

LA DIMENSION DE LA POBREZA
EN AMERICA LATINA

Oscar Altimir



Naciones
Unidas

CUADERNOS DE LA
C E P A L

LA DIMENSION DE LA POBREZA
EN AMERICA LATINA*

Oscar Altimir

* Este trabajo, cuyo autor es el Director de la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL, se originó en un proyecto de investigación sobre la Medición y el Análisis de la Distribución del Ingreso en los países de América Latina, que es realizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Centro de Investigación para el Desarrollo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Las opiniones que se expresan son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con los puntos de vista de las instituciones patrocinantes.

SANTIAGO DE CHILE, 1979

**Composición, impresión y encuadernación
realizados por los servicios gráficos
CEPAL/ILPES
79-4-847**

INDICE

I. INTRODUCCION	1
II. EL CONCEPTO DE POBREZA	1
a) El síndrome de la pobreza y su percepción	1
b) Significación teórica del concepto de pobreza	3
c) La esencia normativa del concepto de pobreza: la satisfacción de las necesidades básicas	7
d) Pobreza relativa y pobreza absoluta	9
e) Pobreza y desigualdad	13
III. POBREZA Y NECESIDADES BASICAS	14
a) Componentes materiales de las necesidades básicas	16
b) Necesidades básicas no materiales	18
IV. LA MEDICION DE LA POBREZA	19
a) La medición de los niveles de vida	19
b) Líneas de pobreza	24
c) El trazado de líneas relativas de pobreza	26
d) El trazado de líneas absolutas de pobreza	27
e) Medidas de la pobreza	27
V. UN METODO PARA EL TRAZADO DE LINEAS DE POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA	28
a) El camino elegido	28
b) Las necesidades nutricionales y la determinación de una canasta mínima de alimentos	29
c) Estimación de los presupuestos mínimos de alimentación	36
d) Relación entre el gasto en alimentos y los otros gastos de consumo	42
e) Las necesidades de alojamiento y el gasto en vivienda	47
f) Acceso a servicios públicos	50
g) Las líneas de pobreza estimadas	54
VI. DIMENSION DE LA POBREZA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS	60
a) Los datos sobre la distribución del ingreso y el consumo	60
b) La incidencia de la pobreza	62
c) La insuficiencia de ingreso de los pobres	66
d) La dimensión relativa de la pobreza	72
ANEXOS	75
BIBLIOGRAFIA	85

I

INTRODUCCION

En este trabajo se intenta estimar la magnitud de la pobreza en los países de América Latina, estableciendo con este fin, para los principales países de la región, líneas de pobreza que representan en forma aproximada los niveles de poder adquisitivo por debajo de los cuales las necesidades básicas de un hogar quedan desatendidas en forma tal que éste puede considerarse en situación de pobreza absoluta.

Se utilizan tales líneas de pobreza, en conjunto con la información disponible sobre distribución del ingreso, para obtener estimaciones preliminares de la dimensión de la pobreza en cada uno de esos países y en el conjunto de la región. La dimensión de la pobreza se evalúa tanto por el número de personas en situación de pobreza como por la magnitud del déficit de ingresos involucrados. Pero también con el trazado de líneas de pobreza absoluta sobre la base de criterios uniformes, se ha pretendido proporcionar a otros estudios un medio de identificar las situaciones de pobreza, y así facilitar el análisis de sus causas, abordable mediante diversos métodos de investigación.

Este primer intento se ha limitado a aquellos países de la región mejor dotados de estadísticas pertinentes, con vistas a ensayar el método elegido y analizar sus resultados. Sin embargo, los requerimientos estadísticos de este método para estimar líneas absolutas de pobreza permiten su aplicación a casi todos los países de la región, así como su actualización periódica.

Para llevar adelante esta empresa se hace necesario aceptar una sucesión de supuestos, algunos de ellos bastante fuertes, y pasar por alto algunas dificultades conceptuales. Sólo la naturaleza heurística de los propósitos, sin mayores designios analíticos que los ya señalados, justifica este camino. Ello no exime, sin embargo, de la consideración metódica de esos supuestos y saltos conceptuales, para facilitar un uso adecuado y cauteloso de los resultados obtenidos.

II

EL CONCEPTO DE POBREZA

a) *El síndrome de la pobreza y su percepción*

La pobreza es, por lo pronto, un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de

*Colaboraron en la elaboración de los datos la Sra. Mabel Bullemore, el Sr. Jorge Ducci y en la etapa inicial, el Sr. Pedro Tejo. El autor agradece las sugerencias y comentarios de los Sres. Adolfo Gurrieri y Rubén Kaztman, que enriquecieron el examen del concepto de pobreza.

vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomía, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.

La percepción de la pobreza y su conceptualización están, sin embargo, fuertemente influidas por el contexto socioeconómico y por los objetivos generales del proyecto social en el que se insertan las políticas antipobreza.

Como señalara Galbraith (1958) “la experiencia que las naciones tienen de la prosperidad es extraordinariamente escasa. Casi todas, a lo largo de la historia, han sido muy pobres. La excepción (. . .) está constituida por una pocas y recientes generaciones en el rincón del mundo, relativamente pequeño, habitado por los europeos” (p. 19).

Durante las primeras fases del desarrollo capitalista las grandes masas trabajadoras vivían en una condición de pobreza generalizada. Ello explica que tanto en la conceptualización clásica como en la marxista las preocupaciones sobre la situación de pobreza de los trabajadores se confundían con las reflexiones sobre los salarios y el empleo (Smith, 1776, Libro Primero, Cap. VIII; Marx, 1867, Libro Primero, Cap. XXIII), y que sólo se haya considerado como situación especial la del “pauperismo” de los segmentos más desfavorecidos de la sociedad, que ni siquiera alcanzaba a obtener un salario que cubriera escasamente la subsistencia. Aún después del notable mejoramiento de las condiciones de los trabajadores registrado en las naciones industriales durante el siglo XIX, el pensamiento predominante sólo concebía como esperanza la posibilidad de que la pobreza de las llamadas “clases bajas” fuera desapareciendo paulatinamente (Marshall, 1890).

El desarrollo económico y social de las siguientes décadas en las naciones industriales elevó los niveles de vida al punto de hacer aparecer la situación de las grandes masas de desocupados y semicupados durante la crisis de los años treinta como una paradoja de “pobreza en medio de la abundancia” causada por el equilibrio con desempleo en economías potencialmente ricas (Keynes, 1936). Pasada la notable prosperidad de postguerra, la pertinaz persistencia de minorías pobres en las sociedades prósperas se hizo más visible y chocante, induciendo a un renovado interés en las cuestiones de la pobreza, percibida ya como un problema que se perpetuaba a sí mismo en el seno de las sociedades ricas (Galbraith, 1958; Harrington, 1963).

En la mayor parte del mundo actualmente en desarrollo la pobreza ha sido, por siglos, la situación corriente de la gran mayoría de la población. La percepción de la pobreza y del subdesarrollo se fundieron en un solo diagnóstico fatalista a lo largo de toda la época colonial

(Myrdal, 1972). El proceso de descolonización posterior a la segunda guerra trajo consigo una toma de conciencia, en los centros del poder mundial, de la iniquidad de la pobreza y de las posibilidades de desarrollo en las naciones subdesarrolladas. Durante dos décadas la corriente principal de este pensamiento orientó sus preocupaciones hacia el crecimiento agregado de las naciones pobres y las posibilidades de acortar la distancia que las separa de las naciones ricas, confiando en que tal crecimiento disolvería progresivamente las estructuras del subdesarrollo y, con ellas, la pobreza. La experiencia de estos años de rápido crecimiento en los países en desarrollo sin mejoramiento significativo de la situación de las grandes masas de pobres dentro de ellos ha motivado un redescubrimiento de la pobreza. A esta segunda toma de conciencia corresponden la preocupación por la "pobreza masiva", tema que se ha incorporado más recientemente en los foros internacionales, y las diferentes estrategias de desarrollo que se están formulando para combatirla (Naciones Unidas, 1972; Chenery y otros, 1974; Banco Mundial 1975b; Informe Hammar skjöld, 1975; OIT, 1977).

Resulta insoslayable, sin embargo, el hecho de que tales preocupaciones se hallan naturalmente influidas por la percepción de las situaciones de pobreza en que se encuentran las grandes masas de población, aún predominantemente rurales, de Asia y Africa, aunque más no sea por la simple gravitación de sus dimensiones humanas.

En América Latina, con las migraciones internas el centro de gravedad de la pobreza se ha ido desplazando en alguna medida del campo a la ciudad; en la actualidad la pobreza urbana en la región es de considerable importancia y está más generalizada que la rural.

Estas situaciones de pobreza urbana, características del desarrollo dependiente de las economías latinoamericanas en la postguerra, han sido recogidas más específicamente por las preocupaciones sobre la "marginalidad social", que datan de hace más de diez años, y en las formulaciones más recientes en torno al sector informal urbano.

b) *Significación teórica del concepto de pobreza*

El análisis de la medida en que el concepto de pobreza tiene significación teórica podría parecer pedante frente a las dramáticas dimensiones humanas del problema. Lo cierto, sin embargo, es que la ambigüedad teórica del concepto de pobreza representa una dificultad básica para los estudios de la pobreza, y que el uso del concepto encuentra, en cambio, su justificación en las preocupaciones éticas y políticas por este aspecto particular y extremo de la mala distribución de los bienes sociales, y en la voluntad política de dedicarse especialmente a su solución.

En el estado actual de nuestra comprensión del síndrome de la pobreza no existe un marco teórico en el que este explique satisfacto-

riamente en su totalidad,¹ atendiendo a la presencia simultánea de los síntomas que lo componen; sólo existen explicaciones aisladas de cada uno de ellos como casos extremos de desigualdad en un subsistema particular de la distribución de los bienes sociales.

Por otro lado, el examen de la pobreza y el de las desigualdades en la distribución del ingreso frecuentemente se entremezclan y se confunden. No son, sin embargo, equivalentes ni se incluyen mutuamente. Constituyen problemas diferentes, tanto desde un punto de vista conceptual como en sus vertientes políticas.²

Pero también la relación entre ambos problemas es diferente en el marco de sociedades industrializadas y en el del subdesarrollo. En éste último las situaciones de pobreza pueden llegar a ser tan generalizadas como para restar toda importancia a su diferenciación con respecto a las desigualdades sociales en general.

Las teorías de la distribución del ingreso en economías capitalistas relativamente desarrolladas se han concentrado, tradicionalmente, en explicar la distribución funcional del ingreso entre factores productivos relativamente homogéneos. En estas teorías la distribución del ingreso por niveles se supone implícitamente dependiente de las cantidades que cada individuo posee de cada uno de los factores primarios cuya participación global en el ingreso es explicada, sin que se intente explicar el origen de las desigualdades en la posesión de cada factor. Se han formulado, por otra parte, una cantidad de hipótesis, por distintas vías de aproximación, para explicar estas desigualdades,³ sin que se hayan podido integrar satisfactoriamente en una teoría amplia de la macrodistribución del ingreso. Pero aun estas hipótesis no incorporan la pobreza como categoría analítica en el *explicans* ni como situación especial del *explicandum*, uno de los extremos más allá —junto con la riqueza— de la distribución del ingreso.

En el marco teórico del análisis económico convencional, la pobreza no pasa de constituir un problema de bienestar, resultado de un juicio de valor, que ni siquiera encuentra una ubicación precisa entre las proposiciones de la teoría del bienestar mediante las que se intenta

¹Los intentos de identificar una “cultura de la pobreza” (Harrington, 1963; Lewis, 1966) toman indudablemente esta orientación, pero al precio de suponer que los patrones culturales son el rasgo que distingue a la pobreza, y de aislar a los pobres, como objeto de análisis, del resto de la sociedad.

²Hay situaciones de amplia desigualdad en las que casi toda la población se halla, sin embargo, por encima de niveles mínimos de consumo, así como existen situaciones de pobreza tan generalizada que muestran comparativamente un considerable grado de uniformidad.

³Se pueden encontrar buenas versiones de estas hipótesis en Bjerke (1970) y en Cline (1975).

comparar, en la escala de “mejor” o “peor”, posibles situaciones económicas optativas.

Para el pensamiento marxista, la pobreza de los trabajadores y particularmente de los integrantes del ejército industrial de reserva desempeña, en cambio, un papel central en el modelo de acumulación capitalista: “la ley que mantiene siempre la superpoblación relativa o ejército industrial de reserva en equilibrio con el volumen y la intensidad de la acumulación . . . determina una acumulación de miseria equivalente a la acumulación de capital” (Marx, 1867, Libro Primero, pp. 728 y 729).

La pobreza como situación social, como problema de bienestar, no encuentra, sin embargo, una articulación teórica en el sistema marxista. Si bien su teoría de las clases sociales y de la distribución asimétrica del poder lleva incorporada una explicación de las desigualdades sociales en general, son los explotados y no los pobres los que constituyen una categoría analítica significativa. Las consideraciones de bienestar y, en particular, las eventuales diferencias de nivel de vida entre los explotados no forman parte del argumento explicativo de esta teoría.

Las situaciones de pobreza imperantes en los países en desarrollo han planteado exigencias de conceptualización que superan las proposiciones de los marcos teóricos disponibles. Pero los intentos de satisfacer estas exigencias han dado, hasta el presente, resultados ambiguos.

La persistencia de la pobreza masiva en el tercer mundo, a pesar del crecimiento registrado en la postguerra, ha llevado a reconocer que ésta está asociada a carencias críticas de capital físico y humano y de servicios básicos (Chenery *et al.*, 1974) e incluso a diagnosticar que el estilo de desarrollo dependiente que prevalece en el tercer mundo es incongruente con la erradicación de la pobreza (Informe Hammarskjöld, 1975). Pero estas hipótesis todavía distan de incorporar significativamente el concepto de pobreza en la teoría del subdesarrollo. Quizás lo que ha ido más lejos por este camino sean las teorías que intentan explicar las situaciones más extremas de subdesarrollo y que incorporan a la pobreza con un valor explicativo central en un círculo vicioso en el que la insuficiencia fisiológica, las malas condiciones sanitarias, los bajos niveles de educación y capacitación, la ínfima capacidad de ahorro y el cuadro de actitudes de la pobreza constituyen los obstáculos básicos para aumentar la productividad y hacer posible un crecimiento capaz de aliviar la pobreza (p. ej.: Myrdal, 1968; Streeten, 1972).

A niveles algo superiores de desarrollo, como los alcanzados en América Latina, la presencia de situaciones de pobreza puede resultar menos masiva, y no tan abrumadoramente rural.

La pobreza urbana de los asentamientos precarios motivó los intentos de conceptualización en torno a la “marginalidad social” de considerables grupos de población latinoamericana.

Las primeras formulaciones del problema (CEPAL, 1963; Rosenbluth, 1963; Utria, 1966a) se ocupaban descriptivamente del síndrome de la pobreza tal como se manifestaba en las poblaciones marginales, y por lo tanto con un considerable sesgo hacia las condiciones habitacionales y ecológicas. Este sesgo disminuyó en buena medida cuando se comenzó a entender por marginalidad las condiciones sociales mismas de los habitantes de esas poblaciones (Quijano, 1966). Sin embargo, el concepto de marginalidad pronto se extendió a dimensiones analíticas diferentes a las de la pobreza. Una corriente de pensamiento intentó definir la marginalidad social no sólo por la falta de participación en los bienes sociales, sino fundamentalmente por la falta de participación activa en las decisiones y por la desintegración interna de los grupos marginales (Vekemans, 1969). Con posterioridad, se intentó otorgar mayor valor teórico al concepto de marginalidad aplicándolo a la fuerza de trabajo que no es absorbida por el modo de producción dominante y que queda marginada del mercado de trabajo de las actividades oligopólicas (Nun, 1969; Ribeiro, 1971; Quijano, 1971). Aquí ya el objeto de análisis no es la pobreza: la marginalidad, aun concebida como situación social, se intersecta con la pobreza, pero no coincide con ella.

Algo similar ocurre con los intentos más recientes de conceptualizar la situación de desempleo, subempleo y bajos ingresos de considerables segmentos urbanos de las economías en desarrollo en términos de un sector "informal" (OIT, 1972; Bienefeld, 1975; Souza y Tokman, 1975). Como señala Bienefeld, esa reformulación no ha hecho nada en sí misma para establecer este nuevo concepto como otra cosa que un término esencialmente descriptivo cuya significación analítica todavía debe ser establecida (1975, p. 53).

Estos intentos apuntan, en todo caso, a elaborar teorías del empleo, y no es tarea fácil incorporar la pobreza, como concepto de bienestar, a su argumentación central.

El concepto de pobreza continúa teniendo, por consiguiente, una significación esencialmente descriptiva de una situación social. Como tal, sólo es válido estudiarla dentro del marco de alguna teoría de la distribución del ingreso, y de las desigualdades sociales en general, que se considere aplicable al tipo de sociedad de que se trate.

La misma falta de precisión teórica del concepto impide considerar a los pobres como un grupo social en sentido estricto, cuyos orígenes, comportamiento y relaciones con el resto de la sociedad sean comunes. La naturaleza descriptiva del concepto sólo permite establecer una categoría social burdamente clasificatoria. De ahí la preocupación por identificar, dentro de este agregado, los grupos objeto de la política pública,⁴ cuya definición refleje las causas más que los síntomas de la

⁴"Target groups", denominados "grupos focales" en otras publicaciones.

pobreza y que tengan un comportamiento homogéneo frente a una política determinada (Bell y Duloy, 1974).

El presente trabajo se limita a intentar la cuantificación descriptiva de las situaciones de pobreza presentes en las sociedades latinoamericanas, de acuerdo con determinados criterios operativos de pobreza. Los “pobres” que quedan comprendidos en tal corte de la pirámide social no constituyen otra cosa que un agregado estadístico. Su posterior caracterización multivariada puede servir para identificar los diferentes grupos humanos que pueden ser objeto de las políticas destinadas a solucionar o aliviar las situaciones de pobreza y también, es de esperar, para continuar la búsqueda de relaciones teóricas a las cuales incorporar significativamente el concepto de pobreza. Mientras esto no se logre, tal concepto es válido siempre que no represente una transgresión inadvertida de la frontera entre lo descriptivo y lo explicativo, y en tanto se tengan claramente en cuenta los juicios de valor en los que se origina.

Más aún, se puede concordar con Wolfe en que “preferir el término ‘pobreza’ a otras maneras de identificar el grupo postergado tiene como trasfondo algunas ideas preconcebidas acerca de la naturaleza del problema y de las soluciones aceptables, pero además concuerda con el desdibujamiento de los distinguos ideológicos o teóricos característico de las utopías ideadas por comités”. (1977, p. 1.)

c) *La esencia normativa del concepto de pobreza: la satisfacción de las necesidades básicas*

La noción de pobreza se basa, en última instancia, en un juicio de valor sobre cuáles son los niveles de bienestar mínimamente adecuados, cuáles son las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, qué grado de privación resulta intolerable. Tales juicios implican, por consiguiente, la referencia a alguna norma sobre las necesidades básicas y su satisfacción que permita discriminar entre quiénes son considerados pobres y quiénes no. El concepto de pobreza es esencialmente normativo, y su contenido efectivo varía junto con la norma sobre necesidades básicas o bienestar en la que se apoya.

Los juicios sobre la satisfacción de las necesidades básicas son individuales y subjetivos. Sólo a través del consenso o del ejercicio del poder de quienes los comparten se transforman en valoración social. Suelen coexistir, en una misma sociedad, diferentes —y aun conflictivas— valoraciones colectivas —o de grupo— de la pobreza: la de los gobernantes, la de diferentes corrientes intelectuales, la de los ricos, la de los mismos grupos desfavorecidos, y la de otros grupos sociales. No es, pues, extraño que la discusión del problema de la pobreza esté plagada de diferencias de criterio y de normas que emanan de diferentes valoraciones morales y políticas acerca del orden social existente y de la

manera en que debe organizarse la sociedad, y que a la vez están insertas en dichas valoraciones.

Las normas que sirvan de base al concepto de pobreza, las políticas elegidas para combatirla y los juicios sobre su viabilidad forman parte de una misma valoración. La definición de pobreza que se adopte responde, ya sea en forma explícita o encubierta, al conjunto del esquema valorativo de quienes la formulan.

En ocasiones la norma de pobreza se halla tan penetrada de consideraciones sobre la viabilidad de las políticas para combatirla, que éstas llegan a prevalecer en la definición de pobreza, dando lugar a lo que Sen (1978) denomina el “enfoque de política pública” del concepto de pobreza. Aun sin llegar a este extremo, poca duda cabe de que la esencia normativa del concepto de pobreza lo vuelve particularmente dependiente del marco valorativo y de la intencionalidad política con que se visualiza el problema de la pobreza. No existe, en realidad, una definición de pobreza que sea neutral a este respecto y el pretender que la propia lo es adolece de cierto “etnocentrismo de grupo”.⁵

Las estrategias orientadas, como objetivo primordial, a la satisfacción de las necesidades básicas, se originan en un esquema valorativo igualitarista y participativo, en el que se tiende a considerar pobreza toda situación de privación —absoluta o relativa— en la satisfacción de un conjunto de necesidades humanas centrales, tanto materiales como psicológicas y políticas (Informe Hammarskjöld, 1975; Ghai, 1977). En el otro extremo, las valoraciones conservadoras tienden a establecer una norma de pobreza lo suficientemente baja como para minimizar la presión sobre los recursos globales y sobre las transformaciones sociales necesarias para eliminarla.

Es concebible —aunque no necesario— que pese a estas diferencias originales del esquema valorativo se pueda llegar a un acuerdo amplio sobre la norma de pobreza aplicable en una sociedad, sin que ello implique renunciar a las diferencias en el proyecto social y en la perspectiva política. En algunas de las sociedades más avanzadas los estándares oficiales de pobreza tienden a reflejar un consenso de esta naturaleza.

Pero aun cuando exista un considerable grado de consenso social sobre los niveles mínimos de bienestar, no es tarea fácil para el especialista en ciencias sociales identificar y explicitar ese consenso. El hacerlo debería ser . . . un ejercicio objetivo. Describir las prescripciones prevalecientes es una descripción, no una prescripción (Sen, 1978; p. 14). Sin embargo, demasiado frecuentemente el cientista social puede ser un

⁵ Los economistas, acostumbrados a apoyar nuestros razonamientos en una axiomática que se basa en el principio de la armonización final de intereses, no solemos prestar atención a este aspecto de los indicadores normativos que utilizamos.

sirviente inconsciente de valores sociales contemporáneos (Townsend, 1974; p. 24).

Por otra parte, el establecer la norma de pobreza en términos de la insatisfacción de un conjunto central de necesidades básicas implica, de alguna manera, una posición más voluntarista con respecto al resultado final de las políticas para eliminar la pobreza, en cuanto a la satisfacción de las necesidades individuales. El establecimiento de la norma en términos de bienestar genérico —indicado sólo por el nivel de ingreso o de consumo— implica, en cambio, una mayor confianza en la consistencia entre las decisiones individuales que maximizan la utilidad y los mecanismos de asignación de recursos productivos.

Claro está que la elección entre una y otra clase de norma no es meramente académica, y se halla estrechamente relacionada con los otros componentes de la valoración: el juicio sobre el orden social existente y las políticas considerables admisibles. Pero asimismo es cierto que las consideraciones en que se puede apoyar la elección de la norma, y que sirven de base al esquema valorativo, adquieren una pertinencia diferente en situaciones de miseria masiva y subdesarrollo o en las sociedades de abundancia.

d) *Pobreza relativa y pobreza absoluta*

La pobreza es relativa sólo en la medida en que la norma que sirve para definirla se relaciona con un contexto social determinado y se refiere a una determinada escala de valores, asociada a un estilo de vida. Dentro de un marco así fijado, la pobreza tiene una dimensión absoluta, directamente relacionada con la dignidad humana, y dimensiones relativas a los niveles medios de bienestar locales.

Cierto es que la pobreza, junto con la riqueza, representa un aspecto extremo de las desigualdades sociales, que son esencialmente relativas. También es cierto que la pobreza constituye un estado de privación, y que ésta es sentida siempre en relación con el bienestar de otros. Pero convengamos, sin embargo, en que la desigualdad no se reduce a la pobreza ni toda privación relativa constituye pobreza. El concepto de pobreza corta normativamente el continuo más general de la desigualdad y diferencia entre el cúmulo de situaciones que pueden dar lugar a sentimientos de privación relativa, y divide la sociedad entre aquellos a quienes se considera pobres y los que no lo son.

El concepto de privación relativa ilumina un aspecto muy importante del bienestar y es, por lo tanto, central en la consideración de la pobreza. La apreciación del propio bienestar depende, en parte, del que disfrutan los grupos de referencia con los cuales él se compara. La percepción subjetiva de ese bienestar, relativo al de otros, puede dar lugar a sentimientos de privación relativa. A esos sentimientos, y a las acciones sociales que ellos pueden originar, se refiere al concepto de

privación relativa elaborado principalmente por Merton (1957) y Runciman (1966). Townsend (1974) propone, en cambio, distinguir entre los sentimientos de privación y las condiciones efectivas de privación, y utilizar el concepto de privación relativa en este último sentido, para denotar objetivamente situaciones en que se posee menos que otros de algún atributo deseado. Pero para ello es necesario definir el estilo de vida que es generalmente compartido o aprobado en cada sociedad y descubrir si existe . . . un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran crecientemente difícil (en proporción al nivel decreciente de recursos) compartir las costumbres, actividades y dietas incluidas en ese estilo de vida (Townsend, 1974; p. 36). En tanto el punto de ruptura, que constituye el criterio de pobreza, no se pueda determinar objetivamente —hipótesis de Townsend— su especificación seguirá siendo normativa, y resultado de una evaluación colectiva.

Pero aun la pobreza normativamente definida debe referirse al estilo de vida predominante en la sociedad; éste crea los deseos e impone las expectativas de las que surgen las necesidades. En este sentido, el concepto de pobreza es siempre relativo. Es dinámico y específico de cada sociedad. Su contenido varía en el tiempo, en la medida en que las necesidades básicas cambian históricamente en una misma sociedad, con el cambio del estilo de vida y con el desarrollo económico. Es específico de cada sociedad en la medida en que el contenido del concepto es diferente —para normas equivalentes— en sociedades en que predominan distintos estilos de vida.⁶

Esta relatividad contextual está presente cualesquiera sean las bases normativas en las que se apoye la definición de pobreza que se adopte.⁷ Pero ello no significa que tal definición deba hacerse necesariamente en términos relativos. Existe una dimensión absoluta de la pobreza que, sin escapar al contexto, no puede definirse sólo en función

⁶Esta relatividad de las necesidades básicas y de la pobreza se puede observar aun dentro de una misma sociedad, en la medida en que comunidades relativamente autónomas o grupos particulares puedan tener como referencia estilos de vida marcadamente diferentes del predominante en la sociedad nacional. Pero estas diferencias van perdiendo importancia con la creciente interrelación de las comunidades y grupos a través de los diferentes subsistemas económicos, políticos, de comunicaciones y de servicios de bienestar (Townsend, 1974). En el otro extremo, lo específico de las necesidades nacionales también se va debilitando cada vez más, en la medida en que la cultura se universaliza y en que el estilo de vida dominante en los países más desarrollados se proyecta y encarna más profundamente en el Tercer Mundo.

⁷Incluso las definiciones pretendidamente universales emergen, consciente o inadvertidamente, de un estilo de vida al cual se piensa que todo ser humano tiene derecho.

de él. Creemos, con Sen, que hay un núcleo irreductible de privación *absoluta* en nuestra idea de pobreza, que traduce manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria visible en un diagnóstico de pobreza sin tener que indagar primero la escena relativa. El enfoque de la privación relativa no compite con la preocupación por la indigencia absoluta, sino que más bien lo complementa (Sen, 1978; p. 11). Nuestra percepción de este núcleo irreductible de privación absoluta, más allá del contexto de la situación del país o de la comunidad, tiene como referencia algunos elementos básicos de bienestar del estilo de vida imperante en las sociedades industriales, a los cuales creemos que todo ser humano tiene derecho. La norma absoluta que nos sirve para definir este núcleo irreductible, cualquiera sea la situación nacional que le sirve de contexto, nace de nuestra noción actual de dignidad humana y de la universalidad que le otorgamos 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. Es más allá de ese núcleo irreductible de pobreza absoluta donde pueden extenderse situaciones de privación relativa, solo definibles en función del estilo de vida imperante en cada comunidad.

Las definiciones de pobreza en términos relativos corresponden a normas que intentan tomar expresamente en cuenta la privación efectiva con respecto a los niveles medios de satisfacción de las necesidades en la sociedad en cuestión —que se suponen de este modo representativos del estilo de vida dominante— y reflejar, al mismo tiempo, la disponibilidad media de recursos en esa sociedad. Esas normas pueden indicar condiciones de privación relativa de cada uno de los diferentes recursos que determinan el nivel de vida, como propone Townsend (1974), o consistir en un criterio genérico de pobreza establecido como una fracción del ingreso medio, como sugiere Atkinson (1975). Estas definiciones relativas de la pobreza no prejuzgan sobre la extensión del problema.

Definiciones del tipo “el x por ciento de hogares con menores ingresos” prejuzgan, en cambio, sobre la extensión 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 media. Más que definiciones de pobreza constituyen una aproximación al problema y se concentran en la desigualdad al extremo inferior de la escala de ingresos (Ahluwalia, 1974).

Las definiciones de pobreza en términos absolutos intentan, en cambio, precisar los niveles de privación absoluta a que puedan dar lugar las desigualdades vigentes, sobre la base de normas acerca de cuáles son los requerimientos mínimos que se consideran adecuados para la satisfacción de las necesidades básicas. Aun cuando en la

especificación de esas normas se tomen en consideración las condiciones locales y los rasgos culturales de la población, este tipo de definición de pobreza está menos atado a los niveles de vida efectivamente imperantes en la sociedad o a los niveles medios de recursos de que ella dispone en un momento determinado, y se inspira más en valoraciones universalistas de la dignidad humana y de los derechos humanos básicos. En sociedades muy dependientes esto constituye, por otro lado, el correlato normativo de la orientación del estilo de desarrollo hacia los patrones de consumo y las formas de bienestar de las sociedades industriales y de los estratos altos locales, los que constituyen —más que los niveles medios del estilo tradicional de vida en esas sociedades— el patrón de referencia para evaluar la privación.

A falta de un marco teórico del que pueda derivarse objetivamente una definición de pobreza, tanto las definiciones absolutas como las relativas incorporan la discrecionalidad de las valoraciones en las que se basan. El hecho de que algunas normas —típicamente, las nutricionales— en que se pueden basar definiciones absolutas de la pobreza puedan establecerse sobre la base de razonamientos técnicos, no evita que ellas incorporen una cuota de valoración al considerar lo que es adecuado en materia de nutrición, y un nada desdeñable grado de discrecionalidad en los supuestos con que se aplican los conocimientos disponibles sobre los fenómenos nutricionales para derivar las normas alimentarias (Rein, 1970). Las normas para establecer las necesidades no alimentarias tienen aun menos posibilidades de apoyarse en conocimientos científicos y deben descansar más explícitamente en evaluaciones sobre cuáles son, en cada sociedad, los mínimos adecuados para la dignidad humana.⁸

Quiérase o no, el utilizar uno u otro tipo de definición tiene distintas connotaciones políticas. Las definiciones relativas tienen la virtud de hacer una referencia inequívoca a las desigualdades sociales imperantes, mientras las definiciones absolutas pueden facilitar el aislamiento del problema de la pobreza, desviando la atención del debate más amplio sobre la distribución más adecuada del ingreso. Estas implicaciones son claras en las sociedades industriales, y probablemente no sean ajenas al hecho de que en Estados Unidos se hayan establecido las líneas oficiales de pobreza sobre la base de definiciones absolutas (Orshansky, 1965), ni a que en algunos países de Europa occidental los

⁸Tal evaluación está fuertemente ligada al estilo de vida que se considera deseable para esa sociedad. Poca duda cabe de que cambios en la valoración social de la magnitud del registrado en China —y quizá también del ocurrido en Cuba— influyen decisivamente en el contenido de algunas necesidades básicas (entre los ejemplos posibles: las relacionadas con la vestimenta y su función de “lenguaje social”).

beneficios mínimos de bienestar respondan también a este tipo de definición (Sawyer, 1975).

En las condiciones imperantes en la mayor parte del Tercer Mundo, las implicaciones de ambas clases de definiciones pueden llegar a invertirse. Las definiciones relativas de la pobreza, al relacionarse con la disponibilidad media de recursos en cada sociedad, pueden estar más influidas por nociones sobre el grado de dificultad para atacar el problema que por consideraciones sobre derechos humanos y necesidades básicas. En cambio, en tales condiciones de subdesarrollo el núcleo absoluto de privación alcanza una significación basada en la mera condición de ser humano; las definiciones relativas de la pobreza pueden desviar la atención de los requisitos para la subsistencia y subrayar la limitación general de los recursos del país.

e) *Pobreza y desigualdad*

El hecho de que la pobreza —como quiera que sea definida— constituya una manifestación extrema de las desigualdades económicas y sociales ha dado pábulo a que, en ocasiones, ambos conceptos sean utilizados indistintamente. Como ya se señaló, no son, sin embargo, equivalentes. Cierto es que las desigualdades del ingreso en los países más pobres del Tercer Mundo suelen hallarse tan claramente ligadas a situaciones generalizadas de pobreza extrema que pueden hacer impertinente la distinción entre ambas. Pero también es cierto que en muchas sociedades del Tercer Mundo las desigualdades odiosas superan el ámbito de la pobreza y afectan a amplios estratos medios.

Es, asimismo, cierto que “el término aceptable ‘pobreza’ ha llegado a ser la manera de discutir los problemas más inquietantes de la desigualdad”, y también que la “ambigüedad de nuestro uso de ‘pobreza’ está impidiendo el examen integral de los problemas de la desigualdad” (Miller, Rein, Roby y Cross, 1967; cit. en Sen, 1978). Pero, como argumenta Sen (1978), esto último constituye una buena razón para disociar ambos conceptos.

Es claro que una definición absoluta de pobreza corta normativamente la de desigualdad, y que ambas pueden resultar afectadas de manera diferente por el crecimiento económico. Pero incluso la pobreza definida en términos relativos centra el interés sólo en la desigualdad entre los pobres y el resto de la sociedad, soslayando las desigualdades presentes dentro de este último ámbito social, las que pueden cambiar —en ocasiones, significativamente— sin que varíe la situación de los pobres.

Aun cuando al concepto de desigualdad también se le otorgue un contenido normativo, fruto de una evaluación moral —como alternativa a la aplicación descriptiva del concepto de desigualdad a los casos en que el ingreso o la riqueza son simplemente diferentes (Bauer y Prest,

1973; cit. en Atkinson, 1975)— esta evaluación probablemente se basará en nociones éticas diferentes y más amplias que las de los “derechos” y “necesidades impostergables” que están en la raíz del concepto de pobreza.

Sin embargo, aunque los dos conceptos sean distintos y constituyan diferentes dimensiones normativas de la noción de justicia, las situaciones que ambos intentan expresar tienen entre sí una relación causal. Las causas de la pobreza se encuentran enraizadas en los mismos mecanismos que determinan las desigualdades generales prevalecientes en cada sociedad, y las transformaciones necesarias para erradicarla forman parte del profundo proceso de cambio hacia una sociedad justa.

El concentrar nuestra atención en la pobreza no debe convertirse en sustituto de la preocupación por las desigualdades en la distribución del bienestar. La visión más estrecha de la pobreza —que suele hacerla más ampliamente tolerable que el problema de la desigualdad— esconde, bajo la apariencia del pragmatismo, un diagnóstico simplista sobre sus causas y lleva en sí, por eso mismo, el germen del fracaso de acciones destinadas a su erradicación definitiva.

Por otra parte, tampoco la consideración del conjunto de las situaciones de pobreza debe oscurecer el hecho de que existe una estratificación dentro de la pobreza; de que, por debajo de los umbrales mínimos que se establezcan para delimitar la pobreza, se dan desigualdades de bienestar —o, en rigor: de privación— entre los pobres; de que, desde el umbral de la pobreza hasta las situaciones de mayor indigencia, existe una gama de niveles de privación que pueden tener consecuencias radicalmente diferentes en cuanto al deterioro de la condición humana.

III

POBREZA Y NECESIDADES BASICAS

La comprobación de que el desarrollo económico reciente del Tercer Mundo poco ha beneficiado a los pobres de estos países ha dado origen a una nueva línea de avance en el pensar sobre el desarrollo. El desenvolvimiento progresivo de esta línea cristalizó primero en las estrategias encaminadas a la creación de empleos (OIT, 1972) y en el desplazamiento del énfasis del desarrollo hacia la “redistribución con crecimiento” (Chenery *et al.*, 1974), hasta desembocar en el desarrollo centrado en las necesidades básicas (Informe Hammar skjöld, 1975; OIT, 1976; Streeten, 1977a), que hace hincapié en satisfacer tales necesidades de las masas pobres en el menor lapso posible (Ghai, 1977).

Eliminar la pobreza y satisfacer las necesidades básicas de la población constituyen, al menos en el Tercer Mundo, el mismo objetivo.

Ambos conceptos son normativos, y pueden definirse de acuerdo con las mismas normas.

Demasiado frecuentemente se define, sin embargo, la pobreza sobre la base de normas que abarcan sólo las situaciones de privación "crítica", o de una determinada proporción de la población en la base de la pirámide de ingresos. Con demasiada frecuencia el ataque a la pobreza se concibe desde un enfoque asistencialista, que no implica ninguna reorientación profunda del estilo de desarrollo vigente. Casi siempre los programas contra la pobreza consisten, por otro lado, en acciones encaminadas a aumentar los ingresos de los pobres.

La meta de satisfacer las necesidades básicas ayuda, en cambio, a poner más claramente de manifiesto la medida en que se requiere reorientar todo el estilo de desarrollo para poder eliminar la pobreza. Incluye, por otra parte, acciones que no sólo alcanzan a los ingresos de los pobres, sino también —y muy especialmente— al acceso de la población a servicios sociales claves. En general, destaca especialmente la finalidad de canalizar recursos específicos hacia grupos específicos, concentrándose en la naturaleza de lo que se provee, más que en el ingreso. (Streeten, 1977b.)

Esta situación de hecho está llevando a identificar el uso del concepto de pobreza con las políticas más conservadoras de mitigación de ella, y el uso del concepto de necesidades básicas con las estrategias más radicales de reorientación del desarrollo y de reorganización del orden social. Sin embargo, cuando se acepta que las causas de la pobreza están enraizadas en el funcionamiento del sistema socioeconómico, junto con las desigualdades de ingreso, el despilfarro de recursos no renovables y la concentración del poder, la meta de su eliminación definitiva implica las mismas transformaciones estructurales que la satisfacción de las necesidades básicas. Puede, más aún, involucrar transformaciones más profundas que las previstas en estrategias espúreamente rotuladas como de "necesidades básicas" simplemente porque dan mayor importancia a la inversión global en servicios sociales.

Con todo, los usos indicados ya se están afianzando. En ese contexto significativo, las políticas de mitigación de la pobreza sólo podrían, eventualmente, formar parte de un programa más amplio de satisfacción de necesidades básicas, cuyo objetivo final fuese la eliminación de la pobreza, con todas las modificaciones en el estilo de desarrollo que ese objetivo requiriese.

El concepto de necesidades básicas es más claramente instrumental. Se halla asociado a la idea de que los planes de desarrollo deben incorporar objetivos específicos de satisfacción de tales necesidades, si han de orientarse a eliminar situaciones de privación. El concepto de pobreza, por ser agregativo, sólo permite formular un objetivo general con respecto a su disminución o eliminación.

Desde otro ángulo el concepto de pobreza, descriptivo de una situación social, abre más posibilidades al análisis y al diagnóstico. Si bien sólo permite identificar un agregado estadístico —los pobres— posibilita el ulterior análisis de sus características socioeconómicas y la identificación de grupos pobres que puedan ser objeto de conjuntos específicos de políticas, como sugieren Bell y Duloy (1974). El concepto de necesidades básicas se focaliza, en cambio, sobre los niveles de satisfacción de cada grupo de necesidades, sin integrar necesariamente las distintas características de los necesitados ni sus posibles relaciones con otros aspectos del funcionamiento del sistema socioeconómico.

Nada obsta para que los conceptos de pobreza y de necesidades básicas participen del mismo contenido normativo, en la medida en que se inscriban en el mismo esquema valorativo y se sitúen en la misma posición con respecto al orden social vigente. Ello permitiría aprovechar las ventajas analíticas del uso del concepto de pobreza y las ventajas instrumentales del concepto de necesidades básicas para articular las estrategias orientadas a la eliminación de la pobreza y a la constitución de sociedades más justas. La insatisfacción de necesidades básicas puede constituir una forma específica y operativa de definir la pobreza.

Sin embargo, aunque el concepto de necesidades básicas pueda servir para definir la pobreza, se limita a las dimensiones materiales de la privación. En su acepción más amplia, el concepto de necesidades básicas incluye tanto necesidades psicológicas y políticas como necesidades materiales (Informe Hammar skjöld, 1975). Esta multidimensionalidad es la que lo hace particularmente atractivo para las nuevas corrientes del pensamiento sobre el desarrollo: el énfasis económico ha tendido a perder de vista el propósito último de las políticas, que no es sólo erradicar la pobreza física, sino también proporcionar a todos los seres humanos las oportunidades para desarrollar plenamente sus potencialidades. La demanda actual es poner al hombre y a sus necesidades en el centro del desarrollo. Si se hace esto, las “necesidades básicas” se convierten en un concepto iluminadamente organizador, que arroja luz sobre todo un campo de otras cuestiones” (Streeten, 1977b, p. 4).

Desde esta perspectiva, el concepto de necesidades humanas básicas podría llegar a convertirse en vehículo de una normatividad más precisa y más amplia sobre una sociedad justa que la implícita en la disminución de las desigualdades de recursos.

a) *Componentes materiales de las necesidades básicas*

Las necesidades básicas que sirven para definir la pobreza son, como ésta, relativas al entorno. Son específicas de cada país y dinámicas. Pero también incorporan, como el concepto de pobreza, un núcleo absoluto de necesidades, cuya satisfacción responde más a la noción

actual de dignidad humana que a los niveles de bienestar y de disponibilidad de recursos imperantes en cada país.

El concepto de necesidades básicas no es nuevo. Ha estado en la base de muchos análisis sobre la pobreza, desde Rowntree (1901) a nuestros días. En las sociedades industriales de occidente la extensión de las necesidades consideradas mínimas ha ido variando con el desarrollo económico, el progreso social y la transformación de las funciones del Estado. Desde un nivel de mera subsistencia, imperante hacia fines del siglo pasado, que correspondía a las necesidades fisiológicas para el mantenimiento de la vida y de la capacidad de trabajo, el contenido del concepto de necesidades mínimas o básicas se ha ido ampliando hasta los actuales mínimos considerados adecuados, que pretenden tomar en consideración los requerimientos fisiológicos, sanitarios y sociales, de acuerdo con la noción de dignidad humana prevaleciente en la sociedad, de tal manera que las carencias o insuficiencias que pueda padecer un hogar no afecten el normal desenvolvimiento fisiológico de sus miembros, ni la participación social, ni el mantenimiento del respeto propio y del de la comunidad en que se vive (Lamale, 1958; Franklin, 1967). Esta tendencia es reflejo del cambio en los valores sociales de las sociedades industriales que están en la base de los variados programas de políticas redistributiva propios del Estado providente, desde los de mantenimiento del ingreso hasta los programas subsidiados de los sistemas públicos de salud, educación y vivienda.

El criterio de normal desenvolvimiento y de participación social alcanzados en las sociedades industriales para establecer las necesidades básicas forman parte del acervo de la humanidad. Pero ello no significa que sea válido trasplantar sencillamente los estándares de estas sociedades al mundo en desarrollo.

Sin embargo, en la medida en que se acepte, la igualdad entre los hombres se hace necesario, asimismo, admitir que existen, aquí y ahora, niveles mínimos absolutos de satisfacción de las necesidades universalmente consideradas esenciales para una vida decente, cuyo logro constituye un imperativo. Ello no impide que el contenido del concepto de necesidades básicas sea específico de cada país y dinámico, variando en el curso del progreso social. Pero la misma evolución del concepto de necesidades básicas en las sociedades industriales influye, sin duda, en la latitud que se le concede actualmente a ese concepto en su aplicación a las sociedades menos desarrolladas. La progresiva universalización de la cultura y, en particular, de las pautas de consumo, torna cada vez más factible la aplicación de estándares universales para algunas necesidades básicas.

El Programa de Acción adoptado por la Conferencia Mundial del Empleo quizá refleje el consenso ya alcanzado sobre la extensión del concepto de necesidades básicas para su aplicación global en las políti-

cas de desarrollo. El hacer suya una concepción del desarrollo orientado a las necesidades básicas indica que éstas, tal como son entendidas en el Programa, incluyen dos elementos constitutivos. Incluyen en primer lugar, ciertos requerimientos mínimos de las familias, que suelen ser adquiridos a través del consumo privado: alimentación adecuada; alojamiento y vestimenta, como así también cierto equipamiento doméstico. En segundo lugar, incluyen servicios esenciales provistos por y para la comunidad en general, como agua potable, servicios sanitarios, transporte público y servicios de salud, educación y cultura. El acceso a empleo libremente elegido se inserta, asimismo, en cualquier política de necesidades básicas como medio y como fin, ya que no sólo proporciona un ingreso al ocupado, sino que también es esencial para el sentimiento de respeto propio y de dignidad del individuo (OIT, 1977, p. 24).

Este constituye un núcleo central de necesidades básicas, sobre el que puede existir un acuerdo bastante generalizado. El concepto se puede extender, sin embargo, hasta abarcar otros elementos adicionales, como combustible, transporte y entretenimiento, o los gastos de consumo privado complementarios para hacer efectivo el acceso a los servicios públicos de educación y salud.

El contenido concreto del núcleo central de necesidades básicas mínimas debe ser específico para cada país. Las diferencias climáticas, geográficas, culturales y socioeconómicas condicionan estos requerimientos, aunque quizá no al punto de diferenciarlos sustancialmente.⁹ Es al considerar el contenido de las necesidades básicas en términos de bienes cuando se llega a una mayor especificidad por país, y cuando se bordea el conflicto entre la soberanía del consumidor y las funciones de utilidad de los planificadores.

b) *Necesidades básicas no materiales*

Aun cuando se adopte una definición amplia del concepto de necesidades básicas éste quedaría incompleto si sólo incluyera necesidades materiales. Sólo para propósitos de medición se puede justificar la concentración en las necesidades básicas materiales. Pero la satisfacción de éstas sólo adquiere sentido, como imperativo universal, en un contexto social de disfrute efectivo de los derechos humanos fundamentales. Estos son, por lo pronto, los derechos y libertades incluidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas. Pero hay además, como señalan Ghai y Alfthan (1976), tres importantes valores estrechamente relacionados con un enfoque del

⁹Para ilustrar la magnitud de esta diferenciación, puede señalarse que las metas calóricas establecidas para cada región del mundo por la FAO en 1970 registran una diferencia de sólo 23% entre la mayor —para América del Norte— y la menor —para Asia. (FAO, 1970, p. 491.)

desarrollo orientado a las necesidades básicas: los de igualdad, autosuficiencia y participación. En la medida en que las necesidades básicas son socialmente determinadas, las diferencias agudas en niveles de bienestar que puedan existir en una sociedad conspiran contra el logro efectivo de las metas de necesidades básicas. La autosuficiencia nacional o regional en la satisfacción de necesidades básicas se impone tanto por las condiciones de la actual situación internacional como por la necesidad de romper con estructuras heredadas o impuestas. La participación de la comunidad entera en las decisiones sociales es un fin en sí mismo; pero también es un medio esencial para el logro de las necesidades básicas de una manera eficiente y con la necesaria movilización social. En última instancia, sólo la gente misma debería decidir sobre la extensión, contenido y prioridad de sus propias necesidades básicas (Ghai y Alfthan, 1977).

IV

LA MEDICION DE LA POBREZA

Dado lo arduo de definir la pobreza como una situación social interactiva, más que como una mera yuxtaposición de carencias, no es de extrañarse que las definiciones operativas se limiten a la privación material, ni que las mediciones se realicen en términos de la inadecuación de los recursos de los hogares para alcanzar determinados niveles de bienestar económico, al precio de que otras dimensiones de la pobreza, tales como la privación psicológica efectiva, las pautas culturales específicas, la marginalidad social o la marginalidad ocupacional no sean explícitamente consideradas.

En tanto la pobreza sea concebida como una carencia normativamente inaceptable de bienestar, se hace necesario recurrir a medidas de los niveles de vida sobre cuya base sea posible definir operativamente la pobreza e identificar —mediante este corte normativo— los hogares que son considerados pobres.

a) *La medición de los niveles de vida*

El nivel de vida de un hogar corresponde al grado de satisfacción de sus necesidades, de acuerdo con sus preferencias. Para alcanzar este nivel de utilidad, el hogar puede ejercer un conjunto de decisiones factibles sobre la asignación de los recursos de que dispone, dentro del marco impuesto por las condiciones externas a su control.

Sería ideal poder medir los niveles de vida en términos de la utilidad o del grado de satisfacción de las necesidades. El problema de la

comparabilidad interpersonal de medidas, de la utilidad individual¹⁰ bloquea, sin embargo, tal posibilidad, que involucraría objetivizar —o quizá sólo colectivizar— juicios subjetivos.

El supuesto convencional de la teoría del consumo es que cada hogar asigna sus recursos de manera de maximizar algún índice de utilidad, que es función de las cantidades que adquiere de cada bien.

Se puede criticar este supuesto sobre la base de que los hogares no siempre son optimizadores eficientes o de que la información con que cuentan para realizar sus elecciones no es perfecta o se halla distorsionada. Una crítica más general se apoya en que el funcionamiento de la economía es lo suficientemente imperfecto como para limitar el acceso a ciertos bienes y servicios y promover el consumo de otros, induciendo elecciones que proporcionan menores niveles de vida que los que se alcanzarían con los mismos recursos.

Sobre la base de éstos y otros argumentos,¹¹ se han propuesto medidas de los niveles de vida mediante algún conjunto de indicadores que represente los insumos físicos de los satisfactores contenidos en los bienes (Drewnowski, 1970). Los problemas de comparabilidad y de agregación involucrados continúan, sin embargo, gravitando sobre estas propuestas.

En la medida en que se acepte, en cambio, el supuesto de optimización de la utilidad por los consumidores, se vuelve posible medir los niveles de vida en términos de los recursos de que dispone el hogar. Desde esta perspectiva, la dimensión del conjunto de oportunidades del hogar, constituido por todas las elecciones factibles para él, representa un buen punto de partida conceptual, como propone Ullman Chiswick (1976), para definir una medida del nivel de vida del hogar. Esta conceptualización tiene, por otra parte, la ventaja de poner de relieve en qué medida el nivel de vida se halla determinado por condiciones fuera de control inmediato del hogar y en qué medida es independiente del estilo de vida que éste efectivamente elija a partir de su conjunto de oportunidades.

Los hogares cuentan con el recurso constituido por el tiempo y las habilidades de sus miembros, que pueden aplicar a actividades remunerativas o a otros quehaceres, dentro del condicionamiento impuesto tanto por los mercados de trabajo a los que tengan acceso como por el medio social. Pueden poseer, asimismo, empresas o activos de los

¹⁰ Como los que se están experimentando en la apreciación del bienestar autoevaluado (véase, por ejemplo, Andrews y Crandall, 1976), o como la estimación de funciones individuales de utilidad (Van Herwaarden, Kapteyn y Van Praag, 1976).

¹¹ Que se refieren más bien al hecho de no tomar en consideración todos los recursos que condicionan el nivel de vida.

que obtengan ingresos, o que pueden ser vendidos para financiar gastos de consumo y que les proporcionan, en todo caso, seguridad y reconocimiento social. Su ubicación en relación con los sistemas institucionales de bienestar puede, finalmente, darles derecho a beneficios o prestaciones de la seguridad social o acceso a los sistemas subsidiados de educación, salud o vivienda.

De la aplicación de todos esos recursos y del ejercicio de estos derechos los hogares obtienen sus ingresos y prestaciones corrientes —tanto en efectivo como en especie y en servicios gratuitos o subsidiados— con los cuales solventar la satisfacción de sus necesidades.

La utilidad inmediata que obtenga el hogar en su conjunto depende de cuánto y qué decida consumir, así como del acceso efectivo que tenga a los mercados de los bienes requeridos y de los precios que enfrente, además del grado de acceso efectivo a servicios sociales gratuitos.

Las decisiones de cuánto del ingreso gastar y cuánto ahorrar, así como las relacionadas con la utilización del tiempo disponible influyen, por otra parte, sobre la dimensión de los recursos de que dispondrá el hogar en el futuro, tanto como sobre la utilidad que obtenga de inmediato.

Una medida ideal de los niveles de vida debería tomar en consideración, asimismo, el tamaño y composición del hogar, la distribución intrafamiliar de los bienes, y la existencia posible de economías de escala en el consumo de los hogares grandes.

Se han propuestos, por un lado, indicadores compuestos que tengan de alguna manera en cuenta no sólo el poder de compra a disposición del hogar, sino también la dimensión de sus recursos y el acceso efectivo a determinados bienes o servicios. Townsend (1970) propone tomar en consideración, además del ingreso corriente en efectivo, los beneficios de la seguridad social, los activos —incluida la educación—, las remuneraciones en especie y el valor de los beneficios marginales de la ocupación, el valor de los servicios sociales públicos recibidos, la producción para autoconsumo y los regalos en especie y ayuda de otras personas. Weisbrod y Hansen (1968) han propuesto un índice combinado de ingresos y patrimonio neto. Morgan y Smith (1969) combinan, en cambio, indicadores del ingreso real con una evaluación del tiempo dedicado al ocio. Las dificultades conceptuales y de medición involucradas en estas propuestas hacen difícil, sin embargo, apartarse de la utilización del ingreso o el consumo como los indicadores aislados más próximos a la medición objetiva de los niveles de vida.

El ingreso de los hogares puede ser definido de manera que cubra todas las percepciones corrientes, ya sea que se originen en el proceso productivo o en transferencias, y ya se trate de recepciones en efectivo, en especie o de imputaciones por bienes producidos para el propio

consumo. Puede asimismo ser definido, neto de impuestos y contribuciones, el concepto de ingreso utilizable en el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas (1968). Si bien no existen escollos conceptuales que impidan definir el ingreso de los hogares incluyendo, asimismo, el valor real de los servicios públicos gratuitos o subsidiados a los que cada hogar tenga acceso efectivo —éste es el concepto de ingreso total propuesto por Naciones Unidas (1972)—, la incorporación de esos servicios a la medida del ingreso está condicionada por las posibilidades de su medición en cada caso. En la práctica, las mediciones del ingreso corriente de los hogares no incluyen las imputaciones por tales servicios, ni proporcionan indicación alguna sobre el grado de acceso efectivo a ellos.

Aun cuando se superaran estos problemas de medición y se pudiera ampliar suficientemente el concepto de ingreso corriente, éste constituiría todavía una medición imperfecta del nivel de vida. Primero, porque está influido por las decisiones del hogar sobre participación en la fuerza de trabajo, pero no incorpora el cuántum de tiempo libre que resulta de esas decisiones. Segundo, porque representa a los activos de acuerdo con su rendimiento corriente; no refleja, en consecuencia, la contribución de la riqueza al nivel de vida —en ausencia de un mercado de capitales perfecto— en términos de seguridad y de oportunidades de gasto. Ambos problemas tienden, sin embargo, a volverse impertinentes hacia la base de la pirámide social donde es, por un lado, muy dudosa la supuesta sustituibilidad entre ingreso y tiempo libre —y en consecuencia, el que éste sea efectivamente un componente importante del nivel de vida— y donde, por otro lado, no existen muchas alternativas de aplicación de los escasos activos poseídos.

El ingreso corriente mide el poder de compra a disposición del hogar antes que éste decida cuánto consumir y cuánto ahorrar. Desde este punto de vista, la medida del ingreso es un indicador del nivel de vida del hogar superior a la medida del consumo, que sólo registra la utilidad presente, sin tomar en cuenta el grado en que el ahorro aumenta el valor presente de los niveles esperados de consumo futuro.

Pero la medida del ingreso corriente se halla, sin embargo, sujeta a fluctuaciones transitorias que afectan sólo temporalmente los niveles de vida. Para el estudio de la pobreza sería particularmente importante hacer hincapié en los niveles de vida más permanentes, para poder distinguir entre las situaciones crónicas de pobreza y los pobres “transerentes”.

Desde este ángulo una medida aceptable del ingreso permanente constituiría una mejor opción. Pero intentos realizados para estimar el ingreso permanente con datos latinoamericanos de período de referencia anual no lograron una precisión satisfactoria que permitiese utilizar

este indicador como medida de los niveles de vida (Ferber y Musgrove, 1976).

El consumo corriente se halla menos sujeto que el ingreso corriente a fluctuaciones transitorias, por lo que podría constituir una medida más estable de los niveles permanentes de consumo, aun cuando no anticipe los incrementos esperados de esos niveles que resultarían del ahorro corriente.¹²

Una consideración práctica refuerza adicionalmente la utilización de la medida del consumo: éste tiende a ser estimado con mayor acuracidad que el ingreso corriente.

El mismo monto total disponible para gastos de consumo puede, sin embargo, representar diferentes montos de poder de compra real para hogares que encaran diferentes precios. Cuando existen tales diferencias, afectan en una mayor medida a los hogares de bajos ingresos, que tienen una mayor proporción del gasto comprometido en la satisfacción de las necesidades básicas, y que poseen, por lo tanto, un escaso margen para maximizar su utilidad mediante la sustitución de bienes frente a diferentes conjuntos de precios. Estas diferencias de precios, y de condiciones de acceso a los bienes afectan de manera especial, aunque no exclusivamente, las comparaciones de los niveles de vida urbanos y rurales.

El bienestar de los miembros de un hogar depende no sólo del poder de compra disponible sino también del número y de las características de los miembros que reclaman satisfacer sus necesidades con ese poder de compra.

La posibilidad de tomar, por lo pronto, en consideración el tamaño del hogar, otorga sentido a la expresión de los niveles de vida per cápita, aunque éste no sea el único condicionante del bienestar intrafamiliar. Puede argumentarse, además, que los miembros de edades que representen diferentes etapas del ciclo de vida tienen solicitudes diferentes sobre el presupuesto de consumo del hogar, por lo que el tamaño de éste debería medirse en términos de unidades adulto-equivalentes.¹³

También debería considerarse la existencia de economías de escala en el consumo, que benefician a los hogares de mayor tamaño, pero

¹²En la medida en que se pueda extender el período de referencia de las mediciones del ingreso y del consumo, las variaciones transitorias disminuyen su importancia y ambas medidas se aproximan a sus niveles permanentes. Más aún, de acuerdo con la hipótesis del ingreso permanente, si se tomara un plazo suficientemente largo los valores esperados de consumo se aproximarían a los niveles de ingreso permanente lo suficiente como para que ambos proporcionaran la misma indicación sobre los niveles de vida.

¹³Como las equivalencias difieren por categoría de gasto, necesariamente también difieren con el nivel de ingreso o de consumo (Howe, 1974).

éstas son muy difíciles de estimar. El supuesto de que todos los recursos de los miembros del hogar se fusionan para financiar el consumo conjunto puede tener, finalmente, diversos grados de cumplimiento, en la medida en que algunos miembros separen parte de sus ingresos para disfrutar de un nivel de vida superior al promedio de su hogar.

b) *Líneas de pobreza*

Dada la normatividad esencial del concepto de pobreza, su instrumentación para poder medirla debe necesariamente traducirse en estándares o niveles de vida, tanto si se formulan éstos en términos relativos como en términos absolutos.

Las líneas de pobreza constituyen esos cortes normativos sobre la dimensión del bienestar económico de la pirámide social, correspondientes a niveles de vida por debajo de los cuales un hogar o una persona es considerado pobre. Sirven, por lo tanto, para identificar a los pobres. La utilización, a guisa de pobres, de porcentajes arbitrarios de la población en la base de la pirámide distributiva no cumple, en cambio, con la condición de traducir niveles de vida, ni aun en términos de la desigualdad de éstos. No es, por lo tanto, y en rigor, una medida de la pobreza como corrientemente se pretende (p. ej., Szal, 1977). Sólo constituye una forma heurística de referirse a ella.

La medición de la pobreza involucra, por consiguiente, los mismos problemas conceptuales y operativos que se reseñaron para la medición de los niveles de vida.

Puede, por lo pronto, hacerse a través del acceso efectivo a bienes que satisfacen las necesidades, o a través de los recursos disponibles para adquirir esos bienes. Lo primero implica una identificación directa de las situaciones de privación con respecto a cada grupo de necesidades, ya que no requiere supuestos particulares sobre el comportamiento de consumo (Sen, 1978). Deja, sin embargo, de lado las preferencias individuales en la jerarquización de las diferentes necesidades y, por lo tanto, en la maximización de la utilidad individual. La medición de la pobreza desde la perspectiva de los recursos admite, en cambio, esta flexibilidad, pero supone que el hogar optimiza su bienestar en condiciones de información perfecta. La pobreza también es, desde el punto de vista de la medición, un concepto multidimensional, cuya aplicación ideal debería consistir en el establecimiento de estándares normativos de satisfacción o adecuación para cada indicador representativo, ya sea de un grupo de necesidades o de un tipo de recursos, según cual sea el enfoque elegido para medir los niveles de vida.

La medición de la pobreza sobre la base de una definición multivariada que tenga en cuenta diferentes dimensiones del bienestar es posible, aunque engorrosa, dado que hace necesario manejar explícitamente la existencia de situaciones de pobreza "parcial" (i.e., sólo con

respecto a algunas de las dimensiones del bienestar). Este tipo de mediciones multivariadas puede ser, sin embargo, el más apropiado para la elaboración y seguimiento de estrategias de desarrollo orientadas a satisfacer necesidades básicas (Ghai y Alftan, 1977), aunque su utilidad para otros propósitos sea limitada.

Los usos más generales requieren mediciones de la pobreza a través de indicadores que combinen las diferentes dimensiones del bienestar.

La agregación de indicadores múltiples del nivel de vida que expresen grados de satisfacción de diferentes necesidades en un solo indicador compuesto, implican en última instancia la adopción de supuestos sobre la tasa de sustitución entre los satisfactores de esas necesidades (Drewnowski, 1977). Algo similar ocurre con la agregación de mediciones según indicadores de distintos tipos de recursos.¹⁴ Esto contribuye a explicar el uso extendido del ingreso o el gasto total de consumo como indicadores aislados de los niveles de vida, y el trazado de líneas de pobreza en términos de ingreso.

El ingreso puede ser considerado, desde este punto de vista, como un indicador que combina —de una manera determinada— distintas dimensiones de los niveles de vida. Desde la perspectiva de las necesidades, representa una combinación de los diferentes satisfactores a los precios de mercado y suponiendo perfecta sustituibilidad entre ellos. Desde la perspectiva de los recursos, representa una combinación de cada uno de ellos de acuerdo con sus rendimientos corrientes o imputados de mercado, también suponiendo perfecta sustituibilidad entre recursos.

La utilización del ingreso para la medición de la pobreza se basa en su indudable propiedad de sintetizar, aun con las limitaciones señaladas hasta aquí, la base de recursos del hogar que condiciona su nivel de vida. Quizá su mayor desventaja como indicador compuesto de recursos sea la de no captar —salvo que se haga un esfuerzo especial de medición— el acceso efectivo a servicios públicos gratuitos o subsidiados.

Al pasar directamente de los recursos a las necesidades se choca con limitaciones adicionales. Tomar el ingreso como indicador compuesto de la satisfacción de necesidades involucra fuertes supuestos, que se vuelven particularmente enraizados en situaciones de pobreza. Como señalara Streeten (1977b) a este respecto, los consumidores no son siempre optimizadores eficientes —especialmente en nutrición y salud—; tampoco la distribución de los satisfactores dentro del hogar se ajusta necesariamente a una satisfacción equitativa de las necesidades de cada miembro. Los pobres, por otro lado, pueden encarar precios diferentes

¹⁴El análisis de Townsend (1970) sobre los distintos aspectos a ser tenidos en cuenta en la definición de pobreza es iluminador a este respecto.

a los que pagan los otros grupos, así como dificultades especiales de acceso a bienes o servicios particulares.

El trazado de líneas de pobreza en términos de ingreso o de gasto total de consumo implica, por lo tanto, establecer normativamente el cuántum mínimo de recursos requeridos, ya sea en función del bienestar medio de la comunidad, si se adopta una definición relativa, o en términos de la satisfacción de un conjunto de necesidades básicas, si se utiliza una definición absoluta. En ambos casos, las líneas de pobreza expresan sintéticamente un juicio sobre cuales serían estos mínimos, por debajo de los cuales sólo se registrarían situaciones inaceptables de privación efectiva. Deben interpretarse como un patrón estadístico global que sirve para delimitar las situaciones de pobreza y su magnitud, ya que el trazado de tales líneas se basa en procedimientos heurísticos que sólo pueden ser aproximativos y tiene, en la práctica, un irreductible grado de arbitrariedad. Pese a ello, la magnitud de la población que quede por debajo de estas líneas de pobreza reviste una indudable significación social, y la posterior investigación de sus características a través de diferentes bases de datos y mediante variados métodos de análisis entreabre la posibilidad de indagar sobre las causas del síndrome de la pobreza.

Para que las líneas de pobreza cumplan adecuadamente su propósito discriminante se hace, en rigor, necesario trazar familias de líneas para un mismo país, que indiquen las necesidades básicas de hogares de características diferentes, cuyos niveles de vida no sean directamente comparables. Tales conjuntos deberían incluir, por lo menos, las diferentes líneas que resultan de aplicar los mismos criterios normativos y de estimación a los hogares de diferente tamaño en áreas urbanas y rurales.

c) *El trazado de líneas relativas de pobreza*

Como ya se indicó, las definiciones de pobreza en términos relativos basadas en el ingreso o en el gasto total de consumo intentan hacer operativa una noción de bienestar mínimamente adecuado en relación con los valores medios registrados en la sociedad.

Un método sumario para trazar líneas relativas de pobreza consiste en establecerlas como una fracción del ingreso medio (Atkinson, 1975) o de otra medida de posición de la distribución del ingreso (Szal, 1977).

Un método más sofisticado —y con mayores requerimientos estadísticos— consiste en trazar las líneas de pobreza a partir de curvas de Engel que relacionen el gasto en alimentación (o también, vestimenta y habitación) con el ingreso total, eligiendo como criterio de pobreza una cierta razón que permita determinar los cortes de ingreso correspondientes. Este método, utilizado en algún momento en los Estados

Unidos (BLS, 1960) y actualmente en Canadá (Love y Oja, 1977), implica postular la proporción del ingreso destinada a rubros básicos de consumo, de acuerdo con los patrones efectivos de gasto, como indicador del bienestar relativo de los hogares, y seleccionar normativamente cuál proporción de gasto en rubros básicos representa situaciones mínimamente aceptables.

d) *El trazado de líneas absolutas de pobreza*

El método con más larga tradición (Rowntree, 1901) para cuantificar los estándares mínimos de necesidades básicas en términos de ingreso o de gastos de consumo, es el de establecer normativamente en forma detallada las cantidades mínimas de suministros (calorías, proteínas, alojamiento, equipamiento doméstico, etc.) para satisfacer cada necesidad o grupo de necesidades consideradas básicas, traducirlos en cantidades de los bienes específicos requeridos¹⁵ y valorar éstas a los precios que enfrentan los hogares.

Se ha desarrollado, por otro lado, un método basado en la alimentación para establecer líneas absolutas de pobreza. El punto de partida consiste en la determinación detallada del costo de una alimentación mínima normativamente establecida para cada composición familiar. El ingreso correspondiente a la línea de pobreza se puede estimar mediante una proporción de ingreso gastada en alimentos extraída de las curvas de Engel que sintetizan el comportamiento efectivo de los hogares (Orshansky, 1965), o bien establecerse sobre la base del gasto total del hogar marginal que adquiere justo los mínimos estipulados en los rubros básicos (Kahn, 1976). Bardhan (1970) ha utilizado este método para la India, pero aplicando relaciones entre el gasto requerido en alimentos y el consumo total efectivo. Dandekar y Rath (1971) aplicaron una variante algo insólita de este método, trazando las líneas de pobreza al nivel del gasto total de consumo al que se consume efectivamente una dieta del contenido calórico requerido, sin distinguir el costo de ésta.

Finalmente, algunas veces (Fishlow, 1972) se han utilizado los salarios mínimos legales de un país como líneas absolutas de pobreza.

e) *Medidas de la pobreza*

El recuento de los hogares que quedan por debajo de las líneas de pobreza constituye la más difundida medida de la pobreza, que proporciona una primera aproximación a la magnitud del problema. Esta

¹⁵ Como indican Pyatt y Thorbecke (1975) en su útil análisis de este problema, "the formulation of how commodities provide wants is usually assumed to be linear" y esto constituye una restricción dispensable, que excluye la complementariedad entre los bienes.

medida de la "incidencia de la pobreza" no toma en consideración, sin embargo, ni el grado en que los ingresos de los pobres caen por debajo de la línea de pobreza, ni las desigualdades entre los hogares con diferentes niveles de pobreza (Sen, 1976).

Alternativamente, se puede medir la insuficiencia de los ingresos de los pobres, que corresponde al déficit agregado de recursos del conjunto de los pobres con respecto a la línea de pobreza. Esta medida —y su versión normalizada, el déficit porcentual medio de ingreso— no toma en cuenta el número de los pobres y es también insensible a los cambios en las desigualdades entre los pobres. En vista de las limitaciones de estas medidas, Sen (1976) ha derivado axiomáticamente una medida de la pobreza que combina ambas e incorpora las desigualdades de ingreso entre los pobres.

Más adelante se examinan en detalle estas medidas de la pobreza, al aplicarlas a evaluar la dimensión de ella en los países latinoamericanos.

V

UN METODO PARA EL TRAZADO DE LINEAS DE POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA

a) *El camino elegido*

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

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

Para trazar las líneas de pobreza se utilizó un método basado en la alimentación, estimando el costo de una canasta de alimentos que cubriera adecuadamente las necesidades nutricionales mínimas. Las líneas de pobreza corresponden a un presupuesto cuyo monto se estimó en el doble de estos costos mínimos de alimentación, considerando que mediante este procedimiento se cubre el valor, a los precios vigentes, de los bienes requeridos para satisfacer las necesidades básicas que en estas sociedades son corrientemente satisfechas mediante el gasto de consumo privado. Estas líneas corresponden, en consecuencia, a presupuestos mínimos de gastos de consumo privados requeridos para satisfacer las

necesidades básicas, e implican clasificar a los hogares como en situación de pobreza si su poder de compra es inferior a dos veces el costo de una canasta de alimentación adecuada desde el punto de vista de la nutrición.

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

Las canastas mínimas de alimentación se establecieron, para cada país, sobre la base de requerimientos nutricionales mínimos y de la composición de la oferta nacional de cada grupo de alimentos, teniendo en cuenta los precios por caloría de cada tipo de alimento y los hábitos de consumo. La valuación de esas canastas se realizó utilizando los precios al por menor de cada bien.

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

b) *Las necesidades nutricionales y la determinación de una canasta mínima de alimentos*

La canasta mínima de alimentos se estimó, para cada país, de manera que satisficiera las necesidades mínimas de nutrientes, que tomara en cuenta la disponibilidad efectiva de cada tipo de alimento en el país, y que no ofreciera posibilidades de sustitución de un tipo de alimento por otro sin elevar significativamente el costo.¹⁶

Las necesidades mínimas de energía y de proteínas, por sexo y edad, utilizadas (véase el anexo A), se seleccionaron a partir de los estándares recomendados por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Mundial de la

¹⁶En un trabajo complementario a éste (Tejo Jiménez, 1976) se hace una relación pormenorizada de los criterios y procedimientos utilizados para estimar las canastas mínimas de alimentos que aquí se utilizan.

Salud (FAO/OMS, 1973), adoptando supuestos corrientemente utilizados en estudios de este tipo (FAO, 1962 y 1963, p. ej.): una población moderadamente activa y un peso medio de 65 kilos para los varones adultos y de 55 kilos para las mujeres adultas; no se consideró la posible incidencia de diferencias climáticas, dada la falta de bases cuantificables y su interdependencia con la actividad física (FAO/OMS, 1973).

Se utilizaron necesidades de proteínas,¹⁷ además de las calóricas, para facilitar una estimación más específica de la canasta mínima para cada país. Se reconoce, sin embargo, la evidencia indicativa de que un insumo adecuado de calorías casi siempre lleva consigo un insumo adecuado de proteínas y de otros nutrientes específicos.¹⁸

Se establecieron, sobre esas bases, los requerimientos calóricos y proteínicos mínimos diarios por persona correspondientes a la composición promedio por sexo y edad de la población de cada país alrededor de 1970. Los resultados obtenidos, que figuran en el cuadro 1, muestran requerimientos medios nacionales de energía que difieren, como máximo, en un 4% (entre 2 260 y 2 350 calorías diarias per cápita) y de proteínas que difieren en menos de un 8% (entre 40.2 y 43.3 gramos diarios per cápita). Debe tenerse en cuenta que al aplicar estos resultados uniformemente dentro de cada país se subestiman algo las necesidades de los hogares por composición más vieja que el promedio y se sobreestiman las de los hogares de composición relativamente más joven que el promedio nacional. Aunque esto sea en principio así, independientemente del tamaño del hogar, la tendencia a que los hogares de mayor tamaño tengan una composición por edades más joven que el promedio, provoca que el procedimiento utilizado tienda a sobrestimar en alguna medida sus requerimientos nutricionales.

La canasta mínima de alimentos que satisfaría, en cada país, las necesidades nutricionales establecidas se estimó sobre bases predominantemente normativas, aun cuando también se tomaron en consideración la disponibilidad relativa de alimentos y los hábitos de consumo en cada país. La alimentación de costo mínimo consistiría, naturalmente, en el par de alimentos disponibles de menor precio por caloría y de menor precio por proteína, respectivamente, pero sería completamente

¹⁷ Los requerimientos proteínicos establecidos por FAO/OMS (1973) corresponden a proteínas de alta calidad (provistas por el huevo o la leche). Se considera que la composición de las dietas en países desarrollados resulta en una calidad media del insumo de proteínas del orden del 80% de la de la leche o el huevo, y que la composición de las dietas nacionales de los países en desarrollo —excluyendo situaciones muy extremas— dan por resultado calidades medias del insumo de proteínas que oscilan en torno al 70%. Este último supuesto se aplicó uniformemente para obtener los requerimientos proteínicos que figuran en el anexo A.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Sukhatme (1970).

irreal. Para evitar esta solución trivial, se partió de la composición del consumo aparente de alimentos,¹⁹ que refleja tanto la disponibilidad relativa de cada alimento como el promedio nacional de los hábitos de consumo.

Cuadro 1
NECESIDADES MINIMAS MEDIAS DE ENERGIA
Y PROTEINAS POR PERSONA

	<i>Necesidades de energía (calorías diarias)</i>	<i>Necesidades de proteínas (gramos diarios)</i>
Argentina	2 348	43.3
Bolivia	2 346	41.3
Brasil	2 317	40.2
Colombia	2 291	40.8
Costa Rica	2 310	41.3
Chile	2 318	42.0
Ecuador	2 292	40.8
El Salvador	2 288	40.7
Guatemala	2 306	41.1
Haití	2 308	41.3
Honduras	2 287	40.7
México	2 285	40.8
Nicaragua	2 280	40.4
Panamá	2 306	41.4
Paraguay	2 272	40.4
Perú	2 304	41.1
República Dominicana	2 287	40.6
Uruguay	2 334	43.4
Venezuela	2 259	40.9

Fuente: Estimaciones propias basadas en las recomendaciones de FAO/OMS (1971).

Se seleccionaron, en cada país, alrededor de 40 alimentos principales, que representaron más del 95% del consumo aparente total de alimentos. El consumo per cápita aparente de estos alimentos constituye la dieta media. Para obtener la dieta mínima normativa se ajustaron, por un lado, los aportes energéticos y proteínicos de estas dietas medias a los requerimientos mínimos establecidos en cada caso.²⁰ Al hacerlo se

¹⁹Tal como resulta de las hojas de balance de alimentos de FAO (1975), que cubren el período 1960-1975.

²⁰En la mayoría de los países considerados el consumo per cápita aparente de los alimentos seleccionados representa aportes energéticos superiores a las necesidades mínimas. En algunos países (Colombia, Ecuador y Honduras) esos aportes resultan, en cambio, aun inferiores a los mínimos establecidos.

redujo, asimismo, la importancia de los alimentos de mayor precio por caloría o por proteína en favor de los de menor precio, de acuerdo con los valores de los cuadros 2 y 3.

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

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

La adopción de los consumos efectivos de los estratos de menores ingresos —de acuerdo con la información del anexo C— como cotas mínimas a la sustitución, pretende respetar los aspectos básicos de los hábitos alimentarios de la población y aun la variedad de circunstancias económicas a las que responden esos hábitos y que pueden no estar reflejadas en los precios considerados. Se tomaron, también, en conside-

Cuadro 2

PRECIOS POR CALORIA DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS, 1970^a

(Monedas nacionales por cada 1 000 calorías)

Alimentos	País	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	Honduras	México	Perú	Uruguay	Venezuela
<i>Cereales y sus productos</i>												
Harina de trigo		0.11	0.31	0.92	0.36	0.48	1.15	0.10	0.49	2.34	8.46	0.27
Fideos		0.24	0.40	1.96	0.49	1.01	1.96	0.17	0.98	2.67	16.08	0.32
Pan		0.24	0.91	2.70	1.04	1.20	3.37	0.26	1.00	3.51	12.34	0.76
Arroz		0.22	0.24	1.18	0.56	0.71	1.39	0.16	0.97	2.44	14.56	0.36
Harina de maíz y derivados		0.17	0.17	0.85	-	-	-	0.06	0.12	1.21	-	0.33
Otros derivados cereales		-	-	1.68	0.31	-	1.97	0.12	0.31	3.51	-	0.66
<i>Tubérculos</i>												
Papas		0.37	1.11	2.57	2.61	1.01	2.71	0.76	4.03	5.80	39.24	1.29
Batatas		0.51	-	-	-	-	-	-	-	-	28.32	-
Yuca		0.50	0.39	2.20	0.97	-	1.83	0.20	-	4.41	-	0.83
<i>Azúcar</i>		0.23	0.22	0.65	0.31	0.83	0.80	0.10	0.41	1.46	17.66	0.25
<i>Legumbres</i>												
Frijoles		0.60	0.45	3.24	0.70	1.10	2.52	0.19	1.04	4.12	-	0.45
Lentejas		0.57	-	2.35	-	0.90	4.16	-	1.13	2.51	32.83	0.45
<i>Verduras^b</i>												
Tomates		7.47	4.74	26.21	15.11	5.26	21.05	3.16	8.95	35.32	7.05	7.21

Cebollas	1.86	2.38	5.70	8.11	2.43	21.00	1.19	4.86	11.35	180.92	3.03
<i>Frutas^b</i>											
Bananos	1.91	0.49	3.07	0.81	4.67	1.73	0.18	4.66	7.03	83.15	1.30
Naranjas	2.84	1.72	6.92	3.94	10.13	4.69	0.78	11.47	22.59	184.28	3.44
Manzanas	2.88	-	-	-	9.20	-	-	-	23.61	384.24	-
Otras frutas	3.10	1.22	7.20	1.35	14.13	3.93	0.25	7.61	18.85	320.33	1.00
<i>Carnes</i>											
Vacuno	1.16	1.26	5.74	1.29	10.01	6.98	0.90	8.05	17.23	60.21	2.24
Cordero	1.01	-	-	-	5.47	5.98	-	9.20	14.73	56.22	-
Cerdo	1.01	1.02	4.67	2.51	4.53	3.99	0.70	5.25	9.31	-	1.74
Ave	2.38	3.13	14.80	6.07	9.74	19.22	1.03	16.17	44.70	189.43	3.55
<i>Pescados y mariscos</i>											
Pescado fresco	0.59	0.91	4.00	3.06	0.52	5.03	0.34	5.19	4.34	30.33	1.40
<i>Leche y derivados</i>											
Leche fresca	0.57	0.89	3.18	1.65	2.17	3.85	0.45	3.38	9.08	54.05	1.71
Mantequilla	0.78	0.81	3.49	1.60	2.71	5.28	0.39	3.54	5.85	27.93	0.95
Queso	1.19	1.61	5.35	2.18	6.84	5.61	0.57	5.25	12.34	64.09	1.79
Huevo	2.10	2.22	11.32	4.58	8.47	14.44	2.71	8.33	23.99	135.29	3.13

^aObtenidos según tabla de composición de alimentos (FAO, 1955) y precios al por menor de los alimentos en las ciudades capitales (véase al respecto, Tejo Jiménez, 1976).

^bLos precios por calorías de estos alimentos no son pertinentes para su selección, lo que se justifica por el aporte de otros nutrientes (vitaminas, minerales).

Cuadro 3
PRECIOS POR PROTEINA DE LOS PRINCIPALES ALIMENTOS, 1970^a
(Monedas nacionales por kilogramo de proteínas)

Alimentos ^b	País	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	Honduras	México	Perú	Uruguay	Venezuela
<i>Cereales y sus productos</i>												
Harina de trigo		3.6	10.4	30.8	11.9	15.9	39.1	3.4	16.3	78.0	282.6	9.2
Fideos		7.3	12.1	59.6	15.0	30.6	59.5	5.2	29.8	81.1	487.6	9.8
Pan		7.3	27.6	82.0	31.7	36.6	102.4	7.9	30.5	106.7	374.8	22.9
Arroz		11.8	12.7	63.28	30.3	38.1	74.6	8.5	52.1	131.3	782.4	19.6
Harina de maíz		7.5	7.3	36.9	8.6	—	—	2.6	5.4	52.38	—	14.3
<i>Tubérculos</i>												
Papas		15.3	45.9	105.9	107.9	41.8	111.8	31.2	165.9	238.8	1 615.9	52.9
Batatas		44.5	—	—	—	—	—	40.9	—	372.7	2 497.3	—
Yuca		61.1	47.8	266.7	117.8	—	222.2	24.4	—	534.4	—	100.0
<i>Legumbres</i>												
Frijoles		9.7	7.3	50.1	11.4	17.8	38.9	3.0	16.7	66.5	—	7.3
Lentejas		8.1	—	33.6	—	12.8	64.0	—	16.7	35.91	469.4	6.4
<i>Carnes</i>												
Vacuno		17.7	19.3	87.9	19.73	153.3	106.8	13.8	123.3	263.7	921.6	34.4
Cordero		20.4	—	—	—	110.8	—	—	186.3	298.3	1 138.7	—
Cerdo		38.7	39.1	179.18	96.3	174.0	153.1	26.7	201.3	357.1	—	66.8
Ave		23.6	31.1	146.8	60.2	96.6	197.6	10.2	154.1	443.4	1 805.6	35.2
<i>Pescados y mariscos</i>												
Pescado fresco		8.4	13.1	57.1	43.7	7.4	71.9	4.9	74.1	62.1	433.3	20.0
<i>Leche y derivados</i>												
Leche fresca		10.6	16.6	59.1	30.6	40.3	71.4	8.3	62.9	168.6	1 003.7	31.7
Mantequilla		928.3	966.7	4 160.0	1 915.0	3 235.0	6 300.0	460.0	4 226.7	6 981.7	33 333.3	1 133.3
Queso		18.5	24.9	82.9	33.8	106.0	86.8	8.8	81.2	191.1	992.0	27.7
Huevos		27.6	29.1	148.2	60.0	110.9	189.1	35.5	109.1	314.0	1 770.7	40.9

^aObtenidos según tabla de composición de alimentos (FAO, 1955) y precios al por menor de los alimentos en las ciudades capitales (véase al respecto Tejo Jiménez, 1976).

^bSe excluyen verduras y frutas, cuya selección se basa en el aporte de otros nutrientes (minerales y vitaminas); también se excluyen aceites, grasas y bebidas.

ración las recomendaciones nutricionales disponibles en términos de alimentos específicos en el caso excepcional de países en que se han formulado tales recomendaciones y son aplicables a estos fines (por ejemplo, SNS, 1974). En todos los casos se cuidó, asimismo, de no superar exageradamente las medias del consumo aparente, indicativas de las disponibilidades actuales de cada alimento en el país.

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

En el cuadro 4 figuran las canastas mínimas de alimentos estimadas. Los procedimientos utilizados tienden a promediar situaciones en el plano nacional. Pese a ello, la aplicación de estas canastas normativas a las poblaciones urbanas no es demasiado arbitraria. Estas canastas pueden constituir, en cambio, normas irreales para algunos segmentos de la población rural, aunque a nivel global el autoabastecimiento de alimentos se halla razonablemente reflejado por las estadísticas de consumo aparente que sirvieron de punto de partida.

c) *Estimación de los presupuestos mínimos de alimentación*

Sería ideal para nuestros propósitos poder valorar las canastas mínimas de alimentos a los precios efectivamente pagados por cada grupo de bajos ingresos. Para ello es necesario contar con encuestas de gastos de consumo que proporcionen información detallada sobre precios y cantidades. Aun así, en esa información la especificación de los bienes suele ser incierta, lo que vuelve dudosa la aplicación de los precios implícitos a una canasta normativa. Esta razón, y la necesidad de utilizar un método que no dependa de contar o no con los resultados de investigaciones que suelen ser esporádicas, condujo a valorar las canastas mínimas estimadas a los precios minoristas corrientemente recogidos por los sistemas estadísticos nacionales. En la gran mayoría de los países latinoamericanos, estos precios corresponden a la ciudad capital o su área metropolitana. Sólo unos pocos países recogen sistemáticamente precios en otras ciudades.²¹ En ningún país se recogen, en cambio, precios rurales en forma sistemática.

Los presupuestos mínimos de alimentación se estimaron, en consecuencia, para las ciudades capitales de cada uno de los países considerados. Su posterior ajuste para obtener presupuestos aplicables en forma

²¹ En Brasil, las estadísticas de precios minoristas cubren 87 ciudades; en Colombia, 7 ciudades; en México, 9 ciudades.

Cuadro 4
CANASTAS MÍNIMAS DE ALIMENTOS ESTIMADAS
(Gramos diarios per cápita)

Alimentos	País	Argentina	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	Honduras	México	Perú	Uruguay	Venezuela
Harina de trigo		6.6	3.6	2.2	3.0	7.4	4.4	1.9	3.0	4.4	4.9	1.1
Pan		285.9	94.8	69.5	98.8	330.0	140.6	65.5	96.8	142.6	341.4	163.9
Fideos		15.0	3.5	2.5	4.4	17.4	6.3	3.0	4.4	6.5	7.4	4.6
Arroz		23.1	174.7	123.1	96.7	108.9	108.1	19.4	18.6	125.0	33.9	68.3
Harina de maíz y derivados		12.7	43.3	22.6	-	-	-	31.4	27.8	19.6	-	30.6
Otros cereales y derivados ^a		-	-	149.1	174.4	-	142.8	279.8	245.3	58.4	-	122.1
Azúcar		69.8	82.7	103.4	103.4	69.8	81.4	69.8	69.8	69.8	77.5	77.5
Papas		167.1	65.7	101.4	25.7	105.7	142.8	2.9	71.4	205.7	80.0	38.6
Batatas		44.3	-	-	-	-	-	-	-	-	48.5	-
Yuca y otros tubérculos		-	187.2	96.3	21.1	-	137.6 ^b	39.4	-	97.2 ^b	-	74.3 ^b
Frijoles		15.3	58.9	10.3	37.8	13.8	27.9	44.3	40.5	11.4	-	14.7
Lentejas y otras legumbres		2.0	-	8.7	-	1.7	10.1	-	3.2	11.9	13.3	9.0
Tomates		26.3	26.3	5.3	10.5	10.5	10.5	10.5	42.1	5.3	10.5	42.1
Cebollas		18.9	5.4	5.4	13.5	16.2	45.0	2.7	8.1	21.6	18.9	16.2
Otras verduras ^c		44.4	19.4	30.6	13.9	61.1	41.1	30.6	8.7	43.2	33.3	-

Bananos	17.9	46.3	55.2	50.7	10.4	52.0	53.7	23.9	44.8	25.4	59.7
Naranjas	49.5	28.1	7.7	25.0	14.3	15.6	31.3	31.3	16.5	40.6	6.3
Manzanas	26.8	-	-	-	18.4	-	-	-	4.9	24.0	-
Otras frutas ^d	40.0	22.2	44.0	7.3	100.0	13.3	9.7	58.5	3.3	46.7	7.3
Carne de vacuno	143.6	34.7	33.3	30.7	27.1	28.4	24.4	22.7	18.2	132.4	28.4
Carne de cordero	16.6	-	-	-	5.8	-	-	2.5	9.1	39.4	-
Carne de cerdo	10.1	7.2	3.2	4.8	3.2	6.1	4.0	7.2	15.4	-	5.1
Carne de ave	10.7	5.7	2.5	4.1	8.2	2.5	8.2	9.0	1.6	6.6	10.7
Pescado fresco	3.7	13.3	2.3	5.7	12.0	3.3	1.0	3.0	23.7	3.7	13.3
Leche ^e	144.6	123.1	129.2	152.3	129.2	143.1	113.8	141.5	124.6	213.8	138.5
Mantequilla	2.2	1.3	1.0	2.9	2.7	1.0	1.5	1.1	2.0	2.9	1.0
Queso	4.9	1.0	2.1	3.1	1.8	1.6	0.8	2.8	4.1	6.5	4.1
Huevo ^f	18.1	18.1	10.4	13.9	16.0	6.3	16.0	14.6	6.3	14.6	17.4
Café y té	1.6	5.4	5.4	3.9	2.5	3.1	3.9	1.6	0.8	1.6	3.9
Aceite	28.4	13.9	8.4	17.4	22.6	5.2	10.9	16.9	12.0	9.7	21.5
Grasas	3.4	3.8	3.3	2.0	8.2	1.7	8.5	3.1	9.9	11.1	1.1

^aCorresponde a sémola, maicena, tortillas, etc.

^bCorresponde a ñames y otros.

^cCorresponde a zanahorias, lechugas y otros.

^dCorresponde a piñas, aguacates, uva, duraznos y otras.

^eMedida en centímetros cúbicos.

^f50 gramos equivalen a una unidad.

gruesa, primeramente, al conjunto de la población urbana y, finalmente, a la del país, se basa en la escasa información disponible sobre diferencias regionales de precios. Para todos los alimentos se seleccionaron los precios de las variedades de menor calidad incluidas en las encuestas de precios minoristas. En los casos de alimentos para los cuales esta fuente no capta precios, se recurrió a otras fuentes, o a los precios de sustitutos próximos de similar contenido de nutrientes. En el anexo B figuran los precios al consumidor en cada ciudad capital a mediados de 1970, que fueron utilizados para obtener los correspondientes presupuestos mínimos de alimentación que se resumen en el cuadro 5. Aunque estos resultados se expresen en gasto diario por persona, corresponden a normas medias anuales.

Como cualquier sesgo significativo en los precios recogidos para el cálculo de los índices de costo de vida puede afectar el nivel de las líneas de pobreza, se realizó un ejercicio de validación para asegurar, hasta donde fuera posible, que esos precios fuesen los menores asequibles en los mercados metropolitanos.²² El programa ECIEL realizó investigaciones de precios en 1968 y 1973 en los países de la ALALC; la investigación de 1968 incluyó la recolección de precios correspondientes a dos y hasta tres calidades de cada alimento. La revaluación de las canastas mínimas de alimentos a los precios promedio de cada producto recogidos por ECIEL²³ dio por resultado presupuestos algo superiores a los estimados con precios de costo de vida para el mismo período. Estos son, en cambio, entre 6 y 10% mayores a los obtenidos revaluando las mismas canastas con los precios más bajos recogidos por ECIEL en cada caso.²⁴ En la medida en que la investigación ECIEL refleje con exactitud el espectro de los precios al consumidor de los alimentos en las áreas metropolitanas latinoamericanas, los precios corrientemente recogidos para la elaboración de los índices de costo de vida tienden a ubicarse en la mitad inferior de ese espectro, aunque no correspondan a los más bajos de cada mercado. Su utilización para obtener los presupuestos normativos de los grupos pobres parece, por consiguiente, adecuada, ya que no es razonable suponer que estos grupos siempre tengan acceso a los precios más bajos del mercado ni tampoco que paguen primas por obtener productos diferenciados en igual proporción que lo hacen los grupos de clase media.

²²O, más rigurosamente, los menores precios que pueden captar las encuestas estadísticas corrientes.

²³Estos precios fueron proporcionados gentilmente por ese programa para realizar este control.

²⁴Pese a ello, son inferiores a los presupuestos mínimos de alimentación que obtuviera Arellano (1975) para los países de la ALALC a precios de 1968. En sus estimaciones, Arellano utilizó uniformemente para todos los países la dieta establecida por el Servicio Nacional de Salud (SNS) de Chile (1974) y aplicó los

Cuadro 5
**GASTO DIARIO POR PERSONA EN EL CONSUMO MÍNIMO DE ALIMENTOS, A LOS PRECIOS DE LAS
 RESPECTIVAS ÁREAS METROPOLITANAS, 1970**

<i>Alimentos</i>	<i>País</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Colombia</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>Chile</i>	<i>Ecuador</i>	<i>Honduras</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>	<i>Uruguay</i>	<i>Venezuela</i>
Cereales y derivados		0.21	0.40	2.01	0.66	1.35	2.80	0.19	0.62	3.28	12.86	0.73
Tubérculos		0.07	0.13	0.41	0.07	0.08	0.55	0.01	0.20	1.30	3.53	0.10
Azúcar		0.06	0.07	0.26	0.13	0.22	0.25	0.03	0.11	0.39	5.30	0.08
Legumbres		0.04	0.09	0.18	0.09	0.06	0.39	0.03	0.16	0.26	1.51	0.04
Verduras		0.08	0.04	0.08	0.10	0.06	0.28	0.02	0.10	0.30	3.09	0.08
Frutas		0.15	0.04	0.21	0.07	0.59	0.11	0.02	0.37	0.40	10.60	0.07
Carnes		0.48	0.15	0.53	0.16	0.84	0.60	0.07	0.79	1.65	24.80	0.22
Pescado		0.01	0.04	0.03	0.05	0.02	0.05	-	0.05	0.31	0.34	0.06
Leche		0.09	0.09	0.34	0.22	0.28	0.43	0.04	0.40	1.01	9.70	0.19
Huevo		0.05	0.06	0.17	0.09	0.20	0.13	0.06	0.18	0.22	2.84	0.08
Bebidas		0.01	0.01	0.08	0.03	0.04	0.09	0.01	0.03	0.02	0.69	0.03
Aceites y grasas		0.04	0.10	0.12	0.10	0.26	0.10	0.04	0.16	0.47	2.80	0.09
Total		1.29	1.22	4.42	1.77	4.00	5.78	0.52	3.17	9.61	78.06	1.77

Fuente: Unidades físicas del cuadro 4 y precios al consumidor detallados en el anexo B.

La necesidad de contar con líneas de pobreza aplicables al conjunto de los hogares urbanos y al total de hogares en cada país obliga a realizar burdas aproximaciones a los correspondientes presupuestos mínimos de alimentación, sobre la base de la escasa información disponible acerca de diferencias interregionales de precios.

Las encuestas recurrentes de precios minoristas de Brasil, Colombia y México captan precios en varias ciudades.²⁵ En Argentina se han realizado encuestas de precios en algunas ciudades del interior simultáneas a la del área metropolitana.²⁶ En México, la Comisión de Salarios Mínimos (1964) recogió precios en áreas urbanas y rurales de las principales entidades federativas. Algunas encuestas de presupuestos familiares proporcionan información sobre precios de alimentos en áreas urbanas y áreas rurales.²⁷ Estos conjuntos de datos sobre precios regionales de alimentos fueron sistematizados por Tejo Jiménez (1976). Aunque no se distinguen tendencias claras que se registren en todos los países, en las ciudades del interior los alimentos frescos y los de la dieta básica suelen tener precios más bajos que en las áreas metropolitanas; los alimentos cuya producción se halla geográficamente concentrada (frutas de invierno, productos lácteos, pescados y mariscos) o que son importados, tienden a registrar precios mayores; lo mismo los alimentos industrializados.

Cuando se ponderan estas diferencias de precios por la composición de las canastas mínimas normativas, resultan presupuestos de alimentación para las otras ciudades algo inferiores a los estimados para las ciudades capitales.²⁸ En Brasil, la configuración urbana multipolar complica el panorama; el presupuesto mínimo calculado con los promedios de los precios de 87 ciudades es 3% superior al estimado para Río de Janeiro, pero 6% inferior al calculado con los precios de São Paulo.

Esto justifica adoptar, en general, para las áreas urbanas no capitales presupuestos mínimos de alimentación 5% inferiores a los estimados para las ciudades capitales de cada país.

precios de la investigación ECIEL; si bien éstos tienden a ser, como se indicó, algo inferiores a los aplicados en el presente trabajo, la canasta utilizada resulta entre 10 y 50% más cara —según el país— que las respectivas canastas que estimamos en cada caso.

²⁵ Brasil, IBE (Anuario); Colombia, DANE (Boletín); México, DGE (Anuario).

²⁶ Argentina, Comité Coordinador de Encuestas de Costo de Vida en el interior (1967a, 1967b).

²⁷ Honduras, DGEC (1970); Perú, Ministerio de Agricultura (1975).

²⁸ Colombia: 5% inferior; México: entre 2 y 8% inferior, según la base de datos que se utilice; Perú: 6% inferior; Honduras: 12%. En Argentina los presupuestos son similares a los del área metropolitana.

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

Estos precios rigen, en todo caso, sólo para una parte del consumo rural, ya que una proporción significativa de éste es autoconsumo. Esta proporción varía mucho entre regiones, según predomine la agricultura de subsistencia o la comercial.²⁹ Pero la escasa evidencia disponible³⁰ tiende a indicar que los precios imputados de los alimentos básicos de autoconsumo rara vez difieren en más de un 20% de los registrados en los mercados rurales.

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

En el cuadro 6 figuran los presupuestos mínimos de alimentación establecidos, de acuerdo con estos criterios, para las ciudades capitales, para el conjunto de los hogares urbanos, y para las áreas rurales. La aplicación de estos últimos a segmentos específicos de la población rural es, sin embargo, dudosa por la variedad de situaciones en cuanto a la disponibilidad y el costo de los alimentos. Por ello, los presupuestos estimados para las áreas rurales sólo se utilizaron instrumentalmente para componer, en cada caso, presupuestos mínimos de alimentación aplicables al conjunto de la población nacional.

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

El procedimiento de trazado de líneas de pobreza sobre la base de presupuestos mínimos de alimentación requiere establecer normativamente relaciones entre los gastos de alimentación y los otros gastos de consumo. Aunque tal operación en la práctica sólo puede basarse en el

²⁹La encuesta peruana, por ejemplo, registra proporciones de autoconsumo de alimentos que van desde el 11%, en las áreas de agricultura más comercial, hasta el 50 a 75%, en las áreas rurales donde predomina la agricultura de subsistencia.

³⁰Esencialmente, la encuesta ENCA de Perú (Ministerio de Agricultura, 1975).

Cuadro 6
**GASTO DIARIO POR PERSONA EN EL CONSUMO MINIMO DE
 ALIMENTOS ESTIMADO PARA LAS AREAS URBANAS Y RURALES, 1970**
 (Monedas nacionales)

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

^aDel cuadro 5.

^bEstimados según los criterios que se indican en el texto.

^cPromedios ponderados por las respectivas poblaciones.

comportamiento observado de los hogares, las elecciones alternativas de los correspondientes coeficientes de Engel tienen diferentes implicaciones conceptuales.

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

El uso optativo de las proporciones gastadas en alimentación por el conjunto de los hogares (Orshansky, 1965) lleva implícita la meta de que los hogares que lleguen a emerger por sobre el umbral de la pobreza consuman tanto de otros rubros como los demás hogares. Pero cuanto más alejados de ese umbral se hallan los hogares destinan mayores proporciones de su consumo a rubros no alimenticios. Aplicar las proporciones de gasto en alimento relativamente más bajas de estos hogares a los que tienen un ingreso que apenas emerge del umbral de pobreza puede conducir, como indicara Friedman (1968), a una sobre-

estimación de la línea de pobreza y de la magnitud de la pobreza. Parece más adecuado utilizar las proporciones que gastan los hogares que constituyen el grupo cuyo gasto en alimentos es algo superior al presupuesto mínimo establecido.

En el cuadro 7 se insertan las proporciones del gasto en alimentación en el consumo privado total que tienen, de acuerdo con las encuestas disponibles, los grupos de hogares cuya ubicación se aproxima lo más posible a esa definición y que constituyen, en consecuencia, los grupos más pertinentes para estos propósitos. También se indican las proporciones correspondientes al total de hogares de cada encuesta.

Como la agregación con que se hallan disponibles los datos dista de ser la óptima, los coeficientes de alimentación que aparecen en el cuadro 7 deben interpretarse teniendo en cuenta la ubicación del grupo seleccionado como pertinente y la relación entre su gasto medio en alimentos y el presupuesto mínimo establecido en cada caso. Para Argentina, Chile o Venezuela, en que el grupo observado es el de menores ingresos pero en promedio gasta bastante más en alimentos que el presupuesto mínimo, el grupo de hogares más pertinente para este análisis es un subgrupo de ingresos aún menores, que probablemente tenga un coeficiente de alimentación mayor al del conjunto del grupo que lo contiene.

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

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

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

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

pobreza³¹ y es crucial para la implementación de programas antipobreza, la mayor precisión que introduciría tal distinción en esta evaluación regional sólo se podría lograr para algunos países y no guardaría relación con el grado de exactitud alcanzado en otros aspectos de las estimaciones.³²

En lo que respecta a las áreas rurales, la escasa información disponible sobre los patrones de consumo de los hogares rurales³³ sugiere que los grupos pertinentes para este análisis destinan a la alimentación más de la mitad de su gasto total, dependiendo de como se valúe el autoconsumo de los hogares agrícolas. La preponderancia indudablemente mayor de los alimentos en el cuántum de consumo de los hogares rurales probablemente se ve parcialmente compensada —en el valor del consumo total— por los menores valores unitarios del autoconsumo de alimentos y por los mayores precios que pagan esos hogares por algunos bienes que no son alimentos. Aun así, y de acuerdo con la evidencia señalada, se ha adoptado como norma para estimar las líneas de pobreza correspondientes a las áreas rurales, que los gastos en artículos no alimentarios representan sólo 75% del valor de los respectivos presupuestos mínimos de alimentación. Las líneas de pobreza aplicables al ámbito nacional incorporan —con la ponderación correspondiente— ese criterio.

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

³¹ Orshansky (1965) usa diferentes coeficientes: 0.27 para hogares de 2 personas y 0.33 para hogares de 3 o más; para hogares unipersonales supone que la línea de pobreza es un 80% de la establecida para una pareja, sobre la base de que "cuanto más bajo el ingreso más difícil sería para una persona reducir gastos tales como vivienda y equipamiento por debajo del mínimo para una pareja".

³² La información disponible sobre este aspecto proviene de las encuestas ECIEL (Musgrove, 1976) y se limita a las diferencias entre hogares de distinto tamaño en el conjunto de la población urbana, y no dentro de determinados grupos de ingreso. Los hogares de uno a dos miembros tienden a destinar a la alimentación entre un 1 y un 4% menos de su consumo total que el conjunto de los hogares. Los hogares de tres a cinco miembros tienen coeficientes de alimentos similares al promedio; los hogares de seis a ocho miembros destinan entre un 1 y un 4% más de sus gastos a la alimentación.

³³ Proveniente de las encuestas nacionales de México y Perú, que se indican en el anexo E.

Cuadro 7
**COEFICIENTES DE GASTO EN ALIMENTACION EN EL GASTO TOTAL DE LOS GRUPOS PERTINENTES^a
 DE HOGARES Y DEL CONJUNTO DE LOS HOGARES URBANOS**

Encuesta ^c	Cobertura	Año	Relación entre el gasto medio en alimentos del grupo perti- nente ^a y el presu- puesto mínimo	Porcentaje acumulado de hogares hasta el grupo pertinente; inclusive	Coeficientes de gasto en alimentos ^b (porcentaje)		
					Del grupo pertinente de hogares ^a	Del total de hogares	
Argentina	6	Gran Buenos Aires	1969-1970	1.4	19.3	38.1	25.8
Brasil	3.1	Río de Janeiro	1967	1.5	23.2	54.9	38.2
Colombia	3	4 ciudades principales	1967	1.1	40.0	47.7	36.8
	4.2	7 ciudades principales	1970	1.3	53.4	48.0	34.9
Chile	6	Santiago	1968-1969	1.3	20.0	39.3	28.0
Honduras	1	Distrito Central	1967-1968	.9	36.7	56.7	39.1
México	6	Urbano	1967	1.4	27.5	49.2	34.4
Perú	7	Lima	1968	1.2	10.0	44.5	29.1
	8	Lima	1972	1.3	20.0	51.9	34.8
Venezuela	3.4	Caracas	1966	1.1	10.0	39.4	23.6

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

^bCon respecto al total de gastos, excluidos los gastos patrocinados no relacionados con la adquisición de bienes de consumo.

^cCódigo de cada encuesta en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares que mantiene la CEPAL.

respecta a los gastos en vivienda y a los gastos que son complementarios del acceso a servicios públicos gratuitos.

e) *Las necesidades de alojamiento y el gasto en vivienda*

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

La formulación de estándares habitacionales mínimos para los hogares urbanos es, en el mejor de los casos, compleja, sujeta a considerables variaciones por diferencias en el medio físico, en el tamaño de las ciudades, en la disponibilidad local de materiales y en las características culturales de los hogares (Naciones Unidas, 1977). Suele, además, estar afectada por sesgos originados en los valores sociales de quienes los formulan (Mabogunje, Misra y Hardoy, 1976). Desde este punto de vista, la determinación de necesidades mínimas de alojamiento es más controvertible que el establecimiento de necesidades mínimas de alimentación, y el uso de estándares nacionales puede resultar en apreciaciones menos realistas de las situaciones habitacionales de grupos importantes de hogares.

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

Los altos costos unitarios de construcción, y los sistemas de financiamiento que imperan en el mercado privado de viviendas "convencionales" (i.e.: del tipo demandado por los estratos de clase media y alta que constituyen la demanda efectiva de ese mercado) hacen imposible el acceso a él de amplios sectores de la población. Los programas públicos de viviendas de bajo costo y términos generosos de pago son de amplitud muy limitada y aún inaccesibles para los estratos más bajos.³⁴ Esto se refleja en las magnitudes de los déficit cuantitativos estimados tradicionalmente como proporción de la población que no dispone de una vivienda "normalmente adecuada" o "convencional", que en algunas ciudades latinoamericanas llega a ser entre la tercera parte y la

³⁴Véase, por ejemplo, Utria (1966b), Altimir (1969), Tabak (1973), Rosenbluth (1976).

mitad de la población total (Banco Mundial, 1975; Naciones Unidas, 1977).

Buena parte de los hogares en esa condición corresponden, además, a tugurios y asentamientos espontáneos no controlados en la periferia urbana, que carecen tanto de agua corriente como de servicios locales, y cuya accesibilidad física resulta también inadecuada. La solución a tales situaciones también escapa a la capacidad de compra de los hogares comprendidos cuando se los considera individualmente, puesto que la provisión de servicios a esos asentamientos depende de programas públicos de inversión en infraestructura urbana, y el acceso a localizaciones que cuenten con esos servicios les resulta vedado por los altos precios de la tierra urbana.

Desde esta perspectiva, la "pobreza habitacional" podría hallarse más extendida que la pobreza definida en términos de una capacidad adquisitiva mínima, y abarcar incluso segmentos importantes de la clase obrera y de los estratos medios urbanos, en la medida en que la población aspire efectivamente a las viviendas del tipo convencional que produce el mercado privado.³⁵

Pero aparecen dudas sobre la extensión efectiva y las características del problema habitacional (Banco Mundial, 1975), cuando se examinan los fundamentos de los estándares convencionales usados para definir los déficit, su viabilidad económica y su pertinencia tecnológica en relación con la realidad de cada país (Mabogunje, Misra y Hardoy, 1976) y cuando se constata que "en su mayoría, los asentamientos periféricos representan esfuerzos ingeniosos de las familias de bajos ingresos ya establecidas en las ciudades por satisfacer sus propias necesidades de alojamiento y seguridad..." mediante "soluciones" habitacionales no convencionales (CEPAL, 1975).

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

³⁵ Esta circunstancia puede dar origen a sesgos considerables cuando se identifica a los pobres principalmente sobre la base de indicadores habitacionales.

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

El cálculo de esta anualidad, cuyas etapas se explican en el cuadro 8, se basa en el valor de una vivienda de 60 metros cuadrados de superficie total —lo que equivale aproximadamente a 12 metros cuadrados de espacio habitable por persona— a costos unitarios de construcción inferiores al promedio del mercado privado, en función de economías de diseño, y suponiendo que el valor del terreno servido equivale al 25% del valor de la construcción básica.³⁶ Se supuso un préstamo

Cuadro 8

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

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

^aCosto de la construcción residencial de viviendas de baja y mediana densidad. Fuente: Banco Mundial (1975); Argentina: estimaciones propias.

^bCorresponde a una vivienda de 60 m² de superficie total y 25% adicional de valor de terreno con servicios.

^cSuponiendo un préstamo al 10% anual y un período de pago de 25 años.

^dPara la definición de los grupos de hogares considerados pertinentes a estos efectos y para las fuentes de estos datos véase el cuadro 7.

³⁶Sobre los fundamentos de este supuesto, pueden verse Banco Mundial (1975a), Anexo 4 y Naciones Unidas (1977), cuadro 14. Equivale a lotes de 100 metros cuadrados a precios entre 4 y 9 dólares el metro cuadrado. Estos valores corresponden, en la mayoría de los casos, a áreas semiurbanizadas que sólo cuentan con los servicios esenciales.

por el valor total de adquisición al 10% anual y con un período de pago de 25 años, condiciones que corresponden al financiamiento más favorable que se podría obtener. Esta anualidad equivale, asimismo, a un arriendo mensual del 1% del valor de la vivienda, proporción que suele regir los arriendos en muchas ciudades latinoamericanas.

En el cuadro 8 también figura el gasto anual en vivienda de los hogares seleccionados como pertinentes para el análisis de los patrones de consumo aplicables a los umbrales de pobreza. En algunos casos esos gastos son superiores que la anualidad estimada para una vivienda mínima, pero ello obedece, en general, a que esos montos medios incluyen imputaciones por servicios de la vivienda propia ocupada, que tienden a ser sobreestimados en las encuestas de donde provienen los datos. Tomando esto en consideración, los montos efectivamente gastados en vivienda por los hogares que se hallan algo por encima del umbral de alimentación tienden a ser iguales o inferiores a la anualidad requerida para acceder a una vivienda mínima del tipo convencional. Esta estimación sólo sirve, sin embargo, como marco burdo de referencia para la enorme variedad de situaciones concretas y requerimientos. Los gastos efectivos de los hogares en vivienda corresponden, en muchos casos, a adaptaciones imaginativas para satisfacer sus necesidades de alojamiento en un medio desfavorable.

Ambas circunstancias permiten concluir que las líneas de pobreza trazadas al doble del presupuesto mínimo de alimentación incluyen razonablemente, en los países considerados,³⁷ los recursos indispensables para acceder a una vivienda mínima en arriendo, o en propiedad si se cuenta con el financiamiento adecuado. El hecho de que esta clase de financiamiento sea escaso y de que el mercado de arriendo de viviendas económicas sea limitado plantea, en todo caso, la necesidad de considerar las situaciones de penuria habitacional en un marco más amplio que el de la pobreza.

f) *Acceso a servicios públicos*

El bienestar de los grupos de menores ingresos se halla fuertemente influido por el hecho de que tengan o no acceso a servicios públicos específicos gratuitos o altamente subsidiados, como los de educación, salud y recreación.³⁸ De hecho, en algunos países las desigualdades en

³⁷Quizás con la excepción de Brasil (véase el cuadro 8).

³⁸Frente a la influencia directa que en el bienestar de cada hogar tienen estos servicios específicos sustitutivos de gastos de consumo privado, la eventual imputación a los hogares del valor de los "bienes públicos" colectivamente compartidos (Aaron & McGuire, 1970) resulta, en el mejor de los casos, un problema remoto del presente análisis o aun puede ser dejada de lado, como propone Meerman (1977), considerándolos como gastos públicos generales, dada su inevitabilidad.

el acceso a esos servicios empeoran la distribución del bienestar adquirido mediante el consumo privado, y agravan la incidencia de la pobreza.

De ahí que se haría, en rigor, necesario considerar el acceso efectivo de cada hogar a esos servicios junto con los presupuestos mínimos de consumo privado, para poder evaluar con mayor precisión la dimensión de la pobreza. Lamentablemente son muy escasos los estudios cuantitativos disponibles sobre el acceso efectivo de los hogares a los servicios públicos.³⁹

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

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

Sobre la base de las encuestas indicadas en el cuadro 7 se observa que los hogares seleccionados como pertinentes para el análisis de los patrones de consumo aplicables a los umbrales de pobreza alcanzan a cubrir gastos directamente relacionados con la educación equivalente a entre 4 y 10 dólares de 1970 al año por hogar y gastan anualmente entre 30 y 80 dólares de 1970 por hogar en relación con la salud. Estos montos resultan escuetamente suficientes para atender gastos complementarios de útiles escolares y medicamentos, respectivamente.

Más allá de esta comprobación, sólo es posible reflexionar sobre la extensión de los servicios públicos de infraestructura social en cada país y sobre la probabilidad de que los pobres tengan acceso a ellos. Esta cuestión reviste, en sí misma, importancia para la comparabilidad intrarregional de los resultados obtenidos, ya que si esa probabilidad es menor en un país que en otro puede haber, en aquél, relativamente más

³⁹ Cabe señalar el estudio de Selowsky (1976) sobre la distribución de servicios públicos por grupos de ingreso en Colombia, que incluyó una encuesta sobre acceso efectivo de los hogares a los servicios de educación, salud, electricidad, agua corriente, sanitarios, alumbrado público y recolección de desperdicios, y el estudio de Foxley, Aninat y Arellano (1976) sobre incidencia del gasto público, que incluyó la distribución de los gastos en educación y salud sobre la base de los resultados de encuestas a usuarios.

situaciones de insatisfacción de necesidades básicas que no son captadas a través de las líneas de pobreza.

Como la prestación de los servicios sociales es, en los países de América Latina, predominantemente pública,⁴⁰ las diferencias nacionales en la extensión de estos servicios se encuentran aproximadamente reflejadas en los indicadores del cuadro 9.

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

De acuerdo con este razonamiento, observando el cuadro 9 se puede presumir que los niños de hogares pobres en Argentina o Chile tienen una probabilidad mayor al 7% de no concurrir a la escuela primaria, y que esa probabilidad es superior al 40% en Ecuador o México. Las probabilidades de no acceder a la enseñanza secundaria aumentan a más del 70% en algunos países y por sobre el 85% en otros.

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

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

En síntesis, las apreciables diferencias en las probabilidades de acceso de la población de menores ingresos a la educación y a la salud en los distintos países considerados opacan en cierta medida la comparabilidad de las estimaciones de la dimensión de la pobreza que se obtengan sobre la base de líneas de pobreza de consumo privado. Las

⁴⁰ Ya sean provistos por organismos públicos o también, en el caso de los servicios de salud, por el sistema de seguridad social.

Cuadro 9
INDICADORES DE SERVICIOS SOCIALES, ALREDEDOR DE 1973

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

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

probabilidades de acceso a los servicios de infraestructura urbana no parecen, en cambio, afectar significativamente esa comparabilidad. Ello no impide, sin embargo, que combinadas con los problemas de acceso a una vivienda adecuada caractericen, en cada país, situaciones de déficit de necesidades del hábitat que abarquen a más hogares que los ubicados por debajo de las respectivas líneas de pobreza.

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

g) *Las líneas de pobreza estimadas*

En el cuadro 10 aparecen las líneas de pobreza estimadas de acuerdo con los procedimientos ya expuestos, para cada país, en las monedas nacionales a precios de 1970, y por debajo de las cuales se considera que un hogar no puede satisfacer las necesidades básicas.

También figuran “líneas de indigencia” correspondientes al costo de la canasta mínima de alimentación, ya que los hogares cuyos ingresos totales no alcanzan ni aún esos montos es muy probable que padezcan déficit agudos de nutrientes.⁴¹

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

A efectos de poder comparar entre sí las líneas de pobreza obtenidas para los países de América Latina, y también con las utilizadas en estudios globales (Banco Mundial, 1975b; OIT, 1976) se hace conveniente, sin embargo, su conversión a dólares. Esta se ha realizado en el cuadro 11, siguiendo dos criterios optativos.

De acuerdo con el primer criterio, las líneas de pobreza se convirtieron a dólares por medio de tipos de cambio.⁴²

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

⁴¹Se ha evitado toda referencia a “pobreza extrema”, “grave” o “crítica”, dado que tal adjetivación no corresponde a normas de contenido conceptual preciso.

⁴²Se utilizaron, en rigor, los tipos de cambio medios a los que se realizaron las importaciones de cada país, para evitar posibles distorsiones por la aplicabilidad restringida de los tipos de cambio oficiales.

Cuadro 10
**LINEAS DE POBREZA Y LINEAS DE INDIGENCIA. PRESUPUESTOS ANUALES POR
 PERSONA ESTIMADOS A PRECIOS DE 1970**
(Monedas nacionales)

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

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

	I. Conversión mediante tipos de cambio ^a						II. Conversión mediante paridades de poder adquisitivo ^b									
	Líneas de pobreza			Líneas de indigencia			Líneas de pobreza			Líneas de indigencia						
	Area metro-politana	Pro-medio urbano	Pro-medio nacional	Area metro-politana	Pro-medio urbano	Pro-medio nacional	Area metro-politana	Pro-medio urbano	Pro-medio nacional	Area metro-politana	Pro-medio urbano	Pro-medio nacional				
Argentina	249	249	164	231	124	124	93	117	319	319	210	296	160	160	120	151
Brasil	197	197	130	162	98	98	74	85	215	215	142	177	107	107	81	93
Colombia	176	170	116	147	88	85	66	77	302	291	199	252	151	146	113	132
Costa Rica	196	190	128	152	98	95	73	82	255	248	167	198	127	124	95	106
Chile	256	249	168	225	128	125	96	116	269	261	176	236	134	131	101	122
Ecuador	220	213	145	173	110	106	83	92	301	291	198	237	151	146	113	127
Honduras	190	183	125	142	95	92	71	77	217	209	142	162	109	105	81	87
México	185	179	122	157	93	89	70	82	261	252	171	221	130	126	98	115
Perú	181	176	119	148	91	88	68	78	228	222	150	186	114	111	86	98
Uruguay	234	234	153	214	117	117	68	110	287	287	188	263	143	143	108	135
Venezuela	287	277	189	252	144	139	108	130	326	315	214	287	163	158	122	147

^aSe utilizan los tipos de cambio medios de importación en 1970.

^bParidades de poder adquisitivo (PPP) en el gasto PIB en 1970 que utiliza CEPAL (1977) para la conversión del ingreso real de los países latinoamericanos a una moneda común.

Las correspondientes líneas de pobreza absoluta varían, en consecuencia, entre 150 y 250 dólares de 1970 de consumo anual del hogar por persona.⁴³

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

El Banco Mundial (1975b) utiliza dos líneas arbitrarias de 50 y 75 dólares de 1969 por persona para estimar la población en situación de pobreza en los países en desarrollo. En esencia, estas líneas tienden a reflejar, sin embargo, las condiciones de subsistencia prevalecientes en las áreas rurales de Asia y Africa, en las que se concentra el 80% del total de la población pobre de los países en desarrollo (Banco Mundial, 1975b, p. 79), e incluyen una asignación muy modesta para necesidades básicas no alimentarias.⁴⁴

La OIT (1976) establece para Asia un mínimo de subsistencia de 50 dólares per cápita y una línea de pobreza de 100 dólares. Sobre esta base, estima para América Latina una línea de “indigencia” de 90 dólares per cápita y una línea de “grave pobreza” de 180 dólares anuales por persona.⁴⁵

Las líneas de pobreza del cuadro 11, convertidas a dólares por medio de tipos de cambio, representan el monto en dólares obtenidos mediante el comercio internacional que sería necesario para adquirir internamente la canasta básica, pero pueden ser engañosas en la medida en que sugieren un menor cuántum de bienes —en comparación con las economías industriales— del que realmente se halla involucrado. No son, por ejemplo, directamente comparables con el ingreso real per cápita de los países, cuando éste se calcula en dólares utilizando paridades de poder adquisitivo que igualan los niveles de precios de cada país con el de los Estados Unidos, de manera que represente un similar poder de compra (Gilbert y Kravis, 1954; Kravis, Kennessey, Heston y

⁴³Puede ser útil tener en cuenta que estas magnitudes equivalen a entre 205 y 340 dólares de 1975, respectivamente.

⁴⁴Estimaciones equivalentes, de esa misma fuente, de las necesidades mínimas nutricionales de la población rural de algunos países latinoamericanos son de magnitud comparable a los presupuestos mínimos de alimentación que aquí se utilizan para las áreas rurales, y que oscilan entre los 65 y los 100 dólares de 1970 per cápita.

⁴⁵Sobre la base de “la hipótesis de que una canasta típica de productos consumidos por los pobres que cuesta 1 dólar en Europa occidental podría comprarse por 20 centavos en Asia... y por 36 centavos en América Latina” (OIT, 1976, p. 23).

Summers, 1975). Menos aún representan los montos que serían necesarios en los Estados Unidos para adquirir una canasta básica "equivalente". En todos los países latinoamericanos las paridades de poder adquisitivo con los Estados Unidos eran, en 1970, inferiores a los respectivos tipos de cambio (CEPAL, 1977), como resultado de menores niveles relativos de precios para el conjunto de los bienes que componen el gasto en el producto bruto interno. Dicho de otra manera, el poder de compra interno del equivalente en moneda nacional de un dólar al tipo de cambio era, en todos ellos, superior a un dólar.

De ahí la utilidad del segundo criterio empleado en el cuadro 11 para convertir a dólares las líneas de pobreza, por medio de las paridades de poder adquisitivo de las monedas latinoamericanas que utiliza la CEPAL (1977) corrientemente. De acuerdo con este segundo criterio, los presupuestos mínimos de alimentación estimados serían equivalentes a entre 90 y 150 dólares por persona y las líneas de pobreza a entre 160 y 300 dólares anuales por persona.

Pero aun este criterio de conversión sólo toma en cuenta las relaciones entre los niveles globales de precios de cada país y de los Estados Unidos. Los niveles de precios del consumo privado en los países latinoamericanos pueden llegar a ser 30 y hasta 40% inferiores al nivel de los Estados Unidos (Braithwaite, 1968; Grunwald y Salazar, 1975). Así, el poder de compra interno de algunas monedas latinoamericanas en bienes de consumo puede llegar a ser más de 60% superior a su valor internacional. Dados los aún menores niveles relativos de precios de los alimentos básicos, el poder adquisitivo de las monedas en estos bienes es todavía mayor. Una valuación aproximada de las canastas básicas de alimentos utilizadas a los precios de bienes lo más similares posible en los Estados Unidos, dio por resultado presupuestos de alimentación entre 240 y 300 dólares de 1970 anuales por persona, superando los 400 dólares en los casos de Argentina y Uruguay.⁴⁶ (Véase el anexo D.) Si bien estos cálculos tienen un sesgo sobreestimativo debido a la inevitable inclusión de bienes de mayor calidad que los considerados en las canastas básicas latinoamericanas, registran el hecho de que éstas problemáticamente cuesten en los países latinoamericanos bastante menos de la mitad del valor que tendrían en los países industriales.

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

⁴⁶ Comparado con 330 dólares per cápita de presupuesto mínimo de alimentación implícitos en la línea de pobreza de 992 dólares anuales per cápita estimada en 1970 para una familia de cuatro personas por la SSA (1975) de los Estados Unidos.

las líneas de pobreza aquí estimadas corresponden a una norma de satisfacción de necesidades básicas en el marco de los patrones de consumo, expectativas y tecnología de satisfacción de necesidades proyectados por el estilo de desarrollo dominante en las sociedades latinoamericanas. En términos de la distinción que hace Sen (1978), son más “culturales” que “fisiológicas”. El establecimiento de las normas alimentarias tomando en consideración los hábitos, y la estimación de los presupuestos mínimos normativos mediante la asignación efectiva de recursos a cada grupo de bienes, hacen que las líneas absolutas de pobreza hayan sido trazadas en relación con el estilo de vida dominante.

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

Este hecho otorga una considerable uniformidad al estilo de vida al cual aspiran las masas de casi cualquier país latinoamericano, más allá de las diferencias en los promedios de bienestar o de recursos. Desde el punto de vista de la medición, ello ha facilitado el trazado de líneas de pobreza de acuerdo con normas específicas para cada país, pero que responden a los mismos criterios normativos. Sin embargo, fueron las líneas de pobreza aplicables a las áreas urbanas las que se trazaron específicamente; las líneas de pobreza aplicables a la población rural fueron derivadas de aquéllas, para poder obtener las líneas aplicables en el ámbito nacional. Aparte de la escasez de datos sobre los niveles de vida en las áreas rurales, a los que ya se hiciera referencia, podría argumentarse que las comunidades rurales no comparten el estilo de vida de las ciudades latinoamericanas. Ello es indudablemente cierto en lo que respecta a los niveles de vida medios, pero la magnitud de las migraciones rural-urbanas muestra que el estilo de vida que se puede considerar dominante, y que se hace presente en las ciudades a través de los estratos acomodados y de las atracciones urbanas, es también el patrón de referencia y aspiraciones de la mayor parte de la población rural. En los países en que el estilo tradicional de vida de las comunidades rurales continúe siendo atractivo —aunque a mayores niveles de bienestar que el actual promedio— nuestras líneas de pobreza tenderán a sobreestimar en alguna medida la magnitud de la pobreza rural.

Con todo, las líneas de pobreza estimadas aquí constituyen un instrumento válido para un ejercicio de evaluación comparativa de la pobreza, como el presente. Pueden representar, asimismo, puntos de partida para investigaciones más acuciosas para cada país, pero, claramente, deben ser verificadas mediante estudios en el terreno. Para que

estas líneas puedan, por otro lado, utilizarse en la elaboración de políticas, los gobiernos deberían revisar los criterios normativos en los que se basan, para comprobar si coinciden con sus propias valoraciones.

VI

DIMENSION DE LA POBREZA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS

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

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

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

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

Para cada uno de los países considerados existen datos sobre la distribución por niveles de ingreso, provenientes de una o más encuestas de hogares de alrededor de 1970. (Véase el anexo E.) Para algunos de los países fue posible obtener, asimismo, tabulaciones especiales de las distribuciones de hogares por niveles de consumo per cápita.⁴⁷ En el resto de los casos, las estimaciones de la incidencia de la pobreza debieron apoyarse en las distribuciones disponibles por niveles de ingreso de los hogares y por niveles de ingreso per cápita, así como en la información sobre la relación existente entre la distribución de los hogares de acuerdo con esos conceptos y su distribución de acuerdo con el consumo per cápita.

En América Latina, el ingreso de los hogares medido a través de encuestas de hogares, se halla frecuentemente afectado por una subestimación significativa, y esa subestimación es diferente por tipo de

⁴⁷Estas tabulaciones fueron gentilmente proporcionadas por la Coordinación del Programa ECIEL para sus encuestas de Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

ingreso (Altimir, 1975). Estos sesgos desembocan en una sobreestimación de la pobreza definida en términos absolutos, y aun afectan —por ser diferentes según el tipo de ingreso— las mediciones de la pobreza en términos relativos. Se hace necesario, en consecuencia, ajustar las distribuciones por niveles de ingreso que presentan sesgos de consideración, intentando neutralizar el efecto de ellos.

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

Las líneas de pobreza del cuadro 10 se recalcularon a los precios del período de referencia de cada encuesta, para poder utilizarlas como líneas de corte sobre las respectivas distribuciones.

En el anexo E se indican los porcentajes de hogares bajo las líneas de pobreza y bajo las líneas de indigencia que se obtienen al cortar con esas líneas las distribuciones disponibles de cada encuesta, según se utilice el ingreso total del hogar, el ingreso per cápita del hogar, o el consumo per cápita del hogar. Esos resultados se hallan, en general, afectados por los sesgos de subdeclaración y omisión por el concepto utilizado y, en la mayoría de los casos, por basarse en el ingreso total del hogar y no en el consumo per cápita.

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

La proporción de hogares cuyo consumo per cápita se sitúa por debajo de la línea de pobreza es, en general, menor que la proporción de hogares cuyo ingreso total se halla por debajo de las correspondientes líneas de pobreza por hogar.⁴⁸ El reordenamiento de los hogares al pasar de cifras por hogar a cifras per cápita puede tener alguna influencia sobre este resultado, aunque en ocasiones tiene un ligero efecto contrario. Pero lo que determina tal resultado, en casi todas las encuestas de presupuestos familiares analizadas, es que los hogares en la base

⁴⁸La transformación de las líneas de pobreza de cifras per cápita a cifras por hogar se ha realizado, en general, utilizando el tamaño medio de los hogares en un entorno ubicado en el umbral de la pobreza.

de la pirámide registran más gastos que ingresos. Aun tomando en cuenta la subestimación global del ingreso en algunas de esas encuestas, entre el 30 y el 60% con menores ingresos del total de hogares registra relaciones consumo-ingreso considerablemente mayores a la unidad.⁴⁹

Se ha indicado que estos resultados corresponden a desequilibrios de corto plazo para muchas de las unidades de consumo, por la adquisición de bienes durables y por la percepción de ingresos transitorios (Musgrove y Howe, 1973; Prieto Durán, 1977). Pero la generalidad de tales situaciones y su aparición sistemática en todas las encuestas debilitan esta explicación. Otra posible fuente de desahorro verdadero puede estar constituida por el endeudamiento nominalmente creciente en períodos de inflación. Pero aún así subsiste la impresión de que el consumo se halla mejor medido que el ingreso —aun después de realizar ajustes más o menos generales a esta variable— o que éste no capta completamente el cúmulo de recursos que logran obtener los hogares de bajos ingresos para hacer frente a su privación.

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

b) *La incidencia de la pobreza*

Los resultados obtenidos en las diferentes encuestas para cada país sirvieron de base para estimar los índices de incidencia de la pobreza alrededor de 1970, que figuran en el cuadro 12. Ellos indican el porcentaje de hogares en situación de pobreza y de indigencia en las áreas urbanas de cada uno de los países considerados y en el plano nacional. También figuran los porcentajes de incidencia que resultan residualmente para las áreas rurales; en vista de las limitaciones de los datos básicos y de los procedimientos utilizados, estos porcentajes deben ser considerados sólo como gruesas aproximaciones a la extensión de la pobreza rural.

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

⁴⁹Véase al respecto JUNAC (1976) y Musgrove (1976).

Cuadro 12

**ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA
POBREZA, ALREDEDOR DE 1970**

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

La incidencia de la pobreza en el conjunto de la población de cada país es significativamente mayor que en las áreas urbanas, como consecuencia de la mayor extensión de la pobreza en las áreas rurales. En países como Honduras, se puede estimar que alrededor de dos tercios de la población se hallaba en situación de pobreza alrededor de 1970. En Brasil, Colombia y Perú, la pobreza afectaba entre 45 y 50% de los hogares. En México, más de un tercio de la población total se hallaba en la pobreza, mientras que en Costa Rica y Venezuela la proporción de pobres alcanzaba a la cuarta parte. En Chile, la pobreza abarcaba, en cambio, alrededor de la sexta parte de la población, mientras que en Uruguay probablemente tuviera una menor incidencia, y en la Argentina seguramente era inferior al 10% del total de hogares.

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

Aun teniendo en cuenta estas advertencias, los porcentajes de incidencia de la pobreza rural que figuran en el cuadro 12, derivados de las estimaciones de incidencia en el plano nacional y urbano, son bastante indicativos de la magnitud relativa del problema en cada país. La dimensión de la pobreza rural no sería nunca inferior al 20%

(Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay). En Colombia, México y Venezuela, puede abarcar entre un tercio y la mitad de la población rural. En Brasil y Perú supera las dos terceras partes de los hogares rurales. En países como Honduras, la pobreza rural puede ser tan generalizada como para abarcar a las tres cuartas partes de la población rural.

Dentro del marco de estas estimaciones, de la incidencia de la pobreza, se ha intentado asimismo aislar la probable incidencia de las situaciones de indigencia, en las que el poder de compra del hogar no alcanza ni siquiera para adquirir la dieta mínima. Los resultados que aparecen en el cuadro 12 pueden considerarse relativamente más firmes para las áreas urbanas que para las áreas rurales, donde estas situaciones son más difíciles de apreciar mediante un baremo global.

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

Con la información disponible, y aun después de realizar los ajustes ya indicados por subestimaciones, omisiones y cambios en los conceptos, las estimaciones obtenidas de carácter nacional sugieren que en Brasil, Colombia y Perú, los hogares en la indigencia podían alcanzar y aún superar al 20% de la población; en esos casos, alrededor de la mitad de los pobres se hallarían en situación de indigencia. En México, la indigencia afectaba al 12% de la población y en Venezuela al 10%; ello implica que, en ambos casos, alrededor de un tercio de los pobres era indigente. Lo mismo sucede en Costa Rica y Chile, donde la indigencia tenía una incidencia ligeramente superior al 5% del total de los hogares. En Argentina, sólo una parte menor de los pobres se hallaba en situación de indigencia.

Las estimaciones del cuadro 12 también indican que en países como Honduras la mayor parte de los pobres es indigente, situación que afecta a entre un tercio y la mitad de la población.

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

Aun teniendo en cuenta estas advertencias, las estimaciones de la indigencia rural que aparecen en el cuadro 12 indican que el problema reviste, en algunos casos, magnitudes francamente pavorosas. Más de la mitad de la población rural en países como Honduras, y alrededor del 40% en Brasil y Perú, podrían hallarse en situación de indigencia. La incidencia de estas situaciones de privación extrema podría afectar alrededor del 20% de los hogares rurales en Colombia, México y Venezuela. Sólo en Costa Rica y Chile la indigencia rural se limitaría al 10%, y en Argentina alcanzaría niveles de poca significación.

Puede considerarse que las estimaciones de la incidencia de la pobreza obtenidas son las más bajas que pueden resultar de aplicar los estándares normativos que se establecieron. En el anexo E se incluyen las mediciones que se obtendrían directamente de aplicar las líneas de pobreza a los datos originales de cada encuesta —publicados por los respectivos organismos— sin ajustarlos por subestimación ni transformarlos al concepto de consumo per cápita del hogar. En todos los casos esas mediciones darían por resultado porcentajes de incidencia de la pobreza mayores que los estimados en el cuadro 12.

Puede haber, además, una fuente de subestimación de la pobreza en los ajustes realizados sobre la base de relaciones medias para cada tipo de ingreso y grupo socioeconómico, que pueden llegar a exagerar en alguna medida la magnitud de los componentes omitidos en la declaración de ingresos de los pobres.

Los países considerados para este ejercicio representan, en conjunto, el 80% de la población regional. Sobre la base de los resultados obtenidos para cada uno de ellos se estimaron funciones de incidencia de la pobreza en la población urbana y en la población total,⁵⁰ que se utilizaron para aproximar los porcentajes de hogares en situación de pobreza absoluta y de indigencia en el conjunto de la región.

De acuerdo con estas aproximaciones, el 40% de los hogares latinoamericanos eran pobres, con una incidencia de la pobreza en las

⁵⁰ Las correspondientes funciones, estimadas con 8 países, fueron:

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

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

áreas urbanas del 26% de los hogares, y en torno al 60% en las áreas rurales.

Como se puede observar en el cuadro 13, estas estimaciones están cerca de las obtenidas por la OIT (1976) para el conjunto de la región. Son, en cambio, considerablemente más elevadas que las usadas por el Banco Mundial (1975), que resultan de utilizar una única línea global de pobreza trazada sobre la base de las condiciones imperantes en Asia, y que representa estándares muy bajos para América Latina.

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

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

c) *La insuficiencia de ingreso de los pobres*

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

Sea, siguiendo a Sen (1976):

n: la población total

z: el ingreso correspondiente a la línea de pobreza

q: el número de personas en pobreza (cuyo $y_i \leq z$)

m: el ingreso medio de los pobres

m*: el ingreso medio de la población

y_i : el ingreso del individuo i

c_i : el consumo del individuo i

La medida de la incidencia de la pobreza es, entonces:

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

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

$$g_i = z - y_i$$

que indique su déficit de ingreso con respecto a la línea de pobreza. De ahí, la insuficiencia agregada de los ingresos de los pobres es:

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

Cuadro 13

MUNDO EN DESARROLLO: ESTIMACIONES DE LA POBLACION TOTAL EN SITUACION DE POBREZA, ALREDEDOR DE 1970

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

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

Puede, sin embargo, ser fácilmente normalizada, como señala Sen (1976) en una insuficiencia porcentual por persona que indique la falta de ingreso medio con respecto a la línea de pobreza del conjunto de los pobres:

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

Sen (1976) ha llamado la atención sobre el hecho de que T e I son insensibles a las diferencias relativas de ingreso entre los pobres, en tanto que H es, además, insensible a la distancia a la que se hallen los pobres por debajo de la línea de pobreza. Es por ello que ha propuesto un índice que incorpora las desigualdades de ingreso entre los pobres.⁵¹ Como nuestras estimaciones de la dimensión de la pobreza se basan en datos agrupados, el cálculo de este índice puede resultar, sin embargo, engañoso, ya que sólo podrían tomarse realmente en consideración las diferencias de ingreso entre grupos de pobres, dejando de lado las diferencias dentro del grupo, con lo que sólo se lograría una aproximación parcial a la ponderación por orden de rango requerida por el índice de pobreza de Sen.

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

⁵¹ El índice de pobreza de Sen (1976) es:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un índice más frecuentemente usado relaciona la insuficiencia T con el PBN del país. Quizá sea más apropiado expresar, como señala Sen (1976) y hace Anand (1977), el grado de pobreza como fracción del ingreso total de los hogares:

$$M = \frac{T}{nm^*} = \frac{z}{m^*} P$$

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

$$F = \frac{T}{nm^* - qm}$$

Cuadro 14
ESTIMACIONES DE LAS MEDIDAS DE INSUFICIENCIA DE
INGRESO DE LOS POBRES, EN EL PLANO NACIONAL^a
(Porcentajes)

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

^aPara la definición de cada medida, véase el texto.

Como señala Anand (1977), estos índices no son, sin embargo, tanto medidas de pobreza como indicadores del grado de esfuerzo requerido para aliviarla, ya que son sensibles a cualquier cambio en el ingreso agregado de la población por encima de la línea de pobreza, aunque el ingreso de los pobres permanezca invariable.

En el cuadro 14 figuran las estimaciones de las medidas de insuficiencia de ingreso de los pobres en el ámbito nacional para cada uno de los países considerados, en función de los distintos indicadores analizados y junto con las correspondientes medidas H de la incidencia de la pobreza.

Es necesario interpretar con suma cautela el significado que puedan tener esos indicadores derivados del concepto de insuficiencia de los ingresos de los pobres para la elaboración de políticas destinadas a combatir la pobreza.

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

Sería, sin embargo, ingenuo interpretar esta medida como indicativa del monto de transferencias que se requerirían para eliminar la pobreza en cada país. En primer lugar, la elevación permanente de los bajos ingresos requiere inversión más que transferencias corrientes de ingreso; para aproximar una idea de los recursos involucrados hay que pensar en relaciones capital/ingreso de por lo menos 2, así como en inversiones complementarias en infraestructura, capacitación y financiamiento adicional. En segundo término, hay que considerar la magnitud de las filtraciones de recursos que cabe esperar en la administración de nuevos esquemas redistributivos, por aparatos burocráticos tradicionalmente poco eficaces. A ello habría que agregar, en tercer término, la diversión de recursos por parte de los mismos beneficiarios hacia objetivos ajenos a los programas concebidos para erradicar la pobreza, y que pueden representar aplicaciones menos eficientes para la satisfacción de sus necesidades básicas a más largo plazo.⁵² Cuando se piensa en medidas generales de política de acción indirecta, habría que considerar asimismo la preparación de los recursos movilizados por esas medidas que benefician a otros grupos de la población, y que por ello no pueden ser contabilizados para compensar la insuficiencia de los ingresos de los pobres.

Debe recordarse, finalmente, que estas medidas de dicha insuficiencia no incluyen la magnitud de la penuria de acceso a servicios públicos

⁵² La aplicación de parte del ingreso a la satisfacción de necesidades que pudieran no ser consideradas básicas para la subsistencia, pero que son “culturalmente” básicas, ya se ha tenido en cuenta al trazar las líneas de pobreza con los procedimientos explicados antes.

básicos que sufren los grupos pobres y no contienen, por lo tanto, ninguna indicación del monto de recursos sociales que sería necesario aplicar a la provisión de esos servicios.

Teniendo en cuenta estas advertencias, las estimaciones de la insuficiencia de los ingresos de los pobres que aparecen en el cuadro 14 pueden proporcionar, en el mejor de los casos, una visión comparativa del grado relativo de sacrificio que estaría involucrado en estrategias orientadas a atacar la pobreza en los países de América Latina.

El indicador I constituye una medida de la profundidad de la pobreza: en casi todos los países, el conjunto de los pobres tiene un poder adquisitivo medio entre 40 y 55% inferior al de la línea de pobreza. Sólo en Argentina, con una incidencia nacional de la pobreza (H) considerablemente menor que la de los demás países, el déficit medio de poder adquisitivo es de 25%.

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

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

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

Las magnitudes de estos indicadores no pueden, sin embargo, interpretarse como medidas directas de la viabilidad de poner en práctica programas o estrategias orientados a erradicar la pobreza. La pobreza existente en los países de América Latina se enraza histórica y

tecnológicamente en el actual estilo de desarrollo, y una reorientación de ese estilo para que la satisfacción de las necesidades básicas de la población se convierta en un objetivo prioritario de la comunidad involucraría una proporción considerablemente mayor de recursos y bastante más conflicto social de lo que estas medidas ideales pueden revelar.

d) *La dimensión relativa de la pobreza*

Las dimensiones de la pobreza analizadas hasta aquí corresponden a situaciones de privación absoluta con respecto a normas que pretenden reflejar los niveles mínimos de vida fisiológica y culturalmente adecuados para una existencia digna y que participe del estilo de vida dominante.

Este ejercicio de evaluación del problema de la pobreza en países semidesarrollados no estaría, sin embargo, completo sin echar un vistazo a las dimensiones que reviste este problema desde la perspectiva de una definición relativa, que tome en cuenta la privación con respecto a los niveles medios de satisfacción de las necesidades en cada sociedad.

La comparación entre las dos clases de medidas de la pobreza proporciona indicios sobre aspectos importantes del problema en cada país: cuánta desigualdad se halla incorporada en la pobreza absoluta; cuán lejos se ubican las normas de satisfacción de las necesidades básicas con respecto a la disponibilidad media de recursos del país; en qué medida las desigualdades existentes pueden dar lugar a situaciones de privación relativa más allá de los mínimos absolutos.

Sobre los mismos datos acerca de la distribución del ingreso y del consumo en cada país se trazaron líneas relativas de pobreza, de acuerdo con la norma sugerida por Atkinson (1975) de definir la privación relativa por debajo de la mitad del ingreso per cápita medio del conjunto de los hogares. Aunque arbitraria, esta norma tiene la virtud de basarse en una noción unívoca de justicia social, que se torna realzada cuando se piensa que el 10% más rico de los hogares tiene un ingreso de cinco veces el promedio. Los resultados se presentan en el cuadro 15.

En la mayoría de los países, la pobreza así definida afecta a una proporción significativamente más alta de la población que la pobreza definida sobre la base de normas absolutas. Aun en los países con una incidencia más elevada de pobreza absoluta, la aplicación de la norma relativa haría que entre 2 y 5% más de hogares sea considerado pobre. En países con una incidencia menos severa de pobreza absoluta, la medida de privación relativa abarcaría entre 10 y 20% más de hogares. En países como Honduras, en cambio, la magnitud de la pobreza absoluta supera a la proporción de hogares que podrían quedar debajo de la norma relativa, vinculada a los recursos medios del país.

Cuadro 15
ESTIMACIONES OPTATIVAS DE LA POBREZA
RELATIVA, ALREDEDOR DE 1970

	<i>Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza relativa^a</i>	
	<i>Urbano</i>	<i>Nacional</i>
Argentina	27	28
Brasil	52	54
Colombia	43	48
Costa Rica	34	36
Chile	38	39
Honduras	40	58
México	44	48
Perú	34	48
Uruguay	25	. . .
Venezuela	37	38

^aDefinida como la mitad del ingreso promedio familiar.

Hay, en general, menos disparidades entre los países latinoamericanos cuando se mide la pobreza en términos relativos que cuando se la mide en términos absolutos. Entre sociedades aproximadamente similares en cuanto al grado de desigualdad social, es en aquellas con menor disponibilidad media de recursos donde la pobreza absoluta adquiere una incidencia claramente más severa.

Las diferencias que se observan en el cuadro 15 en la dimensión de la pobreza relativa en el plano nacional, son reflejo de diferencias en el grado de desigualdad entre la mitad inferior y el resto de la pirámide social. En los países donde las desigualdades son mayores, la mitad de la población queda por debajo de la norma relativa. En los otros países —con la excepción de Argentina y, quizá, Uruguay— algo más de un tercio.

Parte de estas diferencias obedece a las desigualdades imperantes dentro del sector rural. Existe una mayor uniformidad en la incidencia de la pobreza en las áreas urbanas, definida en relación con el ingreso medio urbano. En el cuadro 15 se observa que en casi todos los países entre 35 y 45% de la población urbana se halla por debajo de la norma relativa. Sólo en el conjunto de las áreas urbanas de Brasil algo más de la mitad de la población puede considerarse en situación de privación relativa. En el otro extremo, la pobreza relativa abarcaría una cuarta parte de la población urbana de Argentina y Uruguay.

Anexo A

NECESIDADES NUTRICIONALES UTILIZADAS

Cuadro A-1

NECESIDADES DE ENERGIA POR PERSONA, SUPUESTA UNA
POBLACION MODERADAMENTE ACTIVA^a Y AJUSTADA
SEGUN EL PESO^b PARA CADA SEXO Y EDAD

(Calorías/persona diarias)

Edad	Niños ambos sexos	Adolescentes		Adultos		Aportación embarazo y lactancia
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Menos de 1 año						1 090
1-3	1 360					
4-6	1 830					
7-9	2 190					
10-12		2 600	2 350			
13-15		2 900	2 480			
16-19		3 070	2 310			
20-39				3 000	2 200	
40-49				2 850	2 090	
50-59				2 700	1 980	
60-69				2 400	1 760	
70 y más				2 150	1 540	

Fuente: Calculado sobre la base de las necesidades establecidas en FAO/OMS, Serie informes técnicos N° 522, *Información técnica N° 52*, 1971.

^aReferencia: Las actividades desarrolladas por la población, en general, se agrupan en: actividades ligeras, moderadamente activas, muy activas y excepcionalmente activas.

^bSupuesto: Peso varones y mujeres adultos: 65 y 55 kgs., respectivamente (propio de países en desarrollo).

Cuadro A-2
DOSIS INOCUAS DE PROTEINAS, DE ALTA CALIDAD Y DE CALIDAD PROTEINICA DEL 70%
(Gramos/persona diarios)

<i>Edad y sexo</i>	<i>Necesidades en proteínas de alta calidad^a</i>	<i>Dosis ajustada^b</i>
<i>Niños</i>		
1-3	16	23
4-6	20	29
7-9	25	35
<i>Adolescentes varones</i>		
10-12	30	43
13-15	37	53
16-19	38	54
<i>Adolescentes mujeres</i>		
10-12	29	41
13-15	31	45
16-19	30	43
Adultos varones	37	53
Adultos mujeres	29	41
Aportación por embarazo	5.5	7.9
Aportación por lactancia	17	24.3

Fuente: Calculado sobre la base de las necesidades establecidas en FAO/OMS, Serie informes técnicos N° 552, *Información técnica N° 52*, 1971.

^aProvistas por leche o huevo.

^bSupone que las dietas de los países de América Latina tienen una calidad de alrededor del 70% con respecto a la de la leche o los huevos.

Anexo B
PRECIOS AL CONSUMIDOR DE ALIMENTOS EN LAS CIUDADES CAPITALES, 1970^a

(Unidades monetarias por kilogramo)

Producto	Argentina	Brasil ^b	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	Honduras	México	Perú	Uruguay	Venezuela ^c
Harina de trigo	0.39	1.13	3.36 ^d	1.30 ^d	1.73	4.20 ^d	0.37 ^d	1.78	8.50 ^d	30.80	1.00
Pan	0.60	2.26 ^d	6.72	2.60	3.00	8.40	0.65	2.50	8.75	30.73	1.88
Fideos	0.88	1.46	7.21 ^d	1.81	3.70	7.20	0.63 ^d	3.60 ^d	9.81	59.00	1.19
Arroz	0.79	0.85	4.24	2.03	2.55	5.00	0.57	3.49	8.80	52.42	1.31
Harina de maíz y derivados	0.63	0.61	3.10	1.11	—	—	0.22	0.45	4.40 ^d	—	1.20
Otros cereales y derivados	—	—	6.20	—	—	7.13	0.44	1.15	12.75	—	2.40 ^d
Azúcar	0.90	0.85	2.53	1.21	3.20	3.10	0.40 ^d	1.58	5.65	68.36	0.98
Papas	0.26	0.78	1.80	1.83	0.71	1.90	0.53	2.82	4.06	27.47	0.90
Batatas	0.49	—	—	—	—	—	—	—	—	27.47	—
Yuca y otros tubérculos	—	0.43	2.40	1.06	—	2.00	0.22	—	4.81	—	0.90
Frijoles	2.04	1.54	11.06	2.40	3.75	8.50	0.64	3.53	14.04	—	1.53
Lentejas y otras legumbres	1.96	—	8.12	—	3.10	14.40	—	3.90	8.69	113.60 ^d	1.54
Tomates	1.42	0.90	4.98	2.87	1.00 ^d	4.00	0.60 ^d	1.70	6.71	1.34 ^d	1.37
Cebollas	0.69	0.88	2.11	3.00	0.90	4.20	0.44	1.80	4.20	66.90	1.12
Otras verduras	0.72	0.62 ^d	1.34	2.15	0.54 ^d	1.21	0.31 ^d	1.26 ^d	3.99	54.50 ^d	—
Bananos	1.28	0.33	2.06	0.54	3.13	1.30	0.12	3.12	4.71 ^d	55.70	0.87
Naranjas	0.91	0.55	1.80	1.26	3.24	1.50	0.25	3.67	7.23	58.97	1.10
Manzanas	1.18	—	—	—	4.51	—	—	—	9.68	96.06	—
Otras frutas	1.25	0.55 ^d	1.80 ^d	1.48	4.24 ^d	1.77	0.10 ^d	3.12 ^d	7.54	96.10 ^d	1.10
Carne de vacuno	2.60	2.83	12.92	2.90	22.53	15.70	2.03	18.12	38.76	135.48	5.05
Carne de cordero	2.43	—	—	—	13.19	—	—	22.17	35.50	135.50 ^d	—
Carne de cerdo	3.79	3.83	17.56 ^d	9.44	17.05	15.00 ^d	2.62	19.73	35.00	—	6.55
Carne de ave	2.90	3.82	18.02	7.40	11.88	24.30	1.26 ^d	19.73 ^d	54.54	231.11	4.33
Pescado fresco	1.76	2.74	12.00	9.17	1.56	15.10	1.02 ^d	15.57	13.03	91.00	4.20
Leche	0.37	0.58	2.07	1.07	1.41	2.50	0.29	2.20	5.90	35.13	1.11
Mantequilla	5.57	5.80	24.96	11.49	19.41	37.80	2.76	25.36	41.89	200.00 ^d	6.80 ^d
Queso	4.62	6.23	20.72	8.44	26.49	21.70	2.20	20.30	47.77 ^d	248.01	6.93
Huevo	3.03	3.20	16.30	6.60	12.20	20.80	3.90 ^d	12.00	34.54	194.78	4.50 ^d
Café y té	7.02	1.97	13.98	7.83	16.78	27.40	2.05	17.56	29.27	428.90	6.43
Aceite	1.29	5.30	10.36	5.26	7.35	12.20	2.20	8.01	15.38	125.22	4.00 ^d
Grasas	1.19	5.80	8.76	3.54	11.37	23.00	2.09	9.27	28.96	143.00	3.68

^aLos precios se refieren al promedio minorista efectivamente pagado en cada ciudad capital, utilizados en la elaboración de los índices de precios.

^bCorresponden a precios de 87 ciudades observadas.

^cCorresponden a los precios medios al por menor en la ciudad de Caracas, aunque no forman parte de los precios empleados en la elaboración del índice de precios al consumidor.

^dEstimado por extrapolación o fuentes alternativas de información, para el mismo producto o sustitutos próximos.

**CONSUMO DIARIO DE ALIMENTOS PER CAPITA POR ESTRATOS DE INGRESO, EN TERMINOS DE CALORIAS Y PROTEINAS,
DE ACUERDO CON ALGUNAS INVESTIGACIONES DISPONIBLES**

Estratos de Ingreso	Brasil (Río de Janeiro)			Costa Rica			El Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua			Perú (Lima)			
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto	
Cereales y derivados	809	904	734	791	1 073	1 401	836	1 293	1 514	889	1 570	1 823	805	1 618	1 763	844	1 384	1 506	890	941	851	
Tubérculos y raíces	83	102	85	110 ^b	99 ^b	76 ^b	23 ^b	34 ^b	55 ^b	24 ^b	35 ^b	56 ^b	118 ^b	97 ^b	58 ^b	133 ^b	111 ^b	71 ^b	115	117	91	
Azúcar	354	389	332	459	496	496	230	324	512	189	305	527	206	325	549	250	379	618	221	228	207	
Legumbres	254	253	159	101	132	200	55	84	142	67	110	194	97	158	273	195	240	325	122	123	95	
Verduras	...	...	...	10	17	33	10	19	38	10	20	38	7	15	30	4	11	23	39	51	51
Frutas	...	...	...	70	83	102	36	60	142	18	31	58	48	47	54	42	49	60	33	65	74
Carnes	222	51	491	55	93	216	19	35	124	25	49	198	32	59	197	48	87	192	119	198	256	
Pescados y mariscos	64	75	87	8	13	40	2	5	14	...	1	13	1	3	14	4	7	23	93 ^c	116	91	
Leche y derivados	116	242	496	147	228	349	43	90	449	24	69	554	47	126	771	98	162	282	103	191	252	
Huevos	78	105	134	14	26	99	10	21	97	7	17	98	5	17	137	8	18	82	12	22	30	
Bebidas	-	-	-	35	62	174	17	45	192	24	53	210	23	48	146	25	51	160	-	-	-	-
Aceites y grasas	277	318	341	191	311	926	64	118	416	49	102	465	76	148	598	116	204	589	192	223	220	
Total	(2 257)	(2 739)	(2 859)	1 991	2 633	4 112	1 345	2 288	3 695	1 326	2 362	4 234	1 465	2 661	4 590	1 767	2 703	3 931	1 939	2 275	2 218	
<i>Necesidades energéticas</i>	2 317	2 317	2 310	2 28	2 28	2 28	2 28	2 28	2 28	2 306	2 306	2 287	2 287	2 287	2 287	2 280	2 280	2 280	2 304	2 304	2 304	
b) Proteínas																						
Cereales y derivados	20.0	22.6	20.0	18.9	25.9	34.9	18.7	29.0	37.4	19.9	35.3	44.5	17.9	36.2	43.6	18.4	30.4	35.6	22.1	23.3	21.1	
Tubérculos y raíces	1.4	1.7	1.5	1.4 ^b	1.4 ^b	1.4 ^b	0.2 ^b	0.4 ^b	0.7 ^b	0.2 ^b	0.4 ^b	0.6 ^b	1.0 ^b	0.8 ^b	0.7 ^b	1.1 ^b	0.9 ^b	0.8 ^b	2.0	2.0	1.6	
Azúcar	-	-	-	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	-	0.1	-	-	0.1	0.1	-	-	-	-	-	-	-	
Legumbres	17.3	17.2	10.9	6.7	8.7	13.2	3.6	5.6	9.3	4.3	7.1	12.6	6.4	10.4	17.9	12.9	15.9	21.4	8.3	8.4	6.5	
Verduras	...	...	...	0.4	0.7	1.4	0.4	0.8	1.6	0.4	0.8	1.6	0.3	0.6	1.3	0.2	0.4	1.0	2.6	3.4	3.4
Frutas	...	...	...	0.8	1.1	1.2	0.4	0.7	1.3	0.3	0.5	1.0	0.5	0.7	0.9	0.7	0.7	1.0	0.4	0.8	0.9
Carnes	14.7	23.3	32.7	7.3	13.1	30.0	2.2	4.4	17.3	2.8	6.0	28.4	2.9	5.8	22.4	5.6	10.7	23.1	8.1	13.6	17.1	
Pescados y mariscos	4.5	5.6	7.7	0.9	1.5	4.6	0.5	1.0	3.1	-	0.2	1.5	0.2	0.3	1.7	0.5	1.0	3.1	7.3	8.9	7.2	
Leche y derivados	6.5	13.5	27.6	8.3	13.1	24.5	2.7	5.1	20.0	1.4	3.9	29.0	2.8	7.1	34.5	5.8	9.4	16.2	4.5	8.5	11.9	
Huevos	5.9	8.0	10.3	1.1	2.0	7.5	0.7	1.6	7.4	0.5	1.3	7.5	0.4	1.3	10.4	0.6	1.4	6.2	0.9	1.7	2.3	
Bebidas	-	-	-	1.2	1.9	3.7	0.4	1.3	3.0	0.7	1.3	2.7	0.7	1.5	2.9	0.7	1.5	3.0	-	-	-	
Acetres y grasas	-	-	-	0.1	0.1	0.4	0.1	0.1	0.3	0.1	0.1	0.3	0.1	0.2	0.5	0.1	0.2	0.5	-	-	-	
Total	(69.3)	(91.9)	(110.7)	47.2	69.6	122.9	30.0	50.1	101.4	30.7	56.9	129.7	33.3	65.0	136.8	46.6	72.5	111.9	56.2	70.6	72.0	
<i>Necesidades energéticas</i>	40.2	40.2	41.3	41.3	41.3	41.3	40.7	40.7	41.1	41.1	41.1	40.7	40.7	40.7	40.7	40.4	40.4	41.1	41.1	41.1	41.1	

Fuentes: Brasil: "Pesquisa sobre orgamentos familiares, Cidade Do Rio de Janeiro", abril - junio 1967; Perú: "Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos, Lima Metropolitana", 1971; Países centroamericanos: "Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica", FAO, 1974. Años estratos bajo, medio y alto representan respectivamente el 50% más sobre el 30% siguiente y el 5% más rico de la población. Incluye bananos.

Anexo D
**GASTO POR PERSONA EN EL CONSUMO MINIMO ESTABLECIDO PARA CADA PAIS, A LOS
 PRECIOS PROMEDIOS NACIONALES DE LOS ESTADOS UNIDOS, 1970**
 (Dólares)

	Argen- tina	Brasil	Colom- bia	Costa Rica	Chile	Ecuador	Hondur- ras	México	Perú	Uruguay	Vene- zuela
Cereales y derivados	0.20	0.15	0.18	0.19	0.26	0.21	0.20	0.20	0.18	0.21	0.20
Azúcar	0.02	0.02	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02
Tubérculos	0.05	0.08	0.05	0.01	0.02	0.08	0.01	0.01	0.08	0.04	0.03
Legumbres	-	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	-	-	0.01
Verduras	0.03	0.02	0.01	0.01	0.03	0.03	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02
Frutas	0.04	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.04	0.02
Carnes	0.53	0.12	0.11	0.10	0.12	0.10	0.09	0.10	0.14	0.58	0.10
Pescado fresco	0.01	0.01	-	0.01	0.01	-	-	-	0.03	0.01	0.01
Leche y derivados	0.12	0.10	0.10	0.13	0.11	0.11	0.09	0.11	0.11	0.18	0.11
Huevos	0.18	0.18	0.11	0.14	0.16	0.06	0.16	0.15	0.06	0.15	0.18
Bebidas	-	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	-	-	-	0.01
Aceites y grasas	0.02	0.01	0.01	0.01	0.02	-	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Gasto total per cápita diario	1.20	0.74	0.65	0.68	0.81	0.66	0.64	0.67	0.67	1.26	0.72
Líneas de indigencia: gasto anual per cápita	438	270	237	248	296	241	234	245	245	460	263
Líneas de pobreza: gasto anual per cápita	876	540	474	496	592	482	468	490	490	920	526

Anexo E

ESTIMACIONES DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA QUE SE OBTIENEN, PARA CADA PAIS, DE LOS DATOS ORIGINALES^a DE LAS ENCUESTAS DISPONIBLES ALREDEDOR DE 1970

(Porcentajes del total de hogares cubiertos por cada encuesta)

	Nombre de la encuesta	Organismo ejecutor	Cobertura ^b	Año	Distribución por niveles de:					
					Ingreso total del hogar		Ingreso per cápita del hogar		Consumo per cápita del hogar	
					Po-bre-za	Indi-gen-cia	Po-bre-za	Indi-gen-cia	Po-bre-za	Indi-gen-cia
Argentina	Encuesta sobre Presupuestos Familiares	INDEC/ECIEL	AM	1970	1.8	0.3				
	Encuesta de Empleo y Desempleo	INDEC	AM	1970	2.3	0.4	5.0	0.4		
Brasil	Censo de Población		N	1970	63.5	35.6				
	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios	IBGE	N	1972	55.9	33.6				
			U	1972	46.0	20.0				
Colombia	Encuesta de Presupuestos Familiares	CEDE/ECIEL	U(4CP)	1967	39.6	5.3				
			AM	1967	32.2	4.6			23.8	3.8
	Encuesta de Hogares	DANE	N	1970	64.7 ^c	38.2 ^c				
			U	1970	52.6 ^c	25.2 ^c				
	Encuesta Nacional de Hogares - Etapa 2	DANE	U(7CP)	1970	26.0	6.0				
			N	1972	81.2 ^d	64.3 ^d	75.6 ^d	57.4 ^d		
	Estudio sobre la Distribución de los Servicios Básicos	CCD/Bco.Mundial	N	1974			65.3	36.9		
U			1974			60.1	32.2			
Encuesta Nacional de Hogares - Etapa 9	DANE	U	1975	66.4 ^d	37.2 ^d					
Costa Rica	Encuesta de Hogares por Muestreo	DGEC	N(NA)	1967	29.2 ^d	11.4 ^d	29.2 ^c	12.7 ^d		
			U(NA)	1967	28.2 ^d	8.9 ^d	29.5 ^c	10.4 ^d		
	Séptima Encuesta de Hogares por Muestreo	DGEC	U(NA)	1971	26.4 ^d	6.8 ^d	28.2 ^c	8.7 ^d		
			N	1971	24.3	10.4	27.9	5.7		
	Encuesta de Presupuestos Familiares	IECES	U	1971			16.2	3.0		
Chile	Encuesta Nacional sobre Ingresos Familiares	INE	N	1968	29.5	9.1				
			U	1968	16.6	4.2				
			AM	1968	9.9	1.9				
			AM	1968	8.2	1.6			8.7	1.1
Honduras	Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares	DGEC	N	1967	77.4	64.9				
			U	1967	52.2	18.6				
			AM	1967	37.0	12.7				
México	Estudio de Ingresos y Gastos de las Familias	BCOMEX.SA	N	1967	39.0	15.6			30.1 ^e	5.9 ^e
			U	1967	24.0	5.7				
Perú	Encuesta de Presupuestos Familiares	CISEPA/ECIEL	AM	1968	17.7	4.5			12.4	1.9
			U	1970	31.8	14.3				
	Encuesta de Hogares	OTEMO	AM	1970	23.7	7.2				
			N	1972	60.1	38.7				
			U	1972	36.7	14.8				
Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos	ENCA	AM	1972	19.2	2.8	20.8	6.0	17.9	1.0	
Uruguay	Encuesta de Presupuestos Familiares	U de R/ECIEL	AM	1967	13.4	4.2				
			AM	1968	28.2 ^d	8.6 ^d				
Venezuela	Encuesta de Presupuestos Familiares	BCV/ECIEL	AM	1966	5.6	0.8			9.6	1.2
			U	1970	22.3	7.8				
	Estudio del Mercado Real de Vivienda en Venezuela	BNA y P	AM	1970	10.3	3.0				
Encuesta de Hogares	DGEC	N	1971	28.8	10.5	28.0	11.7			

^aSin ajustar por subestimación ni por concepto de ingreso; ^bN: Total del país; U: Total de la población o de las áreas urbanas del país; AM: Area metropolitana de la capital o del núcleo urbano principal del país; (N) CP: (Número de) ciudades principales del país; (NA): Población no agrícola; ^cLa distribución es por niveles de ingreso del jefe del hogar; ^dLa distribución es por niveles de ingreso primario del hogar; ^eCorresponde a la distribución por niveles del consumo total del hogar.

BIBLIOGRAFIA

Aaron, H. y McGuire M. 1970, "Public goods and income distribution", *Econometrica*, Vol. 38, Nº 6, noviembre, 1970.

Ahluwalia, M., 1974, "Income inequality: some dimensions of the problem", en Chenery *et. al.*, *Redistribution with Growth*, publicado para el Banco Mundial y el Institute for Development Studies, Universidad de Sussex, Oxford University Press. Hay versión española: *Redistribución con crecimiento*, publicada para el Banco Mundial por Editorial Tecnos, Madrid, 1976.

Altimir, O., 1969 "La vivienda en la Argentina. Aspectos económicos. II. El mercado de viviendas y su financiamiento", *Estudios sobre la economía argentina*, Nº 5, Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, Buenos Aires.

Altimir, O., 1975, "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, Santiago.

Anand, S., 1977, "Aspects of poverty in Malaysia", *The Review of Income and Wealth*, New Haven, Series 23, número 1.

Andrews, F., y Crandall, R., 1976, "The validity of measures of self-reported well-being", *Social Indicators Research*, 3, Dordrecht, Holland, pp. 1-19.

Arellano, A. J., 1975, "Hacia una canasta de consumo mínimo", documento de discusión, ECIEL (Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana) — Estudio de Precios y Política Económica, Facultad de Ciencias Económica y Administrativas del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Santiago.

Argentina, Comité Coordinador de Encuestas de Costo de Vida en el Interior, 1967a, *Indice de precios a nivel del consumidor (costo de vida) en la ciudad de Córdoba, 1966-1967*. Córdoba, 1967.

Argentina, Comité Coordinador de Encuestas de Costo de Vida en el Interior, 1967b, *Indice de precios a nivel del consumidor (costo de vida) en la ciudad de Mendoza, 1966-1967*. Mendoza, 1967.

Atkinson, A.B., 1975, *The economics of inequality*, Clarendon Press, Oxford.

Banco Mundial, 1975a, *Housing*, Sector Policy Paper, Washington.

- Banco Mundial, 1975b, *The assault on world poverty. Problems of rural development, education and health*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Bardhan, P.K., 1970, "On the minimum level of living and the rural poor", *Indian Economic Review*, Vol. V, N°1.
- Bauer, P.T. y Prest, A.R., 1973, "Income differences and inequalities", *Moorgate and Wall Street Journal*.
- Bell, C.L.G., y Duloy, John H., 1974, "Formulating a strategy", en *Redistribution with Growth*, publicado para el Banco Mundial y el Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Oxford University Press. Hay versión española: *Redistribución con crecimiento*, publicada para el Banco Mundial por Editorial Tecnos, Madrid, 1976.
- Bienefer, M., 1975, "The informal sector and peripheral capitalism: The Case of Tanzania", *Human Resources Research*, Institute of Development Studies Bulletin, Universidad de Sussex, febrero 1975, Vol. 6, N° 3.
- Bjerke, K., 1970, "Income and wage distributions – Part I: A survey of the literature", *The Review of Income and Wealth*, New Haven, Conn., Series 16, N°3.
- Braithwaite, S. N., 1968, "Real income levels in Latin America", *The Review of Income and Wealth*, New Haven, Conn., Series 14, N°2.
- Brasil, Fundação Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, *Anuário Estatístico do Brasil*, diversos años.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), 1969 y 1975, *Boletín Demográfico*, enero de 1969 y julio de 1975.
- CEPAL, 1975, *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, Cuaderno de la CEPAL N°3, Santiago.
- CEPAL, 1977, *Series históricas del crecimiento de América Latina*, Cuaderno Estadístico N° 3, Santiago.
- Cline, W.R., 1975, "Distribution and development. A survey of literature". *Journal of Development Economics*, Vol. I, N°4, pp. 359-400.
- Chenery, H., Ahluwalia, M.S., Bell, C.L.G., Duloy, J.H., y Jolly, R., 1974, *Redistribution with growth*, publicado para el Banco Mundial y el Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, Oxford University Press. Hay versión española: *Redistribución con crecimiento*, publicada para el Banco Mundial por Editorial Tecnos, Madrid, 1976.
- Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1978, *Boletín Mensual de Estadística*, "Índice nacional de precios al

- consumidor – Empleados”, varios números, entre ellos 318 (enero 1978), 322 (mayo, 1978), 324 (julio de 1978).
- Dandekar, V.M. y Rath, N., 1971, *Poverty in India: dimensions and trends*, Bombay.
- Drewnowski, J., 1970, “II. The level of living index – new version”, *Studies in the measurement of levels of living and welfare*, Report N° 70. 3, UNRISD, Ginebra.
- Drewnowski, J., (1977), “Poverty: Its meaning and measurement”, *Development and Change*, N°8, Londres, abril 1977, pp. 183-208.
- FAO, 1975, *Series de hojas de balance de alimentos (FSA)*, 1960-1975, Roma.
- FAO, 1963, *Tercera encuesta alimentaria mundial*, Estudio N° 11 Básico, Roma.
- FAO, 1969, *Provisional indicative plan for agricultural development*, C 69/4, Roma, agosto de 1969.
- FAO/OMS, 1973, *Necesidades de energía y de proteínas*, Informe de un Comité Especial Mixto FAO/OMS de Expertos, Informe N°52, Serie de Informes Técnicos N°522, Roma.
- FAO/SIECA, 1974, *Perspectivas para el desarrollo y la integración de la agricultura en Centroamérica*, vol. II., Guatemala, mayo de 1974.
- Fishlow, A., 1972, “Brazilian size distribution of income”, *American Economic Review*, Vol. LXII, N°2, mayo de 1972.
- Foxley, A. Aninat, E., y Arellano, J.P., 1976, “Who benefits from government expenditures?” WEP Working Paper N°51, OIT, Ginebra.
- Franklin, N.N., 1967, “Concepto y evaluación de los niveles mínimos de vida”. *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 75, N°4, abril de 1967.
- Friedman, R.D., 1965, *Poverty: definition and perspective*, American Enterprise for Public Policy Research, Washington, D.C.
- Galbraith, J., 1958, *The affluent society* (Houghton Mifflin Company). Versión española de Carlos Grau Petit, *La sociedad opulenta*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1960.
- Ghai, D., y Alfthan, T., 1977, “On the principles of quantifying and satisfying basic needs”, en Ghai, Kahn, Lee y Alfthan, *The basic needs approach to development. Some issues regarding concepts and methodology*, OIT, Ginebra.
- Gilbert, M. y Kravis, I.B., 1954, *An international comparison of national products and the purchasing power of currencies – A Study of the*

- United States, the United Kingdom, France, Germany and Italy*, The Organisation for European Economic Co-operation, París.
- Grunwald, J. y Salazar-Carrillo, J., 1975, "Integración económica y comparaciones de precios y valores en la América Latina", *Ensayos ECIEL*, N°2, agosto 1975.
- Harrington, M., 1963, *The other America: Poverty in the United States*, The Macmillan Co., New York. Versión española de Emma Susana Sperati, *La cultura de la Pobreza en los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1963.
- Honduras, Dirección General de Estadística y Censos, 1970, *Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares 1967-1968*, Tegucigalpa, DC.
- Howe, H. 1974, *Estimation of the Linear and Guarantee Expenditure Systems: A Cross-Section Case of Colombia*, Ph. D. dissertation, Universidad de Pennsylvania.
- Informe Dag Hammarskjöld, 1975, sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional en *Development Dialogue*, Uppsala, N°1/2.
- JUNAC, (Junta del Acuerdo de Cartagena) *Grupo Andino: Distribución de ingresos y estructura del consumo (Area Urbana)*, J/PR/68.
- Kahn, A.R., 1976, *Basic needs: an illustrative exercise in identification and quantification with reference to Bangladesh*, OIT, Ginebra.
- Keynes, John M., 1936, *The general theory of employment, interest and money*, Macmillan and Co., Londres.
- Kravis, Irving B., Kenessey, Zoltan, Heston Alan, y Summers, Robert, 1975, *A system of international comparisons of gross product and purchasing power*, United Nations international comparison project: phase one, publicado para el Banco Mundial por the John Hopkins University Press, Baltimore y Londres.
- Lamale, Helen H., 1958, "Changes in concepts of income adequacy over the last century", *The American Economic Review*, vol. XLVIII, N°2, pp. 291-304.
- Lewis, O., 1966, *La vida. A Puerto Rican family in the culture of poverty - San Juan and New York*. Random House, Nueva York.
- Love, Roger and Oja Gail, 1977, "Low income in Canada", *The Review of Income and Wealth*, Series 23, N°1.
- Mabogunje, Akiu L., Misra R.P., y Hardoy, Jorge E., (1976), "Aspectos ambientales de los asentamientos humanos; estándares y criterios en la provisión de alojamiento", *Revista Interamericana de Planificación*, México, vol. X, N° 39.

- Marx, Karl, 1867, *El capital. Crítica de la economía política*, Tomo I. Versión española de W. Robles, Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- Marshall, Alfred, 1890, *Principles of economics*, Macmillan and Co., Ltd., Londres. Versión española de Emilio de Figueroa, *Principios de Economía*, M. Aguilar Editor, Madrid, 1948.
- Meerman, Jacob, 1977, *The distribution of public expenditure of educational and agriculture in Malaysia – methodological issues and a new approach*, Banco Mundial.
- Merton, R.K., 1957, *Social theory and social structure*, The Free Press, Illinois.
- México, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, 1964, *Memoria de los Trabajos 1964*, México, D.F.
- México, Dirección General de Estadística, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, diversas ediciones.
- Miller, S.M., Rein, M., Roby, P., y Gross, B., 1967, “Poverty inequality and conflict”, *Annals of the American Academy of Political Science*, Philadelphia, N° 373.
- Musgrove, Philip y Howe, Howard, 1973, “Estudio de consumo e ingreso familiar”, ECIEL (versión revisada, 1º abril 1973).
- Musgrove, Philip, 1976, “Income and spending of urban families in Latin America: The ECIEL consumption study” (versión mimeografiada).
- Musgrove, Philip, y Ferber, Robert, 1976, *Finding the poor. Identifying poverty households in Bogota, Medellin and Lima*. ECIEL.
- Myrdal, Gunnar, 1968, *Asian drama. An inquiry into the poverty of nations*, Twentieth Century Fund, Nueva York.
- Myrdal, Gunnar, 1972, “The world poverty problem”, en *Against the stream. Critical Essays in Economics*, Pantheon Books, Nueva York.
- Naciones Unidas, 1970, *Un sistema de cuentas nacionales*, Serie F N°2, Rev.3, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.69.XVII.3.
- Naciones Unidas, 1972, *A Draft System of Statistics of the Distribution of Incomes consumption and accumulation*, E/CN.3/425, 3 de febrero de 1972.
- Naciones Unidas, 1972, Comité de Planificación del Desarrollo, *Informe sobre el 8º período de sesiones*, 10 al 20 de abril de 1972, E/5126, Nueva York.

Naciones Unidas, 1977, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Estudio mundial de la vivienda 1974*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/75.IV.8.

Nun, José, 1969, "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal", *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. V, N°2, pp. 178-236.

Oficina Internacional del Trabajo, 1972, *Employment incomes and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*, Ginebra.

Oficina Internacional del Trabajo, 1976, *Empleo, Crecimiento y Necesidades Esenciales, Problema Mundial*, Memoria del Director General de la OIT, Conferencia Mundial tripartita sobre el empleo, la distribución de los ingresos, el programa social y la división del trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976.

Oficina Internacional del Trabajo, 1977, *Meeting Basic Needs, Strategies for Eradicating Mass Poverty*, Ginebra.

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

Perú, Ministerio de Agricultura, 1975, *Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos*, P-ENCA NOS 11-12, Lima, Perú.

Prieto Durán, Rafael, 1977, "Gasto e ingreso familiar urbano en Colombia", *Ensayos ECIEL*, Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana, Washington, N°4, agosto 1977.

Pyatt, Graham, 1975, *On the interpretation and disaggregation of Gini coefficients*, Centro de Investigación para el Desarrollo, BIRF, Washington.

Quijano, Aníbal, 1966, *Notas sobre el concepto de marginalidad social* (Borrador para discusión), CEPAL.

Quijano, Aníbal, 1971, *Polo marginal de la economía y mano de obra marginalizada*, CEPAL.

Rein, Martin, 1970, "Problems in the definition and measurement of poverty", en P. Townsend (ed.): *The concept of poverty*. American Elsevier Publishing Company, New York.

Ribeiro, Darcy, 1971, "El desafío de la marginalidad", *Revista Estudios Internacionales*, Año IV, N°16, enero-marzo 1971.

Rosenbluth, Guillermo, 1963, *Problemas socioeconómicos de la marginalidad y la integración urbana*, Universidad de Chile, Escuela de Economía, Santiago.

Rosenbluth, Guillermo, 1976, "La vivienda en América Latina: Una

- visión de la pobreza crítica”, CEPAL/Borrador/DS 142, julio de 1976.
- Rowntree, S., 1901, *Poverty: a study of town life*, Macmillan, Londres.
- Runciman, W.G., 1966, *Relative deprivation and social justice*, Berkeley University of California Press.
- Sawyer, Malcolm C., 1975, *Poverty in some developed countries*, Information Paper presented to the Fourteenth General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Finlandia.
- Selowsky, Marcelo, 1976, “The distribution of public services by income groups – a case study of Colombia”, Part I (Electricity, Water, Sewage), versión preliminar. Centro de Investigación para el Desarrollo, Banco Mundial.
- Sen, Amartya, 1976, “Poverty: an ordinal approach to measurement”, *Econometrica*, vol. 44, Nº2, marzo 1976.
- Sen, Amartya, 1978, “Three notes on the concept of poverty”, Income Distribution and Employment Programme, WEP 2-23/WP 65, Working Paper, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Servicio Nacional de Salud (Chile), 1974, *Frecuencia y porciones de alimentos según recomendación*, Sección Nutrición, Sub Departamento de Fomento de la Salud.
- Smith, Adam, 1776, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Ed. by Edwing Cannan from text of 5th. ed. Modern Library, New York, 1904. Hay versión española de Gabriel Franco: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1958.
- Souza, Paulo R., y Tokman, Víctor E., 1978, “El sector informal urbano en América Latina”, en PREALC, Oficina Internacional del Trabajo, *Sector informal: funcionamiento y políticas*, Santiago, Capítulo 2, págs. 25-38.
- Streeten, Paul, 1972, *The frontiers of development studies*, John Wiley and Sons, Nueva York.
- Streeten, Paul, 1977a, *Basic needs: an issues paper*, Centro de Investigación para el Desarrollo, Banco Mundial, Bellaggio, Italia, 1977.
- Streeten, Paul, 1977b, “The distinctive features of a basic needs approach to development”, *Basic Needs Papers Nº 2*, Banco Mundial, 1977.
- Sukhatme, P.V., 1970, “Incidence of protein deficiency in relation to different diets in India”, *British Journal of Nutrition* 24 (1970), páginas 447-487.

Szal, Richard J., 1977, "Poverty: measurement and analysis", *Income Distribution and Employment Programme*, WEP 2-23/WP 60, Working Paper, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Tabak, Fanny, 1973, "Vivienda y política de desarrollo urbano en el Brasil", *Revista Interamericana de Planificación*, Volumen VII, Nº27, septiembre de 1973.

Tejo Jiménez, Pedro, 1976, "Un método para estimar consumos mínimos de alimentos para los países de América Latina" (CEPAL/EST/Borrador/150), Proyecto Conjunto CEPAL/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento sobre Medición y Análisis de la Distribución del Ingreso en Países de América Latina.

Townsend, Peter, 1970, "Measures and explanations of poverty in high income and low income countries: the problems of operationalizing the concepts of development, class and poverty", en P. Townsend (ed.) *The concept of poverty*, American Elsevier Publishing Company, Nueva York.

Townsend, Peter, (1974), "Poverty as relative deprivation: resources and style of living", en Dorothy Wedderburn (ed.), *Poverty, inequality and class structure*, Cambridge University Press.

Ul Haq, Mahbub, 1976, *The poverty curtain: choices for the Third World*, Columbia University Press.

Ullman Chiswick, Carmel, 1976, "Income distribution in Thailand. Measuring Poverty", Centro de Investigación para el Desarrollo, Banco Mundial.

U.S. Department of Health, *Education and Welfare Social Security Administration*, 1975, Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement.

U.S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, 1960, "Estimating equivalent incomes or budget costs by family type", *Monthly Labor Review*, Vol. 83, Nº 11.

Utría, Rubén D., 1966a, "El problema de la vivienda y las condiciones del desarrollo latinoamericano", CEPAL (versión preliminar mimeografiada).

Utría, Rubén D., 1966b, "Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Naciones Unidas, Vol. XI, Nº2.

Van Herwaarden, F., Kapteyn, A., y Van Praag, B., 1977, "Twelve thousand individual welfare functions: a comparison of six samples in Belgium and the Netherlands", *European Economic Review*, Vol. 9, Nº 3, agosto de 1977.

Vekemans, Roger, 1969, "La marginalidad en América Latina: un ensayo de conceptualización", DESAL, Santiago.

Weisbrod, B.A. y Hansen, W.L., 1968, "An income-net worth approach to measuring economic welfare", *American Economic Review*, Vol. LVIII, N° 5, pp. 1315-19.

Wolfe, Marshall, 1977, *La pobreza como fenómeno social y como problema central de la política de desarrollo*, ECLA/DRAFT/DS/133, Santiago.

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that this is crucial for ensuring transparency and accountability in the organization's operations.

2. The second part of the document outlines the various methods and tools used to collect and analyze data. It highlights the need for consistent and reliable data collection processes to support informed decision-making.

3. The third part of the document focuses on the role of technology in data management and analysis. It discusses how modern software solutions can streamline data collection, storage, and reporting, thereby improving efficiency and accuracy.

4. The fourth part of the document addresses the challenges associated with data management, such as data quality, security, and privacy. It provides strategies to mitigate these risks and ensure that data is used responsibly and ethically.

5. The final part of the document concludes by summarizing the key findings and recommendations. It stresses the importance of ongoing monitoring and evaluation to ensure that data management practices remain effective and aligned with the organization's goals.

CUADERNOS DE LA CEPAL

Nº 1

América Latina: El nuevo escenario regional y mundial

Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, señor Enrique V. Iglesias, en el decimosexto período de sesiones de la Comisión

Nº 2

Las evaluaciones regionales de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Evaluación de Quito. Resolución 320 (XV) de la CEPAL
Evaluación de Chaguaramas. Resolución 347 (XVI) de la CEPAL

Nº 3

Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981)

Nº 4

Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina

Separata de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional* (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 5

Síntesis de la evaluación regional de la Estrategia Internacional de Desarrollo

Este trabajo se presentó en versión mimeografiada en el decimosexto período de sesiones de la Comisión con la signatura E/CEPAL/1004

Nº 6

Dinero de valor constante. Conceptos, problemas y experiencias

Por Jorge Rose, funcionario de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL

Nº 7

La coyuntura internacional y el sector externo

Versión revisada de *El desarrollo latinoamericano y la coyuntura económica internacional*, segunda parte, capítulos I y II (E/CEPAL/981/Add.2)

Nº 8

La industrialización latinoamericana en los años setenta

Este trabajo apareció anteriormente en versión mimeografiada con la signatura ST/CEPAL/Conf.51/L.2

Nº 9

Dos estudios sobre inflación

La inflación en los países centrales. Este artículo está tomado del capítulo I del *Estudio Económico de América Latina, 1974*, (E/CEPAL/982)

América Latina y la inflación importada, 1972-1974. Por Héctor Assael y Arturo Núñez del Prado, funcionarios de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Nº 10

Reactivación del Mercado Común Centroamericano

Este Cuaderno refunde las partes más relevantes del documento (E/CEPAL/CCE/367/Rev.3, preparado por la Oficina de la CEPAL en México, y del Informe de la Décima Reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/CCE/369/Rev.1)

Nº 11

Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola

Por Germánico Salgado Peñaherrera, Consultor de la FAO

Este trabajo se presentó, con la signatura LARC/76/7(a) a la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina y a la Conferencia Latinoamericana CEPAL/FAO de la Alimentación que se realizaron en Lima del 21 al 29 de abril de 1976.

Nº 12

Temas del nuevo orden económico internacional

Este documento se publicó originalmente con el título "Temas de la UNCTAD IV", E/CEPAL/L.133, el 19 de abril de 1976.

Nº 13

En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior

Al reanimarse antiguas discusiones sobre la naturaleza del desarrollo regional y particularmente acerca de las relaciones entre la industrialización y el comercio exterior, se ha creído oportuno reunir en este Cuaderno algunos textos preparados por la CEPAL sobre este tema.

Nº 14

En torno a las ideas de la CEPAL

Problemas de la industrialización

Este volumen pretende continuar la tarea iniciada en el Cuaderno Nº 13, refiriéndose especialmente a los problemas de la industrialización latinoamericana.

Nº 15

Los recursos hidráulicos de América Latina

Informe regional

Este trabajo se presentó a la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y

el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua que se realizó en Lima, Perú, del 30 de agosto al 3 de septiembre de 1976.

Nº 16

Desarrollo y cambio social en América Latina

Este trabajo, preparado como contribución a la tercera evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo, compara los planteamientos políticos de los años cincuenta y siguientes en las áreas del desarrollo urbano, del desarrollo rural, de la educación y del empleo con los cambios reales, señala contradicciones, y formula algunas interrogantes para el futuro.

Nº 17

Evaluación de Guatemala

Resolución 362 (XVII) aprobada por CEPAL en su decimoséptimo período de sesiones, Guatemala, 1977

Nº 18

Raíces históricas de las estructuras distributivas en América Latina/A. Di Filippo
Atendiendo a la naturaleza de los distintos regímenes de propiedad, trabajo e intercambio heredados de la fase colonial, se analiza la constitución y desarrollo de las economías exportadoras de América Latina y sus repercusiones en materia de urbanización e industrialización. El objetivo básico de este ensayo es proveer un marco histórico-estructural para el análisis de la distribución del ingreso en las economías latinoamericanas contemporáneas.

Nº 19

Dos estudios sobre endeudamiento externo/Carlos Massad y Roberto Zahler

El Cuaderno Nº 19 contiene dos estudios. En el primero, "Financiamiento y endeudamiento externo de América Latina y propuestas de acción", se evalúa la magnitud y estructura de la deuda externa latinoamericana, tanto garantizada como no garantizada, y se señalan algunas propuestas de solución frente a este problema.

En el segundo "Inflación mundial y deuda externa: el caso del deflactor impropio", se critica la tendencia generalizada a suponer que la inflación mundial reduce el peso efectivo del servicio de la deuda externa, y se concluye que el tipo de cambio social, y no la inflación externa, es el mejor deflactor para medir esa carga desde el punto de vista del país deudor.

Nº 20

Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina/E/CEPAL/1027

En este Cuaderno se analizan los principales rasgos del desarrollo económico y social de América Latina en los últimos 25 años, mediante un enfoque crítico de

la magnitud y profundidad de la transformación productiva y social, y la identificación de las características generales más relevantes del estilo de desarrollo que prevaleció en ese período; se examinan en forma esquemática los principales objetivos, metas y orientaciones de la política económica formulados por los países de la región en los planes de desarrollo de los años setenta, e incluye proyecciones demográficas hacia el año 2000 y proyecciones macroeconómicas para los países no exportadores de petróleo en el decenio de 1980

Nº 21

25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975

Este Cuaderno pasa revista a los rasgos principales de la evolución de la agricultura latinoamericana en el marco de las economías nacionales, a la producción y el abastecimiento agrícolas, al desarrollo de la agricultura en relación con el sector externo, a los problemas planteados en la utilización de los recursos productivos y sus rendimientos, y a los aspectos institucionales básicos de la estructura agraria.

Nº 22

Notas sobre la familia como unidad socioeconómica/Carlos A. Borsotti

Se analiza el papel de las familias, en cuanto unidades socioeconómicas, en la producción social y en la reproducción cotidiana y generacional de los agentes sociales, destacándose las variaciones en sus estrategias de vida y en sus modelos socio-organizativos, según las situaciones de clase a las que pertenecen.

El objetivo básico es proponer algunas hipótesis conceptuales y metodológicas para vincular a las unidades familiares, como grupos focales y estratégicos de las políticas de desarrollo social, con la estructura de la sociedad y los estilos de desarrollo.

Nº 23

La organización de la información para la evaluación del desarrollo/Juan Sourrouille

Este trabajo examina algunos de los problemas vinculados a la forma de organizar la información para evaluar el proceso de desarrollo económico y social. El tema se aborda aquí desde tres perspectivas distintas: el uso de las concepciones sistemáticas como marco de coherencia de los planes estadísticos, la búsqueda de un indicador sintético de los resultados del proceso de desarrollo, y la definición de un conjunto de indicadores que faciliten la evaluación de ese proceso en sus distintas facetas o áreas de interés.

Nº 24

Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina/Alberto Fracchia

Este trabajo aporta antecedentes relativos a las cuentas nacionales en América Latina y propone un sistema de índices de precios y cantidades adecuado a los países de la región, sobre la base del propuesto por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas.

Nº 25

Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera

En este Cuaderno se examinan los principales rasgos del desarrollo económico y social del Ecuador, durante lo que ha transcurrido del decenio de 1970, especialmente considerando los efectos que se han derivado de la producción y exportación de petróleo del país.

Nº 26

Las transformaciones rurales de América Latina ¿Desarrollo social o marginación?

Este Cuaderno, preparado por el Proyecto Interdisciplinario de Desarrollo Social Rural, contiene un diagnóstico e interpretación de las principales transformaciones de la economía y la sociedad rurales en los últimos años en América Latina, un análisis de los posibles escenarios futuros y un examen de los grandes problemas que enfrentan las diversas estrategias para lograr un efectivo avance hacia los objetivos de desarrollo social establecidos por los gobiernos en la Estrategia Internacional de Desarrollo y en las Evaluaciones de Quito, Chaguaramas y Guatemala.