

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COSTA RICA

Resumen

El objeto de estudio del presente documento es un tema que se menciona con frecuencia en los debates públicos sobre el desarrollo económico y social de Costa Rica: la distribución del ingreso. Se trata de un tema importante, pero a la vez complejo en su tratamiento. En particular, el análisis sobre las tendencias históricas y las conclusiones derivadas del mismo debe realizarse con cautela, toda vez que cambios metodológicos alteran la medición de los indicadores y la comparabilidad de estos a lo largo del tiempo. El documento muestra el comportamiento del coeficiente de Gini, un indicador de la desigualdad del ingreso, en los últimos veintisiete años. No es posible, sin embargo, arribar a conclusiones si se compara la desigualdad de hoy con la de hace veintisiete años y ni siquiera con la de hace diez años, en virtud de que se dieron cambios metodológicos durante ese período. En las encuestas anuales sí es posible identificar tres sub-períodos dentro de los cuales el indicador es comparable y en los cuales se puede afirmar que la desigualdad se comporta irregularmente: estable en unos años, creciente en otros y decreciente también.

Por otra parte, las afirmaciones sobre las causas o determinantes también requieren cautela pues la evidencia es diversa. A manera de ejemplo, algunos afirman que la apertura comercial ha generado una dualidad en la economía donde coexisten sectores productivos modernos y rezagados, situación que se refleja en una asimetría en cuanto a la distribución del ingreso. La evidencia, sin embargo, señala, en unos casos, que no hay relación significativa entre apertura y distribución del ingreso y, en otros casos, que la relación es indirecta vía las disparidades salariales producto de las brechas educativas acumuladas en el tiempo. Contribuir a un mejor conocimiento sobre la temática, que oriente la discusión y la toma de decisiones informadas con base en una cuidadosa interpretación de los datos, y no en prejuicios, opiniones o juicios de valor sin un fundamento empírico sólido, es el objetivo central del presente documento. Con ese fin, se realiza un esfuerzo de recopilación de la investigación sobre la distribución del ingreso en Costa Rica, sin pretender ser exhaustivo.



Analistas económicos Miguel Loría
Carlos Umaña

Comité editorial Rocío Aguilar
Edna Camacho
Víctor Hugo Céspedes
Alberto Dent
Eduardo Lizano
Ronulfo Jiménez

Diagramación Luis Fernando Quirós

Contenido

1. Introducción	3
2. La distribución del ingreso en Costa Rica ...	5
3. La experiencia internacional	6
3.1 Situación en los países desarrollados ..	6
3.2 Situación en América Latina	7
4. Factores determinantes en la distribución del ingreso	8
4.1 La evidencia internacional.....	8
4.2 La evidencia en Costa Rica	10
i. Premio por educación	10
ii. Gasto social.....	10
iii. Política tributaria.....	12
iv. Política comercial	12
v. Factores migratorios.....	13
vi. Política de salarios mínimos.....	14
vii. Resumen de los estudios empíricos.....	14
5. Efecto de los cambios metodológicos en la medición de la distribución.....	15
6. Consideraciones finales.....	16
Referencias	19
Anexo I	23
Anexo II.....	25

1. INTRODUCCIÓN

A mediados de los años sesenta se inició una nueva fase en la historia del pensamiento económico sobre el desarrollo. A la importancia otorgada al crecimiento siguió una preocupación por los objetivos propiamente dichos del desarrollo, esto es, la mejora en la calidad de vida de la población. El año 1969 fue el inicio formal de este nuevo proceso. En la Onceava Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo celebrada en Nueva Delhi el economista Dudley Seers de la Universidad de Sussex señaló:

...las preguntas que hay que hacerse sobre el desarrollo de un país son, por tanto, ... ¿qué ha ocurrido con la pobreza?, ¿qué ha ocurrido con el empleo?, ¿qué ha ocurrido con la desigualdad?... Si una o dos de esas cuestiones centrales han empeorado, y especialmente si lo han hecho las tres, sería muy extraño llamar "desarrollo" al resultado, incluso si la renta per cápita ha crecido mucho...

Los aspectos relacionados con pobreza, empleo y distribución del ingreso están muy relacionados entre sí. Existe entre ellos una cadena de causalidad cuyo entendimiento e interpretación no resulta trivial. Cada uno de ellos por sí solo requiere una investigación particular. Se comenta más adelante que la desigualdad es un tema controversial. Se percibe por muchos como un *mal social*, un efecto dañino sobre el crecimiento y el desarrollo que la política pública debería erradicar. Pero también se argumenta que la desigualdad no necesariamente es perjudicial en sí misma. Más aún, existen posiciones que sostienen que es la pobreza, más que la distribución del ingreso, de lo que debiera ocuparse la política pública.

En Costa Rica, subyacen diversos puntos de vista sobre los factores que inciden en la desigualdad en la distribución del ingreso. Para algunos, la apertura comercial ha generado una dualidad en la economía, donde coexisten sectores productivos modernos y rezagados, situación que se refleja en una asimetría en cuanto a la distribución del ingreso. Para otros, son las brechas educativas, acumuladas a lo largo del tiempo, las que han originado las disparidades salariales producto de un premio a la mano de obra más calificada¹.

Por su parte, el análisis sobre las tendencias históricas y las conclusiones derivadas del mismo debe realizarse con cautela, toda vez que cambios metodológicos alteran la medición de los indicadores y la comparabilidad de estos en el tiempo. Asimismo, el análisis se torna más complejo cuando se añaden al fenómeno de la desigualdad otras manifestaciones sociales como pobreza, exclusión, vulnerabilidad, delincuencia, entre otros.

El objetivo central del presente documento es contribuir a un mejor conocimiento sobre la temática, que oriente la discusión y la toma de decisiones informadas con base en una cuidadosa interpretación de los datos, y no en prejuicios, opiniones o juicios de valor sin un fundamento empírico sólido. Con ese fin, se realiza un esfuerzo de recopilación de

¹ Estos puntos de vista sobre el tema de desigualdad se basan en criterios externados en artículos del *Semanario Universidad* (3 de diciembre del 2013), *Diario Extra* (14 de enero del 2015), del *XIX Informe del Estado de la Nación 2013*, del informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "La equidad en Costa Rica: incidencia de la política social y la política fiscal", y del documento "Desigualdad y pobreza en Costa Rica" del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL).

la investigación sobre la distribución del ingreso en Costa Rica, sin pretender ser exhaustivo. Entre otros aspectos, el documento identifica las políticas públicas que han mostrado un impacto redistributivo importante, frente a otras cuyo efecto ha sido relativamente menor de acuerdo con la evidencia, o que no han sido suficientemente estudiadas a pesar de su relevancia para el tema analizado.

Como punto de partida, conviene aclarar algunos conceptos importantes en la comprensión y discusión de este tema. En primer lugar, es usual observar que en muchos casos los conceptos de **desigualdad** e **inequidad** se tratan como sinónimos, cuando en un sentido estricto no lo son. Desigualdad o igualdad son conceptos estadísticos que describen una realidad, mientras que inequidad es un concepto ligado a valoraciones éticas o morales. El concepto de igualdad remite a una idea aritmética de repartir en partes iguales dividiendo lo que se recibe por la cantidad de personas que reciben. El concepto de equidad lleva implícita una idea de justicia en relación con una situación deseable acordada previamente y valorada como tal.

Por otra parte, la desigualdad se puede medir con base en variables como ingreso, consumo y riqueza. La utilización de esos conceptos no necesariamente conduce a las mismas conclusiones². Para los efectos de este estudio se utiliza la variable **ingreso**, entendido como un flujo de recursos que la unidad receptora recibe a lo largo de un cierto período, a diferencia de la **riqueza**, que es un monto acumulado a lo largo del tiempo y cuantificado respecto a un momento determinado. Existen metodologías alternativas para medir la distribución del ingreso, al igual que varias definiciones de ingreso (ver **Anexo I**). El presente estudio se basa en el coeficiente de

Gini³ y en la comparación de grupos de ingresos por cuantiles (quintiles y deciles).

El argumento de que la desigualdad del ingreso es dañina para el crecimiento es a menudo mencionado en el debate público sobre políticas sociales. Sin embargo, existen diferentes posiciones al respecto, surgidas a partir del trabajo pionero de Simon Kuznets (1955). En su investigación, Kuznets concluyó que la desigualdad tendía a crecer, al menos en las etapas iniciales del desarrollo. Con unas pocas excepciones, el crecimiento generaba desigualdad en la distribución del ingreso, aunque revertir esa tendencia era posible. Contrario al planteamiento de Kuznets, Persson y Tabellini (1994) encontraron una relación inversa, estadísticamente significativa, entre desigualdad y crecimiento. El argumento es que cuando la política pública no permite una adecuada apropiación de los retornos de la inversión privada, no se produce un proceso de acumulación que impulse el crecimiento económico. La relevancia de una u otra conclusión permanece vigente en la actualidad, tanto en países desarrollados como en desarrollo.

A menudo se afirma que la acumulación de riqueza (capital), permite obtener rentas que acentúan la desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, para otras corrientes de pensamiento la riqueza actual no es más que la retribución que reciben quienes, en su momento, decidieron asumir riesgos extraordinarios, en contextos de alta incertidumbre, para desarrollar innovaciones que eventualmente mejoran el bienestar de la población (Block, 2011).

Para Feldstein (1998) el verdadero “problema” con la distribución del ingreso no reside en el hecho de que alguna gente gane mucho y otra muy poco. Si una persona aumenta sus ingresos sin perjudicar a otra, esto no debe considerarse como un “problema” que la política pública debe resolver. Al contrario, se trata de un resultado positivo desde un punto de vista económico⁴, a pesar de que aumente la desigualdad. En su criterio, el tema no es la desigualdad, sino la pobreza, y es aquí donde debe enfocarse la política pública.

2 De acuerdo con Céspedes y Jiménez (2007a), empíricamente es preferible el uso de la variable consumo porque su medición está menos afectada por las condiciones económicas de corto plazo y la información puede ser más verosímil (los informantes son más reacios a brindar información sobre ingresos). Sin embargo, la obtención de la información sobre consumo presenta dificultades con respecto a la obtención de los gastos fuera del hogar, de importancia creciente conforme aumenta el ingreso de los hogares. Debe destacarse la diferencia entre gasto y consumo. La mayoría de los bienes y servicios los adquiere y consume el mismo hogar, pero al darse transferencias (del Gobierno o entre hogares), el gasto puede diferir del consumo efectivo.

3 El coeficiente de Gini es una medida de la concentración en la distribución del ingreso, ver detalles en Anexo I.

4 Esto se conoce en la literatura económica como un óptimo de Pareto.

El tema de la distribución del ingreso en Costa Rica es relevante por su naturaleza, por sus impactos económicos, por sus efectos sociales y por sus implicaciones de política económica, como se comenta más adelante. En particular, interesa buscar explorar los siguientes aspectos:

- ¿Qué ha sucedido con la distribución del ingreso en Costa Rica?
- ¿Es la desigualdad en la distribución del ingreso un problema típico de países en desarrollo como Costa Rica?

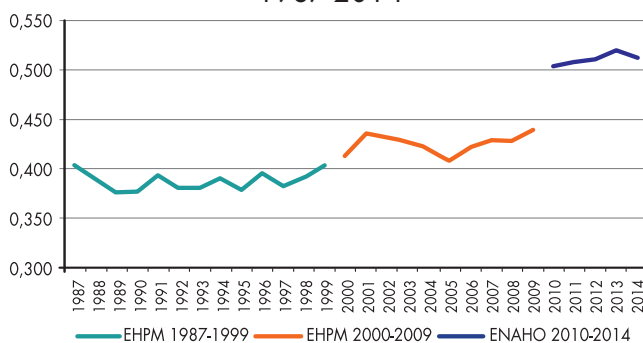
- ¿Qué muestra la experiencia internacional?
- ¿Cuáles son las principales causas que provocan desigualdad en la distribución del ingreso?
- ¿Cuánto se afecta el patrón de distribución del ingreso por cambios introducidos en las metodologías de medición?
- ¿Cuánto se afecta la distribución del ingreso por cambios ocurridos en la dinámica temporal de variables relacionadas como los fenómenos migratorios, la política salarial y la política social?

2. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN COSTA RICA

El Gráfico 1 muestra la evolución de la distribución del ingreso en Costa Rica a lo largo de las últimas tres décadas, medido por el coeficiente de Gini. Varios aspectos llaman la atención. Primero, el gráfico muestra una tendencia general creciente, lo cual indicaría un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso. Es decir, con el tiempo Costa Rica luce como un país más desigual en la repartición del ingreso nacional. Segundo, el gráfico muestra saltos o discontinuidades en algunos años. Ello obedece a cambios en las metodologías de medición de algunos indicadores, lo cual hace que las series históricas no sean estrictamente comparables entre sí. De acuerdo con las encuestas anuales del INEC, las variaciones más importantes en el Gini se producen cuando se presentan modificaciones metodológicas, mientras que los cambios en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso no han sido tan evidentes durante los años en los cuales las estadísticas son comparables⁵. Este es un tema importante desde el punto de vista de las conclusiones y recomendaciones de política derivadas de los datos. En tercer lugar, entre períodos la tendencia observada no es uniforme. Entre el 2001 y el 2005 se registró una leve disminución de la desigualdad en la distribución, mientras que en el lapso 2006-2014

el comportamiento es irregular, con periodos de incremento, estabilidad y disminución⁶.

Gráfico 1. Costa Rica: coeficiente de Gini, 1987-2014



Nota: cálculo del coeficiente de Gini 1987-2014 a partir del ingreso total del hogar (es decir, para este cálculo los hogares son ordenados de manera ascendente según el ingreso total del hogar y se acumula dicho ingreso).

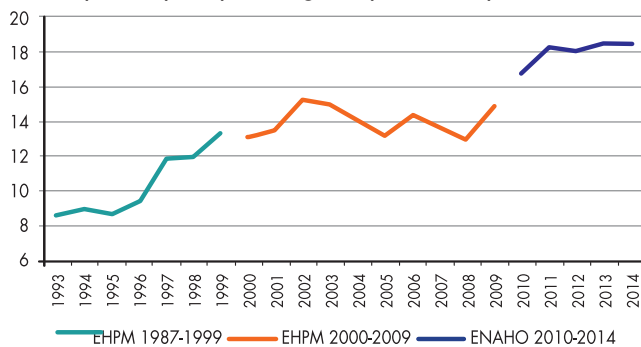
Fuente: elaboración propia, con base en cifras de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

⁵ Por ejemplo, según cifras del INEC, entre el 2000 y el 2009, el coeficiente de Gini (a partir del ingreso total del hogar) pasó de 0,413 en el 2000 a 0,439 en el 2009, es decir, un incremento del 7,6 por ciento, porcentaje inferior en comparación con el aumento del 14,6 por ciento ocurrido entre el 2009 y el 2010, al pasar el Gini de 0,439 en el 2009 a 0,503 en el año siguiente.

⁶ Con respecto al comportamiento del Gini con base en las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la ENIGH muestra un incremento en el nivel de desigualdad entre 1988 y el 2004. Sin embargo, entre el 2004 y el 2013 el Gini se mantuvo casi sin variabilidad, resultado que difiere de un crecimiento en la concentración del ingreso según las cifras de las encuestas anuales. Cabe destacar que las encuestas anuales y la ENIGH presentan diferencias en metodología que responden a objetivos distintos de las encuestas, en donde la ENIGH indaga con mayor detalle el ingreso de los hogares (para más detalle ver Anexo II).

El Gráfico 2 muestra la distribución del ingreso en Costa Rica utilizando la comparación entre grupos de ingreso, agrupados en cuantiles (quintiles o deciles), desde los más bajos hasta los más altos. El cuadro general de la tendencia es similar al que muestra el coeficiente de Gini. Al margen de los aspectos metodológicos, que se discuten en detalle más adelante, el gráfico indica que en el año 2014 el 20 por ciento de los ingresos más altos en la distribución superó al 20 por ciento más bajo en poco más de dieciocho veces. Entre el 2008 y el 2013 se registró un descenso de la participación en el ingreso del quintil más pobre, y un aumento de la participación del quintil más rico de la población, lo cual indica que la desigualdad en la distribución del ingreso habría aumentado⁷. Este es un dato importante, toda vez que en once de quince países en América Latina disminuyó la desigualdad en la distribución del ingreso (CEPAL, 2014).

Gráfico 2. Costa Rica: razón de ingreso per cápita por hogar, quintil 5/quintil 1



Nota: los ingresos que se consideran son los ingresos netos del hogar, los cuales son los ingresos disponibles para consumo y ahorro (después de pagar impuestos y contribuciones a la seguridad social).

Fuente: elaboración propia, con base en cifras de la EHPM y la ENAHO, del INEC.

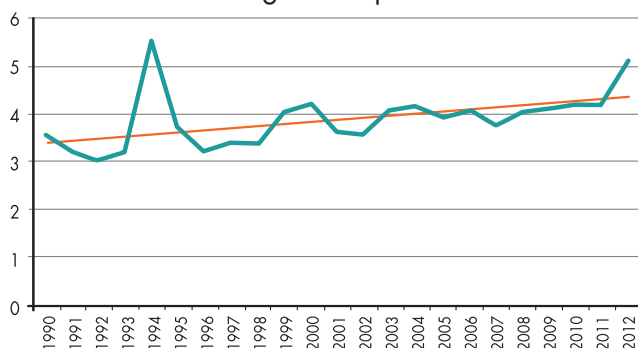
3. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

3.1 Situación en los países desarrollados

Por mucho tiempo se mantuvo la tesis de que la distribución del ingreso era mucho más desigual en los llamados países del Tercer Mundo que en las naciones ricas. Cuatro décadas más tarde del influyente estudio de Kuznets (1955), la desigualdad del ingreso sigue siendo un tema de preocupación, pero ahora también en el mundo desarrollado. Los Gráficos 3 y 4 muestran la evolución de la distribución del ingreso en los Estados Unidos y los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con base en los

indicadores usuales. En ambos casos se observa un aumento de la desigualdad en la distribución a lo largo del tiempo.

Gráfico 3. OCDE: percentil 90/percentil 10 del ingreso disponible



Fuente: elaboración propia con base en cifras de OCDE. No todos los países cuentan con información para todos los años.

Un reciente estudio realizado para los países de la OCDE encontró que el ingreso que actualmente recibe el 10 por ciento de la población más rica es 9,5 veces superior al que recibe el 10 por ciento más pobre, mientras que en 1980 ese indicador era de 7,1 veces (Cingano, 2014). Más aún, ese mismo estudio concluye que la desigualdad en la distribución tiene un efecto negativo y estadísticamente

⁷ También se analizaron los datos de ingreso per cápita por hogar entre segmentos de hogares con ingresos intermedios (es decir, en hogares ubicados entre el 20 y el 80 por ciento de la distribución de ingresos) y el 20 por ciento de los hogares con menores ingresos. Según estas cifras, durante los años 2010-2014, hay una tendencia creciente en la diferencia entre el ingreso per cápita por hogar percibido por los grupos intermedios de ingreso y el 20 por ciento de los hogares con menores ingresos. Por ejemplo, la razón de ingresos entre el quintil 3 (hogares con ingresos per cápita ubicados entre el 40 y 60 por ciento de la distribución de los ingresos) y el quintil 1 (20 por ciento de hogares con menores ingresos) aumentó de 3,4 veces en el 2010 a 3,9 veces en el 2014.

significativo en el crecimiento a mediano plazo. Estima que en las últimas dos décadas la desigualdad provocó una pérdida acumulada en el producto interno bruto de la OCDE de un 8,5 por ciento. Países como Nueva Zelanda y México perdieron más de 10 puntos porcentuales de crecimiento debido a la desigualdad en la distribución del ingreso. Una preocupación similar existe en los Estados Unidos, donde el uno por ciento de la población con mayores ingresos estaría recibiendo el 20 por ciento de los ingresos totales.

Gráfico 4. EEUU: percentil 90/percentil 10 del ingreso disponible



Nota: el percentil 90/percentil 10 es el valor del límite superior del noveno decil con respecto al valor correspondiente al límite superior del primer decil.

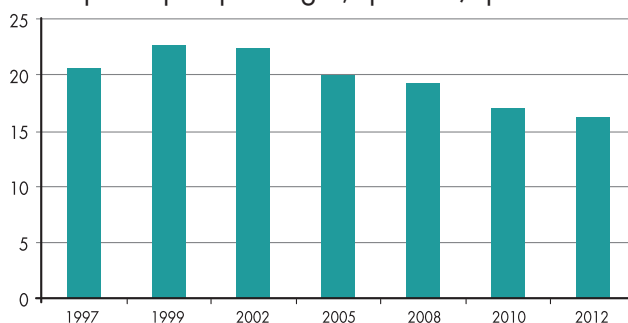
Fuente: elaboración propia con base en cifras de OCDE.

3.2 Situación en América Latina

Contrario a lo acontecido en el mundo desarrollado, en América Latina se observó una disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso en los últimos quince años, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). A inicios de la década del 2000, en la mayoría de los países de la región se inició un proceso de disminución de la desigualdad, que aún se mantiene. Entre el 2002 y el 2013 el índice de Gini promedio descendió aproximadamente un 10 por ciento, de un 0,542 a 0,486. Por grupos de población, la participación del 20 por ciento más pobre aumentó

de 5,2 por ciento a 5,6 por ciento entre el 2008 y el 2013. Contrariamente, en el mismo período la participación del 20 por ciento más rico descendió de 48,4 por ciento a 46,7 por ciento. Brasil, Bolivia, Uruguay, Argentina y Brasil, en ese orden, registraron los mayores descensos en la desigualdad, mientras que Costa Rica y Panamá figuran entre los países donde aumentó la desigualdad.

Gráfico 5. América Latina: razón de ingreso medio per cápita por hogar, quintil 5/quintil 1



Fuente: elaboración propia, con base en cifras de CEPAL.

No obstante la menor desigualdad en la distribución del ingreso, la región se cuenta aún entre las más desiguales del mundo. En América Latina la relación entre desigualdad y crecimiento es difusa, por cuanto la relación de causalidad se ve afectada por patologías sociales como pobreza, delincuencia y criminalidad, que de una u otra forma inciden negativamente sobre el potencial de crecimiento de la región. Varios países en la región se incluyen entre los más violentos en el mundo, con las mayores tasas de homicidios por cien mil habitantes. En consecuencia, el gasto en seguridad ciudadana, realizado tanto por el Estado como por particulares es elevado. En general, los estudios tienden a favorecer más la tesis de una relación menor desigualdad-mayor crecimiento, más que a la inversa como sugería Kuznets. Lo anterior parece cumplirse también en los países desarrollados. Bajo esa perspectiva, conocer las principales causas que afectan la distribución del ingreso resulta de la mayor importancia.

4. FACTORES DETERMINANTES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

4.1 La evidencia internacional

Por sus implicaciones en el diseño de la política pública, el estudio de las causas de la desigualdad ha recibido particular atención tanto en países desarrollados como en desarrollo. Una de las primeras contribuciones sobre el tema provino del estudio pionero de Kuznets a mediados de los años cincuenta. Kuznets propuso la existencia de una relación en forma de U invertida entre el nivel de desigualdad y el desarrollo económico. En las primeras etapas del subdesarrollo la desigualdad de ingresos es baja, luego viene una etapa posterior de crecimiento en donde surge una mayor tensión distributiva para finalmente pasar al desarrollo económico con mayor igualdad en la distribución.

Kuznets probó esta relación empírica con datos para el Reino Unido, los Estados Unidos, Puerto Rico, India y Ceylán (actualmente Sri Lanka). En esencia, según Kuznets, gradualmente la mano de obra rural se va desplazando hacia la zona urbana en busca de mejores salarios. De esta manera, la desigualdad tiende a disminuir. El enfoque de la U invertida tuvo gran impacto e influencia en los tomadores de decisiones de política económica. El Banco Mundial adoptó el modelo, recogido en el conocido estudio liderado por Hollis Chenery, *Redistribución con Crecimiento*, publicado en 1974. Según este estudio el crecimiento era una condición necesaria para erradicar la pobreza absoluta, pero que, en general, reforzaba las tendencias hacia una distribución del ingreso más desigual. La política pública debía orientarse entonces a una redistribución del ingreso y la riqueza hacia los grupos marginados bajo un enfoque incremental (esto es, redistribuir el crecimiento de la riqueza o el ingreso) utilizando, entre otras, la política tributaria para aumentar la productividad de los pobres.

La política redistributiva incremental fue perdiendo credibilidad en el tiempo, ante la ausencia de un sustento empírico sólido que la sustentase. Varios factores incidieron en este resultado:

- **Limitada incidencia de la política redistributiva.** Estudios demostraron que una transferencia del dos por ciento del producto nacional bruto hacia

la población más pobre durante veinticinco años apenas haría aumentar el consumo del 40 por ciento más pobre a una tasa anual de 0,5 por ciento anual a lo largo de cuarenta años, cifra claramente insuficiente para sacar de la pobreza a ese contingente humano (Bustelo, 1999).

- **Las arbitrariedades en las medidas convencionales de distribución** hacían discutible las comparaciones utilizando indicadores como el coeficiente de Gini o los cuantiles entre ricos y pobres. Algunos países computan el índice de Gini utilizando el ingreso equivalente del hogar como variable de bienestar, mientras que otros lo calculan con base al consumo o al ingreso total familiar (Alejo, 2012).
- **Multiplicidad de factores explicativos.** Mayores niveles de igualdad en la distribución de los ingresos dependían en realidad de la interacción de muchos factores: distribución inicial de activos, técnicas de producción, crecimiento demográfico, políticas gubernamentales y los patrones de comercio internacional. En consecuencia, el resultado neto resultaba difícil de determinar (Bustelo, 1999).

La creciente desigualdad del ingreso observada en los Estados Unidos y en países de la OCDE intensificó los esfuerzos de investigación para tratar de determinar las causas de dicha evolución. La investigación ha identificado varios factores con incidencia significativa en la distribución del ingreso:

- **Cambio tecnológico sesgado en favor de la mano de obra más calificada.** Existe un premio salarial que reciben aquellos trabajadores más calificados por su mayor capacidad para adoptar el cambio tecnológico. El mercado laboral reconoce esas capacidades laborales y las premia. El resultado es un aumento en la desigualdad. A esta conclusión llegan Harford (2014) y Cowen (2011). Este elemento está muy relacionado con el factor educación.
- **Brechas educativas.** Los diferenciales de ingresos responden básicamente a la preparación académica de los individuos. En los Estados Unidos, la brecha salarial entre un trabajador con sólo

educación secundaria y otro con bachillerato universitario era de un 100 por ciento en el 2008 (Sachs, 2011; Becker, 2007).

- **Políticas macroeconómicas inadecuadas.** La inestabilidad económica, desempleo, bajos salarios y crecimiento no sostenible propiciados por políticas inadecuadas que no benefician a la mayoría, conllevan a elevados y crecientes índices de desigualdad (Stiglitz, 2012).
- **Políticas públicas incorrectas en materia de empleo.** Mercados laborales regulados mediante la imposición de salarios mínimos legalizados promueven el desempleo y distorsionan la relación que debe haber entre salario y productividad del trabajo, con efectos nocivos sobre la distribución del ingreso (Sowell, 2011).
- **Tasa de acumulación del capital.** Cuando la tasa de rendimiento del capital supera de manera significativa la tasa de crecimiento real ello implica que, mecánicamente, la riqueza acumulada en el pasado crece más rápido que el crecimiento de la producción y los ingresos. En estas condiciones es casi inevitable que los patrimonios heredados dominen por mucho tiempo a los patrimonios constituidos a lo largo de una vida de trabajo, y que la concentración del capital alcance niveles muy elevados y potencialmente incompatibles con los principios de justicia social (Piketty, 2014).

Desde una perspectiva mundial, resulta interesante mencionar el estudio realizado por Pew Research Center (2014) acerca de la percepción ciudadana respecto a los factores que explican la brecha de ingresos entre ricos y pobres. El estudio se basó en cerca de cincuenta mil entrevistas realizadas en cuarenta y cuatro países, incluyendo economías

avanzadas (10), economías emergentes (25) y economías en desarrollo (9). Los resultados del estudio se resumen en el Cuadro 1.

La ciudadanía percibe que el principal factor que incide sobre la desigualdad es la política pública (30 por ciento de los entrevistados), seguido en orden de importancia por el nivel de salarios pagados en el mercado (23 por ciento). Factores como el sistema educativo, el comercio internacional y el sistema tributario no aparecen dentro de los más relevantes dentro de estas percepciones ciudadanas.

Para el caso de América Latina, los estudios realizados coinciden en identificar una menor desigualdad a lo largo del período 2000-2012. Tsounta y otros (2014) atribuyen esta evolución favorable al impacto de las políticas públicas, en particular el acceso a la educación de los grupos de menores ingresos y una mayor recaudación tributaria que permitió aumentar el gasto en capital humano. Otros estudios confirman la tendencia hacia una menor desigualdad en América Latina en la última década. Sin embargo, la evidencia no es concluyente con respecto a los factores determinantes. Por otra parte, los cambios introducidos en las encuestas para la obtención de la información base han llevado a los investigadores a ser cautelosos con respecto a sus conclusiones (Alvaredo y Gaspari, 2013).

No obstante lo anterior, los estudios citan las reformas estructurales, el mayor gasto social, una disminución en el premio salarial asociado con habilidades y conocimiento y sólidas políticas macroeconómicas como los factores que más han contribuido a reducir la desigualdad. Contrariamente, la evidencia sugiere que la política tributaria ha sido menos relevante para explicar en forma significativa la reducción de las brechas de ingreso en la región. Con respecto a

Cuadro 1. Principal factor explicativo de la desigualdad en la distribución del ingreso (%)

	Política pública	Salario	Sistema educativo	Esfuerzo individual	Comercio internacional	Sistema tributario	No sabe
Economías avanzadas	32	19	10	11	4	15	4
Economías emergentes	29	25	11	10	9	6	8
Economías en desarrollo	29	24	13	11	11	6	7
Media global	30	23	11	11	8	9	6

Fuente: Pew Research Center (2014)

la incidencia de factores externos los resultados son mixtos. Cornia (2012) encuentra que variaciones en los términos internacionales de intercambio y las remesas de migrantes habrían tenido poco peso en explicar la menor desigualdad en América Latina. Por su parte, Coble y Magud (2010) sostienen que una mejora en los términos internacionales de intercambio amplió el premio salarial en Chile, y por ende aumentó la desigualdad en los ingresos en ese país. En síntesis, de la experiencia internacional sobre la distribución del ingreso pueden extraerse algunas conclusiones:

- La desigualdad del ingreso no es un fenómeno propio de economías en desarrollo. Más aún, en la primera década del siglo XXI la desigualdad tendió a acentuarse en las economías avanzadas, mientras que en economías en desarrollo la desigualdad disminuyó en la mayoría de los países (CEPAL, 2014).
- El gasto social, particularmente en educación, parece haber sido determinante en reducir la desigualdad en América Latina.
- Variables relacionadas con el comercio internacional y la política tributaria no aparecen entre las más relevantes para explicar cambios en la distribución del ingreso (con excepción de los términos de intercambio en Chile).

4.2 La evidencia en Costa Rica

La distribución del ingreso en Costa Rica y sus factores determinantes ha sido un tema ampliamente estudiado en el país. Sin pretender ser exhaustivo, el Cuadro 2 resume los estudios más recientes sobre el tema, destacando las variables que han resultado más significativas, y que en gran medida coinciden con las más estudiadas en el ámbito internacional: el premio por educación (vinculado con los retornos a la educación), gasto social, política tributaria y política comercial. Se incluye, además, la política de salarios mínimos y los flujos migratorios, dos variables que, si bien no destacan por su aporte explicativo merecen mayor investigación por sus implicaciones sociales y económicas.

i. Premio por educación

Tal como ha sido el caso en otros países, las brechas educativas dentro de la fuerza de trabajo tienen incidencia en la forma como se distribuye el ingreso. Gindling y Trejos (2013) encuentran que en el 2009 las variables “años de educación” y “horas trabajadas” contribuyen a explicar cerca del 50 por ciento de la desigualdad en los ingresos laborales. El premio por educación continuó aumentando durante la primera década del siglo XXI, lo cual guarda relación con el aumento en la desigualdad que se registró en ese período. Se infiere entonces que las brechas salariales inducidas por el factor educación siguieron ampliándose, con lo cual la desigualdad tendió a aumentar.

El estudio de Céspedes y Jiménez (2007b) llegó a una conclusión similar a Gindling y Trejos (2013). Señala que la distribución del ingreso de los perceptores fue más heterogénea en el 2004 que en 1988, producto de una mayor desigualdad en la distribución del ingreso de los trabajadores, siendo las diferencias de ingreso de los trabajadores según educación el factor explicativo más relevante. Un argumento similar es sostenido por Trejos y Gindling (2006, 2004) para los subperíodos 1988-2004 y 1976-1999. Los aumentos y disminuciones en la desigualdad estuvieron asociados con incrementos y reducciones en el premio salarial, vinculados a su vez con los retornos a la educación.

Fernández y Del Valle (2011) analizan los determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica en el período 2001-2009. El objetivo es cuantificar el peso relativo de cada uno de los factores considerados en la explicación de la desigualdad. El estudio concluye que una parte significativa de la concentración de los ingresos laborales proviene de las diferencias educacionales de la población, por lo cual la educación puede ser la herramienta de política pública más efectiva para incidir en la distribución de los salarios y por ende de los ingresos.

ii. Gasto social

Con referencia al año 2010, Sauma y Trejos (2014) encontraron que el gasto público social (salud, educación, protección social) y las contribuciones a

Cuadro 2. Literatura reciente sobre causas de la desigualdad en Costa Rica

Estudios	Periodo	Variables con impacto significativo				Otras variables consideradas*	
		Premio por educación	Gasto social	Política tributaria	Política comercial	Migración	Salario mínimo
Sauma y Trejos (2014)	2010		X	X			
Pacheco (2014)	2013						X
Gindling y Trejos (2013)	1990-2009	X					
Chacón et al. (2013)	1995-2006				X		
Trejos y Oviedo (2012)	2000-2009				X		
Fernández y Del Valle (2011)	2001-2009	X					
Sánchez y Sauma (2010)	1990-2008 y escenarios: 2008-2015				X		
Gindling (2008)	1987-2004					X	
Céspedes y Jiménez (2007)	1988, 2004	X					
Trejos (2007)	1988, 2004		X				
Sánchez (2007)	Año base para simulaciones: 2002; y escenarios 2007-2026				X		
Gindling y Trejos (2006)	1988, 2004	X					
Sánchez (2005)	1985-2003				X		
Gindling y Trejos (2004)	1976-1999	X					
Gindling y Terrell (2004)	1988-2000						X
Bolaños (2002)	1988, 2000			X			
Taylor (1997)	1988		X	X			

* La literatura sobre desigualdad en Costa Rica analizó otras variables las cuales no presentaron un impacto significativo en cuanto a su capacidad para explicar la evolución de este fenómeno durante los últimos años: tamaño del establecimiento de trabajo, experiencia, sexo, zona urbana-rural, región central-resto, rama de actividad económica, sector institucional (si el trabajador pertenece al sector público o al sector privado). En los estudios de Gindling y Trejos mencionados, la variable "sector institucional" se trató como una variable dicotómica, es decir, con valor igual a uno si el trabajador pertenece al sector público, e igual a cero si el trabajador forma parte del sector privado. Por su parte, el INEC no presenta un coeficiente de Gini para los trabajadores de los sectores público y privado. Cabe mencionar que la variable de "horas trabajadas", la cual permite definir si la dispersión en las horas trabajadas por persona es un factor que contribuye a la desigualdad, ha sido una variable relevante en explicar la desigualdad de acuerdo con varios estudios realizados por Gindling y Trejos.

Fuente: elaboración propia, con base en revisión de la literatura.

la seguridad social tuvieron un impacto positivo al contribuir a una redistribución del ingreso menos desigual. El estudio cuantifica qué tan progresivo resulta el gasto social para una serie de programas considerados, lo cual refleja el impacto de cada uno de estos programas sobre la distribución de los ingresos. Concluyen que la mayoría de los programas sociales son progresivos, y algunos muy fo-

calizados, como las transferencias monetarias, muy progresivos.

El estudio de Trejos (2007), para el período entre 1988 y el 2004 encontró que el gasto social redujo la desigualdad, aunque no lo suficiente como para revertir la tendencia creciente observada en ese período. El gasto público en educación y salud mostró una mayor capacidad redistributiva que se tradujo en

beneficios hacia los más pobres. Pero por otra parte, se identificaron filtraciones que atenuaron los impactos positivos. Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH) del 2004, los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional asignaron un 64 por ciento de los recursos al 10 por ciento de los hogares con mayores ingresos. Aunado a lo anterior, el quintil de mayores ingresos recibió una mayor porción del gasto público social gracias al monto transferido por concepto de pensiones contributivas. Del estudio se infiere que incrementar el gasto social *per se* no garantiza la eficacia en el uso de los recursos disponibles, ya que aspectos como la ineficiencia en el gasto y una deficiente focalización de los beneficiarios pueden llevar a resultados contrarios a los esperados, con un alto costo social.

Taylor (1997) investiga el efecto del gasto público en la distribución del ingreso en Costa Rica, mediante el uso de información de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1988. De acuerdo con el estudio, la provisión de bienes y servicios públicos conlleva beneficios importantes para las familias más pobres, lo cual genera un impacto redistributivo relevante. El 50 por ciento de los hogares con menores ingresos resultaron ganadores netos de las políticas de gasto público (la política tributaria resultó prácticamente neutra), mientras que el 50 por ciento de los hogares con más recursos fueron perdedores netos. Los hogares en el primer decil disfrutaron de las mayores ganancias netas, al incrementar su participación en los ingresos totales de los hogares del 0,8 por ciento al 4,5 por ciento.

iii. Política tributaria

En términos generales, el impacto de la estructura tributaria sobre la distribución del ingreso en Costa Rica ha sido menos estudiado que el efecto del gasto social. El estudio de Bolaños (2002) se ocupa de los temas de eficiencia y equidad en la estructura tributaria, entre los años 1998 y 2000. Bolaños concluye que en el período analizado, la evidencia disponible y los supuestos utilizados indican que el sistema impositivo era entonces regresivo. A pesar de que su influencia era pequeña, grava más a los que menos tienen tanto en 1988 como en el 2000. Este resultado difiere de los obtenidos por Taylor

(1997) para 1988, quien concluyó que el sistema era proporcional en ese entonces. De acuerdo con este estudio, a pesar de que la estructura impositiva de Costa Rica es ligeramente regresiva para el 10 por ciento de hogares con menores ingresos, esta tiene un efecto redistributivo neutro debido a que la carga impositiva es esencialmente proporcional para la mayoría de los hogares. Por su parte, Sauma y Trejos (2014) analizan el impacto de la política tributaria en la distribución del ingreso, y concluyen que cuando se considera el ingreso de mercado como referencia (sin incluir el efecto sobre los ingresos de distintas intervenciones del Estado), solamente los impuestos directos resultan claramente progresivos, no así los impuestos indirectos ni las contribuciones a la seguridad social, que tienden a ser más neutrales en términos relativos.

iv. Política comercial

El trabajo de Sánchez (2005) puntualizó una relación directa entre el grado de apertura comercial y la desigualdad, vía el efecto concentrador de la política comercial. Argumenta que la liberalización de importaciones ensanchó la brecha del ingreso laboral por ocupado según la categoría ocupacional y el nivel de calificación, lo cual condujo a un incremento moderado de la desigualdad de los ingresos laborales. Costa Rica aprovechó el mayor acervo de mano de obra calificada y la liberalización comercial para absorber tecnología importada. Consecuentemente, aumentó la demanda de trabajadores calificados, con mayores remuneraciones, lo cual tendió a aumentar la desigualdad en la distribución de los ingresos laborales.

En un trabajo posterior, Sánchez (2007) aplicó simulaciones de liberalización comercial en el marco del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos para analizar los posibles efectos de esta apertura comercial sobre el bienestar de los hogares costarricenses, incluyendo los niveles de desigualdad. Los resultados de estas simulaciones llevaron a concluir que el ajuste del mercado de trabajo en respuesta a la desgravación arancelaria benefició de manera bastante igualitaria a los perceptores de ingresos laborales. Luego, mediante simulaciones de choques externos vinculados a variaciones en los

precios internacionales de productos de exportación e importación claves para Costa Rica, Sánchez y Sauma (2010) encontraron que la relación entre estos choques ligados con la apertura comercial y la desigualdad no era significativa.

De acuerdo con Trejos y Oviedo (2012), en la segunda mitad de la década del 2000 el repunte de la desigualdad se produjo principalmente por un aumento significativo de los ingresos percibidos por los hogares de mayores ingresos, a pesar de que todas las fuentes de ingresos aumentaron, y en un contexto en el cual fuentes de ingreso con capacidad progresiva, como los ingresos provenientes del empleo no calificado en empresas privadas, aumentan poco en términos reales. La expansión del empleo público y la “nueva economía” exportadora estarían apoyando la concentración de los ingresos. Este efecto no pudo ser contrarrestado por políticas que buscaron un impacto progresivo, como las ayudas estatales y las transferencias monetarias hacia los grupos de menores ingresos. Sin embargo, los autores reconocen que la relación es indirecta, vía el premio salarial de los trabajadores más calificados.

Otro estudio de Chacón, Garita y Lobo (2013) analiza el efecto que tuvo la liberalización comercial, entendida como reducción arancelaria, sobre el bienestar de los hogares costarricenses durante el período 1995-2006. La investigación realizó una segmentación de los hogares por quintil de ingreso, con el fin de capturar el efecto distributivo de la política de liberalización comercial. Los resultados obtenidos sugieren que la liberalización comercial tuvo un efecto positivo sobre el bienestar de los hogares costarricenses durante el período estudiado. Se detectó el impacto más alto en los quintiles más bajos de la distribución de ingresos, y más bajo en los quintiles más altos. De acuerdo con los autores, estos hallazgos son contrarios a la creciente desigualdad observada en el país en esos años. Los autores sugieren que el aumento en la desigualdad estaría explicado por otros factores distintos a la liberalización comercial, no contemplados en su investigación. El impacto de la liberalización comercial fue positivo, pero incompleto en opinión de los autores citados. Esto como resultado de imperfecciones y rigideces en los mercados que impiden una plena transmisión de la política comercial a los consumidores finales.

v. Factores migratorios

Gindling (2008) analiza el efecto de la inmigración nicaragüense sobre el mercado laboral de Costa Rica, con base en información de las encuestas de hogares. El estudio no encontró evidencia de que la inmigración de trabajadores nicaragüenses en el mercado laboral de Costa Rica tuviera un impacto directo sobre la distribución del ingreso. El aumento en la oferta de mano de obra poco calificada y con menor educación sí pudo haber contribuido indirectamente en la distribución por medio de variables que son causas de desigualdades en los ingresos: el número de horas trabajadas (existencia de jornadas de medio tiempo y de más de tiempo completo), mayor dispersión en los niveles de educación, y una caída en los ingresos relativos de los trabajadores con menor nivel educativo en comparación con los trabajadores más educados. En promedio, los trabajadores nicaragüenses ganaban entre un 65 y un 75 por ciento de los ingresos mensuales de los costarricenses. Cuando se comparan unos y otros con el mismo nivel de educación y experiencia, el diferencial de ingresos desaparece. En general, el estudio no halló evidencia de que el influjo de nicaragüenses estuviese disminuyendo los ingresos pagados a los trabajadores nacidos en Costa Rica, en los sectores en los cuales se concentra la inmigración nicaragüense (servicio doméstico, construcción y agricultura).

Llama la atención que el tema migratorio no haya recibido una mayor atención en las investigaciones, por sus implicaciones sociales y económicas. La inmigración puede tener un impacto en la distribución del ingreso si el flujo de inmigrantes en edad de trabajar tiene niveles de educación menores al promedio del país. Ello aumenta la mano de obra no calificada, lo cual podría ensanchar la brecha de ingresos y eventualmente deteriorar los indicadores de distribución del ingreso (Fernández y Del Valle, 2011).

Es posible que si Costa Rica no hubiese recibido una masa importante de trabajadores procedentes de Nicaragua el ingreso promedio de los trabajadores costarricenses, particularmente en el primer decil, hubiese aumentado. La menor oferta de mano de obra para actividades agrícolas, construcción, y algunos servicios habría empujado los salarios al alza. Sin embargo, existe un factor contrafactual

que debe considerarse. Ante la escasez de mano de obra para ciertas actividades, el aparato productivo habría sufrido cambios estructurales en su composición, que podrían haber afectado negativamente la rentabilidad de algunos sectores (mayores costos de producción) y la desaparición de algunas empresas, con el consiguiente aumento en el desempleo⁸. Si los desempleados hubiesen sido expulsados del mercado formal para tratar de ubicarse en el informal, donde percibirían menores ingresos, la desigualdad en la distribución habría aumentado.

vi. Política de salarios mínimos

En cuanto a la política salarial, Gindling y Terrell (2004) estiman que los salarios mínimos legales tienen un efecto positivo significativo en el salario medio de los trabajadores del sector privado cubiertos por esa legislación, en especial para aquellos que se ubican entre el segundo y el cuarto decil de la distribución de salarios esperados. Para estos trabajadores un incremento del 10 por ciento en el salario mínimo real incrementa el salario promedio real en un tres por ciento, comparado con el uno por ciento para el trabajador promedio que se encuentra cubierto por la legislación de salario mínimo⁹. Por otra parte, con base en cifras de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2013 Pacheco (2014) evaluó si el cumplimiento del salario mínimo establecido por ley tendría un impacto sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, mediante el cálculo del coeficiente de Gini para los trabajadores asalariados en un escenario "con" y "sin" cumplimiento total del salario mínimo. Si se asume que el pago del salario mínimo se cumple para todos los trabajadores en los tramos de salarios más bajos, el indicador de desigualdad disminuye de 0,450 a 0,389. En otras palabras, si se toma en cuenta solo los ingresos por salarios, la aplicación del salario mínimo reduciría el nivel de desigualdad en la distribución de ingresos.

8 El debate actual sobre la política migratoria de los Estados Unidos se basa en este tipo de consideraciones. Véase Becker (2007).

9 Es posible que el menor impacto en los estratos más bajos (decil uno) esté explicado por el alto grado de informalidad que prevalece en ese segmento.

vii. Resumen de los estudios empíricos

De la revisión de la literatura existente sobre la distribución del ingreso en Costa Rica, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- Las series históricas no son estrictamente comparables entre sí por cambios en las metodologías de medición, razón por la cual las aseveraciones sobre la evolución de la desigualdad deben tomarse con cautela. La evidencia apoya la conclusión de que la desigualdad en la distribución del ingreso presenta una tendencia general creciente, al margen de los efectos que cambios metodológicos hayan tenido sobre la medición de los indicadores.
- La brecha educativa, asociada con el premio salarial por mejores calificaciones laborales, destaca como uno de los principales elementos que explican la evolución de la distribución del ingreso. Este es un hallazgo que también destaca en la literatura internacional.
- El impacto redistributivo de la política fiscal ha sido mixto. Existe evidencia de que el gasto público social ha contribuido a una mayor igualdad en la distribución, con un efecto progresivo. No obstante, los estudios llaman la atención sobre la existencia de distorsiones en la asignación del gasto (ineficiencia y filtraciones), que estarían impidiendo un mayor impacto redistributivo. Con respecto a la política tributaria, la evidencia no es concluyente, ya que el grado de progresividad o regresividad varía según el tipo de impuesto considerado. La evidencia, además, en algunos períodos muestran un efecto neutro y en otros un efecto regresivo¹⁰. Los estudios llegan a conclusiones distintas con respecto al impacto de la política comercial, según el período del que se trate; en algunos casos manifiestan un efecto concentrador de la apertura comercial en la distribución del ingreso y en otros concluyen que no hay relación significativa. En un período más reciente, la evidencia muestra que la apertura comercial habría contribuido a un aumento en la desigualdad en los ingresos pero de manera indirecta, vía las brechas educativas y el premio salarial a los trabajadores más calificados.

10 La ausencia de una reforma tributaria integral en el país es un elemento que complica la evaluación del efecto redistributivo de la política impositiva como un todo.

5. EFECTO DE LOS CAMBIOS METODOLÓGICOS EN LA MEDICIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN

El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) es la entidad responsable de la gestión de las estadísticas nacionales. Entre 1987 y el 2009 aplicó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), sustituida en el 2010 por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) para obtener una mayor cobertura de la información (pobreza, tenencia de vivienda y sus características, el acceso a educación y seguro social, población laboral y las características de su trabajo). Adicionalmente, el INEC se encarga de la planeación, recolección y procesamiento de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la cual proporciona información de los hogares para conocer sus fuentes de ingresos y cómo se distribuyen en la adquisición de bienes y servicios.

El INEC ha efectuado cambios a lo largo del tiempo en la recolección y procesamiento de los datos de las encuestas, con el fin de actualizar la información. Este es un aspecto positivo. Sin embargo, la no actualización de encuestas anteriores con la misma metodología puede afectar la comparación de las series históricas. Varios ejemplos al respecto¹¹:

- i. En 1999 el INEC aplicó un nuevo marco muestral de viviendas, es decir, actualizó un "listado" exhaustivo de viviendas que se agruparon en segmentos del territorio nacional.
- ii. En el 2010 la ENAHO realizó una indagación más amplia de los ingresos recibidos por el trabajo asalariado y una mayor especificación de rubros de ingresos provenientes de rentas de la propiedad y transferencias regulares. A su vez, la encuesta introdujo mejoras metodológicas para asignar el ingreso que no se declara y reducir el sesgo por subdeclaración.
- iii. En la ENAHO del 2010 se introdujeron proyecciones más recientes para las estimaciones poblacionales, el cálculo de la fuerza de trabajo para la población de 15 años y más (anteriormente era a partir de 12 años y más), incorporación de nuevos rubros de ingresos: sa-

lario en especie, aguinaldo, salario escolar y transferencias regulares en especie.

- iv. En la ENAHO 2014 el INEC incluyó cambios que inciden en las estructuras de población por zona y región de planificación de la encuesta. Estas modificaciones respondieron a procesos de ajuste poblacional como resultado de la elaboración del Censo 2011, que sirvió de insumo para la construcción de un nuevo marco muestral de viviendas y de revisión del diseño de la muestra. Además, se hicieron cambios para mejorar los procesos de trabajo de captura y procesamiento de datos.

Cuando se abarcan periodos de muchos años, no es posible asegurar una plena comparabilidad de los datos entre periodos, aun para una misma variable. Esto como resultado de modificaciones que realizan las instituciones productoras de estadísticas en métodos usados, cobertura, procedimientos, definiciones y en el control de la calidad de la información que generan. De esta manera, cambios metodológicos para mejorar la calidad de la información, pueden dificultar la comparabilidad de los datos en el tiempo. Por ejemplo, es común que las estimaciones por muestreo se sometan a revisiones periódicas para corregir problemas de subestimación de la población que se generen con el tiempo, como consecuencia de los cambios demográficos y de la distribución espacial de la población en área urbana y rural. A manera ilustrativa, en el Recuadro 1 se plantean algunos casos en donde la introducción de cambios metodológicos pudo haber afectado los indicadores que miden la desigualdad de los ingresos. En este sentido, el INEC podría aclarar si se presenta alguna direccionalidad en el coeficiente Gini producto de cambios metodológicos. Además, sería importante una revisión de las cifras en las encuestas para asegurar su mayor comparabilidad en el tiempo.

¹¹ En el Anexo II se trata con mayor detalle el alcance de los cambios metodológicos en las encuestas.

Recuadro 1

Cambios metodológicos en las encuestas y sus efectos en la medición de los indicadores de desigualdad

- 1. Cambios en la cuantificación de la población total y en su estructura urbano-rural.** En el 2001, con base en los resultados del Censo Nacional de Población del 2000, se determinó que la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de ese año presentaba una subestimación de la población total de un 9,3 por ciento pues estimó una población de 3.486.048 mientras que el Censo de Población registró un total de 3.810.179 personas en todo el país (INEC, s.f.). Esta situación motivó a recalcular las estimaciones derivadas de la EHPM para el año 2000 haciendo coincidir los totales de población del Censo y de la Encuesta, tanto para cada región de planificación, como para las zonas urbana y rural del país. Además se observó una modificación en la estructura urbano-rural de la encuesta, la cual sobrestimaba la población rural y subestimaba la urbana. Como medida correctiva, se aumentó la ponderación hacia los hogares urbanos a partir del 2001. En encuestas previas al 2000, se consideraban "urbanas" las zonas con grado de urbanización urbana; y "rurales" las clasificadas como de periferia urbana, rural concentrado y rural disperso. A partir del Censo del 2000, y considerando que en la periferia urbana predominan características que se asemejan más a una zona urbana, se decidió unir esta categoría con la "urbana". Luego, como medida correctiva para mantener la comparabilidad en las clasificaciones del Censo y de la Encuesta, a partir de la EHPM del 2000, se consideran como segmentos urbanos los clasificados con grado de urbanización "urbana" y "periferia urbana"; y los segmentos rurales aquellos clasificados con grado de urbanización "rural concentrado" y "rural disperso". Como los hogares urbanos tienen, en promedio, un ingreso mayor, las nuevas ponderaciones (con mayor peso hacia los hogares urbanos) modifican el tamaño del ingreso como su distribución, afectando el coeficiente de Gini.
- 2. Errores de procesamiento.** Este problema se originó en el registro de los ingresos superiores a un millón de colones. En el 2001 se detectó un cambio atípico en los ingresos de los deciles 9 y 10 de la distribución del ingreso de los hogares según su ingreso per cápita por hogar. Se determinó que hasta el 2000 el campo previsto para registrar los ingresos era de seis dígitos, lo cual significaba que no se registraban los ingresos de un millón de colones o más. En el 2000 y años siguientes se realizaron las medidas correctivas del caso, por lo que las cifras de estos años subsiguientes son comparables, pero no así con las de los anteriores. Parecería razonable suponer que en los años anteriores al 2000 los ingresos altos pudieron estar subestimados, y por lo tanto el coeficiente de Gini podría estar subestimado. Si este hubiere sido el caso, la desigualdad habría sido mayor antes del 2000.

Fuente: elaboración propia, con base en información del INEC y en consulta a expertos.

6. CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este estudio fue analizar un tema que se menciona con frecuencia en los debates públicos en el área de desarrollo económico y social de Costa Rica, y sobre el cual en ocasiones se hacen conjeturas sin un fundamento empírico sólido: la distribución del ingreso. Lo cierto es que el tema así como la evidencia sobre su evolución y factores determinantes son muy complejos y objeto de una serie de limitaciones. Este documento comprende dos aspectos centrales: señalar la importancia de tomar en

cuenta los aspectos metodológicos detrás de las encuestas e indicadores de medición del ingreso, y un esfuerzo de recopilación de la evidencia empírica realizada sobre la distribución del ingreso en Costa Rica. Al respecto, se puede afirmar lo siguiente:

1. No obstante la tendencia al aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso en Costa Rica que muestran los indicadores en las últimas tres décadas, las series históricas no son estrictamente comparables entre sí por cambios en las

metodologías de medición. Al respecto, según cifras del INEC, la evolución del coeficiente de Gini revela que los cambios en los niveles de desigualdad no han sido tan fuertes durante los años en los cuales las estadísticas son comparables, mientras que las principales variaciones han ocurrido al aplicar cambios metodológicos. De ahí que las aseveraciones sobre la evolución de la desigualdad deben tomarse con cautela. El documento abunda en la discusión sobre estos aspectos metodológicos de las encuestas y de sus efectos en la medición, precisamente por la relevancia que tienen a la hora de interpretar resultados. En algunos estudios sobre este tema en América Latina ocurre lo mismo y ha llevado a los investigadores a ser cautelosos respecto a sus conclusiones.

2. En segundo término, la evidencia empírica sobre los factores determinantes de la evolución observada en Costa Rica muestra resultados mixtos:

- a) La evidencia empírica parece apoyar la tesis de que las brechas educativas se han ampliado, llevando a una mayor desigualdad.
- b) Este efecto ha sido parcialmente neutralizado por una política progresiva, pro-pobre de gasto social. Sin embargo, problemas de gestión y distorsiones en la asignación del gasto social han afectado la capacidad redistributiva del gasto, haciendo que en el balance global la desigualdad no disminuya. Si bien la política de gasto social presenta aún ciertas deficiencias, su impacto redistributivo luce superior al que podría venir de la política tributaria.
- c) Alguna evidencia empírica sugiere que la estructura tributaria del país ha sido regresiva, y otra sugiere que ha sido neutra en cuanto a su papel redistributivo. En un estudio muy reciente de Sauma y Trejos (2014) más bien se concluye que solamente los impuestos directos son progresivos, mientras que los impuestos indirectos y las contribuciones a la seguridad social tienden a ser neutrales.
- d) La apertura comercial no parece estar asociada directamente con una mayor desigualdad en la distribución del ingreso. La

evidencia apoya un efecto indirecto mencionado antes, producto del impacto del sector exportador en la absorción de recurso humano más calificado y mejor remunerado.

- e) La escasa disponibilidad de estudios no permiten concluir que la inmigración de trabajadores poco calificados haya inducido a una mayor desigualdad. Se requiere una mayor investigación para llegar a conclusiones más sólidas. Cabe preguntarse, por ejemplo, qué hubiera pasado con el ingreso de los trabajadores costarricenses del decil más bajo si no se hubiera recibido una masa importante de trabajadores nicaragüenses. Por su parte, según la evidencia hallada un incremento en el salario mínimo tiene poco impacto sobre los hogares con menores ingresos, fenómeno que se posiblemente se explica por el alto grado de informalidad que prevalece en ese segmento.

3. El estudio de los factores determinantes proporciona una guía sobre algunas acciones que irían en la dirección correcta para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso de una manera sostenible:

- a) Fortalecer y revisar las políticas educativas que mejoren las capacidades para el trabajo de los costarricenses.
- b) Mejorar la gestión y asignación del gasto social.
- c) Al diseñar una reforma tributaria, buscar aquellos tributos con capacidad redistributiva y progresivos para amortiguar aquellos de naturaleza regresiva o con limitada capacidad redistributiva, de manera que se logre una progresividad en la estructura impositiva.

4. La tendencia hacia una mayor desigualdad en las últimas décadas es común a países de la OCDE y de los Estados Unidos. Los factores determinantes de esta tendencia en el caso de Estados Unidos han sido objeto de varias investigaciones y apuntan en diferentes direcciones que, en algunos casos, coinciden con lo observado en Costa Rica. Tal es el caso del cambio tecnológico sesgado a favor del recurso humano

calificado, y las diferenciales salariales producto de las brechas educativas.

5. En América Latina se ha observado un aumento en la igualdad en la distribución del ingreso, aunque la región cuenta aún con los mayores niveles de desigualdad del mundo. Algunos estudios atribuyen esta evolución a mejoras en las políticas de educación y de aumento del gasto en capital humano en general, aunque también se afirma que en otros casos la evidencia sobre los factores determinantes no es concluyente por cambios en las mediciones.
6. En la presente discusión, vale la pena preguntarnos si existen desigualdades “buenas” y “malas”. Es decir, clasificar como “malas” aquellas desigualdades que surgen cuando ciertos grupos mejoran su ingreso mientras otros ven un

deterioro en su poder de compra; mientras que las desigualdades “buenas” serían aquellas en las cuales, a pesar de que ciertos grupos aumenten su poder adquisitivo de una manera más acelerada en comparación con otros, toda la población disfrute de una mejora en su bienestar o al menos no existan grupos que sufran de una desmejora en sus condiciones de vida. En este sentido, la literatura internacional incluye puntos de vista, como por ejemplo, que el verdadero “problema” con la distribución del ingreso no reside en que alguna gente gane mucho y otra muy poco. Si una persona aumenta sus ingresos sin perjudicar a otra, esto no debe considerarse como un “problema” que la política pública debe resolver. Al contrario, se trata de un resultado positivo desde un punto de vista económico, a pesar de que aumente la desigualdad.

“el análisis de los datos puede resultar aburrido, pero considerar las cifras parece preferible a la alternativa frecuentemente empleada de considerar los propios prejuicios”

A.B. Atkinson (1981), La economía de la desigualdad

Referencias

- Alejo, Javier (2012). Relación de Kuznets en América Latina. Explorando más allá de la media condicional. Centro de Estudios Distributivos y Sociales. Documento de Trabajo No. 129. Universidad Nacional de la Plata: Buenos Aires.
- Alvaredo, Facundo y Leonardo Gasparini (2013): Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries. Centro de Estudios Distributivos y Sociales. Documento de Trabajo No. 151. Noviembre. Universidad Nacional de la Plata: Buenos Aires.
- Atkinson, A.B. (1981). La economía de la desigualdad. Editorial Crítica: Barcelona.
- Becker, Gary (2007). *The Upside of Income Inequality*. May 7. American Enterprise Institute: Washington D.C.
- Block, Walter (2011). Is Inequality Harmful for Growth? College of Business Administration. Loyola University: New Orleans.
- Bolaños, Rodrigo (2002). En *El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional*. CGR: editado por Fernando Herrero Acosta. – 1. ed. – San José, C.R.: Publicaciones Contraloría General de la República.
- Bustelo, Pablo (1999). Teorías contemporáneas del desarrollo económico. Editorial Síntesis: Madrid.
- Centro de Estudios Democráticos de América Latina (2011). *Desigualdad y pobreza en Costa Rica*. San José: Centro de Estudios Democráticos de América Latina.
- Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez (2007a). *Conceptos básicos sobre la distribución del ingreso*. En Distribución del Ingreso en Costa Rica: 1984-2004. San José: Academia de Centroamérica.
- Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez (2007b). *La desigualdad en la distribución del ingreso en Costa Rica: 1988-2004*. En Distribución del Ingreso en Costa Rica: 1984-2004. San José: Academia de Centroamérica.
- Chacón, Sergio, Jonathan Garita y Alejandra Lobo (2013): *Efecto de la liberalización comercial sobre el bienestar de los hogares costarricenses durante el período 1995-2006*. Revista de Ciencias Económicas. Volumen 31, Julio-Diciembre, Número 2.
- Chenery, Hollis y otros (1976). Redistribución con crecimiento. Editorial Tecnos: Madrid.
- Cingano, Federico (2014). *Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163. OECD: Paris.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *Panorama Social de América Latina 2014*. CEPAL: Santiago.
- Coble, D. y N. Magud (2010). *A Note on Terms of Trade Shocks and the Wage Gap*. IMF Working Paper 10/24. International Monetary Fund: Washington, D.C.
- Cornia, G. (2012). *Inequality Trends and their Determinants*. UNU-WIDER Working Paper 2012/009. United Nations University: Helsinki.
- Cowen, Tyler (2014). Se acabó la clase media. Antoni Bosch Editores: Madrid.
- Diario Extra. *“Desigualdad: lucha sindical en el 2015”*, 14 de enero del 2015.
- Feldstein, Martin (1998). *Income inequality and Poverty*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 6770. October.
- Fernández, Andrés y Roberto del Valle (2011). *Estimación de los determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica para el período 2001-2009*. Revista de Ciencias Económicas. Volumen 29, Julio-Diciembre, Número 2.
- T.H. Gindling (2008). *South-South Migration: The Impact of Nicaraguan Immigrants on Earnings, Inequality and Poverty in Costa Rica*. Discussion Paper Series IZA DP No. 3279.
- T.H. Gindling y Juan Diego Trejos (2013). *The distribution of income in Central America*. Discussion Paper No. 7236, Institute for the Study of Labor (IZA).
- T.H. Gindling y Juan Diego Trejos (2006). *“¿Por qué aumenta la desigualdad en la distribución del ingreso laboral entre los años 1988 y 2004?”* En Simposio Costa Rica a la luz de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. San José: INEC.

- T.H. Gindling y Juan Diego Trejos (2004). **Accounting for Changing Earnings Inequality in Costa Rica, 1980-1999**, en UMBC Department of Economics Working Paper 03-108, Maryland, USA, University of Maryland Baltimore County, 2004.
- T.H. Gindling y Terrell (2004). **The Effects of Multiple Minimum Wages throughout the Labor Market**, IZA Discussion Paper 1159.
- Harford, Tim (2014). *El economista camuflado ataca de nuevo*. Conecta: Barcelona.
- Hernández (s.f.). Cambio de metodología en la Encuesta de Hogares. Su efecto en las cifras de pobreza.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (s.f.). **Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, metodología de ingresos**.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (s.f.). **Documento metodológico Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples**.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2006), **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, Metodología**.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (s.f.), **Metodología Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2013**.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2000). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Módulo de Empleo, julio 1999.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014). Encuesta Nacional de Hogares, Julio 2014. Resultados generales.
- Kuznets, Simon (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review* 45 (1).
- Naciones Unidas (1977). **Directrices provisionales sobre estadísticas de la distribución del ingreso, el consumo y la acumulación de los hogares**. Documento ST/ESA/STAT/SER.M/61
- Pacheco, José Francisco (2014). Breve nota sobre el salario mínimo en el coeficiente de Gini.
- Persson, T. and Tabellini, G. (1994). Is inequality harmful for Growth? *American Economic Review* 84 (3).
- Pew Research Center (2014). **Emerging and Developing Economies Much More Optimistic than Rich Countries about the Future**.
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica: México, D.F.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014). **La equidad en Costa Rica: incidencia de la política social y la política fiscal**. Costa Rica: Boletín de Equidad, marzo 2014.
- Programa Estado de la Nación (2013). **Informe XIX- Estado de la Nación 2013. Capítulo 2 "Equidad e integración social"**.
- Sachs, Jeffrey (2011). *The Price of Civilization*. Random House: New York.
- Sánchez, Marco V. (2005). **Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras**. Serie Estudios y perspectivas 36. México D.F.: CEPAL.
- Sánchez, Marco V. (2007). **Liberalización comercial en el marco del DR-CAFTA: efectos en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica**. Serie Estudios y Perspectivas 80, México D.F.: CEPAL.
- Sánchez, Marco V. y Pablo Sauma (2010). **Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe. Costa Rica**. México D.F.: CEPAL.
- Sauma, Pablo (2011). **Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto lenta recuperación económica y crisis fiscal**. Ponencia para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010).
- Sauma, Pablo y Juan Diego Trejos (2014). **"Impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso y la pobreza en Costa Rica"**. En Revista de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, 32-No.2, pp. 65-95.
- Semanario Universidad. **"Administración Chinchilla es la época más desigual en 26 años"**, 3 de diciembre del 2013.

- Sowell, Thomas (2012). *Economía Básica*. Deusto: Barcelona.
- Stiglitz, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad*. Editorial Taurus: Madrid.
- Taylor, Marvin (1997). *Income Redistribution through the Fiscal System: A study on the incidence of taxes and public expenditure in Costa Rica*. Tesis doctoral Carleton University (Mimeo): Ontario
- Trejos, Juan Diego (2007) **¿A quién beneficia el gasto público?** En *Distribución del Ingreso en Costa Rica: 1984-2004*. San José: Academia de Centroamérica.
- Trejos, Juan Diego y Luis Ángel Oviedo (2012). **"Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI"**. En *Revista de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica* 30-No. 2, pp. 9-29.
- Tsounta, Evidiki y otros (2014). **What is Behind Latin America's Declining Income Inequality?** IMF Working Paper 14/124. IMF: Washington, D.C.

Anexo I

Conceptos, definiciones y medidas de desigualdad

1.1. **Definiciones de ingreso.** Hay varias formas de medir el ingreso (de acuerdo con el Grupo de Canberra)¹². La conveniencia de utilizar una u otra definición dependerá del objetivo de análisis.

- ~ **Ingreso total:** es la suma de todas las entradas en dinero y en especie provenientes de las entidades fuera del hogar, tales como gobierno, empresas, organizaciones sin fines de lucro y demás hogares; sus componentes son: ingreso de los empleados, ingreso de empleo autónomo, ingreso por alquileres, renta de la propiedad, y transferencias corrientes recibidas (incluyen prestaciones de seguros sociales contributivos, prestaciones de asistencia social y transferencias regulares entre hogares en dinero recibidas). Se le denomina total porque aún no se le han deducido los componentes necesarios para derivar el “ingreso disponible”.
- ~ **Ingreso disponible:** recursos que van a disponer los hogares para el consumo y el ahorro discrecional o voluntario. Se cuantifica al restar del ingreso total las transferencias corrientes pagadas por las personas o los hogares. Estas comprenden los impuestos directos, las transferencias obligatorias y los pagos de pensiones alimenticias entre hogares.
- ~ **Ingreso disponible ajustado:** es equivalente al ingreso disponible más las transferencias sociales en especie recibidas, las cuales se encuentran constituidas por prestaciones suministradas a los hogares en forma individual por el gobierno e instituciones sin fines de

lucro. Prestaciones de este tipo se brindan mediante bienes y servicios en educación, salud, vivienda, servicios culturales y de esparcimiento. El Grupo de Canberra concluyó que el monto y distribución de estos servicios afectan las comparaciones de los niveles y distribuciones de ingreso entre hogares y personas; a su vez, reconoció que aún no existen metodologías estadísticas para asignar y valorar estas transferencias que cuenten con amplio respaldo de los expertos¹³.

1.2. Medidas de desigualdad en la distribución del ingreso

Existen varias medidas para medir la distribución del ingreso, dentro las cuales se encuentran el coeficiente de Gini, el coeficiente de Thiel, la relación de Kuznets, el coeficiente de variación, la varianza de los logaritmos, el coeficiente de dispersión por cuantiles y las funciones de bienestar social. Los más utilizados en los estudios de distribución son el coeficiente de Gini y la comparación por cuantiles.

Coeficiente de Gini. Mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa¹⁴. Es usual relacionar el coeficiente de Gini con la curva de Lorenz. Esta permite visualizar la mayor o menor concentración en la distribución del ingreso de los n perceptores y además facilita la interpretación del coeficiente.

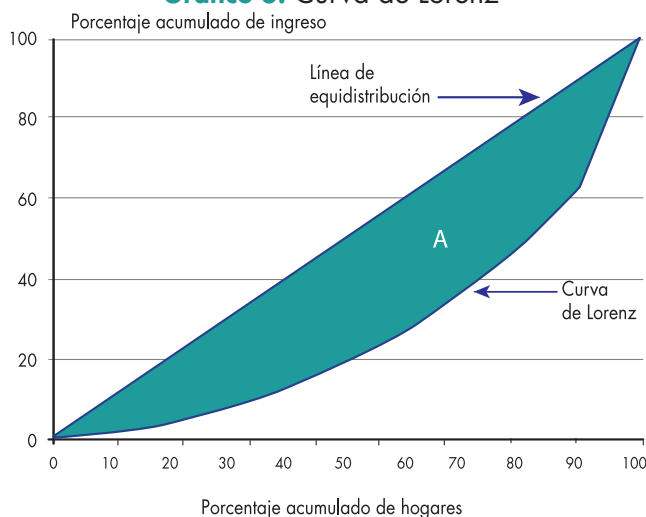
12 Céspedes y Jiménez (2007a).

En cuanto a las definiciones de ingreso, ver: Naciones Unidas (1977). *Directrices provisionales sobre estadísticas de la distribución del ingreso, el consumo y la acumulación de los hogares*.

13 Hay una serie de aportes que realiza el Estado a la ciudadanía los cuales no se incluyen en las Encuestas como ingresos de los hogares. Por ejemplo, el que un miembro de un hogar asista a la educación pública y este hogar no pague constituye un ingreso implícito para dicho hogar el cual no se incorpora dentro de las encuestas. ¿Se cuantifican los beneficios de los comedores escolares dentro de los ingresos de los hogares? ¿Y la mejora de caminos y la construcción de infraestructura?

14 Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 6. Curva de Lorenz



Fuente: Céspedes y Jiménez (2007).

La curva muestra los porcentajes acumulados de hogares o personas ordenados, de menor a mayor ingreso en el eje horizontal, y los respectivos porcentajes de los ingresos acumulados recibidos por los individuos incluidos en cada porcentaje acumulado de perceptores. El cero por ciento de los hogares tiene cero por ciento de los ingresos, mientras que el cien por ciento de los hogares acumula la totalidad del ingreso; o, según la ilustración, el 80 por ciento de los hogares de menores ingresos capta el 48 por ciento de la totalidad de los ingresos (lo que equivale a decir que el 20 por ciento de los hogares de mayores ingresos capta 52 por ciento de la totalidad de los ingresos recibidos por los hogares del país). También, si todos los hogares o personas recibieran montos iguales de ingreso, se daría una igualdad perfecta en la distribución, representada por la diagonal. Conforme las diferencias sean mayores, la curva de Lorenz se alejará más de esa diagonal. Conforme sea mayor la superficie del área sombreada "A", mayor será la desigualdad.

La medición de cuanto mayor o menor es la concentración se obtiene al dividir la superficie A, que gráficamente equivale a una cuantificación acumulada de las desigualdades en los ingresos para la

totalidad de los perceptores, entre la superficie triangular debajo de la diagonal de perfecta igualdad, que gráficamente equivale a una cuantificación del ingreso acumulado de la totalidad de perceptores. Matemáticamente, luego de varias operaciones, el coeficiente se puede presentar de varias maneras, una de ellas es la siguiente:

$$G = \left(\frac{1}{2n^2\mu} \right) \sum \sum |y_i - y_j|$$

para $y_1 \gg y_2 \gg \dots \gg y_n$. G es igual a la media aritmética de los valores absolutos de las diferencias entre todos los pares de ingresos de los n hogares o personas¹⁵. Así, un coeficiente de Gini de 0 representa una igualdad perfecta, mientras que un coeficiente de 1 representa una desigualdad perfecta.

Comparación por cuantiles. Los cuantiles son medidas estadísticas de posición que tienen la propiedad de dividir una serie estadística en n partes iguales. Dentro de los cuantiles, se encuentran los cuartiles, quintiles y deciles, los cuales resultan de dividir la distribución en cuatro, cinco y diez grupos iguales, respectivamente. Se emplean en la determinación de estratos o grupos correspondientes a fenómenos socioeconómicos, monetarios o teóricos. Para el cálculo de estas medidas de posición es necesario arreglar los términos en forma creciente o decreciente. Así, en el caso de un ordenamiento simple, el siguiente paso es determinar el "número de orden" de los cuantiles, el cual indicará el lugar que ocupen en la distribución. Una manera de visualizar en nivel de dispersión en los ingresos de una población consiste en aplicar el cociente entre el segmento de la distribución con mayores ingresos y aquel que registra los menores ingresos. Por ejemplo, el Gráfico 2 del presente documento muestra la relación entre el quinto y el primer quintil de ingreso per cápita del hogar, es decir, entre el 20 por ciento de hogares con mayor ingreso per cápita por hogar y el 20 por ciento de los hogares con menor nivel de ingreso per cápita.

15 Esta es una característica atractiva del coeficiente de Gini por cuanto en otras medidas las diferencias generalmente se toman respecto a la media.

Anexo II

Variaciones en la metodología y definiciones, encuestas de hogares del INEC

A continuación se presenta un recuento de los principales cambios metodológicos en las encuestas anuales de hogares a partir de 1987, tanto en el periodo 1999-2000 como en el año 2010.

1. Cambios en la EHPM periodo 1999-2000

1.1. **Definición de un nuevo marco muestral de viviendas (MMV)**¹⁶. La Encuesta de Hogares se realizó, hasta 1998, con base en el censo de 1984 y la actualización cartográfica de 1986. Del primero de ellos se extrae los factores de expansión que permiten ajustar los datos obtenidos de la muestra a los datos poblacionales, el segundo es un "listado" de viviendas con su respectiva ubicación geográfica, de donde se puede escoger la muestra para cada año en que se realice la encuesta¹⁷. Estas dos fuentes de información pierden vigencia año tras año, pues la conformación de la sociedad es dinámica y en ocasiones los cambios son de gran magnitud y ocurren en períodos muy cortos de tiempo. Esta "foto" de la población indica cómo la demografía nacional a mitades de los años ochenta era muy diferente a la realidad de fines de los noventa. Por ejemplo, un terreno baldío en 1984 en menos de 10 años se convirtió en un asentamiento con gran cantidad de viviendas, este es el caso de la ciudadela La Carpio¹⁸.

16 El territorio nacional está dividido en Unidades Primarias de Muestreo (UPM). Por su parte, un marco muestral contiene un listado exhaustivo de viviendas que se agrupan en UPM. A cada UPM se le incorpora información censal que permite la estratificación del marco de acuerdo con las necesidades particulares de cada encuesta. Esta información está relacionada con su ubicación geográfica, cantidad de viviendas, y características sociodemográficas y socioeconómicas de la población residente en esas viviendas.

17 Hernández (s.f.).

18 Ibíd.

Así, el crecimiento poblacional y la creciente urbanización del país, motivaron a que en 1997 la entonces Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC) iniciara acciones para la creación de un nuevo marco muestral de viviendas (MMV-98), con base en la actualización cartográfica de 1993-1997¹⁹. El uso de un MMV actualizado más representativo de la cantidad y distribución geográfica de la población, a nivel de región y de zona urbana y rural, limita la posibilidad de comparar la información obtenida en la EHPM de 1999 con la serie que se venía construyendo desde 1987, en especial para las estimaciones a nivel urbano y rural, en el tanto se desconozca si la variación que muestran los datos se debe a cambios en la condición de vida de las personas o en las mediciones. Por ejemplo, la población urbana creció de 1998 a 1999 en 136.000 personas, superando significativamente el crecimiento habitual de 20.000 personas²⁰.

Además, se produjo un incremento desproporcionado en el número de nicaragüenses para 1999, ya que mientras que en 1998 este grupo había crecido en 156 casos, el aumento para 1999 fue de 56.142 casos, lo cual representa un aumento cercano al 90 por ciento²¹. Los hogares nicaragüenses que habitan en el país presentan niveles de ingreso promedio relativamente más bajos que el resto de la población, por lo que el incremento de este grupo poblacional en 1999 pudo haber generado una mayor brecha en el nivel de desigualdad de la población total, al disminuir o estancarse los ingresos

19 INEC (2000). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Módulo de Empleo, julio 1999.

20 Hernández (s.f.).

21 Ibíd.

promedios de los grupos de menores ingresos. Como un ejemplo de las diferencias salariales, en el 2014 el salario promedio del mes anterior para un trabajador nacido en Costa Rica fue de 410.000 colones, mientras que para una persona nacida en Nicaragua fue de 227.000 colones; es decir, para el nacido en Nicaragua el monto percibido representó poco más de la mitad del salario promedio para una persona nacida en Costa Rica.

Las encuestas de hogares pueden no captar adecuadamente el fenómeno migratorio, dada la presencia de migrantes con residencia irregular, por lo que existe el incentivo para ocultarse u ofrecer información falsa²². Adicionalmente, los inmigrantes de un mismo país de origen tienden a concentrarse en ciertas zonas geográficas reducidas (guetos o enclaves) por lo que su distribución espacial es distinta a la del resto de la población y, en esa medida, la probabilidad de selección dentro de la encuesta también es menor. Por otra parte, las encuestas excluyen los hogares colectivos, por lo que inmigrantes viviendo en barracas, dentro de las fincas bananeras principalmente, pueden no ser entrevistados. Por último, la desactualización de la muestra que sufría la encuesta de hogares hasta 1999 pudo haber generado la exclusión de nuevos guetos de inmigrantes y por lo menos se estaba fallando en estimar el nivel absoluto de la población (subestimación de la población total y por ende la migrante).

La mayoría de los cambios introducidos tiene efectos ambiguos sobre la estimación final de la Encuesta y, en general, son difíciles de cuantificar²³. De antemano, el tema que más efecto pudo provocar fue la revisión de la cartografía, la cual generó la inclusión de nuevos asentamientos habitacionales que no eran tomados en cuenta en encuestas anteriores, pues son de reciente creación; y la actualización del grado de urbanización, redefiniendo zonas de rurales a urbanas. En resumen, Hernández (s.f.) detectó dos efectos que limitan la comparabilidad de los datos de la Encuesta de Hogares de 1999

con la serie de años anteriores. En primer lugar, una ponderación mayor de la población nicaragüense y segundo, la recalificación de hogares rurales a urbanos.

Sin embargo, de acuerdo con el INEC, el hecho de que los cambios en el MMV se encuentran en general dentro de los márgenes de error estadístico aceptables, da fundamento para concluir que la utilización del nuevo marco muestral de viviendas no ha tenido un efecto marcado en la comparabilidad de las cifras de 1999 con las de años anteriores²⁴.

1.2. **Censo del 2000.** En el 2001, al disponerse de los resultados del Censo del 2000, se determinó que al año 2000, la EHPM presentaba una subestimación de la población total de un 9,3 por ciento; pues estimó una población de 3.486.048, mientras que el Censo de Población enumeró un total de 3.810.179 personas en todo el país²⁵. Además se observó una modificación en la estructura urbano-rural de la encuesta, la cual sobrestimaba la población rural y subestimaba la urbana²⁶. Como los hogares urbanos tienen, en promedio, un ingreso mayor, las nuevas ponderaciones (con mayor peso hacia los hogares urbanos) modifican tanto el tamaño del ingreso como su distribución. Por consiguiente se afecta el coeficiente de Gini (ver Cuadro 3).

24 INEC (2000), p. 13.

25 INEC (s.f.). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, metodología de ingresos.

26 En encuestas previas al 2000, se consideraban "urbanas" las zonas con grado de urbanización urbana; y "rurales" las clasificadas como de periferia urbana, rural concentrado y rural disperso. A partir del Censo del 2000, y considerando que en la periferia urbana predominan características que se asemejan más a una zona urbana, se decidió unir esta categoría con la "urbana". Luego, para mantener la comparabilidad en las clasificaciones del Censo y de la Encuesta, a partir de la EHPM del 2000, se consideran como segmentos urbanos los clasificados con grado de urbanización "urbana" y "periferia urbana"; y los segmentos rurales aquellos clasificados con grado de urbanización "rural concentrado" y "rural disperso". La EHPM, hasta el año 2000, estimó que la población urbana del país era de 47 por ciento y la rural de 53 por ciento (con base en la estructura urbana y rural del Censo de 1984. Al aplicarse el ajuste con el Censo 2000 se corrige la subestimación de la zona urbana y la sobreestimación de la rural, las que representan 59 y 41 por ciento, respectivamente.

22 Hernández (s.f.).

23 *Ibíd.*

Cuadro 3. Cambios metodológicos, operativos y de definición con respecto a la medición de los ingresos, en Encuestas de Hogares

Modificación	EHPM 2000	ENAH0 2010-2014
Ajuste a estimaciones de población con base en nuevo marco muestral	Sí se produce ajuste a estimaciones de población (MMV-1998), en el cual se empieza a aplicar a partir de 1999.	Sí se produce ajuste a estimaciones de población: con el MMV-2000 y en transición a MMV-2011 a partir de ENAH0 2014
Modificaciones en estructura urbano-rural	Aumenta participación de población urbana: se unió categoría "periferia urbana" a la zona urbana (como en Censo 2000).	Cambio en clasificación de población en urbano y rural: incrementa participación urbana.
Definición y ajuste de ingresos	Se incorporan algunos ingresos de capital (esfuerzo de registro a partir de 1991). Se investigan ingresos por renta primaria, transferencias regulares en dinero, rentas de la propiedad.	Indagación más amplia de ingresos recibidos por trabajo asalariado, la diferenciación del ingreso independiente según sector de actividad y mayor especificación de rubros de ingresos por rentas de la propiedad y transferencias regulares. Nuevos rubros: salario en especie, aguinaldo, salario escolar y transferencias regulares en especie. Mejoras para asignar ingreso que no se declara y reducir sesgo por sub-declaración.
Revisión en computación de datos	Revisión en forma de ingreso de datos al sistema.	Reformulación de sistemas de captura y validación de datos con dispositivos electrónicos; nuevos sistemas informáticos para procesamiento de datos.

Fuente: elaboración propia, con base en información del INEC y consulta a expertos.

Esta situación motivó a recalcular las estimaciones de población derivadas de la EHPM para el año 2000 haciendo coincidir los totales de población del Censo y de la Encuesta²⁷. Este cambio se aplicó a partir del 2000, por ello, las series de datos correspondientes a 1987-1999 y del 2000 en adelante no son comparables en sus valores absolutos²⁸. Sí se considera factible comparar las tasas de participación económica (ocupación, neta de participación, desempleo y subempleo), así como los porcentajes de hogares en situación de pobreza, debido a que el análisis realizado con los datos del 2000, antes y después de aplicar la nueva ponderación, mostró que estos indicadores no presentaban cambios de magnitud importante²⁹. Sin embargo, no se recomienda la comparación de las

variables relacionadas con ingresos, sectores de actividad y ocupaciones, debido a que sí mostraron ser más susceptibles al cambio en las ponderaciones urbano-rural.

1.3. **Errores en el procesamiento.** Este problema se originó en el registro de los ingresos superiores a un millón de colones. En el 2001 se detectó un cambio atípico en los ingresos de los deciles 9 y 10 de la distribución del ingreso de los hogares según su ingreso per cápita por hogar. Se determinó que hasta el 2000 el campo previsto para registrar los ingresos era de seis dígitos, lo cual significaba que no se registraban los ingresos de un millón de colones o más. En el 2000 y años siguientes se realizaron las medidas correctivas del caso, por lo que las cifras de estos años subsiguientes son comparables, pero no así las de estos años con las de los anteriores.

27 Para las estimaciones del 2001 y subsiguientes se aplica el mismo procedimiento, utilizando como población de referencia el cálculo obtenido de sumar los nacimientos y restar las defunciones del período julio-junio de cada año, a las cifras del Censo 2000 y aplicar un ajuste por migración.

28 INEC (s.f.). *Documento metodológico Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*.

29 Ibid.

2. La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2010

La ENAH se diferencia de la EHPM aplicada hasta el 2009 en cuanto a la indagación más amplia de los ingresos recibidos por trabajo asalariado, la diferenciación del ingreso independiente según sector de actividad y a una mayor especificación de rubros de ingresos provenientes de rentas de la propiedad y transferencias regulares³⁰. La ENAH introduce varios cambios metodológicos³¹:

- Nuevo marco y diseño muestral, y proyecciones de población más recientes para las estimaciones poblacionales.
- Se calcula la fuerza de trabajo para la población de 15 años y más, anteriormente era a partir de 12 años y más.
- Mayor indagación de los ingresos y se incorporan nuevos rubros: salario en especie, aguinaldo, salario escolar y transferencias regulares en especie.

Se introducen mejoras metodológicas para asignar el ingreso que no se declara y reducir el sesgo por subdeclaración. Con la EHPM se realizaba un ajuste por subdeclaración, general para todos los hogares de una misma área, en donde se aumentaba en 17,4 por ciento el ingreso de los hogares urbanos y en 35,8 por ciento el de los rurales (se estima un promedio de 25 por ciento a nivel nacional)³². El origen de este ajuste es la magnitud de la diferencia entre los ingresos estimados por las EHPM 1987 y 1988 y los captados por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 1987-1988. Por su parte, en la ENAH se ajusta la subdeclaración, multiplicando los ingresos del hogar por un coeficiente según la fuente de ingreso. Estos factores se obtienen al comparar el ingreso declarado en la Encuesta con la información del Sistema de Cuentas Nacionales del BCCR. Se propuso, en la nueva metodología, calcular la subdeclaración de ingresos para cada una de sus fuentes principales. Los porcentajes de subdeclaración se determinaron contrastando, para cada fuente principal, el ingreso

según promedio móvil de los tres años previos según cuentas nacionales, con el ingreso registrado en la ENAH en el año de la encuesta. Por lo tanto, de acuerdo con la propuesta original, cada año se determinaría los factores de ajuste a aplicar. Sin embargo, este método se cambió: el ajuste por subdeclaración se ha realizado con los mismos coeficientes en los años 2013 y 2014, y por consiguiente se introdujo un factor que limita las comparaciones de los ingresos en relación a los años más recientes.

Sobre la imputación de ingresos ignorados, en las EHPM se consideraban con ingreso familiar ignorado aquellos hogares en los que se desconoce el ingreso principal de al menos uno de los miembros ocupados del hogar³³. Por su parte, la ENAH utiliza el método de medias condicionadas, el cual asigna al valor ignorado, el promedio de las observaciones válidas, condicionando dicha medida con determinadas variables. Por todos esos cambios se dice que se inicia una nueva serie de indicadores que por ello no son comparables directamente con los datos de la anterior EHPM.

En la ENAH 2014 se incluyeron cambios que inciden en las estructuras de población por zona y región de planificación de la encuesta³⁴. Estas modificaciones responden a procesos de ajuste poblacional como resultado de la elaboración del Censo 2011, que sirvió de insumo para la construcción de un nuevo marco muestral de viviendas (MMV-2011) y de revisión del diseño de la muestra. Además, se incluyeron otras mejoras realizadas a los procesos de trabajo de captura y procesamiento de datos. En forma general, los cambios aplicados en la ENAH 2014 son los siguientes:

- El nuevo marco permitió la selección de una nueva muestra, sin embargo, se optó por hacer un cambio paulatino de la muestra entre el anterior marco muestral (MMV-2000) y el nuevo marco (MMV-2011) para mantener cierto grado de comparabilidad entre las encuestas³⁵.

33 Sauma (2011).

34 INEC (2014).

35 Para el 2014 se incorporó un 30 por ciento de unidades primarias de muestreo (UPM) del MMV-2011 y el restante 70 por ciento de UPM (denominadas segmentos) provienen del MMV-2000.

30 INEC (s.f.). Actualización metodológica para la medición del empleo y la pobreza.

31 INEC (2011).

32 Sauma (2011).

Cuadro 4. Principales cambios en las encuestas de ingresos y gastos en el 2004 y el 2013

Variable	ENIGH 2004	ENIGH 2013
Periodo de indagación de montos recibidos	En promedio, últimos seis meses* para estimar promedio mensual de ingreso por años.	En promedio, últimos 12 meses**, para capturar ingresos de hogares durante todas las épocas.
Ingresos del trabajador autónomo agropecuario	Formulario con más detalle para registro de ingreso agropecuario.	Indagación más simple de las ganancias netas obtenidas.
Pagos en especie		La encuesta hace un esfuerzo para capturar de mejor manera estos pagos.
Ingreso por donaciones	No se consideró como parte del ingreso del hogar.	Sí se toma en cuenta como parte del ingreso del hogar (no monetario).
Condición de actividad empleo	Edad mínima para determinar condición de actividad: 12 años.	Edad mínima para determinar condición de actividad: 15 años.

* Exceptuando aguinaldo de pensiones y salarios y el salario escolar.

** Exceptuando montos de becas de primaria y secundaria otorgadas por Estado.

Fuente: elaboración propia, con base en información del INEC.

- Los Censos del 2011 permitieron elaborar nuevas proyecciones de población que permitieron ajustar la estructura de población de la encuesta a la estructura por zona y región de planificación según estas proyecciones.
- Reformulación de los sistemas de captura y validación de datos utilizando dispositivos electrónicos en la recolección de entrevistas y nuevos sistemas informáticos.

Sin embargo, según el INEC, estas novedades no se consideran una ruptura de las series de datos en cuanto a la construcción de las variables, pues no se sustentan en un marco teórico diferente que genere otra serie de indicadores o adaptaciones a nuevas condiciones demográficas, económicas o sociales del país, tal como las realizadas a partir del 2010. El diseño muestral de la Encuesta se mantiene con leves cambios en la distribución por región y zona que se efectuaron con el objetivo de uniformar la precisión de los principales indicadores a ese nivel. No obstante, se hace necesario reconstruir las series de datos de los últimos cuatro años para efectos de mantener la comparabilidad en cuanto a estructuras de población. Es de especial consideración las diferencias que se introducen en la distribución de la población urbana-rural observada en los Censos del 2011 e incorporada en el MMV-2011, que a nivel nacional queda conformada por el 73 por ciento

urbana y 27 por ciento rural, en contraposición al 60 por ciento y 40 por ciento respectivamente, del marco anterior.

3. Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos

Las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) proveen información actualizada sobre la composición del presupuesto de los hogares nacionales y extranjeros residentes en el país, mediante el conocimiento de los ingresos y su destino en la adquisición de bienes y servicios. Si contrastamos la ENAHO con la ENIGH, la primera es puntual (se realiza en julio de cada año) mientras la ENIGH capta todo un año (12 meses); por lo tanto, la ENIGH indaga con más detalle el ingreso, incluyendo cierto tipo de trabajo estacional, temporal u ocasional que se realiza en algunos meses del año, por ejemplo en temporadas altas en comercio, turismo, recolección de café y otros productos agrícolas, al igual que trabajos ocasionales con contratos irregulares, como en construcción u otros, quedan registrados o captados en la ENIGH³⁶.

En los últimos treinta años se han realizado tres Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos: 1987-1988, 2004 y 2012-2013. A continuación se presenta un conjunto de cambios en las ENIGH

36 INEC (2006), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004, Metodología*.

del 2013 y el 2004 los cuales se vinculan con la definición y forma de captación de los ingresos, modificaciones que a su vez podrían influir la medición del nivel de desigualdad³⁷.

A su vez, se han producido modificaciones entre la ENIGH de 1988 y la del 2004. El Cuadro 5 presenta un conjunto de modificaciones en la cuantificación del ingreso corriente entre la ENIGH 1988 y la del 2004.

Cuadro 5. Ajuste conceptual del ingreso corriente de la ENIGH 2004 a la ENIGH 1988

Concepto	Ajuste para llegar a la ENIGH 1988
Ingreso asalariado	Se resta: <ul style="list-style-type: none"> • ingresos de independientes formales • liquidaciones por despido
Ingreso independiente	Se suma: <ul style="list-style-type: none"> • ingreso por salario de independientes formales • ganancia del independiente formal
Alquiler y renta de la propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Se suman gastos relacionados con alquiler de vivienda, vehículo, habitaciones y tierra • Se resta ganancia de independiente formal
Transferencias	Se restan los seguros no de vida
Otros ingresos	<ul style="list-style-type: none"> • Se restan ingresos por trabajos ocasionales de inactivos o de menores de 12 años Se suman: <ul style="list-style-type: none"> • indemnizaciones por despido • seguros no de vida • ingresos por juegos de azar y herencias

Fuente: INEC.

37 INEC (s.f.), *Metodología Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, 2013.