

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1991

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Abril de 1991

Número 43

SUMARIO

* Democracia y economía. Secretario Ejecutivo de la CEPAL, <i>Gert Rosenthal</i> .	7
* Hechos externos, políticas internas y ajuste estructural. <i>Carlos Massad</i> .	11
* América Latina y las nuevas corrientes financieras y comerciales. <i>Robert Devlin</i> y <i>Martine Guerguil</i> .	23
* Competitividad de la industria latinoamericana. <i>Gérard Fichet</i> .	51
* Europa 92 y la economía latinoamericana. <i>Miguel Izam</i> .	67
La competitividad de las economías pequeñas de la región. <i>Rudolf Buitelaar</i> y <i>Juan Alberto Fuentes</i> .	83
Transferencia de tecnología: el caso de la Fundación Chile. <i>Torben Huss</i> .	99
Conversión de la deuda y conversión territorial. <i>Antonio Daher</i> .	121
El Estado y la pobreza en Costa Rica. <i>Marvin Taylor-Dormond</i> .	133
Prebisch y las relaciones agricultura-industria. <i>Carlos Cattaneo</i> .	151
Celso Furtado: Doctor Honoris Causa. <i>Wilson Cano</i> .	167
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	171

El Estado y la pobreza en Costa Rica

*Marvin Taylor-Dormond**

La filosofía del libre mercado está ejerciendo una fuerte influencia en el diseño de la política y la estrategia económicas de los países latinoamericanos, lo que puede inducir a menoscabar la acción del Estado en favor de los grupos marginados, al confiarse equivocadamente a la mano invisible del mercado la tarea redistributiva.

Sin embargo, la noción de eficiencia económica excluye preocupaciones distributivas, de modo que es compatible con extrema desigualdad e injusticia, lo que justifica la acción estatal en esta materia. En la marcha hacia un uso más generalizado del mercado, la función del Estado en la reasignación del producto es vital, ya que el mercado es incapaz de atender las necesidades de los grupos marginados, por la simple razón de que éstos no poseen los votos necesarios para participar en la subasta mercantil.

En el presente artículo se intenta contribuir al acervo de conocimiento sobre el papel del Estado en materia de transferencias y atención a los pobres en Costa Rica. Se analiza el efecto directo del subsidio público provisto a través de los programas de salud, educación, vivienda, alimentación, seguridad social, y agua y alcantarillado, sobre la incidencia e intensidad de la pobreza en Costa Rica. Los resultados de la investigación muestran que la acción del Estado costarricense en este campo es significativa. El subsidio público social reduce la pobreza total de un 26% a un 10%, y hace que la brecha de pobreza global se contraiga en más de dos terceras partes. Con fundamento en esta evidencia, es posible sostener que la provisión estatal de servicios básicos a la población no sólo ha permitido combatir el flagelo de la pobreza en el país sino que, además, es un elemento fundamental de la estabilidad social y el ejercicio de la democracia en Costa Rica.

*Jefe de Estudios y Políticas del Banco Centroamericano de Integración Económica de Tegucigalpa, Honduras.

El autor agradece los comentarios y sugerencias de A. Maslove, Juan Diego Trejos, W.I. Gillespie y A.R.J. Ritter, así como el valioso apoyo de Pablo Sauman y Adrián Rodríguez en la preparación de versiones preliminares. Agradece igualmente a las señoras Teresa de Baca y Milenia de Quinonez por su empeño en el procesamiento final del manuscrito.

Introducción

La fuerza con que la filosofía del libre mercado está influyendo en el diseño de la política económica de los países latinoamericanos puede inducir a menoscabar la acción del Estado en favor de los grupos marginados, al confiarse equivocadamente a la mano invisible del mercado la tarea redistributiva de la mano visible del Estado.

Al respecto, en un informe reciente del Banco Mundial, junto con sostener que la pobreza continúa siendo el mayor desafío para la política de desarrollo se argumenta que la política fiscal es esencial para enfrentar la tarea de combatir la pobreza y que el gasto público bien diseñado puede mejorar el acceso de los pobres a los servicios básicos para su existencia e impulsar el desarrollo de los recursos humanos (Banco Mundial, 1989, p. vi). Más aún, en su último *Informe sobre el desarrollo mundial* el Banco reafirma esta posición y la explora con mayor profundidad (Banco Mundial, 1990, p. 3). Dedicado al tema de la pobreza, el informe señala que para combatirla con éxito es necesario atacarla desde dos frentes, que se refuerzan mutuamente: el fomento de iniciativas que promuevan el uso productivo de la mano de obra de los pobres; y la provisión a este segmento marginado de la población de servicios básicos, en especial de educación, salud y nutrición. Asimismo, el Banco argumenta que un enfoque global del problema de la pobreza requiere un programa bien concebido de transferencia de ingresos así como sistemas de seguridad social que complementen las iniciativas en los dos frentes señalados. Así, contrario al abandono del esfuerzo estatal en la satisfacción de las necesidades de los grupos marginados, reconoce que éste es un campo en el cual el sector público debe desempeñar un papel dinámico.

Por otro lado, desde el punto de vista conceptual, la intransferible responsabilidad del Estado en la redistribución del producto, es una materia claramente establecida en la teoría de la economía pública. Piedra angular en este tema es el clásico trabajo de Musgrave, quien fundamenta la función redistributiva del Estado, señalando que a menos que el patrón distributivo sea aceptado como justo (lejos de ser el caso en América Latina), la demanda efectiva resultante del mercado no puede aceptarse como guía para el uso eficiente de los recursos (Musgrave, 1968, p. 18). Sobre este mismo punto, Prebisch señaló

que, no obstante la eficiencia económica del mercado, su deficiencia radica en que la demanda se genera en una distribución dada del ingreso, la cual está vinculada a una estructura social específica, que es altamente desigual y excluye a una parte considerable de la población de los beneficios del desarrollo. De lo anterior se deduce que si bien las leyes conducen a soluciones racionales, los beneficios de estas soluciones se restringen a un pequeño grupo privilegiado y difícilmente son racionales para la colectividad (Prebisch, 1981, p. 16).

En síntesis es absurdo negar las bondades del mercado en cuanto a eficiencia en la asignación de los recursos. Sin embargo, la noción de eficiencia económica es amoral y excluye las preocupaciones distributivas, de modo que es compatible con una extrema desigualdad e injusticia social. En consecuencia, en la marcha hacia un uso más generalizado del mercado, la función del Estado en la reasignación del producto es vital, ya que el mercado es incapaz de atender las necesidades de los grupos marginados, por la simple razón de que éstos no poseen los votos

necesarios para participar en la subasta mercantil.

A la luz de esta controversia, en el presente artículo se intenta contribuir al acervo de conocimientos sobre el papel del Estado en materia de transferencias y atención a los pobres en Costa Rica. Partiendo del marco metodológico utilizado en los estudios sobre el tema realizados en países en desarrollo (Selowsky, 1979; Meerman, 1979), en el artículo se analizan los efectos del subsidio público concedido mediante los programas sociales, en la incidencia e intensidad de la pobreza en Costa Rica.

Los temas tratados se han dividido en cuatro secciones. En la primera, se presentan las bases metodológicas del estudio; en la segunda se examina la dimensión e intensidad de la pobreza medidas antes de los beneficios de los programas sociales. En la tercera sección se analiza la magnitud y composición del subsidio público en los programas sociales y su distribución entre los pobres y los no pobres. En la cuarta sección se proporcionan las estimaciones de la pobreza incluido el subsidio. Las conclusiones del trabajo se resumen en la última sección.

I

El marco metodológico

1. El concepto de ingreso y las líneas de pobreza

Utilizando como referencia el ingreso recibido por las familias, se construye en este artículo un perfil de la pobreza absoluta para el año 1983. Con este fin, partiendo de la información recopilada mediante un trabajo muestral efectuado en 1984 por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, se definieron dos categorías de ingreso: a) el ingreso antes de los beneficios derivados del gasto público, y b) el ingreso después de estos beneficios.

La primera categoría comprende salarios mensuales, beneficios (balance de actividades personales), ingresos de capital (intereses, dividendos, rentas de propiedades, incluido el ingre-

so estimado por vivir en casa propia), valor de los ingresos que representa la producción destinada al autoconsumo, pensiones del sistema de contribuyentes,¹ incapacidades (asignaciones de dinero durante las ausencias temporales del trabajo debido a enfermedad), transferencias no regulares (premios de lotería, regalos, pólizas de seguros, herencias), e ingresos provenientes de otras fuentes (ayuda de familiares, por ejemplo).

¹ Este es un sistema regular de pensiones en el cual los trabajadores contribuyen o pagan sistemáticamente para recibir una pensión cuando se retiran. Las personas mayores que no están cubiertas por este sistema pueden solicitar una pensión al sistema de no contribuyentes, el cual está financiado por el Estado. Por su naturaleza, las pensiones de este último sistema se incluyen como parte de los programas de asistencia del Estado.

Con esta definición se trata de cubrir todos los ingresos producidos por el esfuerzo colectivo de los miembros de la familia, y se excluye toda asistencia por parte del Estado.

La segunda categoría de ingreso incluye el valor de los beneficios derivados del gasto público en las áreas sociales. Evidentemente, con esta segunda definición se genera un ingreso mayor, o por lo menos igual, que el obtenido con la primera.

Aunque el ingreso por adulto equivalente es probablemente el indicador de referencia más eficiente para medir la pobreza (Trejos, 1983, pp. 61-62), debido al tipo de las limitaciones de esta variable, correctamente señaladas por Mohan, es recomendable adoptar el ingreso familiar per cápita (Mohan, 1984, p. 5). Así, contrarrestando este promedio per cápita con una línea de pobreza también especificada per cápita, las familias se clasificaron en pobres y no pobres.

Para establecer la línea de pobreza absoluta se utilizó el estudio de Mata y Murillo sobre la canasta básica de alimentos en Costa Rica, definida como "la cantidad de alimentos consumidos por un hombre adulto costarricense (mayor de 25 años, de 65 kg de peso, sujeto a una actividad moderada), de modo que sume 2 900 calorías por día" (Mata y Murillo, 1980).

El costo de la canasta básica se calculó utilizando los precios de los alimentos obtenidos por la Dirección General de Estadística y Censos de Costa Rica para la construcción del índice de precios al consumidor. Esto dio como resultado la estimación de dos líneas de pobreza; la primera, es la "línea de extrema pobreza", definida como el valor per cápita de la canasta básica familiar; la segunda línea estimada es la "línea de pobreza básica". Ubicada encima del punto de corte anterior, esta línea toma en consideración renglones no alimenticios.

De acuerdo con estas dos definiciones, las familias se clasificaron en: a) *extremadamente pobres* si su ingreso per cápita es menor que el costo mensual per cápita de la canasta familiar básica (LPE); b) *básicamente pobres* si su ingreso per cápita es igual o mayor que la LPE pero menor que el costo per cápita de la "canasta de necesidades básicas" (LPB); y c) *no pobres* si su ingreso es igual o mayor que la LPB.

Se estimaron las líneas de pobreza absoluta para las zonas urbana y rural de Costa Rica. Para

la zona urbana se obtuvo una línea de pobreza básica de 1 518 colones y una línea de pobreza extrema de 964 colones; para la zona rural los valores respectivos fueron de 1 260 y 800 colones.

Por último, se han diseñado varios índices con el propósito de medir la intensidad de la pobreza.² El adoptado en este artículo es la brecha de pobreza, definida como "la diferencia entre el ingreso de la unidad familiar de que se trate y el ingreso que se requeriría para llevar a esa unidad hasta una línea de pobreza definida" (Beckerman, 1985, p. 7). Una ventaja de las estimaciones de la brecha de pobreza es que toman en cuenta tanto el número de familias pobres como la intensidad de su pobreza.

2. Los efectos redistributivos del gasto público

En este artículo se utiliza la noción de subsidio empleada por Selowsky. Según este autor la provisión de un bien o servicio involucra un subsidio siempre y cuando el costo del producto sea mayor que los gastos directos en que haya incurrido la población que los recibe (Selowsky, 1979, pp. 10-12). Asimismo, se emplean aquí los resultados y procedimientos metodológicos de un estudio sobre el gasto público social en Costa Rica, desarrollado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, en conjunto con otros colegas.³

El sector público es capaz de generar subsidios mediante tres mecanismos: a) el gasto público, b) las empresas públicas y c) el control de precios. La mayoría de los casos analizados en este trabajo corresponden a servicios subsidiados por medio del gasto público. Este tipo de subsidios se proveen a través del presupuesto del gobierno, y su efecto redistributivo puede analizarse a la luz de tres enfoques alternativos (CEPAL,

² Para una exposición de mediciones alternativas puede consultarse Kakwani, 1980, cap. 15.

³ Dicho estudio fue parte de una investigación acerca del efecto redistributivo del gasto público social en cinco países latinoamericanos, efectuado con el financiamiento del BID y la coordinación del Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL). El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas ha producido varios documentos de trabajo sobre el tema.

1981, p. 2). El primero, se basa en la evaluación del ingreso generado por los factores de producción de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno. El segundo enfoque analiza el efecto de las actividades del sector público en la estructura de producción y en la asignación de recursos y, posteriormente, el impacto de esta transformación sobre el ingreso recibido por los factores de producción. El tercer enfoque se centra en los beneficios directos proporcionados a aquellos que reciben los bienes y servicios públicos. Así, con el objeto de evaluar el efecto redistributivo de estos beneficios debe cuantificarse su valor en términos de ingreso.

En relación con este último enfoque, un modo de estimar los beneficios es recurriendo a la valoración que les dé la unidad familiar. Sin embargo, los problemas de medición que este método de "beneficio recibido" acarrea son difíciles, por lo que con frecuencia se recurre al método sugerido por el enfoque "costo incurrido a favor de" (Gillespie, 1980, p. 68).

En este artículo se consideran los efectos redistributivos directos del gasto público, de manera que se emplea el enfoque del beneficio directo, y se procede a cuantificarlo vía presupuesto, es decir, a base del enfoque "costo incurrido en favor de". Dentro de este contexto, el gasto público se separó en las categorías de consumo, gastos de capital y transferencias. El tratamiento dado a estos rubros para propósitos distributivos se enmarca dentro de la teoría y la práctica convencionales de las finanzas públicas.⁴

3. La selección de programas públicos y la estimación del subsidio

Los programas públicos aquí analizados son los de educación, salud, seguridad social, nutrición, vivienda y abastecimiento de agua y depuración de aguas negras. Los programas de educación abarcan la enseñanza preparatoria, primaria y secundaria y la educación superior. También se consideran la educación para adultos, la educación especial (impedidos), la capacitación técnica y la educación postsecundaria. En cuanto al subsidio correspondiente a estos programas, consi-

derando que en el caso de la educación los beneficiarios no están obligados a efectuar un pago directo para tener derecho al servicio, el monto del subsidio es igual al gasto en que incurre el Estado al educar a los ciudadanos.

La cuantificación de este subsidio se hizo utilizando el presupuesto de las diversas instituciones nacionales relacionadas con la educación, lo cual se complementó con estimaciones de los gastos de capital, que comprenden la depreciación de los activos, y de la ganancia de esta inversión en su mejor alternativa.

Con el fin de estimar el subsidio en salud, el programa se dividió en dos clases: a) medicina curativa y b) medicina preventiva. A su vez, la medicina curativa comprende los servicios de hospitalización y de consulta externa, mientras que la medicina preventiva incluye la prevención directa y la medicina preventiva general.

El método de estimación aplicado en este caso es básicamente el mismo utilizado en el caso de la educación. Aquí tampoco existe un pago directo por el servicio, de manera que el subsidio es equivalente al gasto total del Estado en estos programas.

Los datos para estimar el subsidio se obtuvieron del presupuesto de la Caja Costarricense del Seguro Social (ccss) y de la liquidación final del presupuesto del Ministerio de Salud. Asimismo, el subsidio derivado del uso de los activos se calculó estimando el costo de oportunidad de la inversión.

En cuanto a los programas de seguridad social, con propósitos analíticos se dividieron en tres grupos: a) los sistemas de pensiones, incluidos los planes de contribuciones al igual que los que no operan por este medio; b) las asignaciones en efectivo, los subsidios al desempleo y otras transferencias similares, y c) el bienestar social, que incluye los programas de bienestar infantil al igual que los programas para los impedidos y para los ancianos. Al estimar el subsidio en estos tres campos se computó únicamente el monto de las transferencias. Los componentes del capital no se tuvieron en cuenta, ya que constituían un porcentaje insignificante del subsidio global.

En los programas de nutrición, para estimar el subsidio se definieron tres tipos de "productos finales": a) el servicio de comidas (escolar principalmente), b) las asignaciones de alimentos, y c) otros programas.

⁴ Para una discusión más detallada de estos aspectos véase Taylor, 1986, cap. 1.

La estimación del gasto corriente en programas de nutrición se basó en la liquidación final del presupuesto de las instituciones que ejecutan dichos programas. Para valorar el costo del capital se utilizó un inventario físico de los centros educativos y el inventario de activos de otras instituciones que participan en los programas de nutrición.

Para estimar el subsidio habitacional se optó por un método diferente al aplicado en los casos anteriores. En este caso los subsidios se clasificaron en dos categorías: a) directos, y b) implícitos en las condiciones financieras. Los subsidios directos son los otorgados a través de la prestación de servicios gratuitos, viviendas gratuitas o transferencias de fondos para propósitos habitacionales. Este tipo de programas lo llevan a cabo el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Los subsidios implícitos consisten en la concesión de condiciones financieras favorables en los préstamos habitacionales. La importancia de este tipo de subsidios radica en que el sistema bancario en Costa Rica está nacionalizado, por lo que la influencia económica del sector público a través del sistema financiero es de vital importancia.⁵

En lo que se refiere al método de estimación, el subsidio directo es igual al gasto en que incurre el Estado al proveer viviendas y al otorgar transferencias para ese fin; el subsidio implícito, por su parte, es el resultante de multiplicar la diferencia entre la tasa de interés nominal cargada

⁵ Este estudio se concentra en la cartera de vivienda del sistema bancario nacional. También se consideran otras instituciones públicas que otorgan préstamos para vivienda, incluidos el Banco Popular de Desarrollo Comunal, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Seguros.

a los deudores y el costo efectivo de los fondos, por el monto de la cartera de vivienda de los acreedores.

El último grupo de programas considerado corresponde al abastecimiento de agua y depuración de aguas negras. El método de estimación del subsidio sigue los mismos principios antes señalados. Así, los gastos corrientes y de capital se estimaron utilizando la información del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, y los registros de diversas municipalidades encargadas de proporcionar estos servicios a sus comunidades.

Como en el caso del agua y el alcantarillado los beneficiarios realizan un pago directo por el servicio (en contraste con los otros casos aquí analizados), el subsidio se estimó deduciendo el monto de dichos pagos de los gastos corrientes y de capital.

4. La distribución del subsidio

El subsidio que recibe un hogar al consumir un bien o servicio es equivalente al subsidio por unidad multiplicado por el número de unidades que se han consumido. Por consiguiente, en los casos en que era pertinente, se especificaron la unidad de consumo y su correspondiente subsidio medio para cada programa.

En los casos en que se especificó una unidad de consumo, la asignación del subsidio se obtuvo al multiplicar el número de unidades consumidas por familia por su respectivo costo unitario. Esto ocurrió en educación, salud, pensiones, algunos programas nutricionales, agua y depuración de aguas negras. En otros casos, se aplicaron procedimientos *ad hoc* de asignación, basados en las características de los programas (Taylor, 1986, cap. II).

II

La dimensión y características de la pobreza antes de los beneficios de los programas sociales

1. El alcance de la pobreza absoluta

La proporción de familias costarricenses pobres en 1983 ascendía a 26% (cuadro 1). En general, la incidencia de la pobreza es mayor en las áreas rurales, donde un 34% de las familias se ubica por debajo de la línea de pobreza absoluta, en comparación con un 19% que se registra en las zonas urbanas.

La pobreza básica es la forma de pobreza ligeramente más importante. En efecto, un 53% de las familias pobres está por encima de la línea de pobreza extrema (la línea de costo de la canasta básica) pero su ingreso no les permite satisfacer enteramente sus necesidades no alimenticias. Con esto, la incidencia de la pobreza básica para el país en su totalidad es del 14% mientras que la incidencia de la pobreza extrema se estima en un 12%.

Puesto de otra forma, un 14% de las familias del país (o un 53% de las familias pobres) son incapaces de satisfacer por completo sus necesidades básicas con el ingreso que generan, pero al menos cuentan con recursos para satisfacer

sus necesidades de alimentación. Por otro lado, un 12% del total de familias (o un 47% de las familias pobres) no cuenta ni siquiera con recursos para adquirir la canasta básica.

Cuando se examinan las zonas urbana y rural por separado, la pobreza básica aún muestra mayor incidencia que la pobreza extrema. Sin embargo, la incidencia de ambas formas de pobreza es sistemáticamente mayor en las áreas rurales que en las ciudades, lo que queda reafirmado por el patrón de distribución de las familias pobres: un 60% de ellas se encuentra en las zonas rurales y tan sólo un 40% en las ciudades.

Si se comparan los niveles de ingreso, las familias pobres obtienen un ingreso medio total de 4 850 colones por mes (aproximadamente 105 dólares) en contraposición con el de 17 027 colones (aproximadamente 370 dólares) de las familias no pobres (cuadro 2). En otras palabras, el ingreso de las familias no pobres es, en promedio, más de tres veces superior al de las familias pobres. Esta disparidad es un poco mayor en las ciudades (cuatro a uno) que en las zonas rurales (menos de tres veces).

Cuadro 1
ESTIMACIONES DE LA POBREZA ABSOLUTA^a
POR NIVEL DE POBREZA Y REGION
(Porcentajes)

Indicador	País		Urbana		Rural	
Proporción de familias pobres	25.7	(100.0%)	19.0	(100.0%)	33.5	(100.0%)
Pobreza básica	13.7	53.3	10.6	55.8	17.5	52.2
Pobreza extrema	12.0	46.7	8.4	44.2	16.0	47.8
Distribución regional de las familias						
Todas las familias	100.0		54.5		45.5	
Todos los pobres	100.0		40.2		59.8	
Pobreza básica	100.0		42.1		57.9	
Pobreza extrema	100.0		38.0		62.0	
No pobres	100.0		59.5		40.5	

^a Antes de la concesión de los subsidios en programas sociales.

Cuadro 2
 INGRESO MENSUAL TOTAL Y PER CAPITA DE LAS FAMILIAS ^a POR NIVEL
 DE POBREZA Y REGION
 (Colones)

Grupo de ingreso	País	Urbana	Rural
Ingreso mensual total de la familia	14 029	17 623	9 724
Todos los pobres	4 850	5 165	4 639
Pobreza básica	6 258	6 894	5 796
Pobreza extrema	3 239	2 970	3 404
No pobres	17 027	20 538	12 322
Ingreso mensual per cápita por familia	3 743	4 871	3 393
Todos los pobres	875	962	817
Pobreza básica	1 147	1 272	1 056
Pobreza extrema	565	569	562
No pobres	4 736	5 785	3 198

^a Antes de la concesión de los subsidios en programas sociales

En general, el ingreso es más alto en las zonas urbanas que en las rurales, con la excepción del ingreso total de las familias en situación de extrema pobreza.

Por tipos de pobreza, las familias que afrontan la pobreza básica obtienen un ingreso mensual medio de 6 258 colones (aproximadamente 135 dólares), mientras que las que se encuentran en situación de pobreza extrema sólo ganan en promedio 3 239 colones (aproximadamente 70 dólares) al mes.

Las fuertes disparidades existentes en las zonas urbanas se reflejan en un ingreso de las familias en situación de extrema pobreza de sólo 2 970 colones (64 dólares al mes), esto es, menos del 15% del ingreso generado por las familias urbanas no pobres. Dado que las familias pobres tienden a ser más grandes que las familias no pobres, la diferencia de ingreso entre los pobres y los no pobres aumenta aún más cuando se comparan los niveles de ingreso familiar per cápita. En efecto, el ingreso medio per cápita de las familias pobres asciende a 875 colones al mes (aproximadamente 19 dólares) mientras que el de las familias no pobres es equivalente a 4 736 colones (103 dólares).

La desigualdad tanto urbana como rural también se acentúa. El ingreso per cápita de las familias urbanas no pobres es seis veces mayor que el obtenido por las familias pobres, mientras que el de las familias rurales no pobres es casi cuatro veces superior al de las familias pobres.

Con respecto a las brechas de pobreza, la diferencia de ingreso total mensual por familia asciende a 3 332 colones (72 dólares) (cuadro 3). En las zonas urbanas la diferencia es superior al promedio (3 944 colones), mientras que en las áreas rurales asciende a 2 921 colones. La misma relación se presenta en las estimaciones per cápita.

Hipotéticamente, para eliminar del todo la brecha de pobreza mediante la redistribución del ingreso, se requeriría que las familias no pobres transfirieran un 7% de su ingreso a las familias pobres. Considerando únicamente las ciudades, la transferencia requerida sería del 5%, en tanto que en las zonas rurales éste alcanzaría hasta un 12%.

Los resultados reflejados por la brecha de pobreza refuerzan las observaciones basadas en el recuento de las familias en situación de extrema pobreza. No sólo es mayor la incidencia de la pobreza en las áreas rurales, sino también su intensidad, medida en déficit de ingreso.

Al observar separadamente las brechas por tipos de pobreza, se aprecia cuán grave es la situación de las familias extremadamente pobres. Para el país en su conjunto, la brecha de extrema pobreza por familia es igual a 4 908 colones, en contraste con la de 1 954 colones correspondiente a las familias en situación de pobreza básica. Para suprimir la brecha de pobreza extrema se requeriría una transferencia de los no pobres equivalente a un 5% de su ingreso y para lograr

Cuadro 3
BRECHA DE POBREZA^a POR TIPO DE BRECHA Y REGION
(Colones corrientes y porcentajes)

Tipo de brecha	País	Urbana	Rural
Brecha de pobreza global al mes			
Promedio por familia	3 332.0	3 944.0	2 921.0
Promedio per cápita	498.0	556.0	443.0
Global (millones de colones) ^b	439.2	208.9	230.3
Global/Ingreso de los no pobres (%)	6.7	4.5	12.1
Brecha de pobreza básica al mes			
Promedio por familia	1 954.0	2 214.0	1 764.0
Promedio per cápita	220.0	247.0	204.0
Global (millones de colones) ^b	137.4	65.6	71.8
Global/Ingreso de los no pobres (%)	2.1	1.4	3.8
Brecha de pobreza extrema al mes^c			
Promedio por familia	4 908.0	6 138.0	4 156.0
Promedio per cápita	800.0	949.0	698.0
Global (millones de colones) ^b	301.8	143.3	158.5
Global/Ingreso de los no pobres (%)	4.6	3.1	8.3

^a Antes de la concesión de los subsidios en programas sociales.

^b Promedio por familia multiplicado por el número de familias en situación de pobreza, por nivel.

^c Estimado con respecto a la línea de pobreza básica (línea que separa los pobres de los no pobres).

lo mismo respecto de la brecha de pobreza básica la transferencia requerida sería de sólo 3%.

Vale la pena señalar un aspecto importante relacionado con los niveles de pobreza. Se recordará que el recuento de familias mostró que la mayoría de los pobres se encuentran en situación de pobreza básica. Sin embargo, de acuerdo con la brecha de pobreza, la intensidad de la pobreza sufrida por los extremadamente pobres es más del doble de la experimentada por los que se

encuentran en situación de pobreza básica. Para los efectos de la política social esta información es de gran importancia. Como se desprende de las cifras de la brecha de pobreza global, reducir (o suprimir) la pobreza extrema es altamente costoso (en términos económicos), pero es claro que el grado de pobreza sufrido por los extremadamente pobres es tan intenso que descuidar esta área puede poner en peligro la estabilidad del país.

III

Magnitud, composición y distribución del subsidio público en programas sociales

1. La magnitud y composición del subsidio público

El subsidio global en 1983 se calcula en 19 512 millones de colones, monto equivalente a un 16%

del producto interno bruto del país en el mismo año. Más de dos terceras partes de esta cifra global corresponden al subsidio otorgado en educación (39%) y en cuidado de la salud (38%), dos áreas prioritarias de la política social en Costa

Cuadro 4
 SUBSIDIO PÚBLICO Y SU COMPOSICIÓN POR PROGRAMAS Y REGIÓN, 1988
 (Millones de colones y porcentajes)

Categoría del programa	Millones de colones			Composición por programa			Composición por región		
	País	Urbano	Rural	País	Urbano	Rural	País	Urbano	Rural
<i>Total</i>	19 512	11 493	8 019	100.0	100.0	100.0	100.0	58.9	41.1
Educación	7 565	4 916	2 649	38.8	42.8	33.0	100.0	65.0	35.0
Salud	7 386	3 421	3 965	37.9	29.8	49.5	100.0	46.3	53.7
Alimentos y nutrición	1 039	384	655	5.3	3.3	8.2	100.0	37.0	63.0
Seguridad social	463	243	220	2.4	2.1	2.7	100.0	52.5	47.5
Vivienda	1 262	1 133	129	6.4	9.9	1.6	100.0	89.8	10.2
Agua y depuración aguas negras	1 797	1 396	401	9.2	12.1	5.0	100.0	77.7	22.1

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Rica. Le siguen en orden de importancia los subsidios otorgados en el suministro de agua y depuración de aguas negras y en vivienda, en tanto que un 5% corresponde a alimentación y nutrición y únicamente un 2% al subsidio en programas de seguridad social (cuadro 4).

Si se observa la distribución regional del subsidio global, tres quintas partes se asignan a las ciudades y el resto a las áreas rurales. En particular, los programas de salud y de alimentación y nutrición benefician en su mayor parte a las zonas rurales. A la inversa, los programas de vivienda y de agua y depuración de aguas negras son básicamente urbanos. En el caso de la educación, dos terceras partes del subsidio se asignan a las zonas urbanas, lo cual se debe fundamentalmente a la elevada proporción de recursos asignada a la educación superior en dichas áreas.

En cuanto a la composición de los subsidios públicos por programa (cuadro 5), en el área de la educación casi un 60% del subsidio corresponde a la educación primaria y secundaria mientras que una tercera parte la absorbe la educación superior. Las familias rurales se benefician de manera importante del subsidio otorgado a la educación primaria (58%), pero el subsidio que se da a la educación secundaria y superior beneficia principalmente a las familias urbanas. Al respecto, debe tenerse en cuenta que una gran proporción de las instituciones de enseñanza secundaria y todas las universidades están ubicadas en las ciudades. El caso de las escuelas técnicas

de enseñanza secundaria constituye una excepción ya que muchos de estos colegios (colegios de educación agrícola) están ubicados en áreas rurales.

El subsidio familiar en los programas de salud consiste en un 90% en gastos en medicina curativa, principalmente hospitalización. Más de la mitad de este subsidio lo reciben las familias rurales, de manera que si se considera que sólo un 46% de las familias vive en zonas rurales, el subsidio por familia que éstas reciben tiende a ser mayor que el de las familias urbanas.

El subsidio en los programas de alimentación y nutrición se otorga principalmente en la forma de servicio de comidas (72%), en su mayoría a las escuelas primarias. Además, cerca de dos terceras partes de los recursos gastados en esta área se asignan a las áreas rurales.

El subsidio en programas de seguridad social, como ya se mencionó, es el más pequeño. Consiste principalmente en las pensiones del régimen no contributivo (60%) y los programas de seguridad social (37%). La distribución de los gastos en el área de la seguridad social favorece levemente a las familias urbanas, pero la mayor parte de las pensiones del régimen no contributivo la reciben familias rurales. Esto tiende a contrarrestar la menor cobertura de los sistemas contributivos en las zonas rurales que en las ciudades.

El subsidio en vivienda es predominantemente financiero y urbano: el 96% proviene de las menores tasas de interés cargadas por el sis-

Cuadro 5
SUBSIDIO PUBLICO ANUAL POR PROGRAMAS Y REGION
(Millones de colones y porcentajes)

Categoría del programa	País	%	Urbano	%	Rural	%
<i>Total</i>	19 512	100.0	11 493	100.0	8 019	100.0
Educación	7 565	100.0	4 916	100.0	2 649	100.0
Preescolar	333	4.4	221	4.5	114	4.3
Primaria y especial	2 580	34.1	1 077	21.9	1 491	56.3
Secundaria	1 853	24.5	1 209	24.6	644	24.3
Académica	1 263	16.7	949	19.3	315	11.9
Técnica	590	7.8	260	5.3	329	12.4
Superior	2 534	33.5	2 301	46.8	244	9.2
Capacitación profesional	265	3.5	108	2.2	156	5.9
Salud	7 387	100.0	3 421	100.0	3 965	100.0
Curativa	6 588	89.2	3 072	89.8	3 517	88.7
Consulta	2 231	30.2	1 067	31.2	1 166	29.4
Hospitalización	4 357	59.0	2 005	58.6	2 351	59.3
Preventiva	798	10.8	349	10.2	448	11.3
Directa	606	8.2	281	8.2	325	8.2
General	192	2.6	68	2.0	123	3.1
Alimentación y nutrición	1 039	100.0	243	100.0	220	100.0
Servicios de comidas	747	71.9	266	69.4	482	73.6
Asignaciones de alimentos	231	22.2	88	22.3	143	21.8
Otros	61	5.9	30	7.8	30	4.6
Seguridad social						
Pensiones del régimen contributivo	277	59.9				
Seguridad social (niños y ancianos)	172	37.2	128	52.7	44	20.0
Asistencia directa	14	2.9	9	3.7	5	2.3
Vivienda	1 262	100.0	1 396	100.0	401	100.0
Subsidio (financiado) implícito	1 215	96.3	1 099	97.0	117	90.7
Subsidio directo	47	3.7	34	3.0	12	9.3
Agua y depósito de aguas	1 797	100.0	1 396	100.0	401	100.0
Agua	1 619	90.1	1 199	85.9	401	100.0
Depuración de aguas negras	178	9.9	197	14.1	—	—

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

tema bancario nacional y otras instituciones públicas a los préstamos habitacionales; el 90% de este subsidio beneficia a las familias urbanas. Es claro que esta política de subsidios financieros es posible por la existencia de un sistema bancario nacionalizado. Por otra parte, no debe sorprender que este subsidio se concentre en las zonas urbanas, ya que las necesidades impuestas por el proceso de urbanización al igual que la mayor capacidad de pago de las familias urbanas, tienden a forzar a las instituciones financieras a que asignen más recursos a las ciudades.

2. La distribución del subsidio por nivel de pobreza

Una tercera parte de los subsidios públicos en programas sociales beneficia a las familias pobres (cuadro 6). Dado que la proporción de familias pobres es de un 26%, el subsidio que reciben en promedio es superior al de los no pobres. En efecto, el subsidio incrementa el ingreso de las familias pobres en 4 187 colones por mes en comparación con 3 625 colones otorgados a los no pobres. El subsidio global medio al mes se estima

Cuadro 6
ASIGNACION DEL SUBSIDIO PUBLICO ANUAL ENTRE POBRES Y NO POBRES, POR PROGRAMAS
(Colones y porcentajes)

Programa y grupo de ingreso	Subsidio total (millones)	%	Subsidio medio por familia beneficiada
Todos los programas	19 512	100.0	43 596
Todos los pobres	6 253	32.0	—
Pobreza básica	3 293	16.9	50 220
Pobreza extrema	2 960	15.1	50 940
No pobres	13 259	68.0	41 924
Educación	7 565	100.0	26 832
Todos los pobres	2 100	27.8	—
Pobreza básica	1 213	16.0	26 664
Pobreza extrema	887	11.8	22 212
No pobres	5 465	72.2	27 816
Salud	7 386	100.0	16 404
Todos los pobres	2 764	37.4	—
Pobreza básica	1 352	18.3	29 868
Pobreza extrema	1 412	19.1	24 216
No pobres	4 622	62.6	14 124
Alimentación y nutrición	1 039	100.0	4 356
Todos los pobres	584	56.2	—
Pobreza básica	266	25.6	6 756
Pobreza extrema	318	30.6	4 956
No pobres	455	43.8	3 288
Seguridad social	463	100.0	...
Todos los pobres	305	65.9	...
Pobreza básica	115	24.8	...
Pobreza extrema	190	41.1	...
No pobres	158	34.1	...
Vivienda	1 262	100.0	32 956
Todos los pobres	144	11.4	28 416
Pobreza básica	144	11.4	28 416
Pobreza extrema	—	—	—
No pobres	1 118	88.6	32 832
Agua y depuración de aguas	1 797	100.0	5 256
Todos los pobres	356	19.8	—
Pobreza básica	203	11.3	4 236
Pobreza extrema	153	8.5	4 560
No pobres	1 441	80.2	5 544

Fuente: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

en 3 633 colones, y es equivalente a más de una cuarta parte del ingreso familiar medio del país.

Dentro de las familias pobres, el subsidio se distribuye en proporciones muy uniformes: 53% para las familias en situación de pobreza básica y 47% para las que vivían en condiciones de pobreza extrema. Estas participaciones son equivalentes a las proporciones en que se distribuye la pobreza total entre básica y extrema de modo que el subsidio promedio por familia de ambos estratos prácticamente no difiere.

Más de una cuarta parte del subsidio en educación la reciben los pobres, resultando más favorecidos los que se encuentran en situación de pobreza básica. Por niveles educacionales, se ha estimado que un 42% de los beneficiados en la educación superior provienen de los dos deciles de familias más adineradas; lo contrario se observa en la educación primaria. En la educación secundaria, los beneficiarios se concentran principalmente en los grupos de clase media (Trejos y Elizalde, 1985, p. 38).

El porcentaje de los gastos en salud asignado a los pobres (37%) sobrepasa la proporción estimada de familias pobres, de manera que el subsidio en salud por familia pobre beneficiada resulta en promedio aproximadamente 50% mayor que el de los no pobres.

Los subsidios en alimentación y nutrición y en seguridad social están principalmente orientados hacia las familias de bajos ingresos. Aproximadamente dos terceras partes de los gastos en estos rubros benefician a las familias pobres, y actúan como programas de apoyo al ingreso. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que estos programas constituyen las menores categorías de subsidios aquí examinadas.

Los subsidios en vivienda, agua y depuración de aguas se sitúan en el extremo opuesto. Estos programas se han diseñado básicamente para los no pobres. Las familias pobres obtienen sólo un 11% del subsidio en vivienda y un 20% del subsidio en agua y depuración de aguas. Peor aún, nada del primer subsidio y sólo un 9% del último, llega a los que se encuentran en situación de pobreza extrema.

De todos los programas sociales aquí examinados el de vivienda acarrea el mayor subsidio por familia beneficiada, de manera que el tamaño relativamente pequeño de este programa se debe naturalmente al escaso número de beneficiarios.

IV

La dimensión y características de la pobreza después de los beneficios de los programas sociales

1. El subsidio público y el ingreso

Para valorar correctamente el efecto del subsidio en el ingreso debe utilizarse el mismo grupo de control antes y después del beneficio. En otras palabras, después de incorporado el subsidio deben obtenerse los nuevos niveles de ingreso de

los mismos grupos definidos en la situación anterior al beneficio, con el fin de asegurar que las comparaciones de ingreso se hagan sobre bases compatibles.

Las estimaciones así obtenidas se presentan en los cuadros 7 y 8. Considerando el país en su totalidad, el subsidio incrementa el ingreso fami-

Cuadro 7
INGRESO MENSUAL DE LOS POBRES URBANOS EN LA SITUACION DE PREBENEFICIO
Y DE LOS NO POBRES CON Y SIN EL SUBSIDIO PUBLICO
(Colones y porcentajes)

Grupo de ingreso	Promedio sin subsidio	Ingreso con subsidio	Cambio absoluto	Porcentajes
Ingreso familiar total al mes	17 623	21 789	4 166	23.6
Todos los pobres	5 165	9 516	4 351	84.2
Pobreza básica	6 894	11 299	4 405	63.9
Pobreza extrema	2 970	7 253	4 283	144.2
No pobres	20 538	24 661	4 123	20.1
Ingreso familiar per cápita al mes	4 871	5 092	1 031	21.2
Todos los pobres	962	1 865	903	93.9
Pobreza básica	1 272	2 118	846	66.5
Pobreza extrema	569	1 544	975	171.4
No pobres	5 785	6 847	1 062	18.4

Cuadro 8
 INGRESO MENSUAL DE LOS POBRES RURALES EN LA SITUACION DE PREBENEFICIO
 Y DE LOS NO POBRES CON Y SIN EL SUBSIDIO PUBLICO
 (Colones y porcentajes)

Grupo de ingreso	Promedio sin subsidio	Ingreso con subsidio	Cambio absoluto	Porcentajes
Ingreso total familiar al mes	9 724	12 717	2 993	30.8
Todos los pobres	4 639	8 715	4 076	87.9
Pobreza básica	5 796	9 899	4 103	70.8
Pobreza extrema	3 404	7 451	4 047	118.9
No pobres	12 322	14 761	2 439	19.8
Ingreso familiar per cápita al mes	2 393	3 049	656	27.4
Todos los pobres	817	1 630	813	99.5
Pobreza básica	1 056	1 919	863	81.7
Pobreza extrema	562	1 322	760	135.2
No pobres	3 198	3 774	576	18.0

liar mensual total en más de una cuarta parte (3 633 colones). Tanto en términos absolutos como relativos los pobres son el grupo mucho más favorecido: su ingreso familiar total medio se incrementa en 4 187 colones en comparación con los 3 625 colones en que aumenta el de los no pobres. Estos recursos representan un 86% del ingreso familiar originalmente obtenido por los pobres y un 18% del de los no pobres. Como era de esperar, el mayor efecto relativo lo experimentan los extremadamente pobres, cuyo ingreso aumenta a más del doble.

En cifras per cápita, en general el efecto relativo del subsidio es muy similar al que produce en el ingreso total, pero en el caso de los pobres se acentúa. Mientras que el promedio general per cápita aumenta en aproximadamente una cuarta parte y el de los no pobres en un 18%, el ingreso per cápita de los pobres se incrementa en más de una vez y media. Por otra parte, en términos absolutos, el subsidio familiar per cápita correspondiente a los pobres es inferior al promedio. Este resultado se explica por el mayor tamaño de las familias pobres en comparación con las no pobres. A nivel regional, el ingreso complementario recibido por las familias urbanas (4 166 colones) es muy superior al recibido por las familias rurales (2 993 colones). El mismo contraste se manifiesta si este ingreso se mide per cápita. Es importante destacar que mientras esta disparidad en el ingreso adicional proporcionado a las familias rurales y urbanas es menor

entre los pobres, los no pobres muestran desigualdades muy fuertes. De esto se desprende que en la asignación global de los gastos en programas sociales no se establece una distinción regional apreciable en el caso de las familias pobres, pero sí en el de las no pobres.

2. Estimaciones de la pobreza

Los efectos que produce en la pobreza la política de subsidios descrita son considerables (cuadro 9A). Después de incluir el subsidio, todas las familias se reclasificaron de acuerdo con los parámetros de pobreza absoluta definidos anteriormente.

Cuando se considera el subsidio en su totalidad la proporción de familias pobres en el país declina de un 26% a sólo un 10%.

La mayor reducción tiene lugar en la pobreza extrema, cuyo nivel baja a un 3%. Como consecuencia, la composición de la pobreza global también cambia. La pobreza básica, que representaba el 53% de las familias pobres ahora se eleva a 70%, correspondiendo el resto a la pobreza extrema.

Regionalmente, la incidencia de la pobreza disminuye más en las zonas rurales, donde ahora se estima que sólo un 12% de las familias son pobres. Similarmente, en estas áreas la importancia relativa de la pobreza básica es ahora superior al promedio nacional.

En las ciudades, un 8% de las familias se

Cuadro 9 A
ESTIMACIONES DE LA POBREZA ABSOLUTA ANTES Y DESPUES DEL SUBSIDIO PUBLICO
POR NIVEL DE POBREZA Y REGION
(Porcentajes)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Proporción de familias pobres	25.7	9.8	19.0	7.7	33.4	12.3
Pobreza básica	13.7	6.9	10.6	5.0	17.5	9.0
Pobreza extrema	12.0	2.9	8.4	2.7	16.0	3.3
Distribución regional de las familias						
Todas las familias	100.0	100.0	54.4	54.5	45.5	45.5
Todos los pobres	100.0	100.0	40.2	42.9	59.8	57.1
Pobreza básica	100.0	100.0	42.1	40.2	57.9	59.8
Pobreza extrema	100.0	100.0	38.0	49.3	62.0	50.7
No pobres	100.0	100.0	59.5	55.8	40.5	44.2

registra bajo la línea de pobreza, comparado con el 19% obtenido al excluirse el subsidio. Cerca de dos terceras partes de estas familias están en situación de pobreza básica.

Con relación a la distribución regional de las familias, la proporción de pobres urbanos aumenta levemente al incluirse el subsidio. Esto se debe al mayor porcentaje de pobres que viven las condiciones de pobreza extrema en las ciudades. En efecto, en las nuevas circunstancias, la mitad de las familias que sufren de extrema pobreza habitan en las ciudades en comparación con una tercera parte que se registró originalmente.

La apreciable reducción de la *pobreza extrema* (cuadro 9A) debe interpretarse con precaución. Como se recordará, la línea de pobreza es igual al costo de la canasta básica, lo que significa que las familias ubicadas debajo de esta línea no generan ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades de nutrición. Lo que requieren, por lo tanto, es más alimento o dinero extra para comprarlo. Sin embargo, la mayoría de los programas sociales aquí analizados proporcionan ingreso en especie: educación, salud, agua o vivienda, por ejemplo. Únicamente dos categorías de programas —seguridad social y alimentación y nutrición— proporcionan dinero o alimentos a las familias y son, sin embargo, los más pequeños. Más aún, si se observa detenidamente, dentro de estas categorías, sólo el servicio de comidas, las asignaciones de alimentos y las pensiones del régimen no contributivo son renglones que sirven

directamente al propósito de mejorar de inmediato el consumo de alimentos de las familias en extrema pobreza. Por lo tanto, a pesar de que la inclusión del subsidio global eleva el ingreso de gran número de familias por encima de la línea de pobreza extrema, si dichas familias no pueden transar los beneficios recibidos del Estado por dinero o alimentos, podría pensarse que en muchos casos la condición que originalmente las clasificó en pobreza extrema aún sigue siendo válida, es decir, que aún no son capaces de adquirir la canasta básica de alimentos.

Para precisar este punto se estimó, por una parte, el ingreso familiar de los extremadamente pobres, considerando únicamente las transferencias en efectivo y alimentos y, por otra, el ingreso de los que registran pobreza básica (incluidos los de extrema pobreza que hayan logrado superar esta condición mediante transferencias en efectivo y alimentos), tomando en cuenta el subsidio en su totalidad. Posteriormente se calculó la incidencia de la pobreza resultante de este ajuste (cuadro 9B).

Al restringirse a los rubros señalados, la pobreza total siempre disminuye en las mismas proporciones anteriores, vale decir, en el conjunto del país cae a un 10%, en el área urbana a un 8% y en el área rural a un 12%. Sin embargo, la composición de esta pobreza experimenta un cambio radical. En efecto, en este caso la pobreza extrema nacional se reduce a un 9% en lugar del 3% logrado con la totalidad del subsidio, mientras en las áreas urbana y rural disminuye a 6%

Cuadro 9 B^a
ESTIMACIONES DE LA POBREZA ABSOLUTA ANTES Y DESPUES DEL SUBSIDIO PUBLICO
POR NIVEL DE POBREZA Y REGION
(Porcentajes)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Proporción de familias pobres	25.7	9.8	19.0	7.7	33.4	12.3
Pobreza básica	13.7	0.7	10.6	1.3	17.5	-
Pobreza extrema	12.0	9.1	8.4	6.4	16.0	12.3
Distribución regional de las familias						
Todas las familias	100.0	100.0	54.4	54.5	45.5	45.5
Todos los pobres	100.0	100.0	40.2	42.7	59.8	57.3
Pobreza básica	100.0	100.0	42.1	96.8	57.9	3.2
Pobreza extrema	100.0	100.0	38.0	38.4	62.0	61.6
No pobres	100.0	100.0	59.5	55.8	40.5	44.2

^a En este caso, para estimar los efectos del subsidio en el ingreso de las familias en extrema pobreza se consideraron únicamente las transferencias en efectivo y alimentos; para las familias en situación de pobreza básica (incluidas aquellas en extrema pobreza que hayan logrado superarla con transferencias en efectivo y alimentos) se tuvo en cuenta el subsidio en su totalidad.

y 12% respectivamente, en lugar del 3% obtenido en ambas áreas con el subsidio global. En otras palabras, seis puntos de la reducción de la pobreza extrema nacional registrada con el subsidio global, se deben a rubros que no implican transferencias en efectivo o alimentos, y que no necesariamente son susceptibles de transarse en el mercado.

Por otra parte, la pobreza básica es la que manifiesta ahora una fuerte caída. En el país en su conjunto se reduce a un 0.7%, en tanto que desaparece totalmente en el área rural y disminuye a un 1% en las ciudades. Este resultado es natural, ya que al restringirse el criterio de superación de la pobreza extrema, muchas de las familias que en los cálculos anteriores pasaban la línea de pobreza extrema pero no la de pobreza básica, se quedan ahora rezagadas en la pobreza extrema, de modo que la pobreza básica se torna menos abundante.

En conclusión, el resultado principal del ejercicio, es decir, la drástica reducción de la magnitud de la pobreza global por la vía del suministro estatal de servicios básicos a la población costarricense se mantiene, aun si el criterio de superación de la pobreza extrema es el acceso a las transferencias en efectivo y alimentos. El punto que debe resaltarse en la segunda estimación es que para combatir la pobreza extrema se requieren transferencias y programas de seguridad

social muy bien definidos, es decir, con una dirección precisa. Es necesario reconocer que la superación de la condición que confina a las familias a la extrema pobreza, es requisito indispensable para lograr que ellas hagan un uso eficaz del resto de los servicios que provee el Estado.

En el cuadro 10 se presenta el ingreso medio estimado después de reordenar a las familias de acuerdo con su nuevo estatus, asignando a todas el subsidio global.⁶ En general, el subsidio eleva los niveles de ingreso medio de todas las familias, a excepción de las urbanas que viven en situación de pobreza básica. Este mejoramiento indica que no sólo la incidencia de la pobreza se ha reducido sino también su intensidad, lo cual se hará más evidente cuando se analice la brecha de pobreza.

La diferencia de ingreso entre los pobres y los no pobres no denota cambios significativos al introducirse el subsidio. Sin embargo, entre los que viven en situaciones de pobreza extrema y de pobreza básica, esa diferencia declina hasta cierto punto, principalmente por el incremento del ingreso de los primeros.

Si se examina la intensidad de la pobreza, se observa que al incluirse el subsidio disminuye la

⁶ Todas las estimaciones que siguen utilizan la totalidad del subsidio, independientemente del grado de pobreza.

Cuadro 10
INGRESO MENSUAL TOTAL FAMILIAR Y PER CAPITA EN SITUACIONES DE
PRE Y POST SUBSIDIO PUBLICO POR NIVEL DE POBREZA Y REGION
(Colones)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Ingreso mensual familiar total	14 029	17 662	17 623	21 789	9 724	12 717
Todos los pobres	4 850	5 497	5 165	5 440	4 639	5 540
Pobreza básica	6 258	6 263	6 894	6 598	5 796	6 037
Pobreza extrema	3 239	3 720	2 970	3 248	3 404	4 179
No pobres	17 027	18 982	20 538	23 157	12 232	13 722
Ingreso mensual per cápita	3 743	4 604	4 871	5 902	2 393	3 049
Todos los pobres	875	982	962	1 030	817	945
Pobreza básica	1 147	1 137	1 272	1 245	1 056	1 062
Pobreza extrema	565	624	569	622	562	626
No pobres	4 736	4 997	4 785	6 309	3 198	3 344

Cuadro 11
BRECHAS DE POBREZA ANTES Y DESPUES DEL SUBSIDIO PUBLICO, POR TIPO DE
BRECHA Y REGION
(Colones corrientes y porcentajes)

	País		Urbana		Rural	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Brecha de pobreza global al mes						
Promedio por familia	3 332	2 732	3 944	3 678	2 921	2 020
Promedio per cápita	489	382	556	488	443	315
Global (millones de colones) ^a	439.2	137.2	208.9	79.3	230.3	57.9
Global/Ingreso no pobres (%)	6.7	1.6	4.5	1.3	12.1	2.1
Brecha de pobreza básica al mes						
Promedio por familia	1 954	1 920	2 214	2 510	1 764	1 523
Promedio per cápita	220	234	247	272	204	298
Global (millones de colones) ^a	137.4	67.4	65.6	35.4	71.8	32.0
Global/Ingreso no pobres (%)	2.1	0.8	1.4	0.6	3.8	1.2
Brecha de pobreza extrema al mes						
Promedio por familia	4 908	4 603	6 138	5 860	4 156	3 381
Promedio per cápita	800	763	949	896	693	634
Global (millones de colones) ^a	301.8	69.8	143.3	43.9	158.5	25.9
Global/Ingreso no pobres (%)	4.6	0.8	3.1	0.7	8.3	0.9

^aPromedio por familia multiplicado por el número de familias pobres por nivel.

brecha de pobreza por familia, de 3 332 colones a 2 732 colones, y medida per cápita, de 489 colones a 382 colones (cuadro 11). La reducción de la brecha por familia y per cápita puede no resultar muy impresionante, sin embargo, el monto en que declina la brecha global es considerable. Esta pasa de 439 millones de colones sin

el subsidio a 137 millones con el subsidio, es decir, se reduce en más de dos tercios.

La brecha de pobreza global es sensible a los cambios tanto en el ingreso medio de los pobres como en el número de familias pobres, de manera que el hecho de que la reducción relativa de las brechas globales estimadas sea mayor que

la caída de sus respectivas brechas por familia o per cápita, indica que la reducción del número de familias pobres es el factor más importante de la disminución de las brechas de pobreza globales. Por otra parte, repitiendo el ejercicio anterior, si se pretendiera eliminar la brecha de pobreza nacional mediante transferencias de los no pobres, éstos tendrían que contribuir con un 2% de su ingreso; el monto resultante tendría que dividirse en partes iguales para eliminar la brecha tanto de pobreza extrema como de po-

breza básica. Asimismo, suponiendo que las brechas de pobreza regionales fueran a eliminarse mediante transferencias intrarregionales de los no pobres, se estima que para lograr ese objetivo bastaría con un 1% del ingreso de éstos en las zonas urbanas y un 2% en las áreas rurales. En estas últimas, la mayor parte de estos recursos serían necesarios para cubrir el déficit de pobreza básica, mientras que en las ciudades, se requerirían principalmente para atender las necesidades de los extremadamente pobres.

Conclusiones

Los resultados obtenidos en este trabajo permiten afirmar que el sector público en Costa Rica ha desempeñado un papel crucial en la atención de los grupos aquejados de pobreza, a través de los programas sociales que administra. Ya sea implícita o explícitamente, ha existido en la sociedad costarricense gran preocupación por la población marginada. Los recursos asignados por el Estado a este grupo contribuyen a satisfacer sus necesidades fundamentales, mejoran su capacidad de generación de ingresos, introducen una noción de justicia social y reducen las presiones sociales. Numerosos ensayos científico-sociales se han dedicado a explicar la conformación y estabilidad de la sociedad costarricense, la que se basa en principios de coexistencia más avanzados que los de otras sociedades de la misma región. Este trabajo ha mostrado que los esfuerzos realizados por la sociedad costarricense para garantizar a sus ciudadanos un adecuado nivel de educación, de servicios de salud, alimentación, agua y otros servicios básicos, son elementos concretos que coexisten con la práctica de la democracia en este país y por lo tanto constituyen parte esencial de sus fundamentos materiales.

Pese a lo anterior, los resultados de este trabajo revelan también metas insatisfechas en varias áreas. La existencia de familias que enfrentan la pobreza extrema es una de ellas. Las estadísticas muestran una reducción de la incidencia de la pobreza extrema gracias a la acción del Estado, pero detrás de las cifras está la realidad de miles de costarricenses que no logran satisfacer plenamente sus necesidades de alimentación.

De modo similar, la concentración de los gastos en educación superior en las familias de altos ingresos; la concentración del subsidio habitacional en manos de los no pobres frente a la existencia de un alto déficit de viviendas; y la gran diferencia de ingreso entre los pobres y los no pobres, son otros aspectos que requieren atención especial. Afortunadamente, la paciencia de que dieron muestra los costarricenses durante la grave crisis económica que se desató a comienzos de los años ochenta, al igual que su entusiasta respuesta en las tres elecciones nacionales posteriores a la crisis, han demostrado su confianza en que estos problemas pueden tratarse dentro del marco del sistema político, social y económico vigente en el país.

En años recientes, en función de la filosofía del libre mercado, se ha desatado una campaña agresiva en contra del sector público. Esta posición, sostenida ciertamente en favor de la eficiencia, puede conducir a un desenlace extremo que atente contra los principios de coexistencia que han destacado a la sociedad costarricense en el mundo en desarrollo. Pero además de esto, no debe olvidarse, como lo muestra la experiencia examinada por el Banco Mundial en su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1990, que la inversión y el gasto público en los campos que se han analizado en este trabajo, son indispensables para garantizar un aumento de la eficiencia mediante el mejoramiento de la productividad del trabajo.

Innegablemente, el papel del Estado costarricense debe redefinirse en busca de la eficiencia económica. Sin embargo, dadas las circunstancias

de cambio del pensamiento social por las que atravesamos, son aconsejables la reflexión y la prudencia en la introducción de modificaciones a la estructura económico-social. Confiamos en

que la acumulación de pruebas como la presentada en este artículo, contribuya a la elaboración de un enfoque sensato respecto a las responsabilidades futuras del Estado en Costa Rica.

Bibliografía

- Banco Mundial (1989): *Informe sobre el desarrollo mundial 1988*, Nueva York, Oxford University Press, junio.
- _____ (1990): *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Nueva York, Oxford University Press, junio.
- Beckerman, W. (1985): *Poverty and the Impact of Income Maintenance Programmes : Case Studies of Australia, Belgium, Norway and Great Britain*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1981): *La Política fiscal como instrumento para modificar la distribución del ingreso. Una aproximación metodológica*, México, D.F.
- Gillespie, W. (1980): *The Redistribution of Income in Canada*, Ottawa, CAGE Publishing Limited.
- Kakwani, N. (1980): *Income, Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*, Nueva York, Oxford University Press.
- Mata L. y S. Murillo (1980): *Canasta básica de los costarricenses*, Revista Médica, San José de Costa Rica, Hospital Nacional de los Niños.
- Meerman, J. (1979): *Public Expenditure in Malasya. Who Benefits and Why*, A World Bank Research Publication, Londres, Oxford University Press.
- Mohan, Rakesh (1984): *An Anatomy of the Distribution of Urban Income. A Tale of two Cities in Colombia*, Documento de trabajo del personal del Banco Mundial, N° 650, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Musgrave, R.A. (1968): *Teoría de la hacienda pública*, Madrid, McGraw Hill Book Co.
- Prebisch, R. (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Selowsky, M. (1979): *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, A World Bank Research Publication, Nueva York, Oxford University Press.
- Taylor, M. (1986): *Poverty and Public Expenditure on Social Programs*, tesis de maestría, Ottawa, Carleton University.
- Trejos, J.D. (1983): *La distribución del ingreso de las familias costarricenses: algunas características en 1977*, San José de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Trejos, J.D. y E. Elizalde (1985): *Costa Rica: la distribución del ingreso y el acceso a los programas de carácter social*, Documento de trabajo, N° 90, San José de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.