

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI

Editor

GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / ABRIL DE 1981

S U M A R I O

La relocalización industrial a escala internacional <i>Alfredo Eric Calcagno y Jean-Michel Jakobowicz</i>	7
La discusión industrial en América Latina <i>Héctor Soza</i>	35
La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos <i>Oscar Altimir</i>	67
Hacia una dimensión social y política del desarrollo regional <i>Sergio Boisier</i>	97
Principales desafíos al desarrollo social en el Caribe <i>Jean Casimir</i>	129
El Fondo Monetario Internacional y el principio de condicionalidad <i>Sidney Dell</i>	149
La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo <i>Raúl Prebisch</i>	163
Sobre el capitalismo periférico y su transformación Comentario de Octavio Rodríguez Comentario de Alberto Couriel	173
Algunas publicaciones de la CEPAL	187

La pobreza en América Latina

Un examen de conceptos y datos

*Oscar Altimir**

La erradicación de la pobreza ha sido siempre uno de los objetivos principales de los reformadores sociales y, en ocasiones, impelida por ese impulso ético, se ha convertido también en objeto de las investigaciones empíricas de los científicos sociales. En años recientes se ha producido otra vez esta confluencia, lo que ha dado lugar al florecimiento de una abundante literatura dentro y fuera de América Latina. Por ello, en la primera parte del artículo, el autor presenta lo más importante de esa literatura, poniendo un énfasis especial en lo escrito por quienes proponen 'otro desarrollo', 'redistribución con crecimiento' y 'satisfacción de necesidades básicas'.

Sobre esa base, define los conceptos de pobreza absoluta y relativa, justifica su análisis y, a través de un examen cuidadoso de la evidencia existente, presenta una estimación de los niveles actuales de ambos tipos de pobreza y sus cambios recientes en algunos países de América Latina. Los datos que toma en consideración provienen sobre todo de distribuciones de ingreso y consumo pero, para completar la visión, también aborda otros relativos al acceso a los servicios públicos y al subempleo.

Del examen de esa evidencia el autor extrae varias conclusiones importantes, entre las que sobresalen aquellas que contribuyen a aclarar ciertos aspectos controvertidos de las consecuencias distributivas del estilo de desarrollo predominante. Por un lado, en la mayoría de los países examinados existió una mejoría de los niveles absolutos de consumo de los estratos pobres, al menos durante los periodos considerados, en los que se manifiesta también una tasa de crecimiento económico considerable. Por otro, y en general, el crecimiento del ingreso por habitante no redujo la desigualdad relativa entre los estratos sino que reprodujo de manera dinámica la estratificación social. En esas condiciones, si bien en varios de los países estudiados puede avizorarse la erradicación de la pobreza absoluta, en todos sigue presente la relativa, la que suele ser el caldo de cultivo de agudos conflictos.

*Director de la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL.

I

Pobreza, crecimiento y necesidades básicas en diferentes contextos valorativos

Cualquier evaluación factible de la magnitud de la pobreza debe reconocer una serie de limitaciones conceptuales y metodológicas.

La falta de inserción precisa del concepto de pobreza en algún cuerpo teórico significativo fuerza a reconocer que se trata de una noción esencialmente normativa. Las normas sobre cuáles son las necesidades básicas y cuáles los niveles adecuados de satisfacción, que permitan discriminar entre quiénes son considerados pobres y quiénes no lo son en una determinada sociedad y en un momento dado, se hallan íntimamente vinculadas a algún esquema valorativo que también integran las políticas elegidas para combatir la pobreza y los juicios sobre su viabilidad. Estos esquemas valorativos descansan, en última instancia, sobre algún juicio moral y político acerca del orden social existente y de la manera cómo debe organizarse la sociedad. No existe, en realidad, una definición de pobreza que sea neutral a este respecto.

Los esquemas valorativos conservadores tienden a establecer normas de pobreza lo suficientemente bajas como para minimizar la presión sobre los recursos globales y las transformaciones sociales necesarias para eliminarla. En este sentido sacan partido de la actual imprecisión teórica del concepto de pobreza para mantenerlo como un agregado estadístico cuya existencia se percibe como acumulación de los efectos de imperfecciones —reconocidamente pertinaces— en el funcionamiento de un sistema socioeconómico y un estilo de desarrollo que consideran básicamente satisfactorios o, por lo menos, insuperables por el momento. Para tales concepciones, no es la desigualdad general en el disfrute de los bienes sociales la que resulta normativamente indeseable, sino sus consecuencias más extremas en términos de privación material; serían sólo éstas, por lo tanto, las que requieren políticas específicas.

En el otro extremo, la utopía contemporánea de renovación que propone 'otro desarrollo' (Informe Hammarskjöld, 1975; Fundación Bariloche, 1976; Nerfin (ed.), 1977) se basa en un esquema valorativo igualitarista y participativo, que pone en el centro del proceso de desarrollo la satisfacción de las necesidades humanas, tanto materiales como psicológicas y políticas, y plantea con particular urgencia la satisfacción de las necesidades básicas. Considera que la modalidad actual de funcionamiento de la civilización industrial a nivel planetario explota tanto al hombre como a la naturaleza, y que la privación que sufre en sus necesidades básicas una gran parte de la población mundial se halla inextricablemente unida a la particular orientación del desarrollo técnico, a la estructura del poder y a la consiguiente distribución de los recursos que son consustanciales con esta modalidad de la civilización industrial y del estilo de vida que ella proyecta. Pone en duda la aptitud misma de la actual orientación de la civilización industrial—incluso, en algunas formulaciones, más allá del sistema socioeconómico— para superar sus propias crisis respetando los límites ecológicos, para eliminar la miseria y para garantizar el desarrollo pleno de la condición humana. Propone, por tanto, la reorientación del desarrollo hacia las necesidades humanas, con la consiguiente reorganización de los valores, la convivencia y la personalidad, admitiendo todas las transformaciones que sean necesarias en la propiedad o el control de los medios de producción, en las estructuras productivas, comerciales o financieras, en la estructura y en el ejercicio del poder, y en el orden económico internacional (Informe Hammarskjöld, 1975).

El concepto de pobreza, en este contexto, corresponde a la insatisfacción de un conjunto interrelacionado de necesidades básicas, lo que impide a las personas ubicarse en el camino del desarrollo pleno de su condición humana, y constituye una de las dimensiones de la alienación que bloquea ese desarrollo pleno dentro de la modalidad actual de la civilización industrial. Aparte de otras consideraciones, esta concepción podría llegar a entroncar con el concepto de pobreza en una teoría de las nece-

sidades, cuya formulación es todavía balbuciente.¹

Sin embargo, el rechazo normativo del orden existente no disminuye en nada, para algunos proponentes del 'otro desarrollo', la urgencia de situar la 'lógica de las necesidades' en el centro del proceso de desarrollo, por lo menos a nivel técnico; recomiendan, por lo tanto, adicionar al crecimiento del producto otros indicadores que tomen en cuenta el progreso en los distintos componentes del nivel de vida y, en particular, líneas de pobreza que permitan identificar a los grupos más pobres, sus características y sus necesidades, calculadas sobre la base de una norma de nivel de vida mínimo. Tampoco impide poner en marcha, sin demora, programas para que esos grupos emerjan por sobre la línea de pobreza (Informe Hammarskjöld, 1975).

Esta misma lógica inspiró algunas importantes propuestas recientes (OIT, 1972; Chenery y otros, 1974; RIO, 1976; OIT, 1976) que coinciden en poner la satisfacción de las necesidades básicas en el centro de los objetivos del desarrollo, y en postular la necesidad de combinar la redistribución y el crecimiento en las estrategias de desarrollo, aunque entre ellas existan diferentes connotaciones valorativas.

En la formulación de un marco analítico para el diseño de estrategias de redistribución con crecimiento (OIT, 1972; Chenery y otros, 1974), se ha intentado abstraer los enfoques estratégicos que pueden mejorar la situación de los pobres en los países en desarrollo, identificando cuatro componentes posibles: la maximización del crecimiento del producto; la reorientación de la inversión hacia los grupos pobres (educación, acceso al crédito, infraestructura, etc.); la redistribución del ingreso o el consumo y la redistribución de la riqueza. Se pretende mantener abiertas las opciones de política y de cambio socioeconómico, haciendo depender de la estructura socioeconómica del país, y de la prioridad que se asigne al ataque contra la pobreza, la elección de los componentes y su combinación específica en la estrategia de redistribución con crecimiento (Jolly,

¹ Véanse, por ejemplo, las discusiones sobre la investigación de las necesidades humanas en UNESCO (1976), Mallman (1977) y CLAEH (1979).

1976). Se ha argumentado que esta estrategia de redistribución con crecimiento, así enmarcada, no es necesariamente 'incrementalista' o evolucionista; que los elementos considerados se encuentran, hasta cierto punto, tanto en enfoques reformistas como radicales, y tanto en situaciones capitalistas como socialistas, ya que esos elementos comprenden —a un alto nivel de agregación— el campo de las alternativas económicas esenciales (Jolly, 1976). La diferencia, a este nivel de abstracción, radicaría en el grado e importancia relativa con que se adopta y pone en práctica cada uno de los cuatro elementos esenciales. Se reconoce, de todos modos, que es escasa la probabilidad de que se lleven a cabo políticas redistributivas comprensivas basadas en todos los elementos considerados, y que ello depende de la emergencia de una coalición de intereses dominantes que perciba con mayor fuerza las ventajas de tal estrategia que las resistencias que engendran las pérdidas resultantes para algunos miembros de la coalición (Bell, 1974).

El contexto valorativo en que se desenvuelve el enfoque de redistribución con crecimiento continúa siendo, sin embargo, el marco utilitario de la teoría económica, mientras que las propuestas de estrategias centradas en las necesidades básicas (OIT, 1976; RIO, 1976; Streeten y Burki, 1978) se sustentan, explícita o implícitamente, en el derecho preeminente de todo ser humano a un mínimo de bienes sociales. Algunas de estas formulaciones se aproximan a los postulados del 'otro desarrollo', coincidiendo en que el propósito último del desarrollo debe ser no sólo erradicar la pobreza física, sino también proporcionar a todos las oportunidades para su desarrollo pleno (Streeten y Burki, 1978). Pero la mayoría de los sostenedores del enfoque de las necesidades básicas coincide, por lo menos, en ciertos puntos esenciales: primero, en que éstas deben convertirse en el objetivo central de la estrategia de desarrollo; segundo, que si bien el crecimiento no está en cuestión y se considera un requisito para alcanzar ese objetivo, sí lo está en cambio su contenido; tercero, que el objetivo de satisfacción de las necesidades básicas es particularmente urgente para las naciones más pobres; cuarto, que ese objetivo es preeminente, pero no exclusivo; quinto, que las decisiones polí-

ticas y las reformas institucionales son esenciales para poner en práctica tal estrategia (Ul Haq, 1977). Esta formulación mínima de las estrategias de necesidades básicas también pretende dejar abiertas las posibles opciones en materia de políticas y de cambios institucionales. En este sentido, podría admitir diversos esquemas valorativos con respecto al orden socioeconómico imperante; pero no puede escapar a la reflexión que para reorientar efectivamente el desarrollo, en el sentido de las necesidades básicas, se requiere un cambio sustancial de ese orden; y la mayoría de los proponentes del enfoque denotan una confianza tácita en que la aceptación del objetivo de las necesidades básicas contribuiría a inducir dichos cambios.

En las sucesivas formulaciones originadas en la CEPAL sobre la reorientación del desarrollo latinoamericano se anticipó, en varios años, el reconocimiento que se ha extendido más recientemente en los círculos internacionales, de que los efectos de 'derrame' del crecimiento no bastan para garantizar la disminución significativa de la pobreza dentro de un horizonte éticamente aceptable. A partir de la década de los sesenta, en particular, se comenzó a poner de manifiesto la necesidad de que el imperativo de mejorar la situación de los grupos de bajos ingresos se incluyera explícitamente como objetivo de primer orden en cualquier estrategia de desarrollo. En ese entonces, Prebisch (1963) interpretaba como insuficiencia dinámica del desarrollo latinoamericano el lento crecimiento que registraba el ingreso por habitante y los bajos niveles de vida de la mitad de la población de la región. Su evaluación no era sólo normativa, sino que veía en la regresiva distribución del ingreso y en la estructura social resultante un serio obstáculo al progreso técnico y a la acumulación de capital requeridos para acelerar el crecimiento y llevar simultáneamente a cabo una política redistributiva del consumo.

Pinto (1965) subrayó la naturaleza concentradora y excluyente del estilo de desarrollo latinoamericano, como resultado de la concentración del progreso técnico en los sectores modernos —de limitada capacidad de absorción de mano de obra— y del insuficiente 'derrame' hacia las actividades rezagadas. La supe-

ración de este contraste entre crecimiento y pobreza aparece como un imperativo ético y político sin que se avizore, en el funcionamiento de las economías acordes con tal estilo, otro obstáculo que la posible disminución de los impulsos de crecimiento que operaron en el pasado. Consecuentemente, su prescripción estratégica consiste en suscitar una tendencia a la rectificación progresiva de los efectos 'malignos' perpetuadores de la pobreza, mediante las políticas de precios y remuneraciones, la redistribución fiscal y una política de inversiones públicas que favorezca la diseminación del progreso técnico hacia los sectores rezagados. En una formulación más reciente, Pinto y Di Filippo (1979) ponen mayor acento en el hecho de que la concentración del progreso técnico, las desigualdades de ingreso y la composición del consumo y la inversión, característicos del estilo de desarrollo latinoamericano, se refuerzan entre sí y tienden a perpetuar la pobreza que es consecuencia de ese trasfondo estructural. Aunque admiten la dependencia básica de la región en la incorporación de tecnología moderna, indican la necesidad de cambiar la orientación del desarrollo en términos de la composición de la oferta de bienes y de los grupos que tendrían acceso a ella, mediante la utilización del excedente generado en el sector moderno.

Prebisch (1976, 1980) percibe las causas de la pobreza en el funcionamiento contradictorio del capitalismo latinoamericano. Por un lado, el progreso técnico que tiene lugar por la penetración desde los centros de técnicas cada vez más intensivas en capital y de creciente productividad, proporciona un apreciable potencial de acumulación. Pero, por otro lado, la apropiación de los incrementos de productividad por los estratos superiores, por las empresas transnacionales y por el Estado, agravada por la pugna distributiva, resulta en sustracciones de recursos a la acumulación y en una asignación de la inversión que no maxi-

miza la creación de empleos con mayores niveles de productividad. Para remover ambos obstáculos e ir eliminando el subempleo, principal causa de la pobreza, propone cambiar las formas de apropiación y asignación del excedente, que constituye el potencial de acumulación.

Estas propuestas de los economistas de la CEPAL pueden inscribirse dentro del marco amplio de las estrategias de redistribución con crecimiento. Si bien comparten las preocupaciones de quienes proponen 'otro desarrollo' por los aspectos imitativos del estilo de desarrollo periférico y señalan la contradicción esencial existente entre esos aspectos y el objetivo de erradicar la pobreza y satisfacer las necesidades básicas, dan por supuesto que las alternativas técnicas y, por consiguiente, el contenido y orientación del crecimiento continuarán dependiendo, en lo esencial, del estilo actual de la civilización industrial; procuran la erradicación de la pobreza en la periferia mediante esquemas de redistribución de recursos, que pueden abarcar desde la redistribución fiscal y la administración de precios de factores y productos hasta las reformas en la propiedad de los medios de producción o en la apropiación de ingresos. Pero no llegan a incorporar articuladamente las propuestas en favor de 'otro desarrollo' basado en una reorientación sustancial del contenido material del crecimiento, del desarrollo técnico y de los estilos de vida,² ni queda claro en qué medida las estrategias redistributivas bastarían para evitar que el desarrollo continúe orientándose a producir lo mismo.³

² Es pertinente señalar, sin embargo, que algunos sociólogos de la CEPAL (Wolfe, 1976 y 1977; Graciarena, 1979) se han identificado más con las concepciones del 'otro desarrollo', si bien lo han hecho en un plano más valorativo que estratégico.

³ En Cardoso (1980) puede verse un lúcido examen de las orientaciones del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo, en un marco ideológico más amplio.

II

Pobreza, necesidades básicas y estilos de vida

Los conceptos de pobreza y de necesidades básicas son, por su misma esencia normativa, relativos; cualesquiera sean las normas concretas que se utilicen para definir la privación, siempre se relacionan con un contexto social específico y se refieren a la escala de valores asociada a un determinado estilo de vida.

Existe, por un lado, y esto ya lo reconocía Marx (1887), un elemento histórico en el contenido de las necesidades básicas. Varios trabajos (cf. Lamale, 1958 y Franklin, 1967) han puesto en evidencia cómo ha ido variando la amplitud del concepto en las sociedades industriales de Occidente con el desarrollo económico, el cambio en los valores societales y la consiguiente transformación de las funciones del Estado. Asimismo, si ocurriera una revolución de dimensiones copernicanas en los valores de la sociedad post-industrial, como la que pretenden los ideólogos del 'otro desarrollo', que ponga las necesidades en el centro del proceso de desarrollo, los cambios profundos consiguientes en los estilos de vida alterarían radicalmente el contexto de referencia de las necesidades básicas y de la pobreza.

Por otro lado, en las sociedades actuales, los sentimientos de privación relativa y los comportamientos que suscitan surgen cuando se compara la propia situación con la de algún grupo de referencia (Merton, 1957; Runciman, 1966) que se toma, por lo tanto, como norma. Pero aun las condiciones objetivas de privación —comoquiera que se determinen— se refieren al estilo de vida dominante en cada sociedad. Como señalara Townsend (1974), la medición de la pobreza mediante una evaluación objetiva de las necesidades —no exenta, sin embargo, de juicios de valor— requiere, por un lado, medir todos los tipos de recursos que contribuyen a determinar los niveles de vida; y, por otro, definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en la sociedad, cuyas costumbres, actividades, dietas y, en general, patrones de bienestar, los hogares pobres se

ven imposibilitados de compartir en algún grado significativo.

Todo esto apunta a señalar la necesidad de que la definición de pobreza sea específica para cada sociedad. Pero, al mismo tiempo, en el mundo actual tal especificidad no puede interpretarse como independencia; el rápido proceso de aculturación que se está operando en regiones cada vez más amplias del Tercer Mundo implica que tiende a dominar el estilo de vida de la sociedad industrial, por lo menos por su capacidad de generar aspiraciones y normas, aunque no tanto en lo que a sus bases materiales se refiere. Esto se refleja en la creciente aceptación de la universalidad del concepto de necesidades básicas (OIT, 1976) y monta el escenario para una mayor tensión entre las normas o estándares de vida y los recursos disponibles en los países en desarrollo. Es también por ello preferible formular las normas con relación al estilo de vida 'dominante' a nivel nacional, más que con el estilo 'generalmente compartido', noción que es más aplicable en las sociedades desarrolladas. En sociedades como las latinoamericanas, que funcionan con un grado considerable de dependencia cultural, política, económica y tecnológica, el estilo de vida dominante, que orienta su desarrollo y genera aspiraciones en casi todos los estratos sociales, es el de las sociedades industriales, trasplantado y adoptado por la cúspide de la pirámide social local. Las desigualdades sociales en el acceso a recursos escasos y concentrados impiden, sin embargo, que ese estilo de vida sea generalmente compartido por la mayoría de la población nacional, cuyos valores y costumbres ya han sido de todos modos influidos por el efecto de demostración de ese estilo.

Es preciso reconocer, por otro lado, que "hay un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria visibles en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero el panorama rela-

tivo. El enfoque de la privación relativa complementa más que compete con esta preocupación por la desposesión absoluta” (Sen, 1978; p. 11). La norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible, cualquiera sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra actual noción de dignidad humana y de la universalidad que atribuimos a los derechos humanos básicos, cuyo cumplimiento no debería depender de la escasez local de recursos ni de la resignación culturalmente incorporada a lo largo de siglos de miseria y opresión.

Pero aun estos mínimos absolutos de subsistencia se hallan condicionados por el contexto social y cultural. Hasta las necesidades de nutrición —sobre las cuales existe una evidencia científica más sólida que para otros grupos de necesidades— están influidas en alguna medida por ese contexto. Más aún lo están los mínimos para un funcionamiento psicofísico adecuado, y con más razón los mínimos requeridos para participar de un cierto estilo de vida. La gravitación del contexto sociocultural se torna creciente a medida que se sube en la jerarquía de las necesidades, aun dentro del ámbito de las necesidades básicas. Aunque la pobreza en una sociedad y momento dados se defina en términos absolutos, las normas utilizadas deben referirse al estilo de vida dominante.

¿Cuál es, entonces, la diferencia entre las definiciones en términos absolutos y las hechas en términos relativos? Ambos tipos de definición expresan intentos —arbitrarios, imperfectos si se quiere— de sintetizar normas mínimas de bienestar en líneas de pobreza que deberían permitir identificar situaciones de privación con respecto al estilo de vida dominante. Las definiciones en términos absolutos proceden por enumeración de necesidades, estableciendo en cada caso la privación en función de ese estilo de vida; son absolutas con respecto a la disponibilidad de recursos y a las desigualdades vigentes, pero no deberían soslayar el contexto relativo del concepto de pobreza, que la refiere al estilo de vida dominante. Las definiciones de la pobreza mediante relaciones con el promedio (de ingresos, consumo, recursos, etc.) vigente en la economía, suponen que ese promedio representa el nivel económico que corresponde a los requerimientos del estilo de

vida dominante; y que la fracción (la mitad, un tercio, etc.) del promedio elegida como línea de pobreza corresponde a la zona crítica, por debajo de la cual no es posible participar significativamente de ese estilo de vida; por esta vía se relaciona, además, la pobreza con la disponibilidad media de recursos en la sociedad.⁴ Subsiste, sin embargo, el hecho de que la determinación de tales líneas se basa, en última instancia, en una apreciación de los niveles mínimos aceptables de vida, en función de las necesidades —es decir, en un criterio de los denominados ‘absolutos’— o de una norma sobre la desigualdad mínimamente aceptable.⁵

Ambos enfoques de definición se complementan en la medida en que iluminan distintas dimensiones de las situaciones de pobreza. La definiciones en términos absolutos abordan la insatisfacción de las necesidades básicas, más allá del panorama relativo. Las definiciones en términos relativos destacan las desigualdades entre la base y el resto de la pirámide social; al hacerlo, apuntan hacia un análisis potencialmente fructífero en términos de privación relativa, y de este modo abren la posibilidad para relacionar la pobreza con el problema más amplio de la desigualdad.

La interacción entre ambas dimensiones de la pobreza en el curso del desarrollo es particularmente importante. En sociedades donde la mayor parte de la población se encuentra en condiciones críticas de privación para satisfacer sus necesidades básicas, el ‘escándalo moral’ que expresan tales situaciones y sus innegables efectos determinantes de un círculo

⁴ Estas definiciones relativas de la pobreza no prejuzgan sobre la amplitud del problema. Definiciones del tipo “el x por ciento de los hogares con menores ingresos” prejuzgan, en cambio, sobre la amplitud de la pobreza e implican que ella estará siempre presente, puesto que no se basan en criterios de privación relativa que tomen en cuenta la distancia entre la sección inferior de la pirámide y la situación promedio. Más que definiciones de pobreza constituyen una aproximación al problema, enfocándolo a través de la desigualdad en extremo inferior de la escala de ingresos.

⁵ Esto resulta evidente en intentos como el de Sawyer (1975), quien elige las fracciones del ingreso medio disponible per cápita a utilizar como líneas relativas ‘estandarizadas’ de pobreza aplicables a algunos países desarrollados, a partir de las líneas oficiales de pobreza vigentes en dichos países, la mayoría de las cuales han sido establecidas según criterios absolutos.

vicioso de miseria y subdesarrollo pueden tornar impertinentes las referencias a las dimensiones relativas de la pobreza, aun cuando la desigual estructura distributiva mucho tenga que ver en esa causación circular. En situaciones donde el nivel de desarrollo económico alcanzado y el ritmo del crecimiento permiten vislumbrar, aun con la distribución regresiva del ingreso imperante, una atenuación paulatina de la dimensión absoluta de la pobreza, comienza a adquirir significado la dimensión relativa, que sitúa la pobreza más directamente en el contexto de las desigualdades sociales, y se nutre de la brecha existente entre el estilo de vida proyectado por el patrón de desarrollo y la imposibilidad de los estratos bajos de participar efectivamente de aquél.

Como quiera que se apliquen las normas de pobreza —en términos absolutos o relativos— ellas no pueden ser inmutables a través del tiempo. Todo lo que ya se ha dicho sobre la relatividad del contexto del concepto de pobreza y el requisito de referir las definiciones al estilo de vida dominante, implica que las normas de pobreza deben ser dinámicas. A medida que la sociedad se va enriqueciendo, los niveles absolutos de las normas pretéritas van quedando obsoletos; el desarrollo económico cambia la disponibilidad de las diferentes clases de bienes e incluso la estructura de las necesidades; y con él, cambian los estilos de vida (Townsend, 1974). En nuestras sociedades habría que agregar la influencia de los cambios que se van registrando en los estilos de vida de las sociedades industriales.

Dicho de otra forma, aun las líneas de pobreza definidas en términos absolutos deben tener cierta elasticidad ingreso positiva, a través del tiempo y en el curso del desarrollo. Una definición inmutable de la pobreza absoluta forzaría a que las correspondientes líneas de pobreza fueran insensibles a los incrementos en el ingreso real promedio de la sociedad: su elasticidad ingreso sería cero. En el otro extremo, cualquier definición de la pobreza en términos relativos, que vincule directamente la línea de pobreza con el ingreso promedio del conjunto de la sociedad, implica variar la línea en la misma proporción en que varíe éste: la elasticidad ingreso de la línea de pobreza sería, en este caso, unitaria.

Las definiciones de la pobreza en términos absolutos fueron variando, a través de la experiencia histórica de las sociedades industriales, con el desarrollo económico y el progreso social. En sucesivas evaluaciones de la pobreza en York, Rowntree,⁶ definió las necesidades mínimas de los hogares en 1899, 1936 y 1950 empleando un mismo procedimiento, que se ha vuelto clásico en el trazado de líneas absolutas de pobreza, y criterios que intentan incorporar las determinantes del contexto de cada época. Si se compara el valor real de esos presupuestos⁷ y se los relaciona con los aumentos del ingreso real por persona registrados en Gran Bretaña durante esos lapsos, se comprueba que las normas de Rowntree registran una elasticidad ingreso de 0.5 entre 1899 y 1936 y de 0.8 entre 1899 y 1950. Las líneas de pobreza utilizadas por organismos oficiales de los Estados Unidos en distintos momentos del período de posguerra también fueron incrementando su valor real, con elasticidades ingreso que varían entre 0.7 y 1.5, como reflejo del cambio en los valores societales y en los criterios oficiales de bienestar.⁸ A partir de 1964, sin embargo, el gobierno de ese país ha adoptado el criterio de mantener constante el valor real de las líneas oficiales de pobreza, actualizándolas sólo por cambios en los precios a los consumidores (Departamento de Comercio, 1977). Esta práctica ha sido criticada (Ornati, 1966; Thurow, 1969) sosteniendo que, si bien es aceptable para análisis coyunturales y para propósitos programáticos, no lo es para supervisar la evolución de la pobreza a plazos más largos. En la práctica, distintos investigadores han observado que los presupuestos mínimos de consumo en Estados Unidos han incrementado su valor real desde principios de siglo en proporciones que guardan elasticidades entre 0.5 y 0.8 con los aumen-

⁶Rowntree (1901); Rowntree (1937); Rowntree y Lavers (1951).

⁷Véase Jackson (1972).

⁸Las líneas de pobreza utilizadas por el Joint Economic Committee para 1949 y para 1962 registran una elasticidad ingreso de 0.66; las utilizadas por el Bureau of Labour Statistics para 1947 y 1959 tienen una elasticidad ingreso de 1.19; si se compara el valor real de las empleadas por el Council of Economic Advisers para 1951 y 1963, se obtiene una elasticidad ingreso de 1.5. (Las elasticidades se calcularon a base de los valores reales de las respectivas líneas de pobreza que indica Miller (1964).)

tos del ingreso real per cápita.⁹ Desde otra perspectiva, un análisis de los ingresos que la gente consideraba mínimamente adecuados a través de sucesivas encuestas de opinión realizadas en los Estados Unidos, entre 1957 y 1971, indi-

ca que las normas sociales medias se fueron incrementando con una elasticidad en torno a 0.6 con respecto al ingreso medio per cápita (Kilpatrick, 1973).

III

Las dimensiones de la pobreza en América Latina

1. *La magnitud de la pobreza absoluta*

Las estimaciones acerca de la magnitud de la pobreza en América Latina en 1970, que aquí se presentan, constituyen un intento de medir el problema de la magnitud absoluta de la pobreza sobre bases comparativas.¹⁰ Ellas se basan en cortes sobre las distribuciones del consumo per cápita, para los principales países de la región, mediante líneas de pobreza que representan presupuestos mínimos aceptables de consumo privado.

Estas líneas de pobreza traducen una definición conscientemente normativa de la dimensión absoluta de la pobreza. Expresan en forma sintética un juicio acerca de cuáles son los niveles mínimos aceptables de satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, por debajo de los cuales se registran situaciones de privación efectiva que se consideran no sólo moralmente intolerables sino críticamente degradantes de la condición humana.

¿En qué se basa tal juicio? Por una parte, en apreciaciones autorizadas y por la otra, en el comportamiento efectivo de los hogares de bajos ingresos enfrentados a las restricciones y estímulos que les impone el estilo de desarrollo prevaleciente en los países de América Latina y el estilo de vida que éste proyecta.

El método elegido para trazar las líneas de

pobreza parte de la alimentación. Para determinar las necesidades de nutrición se dispone de normas mínimas, establecidas según juicios autorizados a partir del conocimiento actual, que atienden las diferencias que derivan del sexo, la edad y algunos factores ambientales (FAO/OMS, 1973). Los requerimientos mínimos medios de nutrientes calculados para cada país se convirtieron en canastas normativas de alimentos de costo mínimo, específicas para cada país, tomando en consideración tanto la disponibilidad efectiva de cada tipo de alimento como los hábitos alimentarios de los grupos de menores ingresos, y seleccionando aquellos alimentos que pueden satisfacer cada requerimiento al menor costo por nutriente dados los precios vigentes. Las canastas de costo mínimo fueron valuadas a los precios de las ciudades capitales, y los presupuestos mínimos de alimentación per cápita resultantes se ajustaron aplicando diferenciales estimados de precios, para obtener presupuestos aproximadamente aplicables, por un lado, al conjunto de la población urbana y, por otro, a nivel nacional.

El trazado de líneas de pobreza basadas en la alimentación requiere la adopción normativa de alguna relación entre el gasto en alimentos y los gastos requeridos para satisfacer las necesidades básicas que, en estas sociedades, cubre corrientemente el consumo privado. Para ello, se analizaron los antecedentes disponibles sobre la proporción del gasto destinada a alimentación por aquellos grupos de hogares cuyo gasto efectivo en alimentos fuera algo superior al presupuesto mínimo de alimentación establecido: los grupos de hogares urbanos así definidos destinaban a la alimentación entre el 40 y el 50 por ciento de su gasto total de consumo.

⁹Las elasticidades, calculadas por Kilpatrick (1973), son: 0.84 para los presupuestos analizados por Smolensky (1965), que cubren el período 1903-1959; 0.75 para las observaciones anuales de Ornatí (1966) entre 1905 y 1960; 0.57 para las observaciones analizadas por Mack (Miller, 1905) entre 1929 y 1960.

¹⁰CE. Altimir (1979).

Sobre esta base, se trazaron las líneas de pobreza para las áreas urbanas, en todos los países considerados,¹¹ a un monto doble del presupuesto mínimo de alimentación. Al trazar las líneas de pobreza para las áreas rurales, la limitada cantidad de datos similares disponibles acerca de los patrones de consumo de los hogares rurales llevó a considerar que el consumo privado en otros rubros debería representar un 75 por ciento de los respectivos presupuestos mínimos de alimentación.

Estas normas suponen que los hogares que se encuentran por encima del umbral mínimo de gastos en alimentación, también superan los umbrales de otras necesidades básicas cubiertas por el consumo privado. Este supuesto se puso a prueba, hasta donde fue posible, con respecto a los gastos en vivienda y a los gastos complementarios que requiere el acceso a servicios públicos gratuitos. Aunque se comprobó que los presupuestos establecidos podrían cubrir la anualidad o el arriendo de una vivienda mínima adecuada de acuerdo con normas convencionales de habitabilidad y en condiciones muy favorables de costos y financiación, ello no borra la impresión de que la penuria habitacional está más extendida que la pobreza definida según una capacidad adquisitiva mínima, debido a la escasa oferta de viviendas de tales características, de tierra urbana accesible y de recursos financieros en condiciones adecuadas.

En síntesis, estas líneas de pobreza en términos de ingreso disponible para el consumo privado, basadas en las necesidades de nutrición, combinan dietas normativas de costo mínimo —que no admiten las ineficiencias en la asignación del gasto en alimentación observadas en las dietas efectivamente consumidas por los hogares— con las preferencias de éstos por

alimentos y otros gastos en respuesta al estilo de vida prevaleciente.

En el cuadro 1 aparecen las líneas de pobreza estimadas de acuerdo con estos procedimientos, a precios de 1970 y expresadas en dólares; también se incluyen allí, como 'líneas de indigencia', los presupuestos mínimos de alimentación, puesto que los hogares cuyo poder total de compra sea aún inferior a ese monto es muy probable que sufran agudos déficit de nutrientes.¹² Los presupuestos mínimos de alimentación estimados para el conjunto de cada país varían entre 75 y 130 dólares de 1970 anuales por persona; las líneas de pobreza correspondientes se ubican entre 150 y 250 dólares de 1970 de consumo anual del hogar por persona.¹³

En el cuadro 2 se indican las estimaciones obtenidas de la incidencia de la pobreza alrededor de 1970 en once países latinoamericanos, según la proporción de hogares por debajo de las respectivas líneas de pobreza, para el conjunto de cada país, para las áreas urbanas y —residualmente— para las áreas rurales.

En algunos países (Brasil, Colombia, Honduras), la pobreza urbana se extendía a más de un tercio de los hogares urbanos, mientras que afectaba entre el 20 y el 30 por ciento de los hogares en Perú, México y Venezuela, a alrededor del 15 por ciento en Costa Rica y Chile, y a menos del 10 por ciento en Argentina y Uruguay. La magnitud de la pobreza en las áreas rurales en ningún caso sería, de acuerdo con estas estimaciones, menor del 20 por ciento y, en algunos países, alcanzaría a más del 60 por ciento de los hogares rurales.¹⁴ Esto trae como

¹²Aun la norma para una "subsistencia fisiológica adecuada" debe estar por encima de estas "líneas de indigencia", ya que la misma debe incluir alguna capacidad de compra adicional a la requerida por el presupuesto mínimo de alimentación, para satisfacer un mínimo de otras necesidades que también son requisito de una subsistencia fisiológica saludable.

¹³Estos niveles son algo más elevados que los empleados en algunos estudios globales (Banco Mundial, 1975; OIT, 1976) para obtener estimaciones regionales de la pobreza. Las diferencias son en buena medida atribuibles al hecho de que las líneas de pobreza estimadas en la CEPAL son explícitamente normativas y más específicas con respecto a las condiciones de la región.

¹⁴Debe advertirse acerca de la posibilidad de que estos

¹¹La aplicación uniforme de esta norma a todos los países de la región puede implicar un cierto grado de subestimación de la pobreza en los países de mayor desarrollo relativo, donde la propensión a consumir otros bienes por parte de los grupos correspondientes de hogares es algo mayor que el coeficiente de alimentación. Esta es una de las circunstancias específicas adicionales que deberían ser tenidas en cuenta en cualquier evaluación nacional de la pobreza. Sin embargo, en la evaluación regional realizada, tal diferenciación sólo se podría haber introducido para algunos países y, por otra parte, no hubiera guardado relación con el grado de acuracidad alcanzado en otros aspectos de las estimaciones.

Cuadro 1

LINEAS DE POBREZA E INDIGENCIA

(Presupuestos anuales por persona en dólares de 1970^a)

País	Líneas de pobreza				Líneas de indigencia			
	Area me-tropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional	Area me-tropolitana	Promedio urbano	Rural	Promedio nacional
Argentina	249	249	164	231	124	124	93	117
Brasil	197	197	130	162	98	98	74	85
Colombia	176	170	116	147	88	85	66	77
Costa Rica	196	190	128	152	98	95	73	82
Chile	256	249	168	225	128	125	96	116
Honduras	190	183	125	142	95	92	71	77
México	185	179	122	157	93	89	70	82
Panamá	254	...	161 ^b	206	127	...	95 ^b	110
Perú	181	176	119	148	91	88	68	78
Uruguay	234	234	153	214	117	117	88	110
Venezuela	287	277	189	252	144	139	108	130

Fuente: O. Altimir (1979), cuadro 11.

^aSe utilizan los tipos de cambio promedio de importación en 1970.^bResto del país.

consecuencia que el panorama de la incidencia de la pobreza agregada a nivel nacional sea más uniforme a través de la región que el de la pobreza urbana; si se excluye a Argentina —y quizás a Uruguay— no menos del 20 por ciento de los hogares eran pobres en países como

Chile, Costa Rica o Venezuela, una tercera parte lo eran en México, y más del 40 por ciento eran pobres en Brasil, Colombia y Perú, llegando a las dos terceras partes de la población en países como Honduras.

Las anteriores estimaciones acerca de la magnitud de la pobreza en los principales países de la región sirvieron de base para concluir que a principios de la década de los años setenta el 40 por ciento de los hogares latinoamericanos eran pobres, con una incidencia de la pobreza del 26 por ciento en las áreas urbanas y del 60 por ciento en las rurales. Estas estimaciones, aproximadas a las obtenidas por la OIT (1976), implican que existían en América Latina cerca de 110 millones de pobres, y que casi 70 millones de los mismos se encontraban en las áreas rurales.

Por otra parte, se estimó que la mitad de los pobres latinoamericanos (casi un 20 por ciento de la población total) estaban en situaciones que pueden considerarse de indigencia. Sin embargo, como puede apreciarse en el cuadro 2, en un buen número de países un tercio de la población pobre se hallaría en tal situación.

resultados sobreestimen, en alguna medida, la incidencia de la pobreza rural, puesto que las deficiencias en la medición del autoconsumo, de que adolecen algunas de las distribuciones del ingreso a nivel nacional utilizadas, no hayan sido totalmente subsanadas por las correcciones aplicadas a esas distribuciones (véase O. Altimir, *op. cit.*). También podría argumentarse que las líneas de pobreza trazadas para las áreas rurales se basan —a pesar de los ajustes introducidos— en normas sesgadas por las condiciones urbanas, pero a esto cabría responder que el estilo de vida dominante, que se evidencia en las ciudades a través de los estratos pudientes y de los 'atractivos' urbanos, es también el patrón de referencia y de aspiraciones de la mayor parte de la población rural, como lo corrobora la magnitud de las migraciones rural-urbanas. De todas formas, estas estimaciones de la incidencia de la pobreza rural resultan a primera vista consistentes —aunque, como es natural, no coincidentes— con las estimaciones del CIDA (1971) sobre la estratificación en el agro en distintos países alrededor de 1960; según éstas entre el 60 y el 90 por ciento de los hogares agrícolas correspondían a minifundistas y a trabajadores sin tierra.

Cuadro 2
ESTIMACIONES DE LA POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA ca. 1970

País	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Déficit de pobreza como porcentaje del ingreso de los hogares	Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	0.6	1	1	1
Brasil	35	73	49	7.0	15	42	25
Colombia	38	54	45	8.0	14	23	18
Costa Rica	15	30	24	3.6	5	7	6
Chile	12	25	17	2.1	3	11	6
Honduras	40	75	65	17.4	15	57	45
México	20	49	34	4.1	6	18	12
Perú	28	68	50	11.8	8	39	25
Panamá	...	...	39	8.1	...	...	25
Uruguay	10	...	...	...	4	...	...
Venezuela	20	36	25	2.5	6	19	10
América Latina	26	62	40	...	10	34	19

Fuente: O. Altimir (1979), cuadros 12 y 14.

Aunque las estimaciones de la indigencia en las áreas rurales estén sujetas —con mayor razón aún que las de la pobreza rural— a importantes reservas, por lo menos indican que el problema reviste, en algunos casos, magnitudes francamente pavorosas y que puede afectar a más de la mitad de los pobres rurales de América Latina. En las áreas urbanas donde la indigencia constituye una noción más nítida por lo general, un tercio de los hogares pobres se hallarían por debajo de las líneas de indigencia.

Estas estimaciones de la incidencia de la pobreza miden la proporción de la población en tal situación, pero no indican en qué medida los ingresos de los pobres caen por debajo de la línea normativa de pobreza. Por ello, el intento de medición de la magnitud de la pobreza a que nos estamos refiriendo (Altimir, 1979), incluyó una estimación de tales 'déficit de pobreza' que representan el agregado de ingreso o consumo faltante al conjunto de los hogares pobres para quedar ubicados al nivel de las líneas de pobreza. En el cuadro 2 aparecen esos déficit, estimados a nivel nacional, como frac-

ción del ingreso total de los hogares.¹⁵ En aquellos países en que la pobreza absoluta afectaba a menos de un tercio de los hogares, el déficit agregado de los pobres representaba menos del 3 por ciento del ingreso del total de hogares; en Brasil y Colombia, alcanzaba magnitudes equivalentes al 7 y al 8 por ciento de ese ingreso; en el Perú representaba más del 10 por ciento y en países como Honduras el déficit de los pobres podía superar el 17 por ciento del ingreso total de los hogares.

Este indicador, basado en el concepto de déficit de pobreza, permite formarse una idea comparativa del grado de dificultad que presenta el desafío de erradicar la pobreza, en términos de recursos sociales. Debe interpretarse, sin embargo, con suma cautela. Sería ingenuo considerar los porcentajes del cuadro 2 como

¹⁵La expresión del déficit de pobreza como fracción del producto bruto interno, que suele usarse a pesar de ser conceptualmente menos significativa, resulta en porcentajes menores (en alrededor de un cuarto en la mayoría de los países considerados) a los que se indican en el cuadro 2.

indicativos del monto de transferencias de ingreso requeridas para eliminar la pobreza absoluta. Por un lado, el logro de tal objetivo en forma permanente podría exigir, como ya se señaló, una reorientación profunda del estilo de desarrollo, con reformas institucionales y modificaciones de las estructuras productivas y de precios que ocasionarían cambios de mayor magnitud en el conjunto de la estructura distributiva y no sólo en las participaciones respectivas de los pobres y del resto de la población en el ingreso. Por otra parte, la solución del problema de la pobreza no sólo implica poner mayores proporciones del ingreso corriente a disposición de los pobres, sino también cambiar el contenido en bienes del producto social y los valores que orientan el consumo. Por último, aun si se considera esta expresión del déficit de pobreza en términos de participación en el ingreso como una indicación de la magnitud de la redistribución de ingresos que habría que lograr como resultado de los procesos de transformación que se pongan en juego, no puede tomarse como medida de las tensiones sociales y resistencias políticas que generarían esos procesos, que no sólo dependen de la magnitud de la redistribución sino también —y muy particularmente— de la constelación de políticas, reformas institucionales y alianzas a través de las cuales ésta se efectúe.

Con todo, las magnitudes relativas de los déficit de pobreza estimados indican que el objetivo de eliminar la pobreza absoluta es asequible, al menos en términos de la proporción de recursos sociales involucrados en la mayoría de los países de la región. Esto representa una diferencia, plena de implicaciones, con respecto a las situaciones de pobreza masiva presentes en otras regiones del Tercer Mundo.

2. Acceso a servicios públicos

Como las líneas de pobreza establecidas representan presupuestos mínimos de consumo privado, no cubren los componentes de las necesidades básicas que —de acuerdo con los sistemas institucionales vigentes en los países de América Latina— son atendidos principalmente por servicios públicos gratuitos o muy subsidiados.

Un examen de los indicadores disponibles

sobre la extensión, en cada país, de dichos servicios sociales (educación primaria, salud, agua potable y alcantarillado) sólo permite apreciar la probabilidad media de acceso del conjunto de la población al respectivo servicio. A falta de información sobre el acceso efectivo de diferentes estratos sociales a esos servicios,¹⁶ sólo cabe conjeturar que los pobres tienen mayores dificultades de acceso a los servicios sociales disponibles que el promedio de la población.

Los indicadores del cuadro 3 son, en este sentido, ilustrativos. La extensión de la educación primaria tiende a ser alta, en la mayoría de los países de la región, en términos de población en edad escolar matriculada. Sin embargo, la población no matriculada, que representa porcentajes relativamente moderados de la población total (desde 15 por ciento, o menos, en Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y México, hasta poco más del 30 por ciento en Brasil y Honduras) es muy probable que corresponda, en una proporción abrumadora, a los grupos de bajos ingresos, particularmente en las áreas rurales. Por otra parte, el aprovechamiento del servicio de educación no puede considerarse satisfactorio ni consolidado hasta no completar el ciclo básico de educación primaria; las tasas de retención hasta el último año de este ciclo, que aparecen en el cuadro 3, combinadas con las tasas de matrícula, dan una mejor idea del acceso efectivo a los servicios educativos. Con la sola excepción de Costa Rica, las proporciones de la población en edad escolar que no llega a completar el ciclo básico serían elevadas aún en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela, mientras que en Brasil, Colombia y Honduras abarcarían la mayor parte de ese segmento etario de la población. De esto puede inferirse, primero, que la efectiva privación educativa es considerable en todos los países de la región; segundo, que probablemente la mayor parte de la población en situación de pobreza absoluta está privada, por los mismos mecanismos causales enraizados en esa situación, de acceso a una educación primaria completa; tercero, que la privación educativa abarca —por causas pa-

¹⁶Una notable excepción la constituye el estudio de Selowsky (1979) sobre Colombia, cuyos resultados confirman, en general, los supuestos que a continuación se enuncian.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: INDICADORES DE ACCESO A SERVICIOS SOCIALES, ca. 1970

País	Educación		Salud	Agua Potable	Alcantarillado
	Tasas netas de matrícula primaria (porcentajes)	Tasas de retención hasta el último año básico ^b (porcentajes)	Partos atendidos en hospitales ^e (porcentajes)	Población urbana servida ^g (porcentajes)	Población urbana servida (porcentajes)
Argentina	83	60.9	...	78.0	33
Brasil	69	28.0 ^c	...	77.0	29
Colombia	86	37.0	...	89.0	60
Costa Rica	87	67.9	74.2	100.0	31
Chile	93	57.8	87.2 ^f	94.0	33
Honduras	68 ^a	...	20.0	97.0	60
México	85	44.6	45.0	73.0	33
Panamá	89	72.8	62.8	100.0	70
Perú	78	65.8 ^d	21.0	73.0	48
Uruguay	80 ^a	79.8	...	96.0	55
Venezuela	78	56.7	95.6	88.0	43

Nota: Tasas netas de matrícula primaria: Matrículas de niños en edad legal de asistir a la enseñanza primaria como porcentaje del total de niños de la misma edad.
Tasas de retención: Alumnos matriculados en el último año, como porcentaje de los alumnos matriculados en el primer año del período considerado.

^aAño 1965.

^bUNESCO: "Wastage in primary education: A statistical study of trends and patterns in repetition and dropout", en *International Conference on Education*, 1979.

^cProyectado con proporciones de 1973.

^dProyectado con proporciones de 1975.

^eOPS, *Evaluación del plan decenal de salud para las Américas, 1971-1980*, Evaluación Inicial, México 1976.

^fAño 1974.

^gAño 1973. Población urbana que vive en viviendas con conexión domiciliaria o tienen fácil acceso al agua potable.

recidas— estratos de población que se hallan por encima de las líneas de pobreza.

El único indicador disponible de acceso efectivo a servicios de salud —el porcentaje de partos atendidos en hospitales—, sugiere que sólo en los pocos países que poseen un extendido sistema público de salud es posible que una parte de su población de bajos ingresos —principalmente urbana— tenga acceso efectivo a estos servicios.

La disponibilidad de agua potable entre la población urbana es bastante elevada en casi todos los países que aparecen en el cuadro 3; sin embargo, este indicador no distingue entre condiciones de disponibilidad (en la vivienda, en el exterior, en el vecindario); por consiguiente, es muy probable que una proporción considerable de los pobres que viven en pobla-

ciones marginales carezcan de un suministro adecuado.

Finalmente, la proporción de población urbana que no dispone de servicios de alcantarillado es muy alta en casi todos los países, y aún considerable en los que tienen mayor cobertura. Aunque la falta de redes de alcantarillado es una carencia generalizada de la infraestructura urbana en áreas de rápida expansión, y pueden darse soluciones alternativas eficientes a nivel individual, también en este caso cabe suponer que los pobres de poblaciones marginales son los más afectados por las consecuencias sanitarias de la falta de este servicio.

Este análisis parcializado del grado probable de privación de servicios públicos y de la magnitud con que esa privación se superpone con la insuficiencia de poder de compra para

alcanzar niveles aceptables de consumo privado, no debería hacer olvidar la interdependencia que existe entre la satisfacción de las diferentes necesidades básicas y el condicionamiento recíproco de las diferentes carencias dentro del síndrome de la pobreza.

3. *La dimensión relativa de la pobreza*

Las mediciones de la dimensión absoluta de la pobreza, antes reseñadas, se ubican en la perspectiva de las necesidades básicas, sin referencia a las desigualdades sociales que las caracterizan ni a la disponibilidad media de recursos en cada economía. Aunque para definir las normas de pobreza en términos absolutos se hayan tomado en cuenta, para cada país, los hábitos, comportamientos, precios y disponibilidad de bienes, factores todos que reflejan el estilo de vida dominante, ello no se traduce en una 'relativización' de las líneas de pobreza con respecto al ingreso medio de cada economía. Como ya se señaló, el estilo de vida que orienta el patrón de desarrollo y el comportamiento de la mayoría de los grupos sociales en los países de América Latina responde cada vez más a los rasgos adquiridos, a través de los mecanismos de su dependencia cultural, económica y tecnológica, del estilo de vida predominante en las sociedades industriales. Este, sin embargo, descansa sobre niveles muy superiores de productividad social. En tales condiciones, el ingreso medio de la economía no tiene por qué corresponder a los requerimientos de ese estilo de vida.

La comparación de las situaciones de pobreza con el ingreso promedio tiene, sin embargo, varios sentidos. El ingreso medio por persona representa la disponibilidad efectiva de recursos económicos —más allá de las formas cómo son apropiados y de su concentración— como resultado de la productividad global alcanzada en cada economía. Representa, además, las condiciones de vida de los estratos superiores de la pirámide social local: dadas las concentraciones del ingreso imperantes en nuestros países, no menos de dos tercios, y hasta cuatro quintas partes, de los hogares se hallan por debajo del ingreso promedio de la

distribución.¹⁷ Presenta, por último, el ingreso que cada persona tendría de acuerdo con una norma de igualdad absoluta.

Las líneas de pobreza del cuadro 1 guardan, con los respectivos promedios del ingreso personal disponible por persona, las relaciones que aparecen en el cuadro 4. En algunos casos (Argentina, Costa Rica, Chile, México y Uruguay) se hallarían en situaciones de pobreza, definidas en términos absolutos, quienes posean un ingreso inferior a un tercio del promedio nacional; en otros casos (Brasil, Panamá, Perú, Venezuela), la norma absoluta se acerca a la mitad del ingreso medio por persona; y en países como Honduras, en cambio, la línea de pobreza resulta superior a dos tercios del promedio nacional. El hecho de que las líneas de pobreza, definidas a partir de un núcleo de necesidades básicas, representen fracciones tan diferentes del ingreso medio por persona de cada país, resulta de las diferencias en los niveles absolutos de desarrollo, del comportamiento de consumo de los hogares y de los precios relativos de los alimentos. Podría interpretarse que cuanto mayor sea esta fracción, para satisfacer las necesidades básicas de la población se requiere una distribución más equitativa del ingreso y que, dadas las desigualdades imperantes, cobra mayor importancia relativa la redistribución como componente de la estrategia que se siga para lograr esa meta.

Una aproximación alternativa a la forma de definir y medir la pobreza consiste, como ya se mencionó, en la elección normativa de la fracción del ingreso medio por debajo de la cual los hogares se consideran pobres. Hacer tal elección sin transitar el camino de las necesidades ni investigar los sentimientos de privación relativa implica postular, con un margen considerable de arbitrariedad, una norma acerca de cuáles son las desigualdades sociales máximas tolerables, por lo menos entre la base de la distribución y los estratos medios y altos. Medir la pobreza según esa definición tiene, sin em-

¹⁷ Sin embargo, no sería válido suponer también, y sin mayor análisis, que los grupos que se encuentran en torno a ese nivel de ingreso promedio constituyen grupos efectivos de referencia —en el sentido de la teoría de la desposesión relativa— para quienes se encuentran más abajo en la pirámide.

bargo, la virtud de revelar algo acerca de la magnitud de dichas desigualdades.

En el cuadro 4 se incluyen los porcentajes de hogares que tendrían, en cada país, un ingreso por persona inferior a la mitad del promedio del conjunto de los hogares. El ejercicio se realizó (Altimir, 1979) aplicando uniformemente esta norma de pobreza, sugerida por Atkinson (1975), a las mismas distribuciones del ingreso sobre las que se basan las estimaciones de la dimensión absoluta de la pobreza antes presentada. Alrededor de 1970, en la mayoría de los países la dimensión relativa de la pobreza, así definida, era significativamente más elevada que la dimensión absoluta (cuadro 2) definida sobre la base de las necesidades. Sólo en algunos países donde la incidencia de la pobreza absoluta es muy elevada, ésta supera la medición relativa; en otros casos (Brasil, Colombia), ambos tipos de medición son de un orden de magnitud similar. En los demás países, donde la dimensión absoluta de la pobreza era menos severa, la dimensión relativa de la pobreza resulta mucho más amplia que aquélla y de órdenes de magnitud más uniforme: abarca entre un 28 por ciento (Argentina) y un 40 por ciento (México) de la población.

Como resultado de todo esto, el panorama de la dimensión relativa de la pobreza en América Latina es más uniforme que el de su dimensión absoluta. Las diferencias que se observan en el cuadro 4 entre los países considerados reflejan las diferencias en el grado de desigualdad entre la base y el resto de la pirámide social: en los países donde las desigualdades globales son mayores, la mitad de la población queda por debajo de la norma relativa seleccionada; en otros, afecta a alrededor de un tercio de la población, y en un par de países (Argentina, Uruguay), a algo más de un cuarto. Algunas de estas diferencias son en parte atribuibles a las mayores desigualdades asociadas al subdesarrollo rural. Las desigualdades existentes dentro de las áreas urbanas de los países latinoamericanos dan lugar a magnitudes relativas de la pobreza algo menores que las existentes a nivel nacional, como puede apreciarse en el cuadro 4. Pero, en cambio, en casi todos los casos las proporciones de hogares con un ingreso inferior a la mitad del promedio urbano son ampliamente superiores a las que corres-

Cuadro 4

INDICADORES DE LA DIMENSION RELATIVA DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA ALREDEDOR DE 1970

País	Relación entre las líneas absolutas de pobreza ^a y el ingreso medio disponible por persona	Hogares con ingreso inferior a la mitad del ingreso promedio	
		Total del país	Áreas urbanas (porcientos)
Argentina	0.28	28	27
Brasil	0.46	54	52
Colombia	0.62	48	43
Costa Rica	0.36	35	34
Chile	0.37	39	38
Honduras	0.68	58	40
México	0.30	48	44
Panamá	0.44	47	...
Perú	0.43	48	34
Uruguay	0.31	...	25
Venezuela	0.41	38	37

Fuente: O. Altimir (1979), Cuadro 15.

^a Véase Cuadro 1.

ponden a la dimensión absoluta de la pobreza. Como cabe esperar, además, la magnitud de la discrepancia entre ambas medidas está en relación directa con el nivel de desarrollo alcanzado. Si a esto se agrega el hecho de que para las áreas urbanas cobra mayor sentido el trazado de un umbral de pobreza con relación al ingreso medio, dada la mayor visibilidad de las desigualdades sociales, se obtienen elementos para considerar el problema de la pobreza en términos más dinámicos.

Aunque las exigencias de un análisis preliminar bastante rudimentario del problema nos permitan abstraer las dimensiones absoluta y relativa de la pobreza y manejarlas como aproximaciones alternativas, poca duda cabe que ambas dimensiones influyen en el comportamiento efectivo de los grupos de bajos ingresos y en su inserción social. Las privaciones que sufren en la satisfacción de sus necesidades básicas condicionan sus probabilidades de supervivencia, sus oportunidades y su participación en los procesos económicos y sociales. Pero también, en la medida en que estos grupos aprecien su propia situación en función del ni-

vel medio de bienestar alcanzado por la sociedad, su privación relativa de los bienes sociales puede determinar su comportamiento y sus actitudes frente al resto de la sociedad, dando lugar a las manifestaciones patológicas que indudablemente motivan, en parte, la preocupación contemporánea por la pobreza.

Esta interacción entre ambas dimensiones de la pobreza hace que el problema vaya cambiando de naturaleza en el curso del desarrollo y persista más allá de lo que suelen reconocer las evaluaciones puntuales. En situaciones donde la extensión de la pobreza, medida en términos absolutos, supera a la medida relativa de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas no sólo es un imperativo ético sino también un requisito para elevar la productividad global de la economía. En el curso del desarrollo se hace posible satisfacer, en alguna medida, las necesidades básicas, aunque éstas vayan cambiando de contenido y aumentando los ni-

veles mínimos; pero el mantenimiento de una distribución del ingreso desigual otorga mayor gravitación a los aspectos relativos de la pobreza. En situaciones donde la dimensión absoluta de la pobreza tiene una extensión menos abrumadora, son los aspectos relativos los que adquieren mayor importancia, y la medición de la pobreza en términos relativos proporciona una apreciación más adecuada de la extensión del problema, que se halla entonces más alejado de la problemática de las necesidades básicas y se adentra en la de las desigualdades sociales. En suma, en la medida en que el crecimiento económico vaya posibilitando la atenuación de los aspectos absolutos más agudos de la pobreza, dada la mayor disponibilidad de bienes, también va cambiando la naturaleza del problema; por ello, suscita reservas cualquier razonamiento lineal sobre el 'derrame' más o menos automático de los incrementos del ingreso y la erradicación de la pobreza.

IV

La evolución reciente de la pobreza

En un ejercicio reciente (Piñera, 1979b) se ha estimado que entre 1960 y 1970 la incidencia de la pobreza absoluta en un conjunto significativo de seis países latinoamericanos¹⁸ habría disminuido de un 49 a un 39 por ciento, de manera que casi un 10 por ciento de la población habría superado la situación de pobreza durante ese lapso.

Estos resultados podrían, sin embargo, llevar a conclusiones equivocadas si no se toman en consideración, por lo menos, cuatro clases de factores que pueden distorsionar las evaluaciones cuantitativas de la magnitud absoluta de la pobreza en dos épocas diferentes. En primer

lugar, la falta de comparabilidad de las distribuciones del ingreso utilizadas, en cada país, para medir la incidencia de la pobreza alrededor de 1960 y en torno a 1970. En algunos casos esas distribuciones se han obtenido por procedimientos completamente diferentes.¹⁹ En los otros países considerados, aunque las distribuciones para ambas épocas provienen de censos o encuestas, corresponden a diferentes conceptos de ingreso —y aun a unidades diversas— y se basan en datos de distinta calidad, por lo que puede presumirse que los sesgos que puedan afectarlas sean de diferente magnitud, lo que limitaría su comparabilidad. En segundo lugar, estos resultados cuasi-regionales promedian la

¹⁸ Estos países —Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México y Perú— representaban en 1970 el 72 por ciento de la población y el 67 por ciento del producto de la región. Las estimaciones corresponden, en rigor, a las situaciones imperantes en esos países alrededor de 1960 y alrededor de 1970 (Piñera, *op. cit.*).

¹⁹ En especial, Chile y Perú, donde las distribuciones utilizadas para alrededor de 1970 provienen de encuestas de ingresos, mientras que las correspondientes a periodos anteriores fueron construidas a base de diversas fuentes parciales de información.

diferente evolución que puede haberse registrado en cada uno de los países considerados, a partir de estructuras distributivas diferentes, en el marco de distintos estilos políticos (Graciarena, 1976), y en períodos durante los cuales los impulsos del crecimiento y las orientaciones de la política económica en esos países mostraron considerables diferencias. Aunque sólo fuera por estas razones, sería apresurado extraer de ellas, sin mayor análisis, conclusiones generales sobre la relación entre la evolución de la pobreza y el crecimiento, dentro del estilo de desarrollo predominante en América Latina.

Cabe destacar, sin embargo, que en las estimaciones que nos ocupan todos los países considerados registran una disminución de la incidencia de la pobreza absoluta, aunque en diferentes grados de intensidad.²⁰ Comoquiera que se maneje la escasa evidencia disponible sobre la distribución del ingreso en esos países, esta evolución se confirma. Ello sucede tanto si se utilizan sin ningún ajuste aquellas distribuciones del ingreso que tengan relativamente mayor comparabilidad, como si se ajustan de acuerdo a criterios alternativos para corregir sus sesgos hacia la subestimación de los ingresos, lo que podría mejorar, en alguna medida, su comparabilidad. En cambio, las limitaciones de los datos no permiten arribar a conclusiones firmes sobre la intensidad o ritmo con que ha ido disminuyendo la proporción de hogares bajo las líneas de pobreza.

Para México, las encuestas de ingresos y gastos de 1963 y 1968 son esencialmente comparables: si se cortan las respectivas distribuciones originales con líneas de pobreza de valor real equivalente a las del cuadro 1, las

²⁰ De acuerdo a esas estimaciones, el porcentaje de hogares pobres habría disminuido del 66 al 43 por ciento en Colombia durante el período 1964-1974; del 51 al 20 por ciento en Costa Rica, entre 1961 y 1971; del 36 al 27 por ciento en México entre 1963 y 1968; del 52 al 44 por ciento en Brasil entre 1960 y 1970; y del 58 al 52 por ciento en Perú entre 1961 y 1971 (Piñera, 1979b). Los porcentajes de incidencia de la pobreza estimados para alrededor de 1970 no coinciden con los que aparecen en el cuadro 2 para los países respectivos, porque, pese a haberse utilizado las mismas líneas de pobreza, ellas se aplicaron a distribuciones aproximadas por niveles del ingreso disponible por persona en lugar de las correspondientes distribuciones aproximadas por niveles del consumo por persona.

situaciones de pobreza abarcarían a casi un 14 por ciento menos de hogares (39 por ciento en 1968 versus 53 por ciento en 1963). Si se intenta salvar la subestimación de ingresos de ambas encuestas mediante un determinado procedimiento de ajuste (Navarrete, 1970), se obtiene la evolución de la pobreza estimada por Piñera (1979b); si se ajustan los resultados por un procedimiento alternativo (Altimir, 1979), el porcentaje de hogares pobres habría disminuido en un 11 por ciento (del 46 por ciento en 1963 al 35 por ciento en 1968).

Los análisis de la evolución de la distribución del ingreso en Brasil se basan en los resultados de los censos de población de 1960 y de 1970, cuya diferente calidad torna dudosa su comparabilidad. El corte de ambas distribuciones censales con líneas de pobreza de valor equivalente arrojaría un 72 por ciento de hogares pobres en 1960 y un 64 por ciento en 1970.²¹ Pero ambas distribuciones subestiman mucho los ingresos. El ajuste de ambas realizado por Piñera (1979a) para hacer coincidir los ingresos medios con el ingreso disponible de cuentas nacionales es uniforme por niveles de ingreso y permite obtener las estimaciones que antes se indicaron; según ellas habría un 8 por ciento menos de hogares en situación de pobreza. Si se aplica a ambas distribuciones censales un diferente criterio de ajuste, desagregando las distribuciones por grupos socioeconómicos y ajustando por separado la subestimación de cada tipo de ingreso mediante hipótesis específicas, se obtienen mediciones de la pobreza del 61 por ciento para 1960 y del 55 por ciento para 1970; una disminución del orden del 6 por ciento de los hogares.²²

Para Colombia, las distribuciones del ingreso más confiables que puedan servir de base a una comparación son la estimada por Berry y Urrutia (1976) para 1964, y la que resultó de la

²¹ Un porcentaje similar se obtendría de la estimación de Langoni (1972) a partir de los resultados del censo de 1970.

²² Utilizando los resultados de la encuesta PNAD de ingresos para 1972, de mejor calidad que los datos censales, se obtendría una estimación del 56 por ciento de hogares pobres para este año. Los ajustes por subestimación —algo menos arbitrarios, en este caso, por la mejor calidad de los datos básicos— no alterarían significativamente esa estimación.

encuesta de ingresos y gastos del DANE (1976) para 1971 —ambas para receptores individuales—, aunque la comparabilidad entre ellas no carezca de limitaciones. Si se cortan las respectivas distribuciones mediante líneas equivalentes de pobreza de valor real similar a las del cuadro 1, se obtienen proporciones de pobreza del 55 y el 52 por ciento, respectivamente, se advertirá sólo una ligera disminución durante ese período.

Un tercer tipo de reserva se refiere a los procedimientos utilizados para mantener invariante, en estas comparaciones, el valor real de las líneas de pobreza estimadas para 1970. Para ello, se aplicaron los índices de precios implícitos en el producto bruto interno, que reflejan la evolución promedio de los precios en cada país.²³ La interrogante, a este respecto, es saber en qué medida los precios que pagan los grupos de menores ingresos tuvieron una evolución semejante a los del conjunto de la población. Por lo pronto, la alimentación —que pesa más en los presupuestos de los hogares pobres— ha tendido a encarecerse, en relación con los restantes rubros de los índices de precios al consumidor para las áreas urbanas, en la mayoría de los países de la región. Quizá haya sucedido lo mismo con el valor de los presupuestos normativos de alimentación, aunque no se lo pudo verificar. En qué medida pueden haber sufrido una evolución similar los precios que pagan los hogares rurales, es materia de conjetura. Hay, en todo caso, razones para pensar que el valor real, en 1960, de las líneas de pobreza normativas para algunos de los países considerados podría haber sido algo menor que el estimado, lo que implicaría que, en algunos casos, las disminuciones de la pobreza absoluta hayan sido algo menos pronunciadas que las indicadas.

Finalmente, quizá la reserva fundamental sobre estos resultados sea la utilización de líneas de pobreza invariantes en el tiempo, en lugar de redefinirlas para el pasado de acuerdo con las normas contemporáneas. Como ya se indicó, las definiciones de la pobreza no pue-

den ser inmutables; si bien pretenden abarcar objetivamente la insatisfacción de necesidades básicas en un momento dado, la extensión de este concepto y las normas de satisfacción mínima se hallan condicionadas por el estilo de vida dominante, el que va modificándose con el tiempo en el curso del desarrollo. Tales consideraciones, que resultan evidentes para evaluar la evolución de la pobreza a largo plazo, podrían parecer exageradas para el lapso de una década. Pero pecaríamos de un subjetivismo histórico que haría perder rápidamente toda proyección en el tiempo a este tipo de ejercicio, si no reconociéramos que muchos de los cambios observados retrospectivamente en los estilos de vida y en los sistemas de valores se han ido generando gradualmente, a lo largo de sucesivas décadas. Más concretamente, no es posible aislar las líneas de pobreza del comportamiento tipo Engel que tienen las demandas del conjunto de la sociedad dentro del marco de un mismo estilo general de vida, y que implica un desplazamiento relativo ascendente en la jerarquía de bienes —y quizás también en la de necesidades— a medida que aumenta el ingreso.

Para probar la sensibilidad de los resultados con respecto al supuesto de invariancia en el tiempo admitamos, por un momento, que el cambio en las normas contemporáneas de pobreza en América Latina estuviera representado por líneas de pobreza que aumenten su valor real con una elasticidad de 0.5 con respecto a los incrementos en el ingreso real medio por habitante. Admitido tal supuesto, la incidencia de la pobreza de todas maneras habría disminuido algo en la década de los años sesenta, pero sólo en la mitad de la magnitud estimada por Piñera (1979b), ya que en ese caso las situaciones de pobreza alrededor de 1960 hubieran abarcado aproximadamente un 44 por ciento de la población latinoamericana.

Establecer líneas de pobreza inmutables en el tiempo equivale a postular que la pobreza será, en última instancia, eliminada por la acción del crecimiento. En efecto, para que la magnitud de la pobreza absoluta así definida se mantenga a largo plazo, como proporción de la población total, en tanto el ingreso real por persona del conjunto de la economía crece,

²³ Quizá hubiera sido más apropiado utilizar los índices de precios al consumidor, pero ello no hubiera alterado significativamente los resultados, dada la proximidad que guardan ambos tipos de índices.

sería necesario que la distribución del ingreso empeorara continuamente, manteniéndose invariante el ingreso real de los pobres; cualquier incremento uniforme en el ingreso real de los grupos que están por debajo de la línea de pobreza significaría que alguna parte de ellos emerge por encima de esa línea, disminuyendo la incidencia global de la pobreza absoluta de esa sociedad. Es así como Piñera (1979b) estima que el valor real del déficit de pobreza del conjunto de seis países que analiza se habría reducido un 9 por ciento entre 1960 y 1970 y que su importancia relativa habría pasado del 8 al 4 por ciento del producto bruto agregado correspondiente a ese conjunto de países. La mitad de esa reducción se explicaría por el incremento del producto real por persona y la otra mitad por el aumento de los ingresos reales de la población que en 1960 se hubiera hallado debajo de líneas de pobreza de valor real equivalente a las de 1970.

Si se utilizara un modelo tan simplificado de la relación entre pobreza y crecimiento, y se supusiera además —como la evidencia parcial disponible parece indicarlo— que las concentraciones del ingreso imperantes a principios de la década de los años setenta se han mantenido sin grandes modificaciones, la incidencia de la pobreza absoluta habría disminuido, en la actualidad, al 33 por ciento de la población latinoamericana (Molina y Piñera, 1979). Más aún, si esas distribuciones del ingreso se mantuvieran a largo plazo, la erradicación de la pobreza masiva por 'derrame' del crecimiento general del ingreso sería factible en el horizonte de una o dos generaciones. Si el crecimiento a largo plazo del ingreso real por persona ocurriera de acuerdo a las tasas registradas en cada país durante el período 1974-1979, y las normas de pobreza se mantuvieran invariantes a los niveles reales establecidos para 1970, en Brasil se tardaría 33 años más en reducir la dimensión absoluta de la pobreza al 10 por ciento de la población, en México ello requeriría más de 45 años y en Colombia más de 20 años. Si fuera posible, en cambio, que el ritmo de crecimen-

to se acelerara, sosteniendo a largo plazo tasas similares a los promedios registrados en cada país durante el período 1970-1979, el ejercicio numérico que estamos considerando daría como resultado que una reducción de la dimensión absoluta de la pobreza al nivel del 10 por ciento demoraría más de 20 años en el Brasil y en Colombia, y más de 30 en México.

Si se considera, en cambio, que las normas de pobreza irán evolucionando con el desarrollo económico y los consiguientes cambios en los estilos de vida y los valores sociales, y si se admite que ese proceso está aproximadamente representado por líneas de pobreza que varíen con una elasticidad de 0.5 con respecto al producto per cápita, las perspectivas que ofrece el 'derrame' del crecimiento como única esperanza para circunscribir la magnitud absoluta de la pobreza a un 10 por ciento de la población, son completamente diferentes. El logro de tal meta demoraría 75 años en el Brasil, 50 en Colombia y más de un siglo en México, según las tasas a que crecieron esas economías en 1974-1979; mientras que demoraría 47, 40 y 78 años, respectivamente, si el crecimiento a largo plazo se registrara a los ritmos alcanzados durante el período 1970-1979.

Estos malabarismos numéricos, que se basan en esquemas excesivamente abstractos de la relación entre pobreza y crecimiento, sirven por lo menos para concluir que el futuro desarrollo económico de los principales países de América Latina, encauzado en el estilo predominante, es probable que vaya elevando lentamente los ingresos reales de los grupos de bajos ingresos, y reduciendo paulatinamente, por lo tanto, la dimensión absoluta de la pobreza. Este proceso de 'goteo' se presenta, sin embargo, desalentadoramente lento si se lo juzga desde la perspectiva de la satisfacción de las necesidades básicas. Pero además —y esto probablemente sea de mayor importancia— el crecimiento mismo va cambiando la naturaleza del problema de la pobreza, el que en definitiva no podrá ser eliminado sin una reducción sustancial de las desigualdades.

V

Evolución de las condiciones de vida

El ingreso o el gasto de consumo de los hogares puede considerarse como recurso aplicable a la obtención de satisfactores cuyo disfrute se traduce en las condiciones en que ellos viven. Por consiguiente, las estimaciones de la incidencia de la pobreza que se vienen analizando constituyen mediciones 'de insumos' más que 'de resultados' en términos de las condiciones de vida de la población.²⁴ Por ello, cabe indagar en qué medida han mejorado efectivamente las condiciones de vida de los estratos bajos, de acuerdo con indicadores 'de resultados'. En el cuadro 5 aparece la evolución reciente de algunos indicadores básicos de este tipo: la esperanza de vida al nacer, la mortalidad infantil y el analfabetismo de adultos. Ellos revelan, en casi todos los países, una notable mejoría de estos aspectos básicos de las condiciones de vida de la población. Sin duda, la ampliación de los servicios públicos gratuitos de salud y educación, las migraciones hacia los centros urbanos y el propio aumento de los ingresos reales han determinado esta evolución de los valores promedio para el conjunto de cada población. ¿En qué medida los pobres han participado de estas mejoras? Lamentablemente, ni aun los indicadores básicos que estamos utilizando se encuentran disponibles por estratos socioeconómicos. Sólo con respecto a la mortalidad infantil se sabe que el riesgo de muerte de niños cuyas madres no tienen instrucción es, en la mayoría de los países de la región, entre 3 y 4 veces el que corresponde a niños en el otro extremo de la pirámide social, cuyas madres tienen 10 y más años de escolaridad (Behm y Primante, 1978). Pero si se toman en consideración estas diferencias, resulta poco verosímil que las disminuciones del orden de un 20 a un 30 por ciento registradas por la mortalidad infantil en los países de América Latina entre la

década de los sesenta y la de los setenta (véase cuadro 5) hayan ocurrido con exclusión de los grupos de bajos ingresos. En cambio, no es posible saber si las tasas de mortalidad infantil de estos grupos mejoraron en mayor o en menor proporción que las tasas medias nacionales; quizá en aquellos países donde la disminución de éstas fue más espectacular ello podría ser resultado de una sustancial mejoría en la mortalidad infantil entre los pobres, la que ofrece un mayor margen potencial de avance.

Podría hacerse el mismo tipo de reflexiones con respecto a los aumentos generalizados de la esperanza de vida al nacer, que resultan evidentes en el cuadro 5. Sin embargo, como en la evolución de este indicador podría tener una mayor influencia la disminución de la mortalidad general de los estratos medios, como consecuencia de la mejora en sus condiciones de vida, cualquier hipótesis sobre la magnitud relativa de los aumentos en la esperanza de vida de los pobres resulta más endeble.

En lo que respecta al analfabetismo, los avances registrados entre principios de la década de los sesenta y principios de la década de los setenta —que se pueden observar en el cuadro 5— se resumen en que en un grupo de países²⁵ había, en este último período, alrededor de un 4 ó 5 por ciento menos de analfabetos entre la población mayor de 14 años; en otro grupo de países entre un 7 y un 9 por ciento de la población adulta habría salido de tal situación y en otros (Bolivia, Honduras, Jamaica, Perú y Venezuela) más de un 10 por ciento de la población adulta habría dejado de ser analfabeta en ese lapso. Dada la estrecha relación entre analfabetismo y pobreza (Molina y Piñera, 1979), es probable que cualquier disminución de la proporción de analfabetos se concentre relativamente en los grupos pobres; ello es aún más probable cuanto mayor sea el grado de

²⁴Más aún, ni siquiera cubren la totalidad de los recursos o 'insumos' a disposición de los hogares, ya que —como antes se indicó— no abarcan los servicios públicos gratuitos que éstos utilizan efectivamente.

²⁵ Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Guyana, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Cuadro 5
EVOLUCION RECIENTE DE ALGUNOS INDICADORES SOCIALES BASICOS

Países	Esperanza de vida ^a (años)		Mortalidad infantil de 0 a 1 año ^b (por mil)		Analfabetismo ^c (porcentaje de la población de 15 años y más alrededor de:)	
	1960-65	1970-75	1960-65	1970-75	1960-65	1970-75
Argentina	66.0	68.4	54	44	8.6	7.4
Bolivia	43.5	46.7	225	157	61.2	37.3
Brasil	55.9	59.8	112	95	39.0	33.8
Colombia	56.2	60.4	85	67	27.1	19.2
Costa Rica	63.0	68.1	80	50	16.0	11.6
Cuba	65.1	70.9				
Chile	57.6	64.2	107	72	16.4	11.9
Ecuador	51.9	57.1	132	100	32.5	25.8
El Salvador	52.3	59.1	123	92	51.0	42.9
Guatemala	48.2	54.6	128	104	62.1	53.9
Haití	43.6	48.5	171	135	85.5	76.7
Honduras	47.9	54.1	137	110	55.0	43.1
México	59.2	62.7	86	69	34.6	25.8
Nicaragua	47.9	52.9	137	109	50.4	42.5
Panamá	63.2	67.4	67	47	26.7	21.7
Paraguay	56.6	63.1	81	53	25.4	19.9
Perú	48.8	55.0	161	122	38.9	27.6
República Dominicana	52.6	57.9	110	83	35.5	32.8
Uruguay	68.3	68.6	49	47	9.6	6.1
Venezuela	58.9	64.5	77	53	36.7	23.5

^aFuente: CELADE, *Boletín Demográfico* N.º 27. (En prensa.)

^bFuente: CELADE, Tasas implícitas en las tablas de vida.

^cFuente: UNESCO, "Estadísticas sobre el nivel de instrucciones y el analfabetismo". 1945-74. *Informes y Estudios Estadísticos*, N.º 22, París, 1977.

alfabetización alcanzado en el país. Teniendo esto en cuenta, puede pensarse que los moderados avances registrados en los países del primer grupo (con la posible excepción del Brasil y la República Dominicana) hayan involucrado principalmente a la población en situación de pobreza. Entre los países del segundo grupo, quizá en Colombia y México haya ocurrido algo parecido, en vista de los niveles de alfabetismo ya existentes. En los países del tercer grupo, es probable que los notables avances registrados en la alfabetización de adultos cubran una considerable proporción de pobres entre la población alfabetizada.

En resumen, los grupos de bajos ingresos no pueden haber dejado de participar en las

mejoras de las condiciones de vida que revelan los indicadores del cuadro 5. Ello no excluye que para considerables proporciones de la población latinoamericana esas condiciones sean aún desesperantes, ni que continúen prevaleciendo desigualdades en las condiciones de vida que, cuando se valoran debidamente sus consecuencias (piénsese en la justificación ética de una diferencia de 20 años en la esperanza de vida al nacer), resultan absurdas. También desde esta perspectiva las desigualdades sociales van adquiriendo un perfil más nítido, a medida que se van superando los niveles más elementales de satisfacción de las necesidades básicas.

VI

Las desigualdades del ingreso

Los datos disponibles de censos y encuestas de hogares sobre la distribución del ingreso en los países de América Latina no favorecen la realización de comparaciones en el tiempo. Los principales problemas que conspiran contra este propósito son: las diferencias de cobertura y el hecho de que la mayoría de las investigaciones no son de cobertura nacional, los distintos conceptos de ingreso según las mediciones, la utilización de períodos de referencia de desigual amplitud y, en general, la diversidad en las técnicas de investigación de los ingresos que se aplican a cada tipo de encuesta, las diferencias en la calidad de los datos y, por consiguiente, en qué grado cada encuesta subestima los ingresos de los hogares, por lo menos con referencia al marco constituido por las cuentas nacionales (Altimir, 1975). Estos problemas limitan las posibilidades reales de comparar distintas mediciones de la distribución del ingreso a nivel nacional a tres países —Brasil, Colombia y México— y aun aquí las comparaciones no están exentas de limitaciones y sólo permiten formarse una idea aproximada acerca de cuál pudo haber sido, en cada caso, la evolución de la distribución del ingreso a partir de 1960.

Con ese propósito, en los cuadros 6, 7 y 8 se incluyen las mediciones disponibles de la distribución del ingreso en Brasil, Colombia y México que podrían servir de base para una comparación a través del tiempo, así como los resultados de ajustes introducidos a los datos originales en un intento por mejorar, en alguna medida, la comparabilidad de las mediciones. Estos ajustes se hacen necesarios porque es poco aceptable que la diferente subestimación de los ingresos —totales y de cada tipo— en que incurren las distintas investigaciones se distribuya uniformemente por niveles de ingreso y es, por lo tanto, probable que la subestimación distorsione las participaciones de cada grupo en el ingreso total.²⁶ Los ajustes se realizaron

sobre las distribuciones componentes que corresponden a distintos grupos económicos, distribuyendo la discrepancia existente entre la encuesta y las cuentas nacionales para cada tipo de ingreso, admitiendo que la subestimación es uniforme dentro de cada tipo de ingreso percibido por cada grupo socioeconómico, con la excepción de la subestimación de los ingresos de la propiedad realizados, que se asignaron al quintil superior de la distribución agregada. Al analizar los resultados obtenidos, no se puede olvidar el hecho de que cualquier ajuste en los resultados de una encuesta que no esté basado en una medición rigurosa de sus sesgos es, en última instancia, arbitrario. Pero en la medida en que el procedimiento de ajuste imagine en forma verosímil qué grupos perciben los ingresos de cuentas nacionales no reconocidos en la distribución por niveles de la encuesta, es probable que los resultados ajustados se aproximen más al verdadero panorama de las desigualdades que los datos originales de la encuesta.

La evidencia reunida en el cuadro 6 sobre la evolución de la distribución del ingreso de los hogares en Brasil es bastante concluyente al mostrar que la concentración del ingreso ha aumentado notablemente entre 1960 y principios de la década de los años setenta, con una drástica disminución en la participación del 40 por ciento inferior en el ingreso. Así lo indica la comparación de los resultados de los censos de población de 1960 y 1970, pero el aumento de la concentración resulta más marcado si se comparan los datos de ambos censos y de la encuesta PNAD de 1972, una vez ajustados para corregir la subestimación existente en cada caso: la participación de los hogares que se hallan en la base de la pirámide habría dismi-

de un proyecto conjunto de la CEPAL y el Banco Mundial sobre la medición y el análisis de la distribución del ingreso en América Latina, y se realizaron luego del análisis y evaluación comparativa de la información disponible.

²⁶ Estos ajustes forman parte del programa de trabajo

nuido, entre 1960 y 1972, de un 9.3 a un 5.6 por ciento del ingreso total, en tanto que la del 10 por ciento en la cúspide habría aumentado del 48.5 por ciento al 58.7. Los ajustes realizados por Pfeffermann y Webb (1979) a estos mismos datos, con un criterio alternativo, dan por resultado, en general, menores concentraciones del ingreso, pero coinciden en el sentido de la evolución. Si se comparasen los resultados de las encuestas PNAD de 1972 y 1976 se advertirá, sin embargo, que entre ambos años se registró alguna mejoría en la participación del 40 por ciento inferior, aunque la concentración del ingreso se haya acentuado en la cúspide.

Cuadro 6

EVOLUCION PROBABLE DE LA
DISTRIBUCION DEL
INGRESO EN BRASIL
(Porcentajes del ingreso familiar total)

	Grupos percentiles de hogares		
	40 infe- riores	50 inter- medios	10 supe- riores
1. Censo 1960			
a) Datos originales (Fishlow, 1972)	10.1	46.7	43.2
b) Ajuste Fishlow (1972)	12.2	48.0	39.8
c) Ajuste Pfeffermann - Webb (1979)	9.8	40.2	50.0
d) Nuestro ajuste	9.3	42.2	48.5
2. Censo 1970			
a) Datos originales (Langoni, 1973)	9.5	44.6	45.9
b) Ajuste Pfeffermann - Webb (1979)	8.4	40.1	51.5
c) Nuestro ajuste	6.9	38.7	54.4
3. PNAD 1972			
a) Datos originales (IBGE, 1974)	7.0	42.4	50.6
b) Ajuste Pfeffermann - Webb (1979)	8.9	37.5	53.6
c) Nuestro ajuste	5.6	35.7	58.7
4. PNAD 1976			
a) Datos originales (IBGE, 1978)	7.7	40.0	52.3
b) Ajuste Pfeffermann - Webb (1979)	7.8	...	...

Existe una estimación bastante confiable de la distribución del ingreso en Colombia en 1964, realizada por Berry y Urrutia (1976), pero ella se refiere a la población activa. En el cuadro 7 se incluyen, junto con los resultados de esa investigación, los de aquellas encuestas realizadas por el DANE que ofrecen mayores bases para la comparación. Los resultados de la encuesta de presupuestos familiares de 1971 sobre la distribución del ingreso total entre la totalidad de los receptores individuales —activos y pasivos— no muestran subestimación con respecto a las cuentas nacionales; comparados con los de la estimación para 1964, se habría registrado una mengua de la concentración del ingreso, con una mejoría en la participación de los grupos de bajos ingresos. Los resultados de la encuesta de mano de obra del mismo año se refieren a la población ocupada, y serían, desde este punto de vista, más comparables con los de la estimación para 1964; pero esta encuesta subestima los ingresos totales y, por lo tanto, quizá también subestime el grado de concentración; con todo, parecería confirmar la mejoría en la participación del 40 por ciento de menores ingresos. La distribución de los receptores individuales por niveles de ingreso que resulta de la encuesta de presupuestos familiares de 1972 proporciona, sin embargo, un panorama diferente al de la encuesta similar de 1971; las participaciones de los distintos grupos en el ingreso son similares a las que imperaban en 1964. Pero esta encuesta estima ingresos de los hogares considerablemente superiores a los de las cuentas nacionales, lo que hace sospechar que sus resultados puedan estar afectados por sesgos diferentes. En síntesis, a base de esta evidencia relativamente endeble, se podría concluir que es probable que la distribución del ingreso en Colombia haya mejorado algo entre 1964 y principios de la década de los años setenta, con algún aumento —quizá no muy significativo— en la participación de la base de la pirámide.

Para México, encuestas similares realizadas en 1963 y 1968 indican una mengua en la concentración y un aumento en la participación de los hogares de menores ingresos, como puede apreciarse en el cuadro 8. Sin embargo, una vez realizados los respectivos ajustes por subestimación, la concentración resulta del mismo

Cuadro 7

EVOLUCION PROBABLE DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA
(Porcentaje del ingreso total)

	Unidades consideradas	Grupos percentiles de receptores individuales		
		40 inferiores	50 intermedios	10 superiores
1. Estimación Berry - Urrutia (1976) para 1964	PEA remunerada	8.8	43.6	47.6
2. Encuesta EH-4 Presupuestos Familiares (DANE, 1976) para 1971	Todos los receptores	9.9	46.3	43.0
3. Encuesta EH-4 Mano de Obra (DANE, 1976) para 1971	Población ocupada remunerada	10.3	45.4	44.3
4. Encuesta EH-6 Presupuestos Familiares (DANE, 1977) para 1972	Todos los receptores	8.4	43.5	48.1

Cuadro 8

EVOLUCION PROBABLE DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN MEXICO
(Porcentaje del ingreso familiar total)

	Grupos percentiles de hogares		
	40 inferiores	50 intermedios	10 superiores
1. Ingresos y gastos familiares, 1963			
a) Datos originales —ingreso total (Banco de México, 1967)	10.2	47.6	42.2
b) Nuestro ajuste —ingreso total	8.0	43.2	48.8
2. Estudio sobre ingresos y gastos de las familias, 1968			
a) Datos originales —ingreso total (Banco de México, FCE, 1974)	11.2	48.8	40.0
b) Nuestro ajuste —ingreso total	8.0	42.6	49.4
c) Datos originales —ingresos primarios en efectivo más transferencias	9.6	47.8	42.6
3. Ingresos y gastos de los hogares, 1977			
a) Datos originales —ingresos primarios en efectivo más transferencias (Dirección General de Estadística, 1979)	10.4	52.8	36.8

orden en ambos años, y la participación de la base nohabría variado, aunque quizás esta situación haya mejorado entre 1968 y 1977. Cuando los resultados originales de la encuesta de 1968 se reducen a un concepto comparable al investigado por la encuesta de 1977, y en la medida en que ambas investigaciones sean

comparables en los demás aspectos, se registra una reducción de la concentración y algún aumento en la participación del 40 por ciento inferior de los hogares.

De acuerdo con esta evidencia, el funcionamiento del capitalismo dependiente latinoamericano, con las distintas variantes con que

se ha presentado en los principales países de la región durante las últimas décadas, no parece ofrecer perspectivas claras de una reducción significativa y permanente de las desigualdades existentes entre la base y el resto de la pirámide, ni por lo tanto, de la dimensión relativa de la pobreza.

Esta conclusión se vería seguramente reforzada si se incorporan al campo de la evidencia los resultados distributivos de los programas de reordenamiento económico emprendidos recientemente por Argentina y Chile. Y en este sentido, el caso de Brasil es ilustrativo. El proceso de reordenamiento significó allí, en su punto más crítico, una caída muy grande en la ya reducida participación de los grupos de bajos ingresos (véase el cuadro 6, datos ajustados), lo que habría llegado, incluso, a implicar una reducción del ingreso real de esos grupos, en el marco de un crecimiento sustancial del producto per cápita. Superada la fase más críti-

ca del proceso, y consolidado el nuevo ordenamiento, se mantiene la concentración en los estratos altos y se corrige sólo muy parcialmente la pérdida sufrida por parte de los grupos que están en la base. En definitiva, con un notable crecimiento a mediano plazo del producto per cápita (4.8 por ciento anual) entre 1960 y 1976, el 40 por ciento de los hogares con menores ingresos habría visto incrementar el nivel de sus ingresos reales a un ritmo significativamente inferior al del conjunto de los hogares.

En Colombia y México, donde no se llevó a cabo un reordenamiento de tal magnitud y sentido en el funcionamiento del sistema, se mantuvieron a grandes rasgos las desigualdades vigentes, aunque con alguna mejora en la situación relativa de los grupos en la base de la pirámide, quienes habrían visto aumentar sus ingresos reales a tasas ligeramente superiores al promedio.

VII

Pobreza y subempleo

En la concepción corriente del subempleo y de la insuficiente utilización de los recursos de mano de obra se definen como subempleadas a las personas cuya ocupación es inadecuada respecto a ciertas normas o a otra ocupación posible, y distingue entre subempleo visible e invisible. El primero es un concepto estadístico que caracteriza las situaciones donde el empleo es de duración inferior a la normal, y la persona busca o aceptaría un trabajo complementario; refleja una insuficiencia del volumen de empleo. Por subempleo invisible se entiende una situación que refleja una mala distribución de los recursos de mano de obra, o un desequilibrio fundamental entre éstos y los demás factores productivos; se consideran síntomas característicos de tales situaciones el bajo nivel de ingresos, el aprovechamiento insuficiente de las calificaciones y la baja productividad (OIT, 1975).

El concepto de subempleo visible se basa fundamentalmente en consideraciones econó-

micas sobre la utilización de la capacidad de trabajo de cada persona. En América Latina, afecta sobre todo a los asalariados de los sectores modernos o de las actividades formales, y representa proporciones relativamente menores de la población que el subempleo invisible.

En la conceptualización del subempleo invisible concurren dos propósitos con implicaciones analíticas claramente diferentes: la preocupación por los niveles de bienestar de la población con relación a su inserción ocupacional, y la preocupación por el aprovechamiento adecuado de los recursos humanos disponibles para la producción. Esto está en la base de los numerosos criterios propuestos para su medición, los que intentan abarcar diferentes aspectos del subempleo invisible. La categoría más amplia, más asociada al aprovechamiento de la mano de obra, es la de subempleo potencial, que se considera existe cuando la productividad del trabajo en la unidad de producción es

anormalmente baja, con referencia a alguna norma. Las situaciones donde los requerimientos de la actividad productiva implican una inadecuada utilización de las calificaciones de las personas se consideran, en cambio, de subempleo encubierto; aunque puedan resultar también incluidas bajo el criterio del subempleo potencial, tales situaciones tienen claras connotaciones de bienestar. Pero el criterio corrientemente utilizado para identificar situaciones de subempleo encubierto es la obtención de un bajo nivel de ingreso (OIT, 1975). Tal criterio tiene diferentes implicaciones según cual de las dos preocupaciones antes señaladas oriente el análisis (CEPAL, 1979). En la medida en que éste apunte a la eficiencia del sistema en el aprovechamiento de los recursos humanos —y, por lo tanto, se concentre en la productividad— se hace necesario juzgar la adecuación del ingreso percibido como indicador de los niveles de productividad del trabajo y, en caso afirmativo, se requeriría establecer los umbrales de ingreso por debajo de los cuales es posible suponer una productividad anormalmente baja. Pero en la medida en que la utilización del ingreso para identificar el subempleo encubierto esté orientada por la preocupación acerca del bienestar de la fuerza de trabajo, la determinación de los umbrales de ingreso se debería regir por el mismo esquema normativo que sirve para definir la pobreza; en rigor, deberían deducirse de las líneas de pobreza.

Estas consideraciones permiten enmarcar la relación conceptual existente entre pobreza y subempleo. Definir la pobreza entre la población ocupada equivale a definir el ámbito del subempleo encubierto, por la vía de los ingresos. Subsiste, sin embargo, otro problema: que esta definición de subempleo no permite distinguir entre los bajos ingresos que resultan de una reducida productividad de aquellos que reflejan una subremuneración al trabajador en situaciones de completo aprovechamiento de su capacidad productiva. Se hace difícil admitir, por ejemplo, que ingresos anormalmente bajos de trabajadores ocupados en unidades de producción del sector moderno, puedan deberse a un mal aprovechamiento de su capacidad. En cambio, en las actividades tradicionales e informales, donde se concentran los ingresos

bajos, éstos son con mucho mayor frecuencia indicativos de insuficiente aprovechamiento de la capacidad de trabajo (PREALC, 1974; CEPAL, 1979).

Las mediciones de la extensión de la pobreza pueden, por consiguiente, considerarse como aproximaciones al problema del subempleo desde el lado del bienestar, y abren la puerta al tratamiento del problema de la pobreza desde la perspectiva del insuficiente aprovechamiento de los recursos humanos. Esta perspectiva es, en última instancia, la del subdesarrollo.

El núcleo del problema de la pobreza está inmerso en el ámbito del subempleo. Las diferenciales de ingreso por persona ocupada explican más de la mitad de las desigualdades en el ingreso per cápita entre los hogares pobres y el resto de la pirámide, en tanto el resto es atribuible a diferencias en las tasas de participación en la fuerza de trabajo y en las tasas de dependencia (Molina y Piñera, 1979). En las áreas rurales, la pobreza se concentra en los asalariados agrícolas y en los pequeños productores; en el ámbito urbano, entre los trabajadores por cuenta propia, los obreros y los asalariados de servicios.

Infortunadamente, las encuestas de mano de obra no suelen proporcionar la información esencial para descubrir y analizar las situaciones de subempleo (CEPAL, 1979). Sin embargo, estimaciones realizadas por PREALC (1979) indicarían que entre el 75 y 90 por ciento de los ocupados más pobres —aquellos que perciben ingresos inferiores al salario mínimo legal— en las principales ciudades de siete países latinoamericanos, trabajan en actividades definidas como informales.

Los resultados obtenidos hasta el momento por un estudio que están realizando la CEPAL y el PNUD sobre la pobreza crítica en América Latina, proporcionan los perfiles de los hogares pobres en algunos países, de acuerdo a las características que investigan las encuestas de mano de obra.²⁷ Esos resultados permiten comprobar el grado de superposición de los problemas de la pobreza y el subempleo,

²⁷ Véanse Molina y Piñera (1979), y Piñera (1978a, 1978b y 1979a).

así como cuantificar la importancia relativa de las situaciones de pobreza que no son directamente atribuibles a situaciones de subempleo. En cuanto a esto último, se advierte una mayor concentración relativa, entre los grupos pobres, de hogares con jefes desocupados y con jefes en situaciones de inactividad (amas de casa, incapacitados, personas que viven de transferen-

cias, y otros inactivos), así como de hogares cuyos jefes son mujeres. Se comprueba, asimismo, que los hogares con jefes en situaciones de subempleo visible (hasta 39 horas semanales de trabajo, con preferencia por trabajar más) tienen una probabilidad considerablemente mayor que el promedio de ser pobres.

VIII

Consideraciones finales

Estos rasgos impresionistas pueden también utilizarse, de todos modos, para delinear nuestra ignorancia acerca de los procesos concretos que relacionan las diferentes modalidades del desarrollo capitalista dependiente en América Latina con la pobreza de grandes sectores de la población.

Como ya se señaló antes, en la medida —considerable, aunque no completa— en que pueda asimilarse pobreza con subempleo, volvemos al núcleo del problema del subdesarrollo. El 'goteo' del crecimiento se ha mostrado impotente para solucionar el problema de la pobreza, considerado en perspectiva histórica, con la urgencia que le asigna una creciente sensibilidad social. Si la modernización actúa en algo de acuerdo con las predicciones del modelo de Lewis (1954), que orientaron en parte el énfasis de posguerra en el crecimiento modernizador, lo hace a mucho mayor plazo que el esperado y con un costo humano muy superior al tolerable. Por otra parte, quizá opere a tan largo plazo que en el horizonte previsible lo único rescatable de ese esquema teórico sea la funcionalidad de la pobreza para el desarrollo de las actividades capitalistas modernas. En tal caso, la eliminación del subempleo perdería realismo como elemento integrante de las estrategias para eliminar la pobreza y el énfasis debería desplazarse a su eliminación desde fuera del sistema productivo. Sin embargo, las diversas experiencias latinoamericanas de posguerra muestran como poco factible que los gobiernos introduzcan reformas redistributivas

permanentes, de la magnitud requerida, que lesionen los intereses a largo plazo de las coaliciones que los apoyan. Las propuestas de estrategias centradas en las necesidades básicas pretenden lograr este objetivo no sólo mediante la redistribución, sino reorientando el crecimiento mismo, de manera que la totalidad del estilo de desarrollo —y, obviamente, la estructura del poder— resulte congruente con la satisfacción de las necesidades básicas, sin requerir la redistribución permanente de los frutos de un crecimiento orientado hacia otros fines. Por más valiosas que sean las utopías como inductoras de cambios, de todas maneras la formulación de estrategias concretas que otorguen al objetivo de eliminar la pobreza el lugar que su gravedad y urgencia reclaman, requiere investigar más acerca de aquellos elementos que ya están presentes en las economías latinoamericanas y podrían movilizarse en ese sentido. En busca de tales elementos, habría que investigar más a fondo las causas del notable dinamismo mostrado por estas economías, las principales de las cuales ya han alcanzado un nivel intermedio de ingresos. Al respecto, algunas interrogantes parecen cruciales. ¿Qué combinación de modernización, reforma agraria y migraciones hacia empleos productivos en las ciudades podrían ir reduciendo drásticamente el subempleo agrícola? ¿Cuáles son las actividades concretas donde existen alternativas viables de implantar 'tecnologías apropiadas', autóctonas o importadas? ¿Cuáles serían los efectos dinámicos del mejoramiento de la salud

y del nivel de educación y capacitación de los grupos pobres sobre la oferta de trabajo de diferentes niveles de calificación, y su consecuencia sobre la selección de tecnología y la demanda de calificaciones? ¿Cuáles son los límites económicos y las repercusiones sobre el empleo productivo de políticas de remuneraciones guiadas por la productividad global de la economía, más que por la capacidad de negociación sectorial? ¿Cuáles son los márgenes de maniobra para reorientar los patrones de con-

sumo, dada su relación con las tecnologías importadas de producción? ¿Cómo reasignar el gasto público para lograr la satisfacción efectiva de las necesidades básicas? ¿Cuál es el margen máximo viable para las reformas redistributivas permanentes? ¿Cuál es la dimensión del empleo productivo en servicios públicos requerida para satisfacer de manera efectiva las necesidades básicas, individuales y comunitarias? ¿Quiénes serían los actores de los procesos de transformación necesarios?

BIBLIOGRAFIA

- Altimir, Oscar, *Estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población. Una evaluación de confiabilidad*, Proyecto conjunto CEPAL/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre Medición y Análisis de la Distribución del Ingreso en Países de América Latina (mimeografiado), Santiago, 1975.
- Altimir, Oscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, en Cuadernos de la CEPAL N.º 27, Santiago, 1979.
- Atkinson, A.B., *The Economics of Inequality*, Londres, Oxford University Press, 1975.
- Banco de México, S.A., *Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México - 1963*, México, 1967.
- Banco de México, S.A., *La distribución del ingreso en México. Encuesta sobre los ingresos y gastos de las familias - 1968*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Banco Mundial, *The Assault on World Poverty, Problems of Rural Development, Education and Health*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975.
- Behm, H. y D. Primante, "Mortalidad en los primeros años de vida en la América Latina", en *Notas de Población*, Año VI, N.º 16, Santiago de Chile, abril de 1978.
- Bell, C.L.G. y John H. Duloy, "Formulating a Strategy", en *Redistribution With Growth, A Joint Study by the World Bank's Development Research Center and the Institute of Development Studies at the University of Sussex*, Londres, Oxford University Press, 1974, pp. 91-112.
- Berry y Urrutia, *Income Distribution in Colombia*, New Haven, Conn., Yale University Press, 1976.
- Cardoso, Fernando H., "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", en *Revista de la CEPAL* N.º 4, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977.
- Cardoso, Fernando H., "El desarrollo en Capilla" en *Plantificación Social*, ILPES-UNICEF, Santiago, 1981.
- CEPAL, *La medición del empleo y los ingresos en áreas urbanas a través de encuestas de hogares* (E/CEPAL/G.1094), Santiago, 24 de agosto de 1978.
- Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), *Investigación y necesidades humanas en una estrategia de desarrollo para América Latina* (II Encuentro Latinoamericano sobre "Investigación y necesidades humanas", UNESCO/CLAEH, realizado en Montevideo, 26-28 de junio de 1978), publicado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo, 1979.
- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA-OEA), *Tenencia de la tierra y reforma agraria en América Latina: Informe regional y resúmenes de los estudios por países*, Washington, D.C., 1971.
- Chenery, H., M.S. Ahluwalia, C.L.G. Bell, J.H. Duloy y R. Jolly, *Redistribution with Growth* (publicado para el Banco Mundial y el Institute of Development Studies, University of Sussex), Ian Bowen y Brian J. Svikhart, eds., Londres, Oxford University Press, 1974.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta nacional de hogares. Etapa 4 e ingresos y gastos*, Bogotá, 1976.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta nacional de hogares. Etapa 4 y mano de obra*, Bogotá, 1976.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta nacional de hogares. Etapa 6. Presupuestos familiares*, Bogotá, 1977.
- Dirección General de Estadística, *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares - 1977*, México, D.F., 1979.
- FAO/OMS (Organización Mundial de la Salud), *Necesidades de energía y de proteínas* (Informe de un Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos), Serie de Informes Técnicos, N.º 52, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1973.
- Fishlow, Albert, "Brazilian size Distribution of Income (On the Emerging Problems of Development Policy)", en *The American Economic Review*, Menasha, Wis., vol. LXII, N.º 2, mayo de 1972.
- Franklin, N.N., "The Concept and Measurement of Minimum Living Standards", en *International Labour Review*, Ginebra, vol. 95, N.os 1-2, enero-febrero, 1967, pp. 271-298.
- Fundación Bariloche, *Catastrophe or New Society? A Latin American World Model*, Ottawa, Canadá, International Development Research Centre, 1976.
- Graciarena, Jorge, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", en *Revista de la CEPAL* N.º 2, Santiago de Chile, segundo semestre de 1976.
- Graciarena, Jorge, "La estrategia de las necesidades básicas como alternativa", en *Revista de la CEPAL* N.º 8, Santiago de Chile, agosto de 1979.
- "Informe Dag Hammarskjöld sobre el desarrollo y la cooperación internacional", en *Development Dialogue*, N.º 1/2, 1975.
- Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), *Pesquisa nacional por amostra de domicílios; pesquisa de rendimentos PNAD-2*, 4to. trimestre, 1972, Río de Janeiro, 1974.
- Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (IBGE), *Pesquisa nacional por amostra de domicílios - 1976*, Río de Janeiro, 1978.
- Jackson, Dudley, *Poverty*, Londres, Macmillan Studies in Economics, 1972.
- Jolly, Richard, "Redistribution With Growth", en *Employment, In-*

- come *Distribution and Development Strategy: Problems of the Developing Countries*, Sir Alec Cairncross y Mohinder Puri (eds.), *Essays in honour of P.W. Singer*, Londres, Mcmillan Press Ltd., 1979.
- Kilpatrick, Robert W., "The Income Elasticity of the Poverty Line", en *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, Mass., N.º 55, agosto de 1973.
- Lamale, Helen H., "Changes in Concepts of Income Adequacy over the last Century", en *The American Economic Review*, Menasha, Wis., vol. XLVIII, N.º 1, marzo de 1958, pp. 291-304.
- Langoni, Carlos Gemido, *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Río de Janeiro, Editoria Expressão e Cultura, 1973.
- Lewis, W.A., "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" en *Manchester School*, Manchester, 1954.
- Mallman, C.A., "Prioridades de investigación y conocimiento holístico" (SC-77/CONF.639/5), trabajo presentado a la Reunión de Expertos sobre Investigación y Necesidades Humanas, organizada por UNESCO, París, el 24-28 de octubre de 1977, París, UNESCO, 30 de agosto de 1977.
- Marx, K., *Capital: A Critical Analysis of Capitalist Production*, vol. 1, Londres, Sonnenschein, 1887.
- Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Ill., Free Press, 1957.
- Miller, H.P., "Changes in the Number and Composition of the Poor", en *Poverty in America*, M.S. Gordon (ed.), San Francisco, Chandler, 1965, pp. 81-101.
- Miller, Herman P., *Measurement for Alternative Concepts of Poverty* (fotocopia), Washington D.C.; US Bureau of the Census, Department of Commerce, 1964.
- Molina, S. y Piñera, S., "La pobreza en América Latina: Situación, evolución y orientaciones de políticas" (E/CEPAL/PROY/1) (mimeografiado), 20 de junio de 1979.
- Navarrete, Ifigenia de, "Distribución del ingreso en México. Tendencias y proyección a 1980", en *El perfil de México en 1980*, México, Siglo Veintiuno, 1970.
- Nerfin, Marc (editor), *Another Development: Approaches and Strategies*, Uppsala, The Dag Hammarskjöld Foundation, 1977.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Ginebra, 1972.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT), *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales. Problema mundial*, memoria del Director General a la Conferencia Mundial Tripartita sobre el empleo, la Distribución de los Ingresos, el Progreso Social y la División del Trabajo, Ginebra, 1976.
- Ornati, O., *Poverty Amid Affluence*, Nueva York, Twentieth Century Fund, 1966.
- Pfeffermann, G. y Webb, R., *The Distribution of Income in Brazil*, World Bank Working Paper N.º 356, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre de 1979.
- Pinto, Aníbal, "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, vol. XXXII, México, enero-marzo de 1965.
- Pinto, Aníbal y Di Filippo, Arnando, "Desarrollo y pobreza en la América Latina: Un enfoque histórico-estructural", en *El Trimestre Económico*, vol. XLVI (3), N.º 183, México, julio-septiembre de 1979.
- Piñera, Sebastián, "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Venezuela", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL/PNUD, (CDE/07.1), Santiago, mayo de 1979.
- Piñera, Sebastián, "¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?" (E/CEPAL/PROY.1/2), junio de 1979.
- Piñera, Sebastián, "Medición, análisis y descripción de la pobreza en Costa Rica", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL/PNUD (CDE/02.1), Santiago, abril de 1978.
- Piñera, Sebastián, "Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia", Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL/PNUD, (CDE/04.1), Santiago, septiembre de 1978.
- Prebisch, Raúl, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.
- Prebisch, Raúl, "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL* N.º 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976.
- Prebisch, Raúl, "Hacia una teoría de la transformación", en *Revista de la CEPAL* N.º 10, Santiago de Chile, abril de 1980.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Pobreza urbana y empleo en América Latina: Líneas de acción*, Santiago, julio de 1979.
- RIO (Reshaping the International Order), *A Report to the Club of Rome* (Jan Tinbergen, co-ordinator), Nueva York, E.P. Dutton & Co., 1976.
- Rowntree, B.S. y Lavers, G., *Poverty and the Welfare State: A Third Social Survey of York Dealing Only with Economic Questions*, Londres, Longmans, Green, 1951.
- Rowntree, S., *Poverty: A Study of Town Life*, Londres, The Macmillan Press Ltd., 1901.
- Runciman, W.G., *Relative Deprivation and Social Justice*, Londres, Routledge, 1966.
- Sawyer, Malcolm C., *Poverty in Some Developed Countries*, Information Paper presented to the Fourteenth General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Finlandia, 18 al 23 de agosto de 1975.
- Selowsky, Marcelo, *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, Londres, Oxford University Press, 1979.
- Sen, Amartya, *Three Notes on the Concept of Poverty*, Income Distribution and Employment Programme, WEP 2-23/WP65 Working Paper, OIT, Ginebra, enero de 1978.
- Smolensky, E., "The Past and Present Poor", en US Chamber of Commerce, Task Force on Economic Growth and Opportunity, *The Concept of Poverty*, Washington, D.C., US Chamber of Commerce, 1965, pp. 35-67.
- Streeten, Paul y Burki, Shahid Jared, "Basic Needs: Some Issues", en *World Development*, vol. 6, N.º 3, Londres, Pergamon Press, 1978, pp. 411-421.
- Thurrow, Lester C., *Poverty and Discrimination*, Studies in Social Economics, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1970.
- Townsend, Peter, "Poverty as Relative Deprivation: Resources and Style of Living", en *Poverty, Inequality and Class Structure*, Dorothy Wedderburn, ed., Cambridge, Cambridge University Press, 1974.
- Ul Haq, Mahub, *Basic Needs: a Progress Report. Policy Planning and Program Review*, Washington, D.C., Banco Mundial, 10 de agosto de 1977.
- UNESCO, "Research and human needs" (Report of the Meeting of the Advisory Group, Moscow, 12-14 July 1976), París, 20 de agosto de 1976.
- Wolfe, Marshall, "Enfoques del desarrollo: ¿De quién y hacia qué?" en *Revista de la CEPAL* N.º 1, Santiago de Chile, primer semestre de 1976.
- Wolfe, Marshall, "Para 'otro desarrollo': requisitos y proposiciones", en *Revista de la CEPAL* N.º 4, Santiago de Chile, segundo semestre de 1977.