

FORM DOCPAL ARCH 14-22-77

2190 02 5719 23-2-78
 NACCESO NISIS Fecha recepción

ARCHIVO DE DOCUMENTOS
 Original NO SALE de DOCPAL.
 INSTRUCCIONES PARA EL COMPLETADOR

Resumen Resumen SOLO NO HACER
 informativo indicativo indización NADA

Instruc. espec.:

CATALOGACION: a m c repit
 Libros: fecha publ: No. pág:

DOCPAL
 CELADE

IV. MEDICION DE LA POBREZA Y SUS DIFERENTES NIVELES *en CR*

Dentro del marco teórico presentado en la primera parte de este trabajo al elaborar conceptualmente nuestro objeto de estudio, presentamos ahora el análisis que describe las principales características socio-demográficas de los estratos pobres dentro de la sociedad costarricense.

Para una mejor comprensión del análisis que se presenta, así como para una mayor claridad respecto a los límites y posibilidades de la información que se maneja, se mencionan previamente las principales características de la muestra y la forma de captar los principales datos, algunas decisiones técnicas en la construcción de los mismos, así como los criterios que utilizaremos para la medición de la pobreza.

1. La fuente de datos, unidad de análisis y registro de familias

La fuente principal de nuestros datos será la Encuesta de Hogares por muestreo efectuada entre julio de 1966 y junio de 1967. La cobertura nacional de la misma nos hizo preferirla a la que se realiza en el año 1971 para el área urbana, dado el carácter preponderantemente rural del fenómeno de la pobreza en América Latina. Frente a otras fuentes alternativas de datos, como son las muestras de los Censos de Población de 1963 y de 1973, la Encuesta que escogimos tiene la ventaja de haber consultado ingresos a los Asalariados y a los Empleadores y Trabajadores por cuenta propia, mientras los Censos sólo lo han hecho para los Asalariados. Sin embargo, cuando alguna información demográfica relevante no se encontró en la Encuesta mencionada, como por ejemplo, datos que permitieran estimar la mortalidad infantil según tramos de ingresos, se recurrió a la muestra del Censo de Población de 1973, haciéndose la estimación para familias cuyo jefe

es asalariado. Por último, alguna información sobre consumo de las familias según sus niveles de ingresos se toman del trabajo de Céspedes, publicado por la Universidad de Costa Rica.^{57/}

La información contenida en la Encuesta de Hogares escogida fue recogida durante 52 semanas, entre los meses de julio/66 y junio/67, lo que "asegura que en las estimaciones finales quedan incluidos los cambios estacionales que se puedan presentar en las características de la población, especialmente en lo que a mano de obra se refiere".^{58/}

El universo para esta muestra estuvo formado por todas las unidades de vivienda u hogares del país, excluyéndose las "viviendas colectivas", compuestas principalmente por aquellos lugares en que las personas viven colectivamente por razones disciplinarias, de salud, educación, religiosas, militares, etc., en los que también se incluyen los hoteles y las pensiones con más de cinco personas alojadas. Esto significa dejar fuera a sólo el 1,2 por ciento de la población según los datos del Censo de Población de 1963.

La Dirección de Estadística estimó adecuado fijar el tamaño de la muestra en unos 10 000 hogares, lo que significó tomar un hogar por cada veinticinco existentes.

El diseño de la muestra utilizado consistió en una muestra de probabilidades seleccionada en varias etapas, en la que las unidades primarias han estado constituidas por los distritos, las de segundo orden por los segmentos censales y las de tercer orden por las unidades de vivienda. La selección en cada una de las etapas se ha hecho con "probabilidad proporcional al tamaño", esto es, según la cantidad de viviendas existentes, primero en los distritos y luego en cada uno de los segmentos, tomando estos datos del Censo de Vivienda de 1963.

^{57/} Céspedes, V.H., "Costa Rica: La Distribución del Ingreso y el Consumo de Algunos Alimentos", Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Economía y Estadística, N° 45, año 1973.

^{58/} Cf., Dirección General de Estadísticas y Censos, Costa Rica, "Encuesta de Hogares por Muestreo, Julio de 1966 a Junio de 1967", diciembre, 1968; "Manual de Mano de Obra", Costa Rica, junio, 1966; "Manual para la Tarjeta de Registro de Hogares", Costa Rica, junio, 1966; y "Manual de Crítica y Codificación", Costa Rica, febrero, 1970.

No hay duda entonces, que con excepción de esos casos particulares y dada nuestra unidad de análisis prioritaria, el ingreso que nos interesa es el que corresponde a dicha unidad, esto es, el ingreso familiar. De las dos medidas de ingreso familiar mencionadas, el familiar per cápita pareciera medir con mayor rigurosidad la situación de la familia, atento que lleva en cuenta el número de miembros que satisfacen sus necesidades con el monto de ingreso reunido por el grupo familiar.

Sin embargo, esta mayor rigurosidad atribuida al ingreso familiar per cápita requiere de ciertas especificaciones en la información, que no siempre se tienen en cuenta. La primera de ellas es que la estructura por edades condiciona el tipo y magnitud del consumo de los diferentes miembros de la familia y por lo tanto un mismo ingreso familiar puede satisfacer más o menos necesidades básicas según las edades de esos miembros familiares. La segunda especificación se refiere al requerimiento adicional decreciente de recursos por parte de cada nuevo miembro familiar que se vaya agregando. Esto es, la infraestructura del hogar y lo que podría llamarse "economías de escala" del consumo^{62/} hacen que las demandas por consumo de cada nuevo miembro familiar sea menor que la unidad.

Puede argumentarse, con fundamento, que pese a esa falta de especificaciones, el ingreso familiar per cápita es una medida más adecuada para medir la correspondencia entre una determinada demanda de consumos y el ingreso adecuado para satisfacerlas.

Sin embargo, existen algunas relaciones cruciales dado el centro de interés de este trabajo, en que el uso del ingreso familiar per cápita sería técnicamente inadecuado. Nos referimos particularmente a la relación entre ingresos y

62/ Cf., Fraix, S. y Houthakker, H.S., "The Analysis of Family Budgets"; París, Quirino, "An Appraisal of Income Elasticities for Total Food Consumption in Developing Countries", OECD, p. 51; ambos citados en Céspedes, V.H., Costa Rica: La Distribución del Ingreso y el Consumo de Algunos Alimentos, Universidad de Costa Rica, Serie Economía y Estadística, N° 45, 1973, p. 75.

fecundidad, medida como número de hijos nacidos vivos. Esta relación tenderá a ser negativa por el sesgo técnico de incorporar un mismo indicador, el número de hijos, en ambas variables relacionadas. Por ejemplo, una familia con un ingreso igual a 100 y con dos hijos y otra familia con ingreso igual a 150 y con seis hijos, pasará a mostrar una relación negativa si se utiliza como medición del ingreso el familiar per cápita cuando en realidad estamos frente a una relación positiva que muestra que el número de hijos aumenta cuando aumenta el ingreso.

Si a esto agregamos el hecho que el salario de subsistencia que tomamos como límite de la pobreza grave, es un salario familiar que no lleva en cuenta el número de hijos o miembros en general que tenga la familia. Creemos oportuno en esta primera aproximación descriptiva al fenómeno de la pobreza, utilizar como medida el ingreso familiar. A los efectos de incorporar la posible influencia de diferentes tamaños de familia, en algunas relaciones relevantes para nuestro interés de estudio, como por ejemplo respecto a la calificación de los hijos, su entrada temprana o no al trabajo y su contribución al ingreso familiar, controlaremos la relación entre ingresos de la familia y esos comportamientos específicos para diversos tamaños de familias.

Finalmente, no queremos omitir las posibilidades que brinda el ingreso familiar per cápita como una medida de la magnitud del fenómeno de la pobreza en una sociedad concreta. Por ello, en el capítulo V del trabajo, al mostrar la magnitud y ubicación de los diferentes niveles de pobreza, utilizaremos paralelamente ambos tipos de medición. A partir de esa parte general y al trabajar ya con la unidad familiar, describiremos las características socio-demográficas principales de las mismas, ubicándolas en niveles de pobreza según su ingreso familiar.

3. Los límites de la pobreza y sus diferentes niveles

Los criterios para la medición de la pobreza, en sus diferentes niveles de profundidad, estarán guiados por los principios básicos que definimos al elaborar el concepto de Pobreza.

La difícil tarea de definir la composición de los bienes materiales y sociales que se considerarán como necesidades básicas y el nivel que una sociedad determinada reconoce como legítimo de satisfacer, la enfrentamos, en el caso de Costa Rica, con la aplicación de dos criterios de diversa índole. El primero de esos criterios se deriva de valores culturales y sociales que la propia sociedad organizada institucionalmente ha consagrado como principios jurídicos en Constituciones Políticas y decretos leyes. El segundo de los criterios es una estimación utilizada por un organismo internacional.

Consideramos, en primer lugar, el límite de pobreza que puede derivarse de la posición de la misma sociedad considerada. El artículo 52 de la Constitución de Costa Rica del año 1943 afirmaba que "el trabajo es un deber social y gozará de la especial protección de las leyes, con el objeto de que su cumplimiento dé al individuo derecho a una existencia digna ...". Y el artículo 53 establecía que todo trabajador tiene derecho a un sueldo o salario mínimo que cubra sus necesidades en el orden material, moral y cultural y las de su hogar.

De acuerdo con esas disposiciones constitucionales, parcialmente modificadas en 1949, se estableció por decreto ley N° 832 de ese mismo año, la creación del Consejo Nacional de Salarios, compuesto por representantes del Estado, de los empleadores y de los trabajadores. Este organismo fija cada dos años los salarios mínimos para las diferentes ocupaciones de los trabajadores costarricenses, basándose para ello en la evolución de una "canasta mínima" que determina el salario de subsistencia y a partir del cual se establecen los salarios mínimos de cada una de las diferentes ocupaciones.^{63/}

La consideración de este criterio para fijar el límite por debajo del cual se estaría en esa situación grave de pobreza, tiene algunas ventajas que vamos a destacar, pero no está exento de algunos problemas que también dejaremos asentados.

^{63/} Lom, H. y Lizano, E., "El Consejo Nacional de Salarios y la Política de Salarios Mínimos en Costa Rica". Revista Internacional del Trabajo, Vol. 94, N° 1, julio-agosto, 1976.

En cuanto se basa, en definitiva, en el costo de una "canasta mínima" que lleva a la fijación de un salario de subsistencia, no ofrece mayores innovaciones respecto a otras estimaciones que se apoyan en el mismo criterio. De hecho esto se viene haciendo desde el siglo pasado con los estudios de Rowntree, en York,^{64/} y, más recientemente en las estimaciones de valores de consumos mínimos para varios países de América Latina, entre otras las de Tejo Jiménez^{65/} y Arellano,^{66/} ya mencionados.

Por otra parte y a diferencia de los trabajos citados en último lugar, que estiman las necesidades per cápita, la fijación de los salarios para el período octubre 1966-septiembre 1968, que es el que comprende a la Encuesta, no especifica si se trata de salarios individuales o familiares y, por lo tanto, no sabemos si se postula que el mismo atiende necesidades básicas familiares o per cápita.

Algunas consideraciones llevan a pensar que se trata de la subsistencia familiar. Por una parte, la norma constitucional habla del derecho de todo trabajador a un salario mínimo que cubra sus necesidades en el orden material, moral y cultural y las de su hogar. Por otra parte, hechas las conversiones de ese salario de subsistencia a dólares anuales per cápita en base al cambio oficial de la época, resultaría un valor de aproximadamente 415 dólares anuales per cápita, si fuera un salario individual, lo que está fuera de los promedios que se consideran en la región. Estas cifras apoyan con mucha fuerza, que se trata de un salario de subsistencia familiar.

Sin embargo, este criterio no lleva en cuenta el tamaño de la familia, como lo hacía la legislación chilena en el caso de los trabajadores del salitre, que contemplaba incrementos porcentuales del salario individual según el número

^{64/} Citado en: Townsend, P., "Poverty as Relative Deprivation: Resources and Style of Living", *Op.cit.*, p. 16.

^{65/} Tejo, Jiménez, Pedro, "Proyecto sobre Medición y Análisis de la Distribución del Ingreso en Países de América Latina", Un Método para Estimar Consumo Mínimo en Alimentos para los Países de América Latina, BIRF-CEPAL, 1976 (borrador para discusión).

^{66/} Arellano, Aquiles, "Hacia una Canasta de Consumo Mínimo", Programa ECIEL, Universidad de Chile, Santiago, 1975. (Estudio preliminar).

y tipo de miembros familiares que se fueran agregando. Tampoco se especifica qué porcentaje se contempla para la alimentación dentro del total del consumo mínimo familiar,^{67/} aun cuando esto puede haber sido tomado en cuenta en el diseño original de la canasta mínima.

Pese a estos problemas, tomar el salario básico fijado por la misma sociedad estudiada, a través de sus mecanismos institucionales, tiene la ventaja de trabajar con el criterio que las autoridades públicas aceptan como válido para determinar insuficiencias en la satisfacción de las necesidades básicas. Si se tiene en cuenta que son estas autoridades públicas las únicas que pueden tomar medidas y adoptar políticas de alivio de la pobreza, no hay dudas que este criterio es uno de los que se deben privilegiar si interesa que los resultados de las investigaciones puedan servir de insumos para delinear tales políticas.

Además de la importancia destacada, de hecho no contamos con otro parámetro intranacional para fijar un límite para la pobreza extrema; ni proveniente de otros grupos sociales ni aún una medida de necesidades básicas como las calculadas dentro del Programa de ECIEL o del Proyecto CEPAL-BIRF, mencionados, ya que éstos no incluyeron a Costa Rica.

El segundo criterio que dijimos utilizaríamos como una forma de medir los diferentes niveles de pobreza, lo tomamos del trabajo de la OIT "Empleo, Crecimiento y Necesidades Esenciales", preparado en 1976 para la Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo, la Distribución de los Ingresos, el Progreso Social y la División Internacional del Trabajo. Este trabajo fija un nivel de "indigencia" para los países de América Latina, equivalente a un ingreso anual per cápita de 90 dólares del año 1972 y un nivel de "pobreza grave" equivalente a los 180 dólares anuales per cápita del mismo año, para la misma región.

^{67/} Este porcentaje difiere según los autores. En el trabajo de Arellano, dentro del Programa ECIEL se fija en un 50 por ciento la cuota para alimentación dentro del gasto familiar total mínimo.

Este segundo criterio, que tiene la ventaja de entregar una medida per cápita (y que se ubica en un lugar intermedio entre el criterio del Banco Mundial, con 50 dólares anuales per cápita^{68/} y la estimación de CEPAL-FAO,^{69/} con 238 dólares de 1970, per cápita), tiene sin embargo el inconveniente de ser una estimación para toda la región y no contempla el caso de Costa Rica en particular.

No es nuestra intención hacer una evaluación del mejor de los criterios para fijar los límites de la pobreza y sus diferentes niveles. Dado el carácter exploratorio de este trabajo, tomaremos en un primer momento ambos criterios para hacer una dimensionalización de la pobreza en diferentes niveles de profundidad, dentro de la sociedad costarricense, caracterizándola por categoría ocupacional, por áreas de residencia y por el número de población comprendida en esos niveles según la estructura por edades y sexo de esa población.

Después de esa caracterización general de la población tomaremos a las familias como unidad de análisis y nos concentraremos en el criterio dado por el salario de subsistencia, fijado por los organismos pertinentes de Costa Rica. A partir del mismo y dentro de los condicionantes dados por la información sobre ingresos, distinguiremos los siguientes niveles de pobreza:

a) Pobreza grave. Que en el caso de Costa Rica comprende a aquellas familias cuyo ingreso familiar no supera los 300 colones mensuales. Este valor está ligeramente por encima del salario de subsistencia, que es aproximadamente 230 colones mensuales,^{70/} si se tiene en cuenta que el promedio del grupo de ingresos más altos dentro de ese tramo, sólo llega a 268 colones mensuales. Tomar el tramo inferior de los registrados en la cinta significaría poner el límite de la pobreza grave en los 160 colones mensuales como promedio. Por otra parte, para el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, el tramo inferior de ingresos registrado en la cinta es precisamente el de 300 colones mensuales.

^{68/} El trabajo de OIT destaca que ese nivel del Banco Mundial coincide con sus estimaciones para el nivel de "indigencia" en Asia.

^{69/} Citada en Pinto, A., Op.cit., p. 123.

^{70/} El decreto N° 13 del 12 de agosto de 1966 que fija los salarios mínimos para el período octubre 1966-septiembre 1968, establece que todo patrono deba pagar un salario no menor de ₡ 8.80 por jornada ordinaria. Estimando que este tipo de trabajador necesitará trabajar 26 días al mes, tendríamos un salario de subsistencia de 228.80 colones mensuales.

Cuando se traduce el ingreso de 300 colones mensuales a dólares anuales per cápita, estimando un tamaño medio de cinco personas por familia, la "pobreza grave" queda fijada en un límite equivalente a los 108 dólares anuales per cápita, según la tasa de cambio del país vigente al momento de la Encuesta.

Para hablar de "pobreza grave", de acuerdo con las estimaciones de la OIT, debemos tomar un ingreso familiar per cápita de hasta 100 colones mensuales, el que traducido a dólares de los años de la Encuesta equivalen a 180 dólares anuales per cápita.

b) Indigencia. Este nivel más profundo de pobreza es un subgrupo o sub-categoría dentro de la "pobreza grave", y comprende a aquellos ingresos que no superan los 200 colones mensuales. Si se tiene en cuenta que el promedio de los ingresos de ese tramo no superan los 160 colones mensuales, este nivel de pobreza está claramente por debajo del salario de subsistencia; y traducido a dólares al cambio de la época, su equivalente es el de 72 dólares anuales per cápita. Para aplicar el nivel de "indigencia" con las estimaciones de OIT, esto es, equivalente a los 90 dólares anuales per cápita, tomamos un salario mensual per cápita de hasta 50 colones.

Este nivel de indigencia no es posible calcularlo para el caso de los trabajadores por cuenta propia y empleadores, pues el registro de ingresos más bajo para los mismos, es el de hasta 300 colones mensuales. Por otra parte, recordamos que el subgrupo de indigentes hacen parte de la "pobreza grave", del cual son su nivel más profundo y que por lo tanto esa misma población queda incluida cuando hablamos de los que están en situación de "pobreza grave".

c) Pobreza simple. Dentro de la preocupación por el estudio y la acción en relación con la pobreza, el énfasis prioritario se coloca en el nivel de la pobreza grave, extrema o crítica, dadas sus características más dramáticas y angustiosas, que demandan acciones urgentes por parte de los gobiernos nacionales. En ese contexto, los otros niveles de pobreza, menos graves o extremos, raramente son tenidos en cuenta.

La inclusión, por nuestra parte, de un nivel que hemos llamado provisoriamente de "pobreza simple", en realidad no se aparta de aquel énfasis prioritario por las situaciones más urgentes. De hecho, incluimos en ese nivel a aquellas familias que reúnen un ingreso mensual entre 301 y 600 colones, lo que traducido

a dólares dan un equivalente entre 110 y 217 dólares anuales per cápita. Por lo tanto, se trata de un nivel compatible con lo que la OIT denomina "pobreza grave", particularmente si se tiene en cuenta que el cincuenta por ciento de las familias que caen en este nivel se ubican en el tramo de ingresos mensuales entre 301 y 400 colones que tienen un equivalente entre 110 y 144 dólares anuales per cápita.^{71/}

Además de esta compatibilidad con lo que la OIT llama de pobreza grave, este nivel de pobreza queda por debajo de las estimaciones de CEPAL-FAO para los límites de la pobreza crítica y sólo reúne ingresos iguales a dos veces el nivel de subsistencia. Con todo, para no distraer esfuerzos en polémicas valorativas, preferimos colocar ese nivel de pobreza como uno de los niveles que merecen tener en consideración aun cuando no se lo califique de grave y mostrar con las características económicas, sociales y demográficas qué significa concretamente reunir ese ingreso familiar mensual, en términos de asegurarse o no una existencia digna, traducida en derechos materiales, morales y culturales.

^{71/} Hubiéramos querido tomar separadamente este tramo entre 301 y 400 colones mensuales, pero esto no era posible para los trabajadores por cuenta propia y empleadores y, en el caso de los asalariados, el número de casos no lo aconsejaban dado el número de variables y categorías que se cruzan al analizar los comportamientos demográficos.