NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Distr.
LIMITADA
E/CEPAL/MEX/1983/L.32
23 de noviembre de 1983

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DE LA POBLACION DEL ISTMO CENTROAMERICANO

83-11-560

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE * NACIONES UNIDAS BIBLIOTECA SANTIAGO CHILE

SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DE LA POBLACION DEL ISTMO CENTROAMERICANO

900012822 - BIBLIOTECA CEPAL

INDICE

	Página
Presentación	v
Introducción	1
I. Pobreza y distribución del ingreso en el Istmo Centroamericano	3
1. Algunos rasgos básicos de la evolución de las economías centroamericanas en la posguerra	3
2. Conceptos relativos a la definición de la "situación de pobreza"	5
3. Magnitud y alcance de la pobreza	7
a) El grado de satisfacción de las necesidades básicas y la pobreza	7
b) La distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas	13
II. Algunas características de la población en situación de pobreza	20
1. Características sociodemográficas de las familias	20
2. La participación económica y el empleo	23
III. La satisfacción de las necesidades de consumo de alimentos	38
1. La situación nutricional	38
2. La canasta básica de alimentos	41
3. Los sistemas alimentarios de la canasta básica	42
IV. El acceso a los servicios básicos	46
1. La salud	46
2. La educación	49
3. La vivienda	54

/V. Algunos

	Página
V. Algunos elementos para la formulación de políticas	58
1. Canasta básica y sistema alimentario	58
2. Empleo	59
3. Producción de bienes y servicios básicos. El caso de la vivienda	61
4. Acción distributiva y redistributiva del sector público	63
a) Políticas distributivas	63
b) Políticas redistributivas	66
5. Programas específicos para los sectores marginados	67
VI. Conclusiones	68
Anexo estadístico	71
Notas	83

/PRESENTACION

PRESENTACION

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó en su Subsede de México un Proyecto de investigación sobre la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano.

En este documento se presenta parte de la información y de las conclusiones a que se llegó en su tres años de duración. En su realización intervinieron los gobiernos de los países del Istmo Centroamericano que brindaron su decidido apoyo mediante la constitución de grupos permanentes de trabajo con participación de diversos ministerios, universidades, oficinas nacionales de estadística e institutos de investigación, coordinados en cada país por los respectivos organismos de planificación.

Los objetivos que se fijaron en un principio fueron: 1) determinar la naturaleza, el alcance y la magnitud de la pobreza en cada país; 2) mejorar los procedimientos y los indicadores de que disponían los países para poder evaluar sus estructuras distributivas, y 3) formular políticas tendientes a aliviar la pobreza, a elaborar programas y a emprender actividades que tiendan a aumentar la satisfacción de las necesidades mínimas de la población, y a colaborar con los ministerios de planificación en la creación de una mayor conciencia entre las autoridades encargadas de poner en práctica políticas económicas destinadas a atenuar la pobreza y a subrayar la importancia relativa que debe concederse a esas políticas dentro de las estrategias de desarrollo.

La CEPAL, a través del Proyecto mencionado, aportó su colaboración a los estudios que efectuaron los mismos países; propuso el programa de trabajo conjunto; asesoró a las instituciones participantes para la realización de los trabajos y su eventual aplicación interna; llevó a cabo estudios e informes específicos, y contribuyó a la formulación de metodologías para la realización de las investigaciones y de políticas específicas. Participó, asimismo, en la formulación de propuestas y de políticas dirigidas a satisfacer las necesidades básicas, y aportó recursos técnicos para agilizar las actividades de los grupos nacionales. Esos grupos nacionales de contrapartida, bajo la coordinación de los organismos de planificación de los respectivos países, fueron los verdaderos realizadores del proyecto. 1/*/

El proyecto contó también con la participación y colaboración de varias instituciones y proyectos regionales y subregionales, entre los que figuran el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT (PREALC) y el Proyecto PNUD/UNESCO, Red de Sistemas Educativos. Además, UNICEF prestó su apoyo financiero a las actividades del Proyecto.

*/ Las notas figuran al final del documento.

/Al iniciarse

Al iniciarse dichas actividades, se elaboró un programa de trabajo común para todos los países, en el que se señalaron las investigaciones que se requerían en función de los intereses y las prioridades de cada país; el programa se sometió a la consideración de los responsables de los grupos nacionales en el primer seminario convocado al efecto por la Subsede de la CEPAL en México en marzo de 1980. 2/ En esa reunión se dieron a conocer las tareas que llevaban a cabo sobre la materia los países, y se analizaron los objetivos, la orientación y el contenido del programa de trabajo del Proyecto del Istmo Centroamericano.

Las instituciones participantes en el Proyecto comprendieron que, en el caso de Centroamérica, la pobreza debe entenderse como un "síndrome situacional" de una parte considerable de la población y, por consiguiente, como uno de los problemas más importantes a que se enfrentan los países de la región. Así, se reconoció que la disminución de la pobreza mediante la satisfacción de las necesidades básicas mínimas de la población debería constituir el objetivo primordial de los planes de desarrollo y de las políticas económicas de los países.

Dada la magnitud del problema en la mayoría de los países del área, los términos del desarrollo económico, de la atenuación de la pobreza, de la distribución del ingreso y de la atención de las necesidades básicas, constituyen aspectos diversos del tema central del desarrollo, que consiste en elevar el nivel de bienestar de la mayoría de la población y de mejorar por consiguiente la equidad social. Por este motivo, durante el estudio realizado, aparte de determinarse las características de la pobreza y las desigualdades que se advierten entre los grupos sociales, se formularon algunas consideraciones relacionadas con el suministro de los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades básicas con el propósito de contribuir a reorientar el conjunto de la política de desarrollo en función de prioridades en lo que respecta a la satisfacción de niveles mínimos de bienestar de parte considerable de la población. Se procuró, sobre todo, que las investigaciones efectuadas tengan aplicación en políticas y programas específicos. Dichas investigaciones se han referido tanto a la naturaleza y medición de los grupos en situación de pobreza, como a las condiciones en que se encuentra la producción de bienes y servicios (alimentos, vivienda, salud y educación), así como a las formas de inserción ocupacional de dichos grupos poblacionales.

El desarrollo de las actividades no fue homogéneo en todos los países. Aun así, cabe anotar que el primer resultado concreto de este Proyecto regional fue el establecimiento de grupos nacionales de contrapartida con la finalidad de estudiar y proponer políticas y programas para atenuar la pobreza y mejorar la equidad del desarrollo. Así, en todos los países se adaptaron y diseñaron instrumentos de medición para evaluar las condiciones en que se distribuyen los ingresos y se satisfacen las necesidades básicas, y determinar el grado que alcanza la pobreza. 3/

/El análisis

El análisis de las encuestas de hogares, encuestas de ingresos y gastos, de los estudios sobre distribución de ingresos y de otras fuentes directas e indirectas de información permitió determinar en varios países del área la magnitud, intensidad y condiciones de la pobreza absoluta y relativa y las líneas de pobreza, así como la magnitud de la población que debe ser objeto de una política económica y social esencialmente dirigida a la satisfacción de las necesidades básicas. Para ello se elaboraron canastas básicas de alimentos, para los sectores urbano y rural de cada país, ajustadas a sus pautas socioculturales de nutrición, a la estructura de gastos de la familia por estratos de ingreso, y a las características de la oferta nacional de alimentos.

En algunos países se avanzó en la definición del concepto de una "canasta ampliada", incluyendo, en el objetivo de la política de necesidades esenciales, la prestación de servicios de salud y educación básica.

De las tabulaciones especiales de las encuestas se han desprendido las características socioeconómicas y demográficas de la población en condiciones de pobreza y la situación de empleo y desempleo. La información recogida permite establecer el número y las personas que se benefician y la forma en que se distribuyen los frutos de crecimiento económico entre los estratos de población de los países del Istmo.

En los estudios también se intentó analizar las potencialidades de la producción de los bienes y servicios que son esenciales para la población y, por otro lado, la forma en que la producción de estos bienes y servicios esenciales puede ser generadora de empleo y dinamizadora de las actividades económicas en general.

Asimismo, se examinó el diseño del sistema de indicadores y de instrumentos (como la encuesta de hogares) para no perder de vista la situación de la distribución del ingreso, la satisfacción de las necesidades básicas y la situación social en general.

Por lo que respecta a las políticas de distribución de ingresos y de algunos instrumentos del Estado, se avanzó en el análisis de la política fiscal y en la dinamización de la economía relacionados con algunos programas como los de alimentación y vivienda. También se colaboró en las medidas referentes a adaptar la ejecución tradicional de programas a nivel de las instituciones del Estado, al proceso de priorización necesario para satisfacer las demandas básicas de la población.

Finalmente, durante el transcurso del segundo seminario sobre Pobreza y Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, celebrado en México a principios de 1982, se intercambiaron experiencias y conclusiones, así como información sobre los avances logrados por cada uno de los países en los propósitos perseguidos. 4/

/En suma,

En suma, el trabajo efectuado aporta información y datos, a la vez de contribuir a señalar orientaciones y seleccionar programas que favorezcan la satisfacción de necesidades básicas dentro del contexto de los programas generales de desarrollo, especialmente en lo que respecta a poner de relieve la trascendencia del tema, señalar la urgencia de determinadas actividades y facilitar en esa forma la movilización de recursos hacia lo que forma parte de una política de necesidades básicas. Todo ello, para contribuir a que se avance en el logro de los postulados de equidad contenidos en los planes de desarrollo.

INTRODUCCION

Se resumen en este documento, tal como se indica en la presentación, los estudios e investigaciones que se han efectuado sobre la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano llevados a cabo por entidades de los países de la región, con la asesoría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (Proyecto sobre Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, 1980-1982).5/

El problema de la pobreza de los países del Istmo Centroamericano alcanza en la actualidad magnitudes extremas, a pesar de haber experimentado sus economías un crecimiento considerable a lo largo de varias décadas. De hecho, el tipo de desarrollo que ha caracterizado a dichos países se basó en estructuras económicas muy frágiles e inequitativas sobre las que se superpusieron actividades modernas, determinadas en gran parte por la evolución de sus respectivos sectores externos. Ni siquiera en las condiciones de crecimiento prolongado de las economías como las experimentadas durante las tres décadas de la posguerra pudo lograrse que los beneficios llegaran a todos los sectores de la población. Es decir, la experiencia centroamericana reafirma la convicción de que el crecimiento económico, por sí solo, no basta para que se pueda vencer, y a veces ni siquiera atenuar, el problema de la pobreza. Se requiere para ello la adopción de políticas específicamente destinadas a resolverlo. Y en las condiciones actuales de recesión económica internacional, que gravitan en especial sobre economías que dependen tanto del exterior, la disminución de la actividad económica ha contribuido en algunos países a que se exacerben las tensiones sociales y políticas. 6/

Los estudios aludidos persiguieron tres propósitos. En primer lugar, tratar de poner en claro la naturaleza, el alcance y la magnitud de la pobreza en los países del Istmo Centroamericano; en segundo, contribuir a mejorar los instrumentos y el sistema de indicadores de que se dispone para medir la evolución de la estructura distributiva y, en tercero, sugerir la adopción de políticas que podrían disminuir, hasta cierto punto, la situación de pobreza por la que atraviesan amplios sectores de la población.

El análisis se ha dirigido, entre otros aspectos, a la determinación de programas y proyectos específicos que en alguna forma tienden a imprimir a la política económica una dimensión redistributiva, hecho que en buena medida ha requerido aclarar las relaciones y potencialidades que existen actualmente entre la demanda y la oferta de bienes y servicios básicos con respecto a estructuras productivas de áreas fundamentales como la nutrición, la salud, la educación y la vivienda. En el análisis se examinan asimismo las formas de inserción --o de no inserción-- ocupacional en las actividades productivas, y aspectos relacionados con la generación y la productividad del empleo. Se analiza, finalmente, la importancia de impulsar el proceso de integración centroamericana para señalar

/hasta

hasta qué punto su adecuado funcionamiento podría favorecer la incorporación de cerca de nueve millones de personas relativamente marginadas a las actividades productivas. 7/

Se partió de dos supuestos en los estudios que se condensan en estas páginas: primero, que como las fuerzas del mercado, por sí solas, no conducen necesariamente al mejoramiento de los niveles de vida, la atenuación de la pobreza material, de la desnutrición, de la insalubridad, y de los bajos niveles de ingreso, require acciones y políticas específicas por parte del Estado, 8/ y, segundo, que por el hecho de ser la pobreza un fenómeno objetivo que existe independientemente de la conceptualización que de ella se haga, es decir, la insatisfacción de las necesidades básicas, es un fenómeno con manifestaciones objetivas como la desnutrición, la baja esperanza de vida, la tasa de mortalidad elevada, etc. 9/

En las páginas que siguen se intenta presentar un diagnóstico de la magnitud y de las repercusiones de la pobreza en el Istmo Centroamericano para, posteriormente, presentar algunas sugerencias que podrían tenerse presentes al elaborar las políticas encaminadas a mitigarla. En una primera instancia se parte del marco general que ofrece el estilo de desarrollo al que se ajustaron las economías del Istmo, a cuyas limitaciones podrían atribuirse varias de las causas que han perpetuado la pobreza. Sin embargo, para tratar de apreciarla, tanto en sus dimensiones absolutas como relativas, deben recordarse algunos aspectos conceptuales. Después de haberse hecho una breve recapitulación, con la ayuda de una canasta básica elaborada especialmente para cada país, se determinaron los umbrales de pobreza para cuantificar sus necesidades básicas respectivas y se puso de manifiesto que la existencia de estos vastos sectores de la población se relacionaba directamente con la inequitativa distribución del ingreso, que viene a ser el patrón de medida de la pobreza relativa. Todos estos aspectos se analizan en el capítulo I.

A continuación se examinan características esenciales de la pobreza que obedecen tanto a factores demográficos y sociales de las familias como a los económicos directamente vinculados con su inserción ocupacional. La relación entre la falta de acceso a un empleo remunerado y la pobreza es muy estrecha y determinante a la vez.

En el capítulo III se analiza la desnutrición, una de las manifestaciones más lacerantes de la pobreza. Las canastas básicas, especialmente elaboradas al respecto, resultan de gran utilidad para abordar el tema al reflejar un objetivo ideal en cuanto a consumo de alimentos. En el capítulo IV se estudia la manifestación de pobreza que se traduce en el insuficiente acceso a los servicios básicos, salud, educación y vivienda, no sólo para señalar las grandes carencias advertidas en este campo, sino para especificar algunas medidas puestas en práctica para remediar la situación que han dado resultados positivos.

En el capítulo V se alude, en fin, con más detalle a ciertos lineamientos concretos de política para el ámbito centroamericano que podrían contribuir a atenuar la pobreza.

El documento culmina con un breve capítulo de conclusiones.

/I. POBREZA

I. POBREZA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

1. Algunos rasgos básicos de la evolución de las economías centroamericanas en la posguerra

Los países centroamericanos han experimentado una expansión económica bastante dinámica en el período de la posguerra, con las fluctuaciones naturales entre distintos años y con diferencias de cierta magnitud entre países. (Véase el cuadro 1.) La región en su conjunto logró mantener entre 1950 y finales de los años setenta un crecimiento promedio superior al 5.3% anual en el producto interno bruto. Ese crecimiento se vio acompañado por un conjunto de cambios que permite afirmar que las economías de Centroamérica se distinguen hoy de la situación que se observaba después de la segunda guerra mundial no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos. Las economías se han diversificado, el grado de urbanización creció en forma significativa, y las sociedades se han modernizado y estratificado, siendo hoy mucho más complejas. Asimismo, el proceso de expansión y transformación estuvo acompañado de un desarrollo considerable de la infraestructura física de la región.

Las principales fuentes de dinamismo para ese crecimiento fueron el sector exportador tradicional, la incipiente industrialización estimulada por la formación del Mercado Común Centroamericano, y la expansión de la inversión, tanto pública como privada.

No obstante el dinamismo descrito, los países centroamericanos continúan sufriendo carencias críticas en todos los órdenes, y los frutos del crecimiento económico no alcanzaron por igual a todos los estratos de la población o a todos los segmentos de la economía. Así, a pesar de que los beneficios del progreso afectaron en una u otra forma la vida diaria de amplias capas de la población, resulta evidente que un porcentaje muy elevado de la población continúa viviendo en condiciones de pobreza extrema, y que el patrón de desarrollo observado durante las últimas décadas ha tenido como una de sus características centrales su carácter excluyente.

Factores de orden estructural, y sobre todo la concentración en la propiedad de los medios de producción y en el acceso a la tecnología son los que explican, en gran medida, esa característica saliente. Entre esos factores se destacan el carácter dual e interdependiente del sector agrícola, las relaciones obrero-patronales, las formas de organización social, los patrones de autoridad y la insuficiencia dinámica del crecimiento para absorber en forma productiva la población económicamente activa emergente.

En síntesis, treinta años de expansión dinámica y sostenida no fueron capaces de reducir, en forma significativa, los niveles relativos y absolutos de pobreza en la región. 10/

/Cuadro 1

Cuadro 1

ISTMO CENTROAMERICANO: PRODUCTO INTERNO BRUTO[a/]

	Producto interno bruto					Producto interno bruto por habitante				
	Millones de dólares de 1970			Tasas de crecimiento		Dólares de 1970			Tasas de crecimiento	
	1960	1970	1980	1960/1970	1970/1980	1960	1970	1980	1960/1970	1970/1980
Total	4 175	7 508	11 687	6.0	4.5	340	449	517	2.9	1.5
Costa Rica	633	1 139	2 215	6.0	6.9	512	658	1 002	2.5	4.3
El Salvador	807	1 397	1 863	5.6	2.9	313	390	388	2.2	-0.1
Guatemala	1 285	2 196	3 775	5.5	5.6	324	410	521	2.4	2.4
Honduras	457	733	1 064	4.8	3.8	235	278	320	1.7	1.4
Nicaragua	398	777	874[b/]	6.9	1.2	271	394	324[b/]	3.8	-1.9
Panamá	595	1 266	1 896	7.8	4.1	544	865	1 033	4.7	1.5

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina, 1979, y Notas económicas anuales, 1981, para los países respectivos.

a/ Al costo de los factores.

b/ Cifras preliminares.

/2. Conceptos

2. Conceptos relativos a la definición de la "situación de pobreza"

Antes de analizar los diversos aspectos de la "situación de pobreza" en el Istmo Centroamericano conviene revisar algunos conceptos que se refieren a la misma, en vista de que la noción de lo que se entiende por pobreza frecuentemente es ambigua y dificulta la elaboración de los estudios. 11/

La definición de lo que debe entenderse por "pobreza" depende esencialmente del contexto socioeconómico y de los objetivos del proyecto social que se persigan. Tiene afinidades éticas a la vez que políticas. El hecho de haberse relacionado asimismo la pobreza con las desigualdades de la distribución del ingreso plantea problemas por no ser equivalentes entre sí esas dos conceptualizaciones ni presentar relaciones biunívocas, puesto que puede haber sociedades con un alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso que presentan al mismo tiempo niveles de consumo por encima de los mínimos y, viceversa, situaciones de pobreza generalizada con un grado apreciable de uniformidad en esa distribución.

Así, el concepto de pobreza se basa, en última instancia, en un juicio de valor sobre niveles de bienestar mínimos, necesidades básicas de satisfacción indispensables, y privación tolerable de satisfactores. De ello se desprende una norma que en buena medida resulta arbitraria y subjetiva e impide obtener una definición con la neutralidad deseada pero que, sin embargo, se necesita para poder explicar una situación evidente y objetiva.

La pobreza es relativa en la medida que su definición se relaciona con un contexto social dado y se remite a una determinada escala de valores, relacionada con un determinado estilo de vida. Se obtiene así un concepto de privación relativa referida al estilo de vida que predomina en la sociedad. Sin salirse del contexto social, existe asimismo una dimensión absoluta de la pobreza, un núcleo irreductible de privación absoluta, que se traduce en manifestaciones de indigencia, desnutrición y penuria evidentes sin que por ello haga falta remitirse a escenario relativo de ninguna clase.

La definición de este núcleo irreductible suele inspirarse decididamente en los elementos básicos de bienestar propios del estilo de vida de las sociedades industriales, tomando en cuenta la noción que se tiene en la actualidad de la dignidad humana y de la universalidad que se otorga a los derechos humanos básicos. Aun cuando en la especificación de esas normas se tienen presentes las circunstancias locales y los rasgos culturales de la población, este tipo de definición se relaciona menos con los niveles de vida de la sociedad en cuestión o con los recursos disponibles de su economía.

/Por el

Por el contrario, las definiciones de pobreza en términos relativos toman en cuenta la privación efectiva relacionada con los niveles medios de satisfacción de las necesidades de la sociedad en cuestión --que, se supone, reflejan el estilo de vida dominante-- y, al mismo tiempo, la disponibilidad de recursos promedio. Estos enfoques, sin embargo, más que definiciones de la pobreza son tan solo una aproximación al problema, al concentrarse en la desigualdad entre el extremo inferior de la escala de ingresos y el promedio.

La falta de una definición de pobreza sustentada en un marco teórico implica que tanto las definiciones relativas como las absolutas contengan un alto grado de subjetivismo. Si en el caso concreto de las normas nutricionales se dispone de una base científica, no por ello dejan de interferir valoraciones de carácter subjetivo. En el caso de las necesidades no alimentarias, la subjetividad puede ser mayor todavía.

De todas maneras, aunque pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso son dos conceptos diferentes y constituyen aspectos distintos de la justicia social, las situaciones que esas dos circunstancias señalan tienen cierta relación. Las causas de la pobreza se deben a los mismos mecanismos que determinan las desigualdades de la distribución del ingreso y el hecho de ocuparse de una no debe implicar aislarla de la otra.

Como puede verse, el estudio de la pobreza presenta desde un principio dificultades de carácter teórico y limitaciones en cuanto a su definición y medición. Se han logrado de todos modos avances importantes en la metodología para su captación que han culminado con el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas. La contribución esencial de ese estudio ha consistido en poner de manifiesto la necesidad de imprimir una nueva orientación al estilo de desarrollo que permita atenuar la pobreza, aparte de plantear acciones a través de los ingresos de los pobres, y acceso de la población a bienes y servicios sociales indispensables.

Los enfoques tendientes a atenuar la pobreza suelen identificarse con una variedad de políticas: desde las más tradicionales, con carácter puramente asistencial, hasta aquellas que se fincan en la reorganización del orden social. En todo caso, debe tenerse presente que las causas de la pobreza se originan en el funcionamiento del sistema socioeconómico, y en la forma en que en ese proceso se genera una desigual distribución del ingreso y de la riqueza, en el despilfarro de los recursos renovables, y en la concentración del poder. De esta manera, dependiendo de la gravedad del fenómeno de cada país y del plazo que se elija para atenuarlo, existirá toda una gama de políticas intermedias para satisfacer las necesidades básicas en la que se pueda combinar las medidas destinadas a mitigar los efectos con aquéllas cuya finalidad es reorientar el propio proceso de desarrollo hacia una sociedad más equitativa.

/La determinación

La determinación de las necesidades básicas es de carácter instrumental y se relaciona con la idea de que los planes de desarrollo deben incorporar objetivos específicos para ser satisfechos. En su acepción más amplia, el concepto de "necesidades básicas" no sólo se refiere a necesidades materiales sino también psicológicas y políticas. En este estudio sobre el Istmo Centroamericano se considerarán sólo las materiales, y su satisfacción habrá de medirse relacionándola con una canasta básica de alimentos y una canasta ampliada, mismas que permitirán apreciar la pobreza absoluta de estos países, además de los datos de distribución del ingreso que se manejen y permitirán percibir la pobreza relativa y la evolución experimentada por la misma en los últimos años.

3. Magnitud y alcance de la pobreza

a) El grado de satisfacción de las necesidades básicas y la pobreza

Antes de abordar los aspectos relativos a la pobreza absoluta en el Istmo Centroamericano conviene analizar el instrumental utilizado para su medición.

La "canasta básica familiar de alimentos" constituye, como ya se señaló, un aporte metodológico en su carácter de indicador estadístico, para medir y evaluar la desnutrición y la incidencia de la pobreza, porque permite calcular el número de familias que no llega a satisfacer sus necesidades nutricionales mínimas. Además, se puede utilizar para medir los requerimientos mínimos indispensables de las familias, es decir, como objetivo de los planes y políticas prioritarios de producción de alimentos, aspecto que se tratará más adelante.

Esta canasta de alimentos ha sido definida como "el conjunto de productos básicos que constituye la dieta usual de una población, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente por lo menos las necesidades energéticas de todo individuo". 12/ Para la determinación de estas canastas se adoptaron como criterios esenciales tanto la oferta nacional de alimentos como los hábitos culturales de consumo de la población, habiéndose insistido, asimismo, en que sus costos fuesen mínimos.

Con base en estas canastas básicas se ha podido estratificar la población que se encuentra en situación de pobreza extrema y el grupo que no logra satisfacer sus necesidades básicas, por una parte, y los llamados "no pobres", por otra, que son los que tienen sobrado acceso a estas canastas. El costo monetario de esta canasta básica es la línea divisoria. Así se conoce, por una parte, la población en situación de pobreza que es la que no logra tener acceso a la canasta básica constituida exclusivamente por alimentos, como se mencionó, y cuyo costo monetario aparece en los cuadros 1, 2 y 3 del anexo, que se refieren tanto al total nacional, como al sector urbano y al rural. Con base en la canasta referida se calculó la canasta "ampliada", que incluye también vestuario, salud, vivienda, transporte, esparcimiento, etc., y cuyo costo constituye el límite entre la población que no satisface sus necesidades básicas y los "no pobres".

/Con arreglo

Con arreglo a la canasta básica, una proporción todavía mayoritaria del conjunto de la población (60%) era considerada pobre en 1980, al situarse su ingreso bajo el umbral del requerido para cubrir el costo de la canasta básica de bienes y servicios considerado mínimo para los propósitos de esta investigación. Aunque esta cifra haya disminuido como proporción de la población total, su número en términos absolutos ha crecido con el tiempo, debido, entre otros factores, al crecimiento demográfico de la región. De ésta, el 37% se encuentra en condiciones de extrema pobreza y el 23% no llega a satisfacer sus necesidades básicas. La ponderación de la pobreza total aumenta en el campo, donde el 70% de la población es pobre, y disminuye en la ciudad, donde llega al 48%. (Véase el cuadro 2.)

En cifras absolutas, del total de 22.6 millones de habitantes con que contaba el Istmo Centroamericano en 1980, 13.6 millones eran "pobres" (5.1 millones no lograban satisfacer sus necesidades básicas y 8.5 millones se encontraban en situación de extrema pobreza), 9.2 millones de ellos correspondían a las zonas rurales y 4.5 millones a las ciudades. La gran mayoría de la población en condiciones de pobreza extrema se encontraba, como puede observarse, en el campo. (Véase el cuadro 3.)

El nivel de ingreso de cada país y su estructura distributiva determinan las diferencias de la "situación de pobreza" entre unos países y otros. En un extremo se encuentra Costa Rica, donde la incidencia de "pobres" es significativamente menor (25%) y en el otro Honduras y El Salvador, con una masa mayoritaria de pobres (68%). De hecho, salvo en Costa Rica, los "pobres" constituyen la mayoría de la población en los países del Istmo. Si se toman en conjunto las diferencias urbano-rurales y las existentes entre países, Costa Rica se sitúa en un extremo con sólo el 7% de la población urbana en condiciones de extrema pobreza, y Honduras en el otro, con casi el 70% de la población rural en esa situación. Si se consideran todos los "pobres" en un sentido amplio, alrededor de cuatro quintas partes de la población rural de Honduras, Nicaragua y El Salvador corresponden a esa clasificación. En Guatemala esta proporción llega al 66%.

Si el medio urbano permite obtener mayores ingresos y más bienestar, incluso en él son muy amplios los contingentes en estado de "pobreza": el 58% de la población urbana en El Salvador y Guatemala y entre el 43% y el 46% en Nicaragua y Panamá. La división urbano-rural constituye, pues, uno de los factores determinantes en la localización de la "pobreza".

Por estratos de satisfacción de las necesidades básicas, Costa Rica vuelve a presentar una mejor distribución del ingreso y una proporción de pobres apreciablemente menor. (Véase el cuadro 4.) Llama la atención el hecho de que, pese a la distribución del ingreso más equitativa, Costa Rica sea el país que mayor disparidad presenta entre los ingresos altos y bajos (cerca de 22 veces) en comparación con 13 veces en Guatemala

/Cuadro 2

Cuadro 2

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA HACIA 1980

(Estructura porcentual)

	Total	Estado de pobreza			No pobres
		Total	Extrema pobreza	No satisfacción de necesidades básicas	
Total	100.0	60.4	37.7	27.7	39.6
Urbano	100.0	47.7	25.7	22.0	52.3
Rural	100.0	69.4	46.2	23.2	30.6
Costa Rica	100.0	24.8	13.6	11.2	75.2
Urbano	100.0	13.6	7.4	6.2	86.4
Rural	100.0	34.2	18.7	15.5	65.8
El Salvador	100.0	68.1	50.6	17.5	31.9
Urbano	100.0	57.6	44.5	13.1	42.4
Rural	100.0	76.4	55.4	21.0	23.6
Guatemala	100.0	63.4	31.6	31.8	36.6
Urbano	100.0	58.1	22.8	35.3	41.9
Rural	100.0	66.2	36.2	30.0	33.8
Honduras	100.0	68.2	56.7	11.5	31.8
Urbano	100.0	43.9	30.6	13.3	56.1
Rural	100.0	80.2	69.7	10.5	19.8
Nicaragua	100.0	61.5	34.7	26.8	38.5
Urbano	100.0	45.6	21.6	24.0	51.4
Rural	100.0	80.0	50.0	30.0	20.0
Panamá	100.0	53.9	23.7	30.2	46.1
Urbano	100.0	42.9	11.8	31.1	57.1
Rural	100.0	67.3	38.3	29.0	32.7

Fuente: CEPAL, Proyecto de necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, sobre la base de información suministrada por los países.

/Cuadro 3

Cuadro 3

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTIMACION DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA HACIA 1980

(Miles de personas)

	Total	Estado de pobreza			No pobres
		Total	Extrema pobreza	No satisfacción de necesidades básicas	
Total	22 592	13 637	8 512	5 125	8 955
Urbano	9 363	4 462	2 402	2 060	4 901
Rural	13 229	9 175	6 110	3 065	4 054
Costa Rica	2 213	549	300	249	1 664
Urbano	1 011	138	75	63	873
Rural	1 202	411	225	186	791
El Salvador	4 747	3 267	2 427	840	1 530
Urbano	2 119	1 221	943	278	898
Rural	2 678	2 046	1 484	562	632
Guatemala[a/]	7 262	4 604	2 295	2 309	2 658
Urbano	2 485	1 442	566	876	1 043
Rural	4 777	3 162	1 729	1 433	1 615
Honduras[b/]	3 691	2 515	2 092	423	1 176
Urbano	1 229	540	376	164	689
Rural	2 462	1 975	1 716	259	487
Nicaragua	2 733	1 681	949	732	1 052
Urbano	1 471	671	318	353	800
Rural	1 262	1 010	531	379	252
Panamá	1 896	1 021	449	572	875
Urbano	1 048	450	124	326	598
Rural	848	571	325	246	277

Fuente: CEPAL, Proyecto de necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, sobre la base de información suministrada por los países, y CELADE, Boletín Demográfico, Año XIV, No. 28.

a/ La distribución de la población urbana y rural corresponde a las cifras de la Encuesta de ingresos y gastos familiares 1979-1980.

b/ La distribución de la población urbana y rural corresponde a las cifras de la Encuesta de ingresos y gastos familiares 1978-1979.

/Cuadro 4

Cuadro 4

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION DEL INGRESO, POR ESTRATOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS, 1980

(Porcentajes)

	Total	Pobreza			Satisfacción		
		Total	Extrema pobreza	No satisfacción	Total	Medio a/	Más alto
			Costa Rica				
Total							
Población	100.0	24.8	13.6	11.2	75.2	55.2	20.0
Ingreso	100.0	4.4	1.4	3.0	95.6	44.2	51.4
Urbano							
Población	100.0	13.6	7.4	6.2	86.4	66.4	20.0
Ingreso	100.0	2.0	0.7	1.3	98.0	50.2	47.8
Rural							
Población	100.0	34.2	18.7	15.5	65.8	45.8	20.0
Ingreso	100.0	7.6	2.3	5.3	92.4	41.3	51.1
			Guatemala				
Total							
Población	100.0	63.4	31.6	31.8	36.6	26.6	10.0
Ingreso	100.0	34.4	11.6	22.8	65.6	24.8	40.8
Urbano							
Población	100.0	58.1	22.8	35.3	41.9	31.9	10.0
Ingreso	100.0	19.0	6.2	20.6	73.2	35.0	38.2
Rural							
Población	100.0	66.2	36.2	30.0	33.8	23.8	10.0
Ingreso	100.0	45.1	19.2	25.9	54.9	27.4	27.5
			Honduras				
Total							
Población	100.0	68.1	62.9	5.2	31.9	21.9	10.0
Ingreso	100.0	23.8	20.5	3.3	76.2	38.6	37.6
Urbano							
Población	100.0	43.0	39.8	4.1	56.1	...	...
Ingreso	100.0	8.5	6.9	1.6	91.5	...	...
Rural							
Población	100.0	80.2	74.4	5.8	19.8	...	...
Ingreso	100.0	49.2	42.6	6.6	50.8	...	...

/(Continúa)

Cuadro 4 (Conclusión)

	Total	Pobreza			Satisfacción		
		Total	Extrema pobreza	No satisfacción	Total	Medio a/	Más alto
			Nicaragua				
Total							
Población	100.0	61.5	34.7	26.8	38.5	...	...
Ingreso	...	...	...	...	...	...	...
Urbano							
Población	100.0	45.6	21.6	24.0	54.4	44.4	10.0
Ingreso	100.0	16.8	5.7	11.1	83.2	45.2	38.0
Rural							
Población	100.0	80.0	50.0	30.0	20.0	...	...
Ingreso	...	...	...	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Calculado por diferencia entre el total y el 10% o 20% más alto.

/y Honduras.

y Honduras. Ello se debe a los mayores ingresos que perciben los estratos altos de la población en una economía con un nivel de vida más elevado. Asimismo, los mayores ingresos que se obtienen en las ciudades --como sucede en todos los casos de que se tiene información-- determinan mayores disparidades entre el ámbito urbano y el rural, donde los ingresos son menores comparativamente. (Véase el cuadro 5.)

b) La distribución del ingreso y la satisfacción de las necesidades básicas

A pesar de que las economías de los países del Istmo Centroamericano han evolucionado con cierto ritmo en la posguerra, han persistido, e incluso se han agudizado en algunos casos, las desigualdades sociales derivadas del estilo de desarrollo seguido, a pesar de las mejorías acusadas por muchos de los indicadores sociales que acompañaron a las de la evolución económica. Aunque no se dispone de estadísticas históricas sistemáticamente comparables para el conjunto de los países del área sobre la distribución del ingreso, con los antecedentes existentes es posible establecer las siguientes conclusiones tentativas sobre el período de 1950-1980.

i) El importante crecimiento económico, lejos de haber sido equitativo, ha acentuado las diferencias de ingreso entre los grupos de ingresos más bajos y más altos;

ii) Sin embargo, el desarrollo económico de los países de la región de los últimos decenios se ha visto acompañado, en la mayoría de los casos, de una participación creciente de los estratos medios en el ingreso nacional;

iii) Aunque en algunos estudios se ha tendido a demostrar que la incidencia relativa de la pobreza no creció en el último decenio, el número absoluto de familias en "estado de pobreza" ha aumentado a causa de las elevadas tasas de expansión demográfica, y

iv) Aunque el ingreso real por habitante de la mayoría de la población ha crecido, el 20% más pobre vio disminuir incluso su ingreso en términos reales.

De esta suerte, hacia 1980 existía una estructura de distribución del ingreso sumamente desigual. Si se toma en cuenta el producto interno bruto y la población de los seis países del Istmo Centroamericano en conjunto, se observa, por una parte, que el 20% más pobre de la población percibía menos del 4% del ingreso mientras, en el otro extremo, el 20% más rico absorbía el 57% del ingreso, con una diferencia de ingresos entre ambos de 15 veces. (Véase el cuadro 6.)

/Cuadro 5

Cuadro 5

ISTMO CENTROAMERICANO: DESIGUALDAD EN EL INGRESO FAMILIAR POR PAISES, 1980

(Indices)[a/]

	Extrema pobreza				
	Total	No satisfacción	Satisfacción		
			Total	Medios	Altos
Costa Rica	100.0	275.0	850.9	...	2 187.3[b/]
Urbano	100.0	254.9	846.9	...	2 272.3[b/]
Rural	100.0	265.7	730.3	...	1 670.9[b/]
Guatemala	100.0	207.0	494.0	...	1 111.5
Urbano	100.0	222.7	668.5	...	1 446.3
Rural	100.0	163.0	306.0	...	518.6
Honduras	100.0	182.7	566.0	...	1 262.3[b/]
Urbano	100.0	224.8	722.2	...	...
Rural	100.0	172.2	320.6	...	...
Nicaragua	100.0	...	...	...	...
Urbano	100.0	193.5	496.5	364.3	1 653.5
Rural	100.0	...	...	...	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Número promedio de las familias en extrema pobreza = 100.0.
b/ Corresponde al 10% más alto.

/Cuadro 6

Cuadro 6

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA PROBABLE DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE HACIA 1980

(Dólares de 1970)

Estratos	Porcentajes de participación	Ingreso por habitante
20% más pobre	3.7	90.1
30% bajo la mediana	11.7	192.6
30% sobre la mediana	27.2	450.1
20% más rico	57.4	1 422.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/Sin dejar

Sin dejar de presentar varios rasgos comunes, existen entre los países, como se dijo, diferencias importantes que obedecen a factores históricos y a las diversas pautas de desarrollo económico y social adoptadas en cada uno de ellos durante las últimas décadas. Costa Rica cuenta, por ese motivo, con estratos de ingresos medios bastante amplios y, en parte por ello, la distancia que separa este grupo de ingresos de las altas capas de la población es menor que en los demás países, pero se mantiene una gran diferencia entre los ingresos del estrato medio y los de las capas bajas. En el otro extremo está El Salvador, con una estructura de ingresos muy sesgada. A pesar de diferencias como las anotadas, en todos los casos el 20% más pobre de la población percibe una proporción exigua del ingreso nacional, que varía entre el 2% en El Salvador y el 5.5% en Honduras.

El nivel de ingresos de 1980 también presentó importantes diferencias entre países. Aunque los datos de que se dispuso no son estrictamente comparables, los ingresos de los estratos medios (30% por encima de la media) resultaron notablemente superiores en Costa Rica y Panamá, donde excedieron de 800 dólares (a precios de 1970), y los del resto de los países, donde quedaron en alrededor de 350 dólares. (Véase el cuadro 7.) Por otro lado, en Honduras y en Guatemala la brecha entre los grupos extremos de ingreso es menor (diez veces), mientras la más pronunciada se observa en Panamá (23 veces) y resulta extrema en El Salvador (33 veces).

El coeficiente de Gini señala a Costa Rica como la economía centroamericana con menor concentración del ingreso, comparable a otros países latinoamericanos como Argentina, por ejemplo, y fuera del área, a los Estados Unidos. Honduras, con un nivel de ingreso menor, revela una desigualdad ligeramente mayor. En el otro extremo queda, como se vio, El Salvador, con una distribución muy sesgada. (Véase el cuadro 8.)

No obstante los aumentos sostenidos del producto por habitante en la región durante un largo período, por razones complejas --de carácter económico, social y político-- los frutos de ese desarrollo se distribuyeron de manera notoriamente desigual tanto en términos relativos, como lo revela la precaria estructura de distribución del ingreso descrita, como en términos absolutos.

Incluso se han dado casos en los que las tendencias de las fuerzas del mercado y las políticas económicas puestas en práctica no contribuyeron a mejorar los ingresos de la población más pobre; en ocasiones hasta se deterioraron, como sucedió en Guatemala donde, al parecer, los ingresos de la mitad más pobre de la población durante los últimos diez años experimentaron una merma a cambio de una concentración creciente en los estratos de ingresos altos. Algo similar ocurrió en Costa Rica; el 20% más pobre de la población también perdió allí capacidad adquisitiva aunque en este caso se beneficiaron en mayor medida los estratos medios. (Véase el cuadro 9.)

/Cuadro 7

Cuadro 7

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y NIVELES DE INGRESO POR HABITANTE HACIA 1980

(Dólares de 1970)

Estratos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Porcentajes	Ingreso promedio	Porcentajes	Ingreso promedio	Porcentajes	Ingreso promedio	Porcentajes	Ingreso promedio	Porcentajes	Ingreso promedio	Porcentajes	Ingreso promedio
20% más pobre	4.0	176.7	2.0	46.5	5.5	111.0	4.3	80.7	3.0	61.9	2.7	120.0
30% bajo la mediana	17.0	500.8	10.0	155.1	14.5	202.7	12.7	140.0	13.0	178.2	10.0	304.0
10% sobre la mediana	30.0	883.8	22.0	341.2	25.0	364.3	23.7	254.6	26.0	350.2	27.0	822.6
20% más rico	49.0	1 165.2	66.0	1 535.5	55.0	1 133.6	59.3	796.3	58.0	1 199.8	60.3	2 710.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/Cuadro 8

Cuadro 8

COEFICIENTE DE GINI EN EL ISTMO CENTROAMERICANO Y EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

	Coeficiente
Istmo Centroamericano	
Costa Rica	0.42
El Salvador[a/]	0.60
Guatemala	0.47
Honduras	0.45
Nicaragua	0.51
Panamá	0.58
Otros países seleccionados	
Argentina[b/]	0.43
Canadá[c/]	0.33
Chile[d/]	0.50
Estados Unidos[e/]	0.41
México[f/]	0.58
Reino Unido[d/]	0.34

Fuente: Para el Istmo, estimación de la CEPAL sobre la base de informaciones de los países. Para los demás países, Shail Jain, "Size Distribution of Income, a compilation of data", A World Bank Publication, Washington, D. C., 1975.

a/ Area metropolitana.
b/ 1961.
c/ 1965.
d/ 1968.
e/ 1972.
f/ 1969.

/Cuadro 9

Cuadro 9

ISTMO CENTROAMERICANO: EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR EN EL DECENIO DE 1970

(Dólares de 1970)

Estratos	Guatemala[a/]			Costa Rica			Honduras		
	1970	1980	Tasa de crecimiento promedio anual	1971	1977	Tasa de crecimiento promedio anual	1968	1979	Tasa de crecimiento promedio anual
20% más pobre	1 088	996	-0.9	572	528	-1.4	85	287	6.4
30% bajo la mediana	2 014	1 962	-0.3	1 167	1 495	3.7	206	564	5.8
30% sobre la mediana	3 702	3 865	0.4	2 269	2 639	2.3	522	1 055	4.6
20% más rico	9 098	12 393	3.1	5 756	6 465	1.8	2 476	3 958	3.4
10% más rico	12 081	12 970	4.0	7 874	8 737	0.9	3 649	11 395	6.2
Ingreso promedio	3 752	4 426	1.7	2 297	2 639	1.3	731	1 338	4.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Sector urbano.

II. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LA POBLACION EN SITUACION DE POBREZA

1. Características sociodemográficas de las familias

A múltiples factores debe atribuirse la situación de pobreza en que se encuentra la población del Istmo Centroamericano. En el transcurso del tiempo han ido formándose estructuras socioeconómicas precarias que han dado lugar a grandes desigualdades entre distintos sectores y grupos de la población que han servido de base a un estilo de desarrollo que, como se ha dicho, ha favorecido la concentración del ingreso en grupos reducidos y excluido a las mayorías.

En las zonas rurales existe el mayor grado de insatisfacción de las necesidades básicas. La estructura de la propiedad de la tierra, las enormes desigualdades entre las unidades agrícolas multifamiliares y las unidades agrícolas de subsistencia, y las características de las relaciones laborales son algunos de los factores fundamentales que explican la pobreza en el campo y que sea mucho mayor que la de las zonas urbanas, sobre todo entre los asalariados temporales sin tierra y los campesinos de subsistencia. A ello se debe que el flujo migratorio hacia las ciudades alcance tan grandes proporciones y traslade la pobreza rural a la marginalidad urbana.

Quienes no logran satisfacer sus necesidades básicas viven en una situación de subempleo caracterizada por la baja productividad de sus ocupaciones y por ingresos reducidos, y supone por lo tanto una inserción precaria en la estructura productiva y una participación escasa en el ingreso generado. De esta manera, la insatisfacción de las necesidades básicas de la población se relaciona con la estructura heterogénea del aparato productivo y con la segmentación en el mercado de trabajo, aparte de factores que se comentarán más adelante.

Además de la importancia que para esos efectos tienen las relaciones entre el empleo y la satisfacción de las necesidades básicas, a otras muchas causas debe atribuirse que una familia viva bajo el umbral de la pobreza. Pueden agruparse en tres grandes categorías: la de las características de los hogares como tales, la de la población en edad de trabajar (en particular la de los cabezas de familia) y el tipo de ocupación del cabeza de familia que, a su vez, está relacionado con su inserción en el mercado laboral.

Se considera que una familia se clasifica dentro de la pobreza, aunque su jefe perciba un ingreso relativamente alto con respecto al promedio, cuando esa familia es numerosa y elevada su tasa de dependencia. Asimismo, factores como el sexo, la edad y el nivel de instrucción del jefe pueden influir en la satisfacción de las necesidades básicas de una familia. En definitiva, como se verá más adelante, influyen decididamente en su suerte las características ocupacionales del jefe del hogar y el número de miembros activos de la familia.

/Desafortunadamente,

Desafortunadamente, no se pudo disponer en todos los casos de la información necesaria para describir la situación socioeconómica de quienes pertenecen al sector de la pobreza en los seis países del Istmo Centroamericano. Se ha hecho referencia a una primera diferenciación de importancia al señalar la mayor proporción de ese sector de pobreza en el campo. También se ha dicho que la inserción ocupacional del jefe de familia resulta determinante entre las características de la pobreza.

El tamaño de la unidad familiar se relaciona estrechamente también con la satisfacción de las necesidades básicas. En países como Guatemala y Honduras el tamaño promedio de las familias en situación de extrema pobreza es de seis personas, mientras en los estratos superiores no pasa de cinco. La diferencia es más pronunciada en Costa Rica donde no llega a cuatro miembros la familia promedio de ingresos más elevados. Una de las manifestaciones de la pobreza --y de sus diversas causas-- es precisamente la unidad familiar numerosa que depende de un solo jefe de familia.

Factor de incidencia determinante de la pobreza es asimismo la edad del cabeza de familia, en el sentido de que son los adultos jóvenes --entre 25 y 35 años-- quienes llegan a niveles de ingresos relativamente más elevados. Al respecto, el trabajo de los adolescentes se encuentra frecuentemente subvaluado, lo mismo que el de las personas de más edad. En el caso concreto de Costa Rica --país para el que se ha dispuesto de alguna información-- dentro del quintil inferior de ingresos son los jefes de familia de entre 20 y 24 años quienes obtienen un ingreso relativamente mayor y apreciablemente superior al de los menores de 20 años. A medida que se asciende a estratos de ingresos superiores, que coincide con la mayor inclusión de actividades urbanas, se advierte que tiende a desaparecer el trabajo de los menores y que los grupos encabezados por personas de mayor edad son los mejor retribuidos. De todos modos, las diferencias no son mayores entre los adultos jóvenes y los viejos en los quintiles medios de ingresos (tercero y cuarto). En el quinto se aprecian mayores ingresos en los jefes que tienen entre 45 y 64 años.

El grado de escolaridad resulta también importante para los efectos de la clasificación por la estrecha relación que mantiene con los niveles de ingreso. Independientemente de las consideraciones que se presentarán más adelante sobre el acceso a los servicios educativos, cabe señalar algunas conclusiones referentes a la correlación que existe entre el grado de escolaridad del jefe de familia y su nivel de ingreso, especialmente en el ámbito urbano.

En Costa Rica se advierte una vez más que en los estratos de la población de ingresos bajos, más del 60% de los jefes de familia carece de instrucción o ha llegado a lo sumo al tercer año de primaria, proporción que es mayor en el campo. En los niveles altos de ingreso, en cambio, el 35% pertenece a un nivel universitario, proporción que se

/eleva

eleva a casi el 45% en las ciudades, lo cual no impide que se observe un amplio sector de jefes de familia "no pobres" que no ha terminado su tercer año de educación primaria (que en el caso costarricense se acerca al 28%). 13/

En Honduras los cabezas de familia sin instrucción alguna o que han cursado hasta tercer año de primaria representan una proporción mucho mayor: casi el 80% del grupo de extrema pobreza. La proporción se reduce al 47% dentro del grupo de "no pobres", mientras los jefes de familia con instrucción mayor adquieren mayor importancia; el 4% de ellos ha recibido educación superior. Se aprecian igualmente niveles de educación considerablemente más elevados en el medio urbano que en el rural.

En Guatemala, la proporción de personas sin instrucción dentro del grupo de extrema pobreza es prácticamente el total: 97%. Dentro del 5% de la población de ingresos más elevados, ese porcentaje se reduce a lo sumo al 50%, incluyendo más personas con educación media y un 12% de ellas con educación técnico-universitaria. En cuanto a la división urbano-rural, ocurre lo mismo que en los casos anteriores.

En el Salvador, datos indirectos permiten derivar las mismas tendencias. Para Nicaragua y Panamá no se dispuso de esta información.

De lo señalado se desprende que la educación da acceso a niveles de ingreso más elevados, aunque persista, dentro de los estratos altos, un número considerable de personas con instrucción escasa o sin instrucción alguna; dentro de los estratos más pobres es excepcional, en cambio, encontrar personas con educación superior.

Adicionalmente, como se explicó en páginas anteriores, la división urbano-rural resulta de importancia capital para la ubicación de la zona de pobreza. Del total de 14.2 millones de personas que se encontraba en estado de pobreza en 1980, el 70% vivía en el campo, 14/ proporción que se eleva al 75% para las que se hallaban en condiciones de extrema pobreza. En cambio, el 62% de los "no pobres" vivía en las ciudades (véase de nuevo el cuadro 2).

Como ya se ha señalado, la mayor densidad de personas pobres correspondía a Honduras y El Salvador (ambos con el 68% de su población); en el extremo opuesto se situaba Costa Rica (25%) y en el escalón intermedio figuraban Panamá (54%), Nicaragua (61%) y Guatemala (66%). (Véase de nuevo el cuadro 3.) Del total de personas pobres del Istmo Centroamericano mencionado, 4.6 millones (34%) son guatemaltecos; 3.3 millones (24%), salvadoreños; 2.5 millones (18%), hondureños; 1.7 millones (12%), nicaragüenses; un millón (8%), panameños, y sólo 550 000 (4%), costarricenses.

En suma, las cuatro quintas partes aproximadamente de la población rural de Honduras, El Salvador y Nicaragua, y cerca del 70% de la de Panamá y Guatemala, no lograban satisfacer sus necesidades básicas, lo

/cual no

cual no significa que no persista la pobreza, incluso extrema, en las ciudades. Sin embargo, cualquier política encaminada a combatir la pobreza deberá tomar en cuenta las enormes deficiencias del medio rural para cubrir las necesidades de esa población que, al emigrar, ejerce una significativa presión sobre las ciudades.

En Guatemala la pobreza mayor se observa especialmente en los Departamentos de Chimaltenango y Sololá, así como en los de Alta Verapaz y Totonicapán. En el extremo opuesto se encuentra el Departamento de Guatemala, prácticamente urbano. En Honduras las regiones occidental y sur son las más afectadas por la pobreza. En Costa Rica destacan, al respecto, los cantones de Guatuso, los Chiles, Buenos Aires y Talamanca. En Panamá, la provincia de Veraguas contiene el mayor número de personas en condiciones de pobreza extrema. Las zonas rurales y más densamente pobladas muestran, en definitiva, los indicadores más bajos de nutrición, salud, educación y vivienda.

2. La participación económica y el empleo

Existe prácticamente consenso en lo que respecta a la existencia de una estrecha vinculación entre una insatisfacción de las necesidades básicas y una precaria inserción en el mercado laboral. Diversos estudios coinciden en que las personas que no llegan a obtener bienes y servicios básicos suficientes son las que atraviesan por algún tipo de problema ocupacional: desempleo abierto, subempleo, desempleo oculto, etc. 15/

Las pautas de desarrollo que se han seguido en el Istmo Centroamericano no difieren mucho de las adoptadas en toda Latinoamérica, como se han descrito en numerosos documentos de la CEPAL. Así, sobre una base rural tradicional, sumamente precaria e inequitativa --más acentuada frecuentemente que en otros países de la región-- se ha superpuesto a los sectores mayoritarios de la población un sector moderno, restringido y excluyente que por sus características ha resultado insuficiente para generar los empleos requeridos y para irradiar sus beneficios a los primeros.

Las causas por las que el crecimiento económico ha sido incapaz de generar la cantidad requerida de nuevos puestos de trabajo y de elevar los niveles de ingreso de los grupos necesitados, se derivan principalmente del carácter heterogéneo del crecimiento experimentado que se ha concentrado en las actividades modernas del aparato productivo --generalmente menos absorbedores de mano de obra--, y se ha localizado geográficamente en torno a los centros urbanos donde los mercados son más dinámicos.

El progreso técnico ha permeado de manera muy desigual entre las actividades modernas y las tradicionales, por lo que se observan pronunciadas diferencias en el crecimiento de la productividad. Los sectores

/tradicionales,

tradicionales, en los que labora alrededor del 60% de la fuerza de trabajo y que aportan escasamente el 15% de la producción total, operan en condiciones de relativa subordinación a los sectores modernos porque tienen escaso acceso a los recursos (insumos, créditos, asistencia técnica) y a los mercados. Esta situación les restringe la capacidad de generar excedentes y sus mismas posibilidades de crecimiento y, en tales condiciones, quienes trabajan en esos sectores se mantienen, en gran medida, en una situación de subempleo y de baja productividad de la que resulta una situación permanente de pobreza.

La heterogeneidad estructural es el elemento central que explica por qué el estilo de desarrollo adoptado está imposibilitado para generar suficientes empleos. En su expresión económica se manifiesta en una estructura productiva con, por lo menos, tres estratos superpuestos, que se diferencian notablemente entre ellos en lo que atañe a su productividad laboral: el estrato "moderno", ligado fundamentalmente a la radiación de las empresas modernas; el estrato "intermedio", formado por una gama de técnicas productivas diversas, muchas veces ya obsoletas en los países centrales, y el "primitivo", constituido por técnicas artesanales de carácter preindustrial y actividades de subsistencia.

Sin embargo, el concepto de heterogeneidad estructural no sólo se manifiesta en formas productivas disímiles en cada uno de los sectores o subsectores de la actividad económica; se manifiesta también en los desequilibrios que por estas mismas diferencias se establecen en las relaciones de mercado y de propiedad. En la estructura de poder, todo ello se traduce en la desigualdad de los diferentes grupos para influir políticamente en las estrategias generales y en las políticas específicas de los poderes públicos, lo cual se refleja en la asignación desigual de los recursos.

La heterogeneidad de la estructura económica se traduce además en una situación de heterogeneidad del empleo que se manifiesta en segmentos claramente identificables en el mercado de trabajo. Dentro de las franjas modernas de la economía se encuentran los profesionales, técnicos, empleados de oficina, patronos y obreros asalariados de establecimientos de tamaño medio y grande que, con un 40% de la fuerza de trabajo del Istmo Centroamericano, aportan el 85% de la producción, mientras en las franjas tradicionales se concentran los individuos que constituyen la periferia del mercado de trabajo, es decir, la fuerza de trabajo sin calificación, especialmente la más joven y la más vieja, los analfabetos, los migrantes recientes a las áreas urbanas, etc.

La subutilización de la fuerza de trabajo tiende a ser mayor en volumen e intensidad en las áreas rurales, particularmente entre los trabajadores temporales sin tierra y los minifundistas que deben complementar sus ingresos mediante el trabajo asalariado en las franjas modernas

/rurales

rurales en los períodos de cosecha. Sigue a la anterior la fuerza de trabajo inserta en ocupaciones urbanas de tipo informal que constituye frecuentemente la vía de acceso de los migrantes rurales recién llegados al área urbana. En el otro extremo figuran los asalariados que desempeñan ocupaciones plenas de tipo profesional, técnico y administrativo en establecimientos productivos modernos, básicamente en las grandes unidades de explotación de la producción agropecuaria de exportación tradicional.

Estas circunstancias de tipo general presentan características propias en cada país del Istmo Centroamericano. Desafortunadamente no se cuenta con la información estadística laboral completa para cada uno de ellos en todos los casos, pero pueden apreciarse a continuación algunos rasgos de esta diversidad, dentro del marco descrito.

Aunque con distinta intensidad de unos países a otros, la expansión de la fuerza de trabajo del Istmo Centroamericano se ha acelerado en los tres últimos decenios hasta crecer anualmente a una tasa media de 3.5% en los años setenta, tasa elevada de por sí pero que no ha traído cambios importantes en la tasa bruta de participación a lo largo de los últimos treinta años, salvo en Panamá --y en menor medida en Costa Rica-- donde se ha advertido un incremento debido a su propia estructura y a su dinámica demográfica.

Sin embargo, por las limitaciones de absorción de mano de obra mencionadas, la población ocupada no había registrado el mismo ímpetu, al menos en el último decenio, por lo que se registraron aumentos considera bles en la tasa de desempleo abierto, que ascendía al 9% aproximadamente en 1980 (véase el cuadro 10). El porcentaje debe considerarse un indicador sólo relativo porque no incluye a la población en situación indefinida. Aunque sólo se dispone de datos más completos para dos países del Istmo --Costa Rica y Guatemala-- la tasa de desempleo total se elevó en ellos sustancialmente a 13.5% y 20.4%, respectivamente. Si a las tasas señaladas se les agregan las correspondientes al subempleo visible se alcanzan porcentajes de la fuerza de trabajo en situación de desempleo cercanas al 30% (véase el cuadro 11), 16/ proporción que permite apreciar en una dimensión más real la magnitud del problema de la insuficiente absorción de mano de obra en los países del Istmo Centroamericano y la medida en que influye sobre la situación de pobreza.

Las familias en condiciones de pobreza son las que tienden a presentar menor participación económica, tasas reales de desempleo más altas y, probablemente, tasas de empleo no remunerado elevadas o con remuneraciones muy reducidas y en condiciones de subempleo. Estas circunstancias indican que el problema de la pobreza se explica, en gran parte, por la imposibilidad real de encontrar trabajo retribuido y, por lo tanto, que las políticas económicas y de empleo dirigidas a hacer frente a la pobreza deberán orientarse a la creación de empleos remunerados.

/Cuadro 10

Cuadro 10

ISTMO CENTROAMERICANO: FUERZA DE TRABAJO

(Miles)

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Fuerza de trabajo							
1950	2 927	272	635	968	457	330	265
1960	3 704	374	814	1 225	565	387	339
1970	5 152	526	1 191	1 600	778	547	510
1980	7 121	770	1 611	2 183	1 083	773	701
Población ocupada							
1970	4 718	500	1 036	1 544	712	449	477
1980	6 525	725	1 350	2 183	967	638	662
Desocupados							
1970	434	26	155	56	66	98	33
1980	643	45	261	47	116	135	39
Población inactiva							
1950	6 168	586	1 305	1 994	944	779	560
1960	8 582	862	1 760	2 741	1 378	1 085	756
1970	11 588	1 206	2 391	3 753	1 861	1 423	954
1980	15 471	1 443	3 186	5 079	2 608	1 960	1 195
Tasa bruta de participación							
1950	32.2	31.7	32.7	32.7	32.6	29.8	32.1
1960	30.1	30.3	31.6	30.9	29.1	26.3	31.0
1970	30.8	30.4	33.2	29.9	29.5	27.8	34.8
1980	31.5	34.8	33.6	30.1	29.3	28.3	37.0
Tasa de desempleo abierto							
1970	8.4	5.0	13.0	3.5[a/]	8.5	18.0	6.5
1980	9.1	5.9[b/]	16.2	2.2[b/]	10.7[b/]	17.5	5.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de población del CELADE.

a/ 1973.

b/ No incluye a la población en situación indefinida. (Véase el cuadro 11.)

/Cuadro 11

Cuadro 11

ISTMO CENTROAMERICANO: DESEMPLEO Y SUBEMPLEO EN ALGUNOS PAISES

(Miles de personas)

		Costa Rica	Guatemala	Honduras
1.	Población total	2 213	7 262	3 691
2.	Fuerza de trabajo	770	2 183	1 083
3.	Fuerza de trabajo ajustada[a/]	821	2 531	...
4.	Tasa bruta de participación	34.8	30.1	29.3
5.	Tasa bruta de participación ajustada[a/]	37.1	34.9	...
6.	Población ocupada	725	2 136	967
7.	Desocupación abierta	45	47	116
8.	Desocupación abierta total[b/]	96	395	...
9.	Subempleo visible[c/]	126	456	114
10.	Tasa de desempleo abierto (7/2)	5.8	2.2	10.7
11.	Tasa de desempleo abierto total (8/3)	11.7	15.6	...
12.	Tasa de desempleo equivalente (del subempleo visible)	7.6	5.6	...
13.	Tasa de desempleo total[d/] (8+(2x12)/3)	13.5	20.4	...
14.	Porcentaje de la fuerza de trabajo en condiciones de subempleo (9/2)	16.4	20.9	20.7
15.	Porcentaje de la fuerza de trabajo en condiciones de desempleo (8+9/3)	27.0	33.6	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Incluye, en Costa Rica, a la población clasificada dentro de una categoría ocupacional ignorada en los estratos de pobreza; en Guatemala, comprende a la población en situación no definida.

b/ Incluye desocupación abierta y la población descrita en la nota a/.

c/ Sólo se considera el subempleo visible de los grupos pobres.

d/ Respecto de la fuerza de trabajo ajustada.

/La categoría

La categoría ocupacional tiene, además, una importancia determinante para ubicar al empleado en los distintos estratos de la satisfacción de las necesidades básicas. Son los trabajadores no asalariados los que constituyen una porción mayoritaria del grupo de pobreza extrema y, contrariamente, sólo los patrones y los que trabajan por cuenta propia ocupan un lugar significativo dentro de los estratos de altos ingresos, aunque no mayor que los asalariados. De hecho, el salario --es decir, la inserción en el mercado formal de trabajo-- es un elemento de mucho peso para alcanzar niveles superiores de ingreso. Las cifras de Costa Rica, Guatemala y Honduras, tanto a nivel nacional como urbano, que aparecen en los cuadros del 12 al 15, ilustran este aspecto. En ellos se puede observar además que, sin embargo, persisten asalariados en condiciones de extrema pobreza, sobre todo entre los que prestan sus servicios en el sector privado. El sector público tiende a ofrecer mejores condiciones de ingreso, al menos en los estratos más pobres.

Si se atiende a los sectores de actividad económica en los que prestan sus servicios los cabezas de familia se comprueba que, a nivel nacional, en el sector primario se concentra más del 70% de los extremadamente pobres en los tres países analizados, y en el de los servicios una proporción mayoritaria de los "no pobres". (Véase el cuadro 16.) Sin embargo, en el sector urbano, la proporción de los pobres que laboran en el sector primario disminuye, por razones obvias, dando lugar a una mayor participación de la industria y sobre todo de los servicios. También en el sector terciario se concentra la mayor proporción de estratos de más altos ingresos como resultado, en parte, de la incidencia mencionada del sector público así como de la del sector bancario y financiero. (Véase el cuadro 17.)

Por lo que respecta a las horas semanales de trabajo, tanto en el caso de Guatemala como en el de Honduras y en el de Nicaragua, la proporción de personas de los distintos estratos de satisfacción de las necesidades básicas que trabajan un determinado número de horas varía poco, lo cual implica que la pobreza y la no satisfacción de las necesidades básicas no es, en esencia, un problema de duración de jornada de trabajo en el sentido de desempeñar una actividad más o menos prolongada en el tiempo, sino más bien de los factores mencionados antes. (Véanse los cuadros 18 y 19.)

En suma, además de las características de los jefes de familia analizadas en páginas anteriores, la inserción en el mercado formal de trabajo es una condición indispensable para poder alejarse de las condiciones de pobreza. Ello ocurre en primer lugar por el hecho de tener un empleo y, en segundo, por ser éste retribuido. El sector económico en el que se labora influye también, al concentrarse en el primario los más pobres y en el terciario los de mayores ingresos. Adicionalmente, se advierte además que los asalariados del sector público perciben un ingreso promedio más alto que el de los del sector privado.

/Cuadro 12

Cuadro 12

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR CATEGORIA OCUPACIONAL, SEGUN ESTRATOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS. TOTAL NACIONAL

(Porcentajes)

Categoría ocupacional	Total	Pobres		No pobres	
		Extrema pobreza	No satisfacción	Ingresos medios	Ingresos altos
Población ocupada de Costa Rica	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Asalariados	66.9	40.3	68.1	73.6	64.5
Públicos	...	...	...	...	...
Privados	...	...	...	...	...
No asalariados	33.1	59.7	31.9	26.4	35.3
Patrones	7.3	3.5	2.3	5.4	16.7
Cuenta propia	25.2	53.9	29.6	20.7	18.2
No remunerados	0.6	2.3	-	0.3	0.4
Población ocupada de Guatemala	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Asalariados	53.9	44.4	55.7	61.6	61.4
Públicos	6.3	2.7	5.5	9.8	15.7
Privados	47.6	41.7	50.2	51.8	45.7
No asalariados	46.1	55.6	44.3	38.4	38.6
Patrones	0.7	0.2	0.3	0.9	4.4
Cuenta propia	35.4	40.3	35.5	30.8	28.9
No remunerados	10.0	15.1	8.5	6.7	5.3
Población ocupada de Honduras	100.0	100.0	100.0	100.0	
Asalariados	51.6	45.1	56.4	61.4	
Públicos					
Privados					
No asalariados	48.4	54.9	43.6	38.6[a/]	
Patrones	3.1	1.9	3.2	5.3[a/]	
Cuenta propia	33.7	36.6	27.9	29.7[a/]	
No remunerados	11.6	16.4	12.5	3.6[a/]	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Se refiere al total de los grupos de ingresos medios y altos.

/Cuadro 13

Cuadro 13

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR CATEGORIA OCUPACIONAL, SEGUN ESTRATOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS. SECTOR URBANO

(Porcentajes)

Categoría ocupacional	Total	Pobres		No pobres	
		Extrema pobreza	No satisfacción	Ingresos medios	Ingresos altos
Población ocupada de Costa Rica	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Asalariados	70.4	47.6	60.8	74.6	66.6
Públicos	...	...	...	...	...
Privados	...	...	...	...	...
No asalariados	29.6	52.4	39.2	25.4	33.4
Patrones	9.5	-	4.4	5.7	19.5
Cuenta propia	19.5	47.6	34.8	19.4	13.2
No remunerados	0.6	4.8	-	0.3	0.7
Población ocupada de Guatemala	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Asalariados	62.9	56.9	63.3	63.5	66.4
Públicos	14.3	10.0	13.3	15.2	18.0
Privados	48.6	46.9	50.0	48.3	48.4
No asalariados	37.1	43.1	36.7	36.5	33.6
Patrones	1.8	0.5	1.1	1.7	5.1
Cuenta propia	31.8	38.1	33.0	31.3	24.1
No remunerados	3.5	4.5	2.6	3.5	4.4
Población ocupada de Honduras	100.0	100.0	100.0	100.0	
Asalariados	70.4	69.5	57.0	71.6 [a/]	
Públicos	...	...	...	...	
Privados	...	...	...	...	
No asalariados	29.6	30.5	43.0	28.4 [a/]	
Patrones	3.5	1.3	2.7	4.8 [a/]	
Cuenta propia	24.0	26.6	35.4	22.0 [a/]	
No remunerados	2.1	2.6	4.9	1.6 [a/]	

/(Continúa)

Cuadro 13 (Conclusión)

Categoría ocupacional	Total	Pobres		No pobres	
		Extrema pobreza	No satisfacción	Ingresos medios	Ingresos altos
Población ocupada de Nicaragua	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Asalariados	61.0	44.6	56.9	65.0	71.9
Públicos	31.4	17.5	27.7	36.1	36.9
Privados	29.6	27.1	29.2	28.9	35.0
No asalariados	39.0	55.4	43.1	35.0	28.1
Patrones	4.2	4.4	2.1	4.0	9.0
Cuenta propia	27.9	37.7	33.1	25.8	14.1
No remunerados	6.9	13.3	7.9	5.2	5.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Se refiere al total de los grupos de ingresos medios y altos.

/Cuadro 14

Cuadro 14

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION DE LAS CATEGORIAS OCUPACIONALES, SEGUN ESTRATOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS. TOTAL NACIONAL

(Porcentajes)

Categoría ocupacional	Total	Pobres		No pobres
		Extrema pobreza	No satisfacción	
Costa Rica				
Asalariados	100.0	7.6	10.4	82.0
No asalariados	100.0	22.8	9.8	67.4
Cuenta propia	100.0	22.2	10.0	67.8
No remunerados	100.0	50.7	-	49.3
Guatemala				
Asalariados	100.0	27.2	33.2	39.6
No asalariados	100.0	39.8	31.1	29.1
Cuenta propia	100.0	37.6	32.4	30.0
No remunerados	100.0	49.7	27.6	22.7
Honduras				
Asalariados	100.0	51.7	6.5	41.8
No asalariados	100.0	65.7	5.5	28.8
Cuenta propia	100.0	61.0	5.1	33.9
No remunerados	100.0	80.8	6.6	12.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/Cuadro 15

Cuadro 15

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION DE LAS CATEGORIAS OCUPACIONALES, SEGUN ESTRATOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS. SECTOR URBANO

(Porcentajes)

Categoría ocupacional	Total	Pobres		No pobres
		Extrema pobreza	No satisfacción	
Costa Rica				
Asalariados	100.0	3.0	4.1	92.9
No asalariados	100.0	7.6	6.3	86.1
Cuenta propia	100.0	7.1	6.4	86.5
No remunerados	100.0	33.5	-	66.5
Guatemala				
Asalariados	100.0	15.3	30.4	54.3
No asalariados	100.0	19.4	29.8	50.8
Cuenta propia	100.0	18.0	28.1	53.9
No remunerados	100.0	23.5	23.5	53.0
Honduras				
Asalariados	100.0	34.3	2.4	63.3
No asalariados	100.0	37.4	4.7	57.9
Cuenta propia	100.0	35.7	4.6	59.7
No remunerados	100.0	58.6	6.8	34.6
Nicaragua				
Asalariados	100.0	10.6	18.8	70.6
No asalariados	100.0			
Cuenta propia	100.0			
No remunerados	100.0	27.7	23.2	49.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/Cuadro 16

Cuadro 16

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBAUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR CATEGORIAS DE LOS SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, SEGUN ESTRATOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS. TOTAL NACIONAL

(Porcentajes)

Sector	Total	Pobres		No pobres	
		Extrema pobreza	No satis-facción	Ingresos medios	Ingresos altos
Costa Rica	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario	39.4	72.3	52.0	33.6	22.6
Secundario	21.9	12.3	13.5	24.8	23.6
Manufacturas	13.0	10.8	5.8	14.2	15.1
Construcción	8.9	1.5	7.7	10.6	8.5
Terciario	38.7	15.4	34.5	41.6	53.8
Comercio	14.5	6.2	5.8	15.3	28.3
Servicios	24.2	9.2	28.7	26.3	25.5
Guatemala	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario	51.3	71.6	52.0	34.0	13.3
Secundario	20.4	14.2	21.0	26.3	23.8
Manufacturas	15.4	11.5	15.3	19.7	20.2
Construcción	5.0	2.7	5.7	6.6	3.6
Terciario	28.4	14.2	27.0	39.7	62.9
Comercio	12.2	8.2	12.0	14.9	23.0
Servicios	16.2	6.0	15.0	24.8	39.9
Honduras	100.0	100.0	100.0	100.0	
Primario	53.3	70.1	65.0	25.5	
Secundario	16.7	11.3	15.3	25.2	
Manufacturas	14.3	9.8	11.2	21.8	
Construcción	2.4	1.5	4.1	3.4	
Terciario	30.0	18.6	19.7	49.3	
Comercio	10.3	6.3	6.4	17.1	
Servicios	19.7	12.3	13.3	32.2	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/Cuadro 17

Cuadro 17

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, SEGUN ESTRATOS DE SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS. SECTOR URBANO

(Porcentajes)

Sector	Total	Pobres		No pobres	
		Extrema pobreza	No satisfacción	Ingresos medios	Ingresos altos
Guatemala	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario	13.8	31.8	14.7	10.3	5.7
Secundario	31.3	26.0	32.5	33.6	25.0
Manufacturas	23.2	17.8	22.7	25.4	21.3
Construcción	8.1	8.2	9.8	8.2	3.7
Terciario	54.9	42.2	52.8	56.1	69.3
Comercio y finanzas	21.8	18.8	20.6	21.4	29.4
Servicios	33.1	23.4	32.2	34.7	39.9
Honduras	100.0	100.0	100.0	100.0 a/	
Primario	9.3	17.6	12.6	4.0	
Secundario	30.3	29.3	32.8	30.8	
Manufacturas	25.4	24.3	25.7	26.1	
Construcción	4.9	5.0	7.1	4.7	
Terciario	60.4	53.1	54.5	65.2	
Comercio y finanzas	23.6	19.5	19.5	26.4	
Servicios	36.8	33.6	35.0	38.8	
Nicaragua	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Primario	7.8	8.6	7.0	7.9	7.6
Secundario	24.0	25.5	24.8	25.2	14.0
Manufacturas	18.0	19.7	18.9	18.6	11.0
Construcción	6.0	5.8	5.9	6.6	3.0
Terciario	68.2	65.9	68.2	66.9	78.4
Comercio	27.5	31.8	29.3	25.2	28.9
Servicios	40.7	34.1	38.9	41.7	49.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Incluye medios y altos

/Cuadro 18

Cuadro 18

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR HORAS DE TRABAJO SEMANALES, SEGUN ESTRATOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS. TOTAL NACIONAL

(Porcentajes)

Horas	Total	Pobres		No pobres	
		Extrema pobreza	No satisfacción	Ingresos medios	Ingresos altos
Guatemala	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Menos de 32	13.8	14.7	13.4	13.7	11.5
de 33 a 40	17.0	14.8	16.6	18.6	25.3
41 o más	69.2	70.5	70.0	67.7	63.2
Honduras	100.0	100.0	100.0	100.0 a/	
Menos de 32	8.7	7.7	8.2	10.2	
De 33 a 40	12.0	9.9	20.3	14.0	
41 o más	79.3	82.4	71.5	75.8	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
a/ Incluye medios y altos.

/Cuadro 19

Cuadro 19

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA POR HORAS DE TRABAJO SEMANALES, SEGUN ESTRATOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS. SECTOR URBANO

(Porcentajes)

Horas	Total	Pobres		No pobres	
		Extrema pobreza	No satisfacción	Ingresos medios	Ingresos altos
Guatemala	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Menos de 32	15.9	17.2	17.0	15.8	12.4
De 33 a 40	19.0	14.5	16.0	20.4	25.3
41 o más	65.1	68.3	67.0	63.8	62.3
Honduras	100.0	100.0	100.0	100.0 a/	
Menos de 32	10.5	9.2	15.5	10.9	
De 33 a 40	11.9	7.9	4.3	15.0	
41 o más	77.6	82.9	80.2	74.1	
Nicaragua	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Menos de 30	15.6	24.1	17.2	14.0	8.2
De 31 a 45	28.1	29.1	22.5	28.8	24.6
46 o más	56.3	46.8	55.3	57.2	67.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Incluye medios y altos.

III. LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES DE CONSUMO DE ALIMENTOS

1. La situación nutricional

La pobreza ha sido calificada como un fenómeno multidimensional en el que destacan por su importancia las deficiencias alimentarias. Dichas deficiencias influyen en la potencialidad que tienen los individuos para desarrollar un esfuerzo, tanto físico como intelectual, en el tipo de participación en la vida económica y también en las tasas de mortalidad y de morbilidad.

Si se atiende al criterio de los promedios de ingestión calórica y proteínica, en los países del Istmo Centroamericano se acercan, en promedio, a los niveles recomendados para dicha región, aunque de hecho subsistan amplios sectores de la población con serias deficiencias alimentarias, en especial de niños menores de cinco años.

En el decenio de 1960 se registró un incremento importante en la oferta calórica y proteínica que permitió elevar esos niveles, avance que se perdió parcialmente en la década siguiente. En cualquier caso, todos los países, excepto Guatemala y el Salvador, alcanzaron los niveles medios recomendados. (Véanse los cuadros 20 y 21.) En la actualidad, Costa Rica y Nicaragua disfrutan de los más altos debido al mayor ingreso medio, en el primer caso, y a la mayor oferta alimentaria relativa, en el segundo.

Como se dijo, los promedios antes mencionados enmascaran enormes diferencias entre los diversos grupos de la población puesto que existen vastos sectores que no alcanzan a satisfacer las necesidades calóricas y proteínicas mínimas. Estos grupos han sido definidos como de pobreza extrema, y en 1980 rebasaron, como se vio antes, los nueve millones de personas en el Istmo Centroamericano, es decir, el 40% de la población.

Los coeficientes de adecuación señalan que más de la mitad de la población centroamericana presenta niveles nutricionales insatisfactorios, particularmente en Guatemala, El Salvador y Honduras. En algunos casos, el consumo proteínico de origen animal no pasa de 15 gramos diarios. Alrededor de una quinta parte de las familias rurales ingiere 25% menos de los requerimientos calóricos y proteínicos considerados como mínimos necesarios, problema que reviste rasgos críticos en los tramos de corta edad debido, por un lado, a los reducidos niveles de consumo y, por otro, a las pautas de distribución de alimentos dentro de la familia que favorecen a los adultos. Influye esa circunstancia no sólo en la talla de los niños sino en los índices de mortalidad y morbilidad de los menores de 15 años. Los problemas nutricionales constituyen, pues, una de las principales causas de morbilidad, sobre todo entre la población infantil.

/Cuadro 20

Cuadro 20

ISTMO CENTROAMERICANO: NUTRICION

	Disponibilidad diaria de calorías por habitante (unidades)			Disponibilidad diaria de proteínas por habitante (gramos)		
	1960	1970	1978	1960	1970	1978
Istmo Centroamericano	1 983	2 217	2 213	54.1	59.7	58.1
Costa Rica	2 153	2 400	2 477	52.1	58.2	58.4
El Salvador	1 805	1 845	2 075	51.6	49.8	54.4
Guatemala	1 903	2 233	2 166	52.6	61.8	57.8
Honduras	1 936	2 216	2 074	52.1	58.4	53.5
Nicaragua	2 185	2 471	2 453	64.1	73.5	70.4
Panamá	2 312	2 517	2 357	57.3	62.3	59.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/Cuadro 21

Cuadro 21

ISTMO CENTROAMERICANO: DEFICIT CALORICO

	Suministro medio de calorías como porcentaje de las necesidades mínimas promedio		
	1960	1970	1975-1977
Istmo centroamericano	88.0	98.5	93.5
Costa Rica	93.2	103.9	107.2
El Salvador	78.9	80.6	90.7
Guatemala	82.5	96.8	93.9
Honduras	95.6	109.4	102.4
Nicaragua	95.8	108.4	107.6
Panamá	100.3	109.2	102.2

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico, 1979 (E/CEPAL/G.1125).

/En Guatemala,

En Guatemala, país sobre el que se dispuso de mayor información, el déficit promedio llegaba a 214 calorías al día. El 75% de los niños menores de cinco años presentaba problemas nutricionales y, de éste, el 63% manifestaba retardos críticos en la talla. Esta proporción se eleva en las áreas rurales, según la región, llegando a rebasar el 85% en el Altiplano Occidental. 17/

En Honduras se observan escasas diferencias con respecto a Guatemala. El procentaje de menores de cinco años con problemas de nutrición se eleva al 76%, del cual un 45% son casos severos y un 31% moderados. Asimismo, se estima que el 40% de las madres embarazadas padece anemias nutricionales. Estas deficiencias afectan en mayor medida a las áreas rurales y se concentran en la zona sur del país donde es mayor el porcentaje de familias en condiciones de subsistencia. De igual manera, estas insuficiencias se correlacionan con las familias de mayor tamaño, analfabetas y con la falta del padre, entre otros factores.

En Panamá, la proporción de niños desnutridos es apreciablemente menor (50%) y en Costa Rica se ha reducido significativamente en los últimos años hasta representar únicamente el 9% en 1978, hecho que constituye un gran avance en el ámbito centroamericano.

2. La canasta básica de alimentos

Como se señaló en el capítulo I, la canasta básica diseñada para cada país del Istmo Centroamericano arrojó una utilidad al permitir, por medio de su costo monetario, apreciar la magnitud de la pobreza y el grado de insatisfacción de las necesidades básicas en cifras absolutas. Además, la confección de estas canastas alimentarias permite establecer un paradigma nutricional en la medida en que plantea un objetivo no sólo calórico y proteínico sino una composición dietética equilibrada y acorde con los hábitos culturales de consumo local.

Se consideró la existencia de tres tipos de canastas: a) la que realmente logran adquirir los grupos que no satisfacen sus necesidades básicas; b) la que podría alcanzarse en el corto y mediano plazo, y c) la canasta "ideal", definida a partir de criterios científicos, que permite satisfacer plenamente las necesidades de nutrición de la población. Para fines de este estudio se optó por la segunda de ellas pues significa un objetivo mínimo alcanzable con criterios realistas, y presenta la ventaja de permitir establecer prioridades en los planes y políticas socioeconómicos de corto y mediano plazo, especialmente en lo referente a asignación de recursos y decisiones de inversión. Asimismo, estas canastas básicas de alimentos 18/ facilitan el estudio metódico del sistema alimentario de los bienes básicos de cada país, con especial énfasis en la estructura productiva y de los agentes que intervienen directamente en la producción, comercialización y almacenamiento de los productos.

/En la

En la elaboración de la canasta, todos los países presentaron el contenido de la misma ajustando a 2 900 la ingesta calórica mínima para un hombre adulto, 19/ aunque variando sustancialmente las cantidades de alimentos incluidos por las diferencias de costumbres y de patrones alimentarios. Los principales productos que integran las canastas básicas de alimentos son los lácteos, huevos, carne y frijoles, legumbres y frutas, arroz, maíz (tortillas), trigo (pan), azúcar y grasas. La ponderación de cada producto de la canasta varía según se refiera a un medio urbano o rural y de acuerdo al país de que se trate. Así, el arroz contribuye sólo con un 5% de la dieta en Guatemala, mientras en Panamá significa un 30%. En cambio, el maíz contribuye con cerca del 40% de la ingesta calórica de Guatemala y se reduce gradualmente a 5% en Panamá y Costa Rica.

Las calorías señaladas se cubren de diversa manera, según el país. Llama la atención ante todo la importancia que tiene la tortilla de maíz en los países del norte del Istmo y la manera en que se va sustituyendo por arroz, a medida que se avanza hacia el sur. Asimismo, la carne adquiere mayor importancia en los países del sur, notablemente en Nicaragua, debido, básicamente, a la mayor disponibilidad del producto en el momento de levantarse las encuestas. (Véanse los cuadros 4 a 6 del anexo.)

Se advierten diferencias en la dieta no sólo entre unos países y otros sino también entre el sector urbano y el rural de cada uno. En el medio urbano la dieta es más rica en proteínas y más equilibrada que en el campo, donde se tiende a neutralizar esas deficiencias con cereales, por ejemplo con el maíz --que en el agro salvadoreño aporta el 56% de las calorías-- y con el arroz, que significa el 35% de las consumidas en el campo panameño. (Véanse los cuadros 7 a 9 del anexo.) En todo caso, se observa un mayor equilibrio en la dieta del costarricense, del panameño y del nicaragüense que en la de los habitantes de los otros países del Istmo, aunque la información disponible sobre Nicaragua no permita distinguir las eventuales diferencias entre el campo y la ciudad.

3. Los sistemas alimentarios de la canasta básica

Existe una estrecha relación entre la producción de alimentos y la posibilidad de obtenerlos, pero en el caso centroamericano el dinamismo de la producción agrícola no se ha visto acompañado por un aumento equivalente en el consumo de alimentos ni por una disminución de los niveles de pobreza, principalmente de las zonas rurales. La agricultura ha contribuido al notable crecimiento sostenido de las economías centroamericanas tanto por su aportación al desarrollo del producto interno como por la capacidad de importación que ha generado gracias al volumen de las exportaciones agrícolas efectuadas. No obstante, como ya se ha señalado, el crecimiento del producto a tasas anuales superiores al 5% durante más de treinta años

/ha formado

ha formado parte de un modelo de crecimiento económico con pobreza generalizada, principalmente en el campo --aunque también ha afectado ya a vastos grupos urbanos marginales-- que no ha sido posible por lo menos atenuar. 20/

Este papel paradójico desempeñado por la agricultura se ha debido a las relaciones factoriales en las que basa su funcionamiento de tal manera que la sociedad minifundista y los grupos sin tierra se quedan al margen de las oportunidades ofrecidas por un modelo de crecimiento caracterizado por la concentración de recursos.

Este modelo ofrece en la actualidad más dificultades que opciones viables para eliminar o atenuar la pobreza en las zonas rurales. En el pasado dio lugar a un cuadro de profundas desigualdades en la distribución de los ingresos, los recursos productivos (tierra y capital), la tecnología, y otros. Asimismo, tendió a desplazar a los suelos de menor potencial agrícola a las empresas pequeñas de las que dependen grupos numerosos de la población rural dedicados a producir los alimentos necesarios para sobrevivir en condiciones extremadamente costosas en términos de energía humana invertida.

La concentración del esfuerzo productivo de un gran número de empresas pequeñas y familiares en cultivos de subsistencia (granos básicos) pone de manifiesto la pobreza de los grupos que dependen de ellos debido a la baja rentabilidad y a la escasa absorción de mano de obra de esos cultivos. Constituyen, sin embargo, un componente importante de la producción de los alimentos de la canasta básica familiar. Por otro lado, la producción de estas empresas genera relaciones económicas, técnicas y sociales, e incluso políticas, distintas a las que caracterizan a la agricultura de exportación, que ha acaparado los frutos del crecimiento económico.

El sistema de producción de los alimentos incluidos en la canasta básica comprende, en términos generales, a los agentes productivos más pobres, genera relaciones funcionales internas menos integradas y se desarrolla con recursos tanto de capital como naturales de calidad inferior. Las actividades de exportación, por el contrario, entre otras características, además de contar con los agentes productivos de mayores recursos, concentran el progreso tecnológico, la productividad, y los beneficios financieros que genera ese progreso y se encuentran vinculadas a otras esferas de actividad como la agroindustria y los servicios financieros.

Las relaciones históricas intersectoriales entre las actividades de producción de alimentos y las de los rubros para exportación se traducen en un exceso de fuerzo de trabajo en las primeras con relación a los otros recursos productivos disponibles. En el sistema de exportación, por el contrario, se dispone de excedentes de tierra que incluso no se utilizan

/para fines

para fines productivos. En última instancia, ello ha dado lugar a que un amplio sector social se encuentre imposibilitado de obtener de la agricultura --aunque viva de ella-- los medios para satisfacer sus necesidades básicas, cualquiera que sea la valoración bajo la cual éstas se definan.

El modelo de crecimiento tampoco ofrece la posibilidad de obtener esa capacidad de otras actividades económicas ni, como se indicó, posee elementos para atenuar esta situación; más bien la ha venido acentuando. En todo caso, e independientemente del mayor acceso que los grupos sociales que intervienen en la producción de alimentos de la canasta básica tengan para satisfacer sus necesidades esenciales, el hecho de que esa producción descanse sobre las bases apuntadas --como tendencia general-- no puede pasar desapercibido.

Si en la dinámica del crecimiento ha tomado forma un sistema productivo en el cual coexisten un núcleo de numerosas empresas pequeñas y medianas, concentradas en la producción alimentaria, con otro grupo mucho más pequeño de empresas multifamiliares dedicadas a producir bienes de exportación y que controla además la mayor parte de los recursos productivos y la tecnología, el hecho significa que las alternativas para aumentar la producción de los alimentos de la canasta básica y generalizar esta última en los patrones de consumo de los estratos pobres pueden ser más limitadas que si se diera una situación contraria o, en todo caso, de menor contraste. Es decir, aparte de las transformaciones que se necesitarían para generalizar el poder adquisitivo implícito en la materialización de una canasta básica para esos grupos, habría que considerar la flexibilidad del sistema productivo de alimentos para ajustarse a esos requerimientos. En ambos casos se aprecia la importancia que han llegado a tener las características del desarrollo agrícola en la región, así como la contradicción que existe entre la estructura de la producción alimentaria y el panorama global de la nutrición y de los ingresos.

Este hecho implica que se ha constituido un sistema de producción de los alimentos de la canasta básica en el que los agentes productivos presentan las condiciones más desfavorables, la red de producción y de comercialización se encuentra dispersa y la calidad de los recursos productivos es baja. Por ello, para lograr la satisfacción de las necesidades básicas habría que hacer frente a una cantidad considerable de unidades cuya producción se ha vuelto inelástica en varios casos y con un número muy significativo también de población vinculada a aquella que percibe ingresos insuficientes y precarios.

El análisis pormenorizado del sistema alimentario de la canasta básica permitiría comprender cabalmente los mecanismos de producción, utilización y distribución de cada alimento o grupo de alimentos, cuestión que no resulta factible por falta de información. No obstante, con los datos disponibles se pueden identificar algunos de los aspectos más importantes de dicho sistema:

/i) En los

i) En los países del área participaría en el sistema aproximadamente 1.1 millón de empresas con menos de 35 hectáreas, lo cual tiene que influir desfavorablemente en la recolección, el manejo y la distribución de las cosechas. 21/ Infinidad de pequeñas unidades cuya producción es marginal afecta a la homogeneidad del producto y a la regularidad del suministro;

ii) Para cultivar los alimentos de la canasta básica se dispone de un espacio agrícola reducido con respecto al total en toda la región. Las empresas pequeñas y medianas dedicadas a estas actividades representaban un 94% de las empresas que había hacia 1970, pero sólo disponían del 9% de una tierra que además tenía un potencial económico bajo. En efecto, de los cuatro millones de hectáreas de alto potencial de la región, el 84% correspondía entonces a empresas multifamiliares dedicadas a la exportación, circunstancia que era un grave inconveniente para el desarrollo de la producción de alimentos de la canasta puesto que hacía difícil mejorar la productividad a ese respecto;

iii) Las empresas pequeñas y medianas producen entre el 68% y el 96% de los granos básicos (excepto de arroz), entre el 70% y el 73% de los tubérculos, y entre el 46% y el 65% de las frutas. Además, se estima que un 70% del hato porcino, un 60% de las existencias de aves y un 40% del hato vacuno se encuentran en este tipo de fincas. Se desprende de estos datos la relación (menos definida en Panamá) que se establece entre la producción alimentaria y este tipo de unidades, aunque en lo esencial se mantenga el patrón indicado y se destaque la importancia que reviste para cualquier propósito que tienda a incrementar la producción, y

iv) El monto de los recursos naturales, técnicos y financieros de estas unidades, así como su dispersión geográfica y la multiplicidad de actividades a que se dedican da lugar a que, en términos generales, resulten bajas la productividad por unidad de superficie y la rentabilidad asociada a los cultivos menores, si se comparan, por ejemplo, con las actividades agroexportadoras. Los desastres naturales, los fenómenos meteorológicos adversos y los incrementos de los precios de los fertilizantes repercuten desfavorable y decisivamente en la actividad agrícola. El ritmo de crecimiento de la productividad se ve afectado además por la imposibilidad en la que se ve la mayoría de las empresas para obtener insumos complementarios que hagan más eficaz el uso de los fertilizantes. En la actividad pecuaria, estas unidades tienen que hacer frente a problemas derivados de las características genéticas, de la nutrición y atención sanitaria de sus hatos, que dificultan también el incremento de la productividad. La excepción, a nivel global, correspondería a la producción de carne de ave y de vacuno (y de huevos), que se debe a la presencia de un sector moderno de producción avícola y a la ganadería de exportación. 22/

IV. EL ACCESO A LOS SERVICIOS BASICOS

Además de los aspectos relativos a la nutrición que se esbozaron en el capítulo anterior, la carencia de ciertos servicios básicos es el reflejo concreto de la incidencia de la "situación de pobreza" en la región. La satisfacción de los principales servicios de salud, educación y vivienda, constituye uno de los objetivos prioritarios para atenuar la pobreza, puesto que forman parte de la llamada "canasta ampliada". De hecho, como en el caso de los sistemas alimentarios, cubrir las grandes deficiencias en este campo no sólo implica proporcionar los medios suficientes para que se satisfagan las necesidades básicas, sino generar un número importante de empleos que tiendan al mismo objetivo.

1. La salud

Como es sabido, el estado de salud de una población es la consecuencia de las características del ambiente físico y de las circunstancias socioeconómicas en las que dicha población se desenvuelve. En ello influyen decisivamente, a su vez, las características de la vivienda, la nutrición de la familia, la educación, el empleo y el ingreso, por lo que en el caso de la salud, como en el de la nutrición, se comprende la importancia que en su mejoramiento han de tener un enfoque multisectorial y una acción integral. 23/

Las condiciones de salud en el Istmo Centroamericano han sido precarias, en términos generales, aunque en las últimas décadas se hayan logrado mejoras sustanciales --pero insuficientes--, como se refleja en el incremento de la esperanza de vida al nacer y en la reducción de la tasa de mortalidad. La primera ha ido aumentando incesantemente en todos los países del Istmo Centroamericano a lo largo de los últimos 30 años con lo que, de una expectativa promedio de vida notablemente baja (46 años) en 1950, se llegó a una de 60 años en 1980, que puede considerarse relativamente satisfactoria. Esta evolución no ha sido igual en todos los países; en un extremo está Costa Rica y Panamá con una esperanza de vida al nacer cercana a los 70 años; en el otro, Nicaragua, con una de 55 años. (Véase el cuadro 22.)

Las tasas de mortalidad bruta e infantil, por su parte, se han reducido sostenidamente en los últimos decenios del 16% en 1950 al 8% en 1980. En este aspecto destacan también Costa Rica y Panamá, con niveles cercanos al 4%, frente al 13% de Guatemala, el más alto. La reducción de la tasa de mortalidad infantil refleja los avances en materia de prevención de la salud y también los esfuerzos que los gobiernos han realizado para extender este servicio básico. En efecto, en el transcurso de los tres últimos decenios, dicha tasa promedio se redujo aproximadamente de 90% a 49% por cada 1 000 niños nacidos vivos. El avance en esta materia es general, presentando asimismo diferencias por países. Por ejemplo, El Salvador y Guatemala registran todavía una elevada incidencia de niños muertos durante su primer año de vida.

/Cuadro 22

Cuadro 22

ISTMO CENTROAMERICANO: SITUACION DE LA SALUD

(Porcentajes)

	Istmo Centroamericano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Esperanza de vida al nacer (años)							
1950	46.1	57.3	45.3	42.7	42.2	43.0	58.8
1960	51.8	63.0	52.3	48.2	47.9	47.9	63.2
1970	57.8	68.1	59.1	54.6	54.1	52.9	67.4
1980	60.5	69.7	62.2	57.8	57.1	55.2	69.7
Tasa bruta de mortalidad (por mil habitantes)							
1950	15.7	11.8	15.4	23.0	12.0	10.1	8.8
1960	12.2	8.9	11.2	17.9	9.3	8.1	7.8
1970	10.5	7.2	9.9	15.0	7.7	8.1	7.1 a/
1980	8.0	4.0	6.9	13.1	5.6	5.3	4.1 a/
Tasa bruta de natalidad (por mil habitantes)							
1950	46.2	47.1	49.0	50.9	40.4	42.1	37.5
1960	46.5	47.5	48.7	49.5	42.3	43.9	40.2
1970	39.9	33.3 a/	40.0	41.0 a/	40.6 a/	43.4 a/	37.2
1980	40.6 a/	31.2 a/	39.7 a/	42.9 a/	43.9 a/	40.1 a/	29.4 a/
Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)							
1950	90.0	90.2	81.2	106.8	85.6	82.0	68.4
1960	65.8	68.6	76.3	91.9	52.0	70.2	56.9
1970	62.3 a/	61.5	66.6 a/	87.1 a/	33.2 a/	42.8 a/	40.5 a/
1980	49.0 a/	19.1	60.0 a/	69.2 a/	31.4 a/	42.9 a/	22.0 a/
Número de médicos (por 10 000 habitantes)							
1960	2.5	3.7	1.9	2.2	1.9	3.6	3.7
1970	3.6	5.1 b/	2.4 b/	2.8	2.7 b/	5.8	5.9
1980	4.3	6.5 b/	2.6 b/	3.9 c/	3.0 b/	6.5 c/	7.9 b/
Número de camas (por mil habitantes)							
1960	2.6	4.5	2.2	2.6	1.6	2.3	3.9
1970	2.4	4.0	1.9	2.3	1.7 b/	2.5	3.1
1980	2.0	3.8 c/	1.4 b/	1.6 d/	1.5 b/	2.0 b/	3.7 b/
Gastos en salud sobre el PIB							
1970	1.2	0.4	1.3	1.1	1.3	1.5	2.0 e/
1980	1.3 c/	1.0 c/	1.3 c/	1.0 c/	1.2 c/	1.0 c/	2.0 c/

Fuente: Para los datos sobre esperanza de vida al nacer, número de médicos y camas por habitante, y gasto público en salud, CEPAL, Anuario Estadístico, 1979 (E/CEPAL/G. 1125); para gastos en salud por persona, Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial. 1981, y, principalmente, para el resto de los componentes, OEA, América Latina en cifras.

a/ 1978; b/ 1970; c/ 1975; d/ 1977, y e/ 1972.

/Parte de

Parte de estos avances es consecuencia lógica de la introducción de los progresos científicos en el campo de la medicina, además de haber experimentado una expansión apreciable los recursos humanos y físicos destinados al sector salud, especialmente a la medicina curativa. En los primeros, ello debe atribuirse en parte al desarrollo de los sistemas de la educación superior, al haberse aumentado en forma constante la proporción de médicos con respecto al tamaño de la población, pese al elevado ritmo de crecimiento de esta última. También aquí se presentan diferencias; en Panamá, por ejemplo, se han alcanzado tasas de ocho médicos aproximadamente por cada 10 000 habitantes, frente a poco menos de tres en El Salvador.

En cambio, las erogaciones destinadas al sector salud no han crecido de la misma manera puesto que su participación en el PIB se ha mantenido estacionaria. Se vendría a reforzar, así, la hipótesis de que el incremento del número de médicos debe atribuirse más bien a la expansión de los sistemas educativos. Si como ya se dijo, la mayor parte de estos indicadores ha mejorado, los niveles de salud en muchas regiones han seguido siendo muy precarios y presentan enormes deficiencias, especialmente si se consideran las causas de incidencia en la tasa de mortalidad. Así, en Guatemala, además de ser ésta elevada, se debe en gran medida a las enfermedades diarréicas. En dicho país, las enfermedades gastrointestinales son la causa del 60% de los decesos --rasgo de graves deficiencias en su desarrollo médico-- seguidas de las enfermedades respiratorias y de las carenciales. Existe, por lo tanto, un amplio campo para disminuir sustancialmente en ese país la tasa de mortalidad y la incidencia de la morbilidad. Incluso por la malaria, que se creía prácticamente eliminada, se registraron 60 000 decesos (1979), situación que parece haberse mantenido probablemente por no haberse reforzado las medidas de supervisión y control.

En Honduras, las enfermedades diarréicas también son la principal causa de morbilidad. En ese país, como en los demás de la región, la desnutrición es un importante motivo subyacente de otras enfermedades, sobre todo en los niños menores de cinco años, síntoma inherente de la "situación de pobreza".

El Salvador también acusa una elevada tasa de mortalidad, sobre todo infantil, por las precarias condiciones sanitarias en que se encuentra un gran sector de la población, lo mismo que Nicaragua, país al que correspondía la menor esperanza de vida al nacer de la región en 1980.

Costa Rica y Panamá, en cambio, disfrutan de las mejores condiciones de salud. En el primer caso, se debe no sólo a la atención que tradicionalmente se le ha dado al sector salud sino, en parte, al fortalecimiento de los programas de "atención primaria" puestos en práctica desde comienzos del decenio de 1970 mediante programas dirigidos a satisfacer los requerimientos de salud de los estratos de menores ingresos; se asignó prioridad a la salud rural y a la medicina comunitaria rural y urbana. Con arreglo al concepto del nivel mínimo de necesidades básicas de salud (vacunación, control de enfermedades transmisibles, higiene de la vivienda, etc.), se han destinado en el país los recursos humanos y financieros indispensables para atender a la mayor parte de la población. Casi todos los indicadores de salud de Costa Rica han mostrado en los últimos años una reacción

/notable

notable, gracias a los programas respectivos, 24/ acciones preventivas que han permitido, por un lado, armonizar las variables socioeconómicas como la nutrición y la higiene de la vivienda y, por otro, que los recursos de salud se reorienten por medio de programas de bajo costo.

En los últimos años, estos programas han permitido llevar a cabo acciones destinadas a satisfacer las necesidades básicas de la salud, especialmente en cuatro aspectos: servicios a las personas, saneamiento ambiental (del hogar y del lugar de trabajo), servicios de apoyo, e infraestructura administrativa. El primero abarca inmunizaciones, vigilancia epidemiológica, nutrición, salud materno-infantil y primeros auxilios; el segundo se refiere al abastecimiento de agua, a la disposición sanitaria de las excretas y desechos sólidos, a las condiciones de la vivienda y a la seguridad ocupacional; el tercero se destina al establecimiento de programas de educación sanitaria al nivel de las comunidades y al sostenimiento de un sistema de información de control de los programas y, por último, la infraestructura administrativa consiste en la organización de los recursos humanos y materiales para llevar a cabo los programas en las áreas señaladas.

La atención primaria se ha enfocado durante los últimos años en Costa Rica, en suma, a la satisfacción de las necesidades básicas de salud, y ha sido considerada como la estrategia apropiada para extender la prestación de los servicios tanto a nivel individual como de la comunidad. El concepto de "atención primaria de la salud" se ha basado en la convicción de que la mayor parte de los servicios de prevención, así como muchos servicios médicos, no requieren personal altamente calificado. Los resultados obtenidos han sido elocuentes, al menos en el ámbito latinoamericano.

2. La educación

En el campo de la educación se han efectuado los mayores esfuerzos y se han obtenido logros importantes en los últimos 30 años, especialmente en lo que respecta al grado de alfabetismo cuyo punto de partida fue también sumamente bajo. En países como Guatemala y El Salvador, con una población analfabeta mayoritaria de hasta el 70% en 1950, el analfabetismo se ha logrado abatir a niveles que oscilan entre el 33% y el 45% que suponen un adelanto notable, aunque sean todavía elevados si se comparan con los de otros países en desarrollo; incluso, dentro del área, las de Costa Rica y Panamá son del 10% y 20%, respectivamente. (Véase el cuadro 23.) Cabe destacar el extraordinario esfuerzo desplegado por Nicaragua a partir de 1979 que hizo descender la tasa de analfabetismo a un nivel cercano al 12%, cuando en el decenio anterior era de 47%, como consecuencia de la llamada "Cruzada Nacional de Alfabetización". Las tasas de analfabetismo suelen ser mucho más elevadas en el medio rural que en el urbano y en los lugares donde las posibilidades de acceso a la instrucción son más difíciles.

Entre las que se consideran necesidades básicas que corresponden a la educación, además de saber leer y escribir, se requieren otros conocimientos, habilidades y destrezas relacionados con el propio bienestar y

/Cuadro 23

Cuadro 23

ISTMO CENTROAMERICANO: GRADO DE ANALFABETISMO Y GASTO PUBLICO EN EDUCACION

(Porcentajes)

	Istmo Centro-americano	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Total							
1950	...	21.2	61.0	70.6	...	61.6	28.3
1960	47.9	14.3	49.2	61.1	52.7	49.2	25.2
1970	41.0	10.2	40.3	51.8	47.5	46.9	20.7
1980	...	...	33.1 a/	45.6	33.2	15.0 b/	...
Urbano							
1960	...	5.2	26.8	33.1	24.2	20.6	...
1970	...	4.4	19.8	26.7	...	23.9	...
1980	...	...	16.8 a/	20.8	15.0	...	...
Rural							
1950	...	28.5	...	...	...	...	...
1960	...	19.7	64.2	76.2	61.9	70.2	...
1970	...	14.7	55.3	65.9	...	68.7	...
1980	...	...	46.1 a/	60.0	43.2	...	...
Gasto público en educación (porcentaje sobre el PNB)							
1950	...	1.7	1.2c/	1.8c/	0.7c/	...	...
1960	2.4	4.1	2.3	1.4	2.2	1.6 f/	3.6
1970	3.3	5.2	2.8	2.0	3.1	2.3	5.4
1980	3.8	6.6 d/	3.7e/	1.7d/	3.8e/	2.8d/	5.4

Fuente: CEPAL, Desarrollo y política social en Centroamérica (CEPAL/MEX/76/11); Anuario Estadístico, 1979 (E/CEPAL/G.1125), y UNESCO, Anuario Estadístico, 1968 y 1978-1979.

a/ 1978
b/ 1981
c/ Porcentaje del ingreso nacional.
d/ 1976
e/ 1977
f/ 1961

/Con el

con el mejoramiento de la capacidad productiva. La educación que recibe una persona, sea de carácter formal, informal o extraescolar, influye decisivamente en su nivel de vida. De ahí que se deba tender a mejorar las condiciones de vida individuales y familiares y, por lo tanto, a proporcionar a toda la población los conocimientos que le permitan satisfacer, por lo menos, sus necesidades básicas.

Por lo general, se identifican las necesidades básicas en educación con los conocimientos mínimos que todos los ciudadanos (o el ciudadano promedio) deben recibir del sistema educativo, concepción que usualmente discrepa de la política al respecto, aplicada en los países del Istmo que ha sido concebida como un proceso continuo en el que los conocimientos tienden a que el alumno termine un cierto grado de escolaridad y no a satisfacer las necesidades básicas de tantos de ellos que, por diferentes causas, tienen que dejar la escuela primaria o los primeros años de la enseñanza media para incorporarse a distintas ocupaciones. Estos dos problemas afectan a la funcionalidad de la educación y por ello deben ser tomados en cuenta cuando se revisan los objetivos, la estructura y el contenido de la enseñanza.

Como se verá, la inserción en la estructura productiva es un elemento decisivo para obtener ingresos, y esa forma de inserción no es ajena al tipo de ocupaciones o de trabajo existentes que demanda esa estructura productiva. A su vez, la posibilidad de que las personas puedan conseguir ocupaciones que signifiquen mejores niveles de ingreso, está influida por las características educativas y de capacitación que tengan esas personas, lo cual viene a reforzar la relación ocupación-ingresos y la de éstos con el nivel educativo y de formación de las personas.

La mayor concentración de analfabetos se encuentra dentro del grupo de "extrema pobreza" y,la mayor proporción de alfabetos, en el grupo de ingresos medios y altos. (Véase el cuadro 24.) Relación similar se advierte entre los niveles de ingreso y los que carecen de instrucción. (Véase el cuadro 25.) La afirmación es válida sobre todo para el caso guatemalteco porque, para el costarricense y el hondureño, es considerable la proporción de habitantes que cuenta con educación primaria. En el otro extremo sobresale la escasísima o nula población con educación superior del grupo de "extrema pobreza", mientras la que la recibe se concentra en los grupos de ingresos medios y altos en los tres países considerados.

Llama la atención el hecho de que exista todavía una proporción apreciable de analfabetos dentro de los grupos de mayores ingresos y grupos con cierta instrucción que no logran satisfacer sus necesidades básicas, porque normalmente se establecen relaciones positivas entre el ingreso y los niveles educativos en los sectores modernos,y una disociación entre ambas características en los sectores tradicionales. Estos aspectos ponen en duda la funcionalidad de los procesos educativos y de capacitación.

/Cuadro 24

Cuadro 24

ISTMO CENTROAMERICANO: DISTRIBUCION DE LA POBLACION ALFABETA Y ANALFABETA POR ESTRATOS DE NECESIDADES BASICAS, TOTAL NACIONAL, 1978

(Porcentajes)

Estratos	Guatemala		Honduras	
	Alfabetas	Analfabetas	Alfabetas	Analfabetas
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Pobres	52.9	78.4	58.1	74.8
Extrema pobreza	23.3	44.3	53.8	67.7
No satisfacción	29.6	34.1	4.3	7.1
No pobres	47.1	21.6	41.9	25.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/Cuadro 25

Cuadro 25

ISTMO CENTROAMERICANO: NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACION POR ESTRATOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS. TOTAL NACIONAL

(Porcentajes)

Nivel de instrucción	Costa Rica (1977)			Guatemala (1980)			Honduras (1978)		
	Pobres		No pobres	Pobres		No pobres	Pobres		No pobres
	Extrema pobreza	No satisfacción		Extrema pobreza	No satisfacción		Extrema pobreza	No satisfacción	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sin instrucción	60.0[a/]	55.6[a/]	38.7[a/]	98.0	93.0	77.0	47.7	48.0	25.2
Primaria	33.3	32.4	39.2	1.0	3.0	6.0	48.9	50.9	33.3
Secundaria	6.7	10.2	15.0	1.0	3.0	11.0	3.4	3.0	19.7
Educación superior	-	1.8	7.1	-	1.0	6.0	-	-	4.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Sin instrucción y sólo de uno a tres años de primaria.

/De hecho,

De hecho, el concepto de necesidades básicas en educación tiene componentes comunes a todos los grupos sociales, como son la lectura, la escritura y el desarrollo de la capacidad crítica, pero contiene asimismo otros, diferenciados por estrato social, que presentan una ponderación distinta dentro del conjunto de las necesidades básicas de cada grupo socioeconómico, lo cual implica diferencias cualitativas en las necesidades esenciales.

Existen, por lo menos, tres caminos para prestar atención a las necesidades básicas en educación: a) el suministro directo por parte del sector público; b) la redistribución del ingreso a favor de los pobres para que ellos adquieran los servicios educativos, y c) una política de empleo que permita el aumento del ingreso para que parte del mismo pueda dedicarse a atender las necesidades educativas básicas. Se estima que, en general, se debe fomentar la participación comunitaria, evitándose esquemas paternalistas y asistenciales en esta materia. 25/ Sobre este aspecto debe resaltarse la reciente experiencia nicaragüense por los satisfactorios resultados obtenidos.

Las pautas educativas tradicionales han repercutido negativamente sobre el sistema escolar en varios aspectos. Ante todo, en la perpetuación --o en una solución de muy largo plazo-- del analfabetismo; después, en el fortalecimiento de las tendencias a la mayor concentración de los frutos del desarrollo; en tercer lugar, en la segregación creciente de las corrientes innovadoras en la tecnología y la cultura de los países y, en cuarto lugar, en el desencuentro cada vez más extendido entre el tipo de instrucción de la fuerza laboral y los requerimientos a ese respecto de la demanda que da lugar a un desempleo estructural de envergadura, aspectos todos que deberán tomarse en cuenta al adoptar cualquier política educativa que se proponga mitigar la pobreza. 26/

3. La vivienda

La disponibilidad de vivienda es un reflejo de las condiciones climatológicas, económicas y culturales dominantes, a la vez que afecta a la morbilidad, la productividad y la vida familiar.

En los últimos 20 años se ha acentuado notablemente el interés concedido tanto por los organismos gubernamentales como internacionales a los problemas de vivienda de la región, pero el déficit habitacional ha crecido por el rápido aumento de la población, por la insuficiencia u orientación inadecuada de los programas habitacionales y, en general, por la dificultad de generar los ahorros necesarios destinados a ese fin. Durante los últimos 15 años se duplicó prácticamente el déficit regional, que en 1980 llegaba a aproximadamente 3.5 millones de viviendas, monto del que cerca del 30% correspondía a Guatemala.

/En la mayoría

En la mayoría de los países las deficiencias a este respecto se encuentran principalmente en las zonas rurales. Además de la magnitud de ese déficit, preocupan las condiciones de uso de la vivienda existentes, entre las que destaca el problema del hacinamiento.

Datos disponibles señalan que la densidad media por habitación es considerablemente alta en Nicaragua y en Honduras, sobre todo entre los sectores de más bajos ingresos. Según datos parciales, los porcentajes de familias que carecen de una vivienda de calidad aceptable se acercaban a 60 en Guatemala, a 61 en Honduras, a 30 en Nicaragua, a 45 en Costa Rica y a 65 en Panamá, cifras que muestran por sí solas la magnitud del problema aunque deban tomarse con ciertas reservas por la precariedad de la información disponible al respecto.

Otro aspecto importante de las condiciones de la vivienda que influye en la situación habitacional de la población del Istmo Centroamericano, es el deficiente acceso a la energía eléctrica, al agua potable y a las disponibilidades sanitarias de desecho de excretas y sólidos. En Guatemala, el 57% de los hogares carecía en 1973 de abastecimiento de agua, proporción que incrementó en 1980 a más del 60%; es decir, el servicio se expandió a un ritmo de crecimiento menor que el de la población. (Véase el cuadro 26.) Lo mismo sucedió con la disponibilidad de los desechos de excretas: las necesidades de ese servicio aumentaron del 60% de los hogares al 70% en 1980. En Honduras, la situación fue similar. Datos de 1974 señalan que el hacinamiento afectaba al 41% de las viviendas y que el 67% de ellas carecía tanto de agua como de servicios sanitarios.

El acceso a la prestación de los servicios básicos sociales en los países del Istmo Centroamericano se encuentra, pues, estrechamente relacionado con los niveles de satisfacción de las necesidades básicas. En los países con tendencias pronunciadas a la concentración del ingreso y al incremento de la incidencia de la pobreza, los indicadores sociales en las actividades referentes a la prestación de servicios básicos indican que, a pesar de los esfuerzos realizados, todavía falta un largo camino para alcanzar a los mínimos aceptables. El efecto de esta situación repercute, a su vez, en las causas que generan la pobreza y dificulta más todavía la obtención de resultados satisfactorios en los programas sociales.

Los antecedentes cuantitativos permiten apreciar los efectos del importante esfuerzo hecho especialmente a partir de los primeros años del decenio de 1960 y su debilitamiento posterior en la década siguiente.

La posibilidad de recuperar y de acelerar en algunos casos el desarrollo social habrá de depender de que puedan llegar a conjugarse los esfuerzos que se hacen para reactivar el proceso económico de los países de la región sobre nuevas bases --que permitan, a su vez, establecer un proceso más equitativo de la distribución del ingreso-- y seleccionar y dar la debida orientación a los recursos destinados a los diversos sectores sociales. Sólo de esa manera se aseguraría el acceso de las poblaciones más

/Cuadro 26

Cuadro 26

ISTMO CENTROAMERICANO: CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA

(Porcentajes)

País	Año	Con electricidad	Con conexión de agua potable
Costa Rica	1963	54.6	68.8
	1978	71.4	84.0
El Salvador	1970	33.9	26.4
	1980		38.5
Guatemala	1960	22.0	29.5
	1980	-	38.5
Honduras	1961	14.6	24.9
	1974	36.6	32.6
Nicaragua	1971	40.9	38.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

/pobres

pobres a esos recursos como parte de una política integral, económica y social que establezca la atenuación de la pobreza como la meta explícita fundamental, ante la imposibilidad material de eliminarla por completo.

Algunas políticas aplicadas en Centroamérica para hacer frente a la situación habitacional han tendido principalmente al abaratamiento de los materiales y a la reducción del tamaño de la vivienda para hacerla más asequible a los grupos de menores ingresos. Sin embargo, la construcción de este tipo de habitación ha significado una función redistributiva adversa del ingreso en la medida en que ha favorecido a los grupos de ingresos medios y altos, y a los constructores y fabricantes de materiales. Se necesitará, por lo tanto, llevar a la práctica otro tipo de políticas cuyo propósito sea planificar el proceso productivo y comercial para abatir costos y tomar decisiones que cierren la brecha social existente. 27/

V. ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS

En los capítulos precedentes se ha intentado describir la "situación de pobreza" como un fenómeno objetivo cuyas manifestaciones más evidentes son la desnutrición, la enfermedad, la ignorancia y, en suma, la insatisfacción de las necesidades básicas. Para medir estas necesidades se ha recurrido a la determinación de una canasta básica alimentaria, o bien de una canasta ampliada que incluye otros elementos esenciales además de los alimentos. El desempleo y el subempleo, es decir, la imposibilidad de obtener un empleo remunerado y productivo, se han identificado como una de las causas esenciales de la "situación de pobreza".

Por sus raíces históricas y estructurales profundas, el problema de la pobreza ha sido, hasta ahora, una característica permanente de las sociedades centroamericanas. Más aún, el mantenimiento de tasas elevadas de crecimiento económico ha sido insuficiente para atenuar en forma significativa esa situación.

En este capítulo no se pretende, obviamente, proporcionar paradigma alguno para combatir la pobreza; sólo se sugieren aspectos que podrían tenerse presentes al establecer las políticas económicas que las autoridades de los países de la región se muestren dispuestas a llevar a la práctica con este fin. Por supuesto que la tarea de combatir la pobreza tiene gran alcance y exige necesariamente voluntad política.

Los lineamientos de política que a continuación se presentan afectan a distintas esferas de la actividad económica y tienen, según el caso, un carácter general o específico. Frecuentemente se entrecruzan, a causa de la estrecha relación que existe entre los campos económicos sobre los que actúan e interrelacionan asimismo elementos de política distributiva con otros que sólo tienen un carácter redistributivo.

1. Canasta básica y sistema alimentario

La determinación de la canasta básica (urbana y rural) de cada uno de los países que integran el Istmo Centroamericano se ha considerado de utilidad tanto porque permite establecer criterios mínimos en materia alimentaria como porque proporciona una base estadística para medir las deficiencias que actualmente acusa la población centroamericana. Incluso la relación que existe entre las canastas básicas y los sistemas alimentarios respectivos tiene mayor utilidad en la medida en que la mayor parte de la población afectada, además de consumir esos alimentos, los produce.

Si se ha insistido en que la canasta básica no representa por sí sola una dieta objetiva que se recomienda, por lo menos cubre las necesidades nutricionales mínimas y, por eso mismo, el acceso a la misma de toda la población puede considerarse una meta positiva en materia de política económica. Al establecerse como objetivo la satisfacción de las

/necesidades

necesidades alimentarias mínimas de la población, es preciso, como ya se dijo, tener presentes además los sistemas alimentarios correspondientes que comprenden todas las actividades relacionadas con la producción, el acopio, el almacenamiento, la conservación, la industrialización y la distribución de los alimentos hasta que llegan al consumidor final.

En estos términos, la determinación de la canasta básica puede también ser de utilidad para fijar una serie de prioridades intersectoriales, con todo lo que ello implica en materia de orientación de la inversión, organización de las actividades de sustentación y señalamiento de prioridades y de jerarquización de las acciones intrasectoriales, aspectos para los cuales proporciona mayores elementos de juicio a las unidades responsables de la producción, a la asignación de recursos a nivel regional y a la fijación de estímulos para la producción. Su utilidad radica también en la orientación que aporta para la formulación de políticas de apoyo a nivel sectorial, regional y local, en lo que respecta al establecimiento de infraestructura y a la adopción de medidas específicas en el terreno de la distribución, los precios, las subvenciones, la reglamentación y otros. La canasta básica puede facilitar, en fin, la fijación de líneas de acción tendientes a hacer compatibles objetivos de producción, empleo y mejoramiento de la distribución del ingreso con metas nacionales o regionales, así como a favorecer --en la medida en que constituyen un conjunto orgánico de necesidades mínimas y hayan contribuido a determinar la "población objetivo"-- la puesta en marcha y operación de un mecanismo de coordinación entre las actividades de planificación de corto plazo y las de mediano y largo alcance.

Las economías centroamericanas han establecido, en general, un sistema de producción de los alimentos atendido por agentes productivos que operan, en general, en condiciones desfavorables, dentro de una red de producción y comercialización dispersa, que se han traducido en resultados que pueden ser superados ampliamente.

2. Empleo

En páginas anteriores se reconoció la estrecha relación que guardan el empleo y el grado de satisfacción de las necesidades básicas, puesto que las familias que no consiguen ver satisfechas estas últimas tienden a encontrarse entre las que tienen sin resolver en alguna medida el problema ocupacional. Se ha afirmado asimismo que este tema debe analizarse en las tres formas principales que lo ponen de manifiesto: desempleo abierto, desempleo oculto y subempleo y, dentro de este último, subempleo invisible, que es la forma predominante de subutilización de la mano de obra. 28/

Los problemas de inserción ocupacional se reflejan directamente en el monto y la periodicidad de los ingresos percibidos por un amplio sector de la población y, consecuentemente, en el grado de satisfacción de sus

/necesidades

necesidades básicas. El problema del ingreso constituye un aspecto esencial de la política de empleo, puesto que el ingreso depende del tipo de ocupación a que se dedican las personas. Las políticas tradicionales de redistribución del ingreso no han logrado incrementar el de los más pobres, porque no se extienden plenamente hasta esos grupos y porque no influyen en sus parámetros ocupacionales.

Significa lo anterior que una política destinada a mejorar la "situación de pobreza" sólo puede tener eficacia incorporada a una estrategia general establecida específicamente para incrementar los niveles de empleo productivo. Solucionar o mitigar los problemas del empleo exige pues de un análisis cuidadoso del estilo de desarrollo que se ha seguido en la región durante los últimos decenios. Conviene recordar, además, que la aplicación de políticas de empleo tiene que ir acompañada de una política de ingresos relacionada con ese propósito. 29/

Opciones como la "modernización generalizada" no parecen viables por su elevado costo y su alto contenido importado. Más asequible parece la incorporación de tecnologías "adecuadas" a los sectores tradicionales. 30/ Aunque, las mismas, en general, no elevan la productividad de la mano de obra con la misma celeridad que las tecnologías "modernas", sus requerimientos de capital y de divisas son mucho menores, por lo que resultan más viables y su aplicación in extenso se traduciría, en todo caso, en un aumento de la productividad media de la economía y en un ascenso de los niveles de empleo, objetivos difícilmente compatibles en un proceso de modernización intensivo en capital. La experiencia de varios países, entre ellos México y Colombia, ha demostrado que en los sectores de vivienda y construcción de carreteras, entre otros, son amplias las posibilidades de recurrir a tecnologías "adecuadas" basadas en la utilización de materiales locales de bajos costos y en una elevada absorción de mano de obra. El fomento de este tipo de opciones influye por partida doble en la disminución del problema de la pobreza porque proporciona empleo e incrementa la oferta de bienes y servicios básicos.

Para asegurar a los sectores rezagados de la sociedad el acceso a niveles más altos de satisfacción de las necesidades básicas, debe enfocarse la atención ante todo a los sectores rural tradicional e informal urbano, asignándoles recursos para mejorar su productividad. Entre los aspectos cruciales de la política económica que habrán de tomarse en cuenta en el primer caso, se encontrarían: a) la modificación de la estructura de tenencia de la tierra, en vista de las trabas que impiden ampliar la frontera agrícola; b) el mejoramiento de la infraestructura y los servicios rurales, y c) la previsión de la transferencia de una parte de la fuerza de trabajo hacia otras ramas de la actividad económica, de ser posible hacia áreas de colonización. Nada de eso es incompatible con el apoyo al sector rural "moderno", que es el principal generador de las divisas y del excedente económico. El problema del empleo urbano se deriva de la incapacidad relativa que tienen las actividades económicas

/existentes

existentes en las ciudades centroamericanas para absorber el crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo, al que se suman los flujos migratorios rural-urbanos de mano de obra.

En las actividades informales de tipo tradicional es donde se agudizan los problemas de empleo y de pobreza. La política de empleo que se adopte deberá orientarse, por lo tanto, a elevar sus niveles de producción, productividad, ingresos y empleo.

Las actividades de tipo informal que contengan un potencial económico, de expandirse, podrían impulsarse facilitando su acceso a los mercados de bienes e insumos, al crédito, a la capacitación y a los mecanismos de comercialización, pero habría que promover también una reestructuración y una mejor organización del conjunto de actividades que constituye el sector. En las actividades cuyo potencial de expansión es escaso o nulo, la política tendería más bien a administrar los mecanismos existentes para elevar sus ingresos, proteger a sus ocupados y encaminar la mayor parte posible de esa fuerza de trabajo hacia actividades distintas con mayores niveles de productividad y de ingreso. Todo ello sin menoscabo de la atención que se siguiera prestando a las industrias "modernas" que si bien son poco importantes en cuanto a la proporción del empleo total, influyen en la generación de empleos adicionales por el elevado dinamismo que las caracteriza, asociadas a una nueva etapa sustitutiva o con la diversificación de las exportaciones.

3. Producción de bienes y servicios básicos. El caso de la vivienda

La estrategia que se adopte para combatir el "estado de pobreza" tendría que incluir un componente fundamental dirigido a promover la producción de bienes y servicios básicos de bajo costo destinados a elevar el consumo de la canasta familiar. En esta parte sólo se hará referencia concreta a un caso ejemplificador que es la construcción de viviendas de bajo costo. Con ello se daría acceso a una morada digna a mayores grupos de la población --lo que contribuiría a aminorar los niveles de pobreza-- y además se impulsaría una actividad generadora de empleos remunerados.

Los intentos tradicionales para solucionar los problemas de la vivienda han tendido más bien, sin embargo, a reforzar un tipo de desarrollo que implica una concentración del ingreso y la marginación de una amplia gama social de la población, no sólo del "sector de pobreza", sino de todos los grupos en forma discriminada, de acuerdo con sus rangos de ingreso o con su estrato social respectivo. Todos ellos se encuentran por lo común insertos en un marco administrativo y en un proceso cuyo funcionamiento implica rigideces que obstruyen cada vez más no sólo el acceso generalizado a la vivienda sino el alcance de los objetivos de equidad social. Para satisfacer las necesidades esenciales de un grupo

/poblacional

poblacional de bajos ingresos se suele generar una actividad que acaba siendo de utilidad, especialmente para los grupos de ingresos de los estratos superiores.

Cuatro son, aparentemente, las causas principales de la inoperancia de los planes habitacionales vigentes, en lo que respecta a proporcionar vivienda a los grupos más desfavorecidos y a sus efectos distributivos regresivos:

i) La intermediación a que da lugar el concepto de administración, financiamiento y promoción, con lo cual el 78% de la inversión se dirige a los estratos de ingresos más altos;

ii) Los márgenes elevados de utilidad en las fases de urbanización y construcción de las viviendas, que han significado un 47% de la inversión y también han beneficiado a los sectores de altos ingresos;

iii) La fuerte dependencia de los programas de vivienda del mercado externo, lo cual implica que el 40% del valor de los materiales o componentes empleados en la construcción no agilice las actividades nacionales por orientarse hacia el exterior, lo cual se traduce --entre otros inconvenientes-- en disminución del efecto multiplicador del empleo dentro del país y, a veces, en precios más altos, y

iv) Aunque de más difícil corrección, las elevadas utilidades que implican los procesos de producción y de comercialización de los materiales utilizados, y que frecuentemente benefician a los estratos de ingresos más altos.

Los lineamientos de política que se sugieren en estas páginas, si no abarcan todas las posibilidades, pueden al menos contribuir a reducir costos y precios de venta de la vivienda de interés social y hacer más fácil el acceso a este tipo de necesidad básica; a ello contribuiría, por supuesto, el mejoramiento de la distribución del ingreso.

Podrían incluirse en estos lineamientos, los siguientes:

1) Formas de administración, financiamiento y promoción que evitasen toda intermediación innecesaria. Para este tipo de vivienda se precisaría ampliar la intervención de organismos del Estado o la participación de instituciones financieras, de preferencia sin propósito de lucro;

2) Contratos de construcción suscritos de una forma que permitieran conocer la estructura de los costos por renglones y evitar el ocultamiento de utilidades;

3) Modificación del enfoque de la programación de la vivienda de tal manera que para la producción y la comercialización de materiales

/y componentes

y componentes se utilizasen preferentemente recursos nacionales, lo cual exigiría revisar las alternativas tecnológicas y complementar los insumos de la construcción disponibles a base de proyectos artesanales o industriales. Habría de tenerse presente que la transformación tecnológica tal vez requiriera ajustes de la estructura comercial, y

4) Fomentar la formación de centros de acopio y comercialización de materiales y componentes de construcción para que, en función de la escala de las operaciones y de los propósitos nacionales, pudieran reducirse los costos de los insumos de la construcción y eliminarse el inconveniente de la dispersión de los materiales. 31/

4. Acción distributiva y redistributiva del sector público

Por su propia naturaleza, el sector público tiene las atribuciones y cuenta con los instrumentos para proteger o defender la economía de las mayorías. Su aplicación depende, por supuesto, de la prioridad que los gobiernos se fijen en materia de equidad en cuanto a la distribución de los beneficios del desarrollo y a las transformaciones que estén dispuestos a hacer para alcanzarla. Para atenuar la "situación de pobreza" es imprescindible, pues, la voluntad política para poner en práctica toda una gama de instrumentos que tienden a ese fin, políticas que, por su propia naturaleza, pueden dividirse en "distributivas" y "redistributivas". 32/

a) Políticas distributivas

Son las que modifican las condiciones determinantes del reparto original o primario del ingreso, es decir, las que afectan a las fases de generación y de apropiación de los ingresos. Sus áreas de acción son los mercados de factores, la propiedad y el control de los activos, los mercados de bienes y el estado de la tecnología. (Véase el cuadro 27.)

El fin primordial que deben perseguir las políticas en el mercado de los factores es el aumento del empleo. En algunos países se han aplicado políticas cuyos efectos han sido la reducción de los salarios reales y, por consiguiente, una mayor concentración del ingreso y efectos relativamente leves en el incremento del empleo, debido al carácter oligopsónico y segmentado de los mercados de trabajo. Otro mecanismo al que puede recurrirse es el abaratamiento del costo del trabajo mediante subsidios y/o mediante el sistema tributario, y otro más, la elevación de los costos de capital --o el fomento de actividades intensivas en mano de obra--, con lo cual se fomentaría el uso intensivo del factor trabajo.

La manipulación de los mercados de factores, sin afectar realmente al aparato productivo, entraña riesgos en la medida en que puede hacer descender los salarios a niveles extremadamente bajos, con consecuencias sociales imprevisibles, o bien implicar la distracción de recursos públicos si los mismos se destinan a subsidios.

/Cuadro 27

Cuadro 27

ISTMO CENTROAMERICANO: PRINCIPALES MECANISMOS DISTRIBUTIVOS Y REDISTRIBUTIVOS

Políticas	Areas	Instrumentos
Distributiva	Los mercados de factores	Reducción salarial Subsidios al costo del trabajo Elevación de los costos de capital
	La propiedad y el control de los activos	Redistribución estática de activos existentes Redistribución dinámica de los activos
	Los mercados de bienes	Expansión de actividades intensivas de mano de obra
	El estado de la tecnología	Investigación tecnológica Difusión tecnológica Producción de bienes de capital
Redistributiva	Impuestos	Directos al ingreso y a la riqueza Indirectos
	Suministro público de bienes de consumo	Infraestructura rural Salud pública Electrificación
	Intervención en los mercados de bienes	Subsidios al consumo o a la producción Importación a tipos de cambio subvaluados Control de precios a los productos

Fuente: CEPAL, Costa Rica: Las políticas de distribución y redistribución del ingreso en la década de los años setenta, Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, Documento Informativo No. 5, preparado por Juan Diego Trejos, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, México, abril de 1981.

/La afectación

La afectación de la propiedad y el control de los activos pueden efectuarse de una manera estática y de otra dinámica. La redistribución estática entrañaría una forma súbita de redistribución de la propiedad, cuya viabilidad dependería de condiciones políticas muy especiales. Podría efectuarse directamente en favor de las clases desposeídas, o bien por medio de la colectivización. Su puesta en práctica dependería, como se ha dicho, de la estructura política y puede considerarse como la más extrema de las medidas, no obstante el hecho de que la elevada concentración de la propiedad sea una causa determinante de la distribución desigual del ingreso.

La redistribución dinámica, es decir, a lo largo del tiempo, tendería a alterar los patrones de acumulación de activos gradualmente y no por fuerza sería un enfoque alternativo --podría ser un complemento de la anterior-- aparte de resultar menos conflictiva, desde un punto de vista político, porque no afectaría a los activos existentes sino sólo a su crecimiento en el futuro. Esta distribución podría, entre otras muchas modalidades, revestir la forma de una creciente participación de la propiedad pública en la riqueza total del país, aunque el período de su ejecución pudiera ser prolongado.

El apoyo de las inversiones directas podría ser otro medio de redistribuir dinamicamente los activos. Esta política se basa en la idea de que los bajos ingresos se deben a diversos factores; entre otros al capital físico insuficiente, a la falta de acceso a la infraestructura y a toda una serie de insumos complementarios. La práctica mediante la cual el gobierno proporciona estos recursos constituye una acción que puede favorecer a los "grupos-objetivo" de la población, a la vez que puede representar el único mecanismo capaz de elevar sus ingresos en un plazo razonable. Esta opción podría llevarse a la práctica en el marco de los sistemas alimentarios, de acuerdo con las canastas básicas correspondientes, canalizando preferentemente las inversiones hacia las zonas rurales. Se podría unir de esta forma el proceso de la redistribución de la tierra con la promoción de inversiones directas que garantizasen la productividad de los activos previamente distribuidos. Entre estas inversiones podrían mencionarse la construcción de caminos de alimentación, las obras de infraestructura social, los servicios y dotaciones físicas para el mercadeo de las cosechas y el suministro de materiales para la construcción de vivienda.

Una tercera vía --también complementaria de las anteriores-- tendería a influir en las características del capital humano. Este enfoque parte del supuesto de que los patrones de concentración de las destrezas humanas influyen tanto en la desigualdad de los ingresos como en la concentración de los activos físicos. Con una capacitación mejor se logra una productividad laboral mayor que conduce a ingresos salariales más altos. Al respecto, se aludió en el capítulo IV a las deficiencias que padece la mayoría de los países del Istmo Centroamericano en materia de educación y

/se insinuaron

se insinuaron algunos lineamientos que podrían sugerirse para cubrir las necesidades básicas de adquisición de conocimientos.

Area importante asimismo dentro de la que podrían implantarse políticas distributivas sería la de los mercados de bienes. La acción en este campo consistiría en orientar la demanda agregada a los bienes producidos por los sectores que, a causa del patrón distributivo de los ingresos generados, pueden favorecer una distribución mejor del ingreso. De esta forma sería recomendable la expansión de actividades intensivas de mano de obra como la construcción, la agricultura, la agroindustria y los servicios.

Por último, entre las políticas distributivas figuran las que actúan a través de la tecnología, entre las que se contemplan la investigación y la difusión de opciones tecnológicas más adecuadas a la dotación de factores, y la producción de bienes de capital.

b) Políticas redistributivas

Estas políticas implican modificaciones en la fase final de la distribución del ingreso, no en las etapas de generación y de apropiación del mismo. Sus áreas principales de acción son los impuestos, el suministro público de bienes de consumo y la intervención en los mercados de bienes. (Véase de nuevo el cuadro 27.)

La política tributaria causa efectos ampliamente conocidos en la distribución del ingreso al proporcionar, por un lado, un mecanismo para intervenir en el equilibrio de los mercados de bienes y factores y, por otro, un medio para aumentar directamente los recursos que pueden transferirse a través del gobierno para alcanzar ciertas metas redistributivas. La transferencia de recursos a los grupos más pobres dependerá de las cantidades que se recauden que, a su vez, dependerán de la estructura tributaria.

Los impuestos sobre el ingreso y sobre la riqueza permiten imprimir cierta progresividad a la estructura fiscal con un mínimo de distorsión de los precios relativos, pero su ámbito de acción en Centroamérica parece bastante reducido y sus posibilidades de ampliación difíciles, desde el punto de vista de su viabilidad política. Por otra parte, los impuestos indirectos han obedecido a la necesidad de captar recursos por la vía tributaria y han solido ser marcadamente regresivos.

Para los efectos de diseñar una política fiscal redistributiva en los países del Istmo Centroamericano, podría señalarse lo siguiente: 33/

i) El impacto del impuesto personal sobre la renta es relativamente reducido;

ii) La ponderación de los impuestos sobre la propiedad es escasa;

iii) El impacto de algunos tributos tiende a recaer con más fuerza sobre los grupos de menores ingresos (por ejemplo, los impuestos específicos al consumo);

/iv) El impuesto

iv) El impuesto sobre las ventas no puede considerarse claramente progresivo ni regresivo, y

v) Los gravámenes sobre la importación constituyen un rubro importante de la carga tributaria y tienen un efecto básicamente regresivo.

El suministro directo de bienes de consumo que se financia a través del sistema fiscal es, en cambio, un instrumento redistributivo muy poderoso que permite operar directamente y en forma selectiva, por lo que tiene una importancia singular para atenuar el "estado de pobreza" extrema. El suministro de agua potable, los servicios de salud pública y la electrificación en las zonas rurales son ejemplos del suministro de bienes de consumo en forma subsidiada que sólo pueden proporcionarse por el sector público por la vía del gasto.

Por último, subsidiando los mercados de bienes se pueden mantener deliberadamente bajos los precios de los productos de primera necesidad para lograr transferencias de ingreso real al "sector de pobreza". Ello puede lograrse mediante diversos mecanismos: a) subsidios al precio al consumidor o a la producción; b) importación a tipos de cambio artificialmente bajos, y c) control de precios de los productos que mayor incidencia tienen en el consumo popular.

5. Programas específicos para los sectores marginados

Un último punto que cabría mencionar, aunque sea resumidamente por tratarse de políticas de uso bastante generalizado, es el de los programas específicos dirigidos a los sectores marginados urbanos y rurales. En efecto, a causa de la aparente incidencia que tenían sobre determinados grupos en situación de pobreza extrema, se han multiplicado en la región programas específicos de diversa índole --asignaciones familiares directas, construcción de infraestructura, talleres artesanales, programas de empleo mínimo, etc.-- que han supuesto montos de financiamiento considerables pero cuyos resultados prácticos han sido escasos. La limitación o el fracaso de muchos de estos programas puede atribuirse a la forma en que se les ha relacionado con el proceso de producción y, consecuentemente, con el modelo de desarrollo puesto que al no haberse alterado uno ni otro, dichos programas han desembocado, paradójicamente, en una concentración de los ingresos (caso similar al de la construcción de viviendas tradicionales comentado anteriormente) y en el agravamiento de las condiciones que generaron originalmente la "situación de pobreza" y la insatisfacción de las necesidades básicas para amplios grupos de la población.

La instrumentación de programas específicos de este tipo no deja por ello, sin embargo de presentar una utilidad práctica importante, aunque complementaria, porque sólo podría alcanzar sus objetivos en la medida en que se efectuaran simultáneamente cambios de la naturaleza señalada en las distintas áreas analizadas en este capítulo, lo cual requeriría, a su vez, modificaciones de mayor envergadura en los sistemas productivos --sobre todo de las canastas básicas-- y en el estilo de desarrollo

VI. CONCLUSIONES

A lo largo de estos capítulos se ha abordado el tema de la "situación de pobreza" en el Istmo Centroamericano, no sólo con el propósito de efectuar un diagnóstico y de evaluar su magnitud y alcance, sino también para poder proponer orientaciones de carácter general para atenuarla.

La "situación de pobreza" en estos países tiene raíces profundas relacionadas con factores históricos y estructurales, muchos de los cuales perduran en la actualidad. En efecto, pese a los tres decenios de crecimiento económico acelerado y sostenido que experimentaron los países referidos en la posguerra, no se consiguió abatir la incidencia de la "situación de pobreza" absoluta, cuya magnitud alcanzó a casi 14 millones de seres en 1980, o sea el 60% de la población total.

El 40% de la población centroamericana se encuentra todavía en una "situación de pobreza" extrema, aunque muchos indicadores sociales --salud, educación, etc.-- hayan mostrado una sensible mejoría en los últimos 30 años. La insatisfacción de las necesidades básicas se presenta, pues, como un problema agudo que requiere una solución urgente. Como se dijo, el desarrollo económico por sí solo ha demostrado su insuficiencia para mejorar la estructura distributiva, y por ello se han perpetuado las condiciones de pobreza de vastos sectores de la población, principalmente rurales.

En el caso centroamericano se confirman las conclusiones obtenidas en otros estudios que ponen de relieve la estrecha relación que existe entre el desempleo o subempleo, y la "situación de pobreza". La causa principal de la misma radica en la incapacidad del sistema económico de ofrecer suficientes empleos remunerados por su heterogeneidad estructural, propia de su estilo de crecimiento, y esa circunstancia se hace más evidente en los sectores tradicional rural y en el informal urbano.

Por todo ello, las políticas tendientes a combatir, o por lo menos a atenuar la "situación de pobreza", deberán enfocarse al ámbito del empleo. En el campo la producción prioritaria de los componentes de la canasta básica constituye el requisito indispensable para satisfacer las necesidades nutricionales de la población y para que se pueda elevar el ingreso de los productores. No es tarea fácil, sin embargo, puesto que se deben vencer restricciones estructurales y se tiene que disponer de recursos financieros y tecnológicos.

El Estado tiene a su alcance toda una gama de instrumentos distributivos y redistributivos de incidencia decisiva para atenuar la "situación de pobreza" e incluso para eliminarla. Dispone asimismo de los elementos necesarios para inducir al sector privado a imprimir un carácter más social a su desempeño económico.

El concurso del sector externo en este sentido reviste una particular importancia porque las economías del Istmo Centroamericano se caracterizan por su amplia apertura hacia el exterior, en función del cual han

/fincado

fincado muchas de sus políticas económicas y su estilo de desarrollo. Sin embargo, las relaciones con la economía internacional han arrojado un saldo desfavorable a estos países, sobre todo por sus efectos sobre la escasa generación de empleos del aparato primario exportador en las áreas rurales, donde se ha perpetuado la "situación de pobreza".

A todos los problemas que han configurado esa situación tan generalizada y descrita en los distintos estudios que se han intentado resumir en este documento, han venido a sumarse ahora los de la actual coyuntura de recesión con sus sombrías perspectivas para el mediano plazo, agravada por las condiciones políticas imperantes en el área. Si el desarrollo de la economía del Istmo Centroamericano de las tres últimas décadas resultó insuficiente para atenuar la "situación de pobreza" --que, en cifras absolutas, incluso aumentó-- de amplísimos sectores de la población, la actual recesión generalizada supone en estos momentos una caída sustancial del empleo y de los ingresos de la mayor parte de la misma y, por lo tanto, un agravamiento preocupante de las "condiciones de pobreza".

La región atraviesa por una situación económica crítica de dimensión y profundidad sin precedentes. Los niveles de desempleo abierto y de subempleo tendrán que dar lugar a mayores desigualdades en el contexto de los programas de estabilización adoptados en los distintos países ante los enormes déficit externos y fiscales que han registrado.

En estas circunstancias, de no adoptarse deliberadamente medidas para evitarlo, los efectos depresivos de la crisis gravitarán desproporcionadamente sobre los grupos mayoritarios. Se necesita comprender que si ha sido difícil instrumentar una política dirigida a combatir la pobreza cuando la situación económica ha sido favorable, mucho más lo es en momentos de severas restricciones, incluyendo las de las finanzas públicas. Con todo, abatir la "situación de pobreza" forma parte del enfoque de desarrollo que se precisa, sin el que cualquier esfuerzo para superar la crisis carecería de sentido. 34/

Así, en la política económica que se adopte en definitiva, tendrán que recibir la prioridad más alta los sistemas agroalimentarios y aquellas actividades que requieran el uso intensivo de mano de obra,o cuyos procesos de producción por el uso de insumos y productos intermedios nacionales, tengan un alto efecto multiplicador de empleo en los demás sectores de la economía.

A este respecto, sectores como la construcción de vivienda de tipo social (incluida la producción de los materiales) y el suministro de servicios de salud y educación, además de tener un alto potencial de generación de empleo, constituyen acciones indispensables para mejorar en forma directa la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos poblacionales rezagados.

/Anexo estadístico

Anexo estadístico

Cuadro A-1

ISTMO CENTROAMERICANO: COSTO DE LA CANASTA BASICA FAMILIAR POR UNIDAD CONSUMIDORA. TOTAL NACIONAL

(Pesos centroamericanos)

	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Panamá
Costo de la canasta básica				
Familiar	5.00	4.08	4.02	4.24
Unidad consumidora	1.17	-	0.90	1.06
Número de miembros por familia tipo	6	6	6	5
Total de unidades por familia	4.28	-	4.46	3.91
Costo por habitante	0.83	0.68	0.67	0.85

Fuente: CEPAL, sobre la base de la información suministrada por los países. Véase, Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), cuadro 4.

/Cuadro A-2

Cuadro A-2

ISTMO CENTROAMERICANO: COSTO DE LA CANASTA BASICA FAMILIAR POR UNIDAD CONSUMIDORA. SECTOR URBANO

(Pesos centroamericanos)

	Costa Rica[a/]	Guatemala[b/]	Honduras[c/]	Panamá[d/]
Costo de la canasta básica				
Familiar	5.09	3.75	5.15	4.60
Unidad consumidora	1.19	-	1.16	1.18
Número de miembros por familia tipo	6	5	6	5
Total de unidades por familia	4.28	-	4.46	3.91
Costo por habitante	0.84	0.75	0.86	0.92

Fuente: CEPAL, sobre la base de la información suministrada por los países. Véase, Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), cuadro 4.

a/ Los precios corresponden al promedio enero-febrero de 1980.
b/ Los precios corresponden al mes de abril de 1980.
c/ Los precios corresponden al promedio de 1979.
d/ Los precios corresponden al mes de marzo de 1980.

/Cuadro A-3

Cuadro A-3

ISTMO CENTROAMERICANO: COSTO DE LA CANASTA BASICA FAMILIAR POR UNIDAD CONSUMIDORA. SECTOR RURAL

(Pesos centroamericanos)

	Costa Rica[a/]	Guatemala[b/]	Honduras[c/]	Panamá[d/]
Costo de la canasta básica				
Familiar	4.53	3.72	3.44	3.89
Unidad consumidora	1.06	-	0.77	0.99
Número de miembros por familia tipo	6	6	6	5
Total de unidades por familia	4.28	-	4.46	3.91
Costo por habitante	0.75	0.62	0.58	0.78

Fuente: CEPAL, sobre la base de la información suministrada por los países. Véase, Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), cuadro 4.

a/ Los precios corresponden al promedio enero-febrero de 1980.
b/ Los precios corresponden al mes de abril de 1980.
c/ Los precios corresponden al promedio de 1979.
d/ Los precios corresponden al mes de marzo de 1980.

/Cuadro A-4

Cuadro A-4

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA POR HOMBRE ADULTO POR DIA. TOTAL NACIONAL

Alimentos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías
Total		2 900		2 900		2 900		2 900		2 900		2 900
Productos lácteos											131	114
Leche fluida	445	289	89	58	223	145						
Leche en polvo			7	29			133	87	446	290		
Queso			20	58			56	116				
Crema			11	29			14	29				
Huevos	31	46	39	58	39	58	44	58	20	29	22	32
Carne	84	206									95	233
Res			59	145	59	145	48	116	107	261		
Cerdo							21	58				
Aves							25	29				
Pescado							-	-				
Frijol	74	255	76	261	76	261	84	290	93	319	28	100
Verduras	105	34	105	58	112	58	119	29	94	29	69	31
Frutas	44	17	66	29	72	29	122	29	43	29	97	50
Banano	49	56	51	58	26	29	143	116	100	116	251	286
Raíces y tubérculos	69	78	26	29	26	29	28	29	49	58		
Cereales												
Arroz	187	682	56	203	40	145	64	232	104	377	247	926
Maíz											27	101
Tortilla	68	136	611	1 247	505	1 131	303	988	213	435		
Pan de trigo	78	218	50	174	95	348	68	174	62	174	107[a/]	308[a/]
Azúcares	102	377	53	203	91	348	61	232	94	348	65	247
Grasas (manteca)	51	447	30	261	20	174	36	319	37	319	42	381
Misceláneos											72	91
Café molido	13	29					13	29				
Gaseosas	96	30										
Pinol									29	116		

Fuente: CEPAL, sobre la base de información suministrada por los países. Véase, Nota sobre las canastas básicas de alimentos para los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), cuadro 1.

a/ Incluye pastas.

/Cuadro A-5

Cuadro A-5

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA POR HOMBRE ADULTO POR DIA. SECTOR URBANO

Alimentos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua[a/]		Panamá	
	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías
Total		2 900		2 900		2 900		2 900		2 900		2 900
Productos lácteos											177	154
Leche fluida	514	334	134	87	268	174						
Leche en polvo			14	58			178	116	446	290		
Queso			10	29			56	116				
Crema			11	29			14	29				
Huevos	33	49	39	58	39	58	43	58	20	29	27	40
Carne	118	290									110	269
Res			95	232	71	174	48	116	107	261		
Cerdo							58	58				
Aves							25	29				
Pescado							38	29				
Frijol	59	203	67	232	68	232	76	261	93	319	26	96
Verduras	119	38	105	58	112	58	85	29	94	29	87	40
Frutas	59	23	132	58	72	29	139	29	43	29	124	63
Banano	58	67	77	87	26	29	184	145	100	116	218	248
Raíces y tubérculos	67	76	26	29	26	29	72	58	49	58		
Cereales												
Arroz	183	667	72	261	40	145	64	232	104	377	219	823
Maíz											12	46
Tortilla	39	78	341	696	388	870	277	696	213	435		
Pan de trigo	73	203	92	319	142	522	90	232	62	174	131[b/]	377[b/]
Azúcares	92	339	53	203	98	377	60	232	94	348	61	234
Grasas (mantecá)	54	467	50	435	23	203	43	377	37	319	48	429
Misceláneos			13	29							64	81
Café molido	15	33					89	58				
Gaseosas	108	33										
Pinol									29	116		

Fuente: CEPAL, sobre la base de información suministrada por los países. Véase, Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), cuadro 1.

a/ Total nacional, y b/ Incluye pastas.

/Cuadro A-6

Cuadro A-6

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA POR HOMBRE ADULTO POR DIA. SECTOR RURAL

Alimentos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua[a/]		Panamá	
	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías	Gramos	Calorías
Total		2 900		2 900		2 900		2 900		2 900		2 900
Productos lácteos											84	73
Leche fluida	375	244	89	58	178	116						
Leche en polvo							89	58	446	290		
Queso			20	58			56	116				
Crema			11	29			14	29				
Huevos	29	44	20	29	39	58	43	58	20	29	16	23
Carne	50	122									81	197
Res			36	87	48	116	24	58	107	261		
Cerdo							32	87				
Aves												
Pescado												
Frijol	90	307	84	290	76	261	101	348	93	319	29	104
Verduras	91	29	53	29	112	58	116	29	94	29	50	23
Frutas	31	12	66	29	72	29	136	29	43	29	69	35
Banano	40	46	26	29	26	29	147	116	100	116	284	324
Raíces y tubérculos	70	79	26	29	26	29	15	29	49	58		
Cereales												
Arroz	191	696	40	145	40	145	60	218	104	377	275	1 030
Maíz											41	156
Tortilla	97	195	796	1 624	583	1 305	379	1 160	213	435		
Pan de trigo	83	232	25	87	87	319	28	72	62	174	83[b/]	240[b/]
Azúcares	113	418	53	203	83	319	54	203	94	348	68	261
Grasas (manteca)	49	424	20	174	13	116	30	261	37	319	37	333
Misceláneos											80	101
Café molido	11	26					38	29				
Gaseosas	84	26										
Pinol									29	116		

Fuente: CEPAL, sobre la base de información suministrada por los países. Véase Nota sobre las canastas básicas de alimentos para los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), cuadro 1.

a/ Total nacional.

b/ Incluye pastas.

/Cuadro A-7

Cuadro A-7

ISTMO CENTROAMERICANO: CONTRIBUCION PORCENTUAL AL TOTAL DE CALORIAS DE LA CANASTA BASICA. TOTAL NACIONAL

Alimentos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Productos lácteos						3.9
Leche fluida	9.9	2.0	5.0	3.0	10.0	
Leche en polvo		1.0				
Queso		2.0		4.0		
Crema		1.0		1.0		
Huevos	1.6	2.0	2.0	2.0	1.0	1.1
Carnes	7.1					8.0
Res		5.0	5.0	4.0	9.0	
Cerdo				2.0		
Aves				1.0		
Pescado				-		
Frijol	8.8	9.0	9.0	10.0	11.0	3.4
Verduras	1.2	2.0	2.0	1.0	1.0	1.1
Frutas	0.6	1.0	1.0	1.0	1.0	1.7
Banano	1.9	2.0	1.0	4.0	4.0	5.3
Raíces y tubérculos	2.7	1.0	1.0	1.0	2.0	4.5
Cereales						
Arroz	23.6	7.0	5.0	8.0	13.0	32.1
Maíz						3.5
Tortilla	4.7	43.0	39.0	32.0	15.0	
Pan de trigo	7.5	6.0	12.0	6.0	6.0	10.6[a/]
Azúcares	13.0	7.0	12.0	8.0	12.0	8.6
Grasas		9.0	6.0	11.0	11.0	13.1
Manteca	15.4					
Misceláneos						3.1
Café molido	1.0			1.0		
Gaseosas	1.0					
Pinol					4.0	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información suministrada por los países. Véase Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), cuadro 2.

a/ Incluye pastas.

/Cuadro A-8

Cuadro A-8

ISTMO CENTROAMERICANO: CONTRIBUCION PORCENTUAL AL TOTAL DE CALORIAS DE LA CANASTA BASICA. SECTOR URBANO

Alimentos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua[a/]	Panamá
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Productos lácteos						5.3
Leche fluida	11.5	3.0	6.0	4.0	10.0	
Leche en polvo		2.0				
Queso		1.0		4.0		
Crema		1.0		1.0		
Huevos	1.7	2.0	2.0	2.0	1.0	1.4
Carnes	10.0					9.3
Res		8.0	6.0	4.0	9.0	
Cerdo				2.0		
Aves				1.0		
Pescado				1.0		
Frijol	7.0	8.0	8.0	9.0	11.0	3.3
Verduras	1.3	2.0	2.0	1.0	1.0	1.4
Frutas	0.8	2.0	1.0	1.0	1.0	2.2
Banano	2.3	3.0	1.0	5.0	4.0	4.6
Raíces y tubérculos	2.6	1.0	1.0	2.0	2.0	4.0
Cereales						
Arroz	23.0	9.0	5.0	8.0	13.0	28.2
Maíz						1.6
Tortilla	2.7	24.0	30.0	24.0	15.0	
Pan de trigo	7.0	11.0	18.0	8.0	6.0	13.0[b/]
Azúcares	11.7	7.0	13.0	8.0	12.0	8.1
Grasas		15.0	7.0	13.0	11.0	14.8
Manteca	16.0					
Misceláneos		1.0				2.8
Café molido	1.2			2.0		
Gaseosas	1.2					
Pinol					4.0	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información suministrada por los países. Véase Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano, Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), cuadro 2.

a/ Total nacional.

b/ Incluye el 1.6% de pastas.

/Cuadro A-9

Cuadro A-9

ISTMO CENTROAMERICANO: CONTRIBUCION PORCENTUAL AL TOTAL DE CALORIAS DE LA CANASTA BASICA. SECTOR RURAL

Alimentos	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua[a/]	Panamá
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Productos lácteos						2.5
Leche fluida	8.4	2.0	4.0	2.0	10.0	
Leche en polvo						
Queso		2.0		4.0		
Crema		1.0		1.0		
Huevos	1.5	1.0	2.0	2.0	1.0	0.8
Carnes	4.2					6.8
Res		3.0	4.0	2.0	9.0	
Cerdo				3.0		
Aves						
Pescado						
Frijol	10.6	10.0	9.0	12.0	11.0	3.6
Verduras	1.0	1.0	2.0	1.0	1.0	0.8
Frutas	0.4	1.0	1.0	1.0	1.0	1.2
Banano	1.6	1.0	1.0	4.0	4.0	6.1
Raíces y tubérculos	2.7	1.0	1.0	1.0	2.0	5.1
Cereales						
Arroz	24.1	5.0	5.0	8.0	13.0	35.4
Maíz						5.4
Tortilla	6.7	56.0	45.0	40.0	15.0	
Pan de trigo	8.0	3.0	11.0	2.0	6.0	8.3[b/]
Azúcares	14.4	7.0	11.0	7.0	12.0	9.1
Grasas		6.0	4.0	9.0	11.0	11.4
Manteca	14.6					
Misceláneos						3.5
Café molido	0.9			1.0		
Gaseosas	0.9					
Pinol					4.0	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información suministrada por los países. Véase Nota sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), cuadro 2.

a/ Total nacional.

b/ Incluye pastas.

/NOTAS

NOTAS

1/ De hecho, esto ha implicado una inversión importante de recursos nacionales con la participación activa en los grupos de trabajo de las siguientes instituciones: Costa Rica: Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN); Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Sistema de Información en Nutrición de la Casa Presidencial (SIN); Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE); Banco Central; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Salud; Instituto de Investigaciones Sociales (IICS), e Instituto de Investigaciones en Salud (INISA) de la Universidad de Costa Rica. Guatemala: Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (CONAPLAN), y Dirección de Estadística y Censos. Honduras: Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE); Sistema de Análisis y Planificación de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN), y Dirección de Estadística y Censos. Nicaragua: Ministerio de Planificación (MIPLAN); Ministerio de Salud; Ministerio de Bienestar Social; Ministerio de Educación, e Instituto Nicaragüense de Estadística y Censos (INEC). Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE); Ministerio de Salud; Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA); Centro de Investigación y Análisis Administrativo (CIAA) de la Universidad de Panamá, y Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

2/ Véase, CEPAL, Seminario sobre el Programa de Trabajo del Estudio Regional sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, Informe del Seminario (CEPAL/MEX/SEM.2/10), abril de 1980.

3/ De conformidad con el programa de trabajo se diseñaron tabulaciones especiales y se procesaron y analizaron las siguientes encuestas en los países respectivos. Costa Rica, Ministerio de Trabajo, Encuesta sobre distribución de ingresos, 1977; Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de hogares, empleo y desempleo, y SIN, Encuesta nacional de nutrición, 1978. Guatemala, Dirección de Estadística y Censos, Encuesta de ingresos y gastos, 1978-1979. Nicaragua, INEC, Encuesta de hogares urbanos, 1980 e INEC/MIPLAN, Encuesta de ingresos y gasto, 1980. Panamá, Ministerio de Salud, Encuesta multisectorial sobre alimentación y nutrición, 1980.

4/ Véase, CEPAL, Informe del Seminario, op. cit.

/5/ Véanse,

5/ Véanse, CEPAL, Seminario sobre el Programa de Trabajo del Estudio Regional sobre el Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, Notas para realizar una investigación sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en los países del Istmo Centroamericano (CEPAL/MEX/SEM.2/2; CEPAL/MEX/1007), marzo de 1980. Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, La pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano (Avances de una investigación regional) (Nota de la Secretaría) (CEPAL/MEX/SEM.4/12); marzo de 1981; Informe del Seminario (CEPAL/MEX/SEM.4/13), mayo de 1981, y Naturaleza y alcance de la pobreza en Guatemala (Documento Informativo No. 2), marzo de 1981. Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica/CEPAL, Proyecto sobre satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano, Honduras: Alcance y naturaleza de la pobreza, 1980. OFIPLAN/CEPAL, Pobreza y distribución de ingresos en Costa Rica, 1981 (Documento de trabajo). Departamento de Planificación Social de Ministerio de Planificación de Nicaragua/CEPAL, Determinación y análisis de la satisfacción de las necesidades básicas en los sectores urbanos de Nicaragua (Preliminar), mayo de 1981. CEPAL, Guatemala: La pobreza y distribución del ingreso en los sectores urbanos (E/CEPAL/MEX/1982/L.25), agosto de 1982, y Notas sobre la evolución del desarrollo social del Istmo Centroamericano hasta 1980 (E/CEPAL/MEX/1982/L.26/Rev.1), septiembre de 1982.

6/ Véase,CEPAL, La crisis en Centroamérica: Orígenes, alcances y consecuencias (E/CEPAL/MEX/1983/R.3/Rev.1), mayo de 1983.

7/ Véase, CEPAL, Notas para realizar una investigación sobre el grado de satisfacción de las necesidades básicas en los países del Istmo Centroamericano, op. cit.

8/ Véase, CEPAL/PNUD, ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, Santiago de Chile, 1980.

9/ Véase, CEPAL, Notas sobre la evolución del desarrollo social del Istmo Centroamericano hasta 1980, op. cit.

10/ Véase, CEPAL, Centroamérica: Evolución económica desde la posguerra (CEPAL/MEX/ODE/34), enero de 1980.

11/ En función de estos síntomas, precisamente, la pobreza se ha definido como "un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitalidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción ya sea inestable en estratos primitivos del aparato productivo, un cuadro actitudinal de desaliento y anomia, poca participación en los mercados de participación social, y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida a la del resto de la sociedad". Véase, CEPAL, La dimensión de la pobreza en América Latina (E/CEPAL/L.180), Oscar Altimir, Santiago de Chile, septiembre de 1978.

/12/ Para conocer

12/ Para conocer la metodología empleada para su elaboración y las características que tiene en cada país, véase, CEPAL, Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, Notas sobre las canastas básicas de alimentos en los países del Istmo Centroamericano. Características y resultados (CEPAL/MEX/SEM.4/6), marzo de 1981.

13/ No se pudo disponer de esta información por estratos de pobreza, sólo por quintiles de ingreso. Resulta, no obstante, útil y reveladora.

14/ Para estos fines se separó la población rural de la urbana, de acuerdo con los datos censales de cada país.

15/ Véanse, OIT-PREALC, Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina, Ginebra, 1980, y PREALC, El problema del empleo en América Latina y el Caribe: Situaciones, perspectivas y políticas, noviembre de 1975.

16/ En estos cálculos se incluyen también los "trabajadores desalentados", es decir, aquellos que han desistido de buscar empleo ante la imposibilidad de encontrarlo.

17/ Para más detalles sobre las relaciones entre la desnutrición y el sexo, los grupos de edad y los factores socioeconómicos, véase, Naturaleza y alcance de la pobreza en Guatemala, op. cit.

18/ Debe tenerse presente que en el caso de Nicaragua se amplió el concepto de la canasta básica familiar por el de "canasta básica ampliada" que incluye, además, componentes como la salud, la educación, el vestuario, la vivienda y el transporte.

19/ Esta cifra difiere de las anotadas en los cuadros 20 y 21 precisamente porque en ellos se expresa el promedio de todas las edades de ambos sexos, y aquí sólo se hace referencia al hombre adulto.

20/ Véase, CEPAL, Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, Istmo Centroamericano: Los sistemas alimentarios de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/8), marzo de 1981.

21/ Debe señalarse que el sistema de exportación está constituido por unas 75 000 empresas de tipo multifamiliar (con más de 35 hectáreas).

22/ Véanse, CEPAL, Seminario sobre Pobreza y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas en el Istmo Centroamericano, Costa Rica: El sistema alimentario de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/11), marzo de 1981; Honduras: El sistema alimentario de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/9), marzo de 1981; Panamá: El sistema alimentario de la canasta básica (CEPAL/MEX/SEM.4/10), marzo de 1981, y CEPAL, Naturaleza y alcance de la pobreza en Guatemala: Oferta y disponibilidad de alimentos importantes de la canasta familiar (CEPAL/MEX/PPC/82), marzo de 1981.

/23/ Véase,