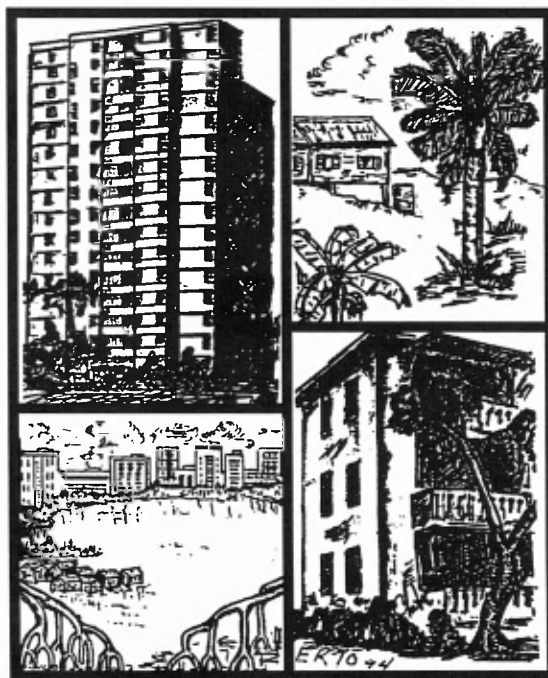


**LA POBREZA
EN
PUERTO RICO
Y
AMÉRICA LATINA**



1994

Escuela Graduada de Administración Pública
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico

DISEÑO Y DIBUJO DE PORTADA: Emérito Rivera Torres

TIPOGRAFÍA: HRP Studio

PUBLICACIÓN BIANUAL DE LA
ESCUELA GRADUADA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
COLEGIO DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS

VOLUMEN

26

EDICIÓN
ESPECIAL

1993-94

Dr. Norman Maldonado

Presidente

Universidad de Puerto Rico

Lic. Efraín González Tejera

Rector

Recinto de Río Piedras

Dr. José L. Méndez

Decano

Facultad de Ciencias Sociales

Dr. Mario Negrón Portillo

Director

Escuela Graduada de Administración Pública

JUNTA EDITORA

Carlos Alá Santiago Rivera

Beauregard González Ortiz

José A. Punsoda Díaz

Juan A. Moldes Rodríguez

Leonardo Santana Rabell

ADMINISTRADOR/EDITOR

Emérito Rivera Torres

Envíese la correspondencia a:

Administrador

Revista de Administración Pública

PO Box 21839

San Juan PR 00931-1839

Las opiniones, juicios o apreciaciones emitidas en los artículos son entera responsabilidad de sus autores y no representan las de la Escuela Graduada de Administración Pública, la Revista o la Universidad de Puerto Rico.

SUSCRIPCIÓN ANUAL: \$4.00 • NÚMEROS INDIVIDUALES: \$2.50 • EDICIONES ESPECIALES: \$5.00 (U.S.).
Los pagos se efectuarán por adelantado en **GIRO POSTAL** o **CHEQUE** a nombre de: **UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO**.

ÍNDICE

	Página
Presentación	vii
INTRODUCCIÓN	
LEONARDO SANTANA RABELL	xi
CONCEPTOS Y MEDIDAS DE LA POBREZA	
Sobre conceptos y medidas de pobreza.	
AMARTYA K. SEN	3
Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza.	
CEPAL-PNUD	37
Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina.	
PNUD	71
Hacia una crítica de la medición de la pobreza.	
WALDEMIRO VÉLEZ CARDONA	95
ACCIONES PARA COMBATIR LA POBREZA	
Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza.	
BERNARDO KLIKSBERG	121
La gerencia social: una opción de gobierno abierto.	
RICARDO UVALLE BERRONES	137
El ajuste en su laberinto: fondos sociales y política social en América Latina.	
EDUARDO S. BUSTELO Y ERNESTO A. INSUANI	153
The American Debate on Poverty: The Neoliberal Attack on the Welfare State and the Challenge for the Community-Action Movements in the '90s.	
EDUARDO APONTE	165
Puerto Rican Political Parties and Poor Communities: The Erosion of the Political Parties' Social Base.	
JORGE BENÍTEZ NAZARIO	185

El problema de la pobreza en Puerto Rico CONSEJO DESARROLLO ESTRATÉGICO, P.R.	201
Partidos y política pública ante la situación socioeconómica de Puerto Rico. EDGARDO MELÉNDEZ	235
La migración dominicana indocumentada a Puerto Rico: ¿marginación o movilidad social? VANESSA PASCUAL MORÁN	275
Poblaciones excedentes en Puerto Rico: consideraciones en torno al trabajo y la ampliación de los derechos sociales. MADLINE ROMÁN	305
Apuntes hacia un analisis crítico de la relación entre desempleo y criminalidad. BERNICE E. TAPIA	313
El Estado Benefactor y la pobreza en la mujer puertorriqueña. LUISA HERNÁNDEZ ANGUEIRA	319
RESUMEN Y CONCLUSIONES	
La pobreza de un concepto: reflexiones finales. JOSÉ A. PUNSODA DÍAZ	331
DOCUMENTOS	
SEMINARIO SOBRE EL PROBLEMA DE LA POBREZA EN PUERTO RICO [1970]	
(Selección de ponencias)	
Editorial.	343
La pobreza y sus implicaciones para la administracion publica. RAFAEL ALONSO ALONSO	345
Desarrollo politico y pobreza. JORGE MORALES YORDÁN	351
Aspectos económicos de la pobreza. LUIS F. SILVA RECIO	365
Concomitantes psicológicos de la pobreza. CARLOS ALBIZU-MIRANDA, NORMAN MATLIN, CARLOS VARONA	385
Resumen y recomendaciones al <i>Seminario sobre el Problema de la Pobreza en Puerto Rico.</i> ROBERT W. ANDERSON	391

**CONCEPTOS
Y
MEDIDAS
DE LA
POBREZA**

MAGNITUD Y EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN AMERICA LATINA*

PNUD**

I. EVOLUCIÓN 1986-1990, SEGÚN LA MEDICIÓN INTEGRADA DE LA POBREZA

Al inicio de los noventa, los indicadores de pobreza reflejan la crisis económica y social que registra América Latina desde la década anterior. La mayoría de países de la región siguen inmersos en esa crisis en 1990, cuando el producto regional caerá casi uno por ciento (1%). Con ello, según cálculos de la CEPAL, el producto por habitante se reducirá por tercer año consecutivo, esta vez tres por ciento (3%). Los costos y el efecto de la crisis varían según los grupos sociales.

La mejor estimación que se puede hacer con la información disponible muestra que, según el método de medición integrada (MIP), en 1986 cerca de **250 millones** de personas se encontraban en condiciones de pobreza, esto es, 61 por ciento del total de los habitantes de América Latina. Se calcula que su número aumentó a 270 millones en 1990, 62 por ciento en términos porcentuales (véase el cuadro 1).

La estimación para 1986 por tipo de pobreza muestra que la crónica o total es la más importante. Los pobres crónicos son aquellos cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer necesidades esenciales de consumo corriente (línea de pobreza, LP) y de manera simultánea sufren carencias de tipo más estructural (necesidades básicas insatisfechas, NBI). En 1986 representaban 32 por ciento y en 1990 uno de cada tres latino-

* Este documento ha sido reproducido de *Comercio Exterior* (Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., México) 42:4 (abril 1992):380-392. El mismo ha sido ligeramente editado para conformarlo con el estilo y formato de la *Revista de Administración Pública*; por razones de espacio no se incluyen las gráficas que acompañaban el escrito original. [N. del E.].

** *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*. Se reproduce en su mayor parte, de *Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, Desarrollo sin pobreza* (PNUD, Bogotá, 1990, 234 pp.), presentado a la *II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Quito, Ecuador (20 - 23 de noviembre de 1990). Los incisos sobre el índice de pobreza por ingresos y las características demográficas y ocupacionales de los pobres son traducciones de Julio Boltvinik de la versión ampliada en inglés, del mismo libro: *Development Without Poverty*, Bogotá, (en prensa). *Comercio Exterior* hizo modificaciones editoriales. [Nota en el original].

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA: ESTIMACIÓN DE LA POBREZA EN 1986-2000 SEGÚN DIVERSOS MÉTODOS
(miles de personas y porcentajes)

	1986		1990		1995		2000	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%	Personas	%
POBLACIÓN TOTAL	402 471	100.0	437 178	100.0	481 560	100.0	526 270	100.0
MEDICIÓN INTEGRADA DE LA POBREZA								
No pobres	154 902	39.0	167 002	38.2	194 309	40.0	229 980	43.7
Pobres	247 569	61.5	270 176	61.8	287 251	59.7	296 290	56.3
Crónicos	128 791	32.0	143 394	32.8	147 598	30.7	143 672	27.3
Sólo bajo la línea de pobreza	46 333	11.5	60 331	13.8	72 956	15.2	88 413	16.8
Sólo con necesidades básicas insatisfechas	72 445	18.0	66 451	15.2	66 696	13.9	64 205	12.2
ESTIMACIONES SEGÚN OTROS MÉTODOS								
El de la línea de la pobreza	175 124	43.5	203 275	46.6	220 554	45.8	232 085	44.1
El de las necesidades básicas insatisfechas	201 236	50.0	209 845	48.0	214 294	44.5	207 877	39.5

Fuente: Cálculos propios con base en las tendencias observadas y en las proyecciones de población del Centro Latinoamericano de Demografía.

americanos se encuentra en esta situación.

También se estima que los pobres sólo por ingresos corrientes (**LP**) se elevaron en la segunda mitad de los ochenta: en 1986 se acercaban a **12 por ciento** y cuatro años después ascendieron a **14 por ciento**. Éstos son mayoritariamente los “nuevos pobres” surgidos por los efectos de la recesión y el ajuste. En contraste, los pobres sólo por necesidades básicas insatisfechas (**NBI**) disminuyeron tres puntos porcentuales en el período 1986-1990: de 18 a 15.2 por ciento.

En resumen, la evolución reciente de la pobreza muestra dos tendencias: los pobres por ingresos corrientes se elevaron de 43 por ciento en 1986 (175 millones de habitantes) a 47 por ciento en 1990 (204 millones), en tanto que los pobres con carencia de tipo más estructural (**NBI**) —viviendas de mala calidad, hacinamiento, inasistencia escolar, falta de acceso a los servicios públicos básicos— disminuyeron en dos puntos porcentuales (de **50 a 48%**). Estas distintas dinámicas explican las variaciones observadas en los tres tipos de pobreza.

II. PERSPECTIVAS DE LA POBREZA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

La evolución del número de pobres y el grado de incidencia de la pobreza durante el decenio de los noventa en América Latina dependerá en gran medida del crecimiento del **PIB** per cápita, el sentido y la eficiencia de la intervención estatal y el comportamiento de la distribución del ingreso.

De acuerdo con las tendencias de la actividad económica y las proyecciones de población del Centro Latinoamericano de Demografía (Celade), se definen dos escenarios del crecimiento del **PIB** per cápita regional en esta década. En el primero se prevé un ritmo promedio anual de 1.3 por ciento —nivel significativamente inferior al alcanzado por las economías de mayor crecimiento antes de la crisis de la deuda—; en el segundo, su estancamiento, porque persistiría el pobre desempeño de la mayoría de las economías de la región y el **PIB** per cápita se mantendría constante.

En el marco de estos escenarios se realizaron, por el método de medición integrada (**MIP**), dos proyecciones sobre la posible evolución de la pobreza en América Latina durante los noventa. Se tomaron en cuenta otras variables, como la distribución urbano-rural proyectada de la población y las tendencias evolutivas del grupo de habitantes pobres por **NBI**. Además, se supuso que no habrá cambios en la distribución del ingreso.

En el primer escenario (véase el **Cuadro 1**), el grado de incidencia de la pobreza baja lentamente de 1990 a 1995 (de **61.8% a 59.7%**) y en la

segunda mitad del decenio cede en más de tres puntos porcentuales. Así, la cifra absoluta de pobres rondaría los 300 millones de personas en el año 2000: 56 por ciento de la población total. En esta estimación, la pobreza crónica muestra un descenso más acelerado que los otros tipos de ese flagelo: de casi 33 por ciento en 1990, los pobres crónicos disminuirán a menos de 31 por ciento en 1995 y en el 2000 a poco más de 27 por ciento. En igual sentido, el grado de incidencia de los pobres sólo por **NBI** bajará tres puntos porcentuales a lo largo de la década y al final representará alrededor de 12 por ciento. Los pobres por ingreso corriente son los únicos que elevarán su participación tres puntos porcentuales: de casi 14 por ciento en 1990 a 17 por ciento en el año 2000. De forma global, en los noventa la pobreza asociada a necesidades de tipo más estructural (**NBI**) tiende a ceder más rápidamente (de **48%** en 1990 baja a **39.5%** en el 2000) que la relacionada con los ingresos corrientes (que sólo disminuye dos puntos y medio).

En el segundo escenario la evolución del grado de incidencia de la pobreza es más pesimista: el número de pobres para el año 2000 se estima en 312 millones; los índices de pobreza caen sólo 2.5 puntos porcentuales. En 1995 el porcentaje de pobres será de 61 por ciento y en el año 2000 de 59 por ciento. De seguirse este escenario alternativo en el último año se tendrán 15.8 millones de pobres más que en el escenario de crecimiento moderado. La pobreza crónica continuará afectando a 30 por ciento de la población de América Latina; los pobres sólo por ingresos (**LP**) pasarán de 14 a 16 por ciento en el período 1990-2000 y los pobres sólo con **NBI** se reducirán poco menos de tres puntos porcentuales.

Las proyecciones para el año 2000 basadas en la metodología de la línea de la pobreza señalan que en el escenario optimista habría 232 millones de pobres (**44%**), frente a 245 millones (**47%**) en el pesimista. Se proyectó adicionalmente un tercer escenario aún más pesimista: que el **PIB** per cápita durante los noventa decrecerá igual que en los ochenta, con lo cual los pobres por **LP** representarían poco más de 50 por ciento de la población. La pobreza por **NBI** sería de 208 millones (**39.5%**) en el primer escenario y de 226 millones (**43%**) en el segundo.

III. AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA POR INGRESOS, 1970-1986

En 1970, 40 por ciento de los hogares y 47 por ciento de las personas vivían en condiciones de pobreza por ingresos. La evolución de la incidencia de ésta en América Latina según el enfoque de la línea de pobreza (**LP**) registra dos tendencias en 1970-1986:

- a) En los setenta las magnitudes relativas se redujeron cinco (5) y seis (6) puntos porcentuales por hogares y por personas, respectivamente.
- b) En el período 1980-1986 la tendencia es regresiva, en cuanto que los índices tanto de hogares como de personas se elevaron dos puntos porcentuales.

Las magnitudes de la indigencia (nivel de ingresos que no permite comprar ni siquiera el mínimo de alimentos requerido) registraron un comportamiento similar al de la pobreza en los años 1970-1986: en 1970, 19 por ciento de los hogares de América Latina se encontraban en condiciones de indigencia, frente a 15 por ciento en 1980 y 17 por ciento en 1986.

El mejoramiento en las condiciones de vida de los hogares latinoamericanos durante los setenta fue más rápido en las áreas rurales que en las urbanas. En 1970 el porcentaje de hogares urbanos bajo la línea de pobreza era de 26 por ciento y el de indigencia, de 10 por ciento; en 1980 ambas cifras se habían reducido sólo un punto porcentual. En cambio, la incidencia de la pobreza rural según ingresos era de 62 por ciento y la indigencia, de 34 por ciento en el primer año, disminuyendo 8 y 6 puntos, respectivamente, durante el decenio.

En contraste, las áreas urbanas presentaron un aumento significativo de pobreza, no así las rurales. En 1980-1986 los hogares urbanos pobres pasaron de 25 a 30 por ciento y los indigentes de 9 a 11 por ciento. En ese período los niveles de pobreza rural bajaron de 54 a 53 por ciento y los hogares rurales indigentes aumentaron de 28 a 30 por ciento.

Argentina y Chile presentaban en 1970 los menores niveles de pobreza (8 y 17 por ciento de los hogares, respectivamente). En situación intermedia se encontraba Costa Rica (24%), Venezuela (25%) y México (34%). Con niveles de hogares en pobreza superiores a 40 por ciento estaban Colombia (45%), Brasil (49%), Perú (50%) y Honduras (65%). En todos los países estudiados las magnitudes relativas de la pobreza son (y han sido) más altas en las áreas rurales que en las urbanas.

De 1970 a 1980, con excepción de Argentina, los niveles de pobreza se redujeron en los países estudiados hasta diez puntos porcentuales (Argentina registró un ligero crecimiento al pasar de 8 a 8.6%). Sin embargo, los cambios observados se explican más por la disminución de la pobreza rural que por lo sucedido en los centros urbanos. En efecto, la incidencia de la pobreza rural decayó en todos los países estudiados (incluyendo Argentina), mientras que esto no sucedió en forma generalizada en las áreas urbanas: en Argentina, Costa Rica y Perú los niveles se elevaron entre 2 y

7 puntos porcentuales en el decenio de los setenta.

De 1980 a 1986 los hogares bajo la línea de pobreza aumentaron su participación en casi todos los países estudiados; sólo se redujeron en Colombia, México y Panamá, pero apenas un punto porcentual. En el caso de México las observaciones comparadas corresponden a 1977-1984, período que combina cuatro años de auge económico con tres de crisis. En general, los índices de pobreza aumentaron más rápidamente en las naciones que a principios de los ochenta presentaban índices bajos, como Argentina y Uruguay. Además, el empobrecimiento fue más drástico en las áreas urbanas que en las rurales.

La evolución de los hogares bajo la línea de indigencia en el período 1970-1986 fue similar a la registrada en la incidencia de la pobreza. La pobreza por ingresos guarda una estrecha relación con los niveles del **PIB** per cápita. Resulta interesante comparar algunos países. Mientras que Argentina y México tienen niveles similares del **PIB** per cápita en términos de **ppa**, la pobreza mexicana es casi dos veces superior que la argentina. Aún más contrastante son Brasil y Costa Rica; el primero tiene un **PIB** per cápita mucho más alto que el segundo, pero su pobreza es 66 por ciento mayor. La explicación de estas desviaciones del patrón latinoamericano debe buscarse, sobre todo, en las diferentes desigualdades en la distribución del ingreso. En efecto, mientras que Brasil muestra coeficientes de Gini superiores a 0.5 en todas sus áreas geográficas, los de Costa Rica son de alrededor de 0.36. La diferencia entre Argentina y México, sin embargo, no se puede explicar así, puesto que los coeficientes del segundo son más bajos que los del primero.¹ La explicación vendría, más bien, de un costo de la línea de pobreza (en dólares de **ppa**) más alto en México que en Argentina.

Brasil es la nación con mayor número de pobres por ingresos: 62.3 millones, que corresponden a 36 por ciento del total de los 175.1 millones existentes en la región. En México hay 30 millones (17.1%), en Colombia 12.8 (7.3%), en Perú 11.9 (6.8%), en Guatemala 6 (3.4%), en Venezuela 5.7 (3.3%) y en Argentina 4.9 (2.8%). En Uruguay y Costa Rica los pobres por ingresos son del orden de 900,000 y 700,000, respectivamente, que no llegan a representar 1 por ciento de los pobres latinoamericanos. En los restantes diez países habitan 39.2 millones de personas pobres, más de una quinta parte del total regional.

¹ Véase CEPAL/PNUD, *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, RLA/86/004.

IV. ÍNDICES DE LA POBREZA POR INGRESOS

En esta sección se complementa el análisis de la incidencia de la pobreza, presentado en la sección anterior, con otras medidas formuladas para detectar la intensidad de la pobreza y al mismo tiempo estima el esfuerzo relativo que un país tiene que realizar para eliminarla.

El índice de intensidad de la pobreza (**I**) expresa la brecha promedio de ingreso de los pobres como una proporción de la línea de pobreza. Indica, en promedio, qué tan pobres son los pobres. En el **Cuadro 2** se presentan los valores de **I** —y su promedio ponderado— de diez países en 1970, 1980 y 1986. Con base en estos datos se estimaron ecuaciones de regresión —en las cuales se obtuvieron coeficientes de correlación muy altos— entre los valores de **H** e **I** que permitieron estimar **I** para el resto de los países latinoamericanos y por tanto para la región en su conjunto.

Mientras que la intensidad decreció de 1970 a 1980 (de **45.4** a **43.2%**), de 1980 a 1986 aumentó hasta alcanzar 46.1 por ciento, cifra superior a la de 1970. En promedio, los pobres de América Latina han tenido ingresos promedios equivalentes a 55 por ciento de la línea de pobreza, apenas por arriba de la línea de indigencia. La evolución de **I** sigue la misma ruta que la de **H**. Durante los setenta —años de rápido crecimiento económico— ambos decrecieron, pero en 1980-1986 —período de crisis severa— aumentaron. De esta evidencia se derivan dos implicaciones: **a**) como resultado de la crisis no sólo se incrementó la proporción de pobres, sino que éstos son más pobres incluso frente a 1970, y **b**) dado el incremento estimado de **H** de 1986 a 1990, así como su elevada correlación con **I** —tanto transversal como intertemporalmente—, se podría esperar un aumento adicional de **I**, aproximándose a 50 por ciento en 1990.

En el **Cuadro 2** también se puede ver la intensidad de la pobreza y su evolución en los diez países seleccionados. El rango de variación de **I** entre las naciones es mucho menor que el de **H**, pero sus valores nacionales van desde un mínimo de 30 por ciento en Uruguay hasta un máximo de 55 por ciento en Guatemala. Esto significa que los pobres del segundo país son casi dos veces más pobres que los del primero. Un caso dramático, dado el enorme volumen de personas involucradas y su alto nivel de **PIB** per cápita, es Brasil, cuya intensidad de pobreza (**48%**) sólo la supera Guatemala. En agudo contraste, Costa Rica, con un bajo **PIB** per cápita, tiene la segunda **I** más reducida: 38 por ciento, por abajo de Argentina y Venezuela. En general, la intensidad de la pobreza es mayor en las áreas rurales que en las urbanas, aunque las diferencias son pequeñas.

La evolución de este índice difiere entre países. **Cuatro** (Brasil, Costa Rica, Panamá y Venezuela) comparten el patrón latinoamericano: los

Cuadro 2
AMERICA LATINA: MEDIDAS DE INSUFICIENCIA DE INGRESO DE LOS POBRES DE DIEZ PAÍSES
1970, 1980 Y 1986

	Brechas de pobreza por ingresos [q(z—m)] como proporción de:											
	Incidencia de pobreza ¹			Todos los pobres en la línea de pobreza			Toda la población en la línea de pobreza			Ingreso de la población total		
	q/n (H)			qz (I)			nz (P)=H=Índice de pobreza				nm* (M)	
	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986
Argentina	8.0	8.7	13.0	26.0	32.0	39.0	2.1	2.8	5.1	1.0	1.0	1.0
Brasil	49.0	39.2	39.8	46.0	41.0	47.9	22.5	16.1	19.1	7.0	5.0	6.1
Colombia	45.0	38.6	37.9	49.0	46.0	45.0	22.1	17.8	17.1	8.0	5.0	6.0
Costa Rica	24.0	22.2	24.5	44.0	40.0	37.7	10.6	8.9	9.2	4.0	5.0	3.7
Guatemala	66.0	64.4	67.6	50.0	52.0	54.9	33.0	33.6	37.1	15.0	16.0	29.1
México	34.0	31.6	29.9	39.0	40.0	39.4	13.3	12.6	11.8	4.0	4.0	4.2
Panamá	36.0	36.4	33.9	45.0	44.0	46.4	16.2	16.0	15.7	6.0	5.0	5.6
Perú	50.0	46.1	51.8	55.0	50.0	46.0	27.5	23.2	23.8	12.0	11.0	13.4
Uruguay	12.0	10.6	14.9	25.0	28.0	30.0	3.0	3.0	4.5	1.0	1.0	2.0
Venezuela	25.0	22.0	26.6	38.0	36.0	38.5	9.5	7.9	10.3	3.0	3.0	3.9
Promedio	38.0	33.6	34.9	44.9	42.0	45.4	17.3	14.1	15.8	6.1	5.6	7.5
Otros países ²	46.6	47.6	50.7	47.3	47.5	48.7	22.0	22.6	24.7	--	--	--
América Latina	40.0	36.0	37.4	45.4	43.2	46.1	18.2	15.6	17.2	7.3 ²	6.4 ²	8.9 ²

q = número de hogares pobres.

z = línea de pobreza.

m = ingreso medio de los pobres.

n = población total (hogares).

m* = ingreso medio de la población total.

¹ Porcentaje de hogares.

² Calculado con base en un análisis de regresión.

Fuente: División de Estadísticas de la CEPAL

valores decrecen en la década de crecimiento y aumentan en el período de crisis. **Tres** (que incluyen países en posiciones extremas) muestran un incremento constante: Guatemala, Argentina y Uruguay. Colombia y Perú registran una disminución continua y, por último, en México se mantiene casi sin cambios a lo largo de todo el período analizado (que en este país cubre de 1968 a 1984, con punto intermedio en 1977).

Si se multiplica **H** por **I** se obtiene lo que algunos denominan el índice de pobreza (**P**), que refleja en un solo número la proporción de pobres y la intensidad de su pobreza. Se le puede concebir como la brecha de ingresos de todos los pobres [$q(z-m)$] estandarizada tanto por la población total como por la línea de pobreza (**nz**).² Como era de esperarse, en la región en conjunto su valor decrece de 1970 a 1980 (de **18.2** a **15.6%**) y después aumenta hasta alcanzar 17.2 por ciento en 1986. Como sucede con sus elementos componentes, **H** e **I**, de 1986 a 1990 se esperaba un incremento adicional que llevaría este índice a un nivel al menos igual que el de 1970. Y como con este índice se intenta lograr una medición global (sólo le hace falta tomar en cuenta la distribución de la pobreza entre los pobres), se puede concluir que la pobreza por ingresos en la América Latina de 1990 es, en términos relativos, al menos tan generalizada y severa como en 1970. Si se considera que el número absoluto de pobres por ingresos aumentó 40 millones, el diagnóstico se vuelve más grave.

El índice **P** tiene un rango de variación entre países más amplio que los dos anteriores: de 4.5 por ciento en Uruguay (el más bajo) a 37.1 por ciento en Guatemala (el más alto). Los contrastes entre los medios urbanos y rural son también señalados. Así, mientras que en Sao Paulo el índice es de 7.4 por ciento (aunque en Río de Janeiro es de **13.1%**), en las áreas rurales de Brasil alcanza 28.7 por ciento. En los extremos regionales se encuentran Montevideo, con 2.6 por ciento, y las áreas rurales de Guatemala, 42.1 por ciento.

La tercera medida, **M**, se refiere a la insuficiencia del ingreso de los pobres como proporción del ingreso total de los hogares. Su propósito es mostrar el esfuerzo relativo que se requiere para superar la pobreza por ingresos. Con base en una regresión entre **H** y **M**, con los datos de los diez países para cada año de observación, se calcula que el de América Latina en su conjunto era en 1986 superior al de 1970 y mucho mayor que el de 1980. Esto se explica por un doble efecto: el aumento de la brecha agregada de pobreza, que conforma el numerador de **M** y el de la disminución de los

² q = número de hogares pobres; z = línea de pobreza; m = ingreso promedio de los pobres; n = población total (hogares).

ingresos promedios de los hogares, que constituye el denominador, durante los años de crisis. La mitad de los países analizados tienen valores de **M** por debajo de cinco por ciento (**5%**) y tres por ciento, de alrededor de seis por ciento (**6%**); Perú y Guatemala alcanzan niveles de 13.4 y 29.1 por ciento respectivamente.

Una cuarta medida, **F**, expresa la brecha agregada de pobreza como proporción del ingreso de los hogares no pobres. Este índice tiene valores un poco por arriba de los de **M**, porque el denominador es más pequeño. La intención de **F** es mostrar la redistribución hipotética del ingreso de los hogares no pobres a los que sí lo son que se requeriría para que todos estos alcanzaran la línea de pobreza. La redistribución sería de sólo cuatro o cinco por ciento (**4 ó 5%**) del ingreso de los hogares no pobres en Venezuela y Costa Rica, de 38 por ciento en Guatemala y de 62 por ciento en sus áreas rurales, en agudo contraste con menos de uno por ciento (**1%**) en Buenos Aires y en Montevideo. En general, **F** es mucho más grande en las áreas rurales que en las urbanas, como consecuencia de una brecha agregada de pobreza más grande (el numerador) y un ingreso promedio más pequeño de los hogares no pobres (el denominador). Igualmente las áreas urbanas no metropolitanas requerirían transferencias internas más altas que las áreas metropolitanas.

Es necesario añadir una nota precautoria sobre la interpretación de los valores de **I**, **P**, **M** y **F**. Los índices muestran la proporción de diversas magnitudes macroeconómicas requeridas para llevar el ingreso de los pobres exactamente a la línea de pobreza, lo que daría como resultado una distribución del ingreso por completo igualitaria entre los pobres. Ello se puede concebir como un posible escenario que se alcanzaría destinando a cada hogar pobre transferencias en efectivo exactamente iguales a su brecha de ingresos, lo que precisaría de un sistema de información perfecta. En países como Venezuela y Costa Rica, donde la brecha agregada es menor que cinco por ciento (**5%**) del ingreso de los hogares no pobres (**F**), se podría pensar en un incremento del impuesto al ingreso (un promedio de **5%** de éste) para financiar esas transferencias. Sin embargo, el manejo de éstas (a cerca de **25%** de la población) exigiría, en primer lugar, una organización compleja y en segundo, podría alterar considerablemente los incentivos para trabajar. Así, aun en estos casos, donde el problema es menos agudo, el escenario en cuestión no sería nada realista. Cualquier otra estrategia (por ejemplo la referida al impulso de la economía popular) puede ayudar a muchos hogares a superar la pobreza, pero no puede generar una distribución completamente igualitaria del ingreso entre la población objetivo. Ciertos tipos de transferencias monetarias son

posibles en algunos países de América Latina, como lo muestra la experiencia chilena. Sin embargo, en este país se dirigió sólo a los muy pobres y, además, no pretendía aumentar su ingreso hasta la línea de la pobreza sino únicamente aliviar su situación. Para la mayor parte de los países de América Latina —aunque no necesariamente del Caribe— las transferencias monetarias desempeñarán un papel poco significativo en la superación de la pobreza. Siendo así, se puede esperar que la distribución del ingreso entre la población objetivo, que se logre con las políticas para combatir la pobreza, sea menos desigual que la actual, pero de ninguna manera totalmente igualitaria. Por tanto, el incremento del ingreso requerido para superar la pobreza será mucho mayor que el supuesto en las medidas **I, M** o **F**. La magnitud de ese incremento se puede calcular elaborando escenarios alternativos de la distribución del ingreso entre la población objetivo, como se miden, por ejemplo, con los coeficientes de **Gini**.

V. SITUACIÓN DE LA POBREZA EN ALGUNOS PAÍSES DE LA REGIÓN SEGÚN EL MÉTODO DE NBI

En esta sección se presenta un análisis del grado de incidencia de la pobreza en los ochenta, según el método de necesidades básicas insatisfechas (**NBI**), en 11 países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, la República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El grado de incidencia en esos 11 países es por demás heterogéneo (**Cuadro 3**). La proporción de personas pobres durante los ochenta presentó un mínimo de 27.7 por ciento (Argentina) y un máximo de 70.3 por ciento (Honduras).

En ese decenio, las naciones con menor incidencia por **NBI** (inferior a **30%** de las personas) fueron Argentina y Uruguay. En un rango intermedio (de **30** a **50%**) figuraron Colombia, Costa Rica y Venezuela. Con más de la mitad de la población en situación de pobreza aparecen Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y la República Dominicana (véase el **Cuadro 3**).

En todos los países estudiados el grado de incidencia de la pobreza por **NBI** es más alto por personas que por hogares, debido al mayor número de miembros de las familias pobres. Igualmente, los índices de pobreza rural son más altos que los urbanos.

Los países que disponen de información sobre el comportamiento de la pobreza por **NBI** en dos años muestran una tendencia a la disminución del grado de incidencia. Únicamente en Perú aumentaron los niveles de pobreza por **NBI**: dos puntos porcentuales de 1981 a 1985, sobre todo en

Cuadro 3
AMERICA LATINA: PROPORCIÓN DE HOGARES Y PERSONAS
POBRES POR NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS
EN 11 PAÍSES
 (porcentajes)

		TOTALES					
		NACIONAL		URBANO		RURAL	
		Hogares	Per- sonas	Hogares	Per- sonas	Hogares	Per- sonas
Argentina	1980	23.3	27.7	18.7	23.4	41.9	48.9
Bolivia	1976	n.d.	73.9	n.d.	61.7	n.d.	82.4
	1988	60.3	64.3	52.5	56.4	68.2	72.6
Colombia	1973	n.d.	70.2	n.d.	58.9	n.d.	87.9
	1985	39.5	45.6	26.4	32.3	68.4	72.6
	1988	34.1	39.5	15.1	18.1	51.3	57.0
Costa Rica	1986	31.9	36.0	18.2	20.4	44.2	48.9
Ecuador	1982	67.2	71.2	43.4	49.7	90.6	91.6
	1988	n.d.	n.d.	37.5	n.d.	n.d.	n.d.
Honduras	1989	63.4	70.3	47.6	51.1	71.6	79.6
Nicaragua	1985	63.1	69.4	48.1	54.8	81.1	85.9
Perú	1981	51.2	55.5	32.9	38.6	83.6	87.2
	1985	n.d.	57.2	n.d.	41.3	n.d.	87.0
República Dominicana	1984	55.6	61.3	42.9	49.7	68.9	73.2
Uruguay	1985	22.0	27.1	19.9	24.7	40.8	47.6
Venezuela	1981	40.7	46.2	34.3	39.6	76.8	81.1
	1988	35.4	41.0	27.0	32.8	74.7	77.7

Fuentes: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, PNUD, UNICEF, *La Pobreza en Colombia, Bogotá, 1989*; DGEC, *Necesidades básicas en Uruguay, 1988*; DGNV/SPP con base de datos de la encuesta socio-demográfica nicaragüense, 1985; Instituto Nacional de Estadística y Censos, *La Pobreza en Argentina, Buenos Aires, 1983*; PNUD, CEPAL, RLA/86/004, Ecuador: mapa de necesidades básicas insatisfechas, 1989; PNUD, RLA/86/004, *Ecuasod: Mapa de necesidades básicas insatisfechas, 1989*; RLA/86/004, *Diagnóstico socioeconómico y magnitud de la pobreza en República Dominicana*, Santo Domingo, 1990; *La pobreza en Bolivia*, la Paz, 1990, *Magnitud y caracterización de la pobreza en Honduras*; *Pobreza y política social en Costa Rica*, 1990; *La pobreza en Venezuela*, 1990 (Ministerio de la Familia), y *La pobreza en el Perú*, 1990.

los sectores urbanos; en las áreas rurales la proporción de pobres se mantuvo constante (véase el **Cuadro 3**).

En las ciudades capitales de América Latina hay mayor grado de satisfacción de las necesidades básicas respecto al resto del país (urbano y rural). Además, la disminución de las proporciones de hogares y personas tiende a ser más rápida en estas metrópolis, aunque Buenos Aires, Lima y Managua registraron pequeños aumentos hacia mediados de los ochenta.

El análisis de la pobreza según indicadores simples de **NBI** es igualmente heterogéneo. En los promedios nacionales de los países estudiados el indicador que con mayor frecuencia registra el valor más alto corresponde al hacinamiento crítico. Generalmente, el hacinamiento de las personas tiende a asociarse con viviendas sin servicios básicos. No obstante, en Argentina se le asocia más con viviendas inadecuadas; en Bolivia se combina un alto grado del hacinamiento, la baja cobertura de servicios básicos y las viviendas inadecuadas; en Nicaragua y la República Dominicana se agrega a las tres carencias anteriores el alto nivel de dependencia económica. Asimismo, todos los indicadores tienden a registrar valores más altos en las áreas rurales.

El indicador simple de **NBI** que capta la inasistencia escolar de los niños registra el menor valor relativo del conjunto de indicadores de **NBI**. Esto refleja la tendencia a la cobertura universal de la educación primaria en América Latina.

Por último, en las ciudades capitales, las principales carencias por **NBI** tienden a concentrarse en los indicadores de hacinamiento crítico y viviendas inadecuadas, lo que manifiesta el alto déficit de viviendas que afecta a los hogares pobres latinoamericanos. En la Paz, Quito y Tegucigalpa se agrega la alta incidencia de las viviendas sin servicios básicos.

VI. LA POBREZA URBANA Y RURAL EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA SEGÚN EL MIP

Los métodos de medición parcial se quedan cortos en los grados de incidencia de la pobreza. En efecto, en términos de personas, el método de **LP** la subestima en 15 puntos porcentuales y el de **NBI** en 14 puntos en la América Latina de 1990 (véase el **Cuadro 1**). Por esta razón, como se ha afirmado, los métodos de **NBI** y **LP** se deben concebir como complementarios.

A continuación se presentan los resultados de la medición integrada de la pobreza (**MIP**) rural y urbana en algunos países de América Latina (véase **Cuadro 4**). Cuatro países cuentan con estimaciones nacionales de la pobreza con el **MIP**: Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana.

Cuadro 4
AMERICA LATINA: LA POBREZA EN ALGUNOS PAÍSES
EN LOS MEDIOS RURAL Y URBANO, POR HOGARES,
SEGÚN LA MEDICIÓN INTEGRADA DE LA POBREZA (MIP)
 (Porcentajes)

	HOGARES		HOGARES POBRES			
	No pobres	Pobres	Total	Crónicos	Sólo NBI ¹	Sólo LP ²
Argentina						
1982						
Urbano	71.2	28.8	100	22.2	18.1	59.7
Bolivia						
1989						
Urbano	29.1	70.9	100	56.8	11.6	31.6
Colombia						
1988						
Nacional	42.9	57.1	100	40.5	19.0	40.5
Urbano	59.8	40.2	100	26.1	11.4	62.4
Rural	27.5	72.5	100	47.7	23.0	29.3
Costa Rica						
1986						
Nacional	61.7	38.3	100	27.2	56.1	16.7
Urbano	74.9	25.1	100	24.7	47.8	27.5
Rural	49.8	50.2	100	28.1	60.0	11.9
Ecuador						
1990						
Urbano	34.8	65.2	100	41.7	15.8	42.5
Perú						
1986						
Nacional	34.3	65.7	100	54.3	25.3	20.4
Urbano	49.5	50.5	100	34.9	35.2	29.9
Rural	5.4	94.6	100	74.1	15.2	10.7
República Dominicana						
1989						
Nacional	41.1	58.9	100	37.1	12.4	50.5
Urbano	45.3	54.7	100	36.2	10.2	53.6
Rural	29.7	70.3	100	39.1	16.7	44.2
Uruguay						
1986						
Urbano	80.1	19.9	100	33.7	17.6	48.7

¹ Necesidades básicas insatisfechas.

² Línea de pobreza.

Fuentes: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *La incidencia de la pobreza en Colombia, 1988*, Bogotá, 1990; Instituto Nacional de Estadística y Censos, *Investigación sobre Pobreza en Argentina, La pobreza en el conurbano bonaerense*, 1989; Instituto Nacional del Empleo, *Metodología para la medición de la pobreza*, Quito, 1990; Rubén Katzman, «La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo», *Revista de la CEPAL*, núm. 37, 1989; PNUD, RLA/86/004, *Diagnóstico socioeconómico y magnitud de la pobreza en República Dominicana*, Santo Domingo, 1990; *La pobreza en Bolivia*, la Paz, 1990, y *Pobreza y política social en Costa Rica*, 1990.

De acuerdo con este método, Costa Rica presenta el menor nivel de pobreza (**38.3%**), seguido por Colombia (**57.1%**), la República Dominicana (**58.9%**) y Perú (**65.7%**).

En el conjunto de pobres, la proporción de los crónicos tiende a asociarse de forma directa con los niveles globales del flagelo; así en Costa Rica es menos representativa (**27%**) que en Perú (**54.3%**). Los pobres únicamente por **NBI** presentan un porcentaje más elevado del total en Costa Rica (**56%**) que en los otros tres países (menos de **25%**). Los pobres sólo por ingresos corrientes representan una proporción más alta en Colombia y la República Dominicana (superior a **40%**) que en Costa Rica y Perú (menos de **20%**).

De ocho países se cuenta con información de los sectores urbanos con el método **MIP** (**Cuadro 4**). Uruguay registra la menor incidencia global de la pobreza urbana (**19.9%**); en situaciones intermedias (de **20 a 40%**) se encuentran Costa Rica (**25.1%**), Argentina (**28.8%**) y Colombia (**40.2%**) y con más de 50 por ciento están Perú (**50.5%**), la República Dominicana (**55%**), Ecuador (**65.2%**) y Bolivia (**71%**). En el conjunto de pobres urbanos, los crónicos representan de 22 por ciento (Argentina) a 57 por ciento (Bolivia). Los menores índices de hogares pobres sólo por **NBI** (menos de **15%**) se encuentran en Colombia, Bolivia y la República Dominicana. La pobreza urbana tiende a estar muy asociada con ingresos insuficientes; los pobres sólo por **LP** representan de 30 por ciento (Perú) a 62 por ciento (Colombia).

Por último, la pobreza rural según la **MIP** se ha estimado para cuatro países de América Latina (**cuadro 4**). Los niveles de pobreza global son más altos en las áreas rurales que en las urbanas. En los cuatro países (Colombia, Costa Rica, Perú y República Dominicana) la pobreza rural afecta de 50 a 95 por ciento de los hogares. Por tipos de pobreza rural las situaciones son más heterogéneas de país a país. Perú cuenta con la mayor proporción de pobres crónicos (**74%**); le siguen Colombia (**48%**), la República Dominicana (**39%**) y Costa Rica (**28%**). La proporción más alta de pobres rurales únicamente por **NBI** se observa en Costa Rica (**60%**) y las pobres rurales solamente por ingresos corrientes en Colombia (**29%**) y la República Dominicana (**44%**).

VII. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y OCUPACIONALES DE LA POBREZA

El análisis de las características de los pobres es un paso hacia la identificación de los determinantes de la pobreza. Al hacerlo surgen los factores heterogéneos y multidimensionales que influyen en ella y que, por

tanto, son el punto nodal en la formulación de políticas para superarla.

En el análisis del perfil de los pobres, el conjunto ideal de variables contrasta con el disponible, que es muy limitante. Por tanto, muchas preguntas importantes quedan sin respuestas, como la asociación entre pobreza por ingresos y la posesión de activos (tanto de consumo como de producción). Esta sección sufrió no sólo de esa disponibilidad restringida, sino también de la heterogeneidad de la información entre países. Esta segunda limitante implica que la mayor parte del texto siguiente se base en los datos derivados del estudio conjunto **CEPAL-PNUD** (*Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*) sobre la pobreza por ingresos en diez países de América Latina (*Dimensión de la pobreza en América Latina en los años ochenta*), el cual permite elaborar perfiles comparables. Primero se expone el análisis de variables demográficas y después el de las laborales.

Los perfiles de los hogares pobres por **NBI** confirman que éstos tienen una estructura de edades más joven que los no pobres. En seis países con información disponible (Argentina, 1980; Bolivia, 1988; Colombia, 1985; Honduras, 1989; Perú, 1981 y Venezuela, 1981), la proporción de habitantes menores de quince años es mayor en los hogares pobres que en los no pobres. La situación inversa se presenta entre la población en edad de trabajar y los mayores de 65 años. Estas relaciones son válidas también para la pobreza por ingresos y para el conjunto de pobres definidos por el **MIP**. Además a mayor intensidad de la pobreza, mayor es la proporción de menores de 15 años.

Las estructuras demográficas de los extractos poblacionales están relacionados con sus tasas de fecundidad. En Perú, por ejemplo, la tasa de fecundidad total entre las mujeres pobres por **NBI** era en 1981 de 7.4, mientras que la de las no pobres era de 3.8. Diferencias similares se encuentran en la información de **NBI** en Argentina (1980) y Colombia (1985).

Las tasas de mortalidad infantil son también más altas entre los pobres. En Perú, tomando este país nuevamente como ejemplo, este indicador —que expresa la probabilidad de morir entre el nacimiento y el primer cumpleaños— era en 1981 de 101.6 por mil nacidos vivos entre los pobres por **NBI** y de 73.9 entre los no pobres.

Como regla general, el tamaño medio de los hogares pobres es mayor que el de los no pobres. A medida que la pobreza por ingresos se vuelve más intensa (indigencia), el tamaño de los hogares es mayor, con la excepción del Brasil. Los hogares pobres son de mayor tamaño, tanto porque sus tasas de fecundidad son más altas como porque sus estructuras familiares son distintas. A pesar de que para un nivel dado de ingresos más hijos significan

menores percepciones per cápita, la relación de causalidad es fundamentalmente la inversa, puesto que —como señala el Banco Mundial— **la decisión de tener muchos hijos puede ser una respuesta razonable a la pobreza. La tasa de mortalidad infantil entre las familias indigentes es alta; sin embargo, es esencial que algunos de ellos sobrevivan para que puedan mantener a sus padres cuando envejezcan.**

Otra manera de apreciar la asociación entre pobreza y tasas más altas de fecundidad es observando el número de niños menores de seis años por hogar. En los hogares pobres por ingresos, sobre todo los indigentes, el número promedio de menores de seis años es mucho más alto que en los no pobres en Brasil, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela. Mientras que los hogares indigentes tienen, en promedio, más de un menor de seis años (en Perú casi 1.5), los hogares no pobres tienen una media de alrededor de 0.5. Tendencias similares se presentan en el número de niños de 6 a 11 años y por los métodos de NBI y MIP. Así, las probabilidades de pobreza en un hogar son mayores mientras más niños lo integran. Estos hogares requieren, pues, de una atención especial en las estrategias para superar la pobreza.

La asociación entre pobreza y jefatura de hogar femenina no es tan evidente como se esperaría. Si bien en muchas áreas rurales y urbanas la probabilidad de pobreza es más alta si el jefe es mujer (Rio de Janeiro, el Brasil rural, San José, ciudad de Guatemala, la Guatemala rural, ciudad de Panamá, el Panamá rural, Caracas y la Venezuela rural), lo opuesto ocurre en otras áreas (Bogotá, el México urbano y el rural y el Perú rural). En Buenos Aires y Lima no se encontraron diferencias significativas. Sin embargo, en los hogares indigentes hay un patrón mucho más definido: con excepción del México y el Perú rurales, todas las áreas muestran mayor probabilidad de indigencia cuando una mujer preside el hogar. Una hipótesis plausible para explicar las excepciones, sobre todo la de México, es que una proporción significativa de hogares no indigentes (y no pobres) está constituida por hogares en los que el hombre trabaja en otra parte del país o en Estados Unidos, pero envía remisiones monetarias periódicas. El ingreso por trabajo generado en ese país y enviado a México representó en 1984 el 1.35 por ciento del ingreso nacional de la economía mexicana. Un porcentaje mucho más alto deben representar las remisiones internas.

La asociación entre hogares de jefatura femenina y mayores riesgos de pobreza se explica porque las mujeres perciben salarios más bajos, trabajan por su cuenta en una mayor proporción y tienen niveles educativos inferiores; además, muchos de esos hogares son incompletos (por ejemplo, de madres solteras). Por otra parte, parece haber circunstancias

compensatorias. Entre ellas, que las mujeres jefes de hogar suelen ser de mayor edad que los hombres en el mismo papel, así como que sus hogares tienden a ser más pequeños y con una menor proporción de menores. La jefatura de un hogar completo es, además, un concepto ambiguo. En estos casos, en América Latina el reconocimiento de la mujer como jefe del hogar tiende a estar asociado con su mayor nivel de ingreso.

A lo largo del ciclo de vida del hogar, su estructura de edades y su tasa de dependencia económica se modifican. La asociación entre estos cambios y la incidencia de la pobreza es, sin embargo, un fenómeno complejo puesto que, por ejemplo, el punto más alto de los ingresos del jefe del hogar puede coincidir con la tasa de dependencia económica más alta. La relación se hace todavía más compleja cuando las familias extendidas son importantes. Así, la pobreza en América Latina no se asocia con la edad avanzada del jefe del hogar como ocurre en las naciones desarrolladas. En los países analizados se distinguen dos patrones entre la incidencia de pobreza por ingresos y la edad del jefe del hogar. La primera manifiesta mayores niveles de pobreza cuando el jefe de hogar tiene menos de 20 años, baja en los siguientes grupos de edad (alcanzando el punto más bajo en el grupo etáreo de 50-59) y sube un poco en el grupo de más de 60. Sin embargo, en muchas áreas de los países seleccionados este último grupo se encuentra en mejores condiciones que los de edad media. Este patrón se presenta en Río de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires, Bogotá (excepto entre los menores de 20 años), Caracas (donde el movimiento hacia arriba de la curva comienza en el grupo de 50-59 años) y las áreas urbanas no metropolitanas de Colombia, Brasil y Guatemala (con excepción de los grupos de 20-29 y 30-39, que se invierten). El segundo patrón toma la forma de una U invertida, lo que significa que los niveles más bajos de la incidencia de pobreza se encuentran en las edades extremas del jefe del hogar (menos de 20 y 60 o más), mientras que en los grupos intermedios la incidencia es más alta. Los casos típicos son en su mayoría áreas rurales como las de Perú, Guatemala, México y Venezuela, aunque las zonas urbanas de México y la ciudad de Guatemala comparten ese patrón.

El primer patrón es de carácter predominantemente urbano y puede asociarse con el ciclo de vida de un trabajador asalariado: la pobreza disminuye a medida que aumentan sus ingresos en las edades intermedias, pero al envejecer, sus percepciones dejan de aumentar y en algunos casos, disminuyen. Esta patrón prevalece a pesar de que las variables demográficas actúan en sentido contrario: los hogares son más grandes, tienen más hijos y mayores tasas de dependencia en las edades intermedias. El segundo patrón, de carácter predominantemente rural, parece estar más

determinado por las variables demográficas, lo que explicaría que las probabilidades de pobreza sean mayores en las edades intermedias del jefe de hogar, cuando los hogares son más numerosos y quizá, con las tasas de dependencia económica más altas. Esta podría ser la situación de una familia campesina poseedora de una parcela pequeña y sin posibilidades de acceso a tierra adicional. Ello explicaría que los factores determinantes fueran la tasa de dependencia económica y el número de personas, así como porque la pobreza empieza a descender cuando el jefe alcanza la edad de 39 años (como ocurre en los medios rurales de Guatemala y México). Estas interpretaciones, sin embargo, se deben concebir como hipótesis que requieren de tabulaciones adicionales y pruebas estadísticas para ser aceptadas o rechazadas.

La investigación necesaria para profundizar nuestras percepciones sobre la asociación entre el ciclo de vida del hogar y la incidencia de la pobreza debe distinguir varias etapas del ciclo y tomar en cuenta una amplia gama de factores. En los inicios de una familia nuclear, cada miembro de la pareja puede tener menores posibilidades de ingresos, pero también menos necesidades; ambos pueden emprender actividades generadoras de ingresos. Al tener hijos, esto se hace más difícil, especialmente para la mujer, sobre todo si no tiene acceso a guarderías infantiles. En algunas áreas analizadas se observa un salto brusco en la incidencia de la pobreza cuando se pasa a hogares con jefe de 20 a 29 años: Bogotá, la ciudad de Guatemala, las áreas urbanas de México, Lima etc. A medida que crecen, los niños pueden empezar a contribuir económicamente y al mismo tiempo, los adultos pueden alcanzar su máxima capacidad de generación de ingresos y las mujeres pueden retomar sus actividades económicas (ya que los hijos requieren menos cuidados), lo que tendería a disminuir la incidencia de la pobreza. Este panorama tiene que ser complementado con las mayores probabilidades de no ser pobre por **NBI** entre los hogares más maduros, que han tenido más tiempo para consolidar su vivienda. Por otra parte, sin embargo, los jóvenes de uno u otro sexo tienen niveles educativos más altos y a pesar de su inexperiencia, pueden estar mejor situados para obtener mayores ingresos. Los hombres y las mujeres de mayor edad encuentran dificultades crecientes para encontrar empleos asalariados, pero están en mejor posición de emprender sus propios negocios gracias a la experiencia, los ahorros, una red de clientes y el acceso a activos productivos.

Aunque sólo fue posible analizar la asociación de la pobreza con la edad del jefe del hogar y no con la edad de todos sus miembros, se puede concluir que la asociación de la pobreza con la tercera edad no está presente en

América Latina, como si lo está en Estados Unidos y en Europa. **Townsend**, en su monumental obra sobre la pobreza en el Reino Unido concluye: **Se aprecia que hay una diferencia muy marcada en cuanto a la distribución con respecto a los estándares estatales de la pobreza, entre los miembros de la tercera edad y el resto de la población: 20 por ciento de los primeros (frente a 7% de los segundos) vivía en pobreza y otro 44 por ciento (contra 19%) en los umbrales de la pobreza.**

La incidencia de la pobreza varía, también, según la estructura familiar, cuya tipología es la siguiente: unipersonal, parejas sin hijos, nuclear completa, nuclear incompleta, extendida completa, mixta completa, mixta incompleta, y hogares sin hijos o hijas. El calificativo de completa se refiere a la presencia de ambos miembros de la pareja y el de incompleta, a la ausencia de uno de ellos. Las familias extendidas incluyen parientes de segundo grado o de más de dos generaciones y las mixtas a miembros sin relación de parentesco. En la mayor parte de los países, el tipo dominante es el nuclear, que representa en promedio más de 50 por ciento de los hogares. Al analizar la incidencia de la pobreza por tipo de estructura familiar, se encuentra que las unipersonales y las parejas solas tienen las más bajas probabilidades de pobreza. Las variantes incompletas, tanto de las nucleares como de las extendidas, tienen las incidencias más altas. Sin embargo, las proporciones de pobreza entre las nucleares y extendidas completas son también muy altas y no difieren gran cosa de las de las incompletas. En algunas áreas, las familias nucleares completas tienen mayor incidencia de pobreza que las nucleares incompletas, como en Bogotá, la Guatemala urbana no metropolitana, la Guatemala rural, los Méxicos urbano y rural, el Perú urbano no metropolitano y el Perú rural. Los otros tipos de estructuras familiares —mixtas completas e incompletas y otros hogares sin hijos o hijas— tienen incidencias más bajas que el promedio pero más altas que las unipersonales y las parejas simples. Las conclusiones anteriores —aunque consistentes con las variables antes analizadas— dan lugar a preguntas cuyas respuestas requieren investigación adicional. Por ejemplo, ¿por qué en ciertas áreas los hogares incompletos tienen menos probabilidad de ser pobres que los completos?

Hasta aquí el análisis de los factores demográficos asociados a la pobreza. En todas las variables estudiadas hay diferencias significativas entre los hogares pobres (indigentes) y los no pobres. El conjunto de estas variables se puede concebir como un elemento explicativo de la proporción de ocupados (o/p) en los hogares. Sin embargo, el ingreso per cápita de un hogar depende no sólo de esta proporción, sino también del ingreso promedio de cada miembro ocupado (y^*). Antes de analizar las variables disponibles que pueden explicar y^* , echemos una mirada a la proporción

de ocupados en hogares pobres y no pobres.

El promedio de los diez países analizados en el estudio **CEPAL-PNUD** arroja un número de personas ocupadas por hogar (**o**) entre los hogares pobres de 1.58, mientras que en los no pobres es de 1.8. Puesto que los primeros tienen más miembros (**p**), las diferencias en la proporción **o/p** es mucho más marcada: 24.7 por ciento entre los hogares en pobreza y 41 por ciento entre los no pobres. La proporción **o/p** se puede descomponer de la siguiente manera:

$$\frac{o}{p} = \frac{o}{a} \cdot \frac{a}{E_t} \cdot \frac{E_t}{p}$$

donde **a** es la población económicamente activa y E_t la población en edad de trabajar. Entonces, el primer término a la derecha es la tasa de desempleo; el segundo, es la tasa de participación y el tercero es la proporción de la población en edad de trabajar. El valor promedio de la tasa de ocupación (**o/a**) en los hogares pobres de los diez países es de 83.4 por ciento y en los no pobres, de 94 por ciento. La tasa de participación (**a/ E_t**) es de 47 por ciento en los hogares pobres y de 56.1 por ciento en los no pobres. Por último, **E_t/p** , la proporción en edad de trabajar, es de 62.8 por ciento entre los primeros y 76.8 por ciento entre los segundos. Como resultado de estas diferencias, sistemáticamente desfavorables para los pobres, se obtienen los valores de **o/p** tan contrastantes antes anotados:

$$\mathbf{o/p = 0.247 = (0.834)(0.471)(0.628)} \text{ para los hogares pobres.}$$

$$\mathbf{o/p = 0.410 = (0.940)(0.567)(0.768)} \text{ para los no pobres.}$$

Los hogares pobres tienen tasas de empleo y de participación, así como proporciones de población en edad de trabajar, más bajas que los no pobres.

En el **Cuadro 5** se presenta un resumen de las cifras absolutas medias por hogar de cada categoría analizada. Se puede ver que mientras los hogares pobres tienen mayor número de personas, casi toda la diferencia se explica por su mayor cantidad de niños (el doble que en los no pobres). Así, el número de adultos en ambos grupos de hogares resulta muy similar, pero como los adultos inactivos y desempleados son más numerosos en los hogares pobres, la cantidad de adultos ocupados es considerablemente mayor en los no pobres.

A pesar de estas importantes diferencias en las tasas demográficas y de participación laboral entre los pobres y los no pobres, ellas explican una parte pequeña de las diferencias de ingreso per cápita entre ambos grupos.

Cuadro 5
AMÉRICA LATINA: ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS
CARACTERÍSTICAS OCUPACIONALES DE LOS MIEMBROS
DE HOGARES POBRES Y NO POBRES¹
(Promedio por hogar)

	No pobres (A)	Pobres (B)	Diferencia C = B - A
Total	4.10	5.30	1.20
Niños (menores de 12 años)	0.95	1.97	1.02
Adultos (13 años y más)	3.15	3.39	0.18
No activos	1.36	1.77	0.41
Activos	1.79	1.56	-0.23
Empleados	1.68	1.30	-0.38
Desempleados	0.11	0.26	0.15

¹ Media aritmética de diez países

Fuente: CEPAL/PNUD, RLA/86/004.

En efecto, es el ingreso promedio de las personas ocupadas (y^*) el que explica entre 60 y 97 por ciento de las diferencias de ingreso per cápita en las áreas geográficas de los diez países estudiados.³ El resto de la diferencia se explica por la proporción de ocupados (o/p). Así, la evidencia empírica refuta cualquier intento de destacar el comportamiento demográfico como la causa principal de la pobreza. Más bien podría sostenerse que la pobreza refuerza la necesidad de tener más hijos y que las actividades económicas se dificultan en esas circunstancias.

Al analizar los factores que determinan y^* se deben ocupar las características ocupacionales de todos los miembros que trabajan, tanto de los hogares pobres como no pobres. Sin embargo, sólo se dispone de información referida a los jefes de hogar y su cónyuge. En las áreas urbanas de los diez países analizados, 66 por ciento de los jefes de hogares pobres son trabajadores asalariados y 34 por ciento trabaja por cuenta propia o es patrón; las proporciones de los hogares no pobres son muy parecidas: 64 y 36 por ciento. Sin embargo, hay una aguda diferencia en la presencia de patrones en ambos grupos: tres por ciento (3%) entre los pobres y nueve

³ Para la metodología de cálculo y los resultados para cada área geográfica, véase Luis Beccaria, Julio Boltvinik, Oscar Fresneda, Amartya Sen y otros, *América Latina: el reto de la pobreza*, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Bogotá, 1992.

por ciento (9%) entre los no pobres. Si observamos a los jefes de hogares indigentes, la proporción de trabajadores por cuenta propia se eleva a 38 por ciento contra 27 por ciento entre los no pobres. De todas maneras, la asociación entre pobreza y sector informal urbano no resulta evidente.

Los jefes de hogares pobres en el medio urbano tienen mayor presencia que los no pobres en la agricultura y la construcción y menor en el comercio, los servicios sociales y personales y los transportes y comunicaciones. En las áreas rurales, los jefes de hogares pobres están más involucrados que los no pobres en la agricultura y menos en el comercio y los servicios.

Los niveles educativos de los jefes de hogar están muy relacionados con su condición de pobreza. Las curvas con las pendientes mayores son las de Guatemala y la de pendiente más baja, la de Buenos Aires. Esta asociación es aun más estrecha cuando se considera el nivel educativo de los cónyuges.