

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)

PROYECTO POBREZA CRITICA
EN AMERICA LATINA

RESTRINGIDO

E/CEPAL/PROY.1/R.38

Enero de 1980

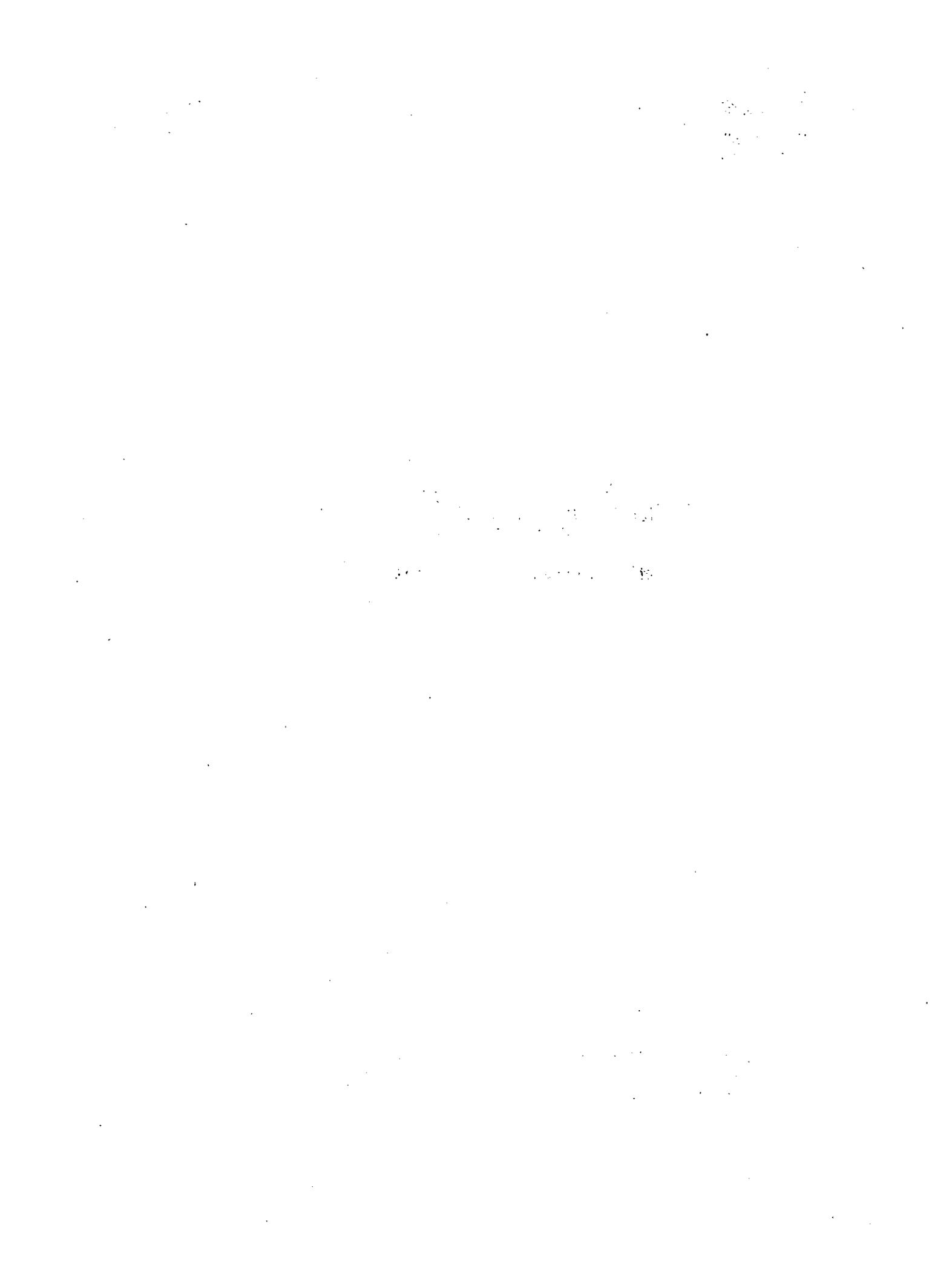
ESPAÑOL

ORIGINAL: INGLES

METODOLOGIA Y ANALISIS DE LA POBREZA
EN AMERICA LATINA

Michel Chossudovsky, Consultor ^{*/}

*/ El autor es profesor de Economía de la Universidad de Ottawa. Las opiniones expresadas en este documento son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la organización.

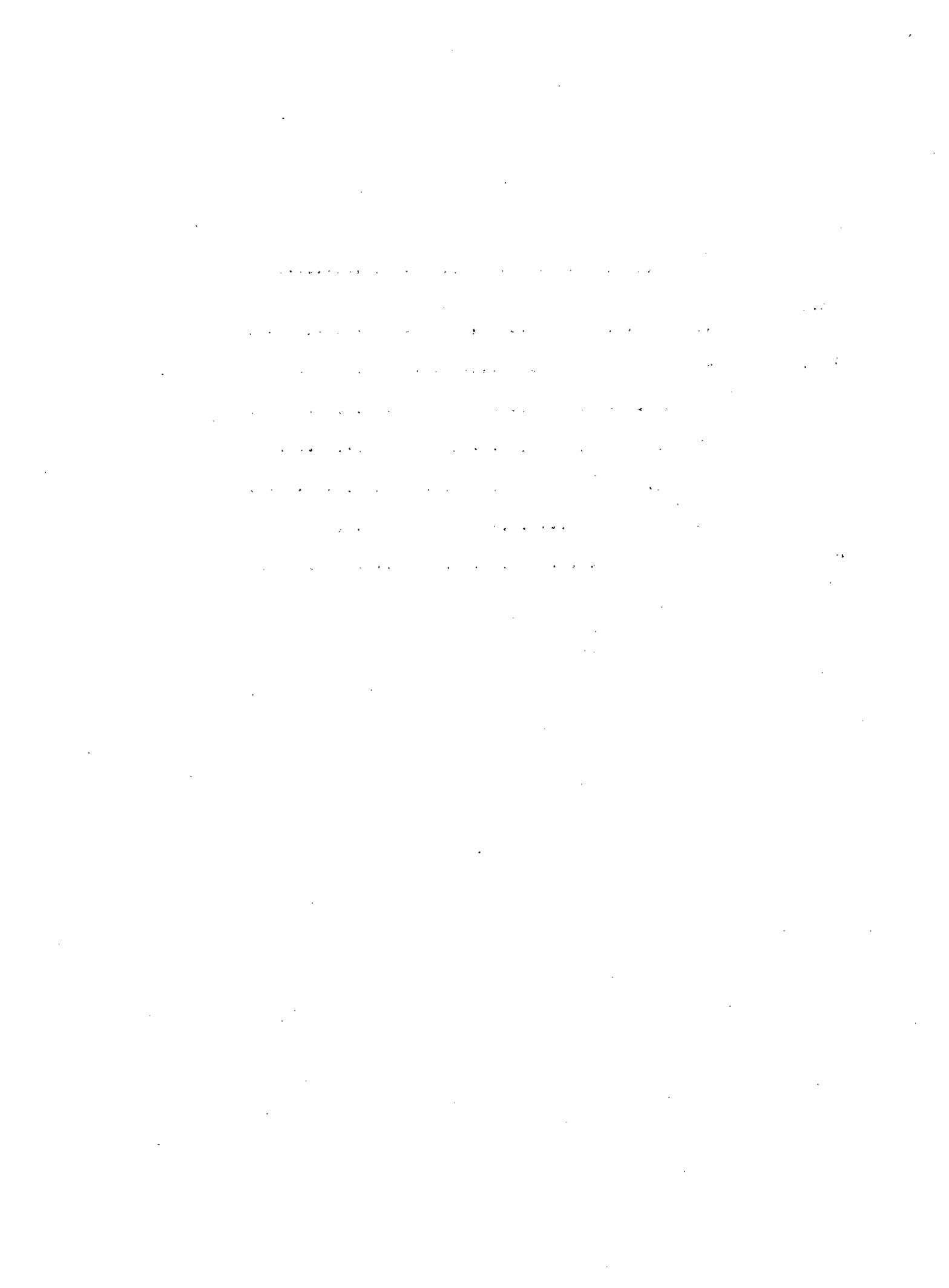


INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. LA POBREZA Y LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION SOCIAL	3
III. MEDICION	12
IV. NUTRICION	15
V. EDUCACION	25
VI. VIVIENDA	28
VII. SALUD	30
VIII. CONCLUSIONES	33

/INTRODUCCION


900013316 - BIBLIOTECA CEPAL



I. INTRODUCCION

Gran parte de la literatura sobre la pobreza en el Tercer Mundo se ha ocupado de definiciones fenoménicas que identifican y cuantifican las precarias condiciones materiales de vida de los pobres. De una forma u otra dichos estudios se concentran en las necesidades humanas esenciales (es decir, las diversas necesidades materiales de subsistencia como nutrición, vivienda, salud, etc.) o en la cuantificación directa de una frontera de pobreza expresada en términos monetarios.^{1/} Este último procedimiento consiste en definir el concepto de ingreso mínimo de subsistencia (es decir, un nivel de ingreso que permita a una familia de tamaño promedio sufragar los gastos indispensables en alimentos, vivienda, vestuario, etc.) e identificar qué porcentaje de la población percibe ingresos suficientes para sufragarlos.

El criterio de las necesidades humanas esenciales - promovido por el Banco Mundial - se ocupa de procedimientos empíricos que describen la pobreza en su forma fenoménica, pero no nos permite identificar las causas estructurales e históricas de la pobreza crítica en América Latina. El análisis gráfico de la distribución del ingreso y de las necesidades humanas esenciales es insuficiente. La pobreza no es una realidad fenoménico-descriptiva. Toda investigación seria de la pobreza crítica no puede limitarse a identificar simplemente el porcentaje de la población que se encuentra bajo la línea de pobreza. Esta situación es consecuencia y resultado de una realidad histórica que debe investigarse. Para entender las consecuencias debemos estar en condiciones de integrar el "diagnóstico empírico" del ingreso y las necesidades humanas esenciales con el análisis histórico y estructural del proceso de desarrollo.

Pese a que los estudios de las necesidades humanas esenciales y de la distribución del ingreso suelen desvincularse del análisis del estilo y estructura del desarrollo económico, los estudios históricos de la acumulación

^{1/} Véase, por ejemplo, Oficina Internacional del Trabajo: Employment, Growth and Basic Needs, Ginebra, 1976; Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente: "On the measurement of mass poverty in India", Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. 23, N° 2, 1972, 63-66.

de capital en América Latina no establecen jamás la interrelación entre esa acumulación y las consecuencias socioeconómicas concretas que acarrea. Al respecto, el proyecto de investigación de la CEPAL sobre Pobreza Crítica en América Latina brinda la oportunidad de integrar e interrelacionar los aspectos fenoménicos empíricos con las dimensiones históricas del proceso de desarrollo.

En la sección II del presente informe examinamos la relación entre la pobreza y la estructura y composición de la producción. En suma, nos interesa identificar conceptualmente los factores en la esfera de la producción que generan "escaseces" implícitas en la disponibilidad de bienes y consumo indispensables. Distinguiremos entre consumo de subsistencia y consumo socialmente superfluo. Un proceso de desarrollo inspirado en la justicia implica modificar la estructura de acumulación a fin de favorecer la mayor oferta y disponibilidad de bienes de consumo indispensables. Esto significa introducir cambios importantes en la utilización del excedente económico y en el patrón de formación de capital, tanto en los sectores privados como estatales.

En la sección III se bosquejan los criterios apropiados para medir los requerimientos materiales de subsistencia. Esto significa establecer una escala de medición y puntos de referencia - "fronteras de pobreza" - con respecto a cada dimensión material y social de las necesidades humanas esenciales.

En las secciones siguientes se analizan por separado cada una de estas dimensiones. En la sección IV se trata la nutrición y se bosqueja una metodología para cuantificar la desnutrición. Las secciones V, VI y VII se ocupan de la educación, la vivienda y la salud, respectivamente. Se pone un énfasis especial en el papel que corresponde al gobierno en dichos sectores y en la relación entre política gubernamental y pobreza en las esferas de la educación, vivienda y salud.

II. LA POBREZA Y LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION SOCIAL

El "diagnóstico empírico" no puede formularse en el vacío. Las condiciones objetivas de pobreza, desnutrición y desempleo son consecuencias ex post del proceso de desarrollo. El estilo de desarrollo económico tiene una incidencia directa en la estructura y composición de la producción social, lo que a su vez determina la disponibilidad de bienes de consumo y la composición del consumo social. Al respecto, sostendremos que los patrones de consumo están determinados, en cierto sentido, por la disponibilidad y oferta de productos, que depende a su vez de la naturaleza del proceso de desarrollo.

La mayoría de la literatura sobre distribución del ingreso se ocupa del ingreso monetario percibido por diferentes grupos y/o categorías de individuos (por ejemplo, categorías ocupacionales). En general, la estructura de la distribución del ingreso se analiza en términos fenoménico-descriptivos con el fin de determinar (mediante diversas mediciones estadísticas) la magnitud de la desigualdad social en la distribución del ingreso monetario.^{2/} Es indudable que esos estudios ofrecen perspectivas útiles e interesantes. Sin embargo, lo que aquí nos interesa es la relación entre la distribución del ingreso y el estilo de desarrollo económico. Postularemos que la estructura de distribución del ingreso está determinada por la naturaleza misma del proceso de crecimiento económico. El criterio tradicional de emplear el crecimiento económico como índice unitario de rendimiento económico mistifica la composición y estructura del producto nacional bruto. Lo que de hecho existe es un vector de cantidades (q_1 q_2 ... q_n) agregadas y sumadas en términos de un conjunto de ponderaciones implícitas (por ejemplo, precios de mercado). Es preciso desagregar el producto social para poder analizar los cambios estructurales de la distribución del ingreso que son inherentes

^{2/} Para un análisis comparativo sobre la desigualdad del ingreso en América Latina se remite al lector al estudio de A. Figueroa y R. Weisssoff: Visión de las Pirámides Sociales, Distribución del Ingreso en América Latina, Cuadernos de la CISEPA, N° 15, Universidad Católica del Perú, marzo de 1974.

a la naturaleza y composición mismas de la producción social. La distribución del ingreso está contenida e incorporada en la producción social, la que depende a su vez del estilo de acumulación de capital.

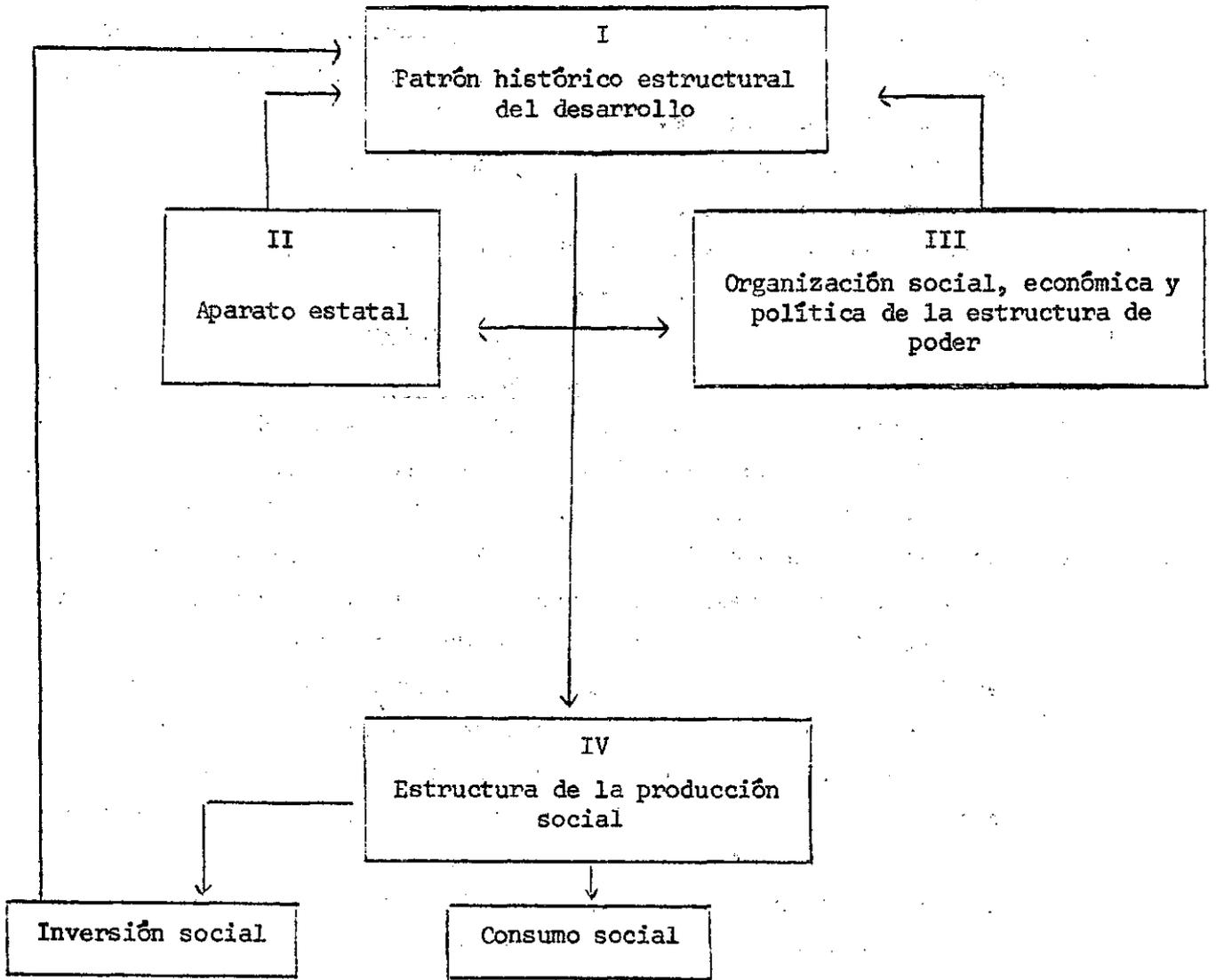
Por ejemplo, si la producción social se compone de dos productos q_1 y q_2 bienes indispensables y bienes suntuarios, respectivamente, la distribución del ingreso y sus cambios quedan determinados estructuralmente por el crecimiento de la capacidad de los sectores de bienes indispensables y de bienes suntuarios, respectivamente.

En el estudio sobre Pobreza Crítica en América Latina, el análisis de los "estilos" y formas de desarrollo económico tiene que ser exhaustivo; es preciso investigar la incidencia concreta del patrón de desarrollo histórico sobre las manifestaciones empíricas y fenoménicas de la pobreza.

En la figura 1 se describe la interacción entre los diversos componentes (bloques) de un estudio sobre la pobreza crítica. El patrón histórico estructural del desarrollo (Bloque I), que a grandes rasgos está determinado por la estructura de poder económica, social y política, involucra la acción e interacción de agentes macroeconómicos y macropolíticos que funcionan tanto en la esfera de la producción como dentro de los confines del aparato estatal. El Estado (Bloque II) es una manifestación de la estructura de poder, representada por la articulación y organización de grupos de intereses, partidos políticos, sindicatos, etc. (Bloque III). El Estado apoya en general el patrón de desarrollo a través de mecanismos políticos, institucionales, legales y de otra índole que respaldan la producción. Además, los programas económicos estatales (transporte, vivienda, etc.) constituyen un insumo para la producción. El gasto en los "sectores sociales" suele constituir un insumo de capital humano - es decir, programas que contribuyen de una u otra manera a incrementar la productividad de la mano de obra (por ejemplo, programas sanitarios, capacitación laboral, servicios sociales, etc.). La estructura de la producción social (Bloque IV) incide sobre:

a) el proceso de absorción e incorporación del trabajo a la producción, es decir, la incidencia de la tecnología y del proceso laboral sobre la utilización y absorción del trabajo en la producción; y

FIGURA 1



/b) 1a

b) la estructura de consumo que hasta cierto punto está determinada por: i) la disponibilidad de diferentes productos en el lado de la oferta (dentro de la economía nacional); ii) el patrón de importaciones de bienes de consumo. La cuestión de las importaciones plantea, naturalmente, el importante aspecto de la utilización y asignación de los ingresos derivados de las exportaciones nacionales.

Con respecto al consumo social, cabe distinguir:

- a) consumo que se obtiene a través del mercado; y
- b) consumo que se obtiene a través de servicios gubernamentales como salud, educación y demás servicios sociales.

El consumo social, sea el resultado de una adquisición en dinero o de un servicio social del gobierno, es una variable de flujo medida por unidad de tiempo que, para los fines de nuestro estudio, conviene desagregar en los diversos componentes de las necesidades humanas esenciales.

Reiteramos que el análisis de las necesidades humanas esenciales (nutrición, vivienda, educación y salud) se ha efectuado generalmente aparte del análisis sobre el ingreso y la estructura de su distribución. Si bien diferentes desde el punto de vista metodológico, los estudios del ingreso y de las necesidades humanas esenciales se complementan bien. Los estudios sobre el ingreso procuran medir algún concepto de ingreso mínimo de subsistencia. Las mediciones del ingreso mínimo de subsistencia se basan sistemáticamente en una evaluación del poder adquisitivo en función de los requerimientos de subsistencia. Al respecto, los estudios sobre el ingreso y las necesidades humanas esenciales ofrecen procedimientos alternativos para medir los requerimientos materiales y sociales de subsistencia.

La estructura del consumo social:

Originese en el mercado o en los servicios sociales del gobierno, el consumo social puede dividirse, conceptualmente, en

- a) aquel que contribuye a atender las necesidades humanas esenciales, es decir, el que contribuye en forma concreta a satisfacer los requerimientos materiales y sociales de subsistencia. Desde un punto de vista metodológico esta parte del consumo puede a su vez descomponerse en nutrición, vivienda, salud y educación;

/b) aquel

b) aquel que contribuye a satisfacer las necesidades humanas no esenciales, es decir, que no contribuye a atender los requerimientos materiales y sociales de subsistencia. Por razones de conveniencia designaremos a esta categoría como consumo excedentario.

Así

$$C_S = C_{SUB} + C_{SUR} \quad (1)$$

donde

$$C_{SUB} = C_{HS} + C_N + C_E + C_{HL} + C_O \quad (2)$$

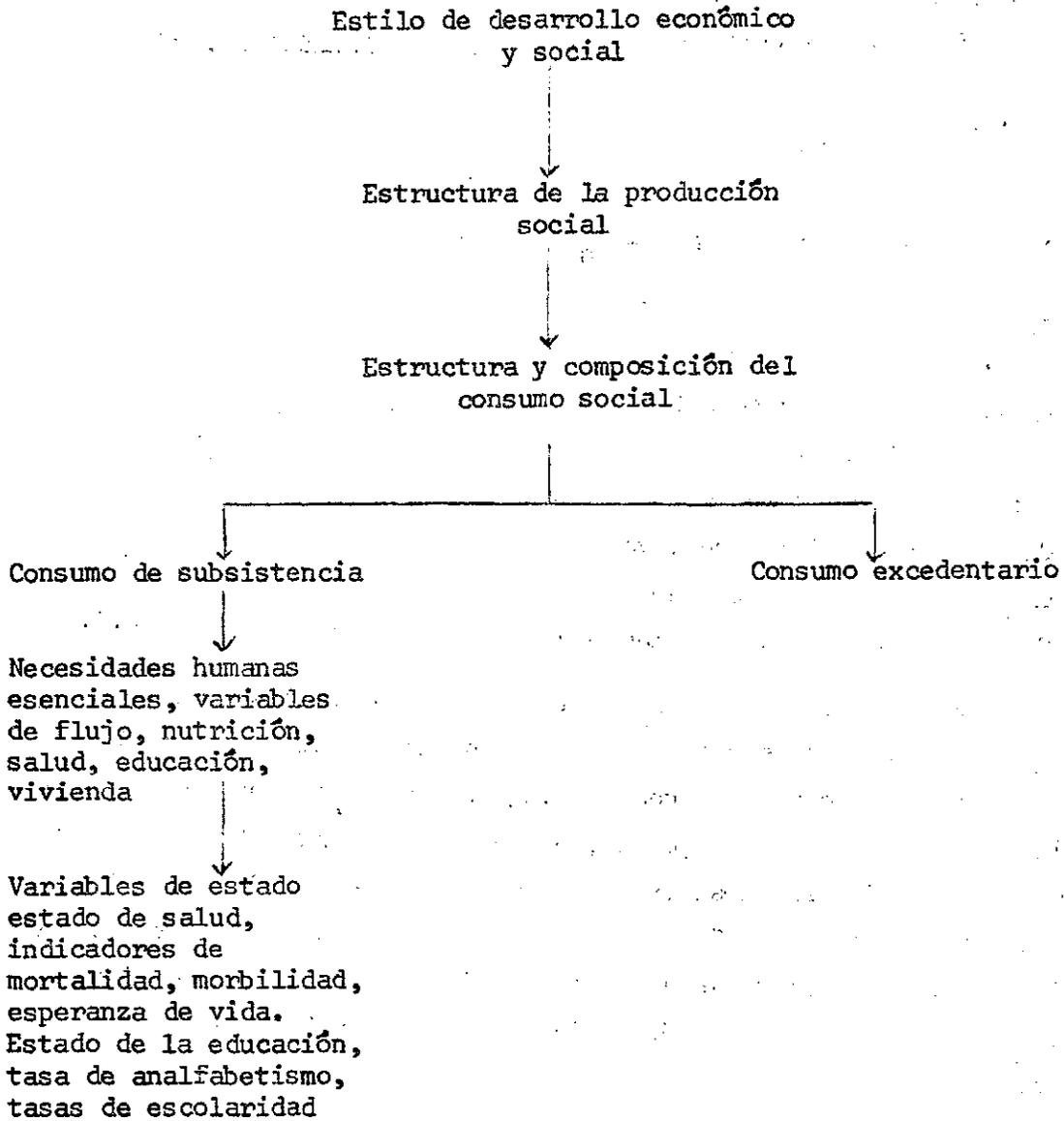
C_S : consumo social total
 C_{SUB} : consumo de subsistencia
 C_{SUR} : consumo excedentario
 C_{HS} : vivienda
 C_N : requerimientos alimentarios esenciales
 C_E : servicios educativos
 C_{HL} : servicios sanitarios
 C_O : demás consumo necesario (vestuario, transporte, etc.).

El consumo excedentario es aquella categoría de consumo que no contribuye a atender las necesidades humanas esenciales ya definidas. Sin embargo, esto no significa que todo el consumo excedentario tenga que considerarse socialmente superfluo. Por ejemplo, el componente educación del consumo de subsistencia podría referirse exclusivamente a la educación primaria (es decir, se considera que la educación primaria universal es un componente de las necesidades humanas esenciales). Esto significaría que la educación secundaria y universitaria quedaría incluida en el consumo excedentario y no en el consumo de subsistencia.

Asignación de recursos:

Nos interesa la asignación de recursos entre el consumo de subsistencia y el consumo excedentario. Este asunto no es un problema exclusivamente técnico u operacional de la planificación del desarrollo. Gran parte de la literatura sobre el tema se refiere a las necesidades humanas esenciales como un resultado final abstracto. Los obstáculos estructurales, políticos y económicos, que se oponen a la consecución de dicho resultado final suelen desconocerse. La reorientación de la economía hacia la satisfacción de las necesidades humanas esenciales significa transformar la estructura de acumulación de capital y modificar los mecanismos sociales y políticos de asignación de recursos.

FIGURA 2



/Los cambios

Los cambios de las prioridades sociales de un gobierno no son fortuitos. Los cambios de criterio en la asignación de recursos no resultan simplemente como consecuencia de algún plan gubernamental abstracto relativo a las necesidades humanas esenciales.

Los criterios reales que rigen la utilización y asignación de excedentes económicos no pueden desvincularse de las relaciones de poder, tanto en la esfera de la producción privada como dentro de los márgenes del aparato estatal.

Inversión y asignación de excedentes

La inversión incrementa la capacidad productiva, la que a su vez contribuye de un modo u otro a incrementar el consumo social. En este trabajo nos ocupamos sobre todo de la naturaleza de la acumulación de capital y de su relación con el flujo resultante de bienes de consumo y servicios (tanto dentro como fuera del mercado). La capacidad productiva puede orientarse directamente al mercado interno, en cuyo caso podemos establecer un vínculo formal entre la naturaleza de la inversión (o formación de capital) y la naturaleza de los productos que de ella emanan, es decir, si contribuyen o no a las necesidades esenciales, si son socialmente superfluos o no, etc.

Si la capacidad productiva se orienta a las exportaciones lo que interesa es la utilización de los ingresos financieros provenientes de las ventas en los mercados internacionales. Este excedente financiero puede utilizarse para el consumo social o para la formación de capital (por ejemplo, mediante la adquisición de bienes de capital importados, materias primas, etc.).

Lo que interesa saber es si este excedente financiero se utiliza:

- a) para adquirir bienes de consumo de subsistencia en el mercado internacional;
- b) para adquirir bienes de capital importados a fin de incrementar la capacidad nacional para producir bienes de consumo de subsistencia y servicios; o
- c) para la formación de capital (es decir, adquisiciones de bienes de capital) que aumente la capacidad del país para generar un mayor excedente financiero mediante las exportaciones, el que posteriormente se transformaría en importaciones de bienes de consumo de subsistencia.

/Nuestro análisis

Nuestro análisis sugiere que un proceso de desarrollo inspirado en la equidad exige un patrón determinado de acumulación de capital - o sea, formación de capital que amplíe la capacidad del país para disponer de bienes de consumo indispensables. Esto repercute en:

- a) la composición de la producción social nacional - nos interesa sobre todo la división sectorial de la producción destinada al mercado interno; y
- b) la composición de las importaciones. Reiteramos que los ingresos de exportación pueden transformarse en consumo de subsistencia importado, consumo excedentario o bienes de inversión.

A partir de estos considerandos planteamos las siguientes pautas de investigación empírica:

1) un análisis histórico de la acumulación de capital que determine la división sectorial de la producción social y clasifique los sectores nacionales del mercado interno en categorías apropiadas. Este análisis debería permitirnos determinar como contribuye la evolución sectorial de la economía nacional a paliar los niveles objetivos de pobreza tanto en términos absolutos como relativos. Lo que nos interesa es la estructura sectorial de la acumulación de capital y su evolución histórica,

2) Un análisis histórico de la utilización de los ingresos de exportación (provenientes tanto de las exportaciones primarias tradicionales como de las llamadas exportaciones agrícolas e industriales "no tradicionales"). Desde un punto de vista empírico esto puede hacerse desglosando las importaciones por categorías a fin de determinar la contribución de los productos importados a las necesidades humanas esenciales, ya sea directamente mediante el consumo o indirectamente mediante la formación de capital. En este último caso los bienes de capital se adquieren y transforman en capacidad productiva en la economía nacional. Se trata de saber si esta mayor capacidad industrial se da en aquellos sectores de la economía que producen bienes de consumo de subsistencia.

Es evidente que la utilización de los ingresos de exportación dependerá muchísimo de la estructura de la propiedad y de los mecanismos financieros, políticos y de otra índole relativos al control y utilización de los

/excedentes financieros

excedentes financieros del país. El estudio de la evolución y cambios de la propiedad y de los mecanismos de asignación de excedentes constituye una parte esencial del presente análisis.

Las variables de flujo

Los diversos componentes del consumo de subsistencia (y de las necesidades humanas esenciales) son variables de flujo medidas por unidad de tiempo. Al respecto, distinguimos entre variables de flujo y variables de estado. Por ejemplo, la desnutrición expresada en función de un consumo deficiente de nutrientes (por unidad de tiempo) es una variable de flujo que contribuye a un estado de malnutrición - es decir, la desnutrición acumulativa lleva a la malnutrición. Asimismo, la matrícula escolar es una variable de flujo, en tanto que la tasa de alfabetismo y el nivel de escolaridad de la población son variables de estado emanadas de un flujo (o no flujo) de servicios educacionales (por unidad de tiempo).

En general, existe una relación funcional entre variables de flujo y de estado - por ejemplo, ¿cuál es la incidencia de la desnutrición sobre el estado nutricional de la población y sobre el estado de salud reflejada por diferentes indicadores de mortalidad y morbilidad?

Ahora podemos observar con mayor penetración la interacción de los diversos componentes analíticos del estudio sobre pobreza crítica (Figura II). Pueden dividirse en:

- a) un análisis estructural e histórico del proceso de desarrollo y la incidencia de este último sobre la producción social y el consumo social;
- b) el análisis de la pobreza en función de las variables de flujo - expresado en flujos monetarios (es decir, el estudio del ingreso y su distribución, los salarios y el poder adquisitivo real) o en términos reales (es decir, necesidades humanas esenciales);
- c) la relación entre variables de flujo y de estado - es decir, la incidencia de las variables de flujo (el ingreso y las necesidades humanas esenciales por unidad de tiempo) sobre el estado educacional y sanitario de la población.

/La distinción

La distinción entre variables de flujo y de estado ha sido elaborada por Drewnowski con referencia al índice de nivel de vida.^{3/} Drewnowski distingue entre el índice de nivel de vida y el índice de nivel o estado de bienestar. Este último se compone de dos subíndices: el estado educacional y el estado de salud.

III. MEDICION

La medición de las necesidades humanas esenciales plantea diversas consideraciones conceptuales y prácticas relativas a la definición de consumo de subsistencia. No abundaremos por ahora sobre este aspecto particular. Sin embargo, lo que interesa destacar es que la pobreza es una realidad socioestructural que involucra, entre otras cosas, discriminación social y alienación, ausencia de oportunidades de educación y empleo, escasa movilidad social y ocupacional, marginalización, apartheid social y segregación espacial en el área urbana, etc.^{4/} La vivienda inadecuada, la desnutrición, la falta de acceso a servicios de salud, etc., son las manifestaciones fenoménicas de esta realidad socioestructural. En otras palabras, no estamos en condiciones de medir la pobreza per se. Lo que sí podemos medir son las consecuencias ex post, los resultados de la pobreza, es decir, en qué medida el consumo de subsistencia y las necesidades humanas esenciales no cubren ciertos requerimientos materiales y sociales mínimos. Por tanto, nos ocuparemos primero de definir de modo concreto qué entendemos por consumo de subsistencia en función de los requerimientos materiales y sociales indispensables. Esto significa establecer una escala de referencia y puntos de referencia en la escala que pueden considerarse como líneas de pobreza o fronteras de pobreza para cada variable o componente del consumo de subsistencia.

3/ Jan Drewnowski: The level of Living Index, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, 1966.

4/ Para un análisis de las dimensiones espaciales de la pobreza urbana, véase Marcos Negron y colaboradores: El desarrollo de los asentamientos urbanos no regulados, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974.

Asimismo, debemos identificar qué debe entenderse por derroche social - es decir, consumo socialmente superfluo. Por ejemplo, la ingesta de alimentos por encima de los requerimientos proteico-calóricos mínimos podría considerarse como un derroche social. Asimismo, el consumo de bienes suntuarios y de ciertos bienes de consumo durable, podría estimarse como perteneciente al consumo socialmente superfluo.

Criterios de medición:

Sugerimos algunos criterios para medir las necesidades humanas esenciales. Como estos aspectos han sido analizados exhaustivamente en la literatura nuestra presentación será breve y esquemática. Indicaremos para cada variable - es decir, componentes de las necesidades humanas esenciales - los diversos subcomponentes o criterios que podrían utilizarse. Los subcomponentes deben reflejar el hecho de que las variables consideradas son flujos que pertenecen al consumo de subsistencia:

COMPONENTE

SUBCOMPONENTES

1. Nutrición

Calorías
Proteínas
Proteínas animales

2. Vivienda

Disponibilidad de agua potable de tuberías;
Baño y sistema de alcantarillado;
Densidad de ocupación;
Calidad de la vivienda (materiales de construcción heterodoxos, improvisados, etc.);
Disponibilidad de calefacción domiciliaria (si procede, según el clima);
Características del área residencial

3. Salud

Acceso a los servicios de salud en relación con la población, recursos humanos, programas curativos y preventivos, número de consultas por habitante;
Calidad de los servicios en los establecimientos de salud;
Relaciones entre el paciente y los recursos humanos y materiales

/4. Educación

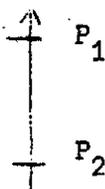
4. Educación

Acceso al sistema educacional y matrícula escolar;
Graduación del sistema educacional;
Calidad de los servicios educacionales, relaciones estudiante/docente, estudiante/recursos materiales, etc.

Escala de medición:

Nos interesa establecer una escala para medir las diversas necesidades humanas esenciales, analizadas en función de fronteras o puntos de referencia, que indique algún concepto de aceptabilidad material y/o social de la variable en cuestión. La escala presta mayor utilidad si se la diseña sobre la base de dos o más fronteras o puntos de referencia. Esto se ilustra a continuación para el caso de la nutrición:

NUTRICION



Nivel de suficiencia - satisfacción de los requerimientos proteico-calóricos mínimos definidos por la OMS

Nivel de desnutrición extrema que involucra una gran carencia de consumo de nutrientes

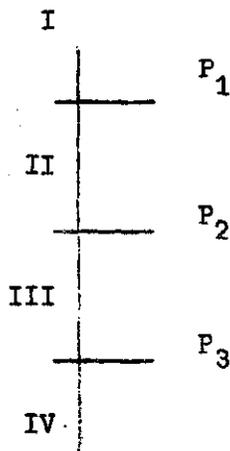
El UNRISD distingue en su análisis del índice de nivel de vida tres puntos de referencia:

P₁ : Satisfacción plena - nivel de la variable que corresponde a la de los países avanzados industrializados;

P₂ : frontera de pobreza - nivel de la variable en el límite de la pobreza; y

P₃ : punto de supervivencia - situación de pobreza crítica o extrema.

En la escala estamos en condiciones de identificar grupos sociales, regiones y países con respecto a la variable pertinente, del modo siguiente:



- I: por encima del (o igual al) nivel de satisfacción plena;
- II: entre la frontera de pobreza y el nivel de satisfacción plena;
- III: entre la frontera de pobreza y el punto de supervivencia; y
- IV: bajo el punto de supervivencia.

Examinado el aspecto de la medición en términos generales, pasemos ahora a analizar cada variable o dimensión de la pobreza. Nos ocuparemos sucesivamente de: nutrición, educación, vivienda y salud.

IV. NUTRICION

Reiteramos que la desnutrición es un concepto de flujo vinculado con el consumo social y en forma más concreta con el consumo de nutrientes.

La malnutrición es una variable de estado reflejada por la incidencia de la malnutrición en niños y adultos y por diversos indicadores de mortalidad y morbilidad. La desnutrición acumulativa repercute sobre el estado de malnutrición y la condición sanitaria de la población.

En esta sección estableceremos primero una metodología para estimar en forma empírica la desnutrición a partir de encuestas de presupuesto familiar. La metodología es sencilla y puede aplicarse con provecho en la mayoría de los países latinoamericanos. El autor ha aplicado esta metodología en Venezuela y Chile.^{5/}

La encuesta típica de presupuesto familiar identifica la estructura de gastos por grupo de ingreso. El gasto total puede descomponerse en gastos en alimentos (C_F) y en artículos no alimentarios (C_{NF}), respectivamente.

El gasto total para el i ésimo grupo de ingreso ($i=1,2, \dots, N$ grupos de ingreso en la escala de ingresos) es:

$$C^i = C_F^i + C_{NF}^i$$

$i=1,2 \dots, N$, es decir, esta relación es válida para cada categoría o grupo de ingreso.

^{5/} Michel Chossudovsky: La miseria en Venezuela, Vadell Editores, Valencia, 1977, Cap. 2 y Michel Chossudovsky: La medición del ingreso mínimo en subsistencia y la política de ingresos para 1974, Documento de trabajo N° 18, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1974.

Una cierta proporción del gasto total se invierte en alimentos:

$$K_i = \frac{C_A^i}{C^i} \quad (4)$$

K_i es un coeficiente que refleja el porcentaje del gasto total destinado a alimentos. Por ejemplo, en la encuesta realizada en Chile en 1968-1969 los grupos de más bajos ingresos destinaban un 50% del gasto total al consumo de alimentos.

El gasto total (C^i) es igual a la suma de gastos en cada producto evaluado a su precio de mercado.

$$C^i = \sum p_j^i q_j^i \quad (5)$$

en que

($q_1^i, q_2^i, \dots, q_n^i$) son las cantidades, es decir, la canasta adquirida por el i ésimo grupo de ingreso.

($p_1^i, p_2^i, \dots, p_n^i$) son los precios correspondientes de esos productos. Nótese que en América Latina los precios de los mismos productos pueden variar para diferentes grupos de ingreso. Los hechos empíricos sugieren que los pobres urbanos pagan siempre precios más elevados que los ricos.

Las mismas ecuaciones rigen para el gasto en alimentos:

$$C_F^i = \sum p_{jF}^i q_{jF}^i \quad (6)$$

en que p_{jF}^i y q_{jF}^i son precios y cantidades de alimentos correspondientes al i ésimo grupo de ingreso.

Estimación de la canasta

La encuesta de presupuesto familiar se realiza en un año base determinado; el gasto en alimentos y el gasto en cada producto alimentario suelen expresarse en términos monetarios nominales (del período base).

$$C_F^i = P_{jFO}^i q_{jFO}^i \quad (7)$$

0: año base

Para estimar la canasta correspondiente a cada grupo de ingreso, se dividen los gastos C_{jFO}^i (expresados en términos monetarios) por el precio correspondiente P_{jFO}^i para obtener cantidades en términos reales. Estos son los precios que corresponden al período base, es decir, el año en que se realizó la encuesta de presupuesto familiar. Habitualmente, no se dispone de información estadística sobre dichos precios. Por lo demás, las estadísticas

/se refieren

se refieren a precios promedio y no reflejan necesariamente los precios que pagan los pobres por esos alimentos. Una vez estimadas las cantidades en términos reales obtenemos la canasta del período base ($q_{1FO}^i, q_{2FO}^i, q_{mFO}^i$):

$$q_{jFO} = \frac{C_{jFO}^i}{P_{jF}} \quad (8)$$

El valor nutritivo de esta canasta puede estimarse a partir de una tabla de contenidos nutricionales. Si a_{jk} es el valor nutritivo de una unidad de alimento j éximo en función del k éximo nutriente (por ejemplo, calorías, proteínas, proteínas animales) el valor nutritivo de la canasta en términos de los diversos nutrientes es

$$N_k^i = \sum_j a_{jk} q_{jF}^i \quad (9)$$

en que N_k^i es la cantidad del nutriente k éximo (por ejemplo, calorías) consumida por el i éximo grupo de ingreso, a_{jk} es el valor nutritivo unitario del alimento j éximo en términos del nutriente k éximo.

Por ejemplo, las calorías totales consumidas por el i éximo grupo de ingreso serán

$$CAL^i = a_{11} q_1^i + a_{12} q_2^i \dots \quad (10)$$

$a_{11}, a_{12} \dots$ expresan (cal/por unidad) de q_1, q_2, \dots

Esta técnica sencilla nos permite identificar el consumo de cada nutriente por cada grupo de ingreso en el año base de la encuesta de presupuesto familiar. En otras palabras, estamos en condiciones de estimar el déficit aparente o excedente de consumo de calorías, proteínas y proteínas animales (para cada grupo de ingreso) en relación con los requerimientos mínimos.

No obstante, nótese que lo que estamos estimando es el consumo promedio aparente de nutrientes de una familia con edades y sexos promedios. Este procedimiento no permite conocer la distribución de nutrientes entre los diversos miembros del hogar, y en forma más concreta entre niños y adultos. Además, no identifica la distribución del consumo de alimentos en el tiempo. La encuesta del presupuesto familiar se refiere generalmente al consumo mensual. Se supone en forma implícita que el consumo se distribuye en forma igual durante dicho período - es decir, no prevé posibles desviaciones y /oscilaciones del

oscilaciones del consumo promedio de nutrientes en el tiempo (por ejemplo, desde el comienzo al fin de semana o entre los días de pago) y que indudablemente tienen graves repercusiones sobre el estado nutricional de la familia.

El procedimiento se ocupa del consumo aparente - es decir, de las adquisiciones hechas en el mercado. No toma en cuenta el alimento que se desperdicia en el hogar, ya sea al prepararlo y cocinarlo o cuando se bota o no se consume. Esta forma de derroche es muy propia de los grupos de altos ingresos (véase cuadro 1).

Si conocemos la distribución personal del ingreso (que en todo caso figura en la encuesta de presupuesto) podemos estimar qué proporción de la población (es decir, grupos de ingreso) no satisface los requerimientos alimentarios mínimos (dado su estilo de consumo y la forma en que distribuyen el consumo entre alimentos y artículos no alimentarios). En Venezuela más de 70% de la población no satisface los requerimientos calóricos mínimos, en tanto que un 45% no satisface ni los requerimientos calóricos ni los proteicos (véase nuevamente el cuadro 1).

Lo que interesa en este análisis es la distribución de nutrientes entre diferentes sectores de la población, es decir, grupos de ingreso. Si bien no cabe duda que la disponibilidad promedio de nutrientes por habitante es un indicador importante, los hechos indican que hay elevados niveles de desnutrición en países cuya disponibilidad promedio de nutrientes por habitante es muy superior a los requerimientos mínimos.

Deducciones de las estimaciones efectuadas

Se pueden hacer deducciones provechosas si se conoce la canasta de período base. Primero, es posible estimar el costo actualizado de dicha canasta (por grupo de ingreso) lo que permite determinar el costo de subsistencia para una familia promedio en cuanto a tamaño y composición por edad y sexo. Es evidente que la canasta de alimentos puede variar con el tiempo lo que significa que las estimaciones del costo de subsistencia (en términos de alimentos) deben prever cambios simulados de las estructuras de gastos (por ejemplo, en relación con cambios de precios y del poder adquisitivo real).

Cuadro 1

CARACAS, MARACAIBO Y CIUDAD DE GUAYANA: DEFICIT (-) O EXCEDENTE (+) PORCENTUAL EN EL CONSUMO DE CALORIAS Y PROTEINAS CON RELACION A LOS REQUERIMIENTOS NUTRITIVOS MINIMOS

Escala + 89 de ingresos	Caracas, 1966		Maracaibo, 1968		Ciudad Guayana, 1968	
	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas	Calorías	Proteínas
0 - 500	-28.53	-41.54	-22.86	-23.08	-34.94	-23.08
501 - 1 000	-16.82	+1.54	-14.49	-4.62	-33.39	+18.46
1 001 - 1 500	-10.45	+7.69	+2.61	+49.23	-13.59	+13.85
1 501 - 2 000	-2.82	+24.62	+7.06	+27.69		
2 001 - 3 000	+20.90	+55.38	+24.08	+80.00	+6.00	+38.46
3 001 - 4 000	+30.57	+63.08	+2.78	+44.62	-	-
4 001 - 5 000	+44.41	+83.08	+13.63	+56.92	-	-
5 001 y más	+60.41	+107.69	+26.53	+70.77	-	-

Fuente: Michel Chossudovsky, La Miseria en Venezuela, Vadell Editores, Valencia, 1977, Cuadro 2.2.

/Ingreso mínimo

Ingreso mínimo familiar de subsistencia

Sobre la base de las formas de consumo observadas (por grupo de ingreso) es posible identificar el costo de la canasta mínima de subsistencia y el nivel de ingreso correspondiente que se necesitaría para adquirirla. Nótese que esta canasta no está determinada, como en algunos estudios, en términos abstractos o hipotéticos, sino que corresponde a las formas de consumo de alimento observadas tradicionalmente. Al respecto, la estimación del ingreso mínimo familiar de subsistencia corresponde a una realidad social concreta y observada, y no a un cálculo hipotético y aritmético de lo que costaría en términos de gastos alimentarios si los gastos se asignaran de algún modo hipotético ideal.

Si $(q_{1F}, q_{2F} \dots)^{SUB}$ es la canasta alimentaria mínima de subsistencia (es decir, que satisface los requerimientos alimentarios mínimos), el gasto alimentario total de subsistencia es

$$C_F^{SUB} = \sum p_j q_{jF}^{SUB} \quad (11)$$

El nivel de ingreso familiar de subsistencia que corresponde a este gasto alimentario mínimo es:

$$y^{SUB} = C_F^{SUB} + C_N^{SUB} \quad (12)$$

en que

y^{SUB} : ingreso mínimo familiar de subsistencia

C_F^{SUB} : gasto alimentario de subsistencia

C_N^{SUB} : gasto de subsistencia en productos no alimentarios

Suponemos que no hay ahorro y que el ingreso familiar mínimo de subsistencia es igual al gasto mínimo de subsistencia.

Hemos demostrado como estimar C_F^{SUB} ; ¿cómo estimamos el gasto de subsistencia no alimentario? No existe un método directo adecuado a partir de un análisis de las encuestas de presupuesto familiar. Sugerimos que se identifique la proporción observada del gasto (o ingreso) total que se asigna, dado un nivel bajo de ingreso de subsistencia, a alimentos y no alimentos, respectivamente. En Chile, la proporción de gastos en alimentos según la encuesta de presupuesto familiar 1968/1969 fue del orden de 50% para los grupos de ingresos más bajos. Si se aplica este coeficiente, significaría que el

/ingreso mínimo

ingreso mínimo familiar de subsistencia duplicaría aproximadamente el costo estimado de los gastos alimentarios de subsistencia. Es evidente que pueden obtenerse estimaciones alternativas del ingreso mínimo familiar de subsistencia aplicando criterios diferentes relativos a la distribución de gastos entre alimentos y no alimentos.^{6/} No obstante, creemos que el mejor criterio consiste en aplicar un coeficiente que refleja la verdadera distribución entre consumo alimentario y no alimentario, y no la hipotética

$$y_{SUB} = C_F^{SUB} + C_{NF}^{SUB} \quad (13)$$

El gasto no alimentario de subsistencia se estima aplicando el coeficiente k

$$C_{NF}^{SUB} = (1 - k) y^{SUB} \quad (14)$$

donde k es la proporción del ingreso (o gasto) total asignada a alimentos.

Esto significa que

$$y^{SUB} = C_F^{SUB} + (1 - k) y^{SUB} \quad (15)$$

de donde

$$y^{SUB} = \frac{C_F^{SUB}}{k} \quad (16)$$

luego significa, por ejemplo, que si $k = .50$ entonces $y^{SUB} = 2 C_F^{SUB}$.

El salario mínimo de subsistencia

Si se conoce el ingreso mínimo familiar de subsistencia y el número de receptores de ingreso por familia, es posible estimar el salario mínimo de subsistencia W^{SUB}

$$W^{SUB} = \frac{y^{SUB}}{R} \quad (17)$$

donde R es el número de receptores de ingreso por familia. Por ejemplo, en Venezuela el número promedio de receptores de ingreso por familia es

$R = 1.4$.

Precios de los alimentos

Una dimensión importante de la investigación en materia de nutrición se refiere a la estructura de precios de los alimentos y, en forma más concreta, a los precios de los alimentos esenciales. Al respecto, sugerimos efectuar una investigación detallada de los precios y del proceso de formación de precios (márgenes de utilidad, márgenes de comercialización, productores, estructura de precios al por mayor y al detalle) de los principales alimentos

6/ La medición del ingreso mínimo de subsistencia, op. cit.

indispensables de la canasta de subsistencia. En el caso de Venezuela, menos de 10 alimentos esenciales aportarían más de 80% de las calorías de una familia de bajos ingresos (cuadro 2). El análisis empírico de la formación de precios permite determinar la expropiación implícita del consumidor, que es el producto de diversos márgenes de utilidad y comercialización involucrados en la comercialización y venta de esos productos básicos. Por ejemplo, con respecto a la leche, el margen de comercialización en Venezuela entre el productor y el consumidor oscila entre 57 y 114% según el tamaño del contenedor (cuadro 3). Es indudable que estos márgenes implícitos tienen una incidencia directa sobre los niveles objetivos de nutrición de la población. En el caso de la leche, la estructura de precios repercute sobre la carencia proteica y la malnutrición infantil.7/

Malnutrición y desnutrición infantil

Los bajos niveles de poder adquisitivo se traducen en bajos niveles de consumo de alimentos y en una elevada incidencia de desnutrición. A su vez, la desnutrición acumulativa influye en la frecuencia de la malnutrición así como en la incidencia de las enfermedades infecciosas. Una esfera de investigación importante estudia la incidencia de la malnutrición infantil. Al respecto, interesa identificar la relación causal circular entre malnutrición y morbilidad y mortalidad provocada por infecciones como la diarrea y la gastroenteritis, vinculadas con un estado de malnutrición. Por tanto, un análisis de la malnutrición infantil debe ampliar su ámbito para abarcar la morbilidad y mortalidad provocada por gastroenteritis, amebiasis, neumonía, etc. Esto es de suma importancia porque la malnutrición en sí exige un diagnóstico clínico. En vista de la elevada correlación entre malnutrición infantil y ciertos tipos de enfermedades infecciosas, es necesario utilizar éstas últimas como medidas ficticias de su magnitud. La evaluación clínica directa de la malnutrición en sentido estricto conduce casi inevitablemente a una subestimación errónea del grado de malnutrición infantil en la población en general.

7/ Para un análisis más detallado del problema de la nutrición, véase José María Bengoa: Posibles soluciones a los problemas nutricionales de los grupos marginados, IV Congreso Latinoamericano de Nutricionistas y Dietistas, Caracas, 1975; I Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología: Lineamientos Generales para el Diseño de una política de ciencia y tecnología en el área de la nutrición, Caracas, julio de 1975.

Cuadro 2

CONTRIBUCION CALORICA, PRECIOS Y MARGENES DE COMERCIALIZACION
DE 9 PRODUCTOS ALIMENTICIOS BASICOS, MAYO - 1975

Alimentos	Unidad	Precio al productor ^{a/} (bolívares)	Precio de venta al público ^{a/} (bolívares)	Margen de comercialización		Contribución al consumo total de calorías ^{b/} (porcentaje)
				Bolí- vares	Porcen- taje	
1. Plátanos	Kg	0.39	0.60	0.21	54	35.4
2. Azúcar	Kg	1.20	1.25	0.05	4	13.5
3. Harina de maíz precocida	Kg	1.30	1.40	0.10	8	8.4
4. Arroz	Kg	0.78	1.00	0.22	28	6.5
5. Pastas alimenticias	0.500 kg	0.72	0.90	0.18	15	5.3
6. Leche pasteurizada	Lt	1.05	1.65	0.50	57	3.5
7. Cambures	Kg	0.27	0.65	0.38	141	3.2
8. Caraotas negras	Kg	2.50	3.00	0.50	20	2.5
9. Papas	Kg	0.50	0.90	0.40	80	2.0
<u>Total</u>		-	-	-	-	<u>80.3</u>

Fuente: Michel Chossudovsky, La Miseria en Venezuela, Vadell Editores, Valencia, 1977, Cuadro 2.2.

a/ Precios regulados por Corpomercadeo.

b/ Según el comportamiento alimenticio observado de una familia de bajos ingresos.

Cuadro 3

PRECIO DE LA LECHE Y MARGENES DE COMERCIALIZACION, JULIO 1975

Envase	Precio pagado al productor (bolívares)	Precio pagado por el consumidor (bolívares)	Margen de comercialización (%)	Porcentaje del valor agregado
1 litro	1.05	1.65	57	36
1/2 litro	0.50	0.90	72	42
1/3 litro	0.35	0.75	114	53
1/4 litro	0.26	0.50	92	48

Fuentes: Michel Chossudovsky, La Miseria en Venezuela, Vadell Editores, Valencia, 1977 Cuadro 2.4.

Pese a que el análisis precedente de la desnutrición ofrece perspectivas provechosas, debemos tener presente que las estimaciones son promedios familiares que no revelan los diferentes requerimientos nutricionales de niños y adultos. Por esta razón, sugerimos que se realicen estimaciones de desnutrición independientes empleando una muestra compuesta exclusivamente por niños.

V. EDUCACION

Desde un punto de vista conceptual conviene distinguir entre variables de flujo y de estado con respecto a la educación:

La condición educativa comprende diferentes indicadores de estado - tales como tasa de analfabetismo, tasa de analfabetismo funcional y niveles de escolaridad de diferentes sectores de la población (figura 3). La condición educativa de la población depende no sólo de la estructura orgánica e institucional del sistema educativo, sino también de las relaciones sociales y económicas que inciden en las oportunidades educativas de diferentes grupos sociales.

Dentro de este contexto, sugerimos las siguientes pautas de investigación:

1. ¿Cuáles son las consecuencias sociales del proceso educativo - es decir, cuál es la incidencia de los programas educativos estatales en la condición educativa de la población? La marginación de las oportunidades educativas es tanto una manifestación de las relaciones sociales globales como una consecuencia de la estructura orgánica del sistema educativo, es decir, el carácter de los programas educativos, la asignación de recursos humanos y financieros entre diferentes niveles educativos, etc.

Postularemos que el estilo de desarrollo del sistema educativo refleja la estructura del proceso de desarrollo en general. Al investigar dicho sistema lo que interesa es identificar los criterios y mecanismos que determinan la distribución y asignación de gastos en educación. Al respecto, la distribución de servicios educativos entre diferentes "grupos sociales receptores" puede compararse con el patrón o estructura de la distribución del ingreso en general. El sistema educativo está estratificado socialmente;

/Figura 3

Figura 3

EDUCACION - VARIABLES DE FLUJO Y DE ESTADO

VARIABLES DE FLUJO

- matrícula escolar, nivel y calidad de los servicios educativos en los niveles preescolar, primario, secundario, profesional y técnico, universitario y docente.

VARIABLES DE ESTADO - CONDICION EDUCATIVA

- tasa promedio de analfabetismo por grupo de edad, por región geográfica;
- tasas correspondientes de analfabetismo funcional;
- nivel de escolaridad.

Nota: Con respecto a las variables de flujo es importante determinar a) la tasa de matrícula escolar a partir del primer año de educación primaria, b) la tasa de deserción y el rendimiento del alumno a través de los diversos años y niveles del sistema educativo, c) la matrícula, las tasas de deserción y el rendimiento en todo el sistema educativo en relación con los niveles de ingreso, antecedentes sociales y familiares, población urbana o rural etc., d) matrícula, deserción, etc., en relación con la disponibilidad de escuelas, servicios educativos, calidad de la educación, etc.

/en muchos

en muchos países latinoamericanos las oportunidades educativas están concentradas socialmente y la asignación del presupuesto educativo apoya implícitamente el mantenimiento de desigualdades sociales en cuanto a esas oportunidades.

Por tanto, sugerimos examinar cómo se distribuye el presupuesto educativo entre diferentes sectores del sistema educativo y determinar qué grupos sociales son los receptores de sus servicios.

El estudio del sistema educativo requiere un análisis detallado de los criterios presupuestarios que determinan la asignación del gasto fiscal agregado a diferentes programas públicos, y a que la educación compite por fondos con otros objetivos. ¿Cuál es la explicación de fondo? ¿Contribuye la estructura de asignación de gastos fiscales a las necesidades educacionales elementales?

Otro aspecto que vale la pena investigar es la asignación del presupuesto educativo entre diferentes subsectores y programas del sistema educativo - es decir, la asignación intrasectorial del presupuesto. Lo que debe determinarse es cómo estos diversos subsectores contribuyen a mejorar la condición educativa de la población y quiénes son los grupos sociales receptores.

El estudio del autor sobre el caso de Venezuela sugiere que más de 70% del presupuesto educativo se destina a la educación secundaria y terciaria y beneficia a menos de 30% de la población. La educación primaria, orientada a la gran mayoría de la población con una matrícula que es el triple de la secundaria y terciaria, recibe menos de 30% del presupuesto educativo.^{8/} Este ejemplo ilustra el concepto de distribución entre grupos sociales receptores y la estructura de desigualdad social inserta en la distribución de servicios educativos.

^{8/} Michel Chossudovsky: La miseria en Venezuela, op. cit., capítulo 4.

VI. VIVIENDA

Analicemos la pobreza en materia de vivienda. Primero, en relación con las dimensiones sociales y espaciales del área residencial. ¿Cuáles son los factores sociales y ambientales que determinan la disposición espacial del área residencial? Con respecto a las áreas urbanas podemos hablar de apartheid social y espacial del área urbana.

Otra dimensión crítica es la estructura de propiedad de la tierra en las llamadas "áreas urbanas marginales". Asimismo, debe investigarse la configuración social del área residencial - es decir, la existencia de servicios sanitarios, redes de transporte, centros comunitarios, escuelas, tiendas y demás servicios.

La segunda esfera de investigación se refiere a las características físicas de la unidad habitacional, densidad de ocupación, existencia de agua potable de tubería, sistema de alcantarillado, etc. Dicho análisis es generalmente descriptivo. No obstante, esta realidad descriptiva debe vincularse concretamente con las relaciones socioespaciales propias de la pobreza urbana.

En la unidad habitacional pueden investigarse los indicadores siguientes:

1. Materiales de construcción y si éstos son improvisados;
2. Abastecimiento de agua: disponibilidad de agua potable de tubería dentro, fuera o cerca de la vivienda;
3. Existencia de sala de baño y/o retrete, qué clase de sistema de alcantarillado se utiliza;
4. Existencia de electricidad;
5. Calefacción (si procede) y facilidades para cocinar; y
6. Densidad de ocupación, número de residentes por m² y/o de personas por habitación.

La línea o frontera de pobreza con respecto a la vivienda puede medirse conforme a uno o más de los criterios enumerados. En general, conviene establecer dos puntos de referencia, es decir, dos fronteras de pobreza (véase nuestro análisis previo sobre el tema):

/i) Viviendas

- i) Viviendas deficientes con respecto a un solo criterio (por ejemplo, materiales de construcción); o
- ii) Respecto a dos o más criterios (por ejemplo, materiales de construcción, servicios de agua y sala de baño).

La acción del Estado en la construcción de viviendas y urbanización

Los diversos programas del Estado en materia de construcción de viviendas, obras públicas, sistemas de alcantarillado, abastecimiento de agua, electrificación, etc., deben evaluarse adecuadamente a fin de identificar en qué medida contribuyen a paliar los niveles objetivos de pobreza urbana y rural.

En este caso rigen las mismas observaciones generales ya mencionadas para la educación. ¿Cuál es la ponderación relativa de los programas habitacionales y afines en el presupuesto en comparación con otras categorías del gasto fiscal? ¿Cuál es la asignación intrasectorial de gastos entre diferentes programas habitacionales fiscales? ¿Cuáles son los grupos sociales receptores? En otras palabras, ¿cómo se distribuyen los beneficios de esos programas?

El análisis del autor sobre el caso de Venezuela sugiere que el grueso de la construcción de viviendas de bajo costo ha beneficiado de hecho a la clase media. Invariablemente, el Estado se preocupa de los rendimientos financieros de la inversión en vivienda. En ese país dichos programas se orientaron a familias con ingresos superiores a un monto estipulado. Mientras se destinaron cuantiosas sumas a la construcción de unidades residenciales para la clase media, se destinó una ínfima proporción del presupuesto fiscal a mejorar y ampliar los sistemas de alcantarillado y el abastecimiento de agua potable en beneficio de los sectores más pobres de la población. Este ejemplo ilustra una vez más el concepto de distribución de los servicios gubernamentales entre grupos sociales receptores.

VII. SALUD

Para analizarla es necesario seguir dos líneas de investigación fundamentales:

1. La incidencia de la estructura socioeconómica (por ejemplo, distribución del ingreso y desigualdad social) sobre el estado de salud de la población. Dicho en forma más concreta, el estado de salud es una función de la distribución del ingreso, las oportunidades de empleo y los niveles objetivos de consumo de subsistencia (nutrición, vivienda, educación, etc.). Por ejemplo, el nivel de ingreso familiar tiene una incidencia directa sobre el consumo de alimentos, la vivienda, etc. A su vez, la vivienda inadecuada, el saneamiento deficiente y la desnutrición inciden en la frecuencia de enfermedades infecciosas y en el estado sanitario de la población.

Esta primera línea de investigación integra en cierto modo el análisis de la salud al análisis histórico del desarrollo económico y social y las formas correspondientes de producción social y consumo social, distribución del ingreso, etc. En otras palabras, el estado de salud de la población depende de las condiciones de bienestar material y social, las que a su vez dependen de la forma de acumulación de capital.

2. La otra línea de investigación consiste en analizar la relación entre el estado de salud y la estructura orgánica e institucional del sistema sanitario gubernamental. En suma, nos interesa la incidencia de la atención preventiva y curativa en el estado sanitario de diferentes sectores de la población.

En otras palabras, en el presente estudio distinguimos entre determinantes socioeconómicos globales de la salud y determinantes endógenos y propios del sistema sanitario, es decir, programas curativos y preventivos y de salud pública (véase figura 4).

Indicadores de salud

El análisis del estado sanitario consiste en identificar la forma y evolución de los indicadores de mortalidad y morbilidad:

1. Mortalidad (por grupos de edades), sobre todo mortalidad infantil
 - menos de 7 días, perinatal;
 - menos de 28 días;
 - menos de 1 año;
 - de uno a cuatro años.

Figura 4

SALUD

ESTRUCTURA SOCIOECONOMICA

- Distribución del ingreso
- Empleo
- Nutrición
- Vivienda
- Educación

EL SECTOR SALUD DEL GOBIERNO

- Estructura orgánica e institucional de los programas sanitarios
- Programas sanitarios curativos y preventivos
- Acceso social a los programas sanitarios, etc.



ESTADO DE SALUD DE LA POBLACION

- Mortalidad por grupo de edad y por causa de muerte
- Morbilidad
- Esperanza de vida al nacer

2. Mortalidad infantil según causa de muerte

Las causas de mortalidad infantil en menores de un año, se vinculan estrechamente con la frecuencia de gastroenteritis, neumonía, avitaminosis, meningitis, etc.

3. Mortalidad de causa desconocida

Esto refleja siempre una situación carente de servicios médicos y sanitarios.

4. Esperanza de vida al nacer

Conviene analizar la trayectoria de los indicadores precedentes en relación con el patrón global de desarrollo económico y social así como con respecto al desarrollo de los programas sanitarios gubernamentales.

El sector sanitario gubernamental

El análisis del sector salud debe identificar la estructura institucional y su incidencia sobre el acceso a los servicios sanitarios de diferentes sectores de la población. Asimismo, debe determinarse la distribución geográfica de la atención sanitaria.

Deben identificarse los recursos humanos y materiales. ¿Cómo se utilizan estos recursos? Aunque la OMS identifica objetivos teóricos con respecto a número de médicos, camas de hospital, etc., por mil habitantes, es evidente que lo que interesa es la distribución de los recursos humanos y materiales entre diferentes grupos sociales, regiones, etc.

La estructura de consumo de salud

Los economistas suelen catalogar la estructura de consumo de los grupos de altos ingresos de América Latina como socialmente superflua - por ejemplo, consumo suntuario, adquisición de bienes de consumo durable importados, etc. Reiteramos que esta forma de consumo depende de la estructura de acumulación de capital y de los procesos de asignación de recursos en la economía en general.

Una situación similar y comparable desde el punto de vista conceptual existe en salud. En muchos casos existe una íntima relación entre "la forma de consumo de servicios médicos y sanitarios" de los grupos de altos ingresos y los tipos de especializaciones y procedimientos médicos que caracterizan al sector salud. Esta distorsión que existe en muchos países de la región se refleja en una escasez de médicos generales frente a una abundancia de

/especialistas en

especialistas en cardiología, cancerología, etc. Siempre faltan especialistas en campos sociales prioritarios como pediatría, gastroenterología, neumotisiología y medicina preventiva. Por lo tanto, sostenemos que la estructura y composición de los recursos humanos y materiales en el sector salud tiende a favorecer procedimientos curativos costosos que benefician a los ricos. Los programas preventivos suelen recibir una ínfima proporción del presupuesto de salud. Programas curativos menos complejos que podrían tener un efecto social importante sobre el estado sanitario de los pobres (por ejemplo, unidades sanitarias descentralizadas en las zonas rurales, servicios de salud en zonas urbanas pobres) son sacrificados en aras de complejos hospitalarios modernos y costosos.

VIII. CONCLUSIONES

El presente informe ha procurado ofrecer un marco metodológico para analizar las diversas dimensiones sociales y económicas de la pobreza. La investigación de los fenómenos como tales es insuficiente. Nos hemos concentrado en analizar las necesidades humanas esenciales observando las partes componentes (educación, salud, nutrición y vivienda) del consumo social. Los requerimientos materiales de subsistencia se obtienen en el mercado y a través de los servicios públicos fiscales. Esto se ha traducido en dos líneas de investigación complementaria. La primera se aboca a definir el ingreso mínimo de subsistencia en términos monetarios. Al respecto, tratamos la relación entre poder adquisitivo y desnutrición y examinamos la incidencia de las variables ingreso y precio de los alimentos sobre el nivel de nutrición de la población.

La segunda estudió la parte del consumo social que se obtenía de los servicios públicos, poseedores de una "estructura productiva" determinada. El presupuesto fiscal constituye el excedente financiero que se transforma en un flujo de servicios sociales. La estructura de asignación del excedente determina la distribución de esos servicios entre grupos sociales "receptores". La estructura productiva de los servicios fiscales que resulta de una forma particular de formación de capital por el gobierno, determina la composición de los servicios sociales prestados y, por ende, la distribución /implícita de

implícita de dichos servicios entre "grupos sociales receptores". En muchos países de la región, los servicios sociales del gobierno - en vez de contribuir a acortar la "distancia" entre ricos y pobres - suelen conducir de hecho a acentuar las desigualdades sociales.

La naturaleza misma de los servicios sanitarios y educativos prestados por el gobierno tiende a favorecer la concentración de servicios en manos de los ricos. La estructura productiva de dichos servicios crea, por ejemplo, "déficit" implícitos en materia de educación primaria y de programas de alfabetización; la salud está orientada hacia los procedimientos curativos costosos destinados a los ricos, etc.

Consecuencias en materia de políticas

Las "soluciones" de política no pueden desentenderse del patrón de desarrollo económico y social. Las políticas destinadas a redistribuir el ingreso aumentando el salario mínimo, por ejemplo, pese a mejorar transitoriamente el poder adquisitivo de los grupos de bajos ingresos no aumentan en sí la oferta de bienes de subsistencia. Las políticas orientadas a la demanda destinadas a incrementar el poder adquisitivo de los pobres (por ejemplo, mediante políticas fiscales y de salario mínimo) no modifican la estructura y composición de la producción. Los efectos favorables de dichas políticas suelen invertirse mediante un proceso de inflación estructural de salarios y bienes de consumo de subsistencia. Los cambios ex ante de la distribución del ingreso suelen invertirse porque las condiciones de la oferta han permanecido estructuralmente invariables. Desde un punto de vista de política, esto significa que las medidas destinadas a incrementar el poder adquisitivo de los pobres fracasaran si no van acompañadas de medidas que modifiquen las condiciones de la oferta de bienes de consumo de subsistencia.

Las rigideces estructurales bosquejadas en relación con la producción privada son de índole algo diferente a los programas estatales en los sectores sociales. Aunque los criterios para la asignación del gasto fiscal responden, en parte, a la interacción de grupos económicos poderosos, el gobierno tiene cierta mayor flexibilidad y autonomía para modificar "la estructura productiva" de los servicios sociales públicos. Dichos cambios implican cambios correspondientes en la distribución de los servicios sociales entre grupos sociales receptores. Sin embargo, los cambios importantes del patrón de servicios sanitarios y educativos requieren a su vez cambios correspondientes en los aspectos institucional y orgánico de los programas sanitarios y educativos.