

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
ESCUELA DE ECONOMIA  
CURSO FINANZAS PUBLICAS  
CURSO LECTIVO 2002**

**LA POLÍTICA ECONOMICA REDISTRIBUTIVA<sup>1</sup>**

*Justo Aguilar (Ph.D)*

---

Estas notas presentan un marco teórico abreviado de la teoría económica sobre la distribución del ingreso (Tresch) y del concepto de política redistributiva en la visión del economista español J.R. Cuadrado; así como una revisión metodológica del trabajo de Céspedes y Jiménez para el caso de la medición de la pobreza en Costa Rica.

**I. EL MARCO REFERENCIAL DE LA TEORÍA ECONOMICA REDISTRIBUTIVA..**

En el marco de la teoría neoclásica una política redistributiva es aquella que permite lograr una distribución equitativa del bienestar entre las personas. El análisis económico establece que una organización de mercados competitivos no está diseñada para garantizar condiciones distributivas con criterios de equidad que permitan optimizar el bienestar de la sociedad; en consecuencia el gobierno debe asumir esta responsabilidad. Con ese fin y desde una perspectiva normativa, una política del gobierno en el campo distributivo debería emplear esquemas “impuestos/ transferencias” que permitan adecuar las capacidades económicas de los individuos de una sociedad. Un requisito de este esquema considera que los mismos deben ser neutrales respecto al sistema de precios con el fin de no afectar la eficiencia productiva de los mercados (Tresch).

En el marco de la teoría del equilibrio general de una economía de mercados competitivos, se acepta que las políticas que promueven la eficiencia productiva vía los mercados, pueden ser separables de una política redistributiva basada en impuestos y transferencias que mejore los ingresos individuales y fortalezca la capacidad de pago de los grupos de bajos ingresos. Esta teoría reconoce que el funcionamiento de una economía basada en mercados competitivos sólo por chance generaría una *distribución funcional de ingreso* que fuera óptima y que garantice simultáneamente el logro de la eficiencia en el proceso productivo. En ese contexto, el mercado sería responsable de la eficiencia productiva y el Estado debería mover la sociedad hacia niveles de distribución equitativa de ingreso que maximicen el bienestar social de sus ciudadanos.

Sin embargo, debe considerarse un elemento adicional que no está planteado por la teoría económica; a saber el acceso de los individuos a la posesión de factores productivos (trabajo, capital, tecnología, conocimiento, etc) con fines de su participación en los mercados. La distribución equitativa del ingreso no necesariamente supone una distribución equitativa de los factores productivos. En consecuencia, el gobierno debe asumir como una responsabilidad adicional, la provisión de condiciones para que los individuos puedan entrar en igualdad de condiciones al mercado tanto en lo referente al proceso productivo, como al consumo de bienes y servicios. Las implicaciones de ese supuesto adicional plantea que el gobierno formule una política pública para garantizar que los individuos puedan participar en el proceso productivo, lo cual supone acceso inicial de los individuos al uso del capital, tecnología y otros factores de producción, así como servicios que permitan que el individuo tenga la educación general, profesional y técnica para gestionar esos recursos. Si se acepta la aplicación de un sistema de

---

<sup>1</sup> El Dr Justo Aguilar es Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y profesor del curso de finanzas públicas de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. Ensayo preparado para el curso de finanzas públicas impartido en el año 2002.

ingresos/ transferencias para proveer una redistribución óptima del ingreso, es posible pensar que parte de los impuestos redistributivos, pudieran utilizarse para financiar la formación requerida por los individuos para participar en el proceso productivo y su acceso inicial al uso de los factores de producción..

## **II. LA POLÍTICA DISTRIBUTIVA. ELEMENTOS Y CONCEPTO EN LA VERSIÓN DE J.R. CUADRADO.**

Esta sección presenta un resumen de los aspectos centrales del capítulo La Redistribución de la Renta del libro Política Económica de J. R. Cuadrado (2001). Se comenta en primer lugar los principios de justicia y libertad como elementos fundamentales de una política de distribución de renta. Segundo, analiza los conceptos básicos y las causas de la desigualdad de las rentas en el marco de un sistema económico de mercados competitivos, incluyendo algunos métodos de su medición.

### **a. La Justicia y la Libertad en la definición de la Política Distributiva.**

El discurso económico tuvo sus orígenes en parte, en el análisis de los problemas de naturaleza ética, aún cuando hoy en día el análisis económico muestra una distancia importante con este enfoque y que se manifiesta por el descuido de la visión ética en el análisis de problemas económicos relevantes.

El concepto de libertad presenta una diversidad de connotaciones: libre albedrío (posibilidad de elegir libremente lo que se prefiere); libertad en ley moral (opción de escoger en el contexto de la ley moral); libertad de las necesidades (en relación con la garantía de obtener niveles mínimos de bienestar material); y libertad de elección (elección sin coacción).

La justicia se vincula con la equidad y la igualdad relativa, puesto que se considera que la igualdad absoluta es una utopía. En ese contexto, la distribución justa considera los siguientes criterios: distribución por partes iguales; distribución según las necesidades; distribución según merecimientos; y distribución según el trabajo realizado.

La aproximación del principio de justicia supone distinguir entre equidad categórica (todos los individuos tienen derecho a consumir ciertas cantidades mínimas de determinados bienes) y equidad vertical (propone la disminución de la desigualdad global entre todos los grupos o rangos de distribución personal de la renta). Lo primero justifica que una política distributiva garantice estándares mínimos de bienes a los sectores desfavorecidos y evitar situaciones de pobreza extremo.

El enfoque que articula los conceptos de libertad y justicia considera dos vertientes: primero, las aportaciones utilitarias objetivas basadas en el iusnaturalismo; segundo, las consensuales (basadas en la argumentación), y tercero las de teoría de la ciudadanía.

#### **a) El planteamiento utilitario.**

Se fundamenta en una concepción iusnaturalista y procura la maximización del bienestar. Considera la regla de elección social basada en la ordenación social a partir de las funciones de preferencias individuales; situación ésta última que conlleva el problema de su mensurabilidad cardinal y de la agregación interpersonal. De acuerdo con este enfoque la función de bienestar social en la versión de Bentham y sus seguidores, se fundamenta en la suma de las utilidades individuales ( $U = U_1 + U_2 + \dots + U_n$ ) y en consecuencia la distribución de bienes de una sociedad debe maximizar la riqueza total. Una crítica a este enfoque sugiere la imposibilidad de agregar decisiones individuales (funciones de utilidad individual) en una decisión colectiva representada por la función de bienestar.

#### **b) El planteamiento del consenso.**

Está basado en el constructivismo kantiano (elección por parte de personas libres e iguales de un procedimiento razonable de construcción cuyo resultado determina el contenido de los principios de justicia). La teoría de justicia como equidad en Rawls plantea los siguientes elementos: primero, la construcción de una sociedad justa mediante consenso y cooperación voluntaria que excluye las presiones institucionales e intereses prácticos; segundo las instituciones básicas de una sociedad justa y libre están reguladas por dos principios (principio de igual libertad de ciudadanía que establece que cada persona ha de tener igual derecho al más amplio sistema de iguales libertades básicas compatibles con un sistema similar de libertad para todos; principio de diferencia que acepta las desigualdades si permiten lograr un mayor beneficio de los menos favorecidos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades)

c) **La teoría de la ciudadanía.**

Plantea la consideración de todas las personas como miembros plenos de la comunidad y considera los siguientes principios: primer, favorecer la integración y restablecer a los excluidos; segundo políticas y provisiones públicas que inspiren los sentimientos comunitarios de la ciudadanía. Las políticas que se derivan de este enfoque justifican el uso de rentas mínimas, servicios sociales y de vivienda, educación y salud, con lo cual se justifica la compensación por perjuicios, costes e inseguridades sociales que experimentan ciertos grupos de la sociedad por el funcionamiento de una economía de mercado.

**b. Concepto de Política Distributiva.**

El análisis de la distribución de la renta puede enfocarse desde las siguientes dimensiones:

- ❑ Funcional: considera la distribución de la renta que resulta de la distribución que realiza el mercado a los factores de producción. El análisis económico asume que en mercados competitivos la distribución funcional de la renta resulta de la contribución marginal de cada insumo en el proceso de producción.
- ❑ Personal: considera la distribución de la renta que resulta del reparto entre individuos/familias, una vez que se han deducidos los pagos de impuestos (incluyendo las cargas sociales) y ajustado esas rentas por las transferencias gubernamentales provenientes de subvenciones, subsidios y pensiones.
- ❑ Espacial: distribución de la renta que ocurre en el espacio territorial de una sociedad y que muestra las diferencias de rentas entre sus diferentes regiones y localidades
- ❑ Sectorial: se refiere a la distribución de renta según los diferentes sectores productivos de una economía

**c. Las Causas de la Desigualdad.**

El análisis de la desigualdad en la distribución de rentas personales/ familiares son varias y plantea enfoques económicos y no económicos:

- ❑ **Teoría Estocástica:** El azar y sucesos aleatorios son determinantes claves en la distribución de la renta.
- ❑ **Cualidades Personales:** La formación, habilidades, e inversión en capital humano y su entorno familiar/ social, constituyen los factores que explican las diferencias en la distribución de la renta.
- ❑ **Teoría del Ciclo Vital:** Se refiere al paralelismo que se manifiesta entre el ciclo vital de las personas y sus ingresos, estableciéndose que a mayor edad de las personas, mayores son sus rentas hasta llegar a un máximo en la edad de retiro a partir de la cual

esas rentas disminuyen. La experiencia, formación laboral, manejo del riesgo y elecciones individuales en gustos, son elementos que se asocian con este enfoque.

- **Teorías de Elección:** considera elecciones que resultan de decisiones individuales y de decisiones colectivas. Primero, la capacidad de las personas para asumir riesgos en condiciones de incertidumbre determinan diferencias de rentas entre los individuos. La elección colectiva se refiere a la distribución de rentas que resulta de acuerdos contractuales entre los miembros de una sociedad.

El tema de fondo de este análisis focaliza en los determinantes de la desigualdad de rentas individuales/familiares en el marco de una economía de mercados competitivos. Los factores señalados a continuación, resultan de estudios empíricos que muestran diferentes impactos sobre las diferencias de las rentas, aún cuando no es posible determinar su ponderación e importancia relativa.

En primer lugar, se señala que una parte muy importante de las rentas proviene del trabajo que aporta cada individuo al proceso productivo. Es así que se pueden identificar la capacidad y calificación para el trabajo como elementos consustanciales a las diferencias que los individuos perciben por su aporte laboral. Se reconoce que las diferencias personales así definidas, se explican por dos causas: primero, aquellas de orden biológico que se expresan por su inteligencia, tamaño, fuerza y que combinan factores heredados y de desarrollo ambiental; segundo, educacionales que se explican por la inversión en formación que tiene cada persona que participa en el mercado. Sin embargo, la evidencia empírica señala que son diferencias en la formación educativa las razones de mayor peso en la explicación de las diferencias de rentas.

Segundo, se identifica el esfuerzo o intensidad laboral en la participación de los individuos como otro factor explicativo en las diferencias de rentas. El tiempo disponible para una persona puede ser dividida en tiempo laboral y tiempo para el ocio y descanso. Diferencias en actitudes respecto al ocio explica que ciertos individuos estén dispuestos a sacrificar su tiempo de ocio para dedicarlo a un mayor esfuerzo laboral. Tercero, hay otros factores como la discriminación entre trabajadores (según sexo, raza, religión, etc), la exclusión de algunas ocupaciones y el azar, que explican diferencias de rentas entre las personas.

Cuarto, la desigual distribución de la propiedad tiene efectos directos en las diferencias de rentas. Empíricamente se observa que la acumulación de riqueza (capital) fomenta la desigualdad en las diferencias de rentas respecto a las personas que no participan de dicha acumulación. Factores que explican la acumulación de propiedad son los siguientes: sistemas de herencias, la propensión al ahorro entre las personas; el desarrollo personal en el contexto del ciclo vital de las personas; el manejo del riesgo en decisiones de inversión asociadas a la incertidumbre.

#### d. **Medición de las Desigualdades de Rentas.**

La ciencia estadística ha desarrollado instrumentos de medición de las desigualdades de rentas, algunos de los cuales se plantean a continuación:

##### a) **Curva de Lorenz.**

Es una representación gráfica que permite medir la desigualdad en la distribución de las rentas individuales/ familiares en forma agregada para un grupo humano, que puede ser la sociedad. Refiere una gráfica cerrada en dos dimensiones con un eje horizontal que mide la población en deciles porcentuales de hasta un 100%, así como un eje vertical que mide la renta en porcentajes que se suman hasta un 100%. La diagonal que surge de la intersección de ambos ejes y que divide la gráfica en dos partes exactamente iguales constituye la "línea de equidistribución" que muestra igualdad absoluta en la distribución de rentas de una sociedad. Se identifica además la "curva de desigualdad absoluta" la cual se localiza en el extremo del eje horizontal y que muestra una situación extrema en la cual el 99% de las personas no disponen de renta y en la cual un 1% de la población acapara la renta personal/ familiar (línea discontinua en ángulo recto). En consecuencia cualquier distribución de renta a nivel de la

sociedad se encuentra en el intermedio de ambas curvas; entendiéndose que a mayor distancia de la línea de equidistribución mayor será la concentración de la renta, respectivamente.

### **b) Coeficiente de Gini.**

Este indicador mide la desigualdad distributiva utilizando la información presentada en la Curva de Lorenz y es una medida que mide la equidad vertical. Se calcula como la razón que resulta de dividir el área de concentración A (definida como la distancia entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz) y el área debajo de la línea de equidistribución.

$$\text{Coeficiente Gini} = A / (A+B)$$

En consecuencia el coeficiente asumirá valores entre cero y la unidad. En el caso extremo de igualdad, el área de concentración  $A=0$  denota un valor del coeficiente de cero para explicar una situación totalmente igualitaria. En el caso extremo de desigualdad, el área de concentración  $A= (A+B)$  y el coeficiente se torna unitario.

Índice de Convergencia Sigma. Se define como la desviación estándar del logaritmo de las rentas familiares y muestra la evolución temporal de la desigualdad de rentas de un determinado grupo humano en su dimensión temporal. Habrá convergencia de las rentas cuando esas desviaciones disminuyen a lo largo del tiempo. Por el contrario se dará una situación de divergencia, cuando dichas desviaciones aumentan a lo largo del tiempo.

### **c) Indicadores de Pobreza.**

Se considera como tasa de pobreza aquel porcentaje de individuos/ familias cuyas rentas son inferiores a un nivel umbral definido como nivel mínimo de renta que permite satisfacer sus necesidades básicas. La definición del nivel umbral es relativo y sujeto a la definición que criterios que podrían ser subjetivos. Estos indicadores son del tipo equidad categórica. El índice de Pobreza ( $P\phi$ ) dado el parámetro ( $\phi$ ) definido como la media de aversión a la pobreza (cuanto más alto sea el parámetro ( $\phi$ ) mayor es el peso que se concede a los pobres en peor situación) se define por la siguiente ecuación:

Dadas las siguientes definiciones:

$Y_i$  = Renta del individuo (i)

$Z$  = Nivel de renta que define el umbral de pobreza. .

$N$  = Población total

$Q$  = Número de pobres cuyas rentas son inferiores al umbral  $Z$ .

$(\phi)$  = Media de aversión a la pobreza; puede tomar valores entre cero e infinito. A mayor valor, mayor importancia es asignada a la distancia que existe entre las rentas  $Y_i$  y  $Z$ .

$P(\phi)$  Índice de pobreza dado  $(\phi)$ .

#### **d). Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI):**

Este método fue tomado del libro *La Pobreza en Costa Rica* de los economistas Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez. Define como hogares pobres aquellos que no satisfacen al menos una de las necesidades consideradas básicas, identificadas explícitamente, tales como alimentación, vivienda, abrigo, servicios de agua, salud, educación. Está restringido a necesidades materiales y mide situaciones como las siguientes: infra-consumo, desnutrición, vivienda precaria, bajo nivel educativo y malas condiciones sanitarias. El principal problema que se plantea con este método es la falta de estadísticas nacionales para determinar si los hogares satisfacen o no sus necesidades básicas.

#### **e) Método del Ingreso o Línea de Pobreza (LP).**

Son pobres los hogares cuyos ingresos no alcanzan para cubrir el costo de una canasta predeterminada de bienes y servicios. Se utilizan dos enfoques para medir la línea de pobreza, a saber (Céspedes y Jiménez):

- ◆ **Costo de la Canasta de Bienes y Servicios (CBS)** que satisface las necesidades básicas. Supone seleccionar las necesidades básicas y cantidades mínimas que una persona debería consumir, así como su costo lo cual define la línea de pobreza. La pobreza se mide al comparar el ingreso de cada hogar o unidad de análisis en relación con la línea de pobreza (LP-CBS).
- ◆ **Costo de la Canasta Básica de Alimentos (CA)** que cuantifica directamente el costo de los alimentos. Ello debe complementarse con una estimación del costo de los bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades básicas diferentes a la alimentación. La canasta básica se calcula en base a los requerimientos mínimos de nutrientes (calorías y proteínas) que permite a las personas mantener adecuadas condiciones de salud y se calcula el costo de los alimentos respetando las pautas de consumo de la población. El costo de la canasta se expande, multiplicándola por determinado factor que permite valorar el costo de las necesidades no alimentarias.

El presupuesto total necesario para satisfacer las necesidades básicas difiere según se utilice un método u otro. Los resultados dispares de ambos procedimientos obedecen más a cuestiones de fondo que a criterios de medición estadística. Las críticas de este método están referidas a las siguientes: el método de cálculo es indirecto es decir no toma en cuenta si se satisfacen o no las necesidades básicas; depende del ingreso corriente de los hogares y excluye ingresos en especie; no toma en cuenta decisiones de la familia de posponer ingreso para actividades como educación; limitaciones metodológicas como la determinación del porcentaje que representa el gasto alimenticio del gasto total de las familias pobres y el cálculo del factor de expansión (Coeficiente de Engel) a partir de la misma información.

#### **e. Objetivos de la Política Redistributiva de Renta.**

Esta política tiene el objetivo de disminuir la desigualdad entre individuos/ familias de rentas altas y de rentas bajas, de manera que permita que este segundo grupo social pueda satisfacer sus necesidades básicas. La formulación y ejecución de la política es responsabilidad exclusiva del gobierno, ya que el mercado no está diseñado para cumplir con esa responsabilidad. Su operacionalización considera las siguientes orientaciones:

- ❑ Disminución del nivel de concentración de la renta.
- ❑ Consecución de la igualdad de oportunidades.
- ❑ Permitir la integración social de los grupos excluidos.

La aplicación de estas orientaciones no considera lograr una igualdad absoluta, dado que los incentivos económicos que se manifiestan por diferencias de rentas son importantes para el logro de la eficiencia productiva. De ello se infiere que debe realizarse en el nivel político, una transacción entre equidad distributiva y eficiencia productiva, lo cual debe ser tomado en cuenta en la formulación de la política distributiva y su vinculación con las políticas eficientistas de producción.

El instrumental fundamental para la formulación de una política redistributiva lo constituye el mecanismo impuesto/ transferencia, que se complementa con el gasto gubernamental en servicios como educación, salud, y programas de seguridad social, así como la distribución de riqueza. En la práctica se identifican los siguientes instrumentos de política distributiva: impuestos; gastos y transferencias públicas (gastos para la igualdad de oportunidades, seguridad social, transferencias netas, redistribución directa entre grupos específicos; salarios mínimos, precios agrarios; precios máximos controlados; redistribución de activos que incluye reforma agraria, regulaciones laborales);

La distribución de la renta presenta vinculaciones intensas con los principios de la ética y la moral, lo cual justifica a juicio de algunos teóricos del bienestar social la prevalencia del análisis normativo en relación con el análisis positivo. A pesar de ello, se acepta para la formulación de una política distributiva, evitar la exclusión y marginalidad de estratos sociales de bajos ingresos o al margen de la economía de mercados. El instrumental de la política tiene un énfasis con los instrumentos fiscales, la política de rentas y las medidas de redistribución de activos.

### **III. MEDICION DE LA POBREZA. EL CASO DE COSTA RICA.**

Esta sección segunda, se fundamenta en el trabajo de Céspedes y Jiménez y presenta en forma resumida los aspectos sustantivos de metodología para calcular la pobreza y su aplicación al caso de Costa Rica.

#### **1. Unidad de Análisis.**

El hogar es la unidad de análisis empleada por la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGE), la antecesora del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, para medir pobreza y la define de la siguiente forma: *“Grupo de personas con vínculos familiares o sin ellos, que residen habitualmente en una vivienda individual, llevan una vida en común y, sobre todo, que elaboran y consumen sus propios alimentos. Puede estar constituido por una persona sola que atiende sus necesidades alimenticias y otras esenciales para vivir”.*

#### **2. La Canasta Básica Alimenticia**

Murillo y Mata (1980) diseñaron la canasta básica de alimentos bajo el supuesto de que *“un varón promedio mayor de 25 años con una actividad de trabajo moderada debe consumir 2.900 calorías diarias a fin de mantener una dieta calórica adecuada a su salud y necesidades”*, así como un promedio de seis personas para una *familia tipo costarricense*. Para el resto de miembros que constituyen esa familia tipo se utilizaron las tablas de equivalencias de consumos de calorías según edad y género del Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. De acuerdo con esos criterios una familia tipo de seis personas consumiría en su conjunto un total de 12.700 calorías por día, lo cual sería equivalente a satisfacer las necesidades de 4,28 varones.

La canasta de alimentos utilizada por Murillo y Mata tomó como referencias los registros de las encuestas de nutrición de 1966-67 y 1978, lo cual permitió determinar la cantidad consumida en gramos y el porcentaje de calorías aportado por cada uno en relación al consumo total de los siguientes alimentos o grupo de alimentos (leche, huevos, carnes, frijoles, verduras, frutas, plátanos y bananos, tubérculos, arroz, pan, tortillas, azúcar, manteca, café y gaseosas) que debería consumir un varón adulto para completar las 2.900 calorías requeridas. El consumo de esos alimentos definidos en cantidades de consumo se valoró para obtener el costo de la canasta de alimentos (Ver Cuadro 1).

El costo de los bienes y servicios que satisfacen necesidades básicas no alimentarias se obtiene indirectamente a través de estudios empíricos de los ingresos y gastos de los hogares y se determina su proporción en relación al gasto en alimentos y el gasto total. La proporción observada se aplica, mediante una relación de proporcionalidad al costo de la canasta básica de alimentos, para expandirlo e incluir el costo de los otros bienes y servicios.

La DGEC determinó en base a un estudio sobre patrones de gasto de un grupo de hogares costarricenses (Trejos,1983) que el gasto en alimentos representaba aproximadamente el 64% de su gastos totales (Coeficiente de Engel). Con base a ello, la DGEC *“incrementa el costo de la canasta básica de alimentos de cada año en 57.48 por ciento, para agregar el costo de los demás bienes y servicios”*.

Céspedes y Jiménez critican el hecho de que este estudio se fundamentara en una encuesta realizada en el cuarenta por ciento de los hogares de menores ingresos de la sociedad costarricense. Dado que el gasto alimenticio aumenta conforme el ingreso de las familias disminuye, el porcentaje respectivo tiende a ser mayor, con lo cual el factor de expansión del costo de la canasta de alimentos es menor. La implicación de usar una encuesta de este tipo es el de disminuir el valor de la línea de pobreza y en consecuencia el porcentaje de pobres a nivel nacional podría subestimarse.

### 3. Valoración del costo de la Canasta Básica Alimenticia.

El criterio para valorar esa canastas a julio de cada año es el siguiente:

- ◆ El costo de cada grupo de alimentos se incrementa de un año a otro en el mismo porcentaje del aumento ocurrido en el precio de un artículo determinado, tomado como representativo del grupo (papas en el grupo de tubérculos).
- ◆ Las variaciones en los precios se toman del Índice de Precios para el Consumidor de Ingresos Medios y Bajos del Area Metropolitana calculado por la DGEC.

### 4. La Línea de Pobreza.

Una vez que se ha determinado la canasta básica de alimentos ( $X^0$ ) que puede ser adquirida a los precios ( $p$ ), entonces se puede estimar la línea de pobreza extrema para un varón mayor de 25 años. La línea de pobreza se calcula a su vez sobre la base del costo de la canasta básica de alimentos y el factor de proporcionalidad que permite obtener el costo de todos los bienes y servicios mínimos necesarios para satisfacer las necesidades de un día, por parte de un varón adulto de más de 25 años.

En consecuencia, se tienen las siguientes relaciones:

- **Línea de Pobreza Extrema**                      **(LPE) = (p . X<sup>0</sup>)**
- **Línea de Pobreza**                                      **(LP) = (1/e) . (p . X<sup>0</sup>)**



Donde  $(p.X^\circ)$  es el costo de la canasta de alimentos y  $(1/e)$  es el factor de expansión de ese costo para incorporar los bienes y servicios no alimenticios. Si se asume una familia tipo de 6 personas equivalentes a 4.28 varones adultos, así como los parámetros usados por la DGEC, entonces la línea de pobreza (LP) mensual para una persona promedio sin distinción de edad y género, estaría dado por la siguiente relación,

$$\square \text{ Línea de Pobreza} \quad (LP) = (1/0,635) (p \cdot X^\circ) \cdot 30 \cdot (4,28/6)$$

## 5. Porcentaje de Hogares Pobres

La DGEC realiza la Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo así como la Encuesta de Propósitos Múltiples, Módulo de Empleo, con los cuales se calcula el ingreso de los hogares. La encuesta primera, cuantifica el ingreso primario de los hogares, a saber las remuneraciones a los asalariados y ganancias/ utilidades de quienes trabajan como patronos por cuenta propia, excluyendo las remuneraciones en especie. La encuesta segunda determina el ingreso primario más las transferencias (pensiones, jubilaciones, subsidios, becas y otras transferencias). Ninguna de estas encuestas considera los ingresos de capital ni el alquiler imputado por el uso de vivienda propia o cedida.

Para aplicar la línea de pobreza a un hogar cualquiera y determinar si sus miembros son o no pobres, la DGEC compara el ingreso per-cápita de cada hogar con la línea de pobreza. Para el caso de que ingreso per-cápita de un hogar en particular sea inferior a la línea de pobreza, las personas de ese hogar son pobres. El uso de la Encuesta Nacional de Hogares permite calcular por inferencia estadística el porcentaje de pobres que tiene el país en cada año.

## 6. El Porcentaje de Pobres Estimado para Costa Rica y algunos Problemas de Medición.

Céspedes y Jiménez refieren un estudio realizado por PNUD (1990) en el cual se evaluó el grado de pobreza en ocho países latinoamericanos utilizando los dos métodos referidos, en el cual se determinó que "a lo sumo, una tercera parte de los hogares calificados como pobres con el método de línea de pobreza, también calificaban como pobres con el método de las necesidades básicas". De ello se infiere que el porcentaje de pobres depende del método utilizado para su identificación y cuantificación.

Este mismo análisis fue realizado por Trejos (1992) utilizando la Encuesta sobre Características Socioeconómicas de las Familias Costarricenses realizada por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (1986). La aplicación de los dos métodos a la misma fuente de información mostró resultados sobre el porcentaje de familias pobres que son diferentes (Cuadro 2). El método de la línea de pobreza indicó que un 17% de los hogares de Costa Rica en 1986 eran pobres. A su vez, el método de necesidades básicas insatisfechas permitió determinar que un 32% de los hogares de Costa Rica eran pobres. Asimismo se pudo establecer que únicamente un 11 % de los hogares costarricenses calificaban como pobres aplicando cualquiera de las dos metodologías.

Estas dos experiencias muestran que los resultados difieren al aplicar estos métodos a la cuantificación de la pobreza, lo cual plantea un problema conceptual, así como la complejidad misma del fenómeno de la pobreza, el cual “*es multidimensional y posiblemente afectado por muchas causas*”. En consecuencia, muchos analistas de la pobreza consideran la necesidad de usar ambos métodos como complementarios bajo un enfoque conjunto al que se denomina Método Mixto.

De acuerdo con el Método Mixto, los hogares pobres deben calificar como pobres en los dos métodos. Este método desagrega el método de necesidades básicas insatisfechas en dos componentes: “no se satisface por lo menos una necesidad básica” y “se satisfacen todas las necesidades básicas”; a la vez que agrupa a las familias según estén o no por debajo de la línea de pobreza. A la vez se desagrega a los hogares de acuerdo con esas categorías en los siguientes cuatro subgrupos

- i. **Hogares en Pobreza Crónica**: aquellos que no satisfacen al menos una necesidad básica y están bajo la línea de pobreza.
- ii. **Hogares en Pobreza Reciente**: aquellos que satisfacen todas las necesidades básicas pero que están bajo la línea de pobreza.
- iii. **Hogares en Pobreza Inercial**: aquellos que no satisfacen al menos una necesidad básica pero que están sobre la línea de pobreza.
- iv. **Hogares No Pobres**: aquellas que satisfacen sus necesidades básicas y sus ingresos están sobre la línea de pobreza.

Los hogares en pobreza crónica representa el grupo en pobreza extrema ya que no disponen de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas y su ingreso es insuficiente para resolver esa situación. Los hogares en pobreza reciente parecen ser los hogares que han visto sus ingresos deteriorarse, lo cual afecta su satisfacción de necesidades básicas que eran cubiertas en un pasado reciente. Los hogares en pobreza inercial podría estar formado por hogares con ingresos en crecimiento y que empiezan a cubrir sus necesidades básicas con algunas deficiencias.

El análisis de la evolución histórica de la pobreza en Costa Rica está referido al “método de la línea de pobreza basado en la canasta básica de alimentos”, el único método aplicado consistentemente durante las últimas dos décadas. Los estudios que emplearon el “método de necesidades básicas insatisfechas”, realizados durante este mismo período no son

consistentes para un análisis temporal comparativo, dado que emplearon criterios y fuentes de información diferentes.

También se han realizado diferentes mediciones de acuerdo con el método de la Línea de Pobreza: primero, de tipo oficial a cargo de la Dirección General de Estadística y Censos (1980-1994); segundo correspondientes a investigaciones realizadas por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica (1986-1990), y tercero a cargo de organismos internacionales como CEPAL (1988,1990). Estas estimaciones presentan inconsistencias, dado que no emplean necesariamente las mismas líneas de pobreza y la definición de ingresos puede ser diferente, lo cual responde a dificultades estadísticas que ocurren en la medición y a definiciones múltiples de ingresos. A continuación se describen algunas de esas diferencias:

- ◆ La Línea de Pobreza estimada por CEPAL es 53% mayor a la empleada por la DGEyC en 1988.
- ◆ La Línea de Pobreza utilizada por los estudios del IICE es 13% mayor que la empleada por la DGEyC en 1986.
- ◆ El ingreso promedio de los hogares utilizado por CEPAL fue un 42% mayor al determinado por la DGEyC, a pesar de que ambas emplearon la misma fuente de información, a saber la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de julio de 1988.
- ◆ El IICE estimó tres cifras para medir el ingreso promedio de los hogares, a partir de los datos de una misma encuesta (Estudio de 1986). El concepto básico de ingreso se denomina ingreso primario el cual comprende las remuneraciones a los asalariados y las ganancias o utilidades de quienes trabajan como patronos y por cuenta propia; sin embargo no incorpora los ingresos de capital ni el alquiler inputado por casa propia o cedida. El IICE incorporó un ajuste al incorporar el ingreso inputado por el uso de casa propia o cedida (alquileres).
- ◆ La DGEyC incorpora los ingresos provenientes de las transferencias para ajustar el ingreso primario. Las transferencias comprenden ingresos por concepto de pensiones, jubilaciones, subsidios, becas y otras transferencias.

Como es de esperar esta situación ha resultado en estimaciones disímiles en cuanto al porcentaje de hogares que son pobres en el total de los hogares de Costa Rica. El porcentaje de hogares pobres de Costa Rica que resultó de los diferentes estudios realizados por la DGEyC y del IICE durante los años 1986 y 1988, mostró los siguientes resultados:

- ◆ Para 1986, la DGEyC estimó un 24,6% de hogares pobres en Costa Rica utilizando el Método Línea de Pobreza. Se estimó un ingreso primario sin ajustar de 15.285 colones, el cual corresponde al ingreso promedio mensual por hogar. El estudio fijó la línea de pobreza en 1.613 colones. El cálculo correspondiente al año 1988 fue de un 25% de hogares pobres, lo cual significa que se mantuvo relativo estático comparado con 1986.
- ◆ Para 1986, el IICE estimó un 25% de hogares pobres en Costa Rica utilizando el Método Línea de Pobreza. El ingreso primario sin ajustar y sin incluir alquileres inputados fue estimado en 20.327 colones, que corresponde al ingreso promedio mensual por hogar: La línea de pobreza fue fijada en 1.822 colones.
- ◆ Un segundo cálculo del IICE para 1986 muestra que si el concepto de ingreso cambia para incluir ingresos provenientes de alquileres inputados, el ingreso promedio mensual por hogar aumenta a 22.551 colones, dado una línea de pobreza igual (1.822 colones), el porcentaje disminuye a un 19% de hogares pobres.
- ◆ La DGEyC calculó para 1988, cuatro porcentajes de hogares pobres en Costa Rica: 16%; 23.6%; 21.6%; 25.0%. Ello fue posible debido al empleo de tres diferentes conceptos de ingreso (amplio sin ajustar; primario; primario y transferencias); así como a tres niveles diferentes de línea de pobreza.

En relación con los problemas asociados a estos cálculos, Céspedes y Jiménez argumentan que para el caso de subestimación de ingresos de un grupo de hogares respecto al resto de hogares, se plantea el siguiente problema:

*“las características socioeconómicas de los hogares del grupo de menores ingresos no representarán realmente los rasgos de un grupo efectivamente de menores ingresos, sino los de un grupo mixto, formado por una mayoría de hogares de menores ingresos, junto a otros hogares cuyos ingresos realmente son más altos, aunque subestimados en la encuesta” (p.39)*

En relación con el concepto del Ingreso se comenta que el uso del método de línea de pobreza da una relevancia particular al ingreso lo cual plantea una revisión de los métodos empleados en su medición. A continuación se definen los conceptos utilizados en relación con este método:

- Ingreso Total del Hogar (ITH) : está formado por sueldos y salarios monetarios y en especie; intereses; dividendos y alquileres; ingreso imputado por habitar casa propia y por concepto de bienes producidos para el autoconsumo; pensiones y transferencias en dinero y en especie
- Ingreso del Hogar excluido el Alquiler Inputado:
- Ingreso del Hogar en Dinero Solamente.
- Ingreso Primario más Transferencias:
- Ingreso Primario sin Transferencias.
- Ingreso Primario en Dinero Sólomente: comprende ingresos por remuneraciones al esfuerzo laboral de parte de cuenta propias, patronos y asalariados.

Interesa mencionar que estudios de CEPAL (1989,1990) y del IICE (1990) han revisado los criterios y supuestos empleados en la cuantificación de las cifras de ingresos de hogares que se han definido con base a la información de las encuestas nacionales. Esta revisión permitió establecer los siguientes resultados:

- ◆ La cifra de ingreso obtenida a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1988 representa únicamente el 71% de lo que sería el ingreso de los hogares con base en las cifras de cuentas nacionales que preparó el Banco Central para ese mismo año (CEPAL).
- ◆ La cifra de ingreso promedio de los hogares obtenido a partir de la Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo de 1986, representó aproximadamente un 77% del ingreso de los hogares estimado con base en las cuentas nacionales (Sauma y Trejos, IICE).

La diferencia determinada por estos estudios se explica aparentemente por renglones de ingresos que nos fueron evaluados por las encuestas, de lo que se infiere un problema de concepto de ingreso.

En relación con la evolución de la desigualdad de las rentas en la sociedad costarricense, un estudio reciente de J.D.Trejos aporta información basada en el coeficiente de Gini (multiplicado por cien) que se incluye en el cuadro siguiente.

Estas cifras muestran que el coeficiente de Gini se comportó de manera relativamente constante, con un valor inferior al 40% a lo largo de la década de los noventa y que mostró un ligero crecimiento a partir del año 1999, indicando con ello un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso de los costarricenses durante los años 1999 y 2000. Ese cuadro también muestra el comportamiento de las familias pobres como porcentaje del total de familias costarricenses. cuyo comportamiento fue a la baja durante el período 1991-1998, para luego aumentar en los años posteriores.

## **REFERENCIAS**

1. Tresch, R. W. *Public Finance. A Normative Theory*. Plano, Texas: Business Publication Inc., 1981.
2. Céspedes, V. H., y R. Jiménez. *La Pobreza en Costa Rica*. San José, Costa Rica: La Academia, 1998.
3. Cuadrado, J.R. *Política Económica, Objetivos e Instrumentos*. McGraw Hill, 2001.
4. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la Nación, 2000., pp. 179-184.
5. *Avances en el Cumplimiento de las Metas de la Administración Rodríguez*. *Universidad de Costa Rica*. Boletín del Observatorio del Desarrollo. Año 2, # 5.

6. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Cifras Básicas sobre Pobreza e Ingresos Julio 2000. Instituto Nacional de Estadística y Censos. Noviembre, 2000.
7. J.D. Trejos. Factores Explicativos del Estancamiento de la Pobreza. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 2000.