



COMPROMISO CON LA EQUIDAD (CEQ)

ÁREA DE REDUCCIÓN DE POBREZA Y DESARROLLO HUMANO  
PNUD, DIRECCIÓN REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**COSTA RICA: BOLETÍN DE EQUIDAD**  
Marzo 2014

## La Equidad en Costa Rica: Incidencia de la Política Social y la Política Fiscal

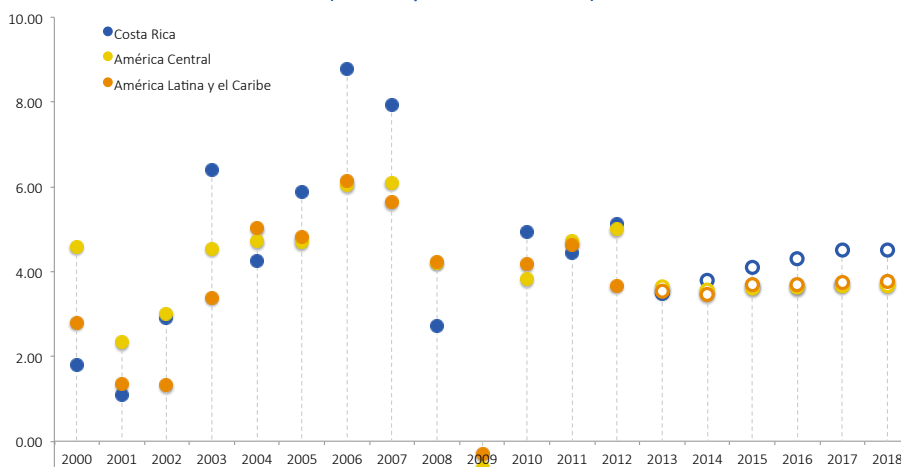
El progreso hacia un crecimiento inclusivo requiere de un conocimiento claro de las fuentes que originan y perpetúan las disparidades económicas y sociales. La comprensión de los obstáculos al desarrollo y de las fuerzas que impulsan cambios en tales disparidades es elemento central para la mejora de las políticas públicas. Esta serie de análisis forma parte del proyecto conjunto CEQ-PNUD *Compromiso con la Equidad Fiscal en América Latina y el Caribe*<sup>\*</sup>, enfocado en el diagnóstico del desempeño económico y social de los países de la región, con énfasis en las políticas fiscal y social y en variables del mercado laboral.

### Crecimiento económico con reconfiguración social...

En el transcurso de los últimos años, la economía de Costa Rica se ha consolidado como una de las de mayor dinamismo y relativa estabilidad en la región de América Latina y el Caribe (ALC), y un ejemplo de ello es su ritmo de crecimiento. Según datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), durante los años ochenta —periodo marcado por la crisis de la deuda— el país logró una tasa promedio de 2.4%, en contraste con el modesto desempeño que exhibió la región en su conjunto (1%). En la década de los noventa, esta tasa alcanzó 5.4% liderando junto con Chile (6.3%), Panamá (6.1%), y Belice (5.9%) la expansión económica en ALC. Finalmente, aunque el entorno internacional en 2008-09 contribuyó a la desaceleración y caída de la economía costarricense en esos años, la tasa promedio para la década alcanzó 4.2% gracias al elevado crecimiento durante 2003-07 y a la recuperación en 2010 (Figura 1). Esto colocó nuevamente al país entre aquellos con la mayor expansión: octavo entre 25 países de ALC, y solo por debajo de Panamá (6%),

Belice (4.8%), y Honduras (4.3%) en América Central. Proyecciones recientes del FMI sugieren que Costa Rica mantendrá su dinamismo económico en los próximos cinco años con tasas cercanas al 4%, por encima de los promedios centroamericano y regional.

**Figura 1. Crecimiento económico en Costa Rica, América Central, y América Latina y el Caribe; 2000-18<sup>a</sup>**  
(Cambio porcentual del PIB)



Fuente: FMI, [World Economic Outlook Database](#) (Enero 2014). <sup>1/a</sup> América Latina y el Caribe comprende los siguientes 25 países: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. América Central comprende siete países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

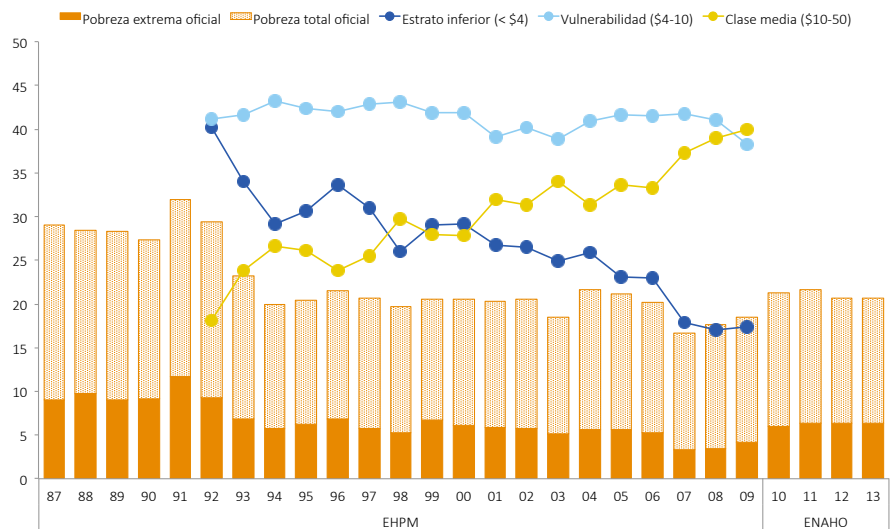
<sup>\*</sup> Bajo la dirección de Nora Lustig, el proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ) es una iniciativa conjunta del Center for Inter-American Policy and Research y el Departamento de Economía de Tulane University y el Diálogo Interamericano. El objetivo principal de CEQ es analizar el efecto de los impuestos y el gasto social sobre la desigualdad y la pobreza. Para mayor información visite: [www.commitmenttoequity.org](http://www.commitmenttoequity.org). La iniciativa conjunta CEQ-PNUD es coordinada por George Gray Molina y Eduardo Ortiz-Juárez de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. El CEQ para Costa Rica fue realizado por Pablo Sauma y Juan Diego Trejos; ambos, investigadores del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica.

Este desempeño económico ha tenido efectos importantes en el ámbito social. Uno de ellos es la reconfiguración social que experimentó el país durante los últimos 20 años, y que resulta evidente, al menos, desde dos métricas distintas. En primer lugar, bajo un criterio que permite la comparabilidad internacional, la proporción de personas con ingreso diario por debajo de 4 dólares al día<sup>1</sup> pasó de 40.3% al comienzo de la década de los noventa a 29.2% en el año 2000, y a 17.4% en el 2009, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) (Figura 2).

Junto a este descenso destacan, por un lado, el crecimiento de la proporción de personas en clase media —aquellas con ingreso per cápita diario entre 10 y 50 dólares<sup>2</sup>—: de 18% en 1992 a cerca de 31% en los siguientes diez años, y a 40% en 2009. Por el otro, que este crecimiento colocó a la clase media como el mayor grupo de población del país en 2009, superando por primera vez al porcentaje de personas en vulnerabilidad económica —aquellas que estando por arriba del umbral de 4 dólares mantenían un nivel de ingreso diario menor a 10 dólares<sup>2</sup>—.

En segundo lugar, bajo el criterio oficial de medición en el país, la incidencia de pobreza total mostró una ligera caída si se compara la cifra al inicio de la década de los noventa (alrededor de 30%) con la registrada al final de la década siguiente (alrededor de 20%). No obstante, la incidencia permaneció alrededor

**Figura 2. Evolución de los estratos socioeconómicos; Costa Rica 1987-13**  
(% de personas para el criterio internacional, y % de hogares para el oficial)



Fuente: Las estimaciones de la proporción de personas con ingreso per cápita por debajo de 4 dólares, en situación de vulnerabilidad, y en clase media, provienen de un procesamiento especial de las EHPM para el periodo 1992-09 realizado por el CEDLAS a solicitud de PNUD. Las estimaciones oficiales de pobreza a nivel de hogares provienen del INEC con base en las EHPM para el periodo 1987-09, y en las ENAHO para 2010-13.

de esta última cifra durante la mayor parte del periodo analizado, y aunque mostró una tendencia a la baja en los años previos a la crisis de 2009 a partir de este último tuvo un repunte que la mantuvo en dicho nivel hasta 2013<sup>3</sup>.

Sin embargo, la persistencia de este nivel no alcanzó a incidir negativamente en la expansión de la clase media. Por ejemplo, si la línea de pobreza total de Costa Rica en 2012 se convierte a dólares por persona al día, esta alcanzaría valores cercanos a 7 dólares —es decir, por debajo del umbral que marca el inicio de la clase media, 10 dólares—, lo que sugiere que el crecimiento de ese grupo social ha sido inequívoco.

La magnitud de tal crecimiento llevó a que Costa Rica alcanzara, al final de la década pasada, una “mejor” estratificación que la observada en el conjunto de ALC. Ejemplos de ello es que se ubicó como el cuarto país con la mayor proporción de clase media en la región —después de Uruguay (60.2%), Argentina (54.4%) y Chile (42.5%)—, o que la proporción de personas en el país con un ingreso diario por debajo de 10 dólares —esto es, la suma de población en el estrato de ingresos inferiores más la población vulnerable— fue menor en 10 puntos porcentuales respecto al promedio de ALC, y menor en 26 puntos respecto al de América Central

<sup>1</sup> Dólares ajustados por paridad de poder adquisitivo (PPA). A menos que se indique lo contrario, todos los montos monetarios por persona al día citados en este documento están expresados en dicha medida.

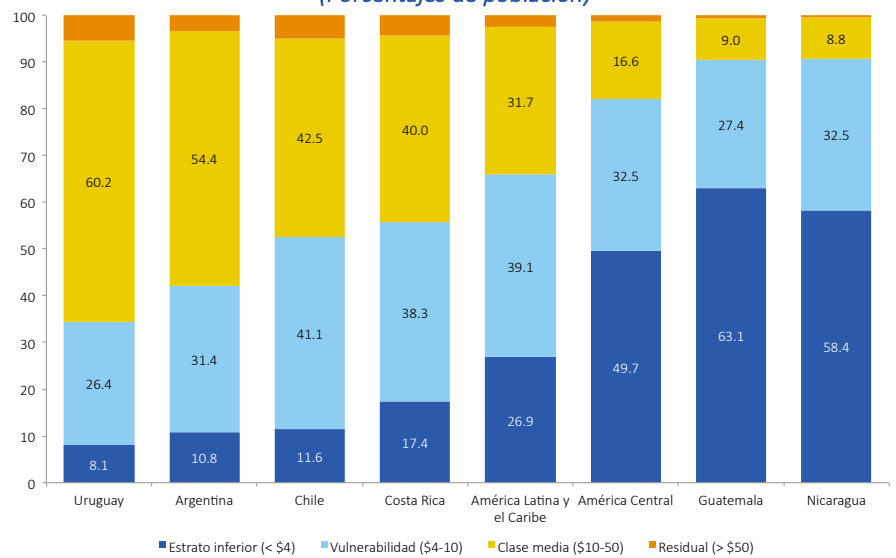
<sup>2</sup> Para mayor detalle sobre la estratificación de estos grupos véase: López-Calva, L. F. y E. Ortiz-Juárez (2013) “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class”, *Journal of Economic Inequality* (enero).

<sup>3</sup> La captación de la EHPM se realizó de forma anual durante 1987-09 y constituyó la principal fuente para la medición de la pobreza en el país. A partir de 2010, es la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) la que cumple con tal propósito; su aplicación, en relación a la EHPM, implicó un rediseño del marco muestral de viviendas, de los factores de expansión, de la medición de las fuentes de ingreso y del diccionario, entre otras modificaciones. Debido a estos ajustes, las estimaciones generadas por la EHPM y la ENAHO no son estrictamente comparables.

(Figura 3).

El progreso hacia una sociedad de clase media resulta deseable a la luz de las razones expuestas en una amplia literatura<sup>4</sup> que argumenta que el tamaño y composición de este grupo es fundamental para el fortalecimiento y estabilización del sistema democrático y sus instituciones, para un mejor desempeño económico, y para una mayor cohesión social. Pero también plantea retos para la política pública del país. Uno potencial consiste en implementar estrategias de protección capaces de blindar a la población en tránsito hacia la clase media ante riesgos de empobrecimiento idiosincrásicos —por ejemplo, desempleo y enfermedad— y/o sistémicos —por ejemplo, crisis económicas e impactos adversos de desastres naturales—.

**Figura 3. Estratos socioeconómicos en Costa Rica, América Central, y América Latina y el Caribe; circa 2011<sup>a</sup>**  
(Porcentajes de población)



Fuente: Estimaciones del CEDLAS a solicitud de PNUD con base en la EHPM 2009 para Costa Rica, y en encuestas de hogares similares para los países que componen cada agregado. En América Central: Costa Rica (2009), El Salvador (2010), Guatemala (2011), Honduras (2011), Nicaragua (2009), y Panamá (2011). En América Latina y el Caribe se agregan a los anteriores: Argentina (2011), Bolivia (2011), Brasil (2011), Chile (2011), Colombia (2011), República Dominicana (2011), Ecuador (2011), México (2010), Paraguay (2010), Perú (2011), Uruguay (2011), y Venezuela (2011). <sup>a</sup> El criterio circa se basa en los años señalados entre paréntesis. Cada agregado presenta los promedios ponderados de las proporciones de población de cada estrato en los respectivos países.

Lo anterior adquiere relevancia porque el aumento del tamaño del estrato de ingresos inferiores ocurrido durante 2008-09 probablemente captó parte de la caída en la proporción de personas en vulnerabilidad en esos años. Es decir, personas que estaban en una mejor posición relativa en 2008 pudieron transitar hacia una menos favorable en el año siguiente a raíz de la crisis, dada la ausencia de protección. Por ejemplo, el Cuadro 1 muestra que cerca de un tercio de la población vulnerable que estaba ocupada en 2009 no contaba con acceso a un seguro médico como prestación por parte de su trabajo, y más de la mitad no contaba con derecho a pensión.

## ... pero sin redistribución

El peso del crecimiento económico en la transformación social del país, en especial durante la última década, fue ciertamente significativo. La Figura 4 muestra que entre 2000 y 2009 el ingreso per cápita de los hogares aumentó en términos reales, tanto para el total a una tasa promedio anual de 5.3%, como para cada uno de los deciles. Un rasgo a destacar es que si bien el crecimiento fue alto en los dos deciles más pobres —lo que puede ser reflejo del peso de las transferencias directas hacia esta población—, también lo fue, y en mayor medida, en los dos deciles superiores. Esto sugiere que el efecto redistribución pudo verse nulificado.

Una descomposición de los factores que inciden en los cambios en la pobreza a través del tiempo confirma lo anterior: durante 2000-09, la totalidad del descenso en el tamaño del estrato de ingresos inferiores en Costa Rica —medido con el umbral de 4 dólares—, se debió a crecimiento (Figura 5)<sup>5</sup>. Este resultado se contraponen con el ocurrido en la mayoría de países de ALC donde el peso redistributivo ha sido mayor —exceptuando algunos casos de América Central—, y alude a una posibilidad: la persistencia de la desigualdad en el país durante el periodo analizado. Un factor que parece reforzar esta posibilidad es la expansión de la proporción de personas con ingreso

<sup>4</sup> Ver, por ejemplo: Birdsall, N. (2010), "The (Indispensable) Middle Class in Developing Countries". En: Kanbur, R. y M. Spence (eds.) *Equity and Growth in a Globalizing World*. Washington, DC: The World Bank; o Easterly, W. (2001), "Middle Class Consensus and Economic Development", *Journal of Economic Growth*, 6(4): 317-336.

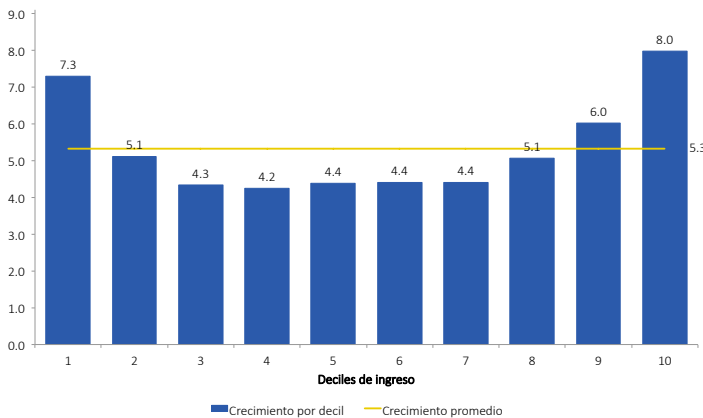
<sup>5</sup> El efecto crecimiento surge de una simulación en la que se reescalan los ingresos de acuerdo al crecimiento observado entre dos periodos, y de computar la incidencia de pobreza. El efecto distributivo surge como residuo entre el cambio observado en la pobreza durante estos periodos. Para mayor detalle, véase Maasoumi, E. y V. Mahmoudi (2013), "Robust Growth-Equity Decomposition of Change in Poverty: The Case of Iran (2000–2009)", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 53(3): 268-276.

Cuadro 1. Perfil de los estratos socioeconómicos en Costa Rica; 1992, 2002 y 2009

	Estrato inferior (< \$4)			Vulnerabilidad (\$4-10)			Clase media (\$10-50)		
	1992	2002	2009	1992	2002	2009	1992	2002	2009
<b>Proporción de población (%)</b>	<b>40.3</b>	<b>26.4</b>	<b>17.4</b>	<b>41.2</b>	<b>40.2</b>	<b>38.3</b>	<b>18.1</b>	<b>31.3</b>	<b>40.0</b>
<b>Ingreso per cápita del hogar (dólares PPA)</b>	<b>50.6</b>	<b>65.0</b>	<b>83.8</b>	<b>140.6</b>	<b>186.5</b>	<b>225.1</b>	<b>364.3</b>	<b>533.6</b>	<b>656.7</b>
<b>Indicadores demográficos y geográficos</b>									
Tamaño del hogar	4.7	4.3	4.1	4.3	4.1	3.8	3.5	3.5	3.4
Promedio de menores de 12 años en el hogar	2.6	2.2	1.9	1.7	1.6	1.4	1.2	1.0	0.8
Tasa de dependencia	3.9	3.4	3.1	2.7	2.6	2.2	2.0	1.9	1.7
Hogares con jefatura femenina (%)	23.5	29.5	36.5	17.2	24.7	31.0	19.5	23.3	30.6
<i>Distribución % de personas por zona de residencia</i>									
Rural	65.5	59.8	56.4	55.4	44.2	47.5	39.9	28.1	32.3
Urbana	34.5	40.2	43.6	44.6	55.8	52.5	60.1	71.9	67.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Indicadores educativos</b>									
Tasa de alfabetismo (%)	87.5	86.8	90.1	93.1	93.1	93.8	97.1	97.1	97.5
Escolaridad promedio (años) <sup>a</sup>	4.3	4.5	4.6	5.7	5.7	5.8	8.3	8.5	8.6
<i>Distribución % de adultos por nivel educativo (25 - 55 años)<sup>b</sup></i>									
Bajo	85.4	84.4	83.0	70.2	72.7	71.7	39.2	40.4	38.7
Medio	12.9	13.4	15.4	24.9	23.4	24.1	34.6	33.3	33.9
Alto	1.7	2.2	1.5	4.9	3.9	4.3	26.2	26.2	27.4
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<i>Distribución % de jefes de hogar por nivel educativo<sup>b</sup></i>									
Bajo	87.2	86.8	84.7	72.8	75.4	76.1	44.3	45.6	44.9
Medio	10.9	10.7	12.9	22.5	21.2	20.4	31.8	29.6	31.2
Alto	1.9	2.6	2.3	4.7	3.4	3.5	23.8	24.8	23.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<i>Asistencia escolar por grupos de edad (%)</i>									
6 - 12 años	87.0	94.9	97.4	91.9	97.4	99.2	92.4	99.2	99.7
13 - 17 años	57.9	65.7	78.6	60.8	74.3	83.6	78.3	86.1	89.6
18 - 23 años	21.3	31.5	30.7	22.4	32.4	39.2	41.0	54.7	54.5
<b>Indicadores laborales</b>									
Tasa de desempleo (%)	9.9	17.6	27.3	3.2	7.0	9.9	0.9	3.2	3.8
Duración del desempleo (meses)	3.6	4.2	4.3	4.7	5.0	5.2	4.3	5.6	5.6
Promedio de horas trabajadas por semana	43.1	39.2	39.5	47.4	46.7	45.2	47.7	47.5	46.8
Con acceso a seguro médico por parte del trabajo (%)	50.7	42.4	37.3	73.7	66.7	64.7	85.2	81.5	81.2
<i>Salario por hora (dólares PPA)</i>									
Hombres (25 - 55 años)	1.4	1.8	2.2	2.3	2.8	3.4	4.4	5.8	6.3
Mujeres (25 - 55 años)	1.4	2.2	2.2	2.0	2.7	3.1	4.1	5.2	6.1
<b>Total</b>	<b>1.3</b>	<b>1.8</b>	<b>2.2</b>	<b>2.0</b>	<b>2.6</b>	<b>3.2</b>	<b>3.8</b>	<b>5.0</b>	<b>5.7</b>
<i>Distribución % de ocupados según grupo laboral</i>									
Empresarios	3.9	6.1	4.4	4.1	5.0	4.7	5.2	8.9	7.6
Asalariados en grandes empresas	25.4	20.3	22.0	42.0	36.8	40.4	39.6	36.1	40.4
Asalariado en pequeñas empresas	28.6	28.0	30.5	19.0	24.7	23.6	9.9	14.5	14.4
Asalariados en sector público	6.5	1.6	1.8	14.5	8.5	6.8	29.4	22.1	21.2
Auto-empleados profesionales	0.0	0.3	0.9	0.3	0.4	0.6	2.0	1.8	1.9
Auto-empleados con baja calificación	28.2	34.5	36.5	17.6	21.9	21.6	11.9	15.0	13.3
Sin ingreso	7.3	9.2	3.9	2.6	2.8	2.1	2.0	1.6	1.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<i>Distribución % del tipo de empleo según definición productiva de formalidad<sup>c</sup></i>									
Formal	35.9	28.2	29.0	60.9	50.7	52.6	76.2	68.9	71.1
Informal	64.1	71.8	71.0	39.1	49.3	47.4	23.8	31.1	28.9
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<i>Distribución % del tipo de empleo según definición de formalidad basada en derecho a pensión</i>									
Formal	32.8	24.6	25.9	55.7	46.7	46.7	68.0	60.3	62.8
Informal	67.2	75.4	74.1	44.3	53.3	53.3	32.0	39.7	37.2
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<i>Distribución % de ocupados por sectores productivos</i>									
Primario	20.6	44.3	30.9	5.7	18.9	18.6	2.4	8.4	6.8
Industria intensiva en trabajo	9.6	5.2	4.5	16.1	9.6	7.4	11.6	7.1	5.8
Industria intensiva en capital	8.0	4.5	2.7	12.1	6.7	5.7	10.9	6.8	6.7
Construcción	9.3	6.2	8.9	8.6	8.5	8.0	4.4	6.0	5.7
Comercio	21.4	18.5	24.0	22.8	26.5	27.0	21.2	23.6	25.4
Transporte	6.1	4.2	5.9	7.5	6.8	7.0	8.4	8.1	10.7
Servicios profesionales	2.2	4.5	2.3	3.3	5.6	5.5	6.7	10.9	10.6
Administración pública	4.5	0.8	1.1	6.3	3.5	3.3	8.8	7.1	7.7
Educación y salud	6.0	4.6	4.7	11.5	7.4	8.1	23.7	18.8	16.8
Trabajo doméstico	12.2	7.4	15.0	6.2	6.4	9.3	1.9	3.2	3.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

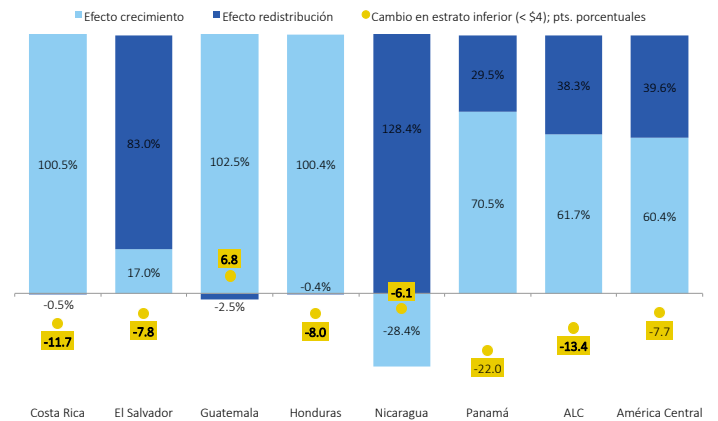
Fuente: Estimaciones del CEDLAS a solicitud de PNUD con base en las EHPM de 1992, 2002 y 2009. <sup>a</sup> Promedio de escolaridad para toda la población en edad de haber asistido a educación formal. <sup>b</sup> CEDLAS clasifica el nivel educativo como bajo si el individuo tiene menos de 9 años de educación formal; medio si tiene entre 9 y 13 años; y alto si tiene más de 13 años. <sup>c</sup> La definición productiva de CEDLAS considera informal a un trabajador si es auto-empleado con baja calificación, o asalariado en una microempresa privada, o no percibe ingreso.

Figura 4. Incidencia del crecimiento del ingreso per cápita por deciles; Costa Rica 2000-09<sup>a</sup>  
(Cambio porcentual promedio anual)



Fuente: Elaboración de PNUD con base en datos del CEDLAS (Febrero 2014) a partir de las EHPM 2000-09. <sup>a</sup> Para obtener los cambios reales se emplearon los índices de precios publicados por el INEC.

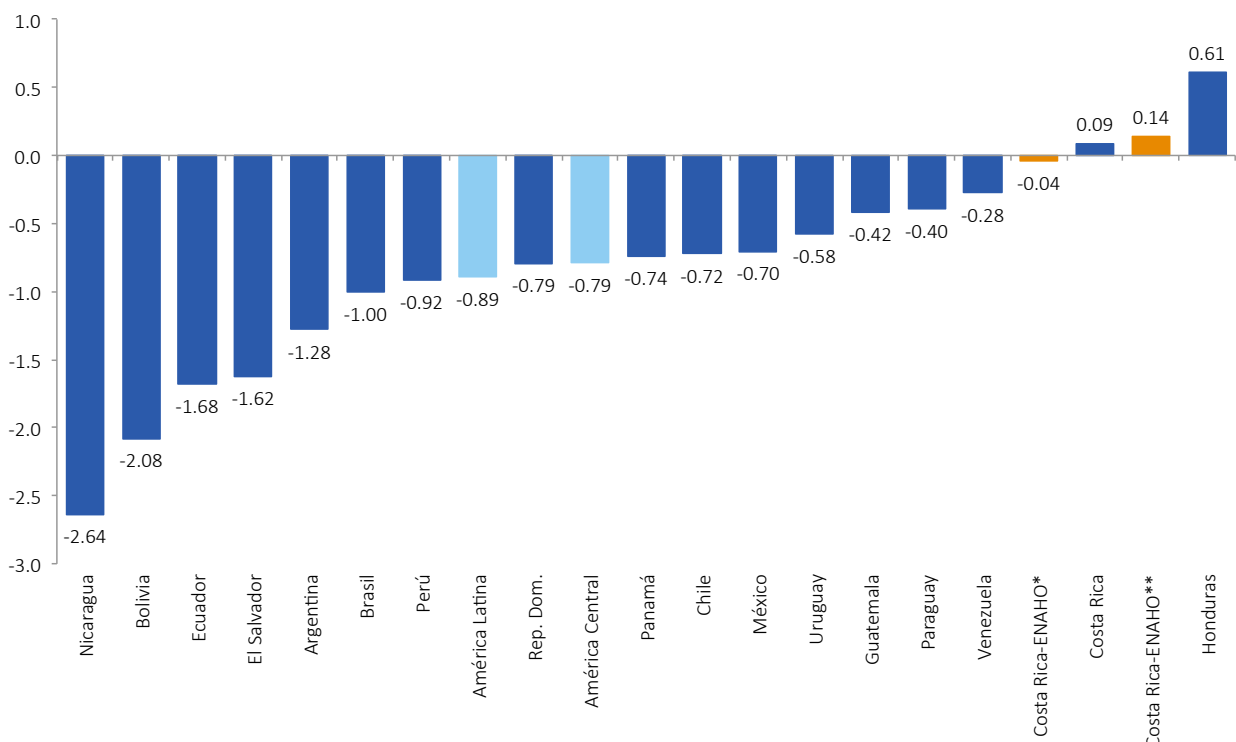
Figura 5. Descomposición del cambio en estrato inferior; circa 2000-10  
(Porcentajes de contribución de cada efecto)



Fuente: Estimaciones del CEDLAS a solicitud de PNUD con base en las EHPM 2000 y 2009 para Costa Rica, y en encuestas de hogares similares para el resto de los países. Los países que componen los agregados de América Central y de América Latina y el Caribe son los mismos que los indicados al pie de la Figura 3.

per cápita diario por arriba de 50 dólares: de 0.4% en 1992 a 1.1% en 2000, y a 4.3% en 2009. Este último valor, representado en la Figura 3 como “residual”<sup>6</sup>, fue en circa 2011 el tercero más alto en ALC después del de Uruguay (5.4%) y Chile (4.8%), casi el doble que el promedio regional (2.4%), y más de tres veces que el centroamericano (1.2%).

Figura 6. Cambio porcentual promedio anual en el coeficiente de Gini; circa 2000-11<sup>a</sup>



Fuente: Lustig, N. L.F. López-Calva, y E. Ortiz-Juárez (2013), “Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America”, Policy Research Working Paper 6552, The World Bank; actualización de PNUD con base en datos del CEDLAS (Febrero 2014); y Sauma, P. y J. D. Trejos (2014), “Gasto público social, impuestos, redistribución del ingreso y pobreza en Costa Rica”, Documento de trabajo CEQ No. 18, Tulane University y Diálogo Interamericano. <sup>a</sup> Se excluye de los cálculos a Colombia debido a que las encuestas del país para el inicio y final de la década analizada no son estrictamente comparables. Costa Rica-ENAO\* representa el cambio que resulta de comparar el coeficiente de Gini calculado por el CEDLAS a partir de la EHPM de principios de la década, con el Gini calculado por el CEDLAS a partir de la ENAO 2010 empleando las mismas definiciones de ingreso que en la EHPM. Costa Rica-ENAO\*\* representa el cambio que resulta de comparar el coeficiente de Gini calculado por el CEDLAS a partir de la EHPM de principios de la década, con el Gini calculado por Sauma y Trejos (2014) a partir de la ENAO 2010.

<sup>6</sup> Se utiliza este término, en lugar de estrato alto o “clase alta”, debido a que las encuestas de hogares suelen subestimar o no captar los ingresos más elevados en un país, haciendo probable que el tamaño de ese grupo en las encuestas esté alejado del real.

La distribución del ingreso en el país, en efecto, mostró tendencia a una mayor concentración durante la década pasada. El nivel de desigualdad, medido por el coeficiente de Gini, pasó de 0.501 a 0.504 entre el inicio del decenio y 2009, periodo para el cual se dispone de información comparable a partir de las EHPM. Sin embargo, este cambio, equivalente a una tasa de aumento promedio anual de 0.09% (Figura 6), no fue estadísticamente significativo a un nivel de confianza del 95%.

La misma Figura 6 muestra que si se compara el coeficiente de Gini que resulta de la EHPM de principios de la década, con aquel calculado a partir de la ENAHO 2010 bajo dos construcciones de ingreso distintas, la desigualdad en el país siguió dos trayectorias opuestas como se ilustra en las barras naranjas. Por un lado, si se considera el ingreso de la ENAHO\* que construye el CEDLAS<sup>7</sup>, el coeficiente de Gini descendió a una tasa promedio anual de -0.04; cambio que tampoco fue estadísticamente significativo. Por otro lado, en la construcción del ingreso que sigue la práctica nacional de medición, Sauma y Trejos (2014) obtienen con la ENAHO\*\* un coeficiente de Gini de 0.508, por lo que al compararlo con el de inicios de la década resulta en un incremento de la desigualdad a un ritmo promedio anual de 0.14%.

Las dos últimas cifras provenientes de la ENAHO deben tomarse con reserva puesto que no son estrictamente comparables con la resultante de la EHPM, como se señaló. Sin

embargo, confirman que la desigualdad en el país, en el mejor de los casos, se mantuvo prácticamente invariable durante la década analizada. Solo Costa Rica y Honduras mostraron un patrón distinto al del resto de los países de ALC y de América Central, donde la desigualdad redujo a un ritmo promedio anual de -0.89% y -0.79%, respectivamente.

La evolución de la desigualdad monetaria se entiende mejor al analizar los cambios en las contribuciones de cada fuente de ingresos a la desigualdad total. Para ello pueden emplearse métodos de descomposición, como el propuesto por Lerman y Yitzhaki (1985)<sup>8</sup>, al coeficiente de Gini calculado con las encuestas de hogares. Tradicionalmente, las fuentes de ingreso pueden dividirse en ingresos laborales —es decir, salarios, ingresos por cuenta propia, e ingresos de empleadores—, y no laborales —jubilaciones y pensiones contributivas, ganancias de capital, transferencias privadas como remesas, o transferencias públicas como las condicionadas en efectivo o pensiones no contributivas—.

Este método se aplica a las EHPM de Costa Rica a fin de observar cambios en la contribución de las distintas fuentes de ingreso durante las últimas décadas. El Cuadro 2 presenta los resultados para dos ejercicios. En el primero (Panel 2.1) se presentan los cambios ocurridos en la desigualdad en ingresos en el país entre

**Cuadro 2. Descomposición de los cambios en la desigualdad según fuentes de ingreso en Costa Rica**

Tipo de ingreso	Fuente	1992	(A) 2002	2009	(B)		
Panel 2.1: Estimaciones de PNUD y CEDLAS					1992-02	2002-09	1992-09
<b>Contribución absoluta de cada fuente al coeficiente de Gini</b>					<b>Cambio en puntos</b>		
Laboral	Ingreso asalariado	0.314	0.287	0.280	-0.026	-0.007	-0.033
	Ingreso por cuenta propia	0.047	0.042	0.042	-0.004	-0.001	-0.005
	Ingreso empleadores	0.043	0.080	0.072	0.037	-0.009	0.029
	Otros ingresos laborales	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
	Jubilaciones y pensiones	0.028	0.031	-	-	-	-
No laboral - desagregado	Ingreso de capital	-	0.014	-	-	-	-
	Transferencias	-	-0.002	-	-	-	-
	Otros ingresos no laborales	0.016	0.010	0.074	-	-	-
	Renta implícita de la viv. propia	-	0.038	0.037	-	-	-
No laboral - agregado	Total agregado	0.043	0.091	0.111	0.048	0.020	0.068
<b>Total = Coeficiente de Gini (A); cambio en el Gini (B)</b>		<b>0.446</b>	<b>0.501</b>	<b>0.505</b>	<b>0.054</b>	<b>0.004</b>	<b>0.058</b>

Tipo de ingreso	Fuente	2001	(A) 2005	2009	(B)		
Panel 2.2: Estimaciones de Trejos y Oviedo (2012)					2001-05	2005-09	2001-09
<b>Contribución absoluta de cada fuente al coeficiente de Gini</b>					<b>Cambio en puntos</b>		
Laboral	Salario empleado público calif.	0.142	0.135	0.142	-0.007	0.008	0.000
	Salario empleado público no calif.	0.009	0.008	0.006	-0.001	-0.002	-0.003
	Salario privado calif.	0.129	0.140	0.144	0.011	0.004	0.014
	Salario privado no calif.	0.043	0.033	0.021	-0.010	-0.012	-0.022
	Salario servicio doméstico	0.001	0.000	0.000	-0.001	0.000	-0.001
	Cuenta propia: profesional y tecn.	0.022	0.021	0.024	-0.001	0.003	0.002
	Cuenta propia: resto	0.027	0.019	0.018	-0.008	-0.001	-0.009
	Ingreso empleadores	0.084	0.057	0.077	-0.027	0.020	-0.008
	Ingreso de capital	0.017	0.018	0.029	0.001	0.011	0.013
	Pensiones contributivas	0.033	0.039	0.046	0.006	0.007	0.013
No laboral	Transferencias públicas	-0.002	-0.001	-0.005	0.000	-0.003	-0.003
	Transferencias privadas	0.011	0.015	0.012	0.003	-0.003	0.000
<b>Total = Coeficiente de Gini (A); cambio en el Gini (B)</b>		<b>0.517</b>	<b>0.485</b>	<b>0.515</b>	<b>-0.032</b>	<b>0.030</b>	<b>-0.002</b>

Fuente: Las estimaciones del Panel 2.1 provienen del CEDLAS a solicitud de PNUD con base en las EHPM 1992, 2002 y 2009. Los resultados del Panel 2.2 provienen de Trejos, J. D. y L. A. Oviedo (2012), "Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI", *Ciencias Económicas*, 30(2): 9-29. <sup>1a</sup> Un signo negativo (positivo) en las columnas de la sección (B) indica un efecto igualador (desigualador) de cada fuente de ingreso.

<sup>7</sup> La nota metodológica del CEDLAS para la construcción del ingreso se puede consultar en: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/methodology.php>

<sup>8</sup> La influencia de cualquier fuente de ingreso en la desigualdad total depende de cuán importante es esa fuente con respecto al ingreso total, cuán correlacionada esté esa fuente con el ingreso total, y cuán igualitariamente está distribuida. El producto de estos tres factores representa la contribución absoluta de cada fuente de ingreso a la desigualdad total. Para mayor detalle, véase Lerman, R. I. y S. Yitzhaki (1985), "Income Inequality Effects by Income Source: A New Approach and Applications to the United States", *The Review of Economics and Statistics*, 67(1): 151-156.

1992, 2002 y 2009. Esta descomposición es un extracto de la realizada por PNUD y CEDLAS para 18 países de la región, y a diferencia del resto de países, los años elegidos en Costa Rica no permitieron identificar algunas fuentes de ingreso no laboral. En particular, no fue posible identificar ganancias de capital ni ingresos por transferencias en 1992 y 2009, y en este último año tampoco fue posible identificar el ingreso por jubilaciones y pensiones. Ante tal restricción, las fuentes de ingreso no laboral que sí se identificaron en el primer año de comparación, pero no en el segundo, se agruparon como categoría general de *ingresos no laborales* con la finalidad, al menos, de contrastar la magnitud y dirección de sus efectos frente a las fuentes de ingreso laboral. En el segundo ejercicio (Panel 2.2), Trejos y Oviedo (2012)<sup>9</sup> analizan los cambios entre 2001, 2005 y 2009; años en los que las distintas fuentes de ingreso sí estuvieron disponibles.

Los resultados del Panel 2.1 muestran que algunas fuentes de ingreso laboral, como salarios e ingresos por cuenta propia, tuvieron un efecto igualador en los tres episodios analizados. Sin embargo, tal efecto fue contrarrestado por la magnitud desigualadora de los ingresos no laborales —aunque con los datos actuales no se puede conocer cuáles fueron las fuentes que llevaron a estos resultados—. Los resultados del Panel 2.2 son consistentes con los previos, permitiendo además distinguir los efectos de las distintas fuentes de ingreso no laboral. En realidad, este último componente también resultó desigualador en el agregado, y solo las transferencias públicas mostraron una tendencia opuesta, aunque en una magnitud reducida.

En general, aunque el efecto igualador de los ingresos laborales en Costa Rica es consistente con lo hallado en el resto de ALC, destaca que el efecto de los no laborales se movió en dirección opuesta y contrarrestó el primero —esta combinación de efectos pudo motivar que la desigualdad en el país permaneciera prácticamente sin cambios—. En efecto, las mismas descomposiciones aplicadas al resto de los países de ALC muestran que, por el lado del ingreso laboral, el cambio que experimentaron los salarios fue responsable, en promedio, del 47% de la caída de la desigualdad que experimentó la región en la década pasada. Respecto al ingreso no laboral, las distintas fuentes que lo componen mostraron, en casi todos los países, efectos igualadores, aunque destacó la contribución de las transferencias públicas con una magnitud promedio de 14%<sup>10</sup>.

De acuerdo con Lustig et al (2013)<sup>11</sup>, mientras que la magnitud del efecto de las transferencias públicas en la reducción de la desigualdad en ALC se explica por un mayor volumen y progresividad de las mismas, la evidencia casi generalizada apunta

a que la reducción de la desigualdad en el ingreso laboral se debió a un descenso en los retornos a la educación en la mayoría de los países, en especial los de educación secundaria y terciaria *vis-à-vis* los de primaria incompleta o ninguna educación. En Costa Rica, tales retornos no disminuyeron.

El estudio citado sugiere que los retornos educativos en ALC pudieron descender debido a un aumento en la oferta relativa de trabajadores calificados, lo que a su vez pudo ser el resultado de la mejora educativa que experimentaron los países en la década de los noventa. El estudio también señala que el descenso en los retornos pudo deberse a una reducción de la demanda por trabajo calificado, sobre todo en aquellos países exportadores de bienes primarios —aunque la evidencia de ello no es concluyente—. En años recientes, Costa Rica ha realizado esfuerzos por aumentar la cobertura educativa y el gasto en educación por alumno, y esto ha permitido incrementar la oferta relativa de trabajo calificado. Pero al mismo tiempo, al no ser un país exportador de bienes primarios también ha observado un aumento en la demanda relativa por este tipo de trabajo. La correspondencia en el aumento tanto de la oferta como de la demanda por trabajo calificado pudo ser un factor adicional para que el nivel de desigualdad se haya mantenido sin cambios en los últimos años.

### ¿Qué hay detrás de los ingresos laborales?

Durante la última década, los salarios en Costa Rica mostraron un comportamiento que

<sup>9</sup> Trejos, J. D. y L. A. Oviedo (2012), “Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del siglo XXI”, *Ciencias Económicas*, 30(2): 9-29.

<sup>10</sup> Estos resultados son consistentes con los estimados en otros estudios que utilizan distintos métodos de descomposición. Por ejemplo, Azevedo et al. (2013) muestran que el ingreso laboral (54%) y las transferencias (21%) son los principales contribuyentes al descenso de la desigualdad en ALC. Azevedo, J. P., G. Inchauste, y V. Sanfelice (2013), “Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America”, Policy Research Working Paper 6715, The World Bank.

<sup>11</sup> Lustig, N., L. F. López-Calva y E. Ortiz-Juárez (2013), “Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America”, Policy Research Paper 6552, The World Bank.

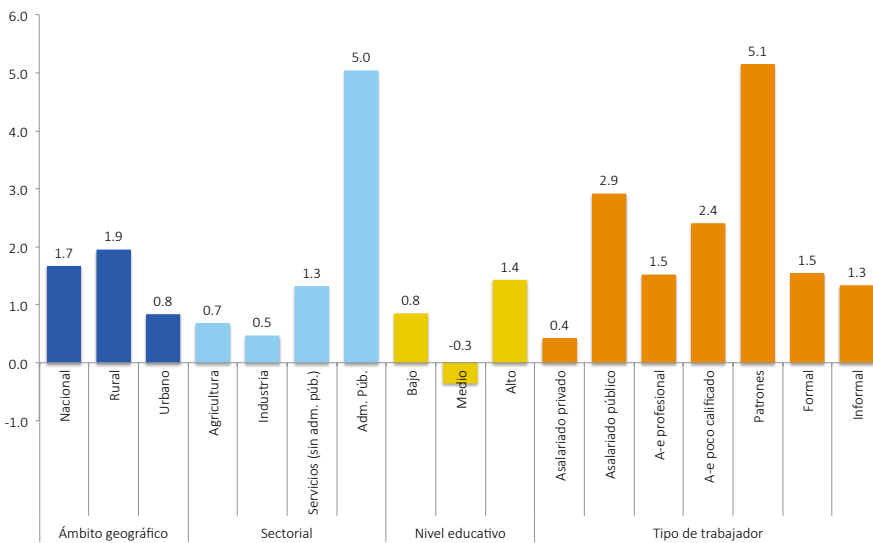
parece explicar algunos de los resultados previos. Si bien a nivel nacional el salario real por hora aumentó a un ritmo promedio anual de 1.7%, su incidencia entre sectores y categorías ocupacionales estuvo lejos de ser homogéneo. Por un lado, creció de manera notable entre los trabajadores en actividades comúnmente asociadas a situaciones de vulnerabilidad —lo que podría guardar relación con el efecto igualador que mostraron las fuentes de ingreso laboral en las descomposiciones del Cuadro 2—. Por ejemplo, el crecimiento de los salarios agrícolas fue mayor que el de los industriales, y el de los rurales superó en más del

doble al de los urbanos. Resultados similares se observaron también para las remuneraciones de auto-empleados poco calificados o de trabajadores con bajo nivel educativo frente a sus pares profesionales o con instrucción media (Figura 7).

Por otro lado, el salario también aumentó, pero a un ritmo mayor, entre los trabajadores ubicados en la parte superior de la distribución, destacando el crecimiento que experimentaron los salarios de trabajadores con alto nivel educativo, los de empleadores, y los de la administración pública —estos últimos no solo registraron el mayor aumento real, sino que también ostentaron el mayor nivel promedio (Figura 8)—. Una consecuencia potencial de este resultado es que, en el agregado, pudo haber contrarrestado los cambios positivos que experimentaron los trabajadores de menor remuneración, restringiendo con ello que el nivel de desigualdad en el país descendiera como ocurrió en el resto de la región.

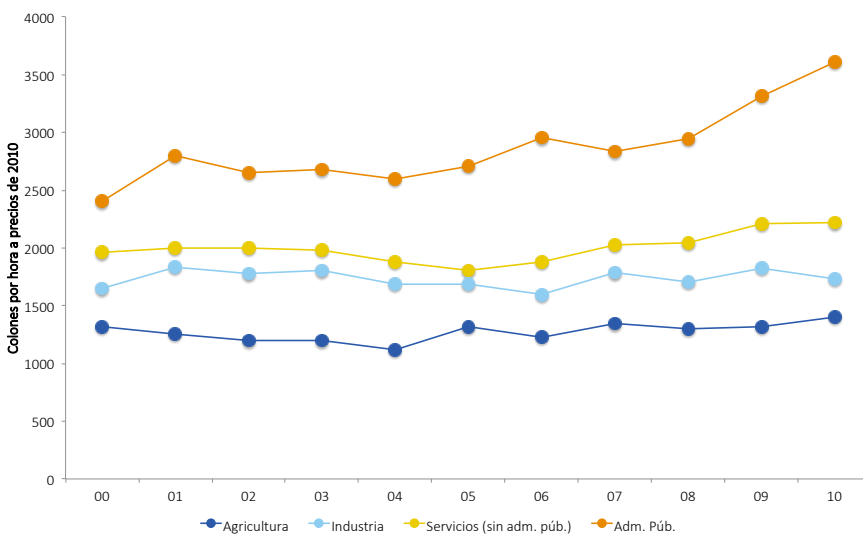
Finalmente, es importante destacar que las remuneraciones de trabajadores asalariados en industria privada y con nivel educativo medio —típicamente ubicados en la parte media de la distribución— prácticamente se estancaron durante la década previa. Este resultado confirma que el patrón de cambio real que experimentaron los salarios es consistente con el mostrado en la Figura 4 para el ingreso per cápita; es decir, un crecimiento notable en los extremos de la distribución, en mayor medida para el superior, y una relativa estabilidad en el medio de la misma.

**Figura 7. Crecimiento real del salario por hora; Costa Rica 2000-10<sup>a</sup>**  
(Tasa porcentual promedio anual)



Fuente: Elaboración de PNUD con base en datos del CEDLAS (Febrero 2014) a partir de las EHPM para el periodo 2000-09, y de la ENAHO 2010. <sup>/a</sup> Para obtener los cambios reales se emplearon los índices de precios publicados por el INEC.

**Figura 8. Evolución real de los salarios por sector; Costa Rica 2000-10<sup>a</sup>**  
(Colones por hora a precios de 2010)



Fuente: Elaboración de PNUD con base en datos del CEDLAS (Febrero 2014) a partir de las EHPM para el periodo 2000-09, y de la ENAHO 2010. <sup>/a</sup> Para obtener los cambios reales se emplearon los índices de precios publicados por el INEC.



## Impacto distributivo del gasto social y la recaudación

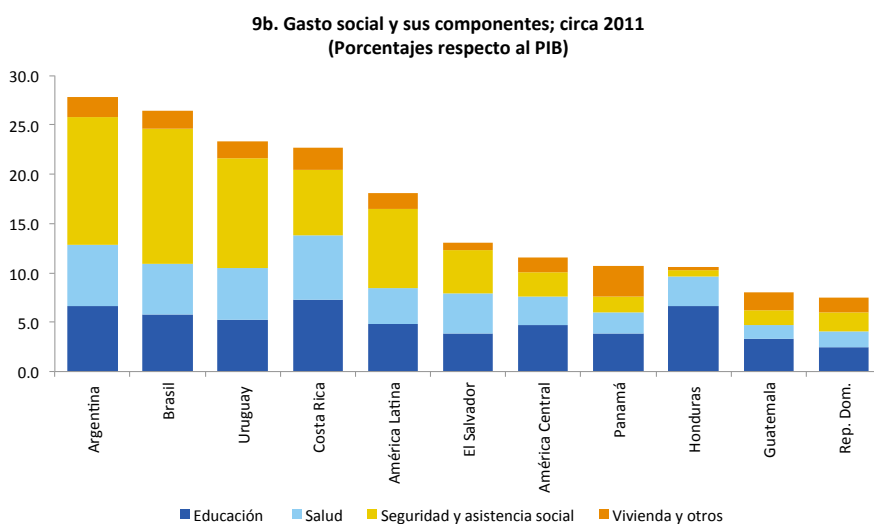
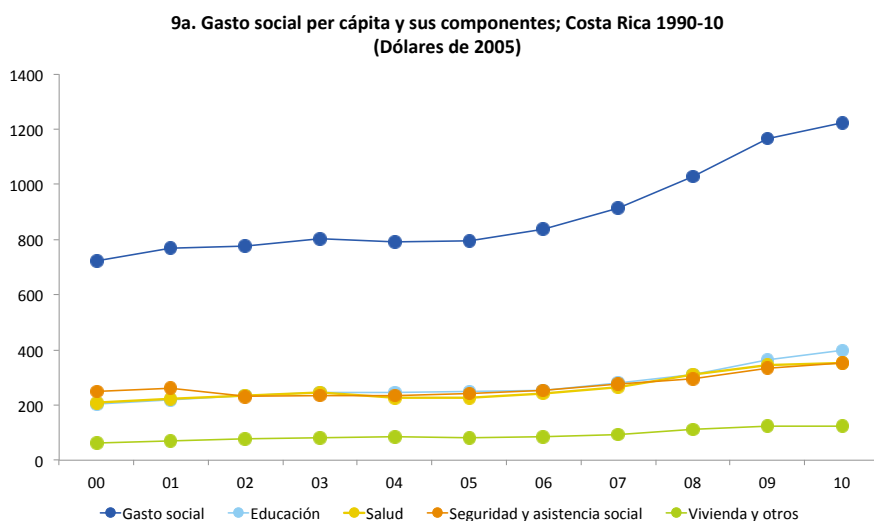
Continuar cosechando logros sociales como la reducción del estrato inferior y la expansión de la clase media no puede depender en su totalidad de factores de crecimiento, sino que éste debe complementarse con acciones específicas desde las políticas públicas para, además, incidir en la reducción de los niveles actuales de desigualdad. Tales acciones, sin embargo, requieren de una estructura fiscal que posibilite recursos para financiarlas, así como de mejorar la efectividad y progresividad del gasto social.

Durante la década pasada, el gasto social per cápita en Costa Rica experimentó un importante crecimiento, tanto a nivel agregado (70%), como en sus principales componentes —salud (68%), educación (98%), y seguridad y asistencia social (42%)— (Figura 9a). Esto revela la importancia que se ha concedido a la política social en el país, lo que lo ha llevado a posicionarse como el cuarto con mayor nivel de gasto social como proporción del PIB en la región, solo después de Argentina (27.8%), Brasil (26.4%), y Uruguay (23.3%), y como el primero en América Central (Figura 9b).

Por su parte, el nivel de recaudación puesto en un contexto internacional es también notable: la carga impositiva en 2012 considerando las contribuciones a la seguridad social fue de 21.6%, en el medio del promedio regional (22.2%) y centroamericano (19.2%), colocándose como el noveno país en la región con la mayor recaudación —sin considerar impuestos provenientes de la explotación de recursos naturales— (Figura 10). La carga tributaria del país tiene un sesgo mayor hacia los impuestos indirectos (4.9% del PIB) que hacia a los directos (4% del PIB), por lo que no sorprende que el sistema recaudatorio, en su conjunto, pueda resultar regresivo y esto haya incidido en que la desigualdad permaneciera casi intacta en la última década —no obstante, esta carga, aunada a la de las contribuciones de seguridad social (8.1% del PIB), financia un significativo nivel de gasto social—.

Lo anterior puede abordarse al analizar si las políticas tributaria y social están en su “frontera de equidad”; es decir, cumplen sus principios de equidad, eficiencia y progresividad. Ambas políticas inciden en el bienestar dependiendo del esfuerzo redistributivo del gobierno para proveer y mantener un nivel de vida mínimo a través de, por ejemplo, la reducción de la pobreza, la protección a la vulnerabilidad, y el acceso a pensiones que aseguren un nivel mínimo de consumo durante el ciclo de vida de los individuos. Otro

Figura 9. Indicadores de gasto público social  
(Porcentajes respecto al PIB)



Fuente: Elaboración de PNUD con base en estadísticas de la CEPAL. En la Figura 9b, los datos para el total de América Latina y el Caribe son promedios ponderados de los indicadores de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela. Los datos para América Central son los promedios ponderados de los países incluidos en la figura.

objetivo está relacionado con la inversión de capital humano, lo que sugiere avanzar en la cobertura de servicios de educación y salud de calidad.

La incidencia de ambas políticas, tributaria y de gasto social, ocurre a través del crecimiento y la redistribución, tanto por su efecto en los ingresos laborales como en los ingresos netos después de las transferencias públicas. Siguiendo la

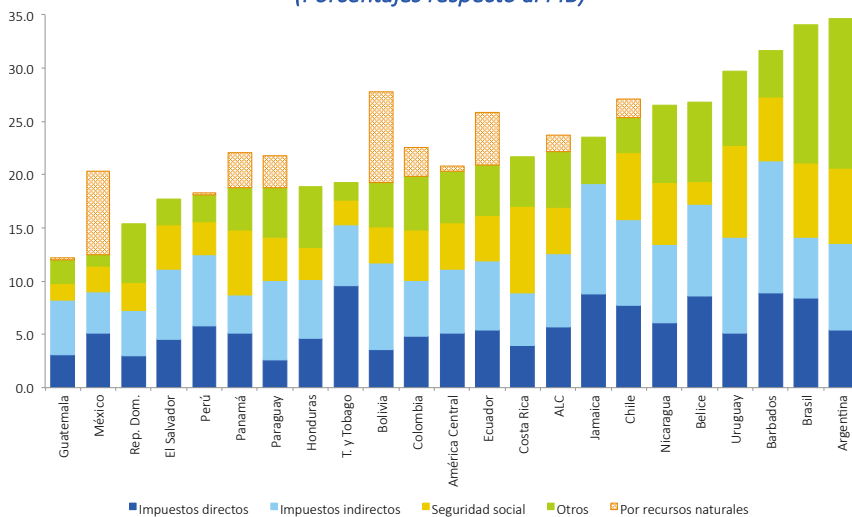
metodología propuesta por Lustig y Higgins (2013)<sup>12</sup> es posible observar tanto la progresividad de estas políticas como su impacto sobre distintos indicadores de bienestar.

Esta metodología sugiere la construcción de cinco definiciones de ingreso: de mercado, de mercado neto, disponible, después de impuestos, y final (Figura 11), y para Costa Rica fue realizada por Sauma y Trejos (2014)<sup>13</sup> con base en la ENAHO 2010, y en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2004.

El ingreso de mercado está compuesto por el ingreso corriente total antes de impuestos, y es equivalente a la suma del salario bruto, los ingresos de capital —por ejemplo, dividendos, intereses, rentas y beneficios—, el auto-consumo, la renta imputada de la vivienda, las transferencias privadas —por ejemplo, remesas—, y las pensiones del sistema de seguridad social contributiva<sup>14</sup>.

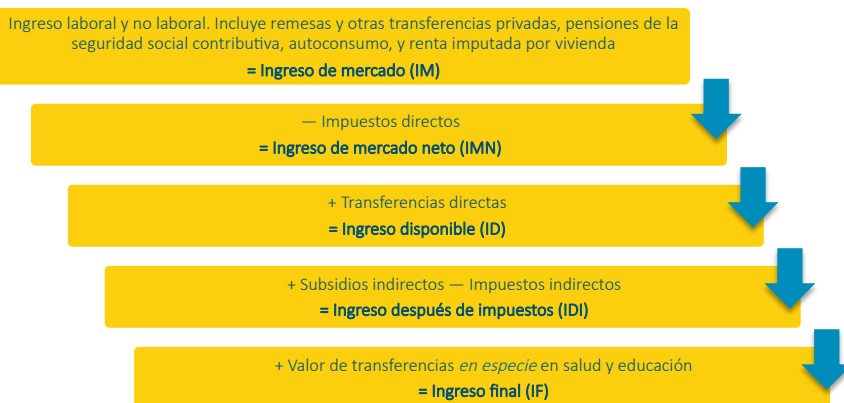
El ingreso de mercado neto es igual al ingreso de mercado menos los impuestos directos sobre las fuentes de ingreso sujetas a gravamen<sup>15</sup>. El ingreso disponible equivale a la suma del ingreso de mercado neto, más transferencias directas del gobierno —por ejemplo, transferencias alimentarias y condicionadas—. El ingreso después de impuestos está definido como el ingreso disponible, más subsidios indirectos, menos impuestos indirectos —por ejemplo, impuesto al valor agregado o a las ventas—.

**Figura 10. Carga tributaria ajustada, 2012<sup>a</sup>**  
(Porcentajes respecto al PIB)



Fuente: Elaboración con base en datos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias 2012. <sup>a</sup> Los datos para el total de América Latina y el Caribe son promedios de todos los países mostrados en la figura; para América Central son el promedio de los siguientes países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. El orden de los países, de menor a mayor carga tributaria, corresponde al total de recaudación sin considerar los impuestos que provienen de la explotación de recursos naturales. La categoría *otros* incluye los impuestos a la propiedad, al comercio exterior, a las transacciones financieras, así como la recaudación subnacional.

**Figura 11. Definición de los conceptos de ingreso**



Fuente: Lustig y Higgins (2013).

<sup>12</sup> Lustig, N. y S. Higgins (2013) "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook," Documento de trabajo CEQ No. 1, Tulane University y Diálogo Interamericano.

<sup>13</sup> Este trabajo fue desarrollado bajo el proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). Sauma, P. y J. D. Trejos (2014), "Gasto público social, impuestos, redistribución del ingreso y pobreza en Costa Rica", Documento de trabajo CEQ No. 18, Tulane University y Diálogo Interamericano.

<sup>14</sup> Esta definición corresponde al análisis base. En los estudios del CEQ se realiza un segundo análisis, conocido como de sensibilidad, en el que las pensiones de la seguridad social contributiva no son parte del ingreso del mercado sino que son consideradas como transferencias del gobierno.

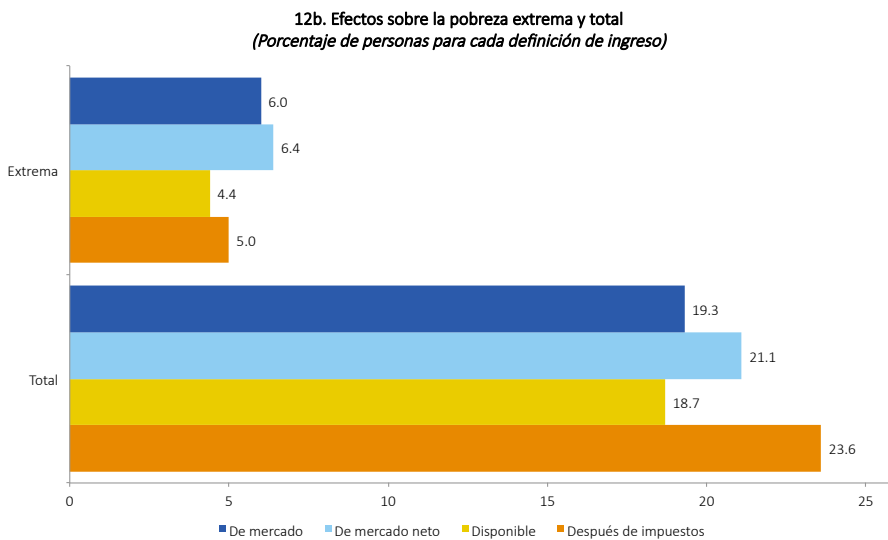
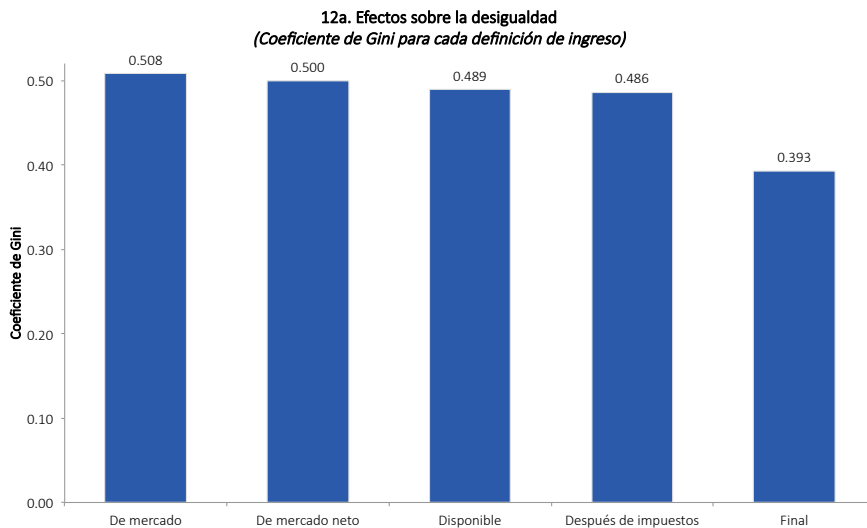
<sup>15</sup> En el análisis de sensibilidad se excluyen también las contribuciones a la seguridad social, con la excepción de los montos destinados a pensiones. El análisis de Sauma y Trejos (2014) considera esta definición de ingreso de mercado neto.

## Efectos en desigualdad y pobreza

El análisis de Sauma y Trejos (2014) muestra en la Figura 12a que la desigualdad en 2010, medida por el coeficiente de Gini, desciende de 0.508 a 0.500 después de descontar los impuestos directos, lo que equivale a una reducción de 1.6%. El efecto de agregar las transferencias directas es una reducción aún mayor, de 3.7% respecto al ingreso de mercado, situando al coeficiente de Gini en 0.489, en tanto que después de la intervención del sistema tributario la desigualdad prácticamente no se mueve (0.486).

Finalmente, el efecto de las transferencias en especie emerge como el más

**Figura 12. Efecto de los impuestos y el gasto social sobre la desigualdad y la pobreza; Costa Rica 2010<sup>a</sup>**



Fuente: Sauma y Trejos (2014). <sup>a</sup> La medición de la pobreza no se realiza para el ingreso final debido a que las líneas de pobreza no consideran en su composición las transferencias en especie. Estimar la incidencia de pobreza únicamente con ajustes al ingreso de las personas sobreestimaría los efectos del gasto social.

<sup>16</sup> Existe una definición adicional de ingreso final que se construye para lograr comparabilidad entre aquellos países donde no es posible medir el efecto de los subsidios e impuestos indirectos. Esta definición es igual al ingreso disponible, i.e. después de transferencias directas, más las transferencias en especie. En Costa Rica, el coeficiente de Gini para esta definición adicional alcanzaría 0.402, representando una caída de 20.9% respecto al ingreso de mercado.

notable, pues al ser monetizadas la desigualdad alcanzaría un nivel de 0.393 equivalente a un descenso de 22.6% respecto al ingreso de mercado. Este último resultado pone de manifiesto el peso del gasto público en educación y salud que en conjunto representa casi 14% del PIB; es decir, casi dos tercios del total de gasto público social (Figura 9b)<sup>16</sup>.

Respecto a la incidencia de pobreza, medida con las líneas nacionales, la Figura 12b presenta varios resultados a destacar. Primero, la deducción de los impuestos directos da como resultado un aumento en el porcentaje de personas en pobreza. Si bien para el indicador extremo no hay un cambio significativo, como sí ocurre para el indicador total —de 19.3 a 21.1%—, destaca que una proporción de la población en pobreza es pagadora neta de este tipo de impuestos.

Segundo, las transferencias directas contrarrestan este efecto y muestran una importante contribución a la reducción de la pobreza. Esto ocurre en especial para la extrema, la cual reduce en cerca de dos puntos porcentuales respecto a la calculada con el ingreso de mercado, sugiriendo una importante focalización de las transferencias hacia las personas con menores ingresos.

Por último, los impuestos indirectos muestran su carácter regresivo al aumentar la incidencia de pobreza extrema y total respecto de la calculada con el ingreso disponible, aunque con efectos distintos. Por un lado, los impuestos no alcanzan a nulificar los beneficios de las transferencias directas que recibe la población en pobreza extrema, por lo que ésta permanece aun en una mejor

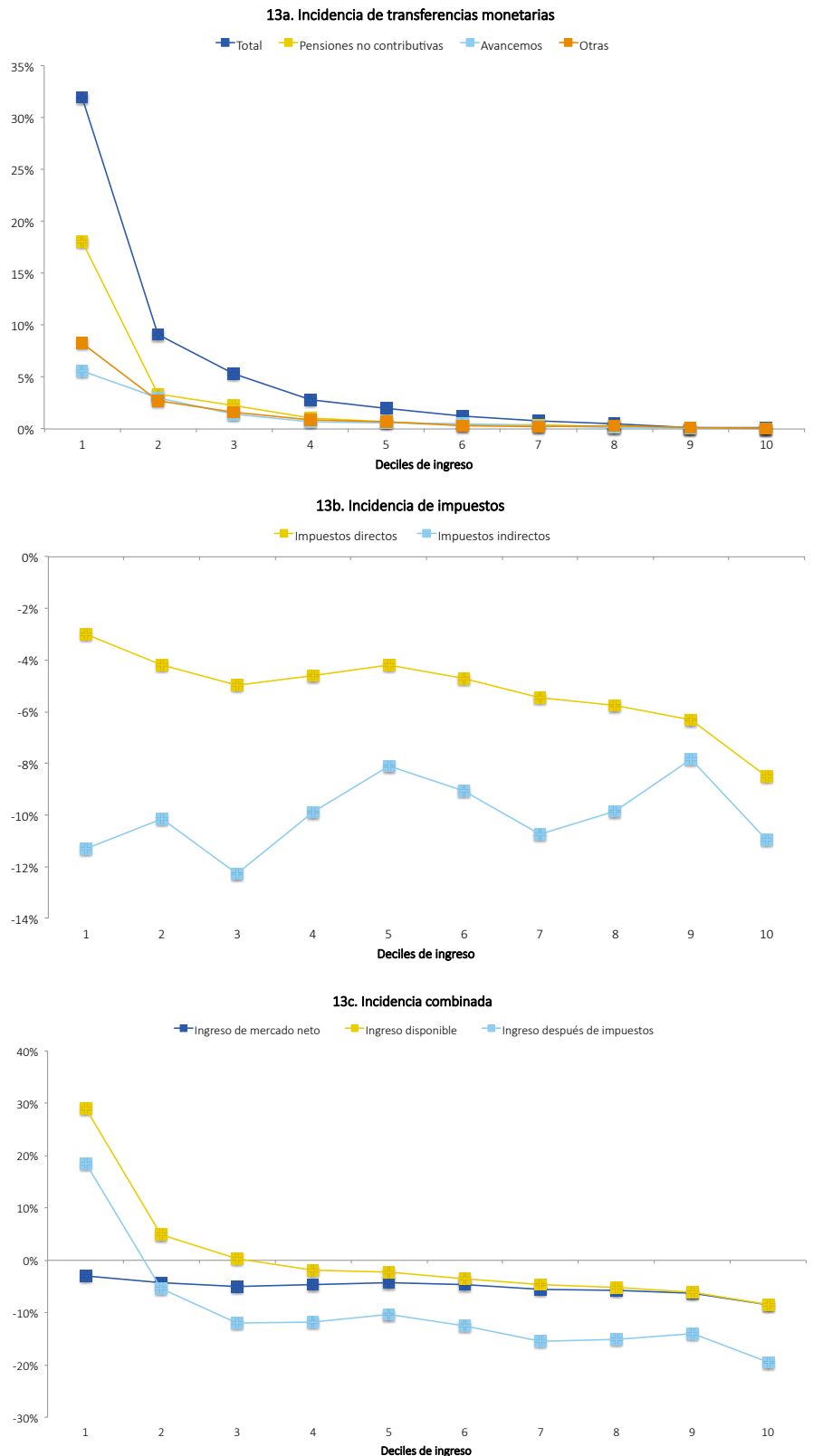
posición si se compara con la inicial. Sin embargo, dichos impuestos más que compensan los beneficios de las transferencias monetarias para el indicador de pobreza total, llevándola a 23.6%; esto es, cuatro puntos porcentuales por arriba de la inicial. Nuevamente, destaca que una proporción de la población en pobreza total es pagadora neta del sistema impositivo, y al mismo tiempo no se beneficia en mayor magnitud de las transferencias monetarias directas —si bien el sistema impositivo resulta regresivo, éste financia un gasto social que tiene un efecto igualador significativo bajo la forma de transferencias en salud y educación—.

### ***Incidencia de transferencias e impuestos por decil***

El análisis de incidencia por decil confirma los resultados previos. Por un lado, la mayoría del impacto asociado con transferencias directas se concentra en los deciles uno a tres —es decir, el 30% más pobre de la población—. En particular, el ingreso de mercado del primer decil aumenta en 18.1% debido a las pensiones no contributivas; en 5.6% debido al programa Avancemos; y en 8.3% debido a otras transferencias. Lo anterior equivale a un aumento total del ingreso de mercado de 32% para este decil. Para el segundo decil el cambio total equivale a 9.1%, y para el tercero a 5.3% (Figura 13a).

Por otro lado, el efecto de los impuestos directos, aunque muestra una tendencia progresiva que responde a su diseño, reduce el ingreso de todos los deciles en proporciones que van desde 3 y 4.2% en los primeros dos, hasta 6.3 y 8.5% en los dos más altos. En tanto, el efecto de los indirectos, aunque reduce el ingreso de mercado para toda la distribución, lo hace en mayor medida para la

**Figura 13. Incidencia de transferencias monetarias e impuestos; Costa Rica 2010**  
*(Cambios porcentuales en el ingreso de mercado de cada decil)*



Fuente: Sauma y Trejos (2014).

población de los tres primeros deciles quien pierde, respectivamente, 11.3, 10.1, y 12.3%, cifras que resultan similares a la registrada en el décimo decil (Figura 13b).

El efecto combinado de estos cambios revela que los beneficios de las

transferencias directas se ven anulados por la regresividad del sistema tributario, provocando que el cambio en el ingreso después de impuestos sea positivo únicamente en el primer decil, convirtiendo al resto en pagadores netos (Figura 13c) —en este ejercicio no se considera la incidencia de las transferencias en especie—.

Una consecuencia importante de lo anterior es que puede llevar a algunos individuos a peores situaciones respecto de las que se encontraban con el ingreso de mercado. Por ejemplo, utilizando los umbrales internacionales de medición de pobreza, vulnerabilidad y clase media, las transferencias directas hacen que el 28.1% de los individuos en pobreza extrema pasen a una situación de pobreza moderada, o que 28% de aquellos en pobreza moderada alcancen una situación de vulnerabilidad. Sin embargo, cuando entran en juego los impuestos indirectos se observa, por ejemplo, que 7% de los individuos en pobreza moderada transitan hacia la pobreza extrema, 3.4% de personas en vulnerabilidad pasan a pobreza moderada, o que 9.1% de la clase media transita a una situación de vulnerabilidad (Cuadro 3).

### Posibles vías de acción

En general, el análisis muestra que las transferencias directas en Costa Rica contribuyen a la reducción de la pobreza extrema y la total, y que las transferencias no monetarias tienen un efecto redistributivo destacable. No obstante, previo a la monetización de tales transferencias que revelan el peso significativo del gasto social, la prevalencia de una estructura tributaria regresiva restringe mayores y mejores avances en términos de equidad.

Mantener el nivel de gasto que exhibe actualmente el país, y mejorar y aumentar también el destinado a transferencias directas progresivas con la finalidad de obtener mejores resultados sociales, requiere de pactos fiscales que posibiliten mayores recursos. Los niveles actuales de déficit fiscal también llaman la atención sobre la necesidad de aumentar los ingresos tributarios. Es importante recordar las lecciones de la crisis económica de la década de los ochenta y los efectos que tuvo el recorte del gasto en educación. Costa Rica duró dos décadas en recuperar la tasa de cobertura de secundaria que tenía previo a la crisis.

Si un interés nacional es justamente aumentar la recaudación para la financiación

**Cuadro 3. Matrices de movilidad fiscal**

*(Porcentajes de población)*

Ingreso de mercado	Ingreso disponible						Suma horizontal
	Pobreza			No pobreza			
	Indigencia (< \$1.25)	Extrema (\$1.25 - \$2.5)	Moderada (\$2.5 - \$4.0)	Vulnerabilidad (\$4.0 - \$10.0)	Clase media (\$10.0 - \$50.0)	Clase alta (> \$50.0)	
Indigencia (< \$1.25)	57.6%	24.7%	10.5%	7.3%	0.0%	0.0%	100.0%
Pobreza extrema (\$1.25 - \$2.5)	1.0%	57.9%	28.1%	13.0%	0.1%	0.0%	100.0%
Pobreza moderada (\$2.5 - \$4.0)	0.0%	2.2%	69.5%	28.0%	0.3%	0.0%	100.0%
Vulnerabilidad (\$4.0 - \$10.0)	0.0%	0.0%	0.9%	95.5%	3.6%	0.0%	100.0%
Clase media (\$10.0 - \$50.0)	0.0%	0.0%	0.0%	2.8%	97.2%	0.0%	100.0%
Clase alta (> \$50.0)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	14.0%	86.0%	100.0%

Ingreso de mercado	Ingreso después de impuestos						Suma horizontal
	Pobreza			No pobreza			
	Indigencia (< \$1.25)	Extrema (\$1.25 - \$2.5)	Moderada (\$2.5 - \$4.0)	Vulnerabilidad (\$4.0 - \$10.0)	Clase media (\$10.0 - \$50.0)	Clase alta (> \$50.0)	
Indigencia (< \$1.25)	69.6%	17.8%	6.2%	6.5%	0.0%	0.0%	100.0%
Pobreza extrema (\$1.25 - \$2.5)	8.7%	56.7%	24.8%	9.7%	0.1%	0.0%	100.0%
Pobreza moderada (\$2.5 - \$4.0)	0.0%	7.0%	70.1%	22.8%	0.2%	0.0%	100.0%
Vulnerabilidad (\$4.0 - \$10.0)	0.0%	0.0%	3.4%	95.0%	1.6%	0.0%	100.0%
Clase media (\$10.0 - \$50.0)	0.0%	0.0%	0.0%	9.1%	90.9%	0.0%	100.0%
Clase alta (> \$50.0)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	34.8%	65.2%	100.0%

Fuente: Sauma y Trejos (2014) con base en Higgins y Lustig (2013)<sup>17</sup>.

de un nivel aun mayor de gasto social orientado a mejorar la cobertura y calidad de los servicios, entre otros objetivos, la potencialidad de reforma debería buscar maximizar los ingresos tributarios, al tiempo que minimizar los costos en bienestar para las personas ubicadas en la parte baja de la distribución. Una reforma fiscal requiere de consensos políticos. Debería partir un amplio diálogo ciudadano informado que promueva la construcción de acuerdos sobre metas específicas y estrategias concretas.

Mejorar la equidad también requiere fortalecer el impacto de la política social, para lo cual es clave garantizar el acceso a servicios de salud y educación de calidad, especialmente para los sectores más vulnerables, y apuntar a la universalización de la educación secundaria. Es también importante promover un crecimiento inclusivo de los ingresos. Esto requiere garantizar el acceso de los sectores vulnerables a empleos decentes, y asegurar la provisión y pleno cumplimiento de los derechos económicos y laborales.

<sup>18</sup> Higgins, S. y N. Lustig. (2013) "Measuring Impoverishment: An Overlooked Dimension of Fiscal Incidence". Documento de trabajo CEQ No. 14, Tulane University y Diálogo Interamericano.

## Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

### Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Costa Rica

**Yoriko Yasukawa**  
Representante residente

**Kryssia Brade**  
Representante residente auxiliar

**Gabriela Mata Marín**  
Oficial de programas

**Gerald Mora Muñoz**  
Oficial de programas

### Dirección Regional para América Latina y el Caribe Área de Reducción de Pobreza y Desarrollo Humano

**George Gray Molina**  
Economista jefe

**Alfredo González Reyes**  
Especialista de programa

**Eduardo Ortiz-Juárez**  
Economista

**Alberto Castañón Herrera**  
Consultor

### Compromiso con la Equidad (CEQ)

**Nora Lustig**  
Directora

**Pablo Sauma**  
Autor de CEQ, Costa Rica

**Juan Diego Trejos**  
Autor de CEQ, Costa Rica