



INCIDENCIA DE LA POLITICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN  
GUATEMALA

*Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI–*

COMMITMENT TO EQUITY



**CEQ INSTITUTE**  
COMMITMENT TO EQUITY

**Tulane University**

Documento de trabajo 50  
Mayo 2017

## The CEQ Working Paper Series

The CEQ Institute at Tulane University works to reduce inequality and poverty through rigorous tax and benefit incidence analysis and active engagement with the policy community. The studies published in the CEQ Working Paper series are pre-publication versions of peer-reviewed or scholarly articles, book chapters, and reports produced by the Institute. The papers mainly include empirical studies based on the CEQ methodology and theoretical analysis of the impact of fiscal policy on poverty and inequality. The content of the papers published in this series is entirely the responsibility of the author or authors. Although all the results of empirical studies are reviewed according to the protocol of quality control established by the CEQ Institute, the papers are not subject to a formal arbitration process. The CEQ Working Paper series is possible thanks to the generous support of the Bill & Melinda Gates Foundation. For more information, visit [www.commitmentoequity.org](http://www.commitmentoequity.org).

The CEQ logo is a stylized graphical representation of a Lorenz curve for a fairly unequal distribution of income (the bottom part of the C, below the diagonal) and a concentration curve for a very progressive transfer (the top part of the C).





Invertir en la población rural



## INCIDENCIA DE LA POLITICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN GUATEMALA\*

*Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI-†*

CEQ Documento de Trabajo 50

MAYO 2017

### RESUMEN

La pobreza y la desigualdad son problemáticas que afectan a la población centroamericana, especialmente la que reside en el área rural. La política fiscal es la herramienta principal con la que cuentan los Estados para reducir la desigualdad. La reducción de la desigualdad incide, a su vez, en la disminución de los niveles de pobreza. Para determinar la incidencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Centroamérica se utilizó la metodología de «Compromiso por la Equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés). En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) aumentan la pobreza en la región centroamericana, en cuyos países el incremento de la pobreza se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos, lo cual obedece a la naturaleza regresiva de este tipo de tributos. En Guatemala, la política fiscal tiene una leve incidencia en la reducción de la desigualdad a través del gasto público, no mediante los impuestos. Las erogaciones en educación y salud, así como las transferencias, constituyen los elementos que más inciden en la reducción de la desigualdad. La política fiscal guatemalteca aumenta la pobreza

**Código JEL:** E62, R51, I32, D63, H22

**Palabras clave:** Guatemala, política fiscal, desarrollo rural, pobreza, desigualdad, CEQ

---

\* Este documento fue preparado con apoyo del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) para el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y forma parte del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). Lanzado en 2008, el proyecto CEQ es una iniciativa del Centro de Política e Investigación Interamericanas (CIPR), el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, el Centro para el Desarrollo Global (CDG) y del Diálogo Interamericano. El proyecto CEQ es parte del Instituto Compromiso con la Equidad en Tulane. Para más detalles visite [www.commitmentoequity.org](http://www.commitmentoequity.org)

† El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -Icefi- es un centro de pensamiento independiente a gobiernos, partidos políticos o cualquier otra organización de la sociedad civil, que elabora investigaciones y análisis técnicos en materia fiscal en América Central.



# INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

GUATEMALA





**INCIDENCIA DE LA  
POLÍTICA FISCAL  
EN LA DESIGUALDAD  
Y LA POBREZA**

**GUATEMALA**



CENTROAMÉRICA, FEBRERO 2016

# CRÉDITOS

## **Supervisión**

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

## **Coordinación**

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

## **Investigación y redacción**

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

Hilcías Estuardo Morán – Consultor

Maynor V. Cabrera – Consultor

## **Asesora metodológica**

Nora Lustig, Directora, Instituto Compromiso con la Equidad, Universidad de Tulane

## **Análisis y validación de datos**

Samantha Jill Greenspun, Universidad de Tulane

## **Producción editorial**

Diana De León Dardón, Coordinadora de comunicación, Icefi

Gabriela Torres, Asistente de comunicación, Icefi

## **Edición**

Isabel Aguilar Umaña

## **Diseño de portada y diagramación**

Duare Pinto [www.luduproject.com](http://www.luduproject.com)

## **Fotografías:**

Portada e Interiores: ©IFAD/Santiago Albert Pons

## **Administración**

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

12 avenida 14-41, zona 10,  
colonia Oakland, Guatemala Centroamérica  
PBX: (502) 2505-6363  
[www.redrural.org](http://www.redrural.org)

**ISBN 978-9929-674-24-0**

«Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen, de parte del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las denominaciones “economías en desarrollo” y “economías desarrolladas” se utilizan para efectos estadísticos y no expresan necesariamente un juicio acerca de la fase alcanzada por un determinado país o zona en el proceso de desarrollo.»

Esta publicación o cualquier parte de la misma podrá reproducirse sin autorización previa del FIDA, siempre que el texto que se reproduzca sea atribuido al FIDA, con indicación del título del documento, y que se envíe al FIDA un ejemplar de la publicación en que aparezca».



Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), en el marco del Proyecto «Política fiscal y desarrollo rural», financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

**DISTRIBUCIÓN GRATUITA**

## RESUMEN

La pobreza y la desigualdad son problemáticas que afectan a la población centroamericana, especialmente la que reside en el área rural. La política fiscal es la herramienta principal con la que cuentan los Estados para reducir la desigualdad. La reducción de la desigualdad incide, a su vez, en la disminución de los niveles de pobreza. Para determinar la incidencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Centroamérica se utilizó la metodología de «Compromiso por la Equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés). En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) aumentan la pobreza en la región centroamericana, en cuyos países el incremento de la pobreza se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos, lo cual obedece a la naturaleza regresiva de este tipo de tributos. En Guatemala, la política fiscal tiene una leve incidencia en la reducción de la desigualdad a través del gasto público, no mediante los impuestos. Las erogaciones en educación y salud, así como las transferencias, constituyen los elementos que más inciden en la reducción de la desigualdad. La política fiscal guatemalteca aumenta la pobreza.

*Palabras clave: Guatemala, política fiscal, desarrollo rural, pobreza, desigualdad, CEQ*

## ABSTRACT

Poverty and inequality are two of the main problems that affect Central American people, especially who live in rural areas. Fiscal policy is the primary tool that States have to reduce inequality. Reducing inequality in turn affects the decrease in poverty levels. To analyze the impact of fiscal policy on inequality and poverty in Central American countries was used the methodology «Commitment to Equity» (CEQ). In general, fiscal interventions (taxes and direct transfers) increase poverty in the region. The increase in poverty in Central America occurs when the disposable income turns into post-fiscal income; that is, after the payment of indirect taxes; this is because such taxes are regressive. In Guatemala, fiscal policy has a slight impact on the reduction of inequality through public spending and not by taxes. Expenditures on education and health, as wealth as transfers are the tools that have the greatest impact in reducing inequality. Guatemalan fiscal policy increases poverty.

*Key words: Guatemala, fiscal policy, rural development, poverty, inequality, CEQ*



# CONTENIDO

Introducción	7
<b>1</b> La reducción de la pobreza y la desigualdad: el doble reto de la política fiscal	<b>8</b>
<b>1.1</b> Pobreza y desigualdad: consideraciones iniciales	<b>9</b>
<b>1.2</b> El papel de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad	<b>10</b>
<b>1.3</b> La pobreza y desigualdad en Centroamérica antes de la intervención de la política fiscal	<b>11</b>
<b>1.3.1</b> La pobreza rural antes de la intervención de la política fiscal	<b>11</b>
<b>1.3.2</b> Desigualdad antes de la intervención de la política fiscal	<b>13</b>
<b>1.4</b> De una política fiscal de supervivencia a una como instrumento para alcanzar el desarrollo	<b>14</b>
<b>2</b> Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en la zona urbana y rural de Centroamérica	<b>16</b>
<b>2.1</b> Incidencia en la pobreza	<b>17</b>
<b>2.2</b> Incidencia en la desigualdad	<b>18</b>
<b>2.3</b> Incidencia de los impuestos en el ingreso	<b>19</b>
<b>2.4</b> Gasto en educación y salud	<b>20</b>
<b>3</b> Incidencia de la política fiscal en Guatemala	<b>22</b>
<b>3.1</b> Perfil de la pobreza guatemalteca antes de la intervención de la política fiscal	<b>23</b>
<b>3.1.1</b> Determinantes de la pobreza rural guatemalteca	<b>24</b>
<b>3.2</b> La desigualdad antes de la intervención de la política fiscal en Guatemala	<b>26</b>
<b>3.3</b> Guatemala: Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en las zonas urbana y rural	<b>27</b>
<b>3.3.1</b> Incidencia global en la pobreza	<b>27</b>
<b>3.3.2</b> Incidencia global en la desigualdad	<b>27</b>
<b>3.4</b> Aproximaciones a la incidencia de la política fiscal y cobertura de programas analizados según variantes metodológicas	<b>30</b>
<b>3.4.1</b> Proporción de beneficios recibidos por cada grupo de ingreso y fugas de los programas de transferencias directas	<b>30</b>
<b>3.4.2</b> Programas de gasto: ¿Progresividad y sesgo hacia las personas con menos ingresos?	<b>32</b>
<b>3.4.3</b> Incidencia de la política fiscal (ingresos y gastos) por deciles de ingreso	<b>33</b>
Reflexiones finales	<b>36</b>
Recomendaciones	<b>37</b>
Referencias bibliográficas	<b>38</b>
Anexos	<b>40</b>

## TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Población total y población en pobreza extrema (2011)	<b>12</b>
<b>Tabla 2.</b> Incidencia de los impuestos en el ingreso, por decil y área geográfica, 2011	<b>20</b>
<b>Tabla 3.</b> Guatemala: Cobertura de programas sociales, por grupo de ingreso y área geográfica (2011)	<b>30</b>

## GRÁFICAS

<b>Gráfica 1.</b> Pobreza en América Latina (porcentajes, alrededor de 2010)	<b>12</b>
<b>Gráfica 2.</b> Centroamérica: Distribución del ingreso a nivel nacional, urbano y rural	<b>13</b>
<b>Gráfica 3.</b> Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza extrema, por área geográfica	<b>17</b>
<b>Gráfica 4.</b> Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza total, por área geográfica	<b>18</b>
<b>Gráfica 5.</b> Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica	<b>19</b>
<b>Gráfica 6.</b> Centroamérica: Porcentaje de gasto en educación por estratos de pobreza, por área de residencia	<b>21</b>
<b>Gráfica 7.</b> Centroamérica: Porcentaje de gasto en salud por estratos de pobreza, por área de residencia	<b>21</b>
<b>Gráfica 8.</b> Guatemala: Evolución de la pobreza por área geográfica (2000-2014)	<b>23</b>
<b>Gráfica 9.</b> Guatemala: Evolución de la pobreza relativa y extrema, por área geográfica (2001-2014)	<b>24</b>
<b>Gráfica 10.</b> Guatemala: Determinantes de pobreza extrema rural (2011)	<b>25</b>
<b>Gráfica 11.</b> Guatemala: Evolución de la desigualdad en el nivel nacional, áreas urbana y rural (2001-2013)	<b>26</b>
<b>Gráfica 12.</b> Guatemala: Incidencia de la política fiscal en la pobreza de ingreso, por área geográfica (2011)	<b>27</b>
<b>Gráfica 13.</b> Guatemala: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica Índice de Gini según los distintos tipos de ingreso (2011)	<b>28</b>
<b>Gráfica 14.</b> Guatemala: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por cambio en el tipo de ingreso y área geográfica (2011)	<b>29</b>
<b>Gráfica 15.</b> Guatemala: Coeficientes de concentración por programa de gasto (2011)	<b>31</b>
<b>Gráfica 16.</b> Guatemala: Curvas de incidencia de los subsidios e impuestos indirectos, por área geográfica (Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)	<b>32</b>
<b>Gráfica 17.</b> Guatemala: Curvas de incidencia de las transferencias, por área geográfica (Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)	<b>33</b>
<b>Gráfica 18.</b> Guatemala: Curvas de incidencia del gasto en educación y salud, por área geográfica (Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)	<b>34</b>
<b>Gráfica 19.</b> Guatemala: Curvas de incidencia del gasto en educación y salud, por área geográfica (Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)	<b>35</b>

# SIGLARIO

<b>Cepal</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CEQ (siglas en inglés)</b>	Compromiso por la Equidad
<b>Encovi</b>	<i>Encuesta nacional de condiciones de vida</i>
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
<b>GPDR</b>	Gasto público en desarrollo rural
<b>Icefi</b>	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadística
<b>IGSS</b>	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>Segeplán</b>	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

# INTRODUCCIÓN

El 45% de la población centroamericana habita en espacios rurales. Por ello, el desarrollo rural se convierte en una prioridad que los países de la región no pueden dejar de lado como parte de su proceso de desarrollo nacional y consolidación democrática.

El papel del Estado es fundamental para la consecución del desarrollo rural, especialmente si se consideran los retos en materia de pobreza y desigualdad rural que enfrenta la región centroamericana: Guatemala no es la excepción. En 2011, de la población total del país, un 54% se encontraba en condiciones de pobreza o pobreza extrema. Sin embargo, es evidente que la pobreza es predominantemente rural, pues al adentrarse en ese subgrupo, se observó que un 71% de la población está en condiciones de pobreza, en contraste con el área urbana, en donde un 35% de la población se encontraba en dicha situación. De los 22 departamentos, 10 tienen áreas rurales en donde más de tres cuartas partes de la población son pobres (51.3%).

La política fiscal constituye una de las herramientas con la que los Estados cuentan para incidir en el desarrollo rural. En Centroamérica, las inversiones en desarrollo rural representan, en promedio, entre el 4.9 y el 8.5% del producto interno bruto (PIB), lo que en términos per cápita se traduce en asignaciones anuales que van de los USD216.6 a los USD517. En el contexto fiscal, las inversiones en desarrollo rural representan entre el 16 y el 26.4% del presupuesto total de los Estados centroamericanos.

En el caso particular de Guatemala, entre 2007 y 2012, el gasto público en desarrollo rural (GPDR) fue, en promedio, de USD2,017.35 millones, con una leve alza, ya que pasó de USD1,695.77 millones, en 2007, a USD2,135.08 millones,

en 2012. Sin embargo, una lectura de la política fiscal revela que, en el esfuerzo por el desarrollo rural, se evidencia una pérdida de prioridad fiscal (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño del presupuesto) y macroeconómica (recursos destinados a este ámbito, con relación al tamaño de la economía). En el caso de la primera, el GPDR pasó de representar un 26.76%, en 2007, a un 21.50%, en 2012; mientras que la prioridad macroeconómica cayó del 4.94 al 4.27% del PIB.

En este contexto, el presente documento busca analizar la incidencia del gasto público y del sistema impositivo en la reducción de la pobreza y desigualdad en las zonas rurales, mediante el uso de la metodología «Compromiso con la Equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés).<sup>1</sup> La metodología del CEQ consiste en un análisis estándar de incidencia realizado a partir de los datos que proporcionan las encuestas de hogares de propósitos múltiples y las cuentas nacionales. El ejercicio, además de evaluar la incidencia, genera una serie de indicadores que permiten medir la progresividad de la política fiscal en Guatemala.

La aplicación de la metodología revela que, en el caso guatemalteco, la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre la pobreza; este efecto se genera por el lado del gasto público, no de los impuestos. Además, se destaca que la política fiscal tiene un mayor efecto distributivo en las zonas rurales que en las urbanas, lo que reduce la desigualdad pero, incluso, aumenta la pobreza.

<sup>1</sup> Este estudio se llevó a cabo con base en la metodología de incidencia fiscal desarrollada por el Instituto Compromiso por la Equidad de la Universidad de Tulane.



1

CAPÍTULO

**LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA  
Y LA DESIGUALDAD:  
EL DOBLE RETO  
DE LA POLÍTICA FISCAL**

La pobreza y la desigualdad son dos problemáticas complejas y diferentes, pero íntimamente relacionadas entre sí. La desigualdad se ve reflejada en diferentes fenómenos políticos, económicos y culturales como la distribución del consumo, la propiedad de la tierra, el acceso a la salud y educación, y la representatividad política. En este sentido, la desigualdad limita las posibilidades de la población para superar la condición de pobreza. Ninguna política que busque reducir la pobreza puede estar desvinculada de la lucha por disminuir la desigualdad: lo que debe buscarse es la creación de un ciclo virtuoso. Una distribución del ingreso más equitativa ayuda a mejorar el entorno social y la convivencia del país, a la vez que la disminución del porcentaje de personas viviendo en situaciones de precariedad facilita su integración al ámbito productivo; esto favorece, paralelamente, el crecimiento económico, el que por su parte apoya la creación de empleo y, en el marco de un sistema tributario eficiente y equitativo, contribuye al financiamiento de las políticas sociales (Rimisp, 2012).

## 1.1 Pobreza y desigualdad: Consideraciones iniciales

La generación de los ingresos de las personas proviene, principalmente, de mercados de factores de producción imperfectos e ineficientes, cuyo resultado es una enorme brecha en la distribución de ingresos y riqueza entre quienes tienen la propiedad de los medios de producción y aquellos que, en el mejor de los casos, tienen la posibilidad de contar con un trabajo que les permita subsistir.

Esto se refleja en los altos niveles de pobreza y desigualdad persistentes en la región centroamericana, lo cual viene a recordar con crudeza que la liberalización y la globalización económicas no han creado un ambiente conducente al desarrollo sustentable ni socialmente equitativo. Incluso en la actualidad,

cuando la reducción de la pobreza es relativamente importante en la agenda política internacional y los Gobiernos llevan a cabo iniciativas directas con relación a la pobreza a través de distintos programas, la pobreza y la desigualdad se muestran como enemigos complejos (UNRISD, 2011).

Ante esa realidad, los Estados están obligados a actuar. En el caso de la pobreza — medida desde la perspectiva del ingreso y el consumo—, su combate se puede dar a partir de dos estrategias: el aumento del volumen de recursos (crecimiento económico) y la reducción de la desigualdad, o combinaciones de ambas. El combate de la pobreza implica un aumento del ingreso de las personas pobres, el cual puede ocurrir solamente cuando todos los ingresos crecen, o cuando existe un proceso de redistribución (Paes de Barro, De Carvalho, Franco, Ganuza, & Mendoça, 2005).

Aquellos países que utilizan como estrategia el crecimiento económico para reducir la pobreza tienen como punto de partida la teoría del rebalse, según la cual existiría un crecimiento tal que permitiría que incluso las personas con menos recursos incrementaran sus ingresos y, de esta forma, superarían su situación de pobreza. Lo peligroso de esta estrategia es que los esfuerzos por reducir la pobreza se concentren únicamente en la búsqueda del crecimiento económico sin importar cómo, es decir, a través de reducción de salarios u otorgamiento de privilegios, lo cual puede provocar que, incluso ante elevados niveles de crecimiento económico, la tasa de pobreza aumente. Además, si no varía la distribución del ingreso, el ritmo de reducción de la pobreza podría ser bastante lento, aún en condiciones de crecimiento sostenido, pues el crecimiento económico no garantiza un mayor bienestar para todo el mundo (Lustig, 1998). Para evitar que esto suceda y que en el largo plazo el crecimiento económico logre mejorar las condiciones de vida de la población, en materia

económica, se debe buscar un desarrollo productivo inclusivo. Esto lleva a plantear que la reducción de la pobreza no puede alcanzarse sin una dicotomía de las políticas económicas y sociales (Machinea & Cruces, 2006).

## 1.2 El papel de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad

La política fiscal es la herramienta principal para que los Gobiernos incidan en la distribución del ingreso (FMI, 2014). La política fiscal puede influir sobre la equidad dependiendo de quién se beneficia de los servicios que provee el sector público, quiénes reciben transferencias del Gobierno y quiénes contribuyen a financiarlo mediante el pago de impuestos.

La forma más evidente en la que la política fiscal contribuye a reducir la desigualdad es a través del gasto público. Mediante un gasto público eficiente y transparente en educación, salud, vivienda o justicia, el Estado puede influir directamente en las personas y contribuir a mejorar sus opciones de vida; es decir, el gasto público incide directamente en la igualdad de oportunidades de la población.

La capacidad redistributiva del gasto público es diversa; por ejemplo, el gasto social tiene una mayor capacidad de favorecer la equidad, lo cual se debe a que sirve para proveer servicios que son recibidos directamente por las personas, como la educación, salud, vivienda y protección social, entre otros.

Como se mostrará más adelante, el gasto en educación es más progresivo que el gasto en salud y, al cuantificar la distribución de sus beneficios, se observa que tiene efectos de mejora en la equidad. La mayor capacidad redistributiva del gasto público en educación con respecto al de salud se debe a que usualmente el primero absorbe una proporción importante de recursos destinados al ámbito social dentro

«Se corre el peligro de incurrir en terribles desigualdades si quienes han escapado de la indigencia utilizan su riqueza para impedir el paso a los que aún están presos de la miseria. Contar con un buen sistema educativo, una asistencia sanitaria accesible y eficaz, y unos medios de saneamiento eficientes beneficia a todo el mundo, y las nuevas clases medias deberían estar encantadas de pagar impuestos que ayuden a otros a compartir su buena suerte. Adam Smith dijo que “para cualquier persona, un impuesto es un emblema, no de esclavitud sino de libertad”. Si los impuestos se gastan con sensatez, la libertad podrá difundirse ampliamente».

Angus Deaton, Nobel de Economía  
*El País, 25 de octubre de 2015*

de los presupuestos. Lo anterior se fundamenta en el argumento de que la educación es uno de los pilares para la reducción de la pobreza y la desigualdad (Icefi, 2012). Tomando en cuenta su impacto potencial en la reducción de la desigualdad, este tipo de gasto debería estar protegido de recortes presupuestarios (Lustig, 2000).

Si bien el gasto social tiene una influencia más directa en la equidad, la influencia de la inversión pública en la reducción de la desigualdad no se debe menospreciar. La dotación de infraestructura básica (camino rurales, agua potable, electricidad, saneamiento y telefonía) y la implementación de actividades que incentiven el empleo, si se ejecutan de manera adecuada, pueden ampliar las posibilidades de desarrollo.

En adición a los aspectos ya mencionados, si los Estados son capaces de crear mecanismos para la discusión de las prioridades de desarrollo de los países, el gasto público se convierte en una herramienta para la construcción de ciudadanía, consolidación de la democracia

y fortalecimiento de la legitimidad del Estado (Icefi, 2012).

Por el lado de los ingresos públicos, la política fiscal puede incidir en la reducción de la desigualdad mediante el sistema tributario. El sistema tributario, en el largo plazo, puede contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad por medio de un sistema de imposición progresivo que reduzca el ritmo de acumulación de capital (Alvaredo & Piketty, 2010); sin embargo, su mayor contribución a la equidad se da a través del financiamiento del gasto público. Por ello, la capacidad redistributiva del sistema tributario depende de dos aspectos: la progresividad de los impuestos y un nivel significativo de recaudación.

Los países de América Latina se encuentran atrapados en un círculo vicioso en el que una alta inequidad en la distribución del ingreso impide aumentar los ingresos fiscales, lo que a su vez limita las posibilidades del Estado de mejorar las perspectivas económicas de las personas más pobres, lo cual, en el largo plazo, intensifica las inequidades (Breceda, Rigolini, & Saavedra, 2009).

Por si fuera poco, como bien lo plantea Aaron Schneider (2014:10), «[...] los impuestos expresan en términos fiscales las maneras en que se organizan los grupos y cómo avanzan en un proyecto para sus Estados; y es a través de los impuestos que podemos identificar si se está desarrollando una construcción del Estado, y de qué manera».

En este sentido, se puede afirmar que, en el corto plazo, el gasto público es un instrumento redistributivo mucho más poderoso que el sistema tributario. Sin embargo, en el largo plazo un sistema progresivo de imposición del ingreso puede hacer una contribución muy importante para evitar grados crecientes de desigualdad (Icefi, 2012).

### 1.3 La pobreza y la desigualdad en Centroamérica antes de la intervención de la política fiscal

La pobreza es identificada como una dimensión crítica del contexto sociodemográfico de Centroamérica; sus altos niveles persisten en la región, especialmente en los países conocidos como CA4.<sup>2</sup> Las proyecciones de cambio son pocos halagüeñas debido a la falta de abordaje específico de los problemas estructurales que ocasionan la pobreza, así como a la apuesta de la región por patrones de crecimiento económico excluyente. Ligada a este flagelo se encuentra la desigualdad, la cual muestra altos niveles de concentración de riqueza y exclusión social en toda la región centroamericana.

#### 1.3.1 La pobreza rural antes de la intervención de la política fiscal

A pesar de que en Latinoamérica la pobreza ha disminuido de manera gradual y significativa en los últimos 20 años (Cedlas y Worldbank, 2015), esta se encuentra en el CA4 por encima de la tasa promedio no ponderada de una muestra de 19 países latinoamericanos. En efecto, la pobreza extrema en Guatemala alcanzó un 40.7%; en Honduras, un 37.4%; en Nicaragua, una tasa del 29.3% y, en El Salvador, un 16.6%, mientras que el promedio en América Latina fue del 15% (gráfica 1). Esto denota que la región centroamericana es una de las más pobres de América Latina.

Más del 45% de la población de Centroamérica habita en las zonas rurales. En comparación con los habitantes de las áreas urbanas, las poblaciones rurales tienen menor acceso a los bienes y servicios básicos que el Estado debe facilitar para el bienestar de los ciudadanos

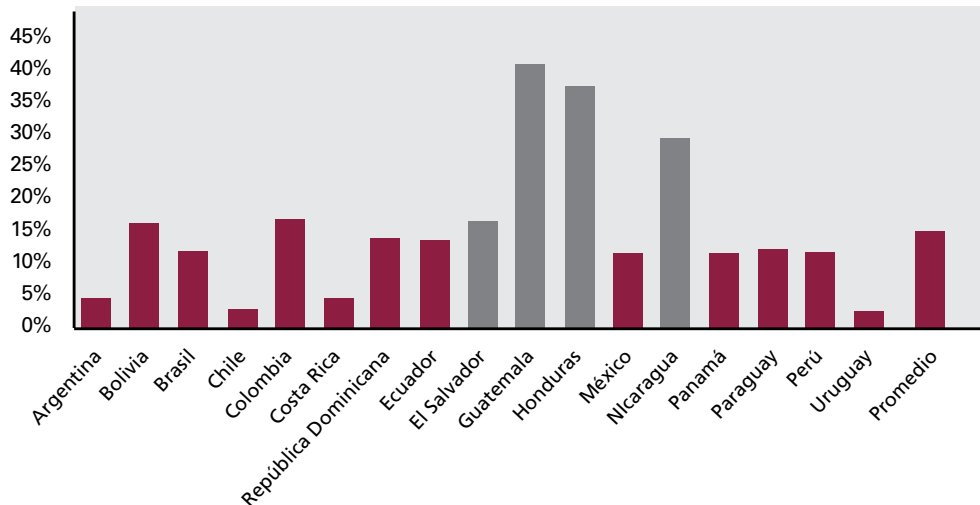
2 El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.



(IcEFI, 2015). Al adentrarse y ver las diferencias de la pobreza por zona geográfica de cada uno de los países, se aprecia que es en las zonas rurales donde se encuentran los mayores focos. Guatemala es el país que presenta los peores resultados, pues casi la mitad de la población de las zonas rurales vive en pobreza extrema (con

menos de USD2.5 PPP). Con similares valores se encuentra Nicaragua (45.7%), y luego le siguen El Salvador y Honduras. Además, se evidencia cómo en las zonas urbanas el porcentaje de pobreza extrema es muy inferior, incluso para El Salvador solo representa un 9.79%.

**Gráfica 1. Pobreza en América Latina (en porcentajes, alrededor de 2010)**



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en datos de Ceadas y Worldbank (2015)

**Tabla 1. Población total y población en pobreza extrema (2011)**

Indicador	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Población total (%)	62.6	37.4	48.5	51.5	45.5	54.5	57.3	42.7
Pobreza extrema (%) <sup>a</sup>	9.8	34.8	19	46.7	13.9	32.05	16.9	45.7
Pobreza total (%) <sup>b</sup>	26.8	60.0	40.5	75.5	24.3	49.7	36.8	67.9

a. Para el ingreso de mercado (prefiscal), la pobreza extrema se mide usando la línea de pobreza internacional de USD2.50 diarios, ajustados por paridad de poder de compra.

b. La pobreza total se mide, para el ingreso de mercado (prefiscal), mediante el uso de la línea de pobreza internacional de USD4 diarios, ajustados por paridad de poder de compra.

Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada uno de los países

### 1.3.2 Desigualdad antes de la intervención de la política fiscal

En los países de América Latina, la distribución de los ingresos es una de las más desiguales, lo que se ve reflejado en que el índice de Gini promedio para la región supere el promedio de diferentes regiones del mundo, con excepción del África subsahariana (Cepal, 2012). Las naciones del CA4 siguen el comportamiento de la región: su índice de Gini promedio, de 0.4996, es apenas superior al promedio latinoamericano de 0.4960. Desde la perspectiva individual, El Salvador y Nicaragua son los países centroamericanos con niveles de desigualdad inferiores al promedio de América Latina, mientras que Guatemala y Honduras presentan niveles mayores.

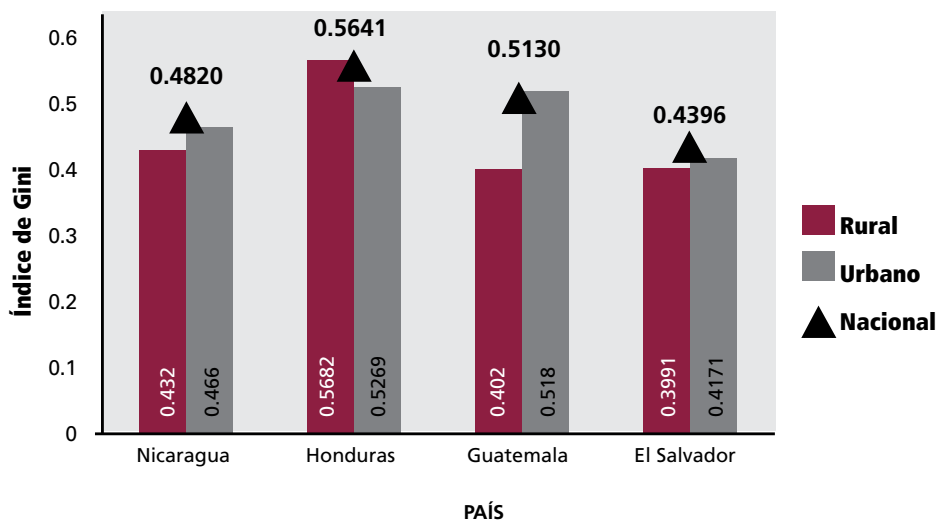
Las diferencias en la distribución del ingreso se presentan en el interior de cada país, con

excepción de Honduras. Los países del CA4 muestran mayores desigualdades en el ámbito urbano, a pesar de que la pobreza es mayor en la zona rural. Esto denota que en el área rural no hay grandes diferencias de ingreso entre las personas pobres y las no pobres; en cambio, en las zonas urbanas se evidencian las desigualdades en el acceso y calidad del empleo, así como la concentración de personas con mayores ingresos.

Guatemala es el país con mayores disparidades al comparar la distribución de ingresos en lo rural versus lo urbano; en la zona urbana, la desigualdad es un 28.9% superior a la observada en el área rural. El Salvador, por su parte, es el país que menor diferencia evidencia: la desigualdad en las áreas urbanas solo es un 4.5% mayor que la presente en las zonas rurales. En el caso de Nicaragua, esta diferencia es del 7.9%.

**Gráfica 2. Centroamérica:  
Distribución del ingreso a nivel nacional, áreas urbana y rural**

(Índice de Gini con respecto al ingreso de mercado, 2011)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en encuestas de hogares de los países

## 1.4 De una política fiscal de supervivencia a una que sea instrumento para alcanzar el desarrollo

En los últimos años —especialmente con posterioridad a la gran crisis financiera internacional de 2008 y 2009—, la política fiscal en Centroamérica se ha enfocado en la búsqueda de soluciones de corto plazo para resolver las deficiencias coyunturales que presentan los presupuestos de los países; también, se ha destinado a crear condiciones que traten de preservar la sostenibilidad fiscal, sobre todo en la administración de la deuda pública. En forma paralela a la difícil situación fiscal, varios países de la región han experimentado tasas de crecimiento económico muy limitado, lo que condiciona el aumento de los ingresos tributarios y, en muchos casos, las posibilidades de ejecución de políticas públicas, debido a que se reducen los recursos estatales disponibles para combatir la pobreza y dar respuesta a los problemas sociales, en particular los de la zonas rurales (Icefi, 2014).

Por el lado del gasto, se observa en toda la región una contracción de la inversión pública, así como niveles insuficientes de recursos para atender las ingentes necesidades sociales; incluso los tamaños del Estado tienden a estancarse y, en ocasiones, a disminuir. Se dificulta justipreciar la brecha de gasto según las necesidades a enfrentar debido a la carencia de indicadores de eficacia y efectividad, sumada a las altas rigideces presupuestarias. Esto es acompañado por una limitada planificación institucional, el raquitismo de los servicios civiles y de gestión pública, y leyes de compras y contrataciones engorrosas y desactualizadas. A este panorama ya de por sí difícil cabe sumar los casos de corrupción, los cuales han sido una constante en el ejercicio del poder público.

Por su parte, los ingresos siguen siendo insuficientes para hacer frente a todos los desafíos de la región. Por si fuera poco, la tendencia de las cargas tributarias es a la baja. Quizá el caso más dramático sea el de Guatemala, que puede cerrar el año 2015 con una carga de alrededor del 10% del producto interno bruto (PIB). El impuesto general al consumo (o impuesto al valor agregado, IVA) constituye el principal pilar de la recaudación tributaria de todos los países pero, como se podrá constatar más adelante, se trata de un impuesto regresivo. Y en cuanto al impuesto sobre la renta (ISR), en casi todos los países se aplica el principio de renta de fuente nacional en vez del de renta mundial, lo que abre amplios espacios para la elusión fiscal; además, la estructura del impuesto sigue siendo cédular, ya que en la mayoría de esquemas se grava por separado los distintos tipos de ingreso que percibe un mismo contribuyente, lo que hace prácticamente imposible la equidad horizontal del sistema tributario, o sea, que contribuyentes con ingresos similares paguen un monto parecido de impuestos (Icefi, 2012).

Aunado a lo anterior se encuentra el otorgamiento de excesivos privilegios fiscales, lo cual ha profundizado la precarización de las finanzas públicas. También se asiste a una alarmante debilidad de las administraciones tributarias, lo cual se ve reflejado en los altos niveles de evasión de impuestos y la incapacidad de las contralorías de fiscalizar adecuadamente el uso de los recursos públicos.

En síntesis, la actual política fiscal de la región es de supervivencia. A pesar de este desalentador panorama, una Centroamérica diferente, más próspera y con mayor bienestar es posible. Pero para ello se necesita hacer cambios profundos en la política fiscal, lo que requiere acuerdos que permitan finanzas públicas sostenibles y suficientes. Los imprescindibles de esta agenda pueden delimitarse en cuatro esferas.

Primero, sobre el ingreso, la necesidad de fortalecer las administraciones tributarias en la búsqueda de una mayor productividad de los impuestos existentes: mayor independencia política, mejores planes para el control y la fiscalización, así como una gestión más sencilla para el contribuyente. El otro elemento que jugará un rol importante es la construcción de sistemas tributarios más progresivos, a lo que puede contribuir tanto la reducción de los privilegios fiscales —principalmente aquellos relacionados con impuestos directos— como el aumento de la base tributaria y la búsqueda de progresividad del ISR. La lucha contra los principales delitos tributarios (defraudación aduanera, contrabando y evasión, entre otros) ayudará a elevar la moral fiscal de la sociedad centroamericana.

Segundo, por el lado del gasto público, se presenta como un significativo reto la evaluación del impacto de lo que se ejecuta por medio de las políticas públicas. Ello, como medida previa para calcular las brechas de gasto/ resultado por lograr, en ámbitos tales como las inversiones en niñez y adolescencia, juventud, mujeres, desarrollo rural y cambio climático. El otro elemento importante en la discusión sobre el gasto es la necesidad de mayor vinculación entre este y la planificación, así como la determinación de las rigideces actuales y su relación con objetivos de desarrollo. Las inversiones públicas —tanto económicas como sociales—, postergadas en los últimos años, deben estar en el centro de la discusión de un

pacto fiscal, como mecanismos que acrecientan el capital social y las posibilidades de crecimiento económico sustentable y sostenido.

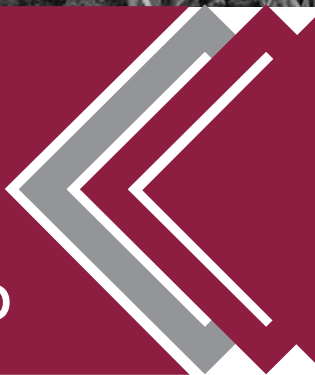
La tercera esfera se refiere a la sostenibilidad y suficiencia fiscal. En este ámbito, será imprescindible reconocer que los desajustes estructurales de la política fiscal obligan, necesariamente, a estudiar la deuda pública y la manera de reducir su peso sobre los presupuestos, tanto en su figura de mecanismo de financiamiento como en la de obligación de pago. Uno de los temas estratégicos para la sostenibilidad, en algunos países, será el estudio de la seguridad social y la forma de asumir sus costos. Por su parte, la suficiencia fiscal exigirá reconocer el monto necesario de recursos con los que debe contar el Estado para poder cumplir con el mandato considerado por la sociedad en el mediano plazo. Esto significará un plan fiscal multianual que pase de ser un mero referente a ser un instrumento de política económica y social.

Y, finalmente, la cuarta esfera, relativa a la transparencia, la rendición de cuentas y la educación fiscal ciudadana. Este parece ser uno de los mayores desafíos para los Estados en la actualidad. Es urgente publicar más información fiscal y de una manera más comprensible para la ciudadanía en general. En este ámbito también es de cardinal relevancia el fortalecimiento de las contralorías, de manera que puedan desempeñar con más eficacia su rol fiscalizador.



# 2

CAPÍTULO



**INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL  
EN LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD  
EN LA ZONA URBANA Y  
RURAL DE CENTROAMÉRICA**

A continuación se presentan los resultados de la aplicación de la metodología del CEQ<sup>3</sup> para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, países que conforman la denominada subregión del CA4.

## 2.1 Incidencia en la pobreza

En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) que afectan de manera contundente el ingreso de las familias en Centroamérica aumentan la pobreza en la región. Al analizar la pobreza utilizando las líneas internacionales —USD2.5 PPP (paridad del poder adquisitivo, por sus siglas en inglés) para la pobreza extrema y USD4 PPP para la pobreza total— se puede apreciar cómo este fenómeno se suscita tanto en el área urbana como en la rural.

Honduras quizá sea el caso más dramático, pues allí la pobreza extrema se incrementa casi un 17% en la zona urbana, y un 11% en la rural. Guatemala muestra una tendencia similar, ya que en lo urbano la pobreza se dispara en un 13%, y un 3% en lo rural. Por su parte, Nicaragua y El Salvador muestran resultados ambivalentes, pues mientras en el primero de estos países la pobreza extrema en la zona rural se reduce en un punto, se extiende

en 15 puntos en la zona urbana; en tanto en El Salvador, en la zona rural, aumenta un 0.3%, mientras que en lo urbano disminuye un 3.2%.

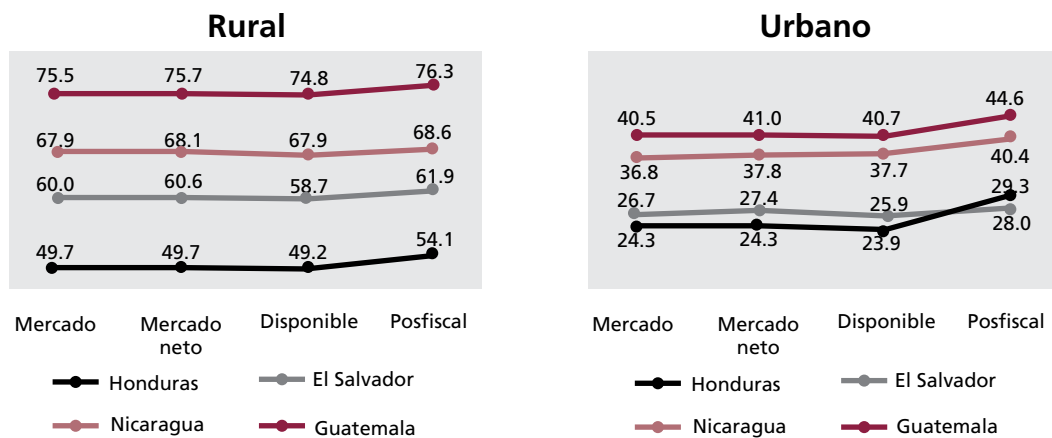
En todos los países el incremento de la pobreza se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos. Esto se debe a que este tipo de impuestos, además de ser regresivo, es pagado por todas las personas, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

Lo anterior se agrava cuando se analiza el porcentaje de pobreza total, pues en todos los países y en todas las zonas esta enfermedad social se agudiza. En Honduras, por ejemplo, el porcentaje de pobreza total se acrecienta 21 y 9% en la zona urbana y rural, respectivamente. En Guatemala, luego de la intervención de la política fiscal, llega a representar un 76.3% en la zona rural y casi un 45% en la urbana. Por su parte, en El Salvador y Nicaragua en lo urbano se aumenta alrededor de un 10%.

Esto muestra que el efecto de todos los impuestos, los subsidios y las transferencias directas sobre la pobreza es negativo, independientemente de la zona de residencia. A pesar de que las transferencias directas contribuyen positivamente a la reducción de la

**Gráfica 3. Centroamérica:**  
**Incidencia de la política fiscal en la pobreza extrema, por área geográfica, 2011**

(Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza de USD 2.5 PPP, según los distintos tipos de ingreso)

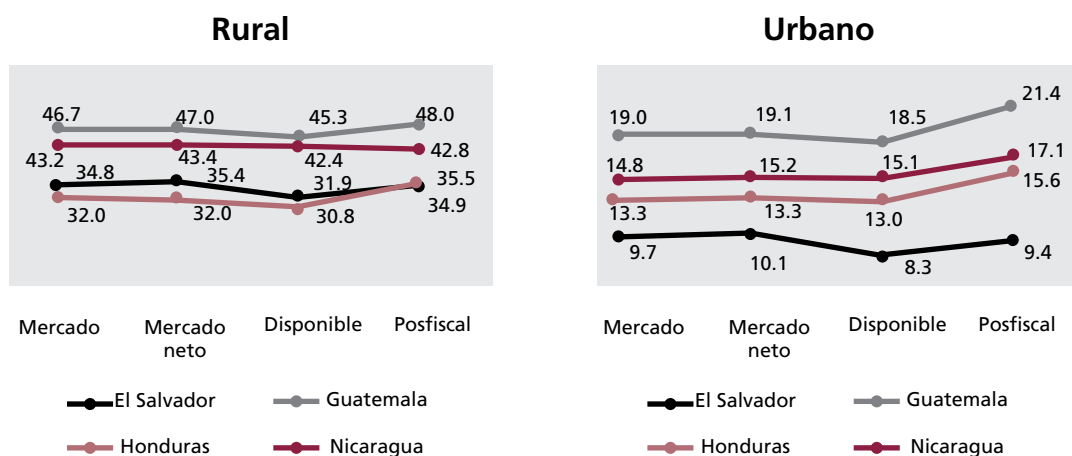


Fuente: Icefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEQ

<sup>3</sup> Para una revisión más profunda de la metodología CEQ, véase el anexo 1.

### Gráfica 4. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza total, por área geográfica, 2011

(Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza de USD 4 PPP, según los distintos tipos de ingreso)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO

pobreza, su efecto es superado por el impacto de los impuestos indirectos. Este resultado está asociado, principalmente, con la cobertura de esta clase de programas y el tamaño relativamente pequeño de los beneficios monetarios otorgados a los beneficiarios de ellos, lo cual contrasta con la amplia cobertura que tienen los impuestos indirectos.

## 2.2 Incidencia en la desigualdad

A continuación se dará respuesta a la interrogante sobre si la actual política fiscal reduce la desigualdad en Centroamérica. Para ello se verá el efecto que tiene cada uno de sus componentes, por lo que se hará uso de los distintos tipos de ingreso planteados en la metodología CEQ.

El país donde la política fiscal tiene una mayor incidencia en la reducción de la desigualdad, en las zonas rurales, es El Salvador, donde la problemática se reduce un 13.5%; le siguen Honduras, con un 10.6%; Guatemala, con un 6.7% y Nicaragua, donde el impacto es menor, pues la desigualdad disminuye un 4.7%. En tanto, en la zona urbana, aunque el impacto es más reducido, tiene el mismo

comportamiento. En El Salvador disminuye un 9.5%; en Honduras, un 8.2%; en Guatemala, un 3.3%, y en Nicaragua, un 2.9%.

Para conocer los factores de esta reducción, es preciso analizar por separado cada uno de los elementos de la política fiscal. Primero, para evaluar el impacto de los impuestos directos sobre la desigualdad es necesario examinar qué pasa cuando se cambia del ingreso de mercado al ingreso neto de mercado. Como se puede apreciar en la gráfica 5, es muy bajo el impacto que estos impuestos tienen en toda la región centroamericana (aunque es mayor en la zona urbana, lo cual en buena medida se explica por el bajo peso que tienen dentro de las estructuras tributarias de la región y el elevado número de exoneraciones y exenciones).

Establecido lo anterior, es en Honduras, con un 1.2% en la zona rural y un 3% en la urbana, donde los impuestos directos tienen una mayor incidencia en la reducción de la inequidad. Estos porcentajes, para el caso de Guatemala, son del 0.7% en lo rural y de 1.5% en lo urbano.

Por su parte, las transferencias directas son más efectivas en la reducción de la desigualdad (los

indicadores disminuyen más al pasar del ingreso neto de mercado al disponible), especialmente en la zonas rurales. Es en El Salvador donde se evidencia un mayor efecto, pues en la zona rural la desigualdad cae un 4% y, en la urbana, un 1.8%; en Guatemala se reduce un 1.8% y, en Nicaragua, un 1.3% en las zonas rurales. Se debe notar que en la zona urbana de Honduras las transferencias no tienen ningún efecto.

A diferencia de lo anterior, el efecto de los subsidios indirectos y, especialmente, de los impuestos indirectos (del ingreso disponible al posfiscal), muestra cómo en muchos países la desigualdad aumenta, sobre todo en las zonas urbanas. Por ejemplo, en estas zonas, en Guatemala, la desigualdad se incrementa un 1.4%; en Honduras y Nicaragua, lo hace en un 0.4%. El Salvador es la excepción, pues en este país se tiene un efecto inverso, ya que para la misma zona la desigualdad se reduce un 1.9%, lo cual obedece, en particular, a la cantidad de subsidios que existen.

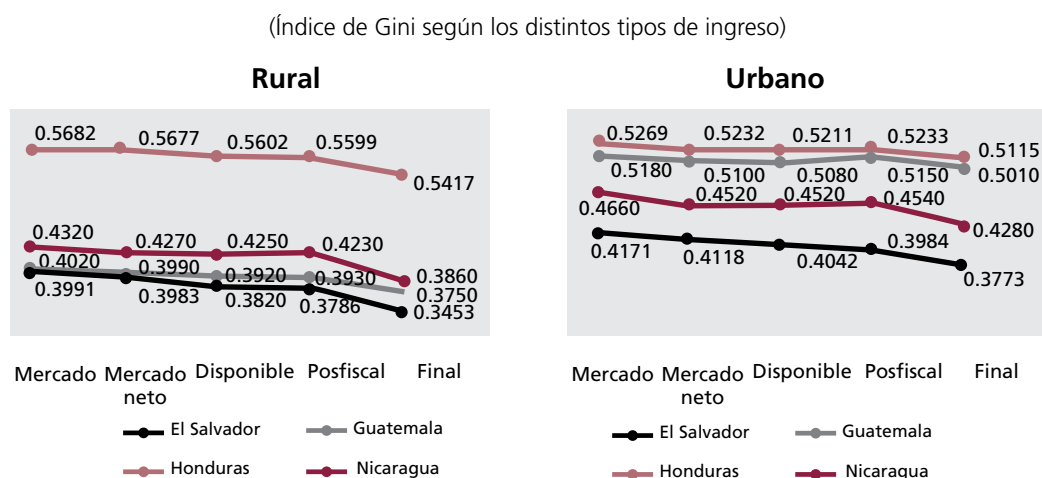
Finalmente, es el gasto en educación y salud el que logra un mayor efecto en la reducción de la desigualdad en comparación con todos los componentes del ingreso antes mencionados. Esto puede observarse en la disminución de los indicadores al trasladarse del ingreso posfiscal al

final. En la zona rural tiene un mayor impacto, de manera que en El Salvador y Honduras se logra una reducción de casi 9 puntos porcentuales; en Guatemala, de 4.6% y, en Nicaragua, de 3.3%. En cuanto a la zona urbana, aunque es menor la incidencia, es muy importante, pues en Honduras se reduce un 5.7 y un 5.3% en El Salvador, mientras que en Guatemala, un 2.7% y, en Nicaragua, un 2.3%.

## 2.3 Incidencia de los impuestos en el ingreso

El pago de impuestos tiene una mayor incidencia en los quintiles más bajos, es decir, en aquellos con menos ingresos, independientemente de las zonas de residencia. En el área rural, el pago de impuestos directos tiene poca incidencia, aun cuando se destaca su carácter progresivo, pues los tributos se concentran en los estratos con mayores ingresos. Los impuestos indirectos, por su parte, denotan un carácter regresivo al tener un mayor impacto en las personas con menores ingresos; por ejemplo, en El Salvador, mientras al 10% más pobre, de la zona rural, se le reduce su ingreso un 13.9%, al decil diez (es decir, el más rico) solo se le reduce un 11.5%. En Guatemala al primer decil, en la zona rural, se le reduce un 86.7% más el ingreso, en comparación al 10% más rico; en la zona urbana, esta cifra alcanza

**Gráfica 5. Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica, 2011**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO



un 79%. Honduras muestra igual tendencia, pues el decil con menos ingresos se le reduce en 9.8 y 21.3%, en la zona urbana y rural, respectivamente, con respecto al último quintil. Nicaragua es la excepción, pues presenta una mayor disminución en los estratos superiores en el área rural; no obstante en la urbana es mayor la incidencia en los estratos con menores recursos.

Lo anterior denota que la reducción de la desigualdad, luego de la intervención de la política fiscal, viene por el lado del gasto, no por el lado de los ingresos.

## 2.4 Gasto en educación y salud

Tal y como se ha referido, el gasto en educación y salud es el que más efecto tiene en la reducción

de la desigualdad. A pesar de ello, la evaluación demuestra que estos gastos tienen un sesgo más hacia personas pobres en las zonas rurales, aunque en las urbanas el sesgo se inclina en dirección a las personas que están por encima de la línea de pobreza.

En Guatemala, al sumar el porcentaje del gasto que se destina a las personas en extrema pobreza (menos de USD2.5 PPP al día) y pobreza relativa (entre USD2.5 y USD4 PPP al día), se puede apreciar que el 80% de las erogaciones en educación se destina a personas en situación de pobreza en el área rural; en Nicaragua, la cifra asciende al 70%; en El Salvador, a 65% y, en Honduras, a 53%. Sin embargo, cuando se hace esta comparación en la zona urbana sucede todo lo contrario: en Guatemala, la población que subsiste en la pobreza solo recibe

**Tabla 2. Incidencia de los impuestos en el ingreso, por decil y área geográfica, 2011**

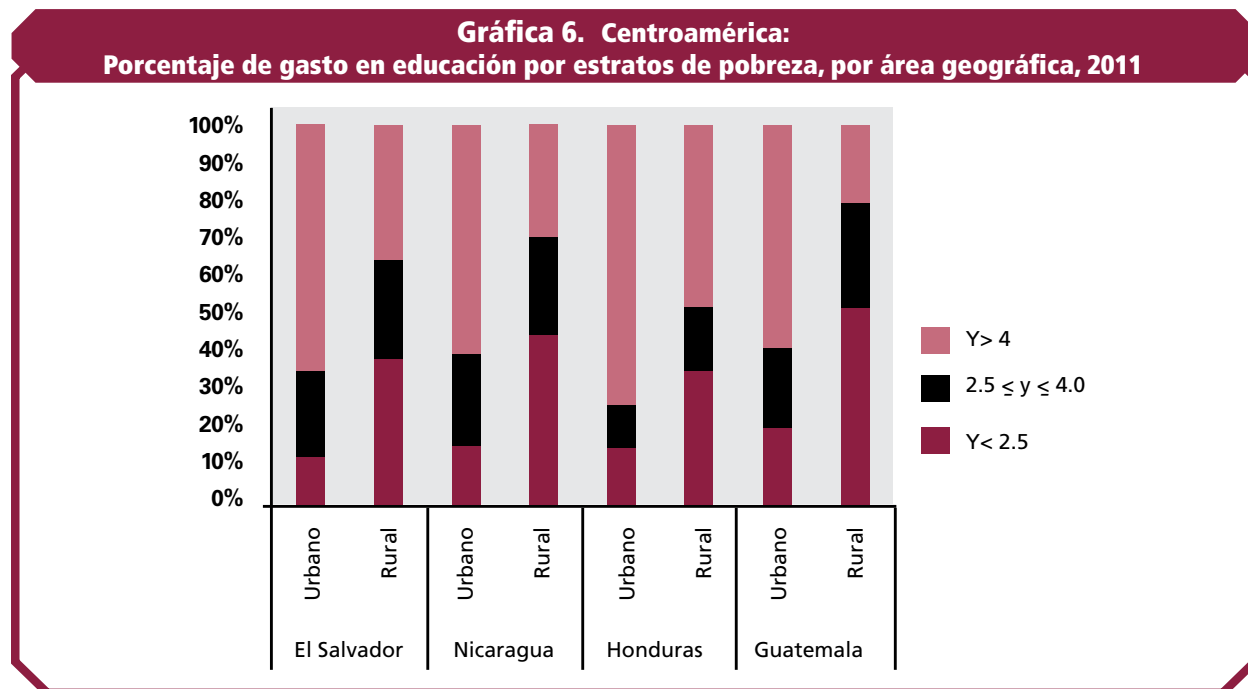
Rural								
	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
Decil 1	0.0%	-13.9%	0.0%	-4.3%	0.0%	-13.4%	0.0%	-0.5%
Decil 2	0.0%	-12.8%	0.0%	-4.2%	0.0%	-12.7%	0.0%	-0.7%
Decil 3	0.0%	-12.4%	0.0%	-4.1%	0.0%	-12.8%	-0.2%	-1.0%
Decil 4	0.0%	-12.3%	0.0%	-3.9%	0.0%	-12.6%	-0.1%	-0.9%
Decil 5	0.0%	-12.0%	0.0%	-3.9%	0.0%	-12.4%	0.0%	-0.8%
Decil 6	-0.1%	-11.9%	-0.1%	-3.7%	0.0%	-12.2%	0.0%	-1.1%
Decil 7	-0.1%	-11.8%	-0.1%	-3.9%	-0.1%	-12.4%	-0.2%	-1.4%
Decil 8	-0.2%	-11.7%	-0.1%	-3.7%	0.0%	-12.1%	-0.7%	-1.7%
Decil 9	-0.4%	-11.6%	-0.2%	-3.7%	0.0%	-12.5%	-1.8%	-1.4%
Decil 10	-0.7%	-11.5%	-2.0%	-2.3%	-0.2%	-12.2%	-4.4%	-2.0%
Urbano								
	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
Decil 1	0.0%	-12.5%	0.0%	-8.8%	0.0%	-13.5%	0.0%	-4.3%
Decil 2	-0.1%	-12.0%	-0.1%	-8.3%	0.0%	-12.7%	0.0%	-4.3%
Decil 3	-0.1%	-11.8%	-0.1%	-8.5%	0.0%	-12.6%	0.0%	-5.1%
Decil 4	-0.3%	-11.7%	-0.1%	-8.5%	-0.1%	-12.5%	0.0%	-4.1%
Decil 5	-0.4%	-11.6%	-0.1%	-8.3%	0.0%	-12.5%	-0.2%	-5.1%
Decil 6	-0.5%	-11.6%	-0.2%	-8.4%	0.0%	-12.3%	-0.3%	-6.1%
Decil 7	-0.7%	-11.5%	-0.2%	-8.2%	0.0%	-12.3%	-1.1%	-5.5%
Decil 8	-1.2%	-11.4%	-0.2%	-8.1%	-0.2%	-12.2%	-1.9%	-5.4%
Decil 9	-1.8%	-11.3%	-0.3%	-7.5%	-0.5%	-11.7%	-4.6%	-5.7%
Decil 10	-3.2%	-11.1%	-3.1%	-5.0%	-1.4%	-11.2%	-8.2%	-4.1%

Fuente: Icefi/FIDA con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde a la metodología del CEO

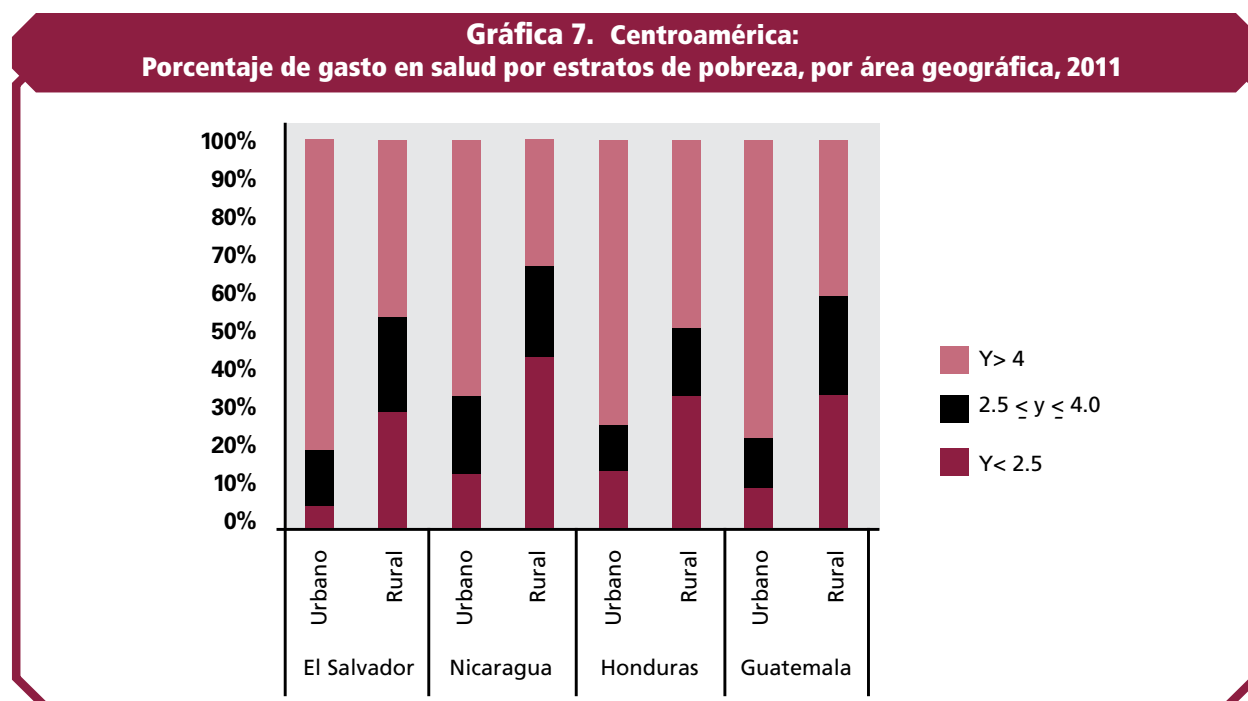
el 41%; en Nicaragua, el 40%; en El Salvador, el 35% y, en Honduras, apenas el 26%.

En cuanto a los gastos en salud, se puede apreciar una misma tendencia. En las áreas rurales se evidencia un sesgo a favor de los pobres, ya que en Nicaragua se les destina un

68%. Para el caso de Guatemala, la cifra llega al 61%, mientras que en El Salvador al 55% y, en Honduras, al 52%. En la zona urbana sucede todo lo contrario: en Nicaragua, solo se les destina el 35%; en Honduras, el 27%; en Guatemala, el 24% y, en El Salvador, el 21%.



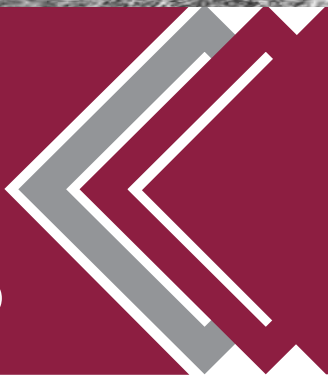
Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO



**3**  
CAPÍTULO



**INCIDENCIA  
DE LA POLÍTICA FISCAL  
EN GUATEMALA**

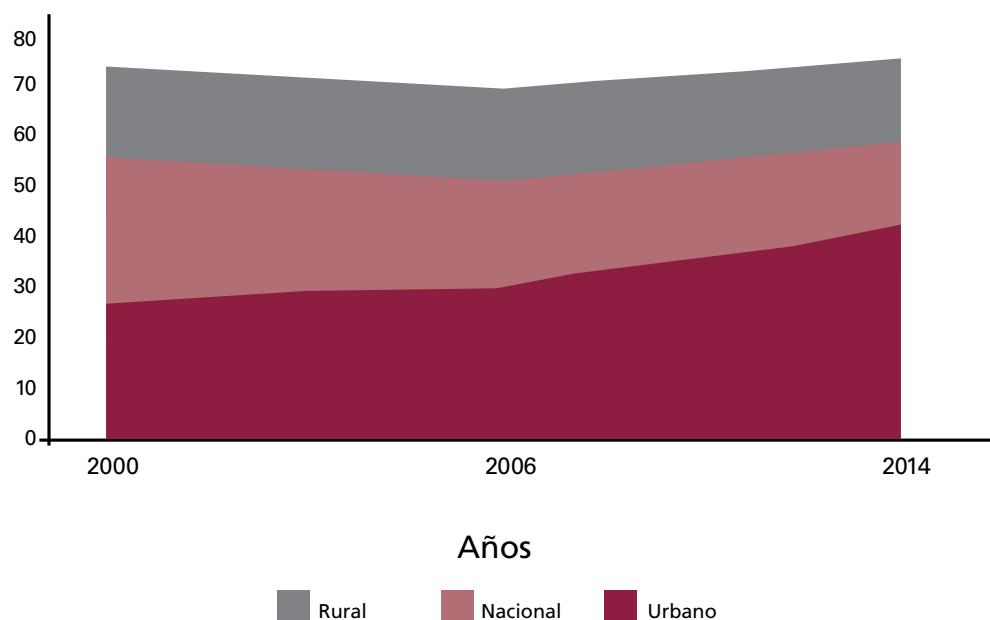
### 3.1 Perfil de la pobreza guatemalteca antes de la intervención de la política fiscal

Las estadísticas oficiales dan cuenta de que los niveles de pobreza en Guatemala son perturbadores, con el agravante de que conforme han ido pasando los años, estos niveles se han incrementado. Si se utiliza el método de la línea de pobreza<sup>4</sup> se aprecia que, en el nivel nacional, seis de cada diez personas viven en situación de pobreza; sin embargo, en la zona rural cuatro de cada cinco viven este flagelo. Por si fuera poco, entre 2000 y 2014, en el área urbana la pobreza total se incrementó casi 15 puntos.

Además, de acuerdo con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán, 2015), el empeoramiento de las condiciones de vida no ha sido equitativo entre los distintos grupos sociales o en el nivel territorial; pues la población no indígena y que habita en las áreas urbanas del país ha experimentado un aumento menor del flagelo, en comparación con la población indígena, las personas del área rural y quienes viven en las regiones del suroccidente, norte y noroccidente —que incluye los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, San Marcos y Sololá—.

Al profundizar en los porcentajes de pobreza total, la situación se vuelve más dramática, pues

**Gráfica 8. Guatemala:  
Evolución de la pobreza por área geográfica (2000-2014)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE)

4 En Guatemala, la metodología de líneas de pobreza absoluta consiste en fijar el costo mínimo necesario para cubrir una canasta que permita satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias. Se considera pobre a la proporción de población que no logra acceder a este umbral. Con estos resultados, se clasifica entre la población en pobreza extrema a aquellos que no alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos; mientras que entre la pobreza total se incluye a los que alcanzan a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, pero no el costo mínimo adicional para otros bienes y servicios básicos (INE, 2015)

la proporción de personas que no logran cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos —es decir, que están en pobreza extrema— se ha incrementado. Entre 2000 y 2014, la pobreza extrema en la zona urbana aumentó casi 8 puntos; pero en el caso del área rural, este indicador se incrementó en casi 12 puntos, lo que devela la cruda realidad que millares de guatemaltecos están viviendo, al no poder consumir ni siquiera los alimentos que permiten la subsistencia.

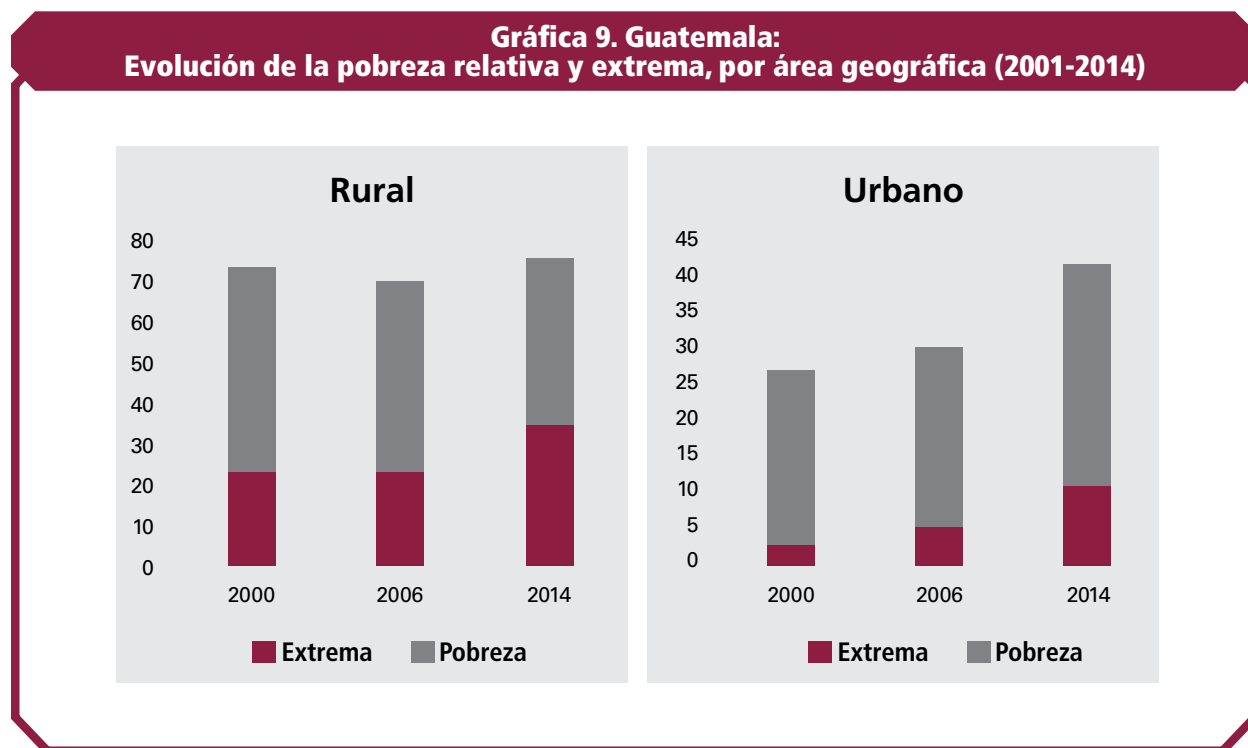
### 3.1.1 Determinantes de la pobreza rural guatemalteca

Los resultados de este estudio muestran que la pobreza rural es desproporcionadamente más alta que la urbana. Para todas las medidas de ingreso calculadas, se observa que la proporción de pobres en el área rural es más del doble que su medida equivalente en la zona urbana. Debido a que la pobreza extrema y la pobreza general son mucho más altas en el área rural que en la urbana, se puede inferir que cualquier

programa de política social que trate de mitigar la pobreza en el país debiera focalizarse en el área rural.

En esta sección se presentan los determinantes de la pobreza en la zona rural guatemalteca. Para este efecto, se estimó un modelo logit en el cual se asume que los errores son independientes y no correlacionados; la variable dependiente es una variable dicotómica igual a uno si el o la jefe del hogar es extremadamente pobre, utilizando el ingreso de mercado o cero, en caso contrario. Las variables que se incluyen son las siguientes: características geográficas (región o departamento de residencia); variables de educación; características sociodemográficas (origen étnico, de género y edad); variables del mercado laboral (trabajo formal, trabajo calificado y trabajo técnico), y otras variables relevantes para los hogares guatemaltecos, tales como las remesas familiares. La especificación empírica de las regresiones estimadas es:

$$P_{iir} = \alpha r + \beta X_{iir} + \epsilon_{iir}$$



Fuente: Icefi/FIDA, con base en estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE)

En este caso, *P<sub>ir</sub>* es el indicador de pobreza para el jefe del hogar *i* que vive en la zona rural; esta variable toma el valor de 1 si el ingreso del individuo es pobre. Por su parte, *X<sub>ir</sub>* es un vector de variables independientes que incluye todas las características de los hogares mencionadas anteriormente, mientras *e<sub>ir</sub>* es un error aleatorio.

Al evaluar los determinantes de la pobreza se evidencian resultados interesantes. Para todos los niveles de educación, se encuentra que una persona más educada tiene una menor probabilidad de ser pobre que una persona con un nivel de educación más bajo. Si se toma

como base de referencia a una persona que nunca asistió a la escuela, es decir que carece de escolaridad, cabe indicar que una persona que vive en el área rural y que alcanzó el nivel de educación primaria es menos probable de ser pobre en un 2.2%. Esta evidencia sugiere que, en cuanto a la reducción de la pobreza, una política pública que busca incrementar los niveles de educación primaria en el área rural tiene un retorno alto.

Si el hogar es dirigido por una mujer, la expectativa de que sea pobre es más alta, pues tiene el 8% más de probabilidad de ser pobre que cuando el jefe de hogar es un hombre. El

**Gráfica 10. Guatemala:  
Determinantes de pobreza extrema rural (2011)**



Fuente: Icfef/FIDA, con base en datos de la Encuesta nacional de condiciones de vida 2011 (Encovi 2011)

hecho de que el hogar dirigido por mujeres sea más probable de ser pobre que el encabezado por hombres puede estar asociado con factores estructurales de exclusión de la mujer, lo cual se traduce en un menor nivel de educación y en menores posibilidades de empleos bien remunerados.

Por otra parte, una persona que está empleada en el sector formal tiene menos posibilidades de ser pobre que una que trabaja en el sector informal. Este resultado podría estar indicando que una política que persigue incrementar el empleo formal constituye una posibilidad efectiva para reducir la pobreza.

Otro resultado interesante se encuentra asociado con la probabilidad de ser pobre cuando el hogar recibe o no remesas del extranjero. Una persona que recibe remesas tiene una probabilidad bastante menor de no ser pobre que una que no las recibe.

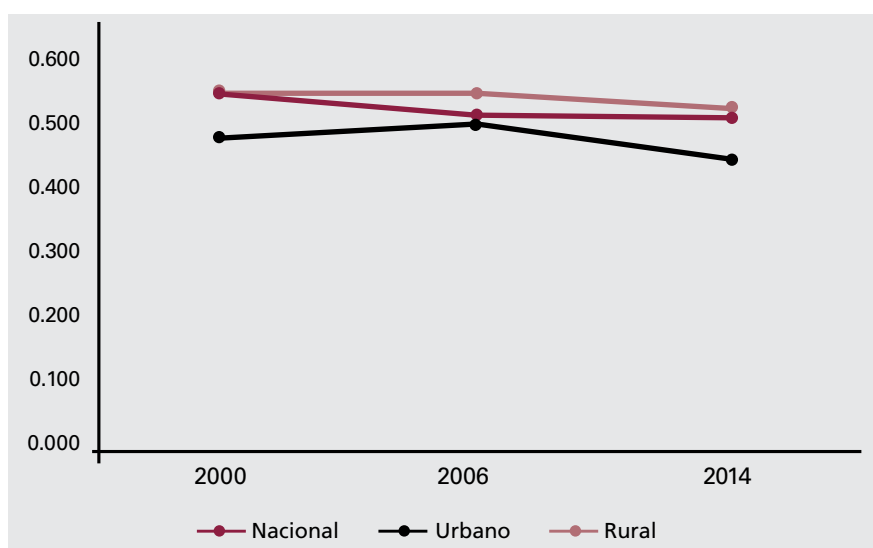
La edad del jefe de hogar también afecta la posibilidad de ser o no pobre: los hogares cuyo jefe está entre los 41 y los 64 años tienen

una posibilidad menor de ser pobres que los que se encuentran encabezados por jefes de hogar más jóvenes y por hogares con un jefe mayor a los 64 años. De alguna manera, esto refleja la madurez laboral, tanto en términos de experiencia como en términos de educación formal alcanzada por individuos en ese rango etario. Además, el lugar de residencia también cuenta, y lo que se observa es que, en general, en comparación con la región I (metropolitana), la mayoría de hogares que residen en el resto de regiones es más probable que sean pobres.

### 3.2 La desigualdad antes de la intervención de la política fiscal en Guatemala

Al observar la evolución de los niveles de desigualdad entre los años 2000 y 2011, se evidencia, en el nivel nacional, que esta se ha reducido levemente. Al analizar la situación por áreas geográficas, se observa que en el sector rural la desigualdad disminuyó, pues en el año 2000 el coeficiente de Gini era de 0.478 y, en 2011, de 0.445. En el caso del sector urbano, si bien la desigualdad ha disminuido un 6%, el

**Gráfica 11. Guatemala:**  
**Evolución de la desigualdad en el nivel nacional, áreas urbana y rural (2001-2013)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en estadísticas de Cedlas y Worldbank (2015)

índice de Gini es superior al del sector rural en todos los años.

Ahora bien, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008) plantea que los flujos de remesas y los ingresos provenientes de la informalidad contribuyeron mayoritariamente a una relativa disminución de la desigualdad.

### 3.3 Guatemala: Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en las zonas urbana y rural

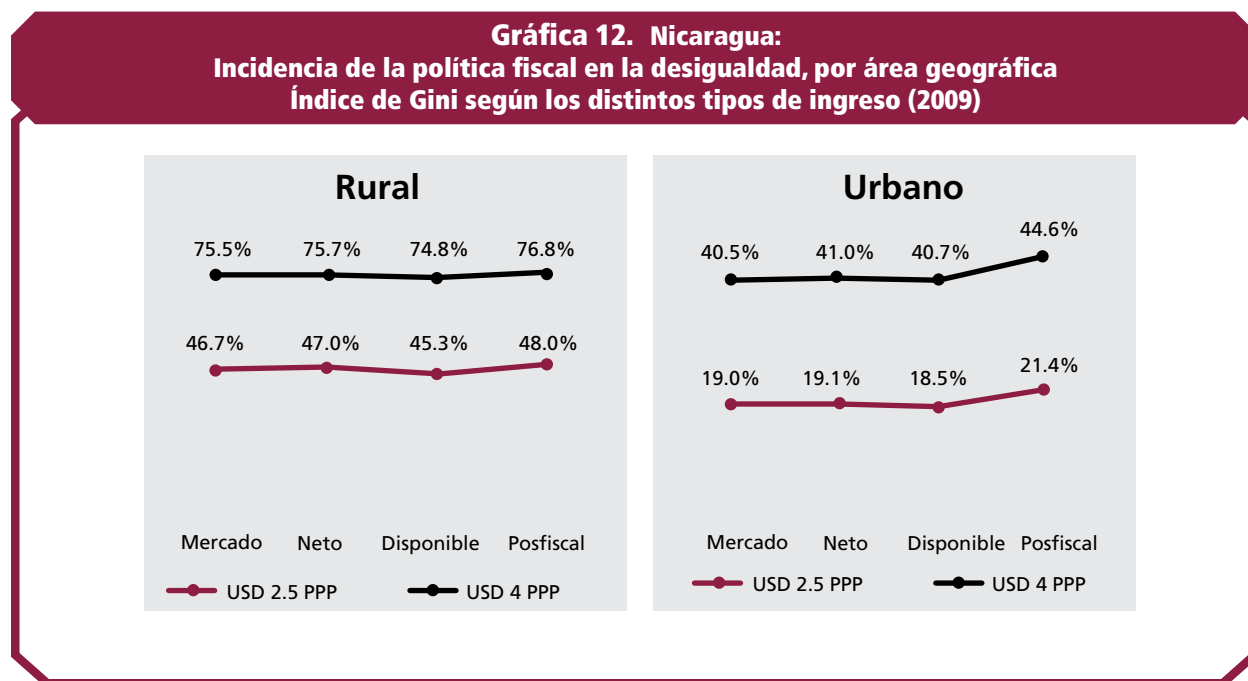
El resultado de la aplicación de la metodología del CEQ muestra que la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre la pobreza. Ello permite destacar que la política fiscal tiene un mayor efecto distributivo en las zonas rurales que en las urbanas, lo que

reduce la desigualdad; no obstante, aumenta la pobreza.

#### 3.3.1 Incidencia global en la pobreza

En términos globales, la política fiscal guatemalteca aumenta la pobreza en el país. En los niveles urbano y rural, la acción del Estado no es capaz de reducir ni la pobreza total, ni la extrema. Para determinar esto se tomó como referencia la línea de la pobreza internacional, que sitúa a la pobreza extrema por debajo de los USD2.5 PPP, y a la total por debajo de los USD4 PPP, lo cual permite, además, efectuar comparaciones con otros países.<sup>5</sup>

Para el sector rural, la política fiscal aumenta la pobreza extrema, al pasar de un 46.7 a un 48%, y además incrementa la pobreza total al moverse del 75.5 al 76.3%.



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la Encovi 2011, acorde con la metodología del CEQ

<sup>5</sup> Las mediciones de pobreza y desigualdad presentadas en este estudio pueden diferir de las cifras oficiales publicadas por el INE, debido principalmente a que, en este caso, se utiliza una metodología diferente para construir los agregados de ingreso, y la forma de medición de la pobreza y la desigualdad se basa en dichos agregados de ingreso. Así, la diferencia fundamental con las cifras oficiales es que las mediciones de pobreza presentadas en este estudio se basan en agregados de ingreso y no de consumo, como en el caso de las utilizadas por el INE.



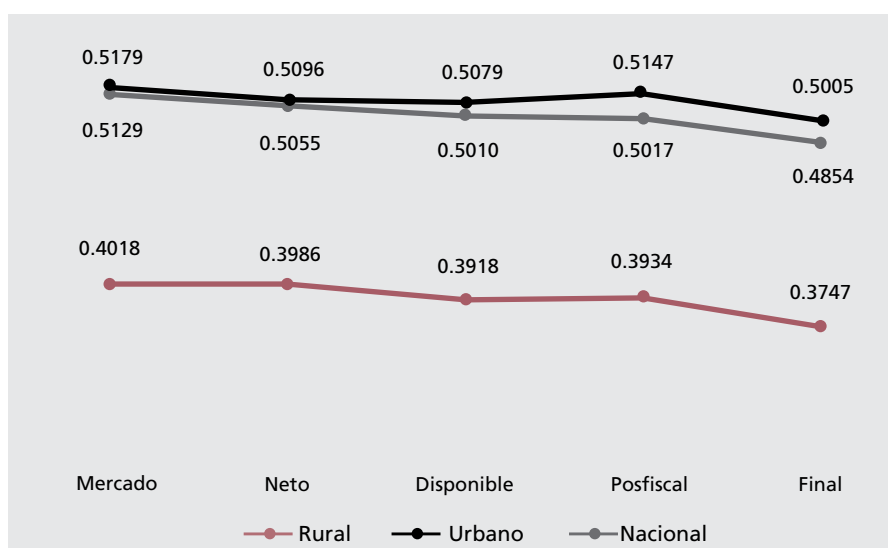
qué explica tal situación, se puede apreciar que, para sobrepasar el umbral de la línea de pobreza, la acción de las transferencias directas aumenta el ingreso disponible y, con ello, se produce un efecto de reducción de la pobreza; sin embargo, dicho efecto no es suficiente para compensar la disminución del ingreso posfiscal una vez pagados los impuestos y recibidos los subsidios indirectos. En otras palabras, la amplitud y magnitud del gasto público entre el grupo de personas en pobreza no es mayor al efecto de disminución del ingreso debido al pago de los impuestos, especialmente los indirectos. Ello implica que, en términos netos, la pobreza resulta siendo más alta.

Similar situación sucede en la zona urbana, aun cuando en ella las tasas de pobreza son inferiores que en la zona rural. Tanto con la línea de pobreza extrema como con la total, los niveles aumentan tras la intervención

del Estado. En el caso de la pobreza extrema aumenta casi 2.5 puntos, mientras que la pobreza total se incrementa en 4 puntos. Esto implica que, luego de la incidencia de la política fiscal, en Guatemala hay más personas pobres de las que había antes de que esta actuara. En buena medida, esto se explica por el peso que tienen los impuestos indirectos.

Después de Honduras, Guatemala es el país más desigual de Centroamérica. Las estimaciones muestran que, a nivel nacional y antes de la participación de la política fiscal, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini para el ingreso de mercado era de 0.5129. Después de tomar en cuenta todas las intervenciones fiscales, es decir, después de los impuestos (directos e indirectos netos de subsidios), transferencias directas y gastos en educación y salud pública, el coeficiente de Gini disminuyó a 0.4854, equivalente a una disminución del 5.4%. Esto

**Gráfica 13. Guatemala:**  
**Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica**  
**Índice de Gini según los distintos tipos de ingreso (2011)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la *Encovi* 2011, acorde con la metodología del CEQ

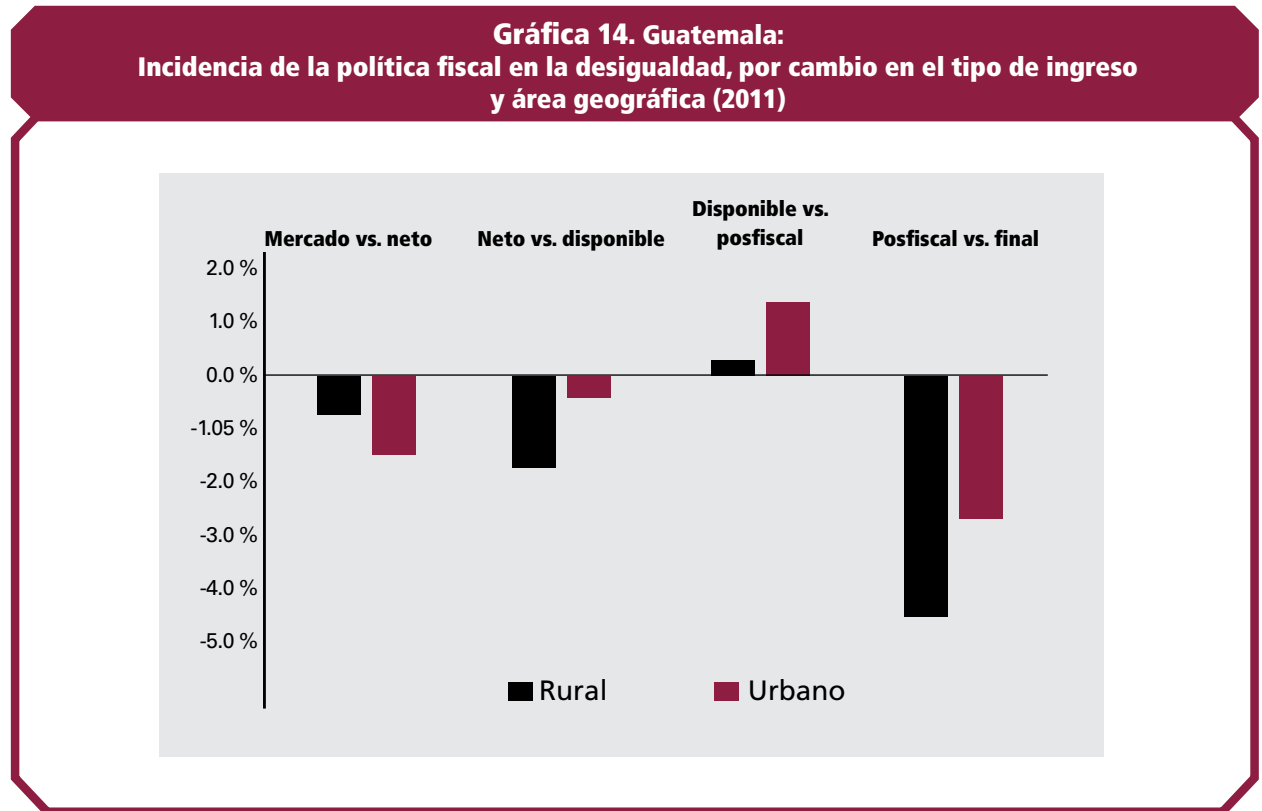
se aprecia al observar el coeficiente de Gini para el ingreso final, el cual, por definición, toma en cuenta todas las intervenciones fiscales. Sin embargo, es de hacer notar que son la educación y la salud las que contribuyen de manera más significativa a la reducción de la desigualdad en Guatemala. La segunda intervención más importante es la política de impuestos directos, seguida de las transferencias; en cambio, los impuestos indirectos incrementan la desigualdad, lo que denota el carácter regresivo del sistema tributario guatemalteco.

A nivel de área geográfica, cabe indicar que la distribución del ingreso es más equitativa en el área rural que en la urbana, lo cual se explica por las altas tasas de pobreza; en efecto, el coeficiente de Gini para las áreas rural y urbana es de 0.4018 y 0.5179, respectivamente. Después de todas las intervenciones fiscales, el coeficiente de Gini disminuyó a 0.3747 en el área rural, y llegó a 0.5005 en la urbana, lo

cual equivale a una reducción del 6.7 y el 3.3%, respectivamente.

Al comparar ambas zonas para determinar qué intervenciones inciden más, resalta que la reducción de la desigualdad debida a los servicios de educación y salud es la más importante; no obstante, tiene una mayor incidencia en el área rural. En segundo lugar, para las áreas rurales la acción fiscal en reducción de la desigualdad se ubica en la transición del ingreso neto al ingreso disponible, es decir, por los efectos vinculados con las transferencias directas; en cambio, para el área urbana es el pago de impuestos directos, lo que se asocia con mayores niveles de empleo formal.

Cabe señalar que el pago de los impuestos indirectos, al igual que en el nivel nacional, incrementa la desigualdad en la zona rural y en la urbana, sin embargo, es mayor la incidencia en esta última, tal como se aprecia cuando se pasa del ingreso disponible al posfiscal.



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la *Encovi* 2011, acorde con la metodología del CEO

### 3.4 Aproximaciones a la incidencia de la política fiscal y cobertura de programas analizados según variantes metodológicas

En esta sección se presentan estimaciones que responden a las siguientes preguntas: ¿Qué proporción de los beneficios de los distintos programas de gasto público recibe la población en pobreza extrema (ingreso menor a USD2.50 PPP), en pobreza moderada (ingreso menor a USD4.00 PPP) y los no pobres (ingreso mayor o igual a USD4.00 PPP)? ¿Cuánto de los beneficios de los programas cuyo objetivo es reducir la pobreza se orienta a la población no pobre (fugas del programa)? Y, ¿cuál es cobertura de cada uno de los programas?

#### 3.4.1 Proporción de beneficios recibidos por cada grupo de ingreso y fugas de los programas de transferencias directas

La tabla 3 muestra la distribución de los beneficios para los distintos programas de gasto público, así como las diferentes líneas de pobreza a partir del ingreso de mercado (ingreso por día):  $y < 2.5$  (línea internacional de pobreza extrema);  $y < 4$  (pobreza total);  $y > 4$  (no pobres). Los porcentajes representan la proporción del beneficio del programa de gasto que recibe la población en ese grupo de ingreso. Por ejemplo, la columna de  $y < 4$  y la línea de las transferencias condicionadas, que representa el programa «Mi Familia Progres», del panel a nivel nacional, indican que el 85.8% de los beneficios los recibe la población en pobreza, lo cual significa que alrededor del 14% de dichos beneficios se entrega a familias que no son pobres. De esta manera, las fugas son de aproximadamente un 14% (esto, si se considera como población meta a aquella que vive en condición de pobreza, como el objetivo del programa lo indica). Las fugas en las áreas urbana y rural serían del 66.5 y el 35.5%, respectivamente.

**Tabla 3. Guatemala: Cobertura de programas sociales, por grupo de ingreso y área geográfica (2011)**

Guatemala	Porcentaje de individuos en hogares beneficiados a nivel nacional			Porcentaje de individuos en hogares beneficiados en el sector urbano			Porcentaje de individuos en hogares beneficiados en el sector rural		
	$y < 2.5$	$y < 4$	$y > 4$	$y < 2.5$	$y < 4$	$y > 4$	$y < 2.5$	$y < 4$	$y > 4$
Transferencias condicionadas	57.9	85.8	14.2	45.6	76.5	23.5	60.7	87.9	12.1
Pensiones no contributivas	28.9	48.6	51.4	25.2	37.0	63.0	31.8	57.7	42.3
Educación prescolar	37.5	66.1	33.9	23.0	53.5	46.5	49.5	76.5	23.5
Educación primaria	47.3	75.6	24.4	33.0	62.7	37.3	56.0	83.5	16.5
Educación secundaria	26.3	54.7	45.3	17.0	42.4	57.6	39.5	71.9	28.1
Educación terciaria	2.4	6.8	93.2	2.0	5.8	94.2	6.9	19.1	80.9
Gasto total educación	35.8	60.3	39.7	20.1	41.5	58.5	51.9	79.5	20.5
Salud	19.4	37.0	63.0	10.8	23.6	76.4	34.6	60.7	39.3
Subsidio a la electricidad	23.4	48.2	51.8	15.7	36.1	63.9	33.8	64.3	35.7
Subsidio al transporte	6.6	20.6	79.4	6.1	18.7	81.3	9.7	33.6	66.4
Exenciones impositivas	17.3	37.9	62.1	5.0	16.2	83.8	27.8	56.5	43.5
Pensiones contributivas	0.6	2.7	97.3	0.5	1.9	98.1	1.7	14.6	85.4
Porcentaje de población	33.3	58.5	41.5	19.0	40.5	59.5	46.7	75.5	24.5

Fuente: Icfef/FIDA, con base en la *Encovi* 2011, acorde con la metodología del CEO.

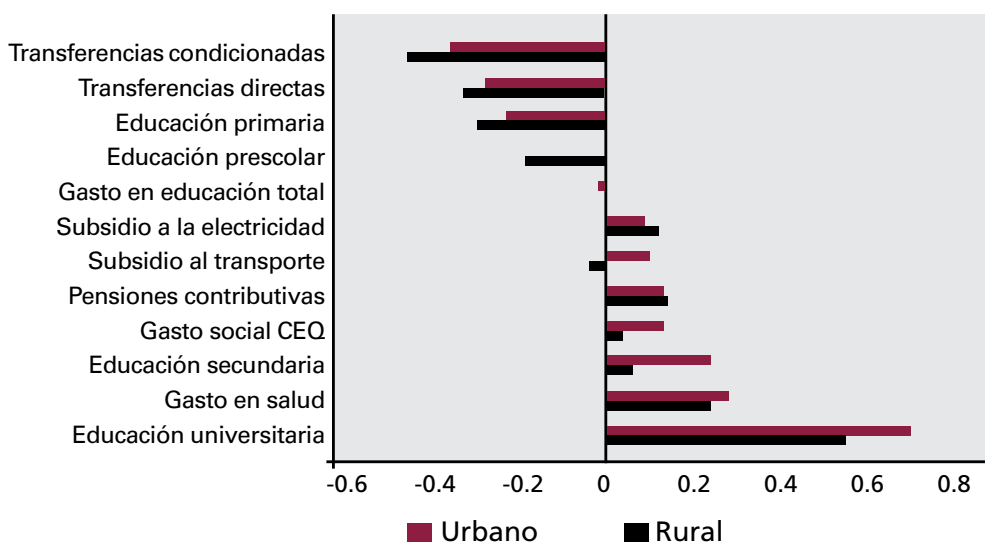
Por su parte, los programas de educación primaria, preescolar y secundaria, en su orden, se dirigen en mayor proporción a los hogares de bajo ingreso en el área rural; sin embargo, esto no es necesariamente cierto en el área urbana. Las estimaciones reflejan que la educación secundaria se presta en una mayor proporción a la población de un ingreso mayor a los USD4.00 diarios PPA, es decir, a los no pobres. Por otro lado, el gasto social en educación universitaria es el que más filtraciones muestra de todos los programas de gasto en educación: a nivel nacional, más del 90% de los beneficios es recibido por personas con un ingreso mayor a los USD4.00 diarios.

El gasto en salud tiene una mayor cobertura de la población de bajos ingresos en el área rural que en la urbana. Del total de individuos cubiertos por salud pública, el 60.7% se encuentra en situación de pobreza, mientras que en el área urbana la cobertura de este segmento es solo del 23.6%.

Los subsidios, tanto a la electricidad como al transporte, cubren a un mayor porcentaje de personas que viven en pobreza en el área rural, mientras que en la urbana sucede lo contrario. Esto refleja que en el área urbana existen importantes fugas en estos programas de gasto.

De igual manera, las exenciones de impuestos benefician en mayor proporción a los no pobres. Estas exenciones alcanzan un 62.1% a nivel nacional, y llegan hasta un 83.8% en el área urbana, lo que claramente evidencia que existen privilegios fiscales orientados hacia quienes tienen más recursos. Las pensiones contributivas son recibidas en su mayor parte por la población no pobre, lo cual es un resultado esperado por la correlación inversa entre trabajo formal y pobreza. En el nivel rural, el porcentaje de personas en situación de pobreza que acceden a las pensiones es solo del 14.6%, mientras que en la urbana es apenas del 1.9%.

**Gráfica 15. Guatemala:  
Coeficientes de concentración por programa de gasto (2011)**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la *Encovi* 2011, acorde con la metodología del CEQ.

### 3.4.2 Programas de gasto: ¿Progresividad y sesgo hacia las personas con menos ingresos?

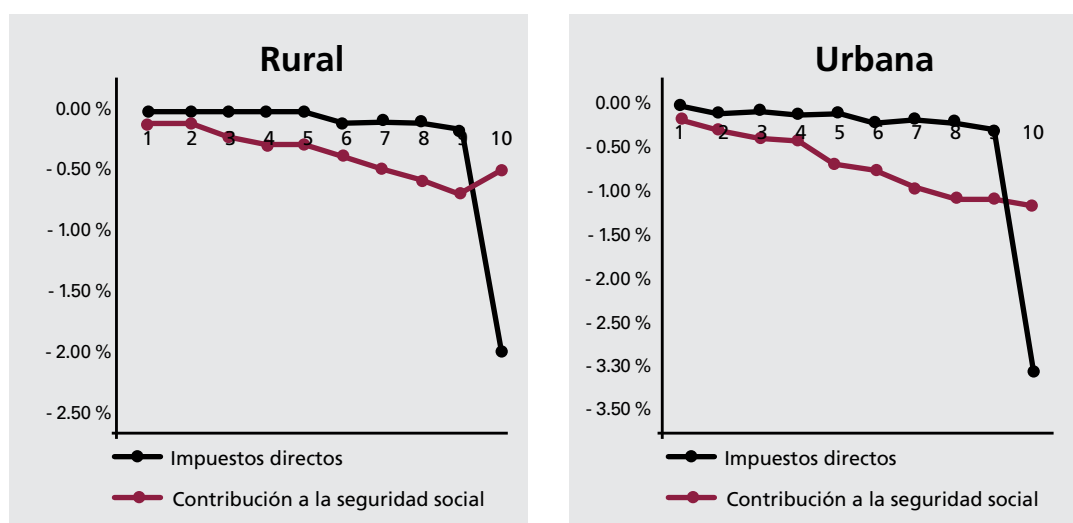
Como se describe en Lustig y Higgins (2013), a mayor concentración de recursos del gasto social en la población de menores ingresos, mayor reducción de la desigualdad. Por ello, si el coeficiente de concentración es negativo, se dice que el programa es propobre. Índices negativos de concentración denotan que esta es más elevada en el 50% de la población de menores ingresos, mientras que índices positivos evidencian una concentración mayor, pero en el 50% de la población de más ingresos; asimismo, menor índice revela mayor concentración o focalización en los segmentos o deciles de menores ingresos, y mayor índice, lo contrario.

Los resultados, ordenados de mayor a menor, muestran que el programa de transferencias

condicionadas, la educación primaria y el gasto en educación preescolar son los más progresivos y favorables a los pobres tanto en áreas urbanas como rurales. Los programas de pensión no contributiva y de educación secundaria básica son progresivos y favorables a los pobres en las áreas rurales. El hecho de que el programa de pensión no contributiva sea progresivo en las áreas rurales y no en la zona urbana podría obedecer a una mejor focalización de este programa en el área rural.

Los subsidios, el gasto en salud y el gasto en educación secundaria diversificada son progresivos en términos relativos, tanto en zonas rurales como urbanas. En cambio, el gasto social en educación terciaria es regresivo en ambas zonas. La regresividad del programa de educación superior podría estar asociada con una baja tasa de culminación de la educación primaria y secundaria en las áreas rurales y urbanas (Chamarbagwala y Morán, 2011), lo que implica que una menor proporción de

**Gráfica 16. Guatemala:**  
**Curvas de incidencia de los impuestos directos y contribución a la seguridad social, por**  
**área geográfica**  
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la *Encovi* 2011, acorde con la metodología del CEQ

población tiene la posibilidad de asistir a la educación terciaria.

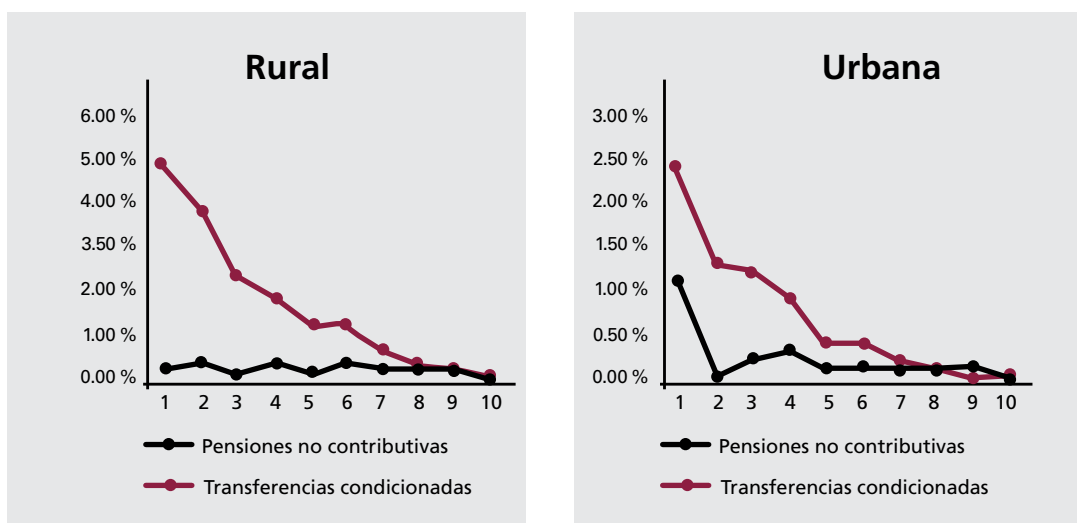
### 3.4.3 Incidencia de la política fiscal (ingresos y gastos) por deciles de ingreso

En la gráfica 8 se presentan la incidencia de los impuestos directos y la contribución de la seguridad social. En el nivel nacional, los impuestos directos disminuyen el ingreso de mercado un 1.3%; desde la perspectiva de áreas geográficas, el mayor impacto se observa en el área urbana, donde el ingreso se reduce en un 1.7%, mientras que en la rural la reducción es del 0.4%. Esto refleja la concentración del ingreso y de los puestos de trabajo mejor remunerados en el área urbana.<sup>6</sup> En general, se observa que los primeros tres deciles de ingreso no son pagadores de impuestos directos, lo cual es particularmente cierto en el caso del área rural. Además, se advierte una correlación positiva entre pago de impuestos

directos y decil de ingreso: a mayor ingreso, mayor es la proporción de este que se dedica al pago de impuestos directos. Por su parte, las contribuciones a la seguridad social también reflejan un patrón creciente en la medida en que se incrementa el ingreso; asimismo, concentran su mayor proporción de recaudación en el área urbana. De esta manera, después de impuestos directos y contribuciones a la seguridad social el ingreso de mercado disminuye 2.2, 2.8 y 0.9% a nivel nacional, en el área urbana y en el área rural, respectivamente.

Las pensiones no contributivas (Programa del Adulto Mayor) coadyuvan positivamente a mejorar el ingreso, pero su efecto es poco significativo. Como consecuencia de este programa, el ingreso de mercado se incrementa en 0.1% a nivel nacional, 0.1% en el área urbana y 0.2% en la rural. En este programa no se aprecia un patrón de focalización hacia hogares más pobres, dado que es posible encontrar beneficiarios de él que no son pobres

**Gráfica 17. Guatemala:**  
**Curvas de incidencia de las transferencias, por área geográfica**  
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la Encovi 2011, acorde con la metodología del CEQ

<sup>6</sup> De acuerdo con estimaciones realizadas con datos de la Encovi 2011, el ingreso laboral promedio anual en el área urbana es Q73,434, mientras que en la rural es de Q31,757.

y que se ubican en los deciles de ingreso siete, ocho y nueve.

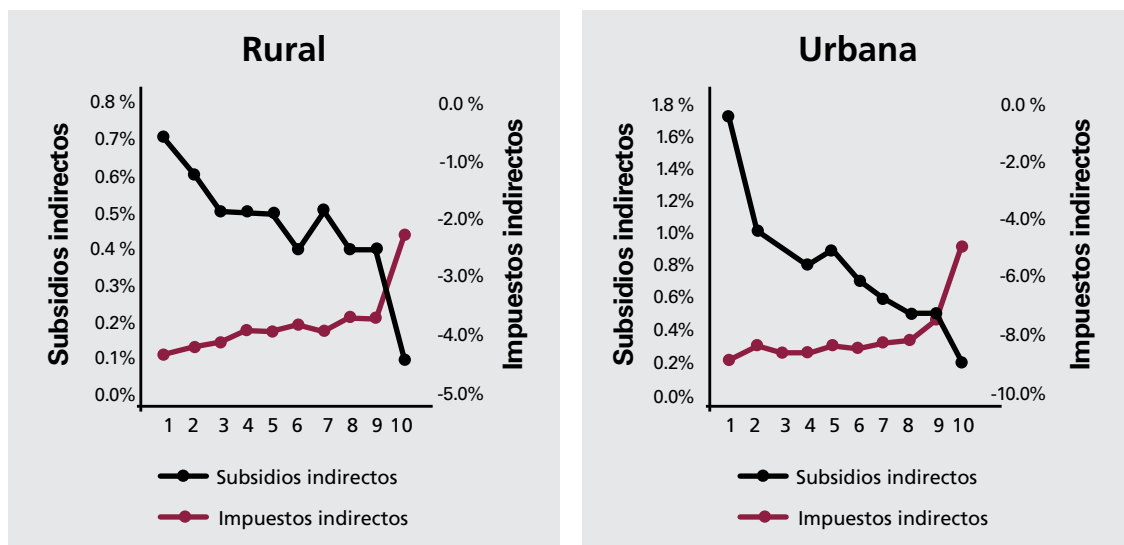
En contraste, el programa de transferencias condicionadas («Mi Familia Progres») parece indicar, desde la perspectiva de la distribución del ingreso, mejor focalización en cuanto a los beneficiarios, pues refleja una correlación negativa entre su efecto positivo sobre el ingreso de mercado y el nivel de ingreso; es decir, cuanto mayor es el ingreso, menor el efecto de las transferencias. Por ejemplo, a nivel nacional el primer decil incrementa su ingreso en un 4.3% como consecuencia de este programa, mientras que el decil número diez no recibe ningún beneficio. Otra característica relevante del programa de transferencias condicionadas es que sus beneficios se encuentran más centralizados en el área rural: en efecto, mientras el ingreso de mercado en el área rural se incrementa en un 1.2%, en la urbana el aumento es únicamente del 0.1%.

En resumen, debido al efecto positivo de las transferencias directas sobre el ingreso de

mercado se observa que después de impuestos directos y transferencias directas los primeros cuatro deciles del área urbana son beneficiarios netos, mientras que en el área rural los beneficiarios netos se encuentran del decil uno al siete. En el nivel nacional, los primeros seis deciles son beneficiarios netos, mientras que los últimos cuatro deciles son pagadores netos. Además, la incidencia es decreciente a lo largo de la distribución del ingreso, hasta volverse negativa (y más negativa en la medida en que se escala en la distribución del ingreso).

En el caso de los subsidios, las estimaciones reflejan que afectan positivamente todos los niveles de ingreso, pero su efecto es mayor sobre el ingreso de mercado del primer decil de ingreso. Los subsidios analizados son el que se otorga al transporte urbano y a la tarifa de electricidad, cuya incidencia agregada es muy parecida en ambas áreas geográficas, aunque con una mayor progresividad en la zona urbana. Por su parte, los impuestos indirectos también afectan a todos los grupos de ingreso, pero su impacto negativo sobre el ingreso es mayor en

**Gráfica 18. Guatemala:**  
**Curvas de incidencia de los subsidios e impuestos indirectos, por área geográfica**  
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la *Encovi* 2011, acorde con la metodología del CEO.

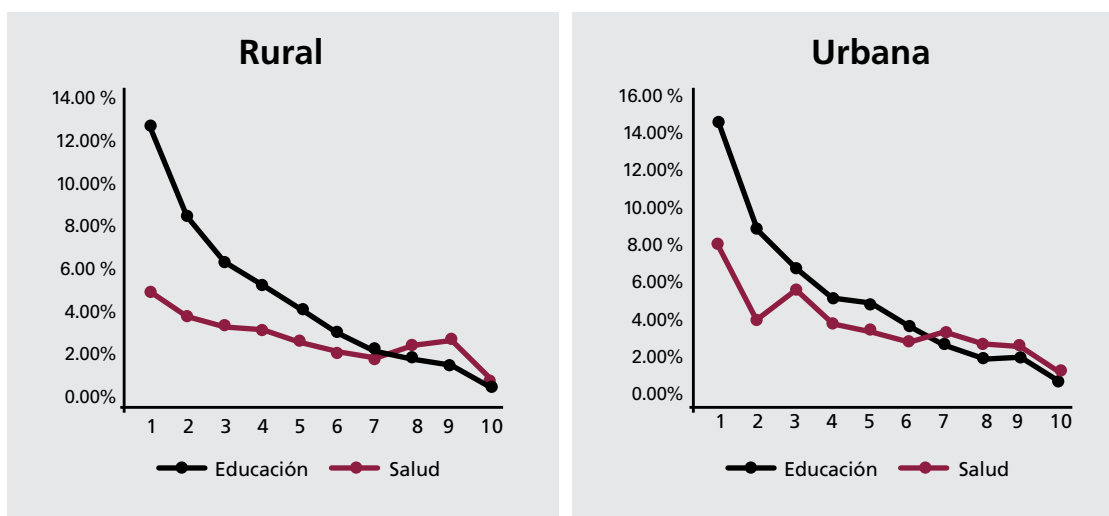
el área urbana que en la rural, lo cual es un resultado esperado por la concentración de consumo en las zonas urbanas. De esta manera, después de impuestos directos, transferencias directas e impuestos indirectos netos de subsidios todos los hogares, en la distribución de ingreso, son pagadores netos al fisco en el área urbana, mientras que en la rural solo los primeros dos deciles son beneficiarios netos.

Como resultado de los impuestos directos, transferencias directas, subsidios indirectos e impuestos indirectos, a nivel nacional solo el primer decil es beneficiario neto del fisco, mientras que en el área rural son beneficiarios netos los primeros dos deciles. En resumen, el efecto positivo de las transferencias directas y los subsidios se ve más que compensado por el efecto negativo de los impuestos indirectos. Para la población total, se observa que después de todos los impuestos y las transferencias el ingreso de mercado disminuye 6.7, 8.6 y 2.7%

a nivel nacional, en el área urbana y en el área rural, respectivamente.

Finalmente, se presenta la incidencia del valor monetizado del gasto en educación y salud. Ambos tipos de gasto afectan de manera más significativa a los primeros deciles de ingreso, reflejando cierto grado de progresividad. Además, su impacto es mayor en el área rural que en la urbana, particularmente en el caso de la educación. El gasto público en programas de educación aumenta en un 3.6% el ingreso de la población rural, mientras que en la población urbana el incremento es del 1.7%. Si se resume el efecto general de todos los impuestos y las transferencias se observa (ingreso final) que para el área rural solo el último decil es pagador neto al fisco, mientras que en el área urbana esto ocurre a partir del decil 6. En el nivel nacional, los primeros seis deciles son beneficiarios netos, y el resto es pagador neto al fisco.

**Gráfica 19. Guatemala:**  
**Curvas de incidencia del gasto en educación y salud, por área geográfica**  
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la Encovi 2011, acorde con la metodología del CEO



## REFLEXIONES FINALES

Las estadísticas muestran que los niveles de pobreza en Guatemala son, en general, alarmantes, aunque en el área rural la situación es más grave. Al analizar los determinantes de la pobreza rural se constató que una persona con un nivel más bajo de educación tiene mayores probabilidades de padecer el flagelo de la pobreza. Esta evidencia sugiere que, en términos de reducción de la pobreza, una política pública que busque incrementar los niveles de educación tiene altos retornos para la sociedad. Si el hogar es dirigido por una mujer, la probabilidad de que sea pobre es más alta que si el jefe de hogar es un hombre. Una persona que está empleada en el sector formal tiene menos posibilidades de ser pobre que una que trabaja en el sector informal.

Al evaluar el efecto de todas las intervenciones de política fiscal sobre la pobreza se evidenció que, tal como esta política se encuentra estructurada, incrementa la pobreza, pues el efecto negativo de los impuestos indirectos sobre la pobreza sobrepasa el efecto positivo alcanzado mediante las transferencias directas. Esto está asociado, principalmente, con la falta de cobertura de dichos programas y el tamaño relativamente pequeño de las transferencias otorgadas.

Por si esto fuera poco, los niveles de desigualdad también son altos, con mayores grados de disparidad en los ingresos entre los habitantes del área urbana que en los del área rural. Además, tras aplicar la metodología del CEQ los resultados muestran que estos niveles de desigualdad se mantienen prácticamente intactos luego de considerar los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, cuando se agrega la incidencia de los programas de transferencias directas («Mi Familia Progres» y Programa del Adulto Mayor, principalmente), la desigualdad disminuye levemente y es más notoria en el área rural. No obstante, la reducción de la desigualdad alcanzada por los programas de transferencias se desvanece cuando se incorporan los impuestos indirectos en el análisis, pues se aprecia un aumento significativo en la desigualdad.

No es sino hasta incorporar los efectos de la monetización de las transferencias en educación y salud que se observa una mejora significativa en la desigualdad del área rural y urbana. Ello demuestra que la leve reducción de la desigualdad viene por el lado del gasto, no de los ingresos.

# RECOMENDACIONES

**Incrementar la recaudación y pasar de una estructura tributaria regresiva a una progresiva.** Para avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad, es urgente que Guatemala se plantee cambios en la manera de financiar su presupuesto. Como quedó evidenciado, el sistema tributario es regresivo, es decir, afecta más a quienes tienen menos ingresos; pero además los recursos que le llegan al Estado son insuficientes para hacerle frente a los enormes desafíos. Por consiguiente, es fundamental buscar una estructura tributaria progresiva, la cual puede obtenerse mediante la supresión de privilegios fiscales injustificados, y la mejora de la administración tributaria.

**Optimizar la distribución del gasto público para obtener un mayor resultado en la disminución de la pobreza y la desigualdad.** Se constató que, aunque las transferencias directas se caracterizan por su progresividad y su mayor focalización en los segmentos de menores ingresos, en mayor medida en el sector rural, muestran problemas de focalización. Por ello, se recomienda que se optimice la distribución del gasto con el fin de que los beneficiarios sean realmente aquellos para quienes se diseñaron los programas.

**Universalizar el acceso a la educación y la salud.** Entre los servicios sociales en especie —tanto en el área urbana como en la rural— destaca la educación básica como el principal elemento del gasto público que reduce la desigualdad. Lo mismo sucede con los servicios orientados a la salud, tanto por la cantidad de recursos como por su concentración. Estos servicios favorecen la disminución de la desigualdad y la pobreza. En este sentido, para aumentar el efecto que

tiene la política fiscal en la reducción de la desigualdad y la pobreza destacan, como mecanismos, la mejora de la asistencia a las escuelas y el acceso a la salud. Estas estrategias constituyen un medio ágil de colocar recursos del Estado a disposición de la población. Por consiguiente, se requiere universalizar los niveles de matriculación y de cobertura en salud.

**Impulsar la empleabilidad formal en el área rural.** La limitada formalidad conduce a que los servicios de salud vinculados con el mercado laboral formal y suministrados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) presenten poca relevancia en el sector rural. En este sentido, aumentar la formalización del trabajo ampliaría los recursos y servicios que el Estado debe brindar a la población rural, cuya gran mayoría ha carecido históricamente de ellos. La incorporación de la fuerza laboral rural al sector formal conduciría a una ampliación de los recursos recibidos y gestionados por el Estado, a través de la recaudación directa, que actualmente es baja. Con ello podría destinarse más recursos a los programas de mayor impacto identificados, como educación, salud y programas sociales.

**La búsqueda de un acuerdo fiscal integral.** La actual política fiscal limita las posibilidades de desarrollo del país, especialmente de quienes habitan en las zonas rurales. Por ello, se debe promover un acuerdo fiscal integral que permita contar con una política fiscal justa, sostenible y suficiente para lograr cohesión social.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alvaredo, F., & Piketty, T. (2010). «The Dynamics of Income Concentration in Developed and Developing Countries: A View from the Top». En F. López-Calva, & N. Lustig, *Declining Inequality in Latin America : A Decade of Progress?* (págs. 72-99). Washington D.C.: The Brookings Institution.

Breceda, K., Rigolini, J., & Saavedra, J. (2009). «Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation». En *Population and Development Review*, 35(4), 721-748.

Cedlas/World Bank (mayo de 2015). *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*.

Cepal (2009). *Anuario estadístico de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cepal (2012). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Chamarbagwala, Rubiana & Morán, Hilcías E. (2011). «The human capital consequences of civil war: Evidence from Guatemala». En *Journal of Development Economics* (págs. 41-61). Elsevier, vol. 94(1), enero 2011.

FMI (23 de enero de 2014). «Fiscal policy and income inequality». En FMI (editores), *IMF Policy Paper*.

Guatemala, Instituto Nacional de Estadística (INE, 2011). *Encuesta nacional de condiciones de vida*. Guatemala: INE.

Guatemala, Instituto Nacional de Estadística (INE, 2015). *Encuesta nacional de condiciones de vida. Principales resultados*. Guatemala: INE.

Guatemala, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán, 2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala: Segeplán.

Icefi (agosto de 2014). Centroamérica: *La política fiscal actual, una visión cortoplacista frente al desafío de lograr la sostenibilidad fiscal*. Observatorio Fiscal Centroamericano, Época II (18).

Icefi (2014). *Desarrollo rural en cifras: Guatemala*. Guatemala: Icefi/FIDA.

Lustig, N. (octubre de 1998). «Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura». En *Revista de la Cepal* (número extraordinario), 297-313.

Lustig, N. (2000). *La crisis y la incidencia de la pobreza: Macroeconomía socialmente responsable*. Washington D.C.: BID.

Lustig, N. & Higgins, S. (2013). *Commitment to Equity Assessment (CEQ). A Diagnostic Framework to Assess Governments' Fiscal Policies Handbook*. Inter-American Dialogue, Center for Inter-American Policy & Research, Tulane University.

Lustig, N. (2013). *Commitment to Equity: Diagnostic Questionnaire*. CEQ Working Paper No. 2, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January.

Machinea, J., & Cruces, G. (2006). *Instituciones de la política social: Objetivos, principios y atributos*. Santiago de Chile: Cepal.

Paes de Barro, R., De Carvalho, M., Franco, S., Ganuza, E., & Mendonça, R. (2005). *Crecimiento con equidad*. El combate contra la pobreza en Centroamérica. Nueva York: PNUD.

Piketty, T. (2015). *La economía de las desigualdades: Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008). *Informe nacional de desarrollo humano 2007/2008. Guatemala: ¿Una economía al servicio del desarrollo humano?* Guatemala: PNUD.

Rimisp (2012). *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2011*. Santiago de Chile: Rimisp.

UNRISD (2011). *Combatir la pobreza y la desigualdad. Cambio estructural, política social y condiciones políticas*. Ginebra, Suiza: UNRISD.

# ANEXOS

## ANEXO 1:

Para el análisis de la incidencia de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad, con énfasis en el área rural centroamericana, se utiliza el marco de diagnóstico denominado «Compromiso con la Equidad» (CEQ); se toman los datos de las encuestas de hogares, las cuentas nacionales, así como la información de las secretarías o ministerios de hacienda o finanzas.

Es importante resaltar que se presentan los resultados correspondientes al año 2011, con el objeto de hacer comparaciones con el resto de países de Centroamérica. El marco de diagnóstico CEQ evalúa los esfuerzos de las intervenciones fiscales, sobre la base de si: a) los Gobiernos recolectan y asignan suficientes recursos para contribuir a estándares de vida mínimos para toda la población; b) recaudan y distribuyen los recursos de forma equitativa; c) aseguran que el gasto público es sostenible, a la vez que los programas son de buena calidad y promueven incentivos adecuados; y d) colectan y publican información relevante, así como evaluaciones independientes. El CEQ se basa en análisis de incidencia estándar de tipo contable y la metodología se encuentra disponible en Lustig y Higgins (2013).

Para obtener una medición cuantificable del efecto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza, esta metodología se enfoca en la comparación de los cambios que se generan

entre el ingreso de mercado ex ante y ex post de la política fiscal, distinguiendo cinco etapas a las que se atribuye un concepto de ingreso. El esquema de definiciones del CEQ se resume en el diagrama 1, donde se visualizan los cinco conceptos de ingreso fundamentales: de mercado, neto, disponible, posfiscal y final:<sup>7</sup>

- **Ingreso de mercado:** Ingreso corriente, antes de la intervención de la política fiscal; es decir, corresponde al ingreso antes de los impuestos y de la recepción de transferencias del Estado. Se obtiene al sumar los sueldos y salarios brutos; los ingresos provenientes del patrimonio (dividendos, intereses, utilidades, rentas, etc.); la renta imputada por la vivienda ocupada por el propietario; las transferencias privadas (remesas y otras transferencias privadas como pensión de alimentos); y las pensiones recibidas por la jubilación. A este tipo de ingreso se le atribuye la categoría de ingreso de referencia o base.
- **Ingreso neto:** Es igual al ingreso de mercado menos los impuestos directos y las contribuciones a seguridad social, exceptuando las contribuciones vinculadas con el ahorro previsional.
- **Ingreso disponible:** Es igual a la suma del ingreso neto más las transferencias directas del Gobierno (principalmente, transferencias monetarias, aunque se incluyen transferencias alimentarias o en bienes; son susceptibles a ser intercambiadas por ingreso, como se indicó anteriormente).

<sup>7</sup> Para mayor detalle sobre conceptos y definiciones, véase Lustig y Higgins (2013).



## ANEXO 2:

El ingreso de mercado se define como el ingreso corriente total antes de impuestos y transferencias. En el escenario básico de referencia o *benchmark* (BM), esta medida de ingreso es igual a la suma de ingresos laborales<sup>8</sup> e ingresos no laborales<sup>9</sup> antes de impuestos (estos últimos incluyen transferencias provenientes de otros hogares e instituciones no gubernamentales). Todos estos componentes se obtuvieron directamente de la *Encuesta nacional de condiciones de vida 2011 (Encovi 2011)*.

El ingreso neto de mercado es igual al ingreso de mercado menos los impuestos al ingreso personal y las contribuciones laborales a la seguridad social. Para el cómputo de los impuestos directos personales y las contribuciones a la seguridad social se utilizó la normativa vigente sobre impuestos y seguridad social, en combinación con toda la información individual relevante contenida en la Encovi.

El ingreso disponible es igual a la suma de los ingresos de mercado neto más las transferencias directas del Gobierno (sobre todo las transferencias en efectivo, pero también aquellas que se dan en forma de alimentos); particularmente, las directas incluyen el programa de transferencias condicionadas denominado «Mi Familia Progresiva», las

pensiones no contributivas que se otorgan mediante el Programa del Adulto Mayor, el programa de transferencias en especie llamado «Bolsa Solidaria» y los programas de becas escolares y de bono de transporte. La información de todos los programas de transferencias considerados en este estudio se obtuvo directamente de la *Encovi*.

El *ingreso posfiscal* se define como el ingreso disponible, más subsidios indirectos menos los impuestos indirectos (por ejemplo, el impuesto al valor agregado, IVA). Para el cómputo de los impuestos indirectos (el IVA, entre otros<sup>10</sup>) y los subsidios indirectos (subsidio a la tarifa de energía eléctrica y al transporte urbano de pasajeros) se consideró la normativa vigente, así como toda la información relevante disponible en la *Encovi*, principalmente, lo referente a consumo de los hogares.<sup>11</sup>

El ingreso final se define como los ingresos posfiscales más el valor monetizado de las transferencias en especie en forma de servicios gratuitos o subvencionados<sup>12</sup> en educación y salud.

8 Sueldos y salarios brutos, incluyendo prestaciones laborales como aguinaldo, bono 14, comisiones, etc. Asimismo, se incorpora al ingreso laboral las ganancias agrícolas y no agrícolas de patrones y personas que se desempeñan por cuenta propia, así como el autoconsumo.

9 Esto incluye ingresos de capital como dividendos, intereses, valor imputado por el uso de la vivienda propia y alquileres, aunque excluye las ganancias de capital y regalías. Asimismo, incorpora transferencias como pensiones de vejez no gubernamentales, remesas, donaciones y pensiones alimenticias, entre otros.

10 Se incluyen el IVA, impuesto sobre derivados del petróleo, timbres, impuesto sobre bebidas e impuesto sobre distribución del cemento.

11 Conforme a Lustig y Higgins (2013) se realizaron ajustes para evitar la sobrestimación del efecto de los impuestos indirectos y los subsidios sobre el ingreso. Esto consiste en realizar un ajuste a la baja de estos valores, tomando en cuenta su valor como proporción del consumo.

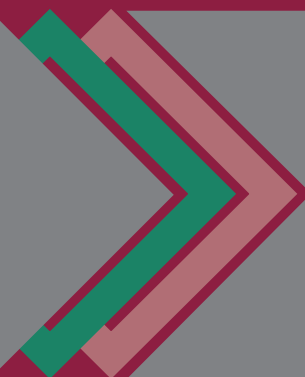
12 El valor del gasto en educación y salud fue ajustado hacia la baja, de tal manera que tuviese la misma relación entre el ingreso nacional disponible de cuentas nacionales y el ingreso disponible estimado según la encuesta y metodología del CEQ.







Invertir en la población rural



ISBN: 978-9929-674-24-0



9 789929 674240