de los menores en edades tempranas

La diversidad observada en los diferentes países de la región en cuanto a sus indicadores de incidencia de pobreza y de los esfuerzos requeridos para paliarla muestra, sin embargo, y salvo excepciones marginales que, a igualdad de otros factores, la extensión de la pobreza en los países determinará la magnitud de los esfuerzos relativos que éstos deberán realizar para intentar disminuirla o erradicarla.

/Cuadro 7

Cuadro 7

INCIDENCIA NACIONAL DE LA POBREZA Y MEDIDAS DE INSUFICIENCIA DE INGRESO DE LOS POBRES ALREDEDOR DE 1970

(Porcentajes)

País	Incidencia	Porcentaje sobre ingreso total de hogares	Porcentaje sobre ingreso total de no pobres
Argentina	8	0.6	0.6
Brasil	49	7.0	7.6
Colombia	45	8.0	8.8
Costa Rica	24	3.6	3.8
Chile	17	2.1	2.2
Honduras	65	17.4	20.9
México	34	4.1	4.3
Perú	50	11.8	13.1
Venezuela	25	2.5	2.6

Fuente: Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, 1979, cuadro 14, p. 69.

Debemos esperar entonces, que la extensión de la pobreza también esté vinculada con muchos otros factores y, entre ellos, con la situación global de la infancia. Esta situación global depende, entre otros factores, de los niveles de ingresos de las familias y de la capacidad de los países para realizar inversiones y gastos sociales que vayan en directo beneficio de las familias y niños en condición de pobreza. Una primera aproximación a las relaciones existentes entre la incidencia de la pobreza en los países y la situación global de la niñez en edades tempranas se presenta en el cuadro 8.

En este cuadro aparecen tres niveles de países de acuerdo a las estimaciones de la extensión de la pobreza en sus territorios; como indicadores globales de la situación de la niñez en edades tempranas, se han elegido diferentes medidas de la mortalidad infantil. Una de estas medidas, la

/Cuadro 8

Cuadro 8

INCIDENCIA DE LA POBREZA Y ALGUNOS INDICADORES DE LA SITUACION DE LA NIÑEZ EN EDADES TEMPRANAS

(Alrededor de 1970)

Porcentaje bajo línea de pobreza	País	Tasa de mortalidad 1-4 años	Porcentaje de muertes por enfermedades infecciosas o parasitarias	Tasa de mortalidad infantil	Probabilidad de morir (por mil) (0-2 años)	
					Años de estudio de la madre	
					Ninguno	10 y más
Más del 45%	Honduras	19.3	83.0	126	171	35
	Perú	12.5	78.3	135	207	70
	Brasil	-	-	108	-	-
Entre 25 y 45%	Colombia	10.3	69.0	75	126	32
	México	9.8	70.4	69	-	-
Menos de 25%	Costa Rica	5.0	56.5	66	125	33
	Chile	3.8	43.0	71	131	46
	Argentina	3.3	-	61	96	26
	Uruguay	1.3	37.0	54	-	-

Fuente: Indicadores sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe, UNICEF-CEPAL, Santiago de Chile, 1979, cuadro 39, p. 90.

/probabilidad de

probabilidad de morir de 0 a 2 años según el nivel de instrucción de la madre, es especialmente importante, pues se ha comprobado que la educación de los padres está asociada a la condición de pobreza de las familias y muy vinculada a las distintas categorías de estratos socioeconómicos.54/

El cuadro muestra con claridad que, en general, a mayor extensión de la pobreza en los países, mayores son los peligros asociados a la situación de los menores en edades tempranas. Ello queda especialmente explicado a través de las tasas de mortalidad infantil, de la tasa de mortalidad de niños entre 1 a 4 años y del porcentaje de muertes por enfermedades infecciosas y parasitarias, que están claramente relacionadas con deficiencias de saneamiento e higiene ambiental.

Sin embargo, cuando se introduce un indicador (el riesgo de morir) asociado a estratos socioeconómicos, la relación entre la extensión de la pobreza y la situación global de la niñez en edades tempranas puede especificarse más. En efecto, a menor nivel de instrucción de la madre, las probabilidades de morir en la temprana infancia tienden a mantenerse altas, cualquiera sea el nivel de extensión de la pobreza de los países.55/ Por el contrario, en los niveles socioeconómicos altos, estas probabilidades de morir se mantienen bajas, sea cual sea la extensión de la pobreza en el país. Estos resultados sugieren que los peligros y carencias de la situación global de la niñez tienen mayor relación con la condición de pobreza como tal que con la diferente extensión de la pobreza en los distintos países.

54/ Tan estrecha se supone esta relación que, en los estudios de los cuales se obtuvieron estos datos, los años de instrucción de la madre constituyen precisamente el indicador de su estrato socioeconómico. Véase Hugo Behm y Domingo A. Primate, "Mortalidad en los primeros años de vida en la América Latina", Notas de población, Año VI, Nº 16, abril de 1978, p. 37.

55/ Para efectos de claridad en la exposición, se ha destacado especialmente lo que sugiere la distribución de los pocos datos disponibles para los países, y no la posible explicación de las pocas excepciones obvias que contienen los indicadores. Con este mismo predicamento, puede observarse la relación existente entre los niveles de extensión de la pobreza, las fases en la transición demográfica de los países, y los indicadores socioeconómicos correspondientes a cada fase. Véase la parte III, apartado 4 de este mismo documento.

/Esta última

Esta última proposición puede interpretarse como una indicación preliminar de que muchas de las diferencias comprobadas en la situación de la niñez en edades tempranas pueden explicarse mejor a través de la condición global de pobreza en que deben desarrollarse la familia y la niñez, que a través de las eventuales diferencias en los indicadores comúnmente utilizados para medir el nivel de vida en la región y dentro de cada uno de los países.

Antes de analizar algunas de estas relaciones con mayor atención a la luz de los datos disponibles, parece necesario indicar las características más notables que tendrá la evolución esperada de la niñez en situación de pobreza.

6. Estimaciones de evolución de la pobreza en los niños menores de seis años

Aun cuando el diseño de estrategias y políticas dirigidas a los niños pobres en edades tempranas debe considerarse todo el espacio social y cultural de las familias y comunidades pobres, es fundamental tener una visión global de la cantidad de beneficiarios potenciales directos de esas políticas. Al determinar la extensión de la pobreza regional en relación con los niños se ha establecido que su evolución tendrá probablemente las siguientes características:56/

56/ Para las proyecciones de los menores de seis años, además de considerar la relación entre incrementos de ingresos y necesidades básicas, la migración y reclasificación de localidades rurales y urbanas, se han efectuado ajustes y estimaciones por: a) los efectos en los diferenciales de fecundidad y mortalidad que resultan de los incrementos de ingresos y b) el efecto de una redistribución de ingresos que, a partir de 1980, beneficiaría al 40% más pobre por sobre los incrementos en sus necesidades básicas. De no ser por esta última condición, avalada por la noción que existirá un creciente interés en transferencias que beneficien directamente a los menores en edades tempranas, la proyección al 2000 del total de pobres menores de seis años debería incrementarse en alrededor de un 10%. Todos estos ajustes y estimaciones siguen de cerca los diferenciales de fecundidad y mortalidad por estratos de ingresos y las hipótesis (especialmente la llamada de política) desarrolladas por Angel Fucaraccio para sus proyecciones hasta fines de siglo. Véase su trabajo Algunos efectos del desarrollo sobre la población, CELADE, Santiago de Chile, agosto de 1977.

/i) En

i) En 1970, la población de los menores de seis años en situación de pobreza podía estimarse en unos 27.7 millones de niños. Para 1980, esta cantidad habría aumentado a 35.5 millones y, para fines de siglo, se estima que no bajaría de los 51 millones.

ii) En relación con su proporción dentro del total de pobres de la región, la incidencia de los menores de seis años en situación de pobreza irá progresivamente disminuyendo.57/ En 1970, una cuarta parte de los pobres eran menores de seis años. Hacia fines de siglo, se estima que esta proporción bajaría a alrededor de una quinta parte de la población total en condiciones de pobreza.

iii) Aun considerando un determinado incremento en beneficios directos a los pobres en edades tempranas, el total de niños pobres continuará siendo poco más de la mitad del total de niños menores de seis años de la región. Hasta fines de siglo, esta proporción debe variar entre un 51 y un 53% del total de menores.

iv) En 1970, los niños pobres urbanos en edades tempranas constituían alrededor del 32% del total de niños de las mismas edades que vivían en áreas urbanas de la región. Para 1980, esta proporción se elevará al 37% y para el año 2000 se anticipa que no menos de un 44% de los menores en edades tempranas de los pueblos y ciudades de la región vivirán en condiciones de pobreza.

v) En las áreas rurales de la región, diez años atrás podía estimarse que un 73% de los niños menores de seis años eran pobres. Para 1980, tres cuartas partes de todos los niños en edades tempranas serán pobres y, de mantenerse en forma similar la actual estructura de la pobreza rural, la estimación hacia fines de siglo indica que esta proporción no bajaría del 70%.

vi) Como sucede en las estimaciones sobre la extensión global de la pobreza, el cambio más sobresaliente en la condición de pobreza de los menores de seis años de la región se producirá en su localización espacial.

57/ Principalmente esto se debe al efecto esperado de los diferenciales de fecundidad y mortalidad hasta fines de siglo en la región.

/En 1970,

En 1970, un tercio de los niños pobres vivía en localidades urbanas. Diez años más tarde, un 42% estará en áreas clasificadas como urbanas; y, para fines de siglo, ese porcentaje será de un 61%.58/ En el cuadro 9 se presenta un resumen de este cambio esperado en la localización espacial de los pobres en edades tempranas.

Cuadro 9

MENORES DE SEIS AÑOS EN CONDICION DE POBREZA: ESTIMACIONES PARA AMERICA LATINA

(En millones)

Menores de 6 años en situación de pobreza	Años		
	1970	1980	2000
Totales	27.7	35.5	51
Urbanos	9.0	14.8	31
Rurales	18.7	20.7	20

Fuente: Estimaciones del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina.

Este cambio esperado en la localización espacial de los pobres pone de manifiesto la importancia de conocer las características de los procesos migratorios en la región. Entre éstas, son especialmente pertinentes para los problemas relacionados a la niñez pobre, las referentes a la tipificación socioeconómica de los migrantes.59/

58/ La migración rural-urbana es selectiva por edad. Los efectos de esta selectividad sobre las estructuras de edades de las diferentes áreas producirá probablemente alrededor de 1986 el equilibrio entre los totales rurales y urbanos de pobres en edades tempranas. Estos mismos efectos explican el que la proporción esperada del total de pobres urbanos dentro de la extensión total de la pobreza hacia fines de siglo en la región sea mayor que la respectiva proporción aplicada a los menores de seis años.

59/ Para los análisis de las publicaciones sobre los procesos migratorios y sus consecuencias, véanse los siguientes trabajos de Raúl Urzúa, Determinantes y consecuencias de la distribución espacial de la población en América Latina, documentos de seminarios, CELADE, enero de 1978; "El desarrollo y la población en América Latina. Revisión de estudios recientes", CELADE, Grupo Internacional de Evaluación, Santiago de Chile, 1979 y op. cit., pp. 129-189.

/Las investigaciones

Las investigaciones efectuadas revelan que prácticamente el único patrón generalizable a los procesos migratorios de la región, es el que éstos están compuestos mayoritariamente por adultos jóvenes entre 15 y 29 años. Entre los grupos de edad que migran en menor proporción desde las áreas rurales se encuentran los menores en edades tempranas, lo que explica, en parte, las mayores proporciones de jóvenes en la estructura por edades de la población rural de la región y las altas proporciones de pobres menores de seis años en la población rural.60/

Una de las tesis que se ha mostrado como errónea o exagerada es la arraigada convicción de que el típico migrante no estaba en condiciones de adaptarse al medio urbano, formaba parte de los estratos menos educados de la población, era incapaz de encontrar empleo productivo y finalmente, caía en la frustración y la radicalización política.61/ Mediante comparaciones

---

60/ En O. Argüello, "La pobreza en Venezuela, características sociodemográficas de las familias pobres", borrador para discusión, CELADE, julio, 1979, se encuentran indicios de que en años más recientes esta situación estaría modificándose, pues una mayor cantidad de familias migran con hijos en edades tempranas desde las áreas rurales. La misma observación se desprende de los estudios anteriores de J. Arévalo, "Migraciones", en Encuesta demográfica nacional de Honduras, Fascículo V, Dirección General de Estadísticas y Censos de Honduras y CELADE, octubre, 1975 e "Informe sobre migración interna en Perú", documento de análisis de la Encuesta Demográfica Nacional de Perú, CELADE, 1978, (versión preliminar). Aún más, a la luz de ciertos datos recientes, es posible pensar que el menor número de hijos actúa como condicionante positivo en la decisión de migrar de la familia. Véase, Argüello, Ibid., pp. 90-94.

61/ Además de la general falta de información sobre los procesos migratorios de la región, uno de los factores que más contribuye a generalizaciones apresuradas o impresionistas sobre las consecuencias de la migración regional es la tendencia a no distinguir analíticamente tipos diferentes de movimientos migratorios que pueden producir efectos distintos a los de la migración rural-urbana. Para la región y para las cuestiones relacionadas con la población en situación de pobreza serían de especial importancia las migraciones rural-rural permanente, urbana-urbana, estacionales y de retorno. A manera de ejemplo, los estudios señalan que, con la sola excepción de los datos para Lima, más de la mitad de los migrantes que se encuentran en áreas metropolitanas de América Latina provienen de otros centros urbanos. Véase Joop Alberts, Migración hacia áreas metropolitanas de América Latina, CELADE, Santiago, 1977.

/entre las

entre las características socioeconómicas de los migrantes y las de poblaciones nativas urbanas, se ha demostrado que el conjunto de migrantes no está en situación más desventajosa que los demás en cuanto a indicadores de empleo, situación ocupacional y educación.62/ En cuanto a la frustración, la mayor desorganización social y el mayor grado de radicalización política, no se encuentran indicios que las comprueben en los datos presentados por la gran mayoría de los estudios sobre estos temas que existen en la región.

En relación con el punto anterior, tampoco existen datos suficientes para confirmar la tesis de que la mayor migración de jóvenes en edades productivas acentúa la pobreza tanto en el campo como en la ciudad.63/ Ninguna de estas proposiciones de la tesis tradicional cuenta hoy con apoyo empírico riguroso. Se ha sostenido que la emigración rural sólo reduce la fuerza de trabajo subempleada en el campo y que su relación con la pobreza y deterioro urbanos sólo ha podido documentarse en pocos casos.64/

Aun cuando se exagere el efecto de las migraciones sobre el deterioro urbano, poca duda puede caber de que la concentración acelerada de corrientes de inmigrantes en unas pocas ciudades agrava los problemas ambientales y sociales de éstas. A su vez, esto normalmente trae consigo aumentos en las

---

62/ En su análisis reciente del área metropolitana de Caracas, Omar Argüello ha observado que los migrantes se encuentran en situación más ventajosa que los nacidos en dicha área de residencia. Ello se refleja especialmente en las menores proporciones de pobreza grave y más altos ingresos familiares por habitante entre los migrantes. Véase Omar Argüello, op. cit., pp. 82-89.

63/ Algunos estiman que estos fuertes ritmos migratorios explican en los casos de varios países, el crecimiento de la fuerza de trabajo urbana a ritmos de 5 y 6% al año, y concluyen, en general, que es por la vía de las migraciones que la pobreza, cuyo origen estaría en las áreas rurales, se transferiría a las zonas urbanas. Véase PREALC, op. cit., pp. 11-17.

64/ Se ha argumentado que entre los principales factores que producirían el deteriro urbano, a raíz de los procesos migratorios, se encontrarían los siguientes: los déficit de vivienda y servicios básicos, la marginalidad de estratos importantes de la población, la mala utilización de tierra agrícola altamente productiva alrededor de las áreas metropolitanas y las presiones sobre el empleo y subempleo de la fuerza de trabajo de las ciudades.

/tasas de

tasas de mortalidad infantil y de la niñez entre los estratos urbanos más pobres. La suerte de los menores urbanos en condición de pobreza no estaría pues ajena a la intensidad, aceleración y concentración de los flujos de inmigración a las ciudades. También en condiciones de concentración acelerada de la inmigración en pocas ciudades, aun cuando el conjunto de migrantes no sea el estrato más desvalido, la simple presión cuantitativa sobre la estructura urbana de empleos hace inevitable que se agraven en forma generalizada los problemas relacionados con el subempleo. Este, a su vez, se encuentra estrechamente relacionado con la situación de pobreza urbana.

La pobreza tiene diferentes grados, ambientes y características. Todos ellos son importantes para el presente y el futuro de la niñez pobre. Esta depende, para sus oportunidades de vida, de la suerte que sufran las familias y hogares en que se integra. En lo que sigue, se presentarán las características de la pobreza regional y la forma en que ella afecta a la niñez pobre.

V. CARACTERISTICAS DE LA POBREZA REGIONAL

1. La heterogeneidad de los grupos pobres

Hasta hace un tiempo, las tesis predominantes tendían a considerar los grupos reales en los cuales se concentraba la pobreza de la región como relativamente homogéneos en cuanto a sus características: en las áreas rurales los pobres eran los trabajadores sin tierra y sus familias; en las áreas urbanas, la imagen de la pobreza estaba dada por los habitantes de los asentamientos periféricos de las ciudades, habitantes de viviendas precarias, marginados de posibilidades de empleo productivo y de acceso a servicios sociales o comunales.

Hoy, ninguna de estas tesis tradicionales puede sostenerse con apoyo empírico sin hacer importantes reservas. Ante el debate que suscita el intentar identificar a grupos reales de pobreza, quizás si lo único seguro que pueda inferirse es que, tanto en las áreas rurales como urbanas, ellos se caracterizan por su gran heterogeneidad.

Los importantes cambios estructurales relativamente recientes no han alterado radicalmente el tradicional complejo latifundio-minifundio ni tampoco el grado de la concentración de la propiedad agrícola; sin embargo, han provocado una marcada heterogeneidad del sector. Modernas plantaciones y haciendas comerciales que hacen uso de tecnología intensiva en capital y una explotación racional de la tierra coexisten con los tradicionales latifundios, tierras comunales indígenas, asentamientos de reforma agraria, minifundios de todos los tipos, etc. En la gran mayoría de los casos, casi todos los tipos de explotación agrícola pueden encontrarse, en la actualidad, en las áreas rurales de un mismo país de la región.65/ Todo ello hace que, junto al trabajador con un acceso insuficiente a la tierra 66/ (minifundistas, precaristas y medieros) aparezcan, dentro de los grupos de pobreza,

---

65/ Véase Las transformaciones rurales en América Latina: Desarrollo social o marginación, en Cuadernos de la CEPAL Nº 26, Santiago, 1979, passim.

66/ Alrededor de 1970, se estimaba que más de 20 millones de latinoamericanos trabajaban en predios de dos o tres hectáreas de tipo subfamiliar, cuyos ingresos anuales rara vez superaban los 50 dólares por habitante. Véase PREALC, El empleo agrícola en América Latina, Santiago, 1973.

/los asalariados

los asalariados que se han visto desplazados de sus empleos y concesiones de tierra y otras actividades agrícolas en los latifundios. Actualmente existe un proletariado rural en las plantaciones y haciendas, el pago en especies tiende a desaparecer, y se difunde cada vez más el pago en dinero.67/ Existen antecedentes que indicarían que los grupos más pobres son, en general, los menos propensos a emigrar; la pobreza rural permanece así en gran parte ignorada por el resto de la sociedad. La dispersión de su población, la imposibilidad de acceder a servicios y la incapacidad real para organizarse contribuyen a que esta situación se mantenga inalterable para los pobres rurales.

Con mucho mayor cuidado aún debe tratarse la afirmación según la cual los grupos reales de pobreza urbana se encuentran en las áreas periféricas de las ciudades. Investigaciones recientes ponen de manifiesto la complejidad y heterogeneidad de la masa marginal. Lo que aparece claro es que no todos los pobres urbanos (en algunos casos, ni siquiera la mayoría de ellos) habitan estos asentamientos periféricos, y que éstos tampoco carecen por completo de inserción productiva en las actividades urbanas.68/

67/ Estimaciones para Perú y Brasil dan una impresión de la composición y el grado de la pobreza rural. En Perú, se estima que las familias rurales cuyas necesidades básicas no son atendidas adecuadamente son en un 80% minifundistas, y el resto trabajadores sin tierra. En el noreste de Brasil se calcula que el 90% de los trabajadores rurales disponen de ingresos inferiores al ingreso mínimo de la zona. Esta misma fuente calcula que los ingresos de los dos tercios más pobres de entre los habitantes urbanos son, en promedio, casi tres veces mayores que los del grupo correspondiente en el área rural.

68/ Véanse, entre otras, las siguientes referencias: Varios autores, "Marginalidad, urbanización y población en América Latina", (2) Revista mexicana de sociología, Año XL, Vol. XL, Nº 1, enero-marzo 1978; Larissa A. de Lomnitz, Cómo sobreviven los marginados, Siglo Veintiuno Editores S.A., México, D.F., 1975; Susan Eckstein, The Poverty of Revolution: The State and the Urban Poor in Mexico, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977; Janice E. Perlman, The Myth of Marginality: Urban Poverty and Politics in Río de Janeiro, University of California Press, Berkeley, Los Angeles y Londres, 1976; y Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina, Cuadernos de la CEPAL Nº 3, Santiago de Chile, 1975, pp. 44-46.

/Hoy se

Hoy se acepta que los grupos urbanos pobres son dispersos, desorganizados y heterogéneos, sólo constituidos por una minoría de trabajadores asalariados; que presentan altas tasas de subempleo, y que tienden a concentrarse en el llamado "sector informal" urbano.69/ En su mayor parte, los pobres urbanos de este sector informal son trabajadores por cuenta propia, y sus familias y sus actividades tienden a concentrarse en servicios personales, comercio y construcción.70/ La minoría asalariada de los pobres del sector informal urbano normalmente trabaja en unidades económicas pequeñas, que no hacen uso intensivo de capital.

Como resultado de estas importantes observaciones a las imágenes tradicionales de grupos reales y concretos, rurales y urbanos, en los cuales se concentraría la pobreza de la región, en la actualidad el panorama es mucho más complejo en lo referente a la identificación de los grupos pobres. Tomando en cuenta su heterogeneidad, dispersión y generalizada ausencia de oportunidades de organización, hoy tienden a desvanecerse las imágenes tradicionales de grupos de pobreza. En su lugar, se tiende a intentar tipificar las características socioeconómicas más sobresalientes de estratos en situación de pobreza.

Mucho de lo que se conoce hoy de las características socioeconómicas de los estratos en situación de pobreza proviene del análisis de las encuestas

---

69/ Por ello, ni la parte redistributiva de políticas salariales ni los efectos redistributivos de políticas de vivienda, salud y educación pueden alcanzar a la mayor parte de la pobreza urbana. Véanse, por ejemplo, PREALC-OIT, Situación y perspectivas del empleo en Ecuador, Santiago, 1976; A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, ¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?, Estudios CIEPLAN, Nº 10, 1977 y Política fiscal como instrumento redistributivo: la experiencia chilena, Estudios CIEPLAN, Nº 14, agosto del mismo año; Víctor Tokman, Dinámica del mercado de trabajo urbano: el sector informal urbano en América Latina, PREALC-OIT, 1977.

70/ Véanse, Molina y Piñera, op.cit., p. 23 y Víctor Tokman, Pobreza urbana y empleo en América Latina: Líneas de acción, PREALC-OIT, julio 1979. Investigaciones en centros urbanos indican que en Ciudad de México y principales centros urbanos, el 73% de personas que reciben menos ingresos que los equivalentes al mínimo legal, estaban ocupados en el sector informal. En Santo Domingo (República Dominicana) un 77% lo estaba. En San Salvador, Asunción, Panamá y centros urbanos del Perú, más del 80% del total de urbanos pobres se encuentran en el sector informal. Tokman, Ibid., p. 2.

/de hogares

de hogares y de inferencias de otras fuentes de información.71/ Por preliminares que sean las cifras reveladas por las encuestas y muestras de censos, ellas pueden dar a conocer algunas importantes relaciones entre los estados de pobreza de las familias y hogares y la situación de los menores en edades tempranas de la región.72/ En la mayor parte de las secciones siguientes, estos datos se utilizarán para tipificar los hogares de pobreza y las características socioeconómicas más importantes de los pobres.

2. El mayor tamaño de hogares y familias pobres

En todos los países analizados de la región, los hogares y familias ubicados bajo la respectiva línea de pobreza evidencian estar formados por un número considerablemente mayor de miembros que aquellos hogares y familias que pueden ser clasificados, en los respectivos países, como no pobres.

Comparando las áreas rurales con las urbanas, los hogares pobres rurales tienen un mayor tamaño que los urbanos. En ambas áreas, a medida

---

71/ Los siguientes trabajos, utilizando la información de encuestas de hogares o muestras de censos serán especialmente considerados como base de algunas de las apreciaciones sobre las características socioeconómicas de los hogares y familias a que pertenecen los menores de seis años pobres de la región: O. Argüello, op.cit., y su Pobreza, población y desarrollo. Las familias pobres de Costa Rica, CELADE, Santiago de Chile, diciembre 1977; S. Piñera, Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica, Argentina, Venezuela y Colombia, Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, E/CEPAL/PROY.1, julio de 1979 y Fernando Galofré, "Pobreza, infancia y juventud en América Latina", julio de 1979, y "Perfiles de infancia y juventud en Argentina, Colombia, Costa Rica y Venezuela", (en prensa), ambos del mismo Proyecto Interinstitucional.

72/ Es importante la distinción entre hogares y familias pues la relación a varias características, las mediciones sobre una u otra base conducen a conclusiones disímiles. El hogar está definido como una unidad económica y social constituida por el conjunto de individuos que conviven habitualmente bajo el mismo techo y ocupan la misma vivienda. La familia, por otra parte, está definida en función de lazos de parentesco que surgen del proceso de reproducción y cuya reglamentación se base en la costumbre o la ley. (Naciones Unidas, "Diccionario Demográfico Plurilingüe", Estudios de Población N° 29, Nueva York, 1959, p. 4). En esta exposición al citar estimaciones que presenten una misma tendencia para los hogares y para familias, se ha preferido la cifra más conservadora.

/que se

que se avanza hacia extremos de pobreza los hogares clasificados como indigentes tienden a tener tamaños promedios mayores que los hogares pobres con mayores ingresos familiares.73/

Al analizar la estructura de edades de los hogares, puede comprobarse que el mayor tamaño de los hogares pobres se debe principalmente a la mayor cantidad de menores en ellos.74/ Así sucede, también, considerando cualquiera de los subgrupos de edad de menores de quince años en las comparaciones entre hogares pobres y no pobres.75/ En todos los casos, las edades promedio

---

73/ Datos obtenidos de encuestas de hogares realizadas en Argentina, Costa Rica, Colombia y Venezuela, evidencian tamaños medios de hogares que fluctúan alrededor de 8 miembros en los hogares indigentes y más de 6 en los hogares pobres. Por países, estos tamaños medios son bastante más elevados en las áreas rurales que urbanas, con la excepción de Venezuela, donde los tamaños medios de hogares tienden a ser mayores en los estratos urbanos más pobres que en los rurales. Para un análisis de las características demográficas de las familias y hogares de la región, véase La familia como unidad de estudio demográfico, editada por Thomas Burch, Luis Felipe Lira y Valdecir F. Lopes, CELADE, San José, Costa Rica, 1976.

74/ Estimados sobre el total de población pobre, los menores de 15 años - de hogares pobres - en los diferentes países para los cuales se cuenta con datos, representaban una proporción que fluctuaba entre el 51 y el 62% del total de la población pobre de estos países. Los respectivos porcentajes son mayores en los sectores rurales que en los urbanos. Para toda la región, la proporción de menores de 15 años en la población total no sobrepasaba el 42% en los mismos años. En los países analizados, esta proporción en los hogares pobres es a lo menos un 33% más alta que en los hogares de mayores ingresos.

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

/de los

de los hogares pobres son inferiores a las de los hogares no pobres, y menores en el caso de los hogares rurales. Ello se refleja en los índices de dependencia, siempre significativamente mayores en los hogares pobres y que, en el caso de las familias clasificadas como indigentes, suelen ir bastante más allá del doble de los respectivos índices para las familias clasificadas como no pobres dentro de un mismo país.

Con respecto a las mayores proporciones de menores en edades tempranas en los hogares pobres, éstas no pueden simplemente relacionarse con los menores niveles de ingresos de las respectivas familias.76/ Factores asociados a la ruralidad y a la urbanización, a la categoría ocupacional, a la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, a la edad de contraer matrimonio, al espaciamiento de los embarazos y, muy especialmente, a los niveles educacionales de los padres, pueden explicar variaciones importantes en la proporción de menores de los hogares de niveles similares de ingresos.77/

Todos estos factores diferenciales relacionados con los niveles de fecundidad de las familias, tienden, sin embargo, a acentuar los mayores tamaños de los hogares a medida que la pobreza se hace más extrema. A mayor nivel de educación de los padres o jefes de hogares, menor es la condición de pobreza de los respectivos hogares en todos los casos de países analizados. Estos niveles de educación, a su vez, están inversamente relacionados con la fecundidad y con el tamaño deseado de las familias. En forma similar, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo disminuye los niveles de fecundidad; sin embargo, nuevamente son los hogares más pobres los que muestran las menores tasas de participación de la mujer.

Igualmente, la residencia en área rural, las edades más tempranas de entrada a uniones legales o consensuales, los embarazos más numerosos y

---

76/ Aunque la proporción de menores de seis años en la población total de la región, alrededor de 1975, era equivalente a un 18.4% de ella, en los hogares clasificados como indigentes o pobres en las encuestas de hogares esta proporción fluctúa entre un 22.1 y un 30%. En los cuatro países cuyos datos se han analizado, los menores de seis años representan, en los hogares pobres, aproximadamente el 45% del total de menores de 15 años, ya sea urbano o rural el lugar de residencia.

77/ Para una síntesis de las diferenciales de fecundidad encontradas en la región, véase la revisión de las publicaciones al respecto en R. Urzúa, "Investigaciones sociales ...", op.cit., pp. 69-131.

/menos espaciados,

menos espaciados, las mujeres cuyas parejas son trabajadores asalariados o trabajadores manuales por cuenta propia, son todos, en la región, ejemplos de factores vinculados a mayores tasas de fecundidad. Todos ellos, a su vez, caracterizan a las familias y hogares más pobres en todos los perfiles de la pobreza regional.

El mayor tamaño de los hogares y familias pobres no es, desde luego, indiferente para las oportunidades de vida de los menores en edades tempranas que componen esos hogares. Por ejemplo, los riesgos de mortalidad perinatal, están en relación con la juventud de las madres, aumentan significativamente a partir del cuarto o quinto hijo, y tienen conexión con el escaso espaciamiento de los partos.78/ Factores similares se asocian a la desnutrición grave durante los primeros años de vida, con lo que aumentan los riesgos de una elevada mortalidad y morbilidad en la niñez temprana. Por otra parte, se ha documentado que la generalizada mayor mortalidad en la infancia y la niñez entre los hogares pobres de la región actúa, a su vez, como un importante estímulo para aumentar el número deseado de hijos entre las familias más desposeídas.79/

3. La estructura de los hogares en condición de pobreza

Los tipos de familias y hogares, su composición y las características de sus relaciones intrafamiliares, fundamentales para comprender el espacio social y cultural en que deben crecer los menores en edades tempranas, constituyen, hasta el momento, uno de los temas menos estudiados en la región. Sorprende esta falta de investigación sistemática y comparada, pues el conocimiento de

---

78/ Véase, por ejemplo, R. Puffer y C. Serrano, Características de la mortalidad en la niñez, Organización Panamericana de la Salud, Washington, 1973.

79/ Los escasos antecedentes regionales sobre la importancia que le atribuyen las familias al hecho que hayan sufrido o conocido experiencias de mortalidad de los infantes o niños no permiten mayores generalizaciones. Estos datos permiten concluir que, en general, se puede esperar bajas en la fecundidad cuando bajan los niveles de mortalidad infantil y de la niñez, pero que a niveles de hogares, las diferenciales socioeconómicas de la fecundidad serían probablemente más importantes para explicar los niveles de ésta. Véase Shea Rutstein y Vilma Médica, The Effect of Infant and Child Mortality on Fertility in Latin America, CELADE, abril de 1975.

/la estructura

la estructura de hogares y familias es esencial para llegar a políticas eficaces que puedan tomar en cuenta las diferentes situaciones de los menores.

En general, se acepta que en la gran mayoría de las familias latinoamericanas predominan las familias nucleares (padres más hijos) pero que en ciertas regiones, los tipos extendidos de familias (que incluyen parientes) pueden ser los más característicos.80/ En cuanto al tipo de unión entre las parejas, sigue teniendo importancia en la región el tipo de unión consensual, especialmente en las zonas del Caribe y Centroamérica.81/ La incidencia de la unión consensual está estrechamente vinculada a los valores vigentes y no necesariamente significa un signo de desorganización social. Para la región en su conjunto, se ha documentado que estas uniones son más frecuentes en las áreas rurales, que aumentan a medida que disminuye el nivel educacional de la mujer y que están negativamente relacionadas con indicadores de la condición socioeconómica de las familias. No debe extrañar, por lo tanto, que se registren mayores proporciones de uniones consensuales entre los pobres que entre los no pobres y que, en general, este tipo de familias evidencie una mayor proporción en situación de pobreza. Esto último se refleja incluso en las comparaciones con las familias con jefatura femenina.

En cuanto a la edad en que se establecen las uniones, ya sean legales o consensuales, todos los datos indican que ella es más temprana para las mujeres pertenecientes a hogares y familias pobres que para las pertenecientes a hogares y familias no pobres. Sin embargo, varía bastante, según los casos, el grupo de edad en que se concentran las uniones. Sólo en los países centroamericanos y del Caribe existe una alta proporción de uniones antes

---

80/ Véanse Thomas Burch, Luis Felipe Lira y Valdecir F. Lopes (editores), op.cit., especialmente pp. 211-244; y W. Bock, S. Iutaka y F. Berardo, "La familia nuclear y extendida en áreas urbanas de la Argentina, Brasil y Chile", Notas de Población, Año II, Vol. 5, agosto de 1974, pp. 63-80.

81/ Véanse, entre otros, los trabajos de Zulma C. Camisa, La nupcialidad femenina en América Latina durante el período intercensal 1950-60, CELADE, San José, Costa Rica, 1971, y "Fecundidad y nupcialidad", Encuesta demográfica nacional de Honduras, Fascículo III, Dirección General de Estadísticas y Censos de Honduras y CELADE, mayo de 1975; Giorgio Mortara, "Les unions consensuelles dans l'Amérique Latine", International Population Conference, Nueva York, 1961.

/de los

de los 17 años. Estos son también, en general, los países de mayor incidencia de uniones consensuales. Hacia el sur de la región, la mayor concentración de uniones se produce a edad más tardía, tanto en los pobres como en los no pobres, y tiende a disminuir en los hogares pobres la frecuencia de las uniones consensuales, ya sea urbana o rural el área de residencia.82/

Por otra parte y de acuerdo con la información disponible, las relaciones intrafamiliares no parecen favorables para el niño pobre en edades tempranas.83/ La pobreza, como ambiente social, no parece proporcionar las condiciones necesarias para el desarrollo intelectual del niño, especialmente en los tres primeros años de vida, que son considerados cruciales a este respecto. Ni las formas de interacción personal en el seno de las familias pobres, ni la ausencia de estímulos verbales y sensoriales de todo orden, ni los modelos y rasgos de personalidad que típicamente conoce el niño pobre latinoamericano pueden llevar, normalmente, a un desarrollo de su capacidad intelectual. Al compararlos con niños que viven en condiciones socioeconómicas más ventajosas, los niños pobres tienen un retardo relativo del funcionamiento intelectual, un menor desarrollo de las funciones cognitivas y un rendimiento escolar considerablemente menor.

Cada vez se reconoce más que la capacidad de desarrollo de la inteligencia queda determinada en los primeros años de vida. Algunos autores

---

82/ A partir de datos censales, se estima que, alrededor de 1970, en el grueso de la población latinoamericana las uniones consensuales llegaban a aproximadamente la mitad de las legales. Sin embargo, entre los países existen diferencias notorias. En Guatemala y Haití se podrían estimar dos o más uniones consensuales por cada legal. En Panamá, la proporción entre ambos tipos de uniones es similar. En Chile, por otra parte, las uniones consensuales no alcanzaban al 10% de las legales.

83/ Para una síntesis de las publicaciones y de aspectos importantes del problema, véanse, Sonia Bralic et. al., Estimulación temprana. Importancia del ambiente para el desarrollo del niño, UNICEF-CEDEP, Santiago, 1978; Luis Bravo Valdivieso y Hernán Montenegro A., Educación, niñez y pobreza. Dos estrategias para el desarrollo de niños de extrema pobreza, UNICEF, Ediciones Nueva Universidad, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1977, y Ernesto Pollitt, Desnutrición, pobreza e inteligencia, Retablo de Papel Ediciones, Lima, Perú, 1974. Un buen ejemplo de análisis de interrelaciones entre niños pobres y sus familias se encuentra en Virginia Gutiérrez de Pineda, et. al., El gamín. Su albergue social y su familia, UNICEF-ICBF, Vol. I, Bogotá, Colombia, 1978. Los siguientes párrafos de esta sección se apoyan en conclusiones generales derivadas de estas obras.

/estiman que

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

4. Los bajos niveles educacionales de los pobres

Los niveles educacionales alcanzados por los jefes de hogar tienen gran relación con los de incidencia de la pobreza.84/ Si bien es difícil fijar un umbral de educación respecto de los niveles de pobreza, el número de hogares en situación de pobreza disminuye fuertemente cuando los jefes de hogar alcanzar niveles de educación formal cercanos a la primaria completa; cuando ese nivel no alcanza los dos o tres años de primaria, en ausencia de otros factores muy especiales, es casi cierta la situación de indigencia o pobreza del respectivo hogar.

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

84/ La complejidad de las relaciones entre educación y pobreza y las implicaciones que ello tiene para las políticas regionales pueden verse en Aldo E. Solari, "Educación y pobreza", en ILPES, La pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, publicación mimeografiada, Vol. III, 1977, pp. 465-507.

/El nivel

El nivel de educación alcanzado por los padres, especialmente el de la madre, se asocia a un importante número de factores capaces de modificar las oportunidades de vida de los menores en edades tempranas. Entre ellos, ya se han señalado los menores niveles de fecundidad, menor prevalencia de uniones consensuales, etc.; a ello debe agregarse que los mayores niveles educacionales de los padres van unidos a relaciones más igualitarias entre los esposos y más altas aspiraciones para ellos y para sus hijos, todo lo cual tiende a crear condiciones más favorables para superar las condiciones de pobreza. Por otra parte, ya se han mencionado las importantes relaciones, en diversos países de la región, entre el nivel de educación de la madre y el riesgo de morir en los niños en edades tempranas.

El nivel de educación aparece también sistemáticamente como uno de los factores con mayor herencia social en los grupos pobres. A pesar de la importante expansión de los servicios educacionales en la región durante los últimos decenios,85/ los datos disponibles para los países analizados muestran una significativa vinculación entre los niveles educacionales alcanzados por los padres y los niveles alcanzados por los hijos. Nuevamente, esta situación se muestra más grave entre los grupos pobres que entre los considerados no pobres.

Además, los niveles educacionales de los niños y jóvenes de las familias y hogares pobres de la región son siempre significativamente más bajos que aquellos de los grupos no pobres. Esta relación se mantiene en todos los subgrupos considerados: rural-urbano, por tipo de actividad, por tipo de unión, por rama de actividad, por tamaño de hogar, por estar éste integrado por uno o dos cónyuges, etc. En general, una situación educacional deficiente está estrechamente relacionada con todos los factores de pobreza, los que a su vez influyen en el rendimiento de la población en edad escolar perteneciente a hogares y familias pobres.

85/ Un resumen de las características de esta expansión se encuentra en CEPAL, Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 3, Santiago, 1975, pp. 60-65. Un amplio análisis por países de la región se presenta en UNESCO, Evolución y situación actual de la educación en América Latina, Santillana, 1976.

/En todos

En todos los casos analizados, diversos indicadores de educación relativos al grupo de edad de 6 a 11 años confirman la ya dramática diferencia entre el rendimiento escolar de los niños que provienen de hogares pobres y el resto de los niños. Todo ello tiende a reafirmar una vez más la comprobada desventaja de la niñez pobre en los procesos educacionales, la cual constituye una forma de discriminación que el sistema educacional en su conjunto ejerce sobre los estratos más desposeídos.86/ La educación preescolar, considerada como uno de los medios más importantes para mejorar el rendimiento escolar posterior de la niñez pobre, para todos los efectos prácticos, es inexistente en las áreas rurales; y, de acuerdo con la información disponible, está fuera del alcance de la gran mayoría de los menores en condición de pobreza de la región.87/

5. Trabajo y empleo en las familias pobres

Las oportunidades de vida de los menores en edades tempranas de la región dependen, fundamentalmente, de aquellas que se les puede ofrecer en el seno de las familias en que crecen. Para las familias pobres, estas oportunidades, a igualdad de otros factores, están fuertemente ligadas a la forma en que la sociedad puede retribuir los escasos factores productivos que los miembros de dichas familias pueden poseer o controlar. A este respecto,

---

86/ Además, para los niños pobres que logran permanecer en el sistema escolar la situación no aparece mucho mejor. Para dar sólo un ejemplo: tomando como indicador de deserción y repitencia escolar la proporción de jóvenes de 12 a 19 años que no han completado su ciclo de primaria, estas proporciones son sistemáticamente mucho mayores entre los clasificados como pobres; y mayores también en las áreas rurales, en familias de uniones consensuales, y en familias u hogares de mayor tamaño. En los estratos más pobres de cada país, cualquiera sea el tamaño de la familia y el tipo de unión las proporciones de jóvenes de 12 a 19 años que no han completado la primaria son similares, y más altas que las de los otros estratos de pobreza. Aparentemente, tanto el número de hijos, el tamaño del hogar como el tipo de unión, sólo empiezan a tener influencia en los niveles educacionales alcanzados por los jóvenes de 12 a 19 años, cuando se está por encima de la pobreza extrema o indigencia. Para este punto, véase Omar Argüello, op.cit., (Costa Rica).

87/ Véase Juan Pablo Terra, Situación de la infancia y la juventud en América Latina y el Caribe, UNICEF, Santiago de Chile, 1979.

/resultan pertinentes

resultan pertinentes las siguientes consideraciones acerca de la condición de los pobres de la región:

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

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

iii) En estrecha relación con el punto anterior, se observa que esta probabilidad de indigencia o pobreza baja sustancialmente a medida que aumenta el número de ocupados en hogares de un mismo tamaño. Este hecho se refleja con mayor fuerza cuando el número de ocupados pasa de uno a dos en los hogares.

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

v) Con respecto a las posibilidades de encontrar trabajo, las encuestas corroboran los análisis de subutilización de la fuerza de trabajo a nivel regional.88/ Aun cuando los hogares pobres tienden a presentar más desempleo que los hogares no pobres, hay una proporción comparativamente alta de jefes

---

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

/de hogar

de hogar ocupados. Sin embargo, estos realizan actividades irregulares, con jornadas de trabajo inferiores a los horarios normales, y manifiestan en mayor proporción su deseo de trabajar más. Puede afirmarse, entonces, que el problema de subempleo y de baja calidad relativa del empleo tiene mayor relación con la pobreza que el del desempleo abierto.

En el caso de los hogares y familias pobres, las oportunidades de empleo y las formas de aumentar sus escasos ingresos tienen especial importancia para comprender los factores que pueden incidir en que las familias salgan de su condición de pobreza. A su vez, estas condiciones tienen relación directa con las oportunidades de vida de los menores que provienen de hogares pobres. Los factores relacionados con la situación de empleo e ingreso que influyen en las oportunidades de vida de los adultos y menores de hogares pobres de la región son, entre otros, los que se indican a continuación.

a) El área de residencia. Las situaciones de empleo son particularmente diferentes en áreas de residencia rurales y urbanas. La proporción de activos es menor en las áreas rurales, y cada uno de dichos activos tiene un número mayor de dependientes. Por otra parte, para la región en su conjunto, en las áreas rurales las tasas de desempleo abierto son mucho menores que en las ciudades, pero el subempleo es mayor. Todo ello, naturalmente, tiene estrecha relación con la diferente estructura del empleo en áreas rurales y urbanas.

Existe información que comprueba, para la región, un importante subempleo agrícola entre los minifundistas y los trabajadores por cuenta propia. Por el contrario, la proporción de subutilización de la fuerza de trabajo es muy pequeña en el caso de trabajadores de plantaciones y de unidades comerciales rurales explotadas racionalmente. En el sector urbano, se ha estimado que al menos dos de cada cinco trabajadores revelan alguna forma de subempleo. Según todas las proyecciones para la región, lo más probable es que las formas de subempleo no presenten grandes modificaciones en el futuro. Debido fundamentalmente a las altas tasas de crecimiento urbano esperadas y al pesimismo generalizado acerca de una expansión de la demanda de trabajo en los años que restan hacia fines de siglo, la región se enfrentaría a la posibilidad de muy altas tasas de desempleo abierto.

/En cuanto

En cuanto a los diferenciales de ingresos, los ingresos disponibles de sectores de pobreza urbanos resultan ser significativamente superiores a los de los respectivos sectores rurales, incluso haciendo importantes ajustes por pago en especies, niveles de precios, etc.89/ En los casos de países analizados no hay datos suficientes como para fundamentar la tesis de que, proporcionalmente, sean menos en los sectores rurales los pobres asalariados que los pobres trabajadores por cuenta propia. En los sectores urbanos, sin embargo, es claro que los trabajadores por cuenta propia, especialmente en los sectores de servicios personales y comercio, están desproporcionadamente representados en los estratos en condiciones de pobreza.

Se estima que el 70% de los pobres urbanos pertenecientes al sector informal está subempleado, y que los ingresos promedio de los activos en trabajos comparables no pertenecientes a este sector superan al menos en dos y media veces los ingresos de los trabajadores urbanos del sector informal. Incluso controlando los niveles de educación, la edad y otras características personales, estas diferencias de ingreso siguen apareciendo como sustanciales. Los trabajadores pobres del sector informal no perciben más allá de un 50 o 70% de los ingresos que recibirían en caso de trabajar en los sectores formales de la economía urbana de la región.90/

b) La participación de la mujer. En América Latina se espera un importante incremento en las tasas de participación laboral femenina hacia fines de siglo.91/ Por otra parte, sin embargo, entre los años cincuenta y setenta,

---

89/ Aunque las estimaciones de diferenciales de ingresos varían según las fuentes y el ámbito de la comparación, entre los pobres urbanos y rurales se puede estimar una diferencia salarial de aproximadamente 2 a 1 en favor del trabajo no calificado urbano, según estudios recientes. Véanse, por ejemplo, PREALC, "Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina", documento de trabajo Nº 179, mayo de 1979; S. Piñera, op.cit., y su "Segmentación del mercado de trabajo y el retorno social de la educación", Cuadernos de Economía, Universidad Católica de Chile, abril de 1978; E. Bacha, "Economic Growth, Rural and Urban Wages: The Case of Brazil", mimeografiado, marzo de 1979.

90/ Tokman, Pobreza urbana y empleo ..., op.cit., pp. 1-2.

91/ Proyecciones efectuadas por CEPAL indican que, hasta fines de siglo y para el conjunto de 20 países examinados, la población económicamente activa masculina aumentará a una tasa media del 2.8% por año, mientras que la similar femenina lo hará a una tasa media anual de aproximadamente 4%. CEPAL, "Tendencias ...", op.cit., p. 96.

/estas tasas

estas tasas de participación se han mantenido prácticamente constantes, considerando la región en su conjunto.92/ A pesar de esta aparente estabilidad en las tasas de participación, las diferencias entre países y dentro de ellos son, por diversos factores diferenciales, considerables y por lo tanto, la participación femenina en la fuerza de trabajo revela particularidades que no se reflejan en la aparente estabilidad del promedio regional. De acuerdo con la información existente, estas tasas de participación femenina en la región son mayores en las áreas urbanas que en las rurales y entre las mujeres con mayor nivel educacional. Tienden a ser menores en las edades extremas de la población femenina en edades activas, así como entre las casadas, en comparación con las solteras, viudas o divorciadas.93/

En los hogares y familias en condición de pobreza, las más bajas tasas de participación femenina se encuentran en las áreas rurales y tienden muy especialmente a ser menores mientras más bajos son los ingresos de los hogares. Nuevamente, es el nivel educacional de la mujer el factor que más puede cambiar esta situación aparentemente paradojal, en la cual los más necesitados de ingresos adicionales no pueden procurárselos por la vía de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. En efecto, cualquiera sea el nivel de ingresos del hogar, la tasa de participación de esposas o convivientes de jefes de hogares se eleva significativamente a medida que sube el nivel educacional de ellas, dentro de un mismo nivel de ingresos del hogar. Así, aun en los niveles más extremos de pobreza, pasado

---

92/ Cifras compiladas por la OIT para los países de América Latina y el Caribe, muestran que para toda la región, en 1950 la tasa de participación de la mujer para todos los grupos de edades fue de 12.7%. Para el año 60, fue de 12.6% y para el 70 alcanzó 13.5%. OIT, 1950-2000, Fuerza de trabajo en América Latina, Vol. III, N° 327, 1977, cuadro 2, p. 6. Véase también, E. Pantélides, Estudio de la población femenina económicamente activa en América Latina, CELADE, Santiago, marzo de 1976.

93/ Es particularmente riesgoso y difícil hacer generalizaciones sobre la realidad de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. La situación real del trabajo femenino no puede ser captada adecuadamente por los conceptos de trabajo y empleo de la población económicamente activa utilizados en censos y encuestas. Esto es especialmente cierto en los sectores rurales. Véase, PROELCE, Información e investigación socio-demográfica en América Latina, bajo la dirección de Susana Torrado, Santiago, julio de 1978.

/el umbral

el umbral de un nivel de instrucción de primaria completa, las tasas de participación femenina tienden a nivelarse con las tasas de participación de esposas o convivientes pertenecientes a hogares de más altos ingresos. Esta relación, además, tiende a mantenerse en los países analizados, ya sea urbano o rural el lugar de residencia.

En resumen, desde el punto de vista de una estrategia de supervivencia, los más pobres de la región están en una situación en que, estructural e individualmente, las carencias de la condición de pobreza no permiten que la mujer pueda participar significativamente en la fuerza de trabajo.

c) El trabajo y los ingresos de jóvenes y niños. En la gran mayoría de los países con datos disponibles, aparece claro que el problema de los jóvenes pobres, en la población económicamente activa, es tanto un problema de subempleo como de desempleo abierto. A la constatación de subempleo visible debe agregarse el hecho de que la estructura de ocupaciones dirige a los jóvenes en situación de pobreza a empleos poco remunerativos y de baja productividad, generalmente a aquellos que conforman los sectores rural y urbano informal. Todo ello conduce normalmente a que desde el momento de su inserción en la fuerza de trabajo, los jóvenes pobres desempeñan ocupaciones sin ninguna perspectiva (dead-end jobs) que limitan seriamente cualquier posibilidad de movilidad social ascendente. Este hecho está suficientemente documentado en las publicaciones de la región sobre el tema, y todo hace pensar que la situación se ha agudizado en los años más recientes.94/

94/ Véase, Adolfo Gurrieri, et. al., Estudio sobre la juventud marginal latinoamericana, Siglo XXI, S.A., México, 1971; y Aldo Solari, "Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana", Cuadernos del ILPES, Serie Anticipos de Investigación N° 14, Santiago, 1971. Cifras a nivel de países y regiones sobre el empleo de los jóvenes pueden encontrarse en, UNICEF-CEPAL, Indicadores ..., op.cit., pp. 182-186; PREALC, 76, op.cit.; y Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XVIII, N° 1-2, 1973, pp. 45-87. En cuanto a situaciones de empleo, las encuestas evidencian que en el sector rural se inicia mucho más temprano el trabajo de los niños (tanto para los pobres como los no pobres) y que, entre los 10 y 14 años se dan tasas de desempleo sorprendentemente altas (alrededor de un 20% en promedio para el respectivo grupo de edad), mayores en las áreas rurales que urbanas, en los grupos pobres que entre los no pobres, y mayores entre los activos de sexo masculino. Solamente el grupo de edad 15-19 entre los pobres, tiende a mostrar mayores tasas de desempleo. Véase Fernando Galofré, "Perfiles...", op.cit., cap. V.

/En las

En las familias u hogares pobres de la región que logran reunir varios ingresos, suele recurrirse para ello proporcionalmente más al trabajo de los hijos que al de la esposa.95/ Por ello, el trabajo de los hijos es significativo para hogares y familias pobres, especialmente en la medida en que puede hacer salir a las familias respectivas de la situación de indigencia o de pobreza. En el caso de algunos países de la región, cálculos preliminares de la contribución de los perceptores secundarios de ingresos a los ingresos totales de los hogares y familias indican que una cierta proporción de hogares hubiera sido clasificado como indigente o pobre de no mediar la contribución de los hijos al ingreso familiar.96/ Dentro de estos casos, suelen ser las familias más numerosas las que en mayor proporción pueden abandonar la pobreza por el trabajo de los hijos, demostrando de paso que

---

95/ A nivel regional, alrededor de 1970, cifras para 11 países de la región indicarían que del total de población económicamente activa entre 10 y 14 años, alrededor de un 70% estaría en la agricultura. Un 15% estaría en los servicios y una proporción similar en el resto de las actividades. Véase UNICEF-CEPAL, "Indicadores ...", op.cit., cuadro 107, p. 183. Sin embargo, los antecedentes indican que las transformaciones del sector agrícola de las últimas décadas en la región han ido modificando la contribución económica de los niños y jóvenes a la familia. Hasta un pasado relativamente reciente, la incorporación temprana de los niños al trabajo era el factor que hacía posible que los colonos pudiesen trabajar para la hacienda y que los campesinos se emplearan en trabajos asalariados, al mismo tiempo que los pedazos de tierra que poseían o se les asignaban permanecían en cultivo. Hoy, la modernización del campo, un mayor acceso relativo a la educación, la importancia de la penetración de los medios de comunicación en los sectores rurales, etc. van consiguiendo que se vaya limitando paulatinamente la contribución económica temprana de los niños a su familia. Se espera que esta contribución se limite aún más a medida que la familia del sector agrícola vaya transformándose más en unidad de consumo que de producción.

96/ En los análisis efectuados sobre la base de encuestas de hogares, las deficiencias en la validez de la información deben sumarse a la dificultad de desagregarla. Por esta razón, resulta riesgoso hacer mayores generalizaciones al respecto. A medida que aumenta la edad de los hijos, mayores son las proporciones de hogares que pueden salir de la pobreza gracias al trabajo de los mismos. Sin embargo, para los grupos de edades menores de 14 años y bajos niveles de ingresos de los hogares, dentro de los hogares que cuentan con jóvenes perceptores de ingresos, la mayoría de los hogares no cambia su nivel de ingresos significativamente por el trabajo de los hijos.

/tras ello

tras ello probablemente hay una estrategia de supervivencia ante situaciones angustiosas por el excesivo tamaño del hogar.97/

6. La niñez pobre y el acceso a bienes y servicios esenciales

Las familias y hogares en condición de pobreza de la región no sólo pueden elevar su nivel de vida a través de sus ingresos disponibles; una de las formas más importantes de hacerlo es el acceso de las familias a bienes y servicios considerados como bienes públicos y esenciales. La provisión de estos bienes públicos (salud, educación, vivienda, etc.) tiene estrecha vinculación con la atención de las necesidades básicas de la población.

Las oportunidades de vida de los menores de seis años están relacionadas con el mayor o menor acceso de las familias a este tipo de bienes y servicios. Para las edades más vulnerables (las más tempranas) la carencia de este acceso aparece en forma más dramática frente a la necesidad básica más esencial de todas: el derecho a la vida. Un somero cálculo de la sobremortalidad de la región, comparándola con la estructura de mortalidad por grupos de edades de países más desarrollados, revela que más de la mitad de esta sobremortalidad total de todos los grupos de edades se produce entre los menores de cinco años.98/ Nuevamente, de esta dramática sobremortalidad en las edades tempranas, una parte desproporcionada recae sobre los niños pertenecientes a hogares y familias pobres, como lo revelan desde las cifras

---

97/ Una vez más, proporcionalmente son las familias que se encuentran fuera de la pobreza extrema las que mejor pueden escapar de la pobreza por esta vía. El trabajo y el cuidado de los niños, por otra parte, siguen siendo importantes para la formación de las redes de intercambio social que están tras de las estrategias de superviviencia de los pobres. Para una descripción de estas redes de intercambio en una barriada de la ciudad de México, véase el trabajo de Larissa de Lomnitz ya citado.

98/ Esta conclusión resulta de comparar, para todos los grupos de edades, las defunciones medias anuales del período 1975-1980 en la América Latina, con las hipotéticas que habrían resultado con arreglo a las tasas de mortalidad por edades de Suecia en 1966. En esta comparación, la diferencia entre las defunciones medias y las hipotéticas revela un exceso total de muertes medias anuales cercano a 1 700 000. De ellas, 921 000 corresponderían a menores de cinco años. Véase, CELADE, "Las condiciones sociales de América Latina y su impacto en la niñez", preparado por Carmen Arretx, versión preliminar, Santiago, septiembre de 1978, p. 15.

/oficiales hasta

oficiales hasta los cálculos de la probabilidad de morir en edades tempranas, según indicadores estrechamente relacionados a los niveles de pobreza de los hogares de la región.99/

Con respecto al acceso de las familias a los bienes y servicios más relacionados con las necesidades esenciales de la población, existen antecedentes regionales que adquieren especial importancia para comprender la situación global de los menores pertenecientes a los estratos más pobres. Parte de ellos sirve también para describir la realidad física, ambiental y biológica a que deben enfrentarse dichos estratos. En relación con dicha información, deben mencionarse los siguientes hechos:

i) Uno de los factores que explican el acceso diferencial de los pobres a bienes y servicios públicos es la dispersión de la población rural. A pesar de la disminución de las áreas vacías de la región, el grueso de la población rural evidencia todavía dispersión, lo que contrasta con la concentración urbana.100/ La importancia de este hecho no es, desde luego,

---

99/ Consúltese el documento resumen de los trabajos de Hugo Behm y colaboradores, en Hugo Behm y Domingo A. Primante, op.cit., pp. 23-44, y la compilación de estos indicadores en UNICEF-CEPAL, Indicadores ..., op.cit., cuadros 31 al 37, pp. 82-87. Estos estudios están basados en investigaciones llevadas a cabo en 12 países de la región y las tasas de mortalidad para los menores de dos años fueron estimadas según el método de Brass, que corrige deficiencias en los datos de registro de nacimientos y defunciones. El estrato considerado más vulnerable a altas tasas de mortalidad infantil y de la niñez es el de menores nacidos vivos de mujeres analfabetas o semianalfabetas de residencia rural, incluyendo todas las poblaciones indígenas analizadas; a su vez, todos estos últimos factores están estrechamente relacionados a la condición de pobreza de las familias.

100/ Alrededor de 1970, se estimaba que un 19.5% del área total de la región podía considerarse áreas vacías, por cobijar a menos de 1 habitante por km2. En 1950, esta proporción era del 43.6% del área de la región. Durante este período de veinte años, se estima que México, América Central y el Caribe han eliminado por completo sus áreas vacías. Véase CELADE, "América Latina y el Caribe: Densidad de población en los países del área alrededor de 1970", Boletín Demográfico, número especial, N° 1, Santiago, Chile, abril de 1976. Cifras para siete países (Argentina, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela) que muestran la alta concentración urbana y la dispersión de la población rural indican, por ejemplo, que en ellos (con la excepción de Argentina) las localidades de menos de 500 habitantes representan entre el 85 y el 98% del total de localidades. En los siete países, el porcentaje de población que habita en localidades de menos de 500 habitantes varía entre un 19 y un 40%. Véase Ligia Herrera, La concentración urbana y la dispersión de la población rural de América Latina, CELADE, Serie A, N° 136, febrero de 1976, cuadro 1, pág. 40.

/meramente ecológica,

meramente ecológica, ni se limita a la evidente dificultad de acceder a bienes y servicios públicos. Fundamentalmente, la dispersión va en detrimento de la posibilidad de establecer relaciones sociales, culturales y económicas significativas, todo lo cual tendrá efectos importantes en la socialización de los menores en edades tempranas y en sus futuras posibilidades de vida.101/

Por otra parte, se ha documentado que el tamaño de área de residencia está en relación inversa a la incidencia de la pobreza. En general, mientras menor es el tamaño de las localidades dentro de un mismo país, mayor es el porcentaje de hogares y familias en condición de pobreza en esas localidades. Nuevamente, esta es una situación estrechamente relacionada con las menores facilidades de infraestructura y servicios básicos, a medida que decrece el tamaño de las localidades y que éstas se encuentran más lejanas de centros poblados de alguna importancia.

Entre la población más afectada se encuentra el grueso de la población indígena, que habita las zonas rurales más aisladas y presenta niveles extremos en varios de los indicadores relacionados con la pobreza. Con respecto a la probabilidad de morir en edades tempranas, la evidencia indica que este riesgo es significativamente mayor para los niños indígenas que para los no indígenas.102/ Ello, desde luego, no debe atribuirse a las características étnicas, sino a la cristalización de las carencias asociadas

---

101/ Naciones Unidas considera que 25 habitantes por km2 es el mínimo necesario para que tengan lugar relaciones culturales y sociales significativas y puedan desarrollarse actividades económicas diversificadas. De acuerdo a ello, en 1970 se estimaba que el 34.5% de la población de la región habitaba en localidades con una densidad inferior a ese nivel. Ello deja en evidencia la subocupación territorial y la concentración de la población en zonas limitadas de su superficie. Véase CELADE, América Latina y el Caribe ..., op. cit., cuadro 3.

102/ Datos que utilizan clasificaciones censales, cantones de sierra con predominio de población indígena o poblaciones que sólo hablan lenguas autóctonas, para Guatemala, Bolivia y Ecuador, muestran que la probabilidad de morir de los nacidos vivos es extraordinariamente alta. Entre una sexta y una cuarta parte de los niños nacidos vivos fallece antes de cumplir dos años de edad. Behm y Primante, op.cit., cuadro 5, p. 38.

/a la

a la condición de pobreza en comunidades aisladas sometidas a ambientes físicos, biológicos y sociales particularmente difíciles para su supervivencia. Para la niñez, la pertenencia a comunidades indígenas trae, como consecuencia adicional, el importante problema del desajuste lingüístico y cultural en la socialización del niño en edades tempranas. Para este problema aún no se encuentran soluciones claras en la región.103/

ii) El importante efecto de la dispersión de la población rural en el acceso a bienes básicos queda en evidencia en la precariedad de la vivienda rural. En el cuadro 10 se relaciona el grado de dispersión de la población rural con las características de la vivienda. Estas características son particularmente importantes para la situación de los niños en edades más vulnerables. Los estudiosos de los problemas de salud pública coinciden en señalar que las condiciones sanitarias deficientes y las consiguientes enfermedades transmisibles son los principales condicionantes de la mortalidad y morbilidad de la población regional en edades tempranas.104/

103/ Por el momento, no parece posible estimar la población indígena total de la región. En octubre de 1978, el Instituto Indigenista Interamericano, organismo especializado de la OEA, estimaba conservadoramente un total de 13 millones de indígenas en 11 países de la región. De esta estimación están ausentes el Caribe, Brasil, Costa Rica, Chile, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Véase el documento del Instituto, "Poblaciones indígenas en Latinoamérica", octubre de 1978, p. 8. Con respecto a la situación de los niños, ésta varía según pertenezcan a la comunidad agrícola tradicional indígena, a los grupos indígenas que habitan barrios marginales urbanos o a una comunidad indígena tribal. En los dos primeros casos los conflictos lingüístico-culturales son apreciables. En el caso de las comunidades agrícolas rurales, los niños, a partir de los cuatro o seis años, asumen tareas de pastoreo y prestan servicios al hogar y la comunidad. Se estima que los indígenas de la región que viven en comunidades tribales, son hoy de muy reducido número. Véase Juan Pablo Terra, op.cit., p. 24-25.

104/ La falta de saneamiento ambiental afecta, en forma especial, a los niños menores de cinco años. Alrededor de 1975, la OPS señala que el grupo de enfermedades formado por la enteritis y otras enfermedades diarreicas (estrechamente relacionadas a condiciones ambientales) estaban entre las cinco primeras causas principales de defunción en estos menores, en 28 de 29 países de la región sobre los cuales se dispone de datos. En 18 de estos países, este grupo de enfermedades ocupaba el primero o segundo lugar como causa de defunción. Véase OPS, Las condiciones de salud en las Américas, 1973-1976, Publicación Científica Nº 364, Washington, D.C., 1978, p. 209. En otro estudio realizado en 22 áreas urbanas y rurales, en que sólo una no era de la región, la asociación entre el abastecimiento de agua en tubería al interior de la vivienda y la mortalidad infantil neonatal mostraba un coeficiente de correlación de -.834. Véase Puffer y Serrano, op.cit.

/Cuadro 10

Cuadro 10

CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA SEGUN GRADO DE DISPERSION DE LA POBLACION RURAL

País / grado de dispersión	Porcentaje de viviendas			
	sin agua potable	sin servicio sanitario	sin luz eléctrica	con piso de tierra
ARGENTINA (1960)				
Máximo	71.3	48.3	75.7	61.3
Medio	37.3	14.3	42.5	21.3
Mínimo	33.1	6.8	22.2	9.2
ECUADOR (1962)				
Máximo	98.2	93.1	91.9	37.9
Medio	61.5	84.2	67.5	63.7
Mínimo	39.2	34.8	41.2	1.5
MEXICO (1970)				
Máximo	62.1	59.3	69.2	69.5
Medio	50.5	46.6	49.2	52.4
Mínimo	33.2	29.5	21.0	17.5
PANAMA (1970)				
Máximo	70.1	67.9	87.5	80.2
Medio	61.6	35.3	59.4	42.1
Mínimo	13.0	10.8	24.1	12.9

Fuente: Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?, en Cuadernos de la CEPAL, Nº 26, Santiago, 1979, datos extraídos del cuadro 17, p. 53. Las divisiones administrativas consideradas en los países y las cifras originales pueden consultarse en Ligia Herrera, F. Gatica y R. Jordán, Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina, CELADE/PISPAL, Santiago, 1975, pp. 49-63, cuadro 9, pág. 60.

/En todos

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

En todos los rubros en materia de saneamiento, las áreas rurales de la región evidencian su situación desmedrada en comparación con las zonas urbanas. Ello no significa, sin embargo, desconocer el importante esfuerzo efectuado en los años recientes por llevar algunos de estos servicios a las áreas rurales.105/ A pesar de ello, si a la esencial escasez de agua potable en cantidad y calidad apropiada y a la falta de sistemas de eliminación de desechos se agrega el hacinamiento generalizado en las viviendas de los pobres y la consecuente falta de higiene, los niveles alcanzados en la región están todavía muy por debajo de los considerados mínimos para una vida digna y para prevenir o controlar enfermedades. Este es un factor fundamental de la mayor vulnerabilidad de los menores pobres en edades tempranas.

A pesar de que los indicadores de salubridad son en general mejores para la población de las zonas urbanas, las condiciones de la vivienda de los pobres urbanos son muy precarias, según lo demuestran estudios regionales efectuados sobre los tipos de asentamiento que concentran el grueso de la población urbana en condición de pobreza: los asentamientos de precaristas, los barrios de tugurios y los programas de sitios y servicios.106/ Además, el costo de la vivienda deja fuera del mercado a los pobres, según ha podido comprobarse en varias ciudades de la región.107/ Este es, sin

---

105/ En 1960 sólo un 8% de la población rural tenía acceso al agua en tubería. Alrededor de 1977, un 34% de la población rural tiene este acceso. Sin embargo, estos promedios regionales ocultan la gran disparidad a nivel de países en cuanto al acceso a estos servicios.

106/ Para estimaciones recientes de las condiciones de vivienda y saneamiento ambiental en los asentamientos urbanos precarios, véase Guillermo Rosenbluth, "La vivienda en América Latina: una visión de la pobreza extrema", ILPES, op.cit., Vol. II, pp. 364-463. Para la región, la mayoría de las grandes ciudades presenta un porcentaje superior al 35% de su población en este tipo de asentamientos. En el caso de Buenaventura, Colombia, esta proporción llega al 80%.

107/ Por ejemplo, datos para Bogotá y Ciudad de México indican que la unidad habitacional menos costosa disponible no podría ser adquirida por el 47 y el 55% de las respectivas poblaciones urbanas. Véase Orville Grimes. Housing for low-income urban families, Johns Hopkins University Press, 1976. Un análisis de los programas sociales o populares de construcción revela que éstos escasamente benefician al 50% más pobre de la población de centros urbanos y no alcanzan a la casi totalidad de los trabajadores del sector rural. PREALC, 1978, op.cit., p. IV-12.

/duda, el

duda, el bien básico más difícil de financiar para la mayoría de la población de escasos recursos. Una comparación entre la incidencia de la pobreza urbana en trece ciudades de la región y el porcentaje de población que vivía en asentamientos precaristas y barrios de tugurios revela que los porcentajes de población que viven en condiciones precarias son normalmente superiores a los porcentajes de población pobre.108/

iii) Dentro de la jerarquía de necesidades de los niños, la protección de su vida está en primer lugar. Junto a las condiciones ambientales, especialmente en lo referente al abastecimiento de agua en cantidad y calidad apropiadas, los alimentos son, desde luego, fundamentales para mantener la vida. Al respecto, está ampliamente documentado en la región que la deficiencia nutricional está muy relacionada con las situaciones de pobreza, aunque los datos disponibles no permitan contar con un marco analítico completo de la naturaleza de esta relación.109/

Entre los estratos más pobres de la región, alrededor de 1975, se estimaba que 111 millones de personas sufrían de déficit calóricos. De ellas, aproximadamente la mitad serían desnutridos menores de seis años. Las deficiencias calórico-proteicas son desproporcionadamente más extensas y graves en los niños en edades tempranas y entre los estratos más pobres de la región.110/

Las investigaciones disponibles sobre la calidad de los regímenes alimenticios según diferentes estratos de ingresos revelan uniformemente las grandes diferencias entre los estratos bajos y altos en cuanto al consumo por habitante de diferentes tipos de alimentos y a la calidad de los nutrientes. A modo de ejemplo de estas investigaciones, cálculos hechos para nueve países de la región concluyen que el 50% más pobre de ella

---

108/ Estimaciones elaboradas por el Proyecto de Pobreza Crítica sobre la base de los últimos datos disponibles de diversas fuentes.

109/ Las enormes diferencias en el consumo diario de calorías y proteínas por habitante, según estratos bajo, medio y alto en 7 países de la región, puede apreciarse en UNICEF-CEPAL, Indicadores ..., op.cit., cuadro 43, p. 100.

110/ Para estas estimaciones, véase Marcelo Selowsky, The economic dimensions of malnutrition in young children, World Bank Working Paper N° 294, Washington, D.C., 1978.

/consumiría una

consumiría una cantidad total menor de alimentos y bebidas que el 10% más rico. Considerando el supuesto de una estructura similar de consumo medio intra-familiar para ambos estratos, de esta misma fuente se puede deducir que un niño perteneciente al 20% más pobre de la región consume, en promedio, veinte veces menos carne, dos veces menos cereales y seis veces menos otros alimentos que un niño perteneciente al 10% de ingresos más altos.111/

iv) Las diferencias de mortalidad por estratos sociales han sido analizadas en forma bastante exhaustiva. La conclusión general a que se llega es que las diferencias en la mortalidad por factores socioeconómicos de las familias (ingresos, educación, status ocupacional, etc.) son más importantes para explicar los niveles de mortalidad (ya sea infantil o general) que cualquier otro tipo de factor, incluyendo las diferencias atribuidas al área de residencia rural o urbana. Aún más, la consideración de estos mismos factores socioeconómicos ha hecho patente el hecho que en las ciudades de la región pueden encontrarse zonas de más alta mortalidad que algunas áreas rurales. Esto sucede en estratos de pobreza urbanos con muy bajos niveles en los indicadores socioeconómicos.

Sin embargo, para la región como un todo, ya no cabe duda que los niveles de mortalidad general, infantil y de niñez son mayores en las zonas rurales que en las urbanas; que en las primeras tienden a ser relativamente más homogéneos entre los diferentes grupos sociales y que en las segundas encontramos las mayores diferencias de mortalidad de acuerdo a los diferentes estratos socioeconómicos.112/ Esto está en estrecha relación con la falta de cobertura de los servicios de salud y con la modalidad de

---

111/ Estimaciones de la CEPAL sobre la base de encuestas nacionales. Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", en Revista de la CEPAL, primer semestre de 1976, p. 112.

112/ Una exhaustiva revisión de las publicaciones regionales relativas a los diferenciales de mortalidad se encuentra en Raúl Urzúa, Investigaciones ..., op.cit., pp. 54-69. Las conclusiones generales presentadas en el párrafo precedente se apoyan en la información allí resumida.

/concentración urbana

concentración urbana y curativa de estos mismos sistemas, los que escasamente llegan a los estratos más pobres, y benefician principalmente a los sectores medios.113/

La falta de cobertura de estos servicios en las áreas rurales queda en evidencia al considerar la desigual distribución de estos servicios y de su personal. Estimaciones para algunos países indican que en las áreas urbanas los recursos por familia son hasta cinco veces superiores, en promedio a los mismos recursos en áreas rurales.114/ En una evaluación de datos acerca de 11 países de la región, la falta de servicios mínimos en localidades de menos de 2 000 habitantes (las con mayor incidencia de la pobreza según el tamaño de la localidad) afectaba, en varios de ellos, a alrededor de un 70 o un 80% de sus poblaciones.115/ Pueden comprobarse diferencias aún mayores en la región en cuanto a la distribución de su personal médico y paramédico. Un estudio reciente sobre nueve países de la región, divididos en sus respectivas divisiones administrativas, revela dramáticas diferencias en personal y disponibilidad de camas entre las distintas divisiones. En general, mientras mayor es el porcentaje de población rural en estas divisiones administrativas, mayores son las diferencias con aquellas divisiones de más concentración urbana.116/

113/ Véase Marcelo Selowsky, "Hacia la eliminación del déficit de 'necesidades básicas'. Implementación, costo fiscal y conflictos con el crecimiento", Documento de Seminarios, CEPAL, agosto de 1979, pp. 12-16. La modalidad urbana y curativa de los servicios de salud, sin embargo, no impide que los trabajadores del sector informal urbano tengan un acceso difícil a estos servicios. PREALC, 1978, op.cit., pp. IV-11 y 12.

114/ Selowsky, ibid.; De Kadt, Emannuel, "Las desigualdades en el campo de la salud", en Mario Livingston y Dagmar Raczynski, compiladores, Salud pública y bienestar social, CIEPLAN, Santiago, Chile, 1976, págs. 28-60.

115/ Véase PAHO, Evaluation of the ten-year health plan for the Americas. 1971-1980, Initial evaluation, Mexico, 1976.

116/ Véase UNICEF-CEPAL, Indicadores ..., op.cit., pp. 114-121; De Kadt, op.cit. En esta última fuente, se ilustra que en Colombia, alrededor de 1960, en las áreas rurales el número de habitantes por médico y enfermeras era de 20 000 y 80 000, respectivamente. En las ciudades de más de 100 000 habitantes de este país, las respectivas proporciones eran de 1 200 y 4 000. A su vez, en las áreas rurales de Perú, había 17 600 habitantes por médico y en Lima, 600. Véase pág. 38.

/v) Tanto

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

v) Tanto las investigaciones regionales como las extrarregionales que comparan niños provenientes de diferentes estratos económicos han demostrado consistentemente que los niños pobres, en comparación con sus congéneres de altos ingresos, tienen un rendimiento escolar considerablemente menor. Aunque la validez de estos experimentos puede ser puesta en duda desde diversos ángulos, resulta al menos claro que los menores pobres en edades tempranas de la región se enfrentan normalmente a un sistema educacional formal que no les favorece y que les puede resultar incluso fuertemente discriminatorio. Nuevamente, este sistema educacional revela que las zonas rurales son las más perjudicadas en cuanto a la cobertura de los servicios, la calidad de su personal docente y diversos otros indicadores de la calidad del sistema educacional.

Los problemas más graves de la entrada de los menores pobres en edades tempranas a los sistemas formales de educación se encuentran en la alta deserción y repitencia, como lo evidencian todas las investigaciones recientes. Con ello, el problema principal se centra no sólo en la expansión de la cobertura, sino en encontrar los incentivos que puedan aumentar las tasas de retención de los menores de los estratos pobres que entran al sistema formal de educación. Estas características quedan ilustradas en el cuadro 11, donde se evidencia el retraso y deserción escolar, por área de residencia, para siete países de la región.

vi) Quizás si, como resumen de todas estas carencias que afectan a los hogares y familias pobres, deba señalarse que hasta ahora en la región ha sido prácticamente nulo el papel de la protección que puede dispensar la seguridad social para mitigar las condiciones de pobreza.117/ En efecto, la seguridad social incluye beneficios y prestaciones que están en directa relación con las necesidades más esenciales: asistencia pública o social en hospitales públicos y orfanatos; cobertura contra accidentes del trabajo; pensiones de vejez, invalidez y para cónyuge o hijos sobrevivientes; atención médica y hospitalaria; asignaciones familiares; atención materno-infantil; subsidio de desempleo, prestaciones para viviendas y diversas otras.

117/ Véase Carmelo Mesa-Lago, "Seguridad social y pobreza crítica en América Latina", Documento de Seminarios, CEPAL, agosto de 1979.

/Cuadro 11

Cuadro 11

ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA: ASISTENCIA ESCOLAR A LOS 11 AÑOS, 1970

País	Porcentaje asistente			Porcentaje no asistente
	Edad normal	1 año atraso	2 o + años atraso	
COSTA RICA	64.3	16.4	12.5	6.8
Capital	77.7	12.9	6.4	3.0
Resto urbano	75.2	13.4	7.3	4.1
Rural	56.9	18.4	15.8	8.9
GUATEMALA	17.4	11.7	30.6	40.3 a/
Capital	52.5	18.0	18.5	11.0 a/
Resto urbano	25.7	18.8	30.5	25.0 a/
Rural	7.5	8.1	33.1	51.3 a/
NICARAGUA	15.9	12.5	30.3	41.3 a/
Capital	38.3	16.6	33.2	9.9 a/
Resto urbano	26.6	18.5	38.5	16.4 a/
Rural	3.4	5.5	24.7	66.4 a/
PANAMA	11.8	31.6	46.8	9.8
Capital	66.0	16.4	14.3	3.3
Resto urbano	60.3	20.8	15.3	3.6
Rural	30.6	21.3	33.3	14.8
PARAGUAY	30.7	24.0	35.6	9.7
Capital	58.7	18.5	18.0	4.8
Resto urbano	41.7	25.5	28.1	5.2
Rural	21.2	24.7	41.9	12.2
PERU	18.3	18.5	52.5	10.7 a/
Capital	39.0	25.6	31.7	3.7 a/
Resto urbano	23.0	23.9	47.4	5.8 a/
Rural	3.4	9.5	68.0	19.1
REP. DOMINICANA	19.6	15.7	37.9	26.8 a/
Capital	33.9	17.4	32.3	16.4 a/
Resto urbano	30.0	19.5	31.6	18.9 a/
Rural	11.8	13.8	41.8	32.6 a/

Fuente: UNICEF, "Situación de la infancia en América Latina y el Caribe", 1979, citado en UNICEF/CEPAL, Indicadores sobre la situación de la infancia en América Latina y el Caribe, Santiago, 1979.

a/ Incluye no declarado.

/En la

En la región estos sistemas están normalmente relacionados con la pertenencia a la población económicamente activa. De todos los países de la región sólo uno, Cuba, extiende su cobertura a toda la población económicamente activa; el resto de los países deja un margen considerable sin cubrir.118/ Por ello, en la gran mayoría de los países los sistemas no llegan a los pobres, mayoritariamente ocupados en el sector informal de las ciudades o en trabajos por cuenta propia en las áreas rurales. En todas partes el costo de la seguridad social ha aumentado; sin embargo, ello no se ha reflejado en un aumento de la cobertura. El considerable crecimiento de las modalidades de prestaciones ha mostrado un aumento de tipo vertical, es decir, que acumula beneficio sobre beneficio en los sectores que ya disponían de un mínimo de cobertura. Por ello, no debe extrañar que, en último término, estos sistemas de seguridad social tengan, muchas veces, efectos altamente regresivos en la distribución de los ingresos regionales.

A través de todas las secciones de este capítulo final se ha intentado describir, a la luz de los datos disponibles, aquellas características de los ambientes de pobreza que se encuentran más relacionadas con la situación de la niñez pobre. La identificación de los estratos de pobreza, la estructura de hogares y familias, las características socioeconómicas de quienes cumplen los principales roles en los hogares y las modalidades de acceso a bienes y servicios esenciales son todos factores que tienen importancia para intentar mejorar el futuro de los niños pobres en edades tempranas.

Se espera que a través de las consideraciones de este capítulo haya quedado en claro que la suerte de los menores, por muy pequeños que ellos sean, no es indiferente al conjunto de elementos que conforman su ambiente de pobreza. En el diseño de políticas eficaces, no se pueden esperar resultados si, al intentar variar la situación de quienes son los más numerosos y vulnerables entre los pobres, no se toman en cuenta, junto con las medidas que van en su directo beneficio, las acciones necesarias en relación con cada uno de los elementos que caracterizan el ambiente de pobreza.

118/ Ibid., cuadro 2, p. 5.

VI. A MODO DE CONCLUSION

Entre el primer capítulo y el último de este documento se recorrió un camino que fue haciéndose paulatinamente más árido y amargo. Se comenzó con una esperanza para los pobres y se terminó con una descripción de la pobreza regional que quizás hará preguntarse a muchos en qué parte del camino se perdió la esperanza. Nada estaría más lejos de la finalidad de este documento que concluir, ante la evidencia de las carencias que presentan los estratos pobres, que muy poco puede hacerse en favor de sus niños.

La realidad es otra. En la actualidad, los pobres han pasado a ser objeto de estrategias, y en todos los círculos se estudia y se investiga el problema de la pobreza. También hay países en la región que comienzan a incorporar en sus políticas de desarrollo acciones que pueden beneficiar a los pobres, y en ellas se tiende a reconocer que cualquier política de alivio a la pobreza debe considerar especialmente la situación de su niñez. Hasta hace muy poco tiempo, los pobres no tuvieron otra alternativa que ver perpetuado, de generación en generación, su ciclo de carencias. Sin embargo, hoy son pocos los que pueden quedar indiferentes ante los millones de muertes infantiles evitables, la alta incidencia de la desnutrición grave durante los primeros años de vida y la realidad de niños que carecen de apoyo y de preparación para conquistar un futuro.

Los estudios más profundizados de la pobreza regional, que recién comienzan a llevarse a cabo, no pueden dejar de mostrar lo complejo del problema. Especialmente, están poniendo de manifiesto la distancia existente entre la retórica de objetivos de desarrollo, que nadie discutiría, y las posibilidades reales de los heterogéneos sistemas económicos, sociales y culturales de la región. Es inevitable que a veces aparezca la frustración, cuando se observa que los instrumentos tradicionales de políticas sólo consiguen, a lo más, débiles efectos paliativos de la miseria en que se debaten millones de latinoamericanos. Deben reconocerse las dificultades inherentes a un problema que no es fácil, e intentar concebir políticas imaginativas capaces de romper el ciclo de carencias de los pobres.

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

/Aunque este

Aunque este documento no tuvo por finalidad ir más allá de una etapa de descripción y diagnóstico, hay cuatro grandes conclusiones que deberán influir en las acciones en el campo de la pobreza:

a) Los problemas de la niñez pobre no son los mismos para todos los países ni tampoco para distintas regiones dentro de cada uno de ellos. Los promedios regionales ocultan significativas diferencias en la situación de los países. En varios de éstos, la pobreza aparece como un problema susceptible de aliviarse o incluso de superarse. En otros, de continuar las tendencias actuales, el alivio de la situación de los estratos de pobreza absoluta llevará mucho más tiempo.

b) A corto plazo, el problema de la pobreza se localizará espacialmente en los pueblos y ciudades de la región. Por la vía de la migración, o de la reclasificación de población rural en localidades urbanas, la gran mayoría de los pobres pasará a residir en áreas urbanas. Sin embargo, es probable que la situación de pobreza de la cantidad relativamente estable de niños pobres que quedarán en el campo sea aún más grave que en la actualidad.

c) Todo indica que los pobres están todavía cogidos en un sistema de vida que se mantiene durante el ciclo de la familia y que se perpetúa en las generaciones siguientes: falta de acceso a todo tipo de bienes y servicios esenciales, deserción y repitencia escolar, entrada temprana al trabajo, inestabilidad familiar, alta fecundidad, oportunidades ocupacionales restringidas, mal remuneradas y de baja productividad, etc., factores todos que van apoyando y al mismo tiempo fijando las condiciones de la pobreza de la próxima generación.

d) Para poder romper este ciclo, gran parte de los esfuerzos deben concentrarse en los primeros años de vida de los pobres. Es allí donde están los problemas más graves. En este grupo de edad la magnitud de la pobreza es mayor. Las deficiencias y carencias de estos menores son las que pueden dejar secuelas permanentes y organismos que son fácil presa de enfermedades o de una muerte prematura. Si no se corrigen estas deficiencias y estas carencias, romper más adelante el ciclo de la pobreza será una labor extraordinariamente difícil y costosa.

/Por tentativos

Por tentativos que sean los datos empíricos que ponen de relieve la situación de pobreza en hogares y familias de la región, ellos tienden a confirmar que es muy improbable que se pueda alterar permanentemente la situación desmedrada de los estratos de pobreza si no se modifica la experiencia vital de los niños pobres. Aún más, es muy probable que la preocupación por estos niños dé, como importante resultado, un aumento en el bienestar de sus correspondientes familias, como lo han demostrado algunas imaginativas experiencias llevadas a cabo en la región.

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO