

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**“LA POLÍTICA FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LA
REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN GUATEMALA”**



Presentada a la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

Rolando Augusto Archila Navarro
Previo a Conferirsele el Título de

ECONOMISTA

En el Grado Académico de
LICENCIADO

Guatemala, Marzo de 1998

DL
03
T(1801)

MIEMBROS DE LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Lic. DONATO SANTIAGO MONZON VILLATORO	DECANO
Licda. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO	SECRETARIO
Lic. JORGE EDUARDO SOTO	VOCAL I
Lic. ANDRES CASTILLO NOWELL	VOCAL II
Lic. VICTOR HUGO RECINOS SALAS	VOCAL III
P.C. JULISSA MARISOL PINELO MACHORRO	VOCAL IV
P.C. MIGUEL ANGEL TZOC MORALES	VOCAL V

JURADO EXAMINADOR
EXAMEN GENERAL PRIVADO

Lic. GUILLERMO CHAPETON MENDEZ	PRESIDENTE
Lic. MIGUEL ANGEL CASTRO	SECRETARIO
Lic. MANUEL DE JESUS ZETINA PUGA	EXAMINADOR
Lic. OSCAR CABRERA MOLINA	EXAMINADOR
Lic. HUMBERTO ISAAC ENRIQUEZ	EXAMINADOR

Guatemala, 30 de Enero de 1998.

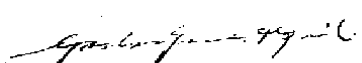
Licenciado
Donato Monzón Villatoro
Decano de la Facultad de CC.EE.
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.

Señor Decano:

Atentamente me dirijo a usted, para referirme a la nota fechada el 28 de noviembre de 1994, donde se me designa como asesor del trabajo de tesis que le fue aprobado al Estudiante Romeo Augusto Archila Navarro, carnet 8213226, titulado: **“La Política Fiscal y su Incidencia en la Redistribución del Ingreso en Guatemala”**.

Después de analizar el trabajo, tengo el gusto de informar, que en términos generales llena los requisitos necesarios para que sea aceptado para ser discutido en el examen general público, previo a optar el título de ECONOMISTA en el grado académico de LICENCIADO.

Sin otro particular, me es grato suscribirme como atento y deferente servidor.


Lic. Carlos Ernesto Gil Guerra
Economista Colegiado 1683
Asesor



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS

Edificio "8-8"
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
GUATEMALA, SEIS DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y
OCHO

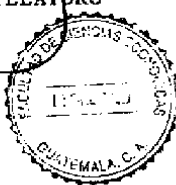
Con base en el dictamen emitido por el Lic. Carlos Ernesto Gil Guerra, quien fuera designado Asesor y la opinión favorable del Director de la Escuela de Economía, se acepta el trabajo de Tesis denominado: "LA POLITICA FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO EN GUATEMALA", que para su graduación profesional presentó el estudiante ROMEO AUGUSTO ARCHILA NAVARRO, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"DID Y ENSEÑAR A TODOS"

Lic. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO
SECRETARIO

Lic. DONATO MONZON VILLATORO
DECANO



ACTO QUE DEDICO

A DIOS

A MIS PADRES: Romeo Augusto Archila Morales
Cristina Margarita Navarro de Archila

A MI ESPOSA: Claudia Irene Sáenz de Archila

A MIS HIJOS: Silvana y Sebastián

A MIS HERMANOS: Amelia Margarita, Zisi Betzabé y
Allan Yuri

A MI TIO: Edwin

A: La Universidad de San Carlos de
Guatemala

A: La Facultad de Ciencias Económicas

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

CAPITULO I

FINANZAS PUBLICAS

1.1 Definición y Análisis Histórico	1
1.2 La Política Fiscal	5
1.3 Instrumentos de la Política Fiscal	8
1.3.1 Política Presupuestaria	8
1.3.1.1 Definición del Presupuesto Fiscal	9
1.3.2 El Presupuesto General de Ingresos y Egresos	11
1.3.3 La Política Tributaria	14
1.3.3.1 Tipos de Impuestos	20
1.3.3.2 Estructura Tributaria	24
1.3.4 El Gasto Público	29
1.3.4.1 Estructura del Gasto de Gobierno	36

CAPITULO II

LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO UNA VISION GLOBAL	44
1.1 La Medición de la Evolución de la Desigualdad	46

CAPITULO III

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO	57
1.1 La Redistribución del Ingreso mediante el Política Pública	58
1.1.1 El Papel de la Tributación	59
1.1.2 El Papel del Gasto Público	62
1.1.2.1 El Gasto del Gobierno en Salud Pública	64
1.1.2.2 El Gasto del Gobierno en Educación	75

CONCLUSIONES	82
---------------------	----

RECOMENDACIONES	84
------------------------	----

BIBLIOGRAFIA	85
---------------------	----

INTRODUCCION

El interés de los economistas por la dinámica de la distribución del ingreso se remonta por lo menos a David Ricardo. La desigualdad es primordialmente una medida de la posición relativa de los individuos u hogares en la distribución del ingreso. La política fiscal, a través de la oferta de bienes y servicios públicos tienden a influir en el valor del beneficio neto que distintos individuos sacarían de las erogaciones públicas, sin embargo, una reducción de tales erogaciones que suelen formar parte de programas de estabilización afectan no sólo la inversión pública, sino también los gastos en salubridad y educación en determinado momento, ejerciendo efectos sobre la futura distribución del ingreso.

El propósito esencial del presente ensayo es analizar como en los últimos años los Gobiernos en Guatemala por medio de su política fiscal han incidido en la distribución del ingreso, para ello se presenta en forma ordenada la estructura de la distribución del ingreso en Guatemala y su evolución.

El trabajo analiza los últimos diez y siete años, ya que como se sabe el cuadro general presentado en los años ochenta especialmente en el país, se caracterizó por una profunda crisis que afectó principalmente el nivel de vida de la población guatemalteca, llevando a la gran mayoría a niveles de extrema pobreza, de manera que los retrocesos consecutivos a lo largo de dichos años ha provocado graves problemas sociales.

El capítulo I del presente estudio hace referencia al marco teórico que lo regirá, dando una pequeña semblanza de como se ha concebido la política fiscal a la luz de las distintas y más sobresalientes escuelas de pensamiento; seguidamente, se realiza una descripción de los instrumentos de política fiscal

con que cuenta el Gobierno para alcanzar sus objetivos y metas. Como parte del instrumental de la política fiscal, se hace un análisis del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, además se realiza un estudio de la política tributaria en Guatemala y el gasto público que se lleva a cabo.

En el capítulo II, se presenta una medición de la concentración del ingreso en Guatemala; para ello se tomaron como instrumento de medición el Coeficiente de Gini, además de analizar el comportamiento de la Curva de Lorenz. Para mostrar dicha concentración se tomó la información estadística disponible con que se cuenta en los distintos centros de documentación, siendo éstas la encuesta de ingresos y gastos familiares, los estudios sociodemográficos; los censos agropecuarios, que sirven de base para observar como se encuentra distribuida la tierra; y por último, se realizó una medición de la concentración de los depósitos totales en el sistema financiero.

En el capítulo III, se presenta un análisis de la forma de cual ha sido el papel del Estado en Guatemala en la redistribución del ingreso, tomando en consideración el desempeño de la tributación y los gastos sociales, haciendo énfasis en los gastos que se han realizado en los sectores de la salud y educación.

Por último, se incluyen las conclusiones y recomendaciones que se consideraron pertinentes.

CAPITULO I

FINANZAS PUBLICAS

1.1 DEFINICION Y ANALISIS HISTÓRICO

De acuerdo a Seldon y Pennance las finanzas públicas se pueden definir de la siguiente forma: "Las finanzas públicas es el estudio de la naturaleza y los efectos del empleo de los instrumentos fiscales por parte del gobierno -impuestos y gastos, préstamos y empréstitos, compras y ventas- . Incluye las interrelaciones entre las agencias gubernamentales, al igual que el gobierno y las autoridades locales de un mismo país."^{1/}

La antigüedad de las finanzas públicas se remonta entre los documentos históricos de la India, cuya antigüedad data 300 años a. de J.C. El Arthashastra o la ciencia de la riqueza, del cual Adam Smith toma ciertos principios, indicaba que los recursos debían recaudarse siempre que estuvieran presentes. En tal sentido, los gastos del Estado en las grandes civilizaciones antiguas se caracterizaron por grandes obras públicas que eran monumentos de grandeza o esclavitud. En la edad media las finanzas públicas se distinguieron por ser guiadas a través de reyes, obispos y conventos, dándose a través de ello la economía patrimonial, por lo que el rey podía en algunos estados, cobrar impuestos sobre la tierra de acuerdo a la extensión, impuestos personales o impuestos sobre el consumo.

Un estado fuerte fue conocido por el pensamiento protestante de la reforma cristiana, el cual fue impulsado por Erasmo y Lutero, siendo fortalecido por la declinación del feudalismo y la Iglesia Católica. El pensamiento de los filósofos en el periodo medieval fue el de repartir las cargas con equidad, siendo

^{1/} Seldon y Pennance. "Diccionario de Economía". Ediciones Oikos-tau. 1980. P. 17.

la idea básica de dicho pensamiento la obligatoriedad de pagar los impuestos en la medida en que recibían beneficios del Estado.

Uno de los máximos precursores del mercantilismo, como lo fue William Petty, el cual dentro de sus trabajos sobre las finanzas públicas se encuentra su "Tratado de las Tasas y Contribuciones", manifiesta: "como algunos impuestos y gravámenes públicos pueden hacer aumentar en vez de disminuir la riqueza del reino". Además, manifestó que por medio de los impuestos, el dinero pasa de uno que los gasta en comida y bebida superflua, a otro que lo utiliza en mejorar la tierra, la pesca, en trabajar las minas, la industria, etc.²⁷ Es evidente que un impuesto así, sería beneficioso para el Estado, ya que Petty apoyó al sistema de contribuciones holandés, "donde no se imponen las contribuciones según lo que se gana, sino siempre lo que se gasta".

Los fisiócratas dentro de su definición de finanzas públicas, reconocen el impuesto como uno de los aspectos más importantes para el Estado, a pesar de sus ideas de libertad, dejan en manos del Estado la solución de este problema, manifestaron que el Estado era el responsable de recaudar el impuesto, porque de no hacerlo se preguntaban, quien pagaría los gastos de seguridad, así como quien haría los anticipos territoriales, los cuales consistían en ceder préstamos sobre las tierras; esto último se consideraba fundamental, ya que su objetivo era lograr que las tierras produjeran, y para que las tierras produjesen, era menester llevar a cabo ciertas obras públicas, como la apertura y conservación de los caminos y canales que dan acceso a las tierras de labor.

Otra corriente de pensamiento económico como lo fue el liberalismo económico, impulsado por Adam Smith, manifestaba que la teoría fiscal y

²⁷ Lindon, Richard. "Introducción a la Política Fiscal" Revista de Occidente, S.A. Biblioteca de la Ciencia Económica, Madrid, 1era edición al español, 1958

financiera, florece sobre los defectos de la vida económica. De tal cuenta Smith enuncia sus cuatro famosos cánones o principios de la tributación:^{3/}

- a) Que la imposición debería ser igual (proporcional a la renta);
- b) Que los tributos no deberían ser inciertos o arbitrarios;
- c) Que el Estado no debería de exigir el pago de forma molesta para los contribuyentes; y
- d) Que los impuestos deberían ser recaudados de manera económica.

Las finanzas públicas en el socialismo, tiene como objetivo ser los eslabones que están destinados a atender las necesidades de la producción, distribución, cambio, consumo y acumulación del producto social.

Según John Maynard Keynes, las finanzas públicas debían de jugar un papel dinámico en el desarrollo de las economías, para lo cual manifestó que era deseable realizar una imposición fuertemente progresiva que conllevara grandes desembolsos estatales para servicios sociales^{4/}, ya que en tiempos de depresión cuando la inversión privada se rezaga, la inversión del Estado en obras públicas debe de incrementar la renta nacional, no sólo en la cuantía del desembolso, sino en algún múltiplo del mismo.

Una de las corrientes de pensamiento económico que se desarrolla a finales de los años cuarenta, lo representa el pensamiento cepalino, impulsado a través de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, la cual se encuentra íntimamente ligada a la persona de Raúl Prebisch. La estrategia de Prebisch para el desarrollo de América Latina, incluía la intervención de los

^{3/} Ahumada, Guillermo. "Tratado de Finanzas Públicas". Editorial Assandri, Córdoba, Argentina, 1948.

^{4/} Dillard, Dudley. "La Teoría Económica de John Maynard Keynes". Aguilar, S.A. ediciones. Novena edición 1975. Impreso en España.

gobiernos democráticos en el fomento de la industrialización nacional y la redistribución del ingreso.

Más recientemente los neoliberales, consideraron que el papel que debía desempeñar el Estado a través de las finanzas públicas, se vinculaba a un grado importante de desreglamentación de los mercados para apoyar el dinamismo empresarial; la reducción de su función productor de bienes y servicios y la concentración de su accionar en la prestación de servicios sociales.

Dentro de todas las ideas sobre política fiscal ha tomado auge la que propugna el Fondo Monetario Internacional -FMI-, organismo que ha influido grandemente sobre las decisiones de política económica en los países subdesarrollados. De acuerdo al FMI las finanzas públicas se ocupan de la satisfacción de necesidades públicas mediante el gasto público y de la tributación y otras recaudaciones fiscales ⁵).

En conclusión luego de haber analizado la forma como concibieron las principales escuelas de pensamiento económico las finanzas públicas, se llega a determinar que éstas basaron sus ideas en el bienestar de las necesidades de la población, a través del gasto público y la tributación, o sea que trataron de proveer bienes y servicios colectivos a los individuos, siendo de vital importancia la relación con la asignación de los recursos económicos por medio del presupuesto público.

Por medio del gasto público se ha tratado de impulsar una serie de objetivos, tanto generales como particulares. Por lo tanto, una de las características que han tenido dichos gastos en los países subdesarrollados es la de cubrir la inversión que ha dejado de realizar el sector privado en la economía

⁵ Fondo Monetario Internacional, "Las Finanzas Públicas y los Objetivos Nacionales" Instituto del FMI, 1980

de tales países, situación que ha conllevado a los gobiernos a comprometerse financieramente, ya que los ingresos tributarios que obtienen no son suficientes para poder cubrir los mayores gastos que realizan. En tal sentido, las decisiones que los gobiernos toman respecto a los ingresos y gastos que tienen, inciden directamente en el funcionamiento y desarrollo de la economía de un país.

Existen ciertos objetivos fiscales de carácter general que son normalmente aceptados según las finanzas públicas, siendo estos: *el crecimiento, la estabilidad y la equidad en la distribución del ingreso y la riqueza de los países*. Para poder alcanzar estos objetivos, las finanzas públicas se valen de ciertos instrumentos de carácter fiscal.

1.2 LA POLITICA FISCAL

De acuerdo con la definición que expone Víctor Urquidí, la política fiscal es: "el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, el gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo público, como componentes del gasto nacional, y que influye directa o indirectamente en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado."⁶⁷

Tal definición pone de manifiesto el efecto que las finanzas públicas puede causar en el proceso de crecimiento y de desarrollo económico-social, el cual dependerá de la consideración que cada país le atribuya, así como de la apreciación que se tenga del Estado impulsor del proceso económico. Por lo tanto la política fiscal constituye una parte de la política económica, que es

⁶⁷ Citado por Assael. Héctor. Ensayos de Política Fiscal. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

ejercida por el poder del Estado y que se enmarca dentro de ciertos objetivos económicos.

Un aspecto muy importante a resaltar dentro de la definición de política fiscal en el que expone Harold Somers, el cual manifiesta, que la utilización de la misma se basa en el hecho de cerrar cualquier deficiencia que deje la empresa privada en la economía de cualquier país, a tal grado, que la misma es llamada *política compensatoria*. Por lo tanto, el objetivo implícito que se persigue es mantener la ocupación plena con precios estables. Esto hace que el Estado ejerza presión inflacionaria o deflacionaria según lo justifique la situación" ^{7/}.

Los países de América Latina de acuerdo con las características que revisten sus economías subdesarrolladas, ha provocado que la participación de la política fiscal sea más activa en el desarrollo integral de los mismos. La política fiscal se hace cada vez más importante a partir de los años 30, período que se caracterizó por la gran crisis económica mundial, en la que el sistema capitalista se vio seriamente amenazado, ya que hasta ese momento había prevalecido las ideas y postulados de la economía clásica, que manifestaba que el Estado no debía tener participación activa de la economía, sino que su papel se debía dar en un plano pasivo, resumiéndose éste en el slogan de los fisiócratas: "Laissez Faire, Laissez Passer", que los liberales adoptaron como propio.

Sin embargo, la utilización de la política fiscal para la consecución de propósitos cada vez más importantes de política económica ha prevalecido dentro de los esquemas económicos de los preceptos keynesianos. En este sentido, la participación del Estado ha sido muy activa, situación que persigue tratar de atenuar las violentas fluctuaciones cíclicas de la economía, mantener el nivel de ocupación evitando en la medida de lo posible el desempleo, promover el

^{7/} Somers, Harold M. "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional". Fondo de Cultura Económica. Tercera edición en español, 1952, México.

crecimiento del ingreso nacional y hacer del mismo una distribución de conformidad a las necesidades sociales.

Cabe señalar, que a medida que se reconoció que el Estado asumía el compromiso de establecer la infraestructura básica, como lo es la construcción de caminos de acceso, carreteras, puertos, hospitales, escuelas, vivienda, sistemas de higiene y drenajes, sistemas de riego, etc. el efecto de la política fiscal se hizo sentir fuertemente en las economías de cada país.

En consecuencia, el propósito de que el Estado participe dentro de la economía en una proporción bastante considerable de la inversión y consumo nacional, además, de absorber una parte apreciable del ingreso, es que la misma sea una política que ayude a una distribución más equitativa del ingreso.

De acuerdo con Seldon y Pennance ⁶⁷, la política fiscal tiene tres objetivos básicos:

- a) Contrarrestar los efectos de los auges y las depresiones (política anticíclica),
- b) Aumentar el nivel general de la renta real y la demanda, y
- c) Redistribuir la renta y los recursos con tipos impositivos altos a las rentas altas y a la riqueza, transfiriéndolos a otros, mediante suavizamientos en los impuestos, subsidios y otros gastos gubernamentales.

Existen otros autores que adicionalmente a lo expresado por Seldon y Pennance, indican que dentro de los fines principales de la política fiscal se debe de incluir, el establecimiento de un ahorro público que ayude a financiar la inversión pública necesaria para el fomento del desarrollo económico, tratando

⁶⁷ Op cit. Seldon y Pennance

con ello de influir sobre la estructura de la inversión global y el consumo privado de una manera precisa con propósitos macroeconómicos y sectoriales.

En síntesis, las acciones llevadas a cabo por los Estados modernos por medio de sus políticas fiscales, tratan de orientar a la economía de los países hacia un crecimiento y desarrollo integral de las mismas. Como consecuencia de dichas acciones el Estado maneja una fracción muy importante de los recursos totales nacionales, al punto que esencialmente puede llegarse a convertir en el principal generador de empleos, el más importante inversor y consumidor de bienes y servicios.

1.3 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL

1.3.1 Política Presupuestaria

De acuerdo con Maurice Laure, la política presupuestaria se define como: "El arte de decidir sobre la ejecución de los gastos públicos y de escoger si deben ser cubiertos por impuestos, por el empréstito o por anticipos de tesorería"³⁷.

La política presupuestaria, por lo tanto, es la armonización de las decisiones de acción en cuanto a gastos públicos y niveles de ingresos o financiación de los gastos del Gobierno para un período determinado, esta política, expresa una relación de acciones pasadas y futuras de los Gobiernos. La política presupuestaria gubernamental puede ser uno de los más importantes instrumentos de políticas de desarrollo y estabilización que poseen los Estados. La tributación, el endeudamiento y el gasto manifiestan prioridades dentro del presupuesto del sector público e influyen en el ritmo y la dirección de las actividades del sector privado.

Laure, Maurice. "Tratado de Política Fiscal". Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1990, p. 85

La política presupuestaria se subdivide en dos grandes ramas: la política del gasto público y la política de ingresos o de financiamiento de los gastos; éstas políticas se llevan a cabo por medio de un instrumento político-económico llamado Presupuesto Fiscal.

1.3.1.1 Definición del Presupuesto Fiscal

La utilización del presupuesto gubernamental se acentúa como instrumento de gerencia del ejecutivo en los años 30, y con la depresión económica presentada en esa época, se desarrolla más intensamente como mecanismo para compensar fluctuaciones económicas en el sector privado, y como un instrumento de política que contrarresta presiones inflacionarias o recesivas.

De acuerdo al manual de planificación y programación presupuestaria de Guatemala, el presupuesto fiscal es: " el instrumento de política que puede traducir en realizaciones, los propósitos de un gobierno o administración."^{10/}

Por otra parte Matus Benavente, define el presupuesto fiscal como: "El presupuesto es el documento legal en el cual sistemática y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrán de producirse en un Estado en un cierto período de tiempo"^{11/}.

El presupuesto es el centro de la presentación e instrumentación de la política económica que el gobierno desea seguir. Suele ser un documento donde se manifiesta las directrices que el gobierno tiene hacia ciertos sectores, individuos o empresas de la economía. por lo tanto el presupuesto refleja todas

^{10/} Ministerio de Finanzas Públicas. "Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público de Guatemala". 1989 p. 6

^{11/} Matus Benavente. "Manual Finanzas Públicas. La Teoría". Editorial Jurídica de Chile. 1964 p. 45

las determinaciones políticas que involucra una transacción financiera, además, es un plan comprensivo que se expresa en términos financieros, y por medio del cual se diseña y llevan a cabo programas de trabajo, se le considera como un sistema de toma de decisiones de política para la asignación de escasos recursos.

El documento de presupuesto, indica los programas de trabajo que los gobernantes pretenden realizar, su vigencia en Guatemala es de un año, refleja los costos y los beneficios que se esperan (objetivos y metas), además, trata de ser congruente con objetivos económicos nacionales, aun cuando en determinadas ocasiones no lleguen a cumplirse. En tal sentido, la planificación de una racional asignación de los recursos y la eficiencia de conducir a la economía nacional para controlar las fluctuaciones económicas, ha hecho que el presupuesto se presente como un poderoso instrumento del desarrollo de una nación.

En síntesis, el marco bajo el cual se desarrolla el presupuesto representa, el plan de acción que se propone llevar a cabo el gobierno, el cual dependiendo de su incidencia en la actividad económica, tiene el propósito de influir sobre las decisiones económicas del sector privado, así como en el de toda la nación, ya que por ejemplo, lo que el gobierno consume representa una demanda de bienes y servicios que sumada a la demanda originada por el sector privado constituye la demanda total. Como el proceso de desarrollo económico, es en gran parte, efecto de la acumulación de capital tanto público como privado, las variaciones que se realicen en los gastos públicos lo puede afectar en forma decisiva.

La política de gastos públicos influyen no sólo en el comportamiento del desarrollo de los países, sino también en su estabilidad, sin embargo, dependiendo de la dirección que se le pretenda dar a los mismos, estos tendrán un significativo efecto económico, ya que mientras mayor sea la proporción destinada a la inversión de infraestructura, el efecto que tendrá el desarrollo será

de gran magnitud, ya que contribuirá en una forma directa en la acumulación de capital, además de influir sobre la inversión privada debido a que en cierta medida ambas son complementarias.

De acuerdo al criterio que utiliza el Fondo Monetario Internacional, se espera que los presupuestos tengan los siguientes aspectos:

- a) Den a conocer los requerimientos del gobierno para gastar en nuevos programas y proyectos, además de los que se hallen en ejecución, las apropiaciones de fondos que se proponen para financiar el gasto propuesto;
- b) Indicar en que forma la asignación de recursos que se propone servirá a los objetivos nacionales;
- c) Incorporar la política fiscal del gobierno; y
- d) Proporcionar información acerca de la actividad económica total, para facilitar una opinión informada y colocar en una mejor perspectiva las transacciones financieras del gobierno.

1.3.2 El Presupuesto General de Ingresos y Egresos en la actualidad

Las economías latinoamericanas tuvieron necesidad de realizar una planificación de su propio desarrollo económico, debido al estancamiento económico que sufrieron sus economías, lo cual incidió seriamente en el crecimiento de las mismas. En tal sentido, se creó la necesidad de transformar el presupuesto fiscal tradicional del gobierno, en un instrumento que pudiera expresar en el corto plazo las políticas, acciones, metas y objetivos propuestos en los mismos, por lo tanto, se elimina el presupuesto tradicional, sustituyéndolo por el presupuesto por programas. La implantación de esta técnica se da en los años 60: el presupuesto por programas se concibe en América Latina a partir de una nueva concepción del desarrollo. De esta manera, la planeación para el

desarrollo empezó a tener cada vez mas importancia en los países del área, lo que poco a poco se convertiría en un cuerpo sistemático de teorías, estrategias y técnicas para racionalizar el uso de los recursos.

La Comisión Económica para América Latina -CEPAL-, en su oportunidad, indicó la necesidad de un programa de desarrollo, a efecto de lograr el crecimiento cada vez mayor de la economía, evitando desajustes que perturbaran dicho crecimiento, reforzando estas ideas el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social -ILPES-, de manera que en 1961 los gobiernos latinoamericanos reunidos en conferencia de Punta del Este, reconocieron que la planificación de la economía de los países era el instrumento fundamental de la política de desarrollo, para lo cual se convino utilizar los planes de desarrollo como los instrumentos que pudieran superar los obstáculos estructurales que se oponían a un crecimiento equilibrado de sus economías. De esa forma los Estados asumen un papel importante en el proceso de transformación socioeconómica, distribuyendo bienes y servicios, además de crear infraestructura básica necesaria. En este sentido el gasto público se constituye en un instrumento que materializaría los objetivos de la planeación.

La técnica del presupuesto por programas, se orientó a optimizar la programación del gasto público y racionalizar la administración presupuestaria, a fundamentar la selección y realización de objetivos y metas del Estado, en función de planes de trabajo y en la asignación de recursos.

El presupuesto del gobierno se divide en dos grandes clasificaciones:

- a) Presupuesto de Ingresos
- b) Presupuesto de Egresos

El presupuesto de ingresos está conformado por todos aquellos rubros que financiarán los gastos del gobierno. Está dividido en ingresos corrientes e

ingresos de capital. Los ingresos corrientes son todas aquellas fuentes de financiamiento que en forma regular u ocasional son percibidos por el gobierno, y que no provocan endeudamiento. De acuerdo al manual de programación presupuestaria, ingreso de capital se entiende como: "división que incluye todos aquellos ingresos que afectan el pasivo de un ente del sector público creando un endeudamiento como los préstamos o empréstitos; o que disminuyen el patrimonio de los mismos, como la realización o venta de activos patrimoniales..."^{12/}

El presupuesto de gastos, contempla una clasificación de acuerdo a su naturaleza económica tratando de reunir aquellas erogaciones que se harán para el funcionamiento del Estado, así como los gastos que se destinarán para aumentar el nivel de inversión de capital. Los gastos tienen una clasificación, que normalmente responden a un orden económico, entre los que sobresalen los gastos corrientes, que son desembolsos que tienen el propósito de cubrir los programas de funcionamiento del gobierno, entre éstos gastos sobresalen las pagos por sueldos y salarios, la compra de bienes y servicios; el otro gasto importante lo constituye el pago del servicio de la deuda, tanto interna como externa. Además, reviste importancia, los gastos de capital que son todos aquellos que se realizan en los programas de inversión, además, de la adquisición de maquinaria, equipo e inmuebles, o sea, los gastos que incrementan los activos del gobierno y los cuales participan en la formación bruta de capital fijo de la nación. Por último, cabe destacar el gasto que se realiza por concepto de amortización de la deuda total del Gobierno.

^{12/} Ministerio de Finanzas Públicas y SEGEPLAN, op.cit. 4.

1.3.3 La Política Tributaria

Según Allan Charles, la tributación se entiende de la siguiente forma: "su principal finalidad es reducir el consumo privado y la inversión privada en forma que el Estado pueda suministrar bienes sociales y bienes meritorios y subvencionar a los pobres sin causar inflación ni dificultades de balanza de pagos, y es indudable también que la tributación no ha de fijarse a un nivel tan alto que reduzca la actividad privada en grado tal que aparezca el desempleo".^{13/}

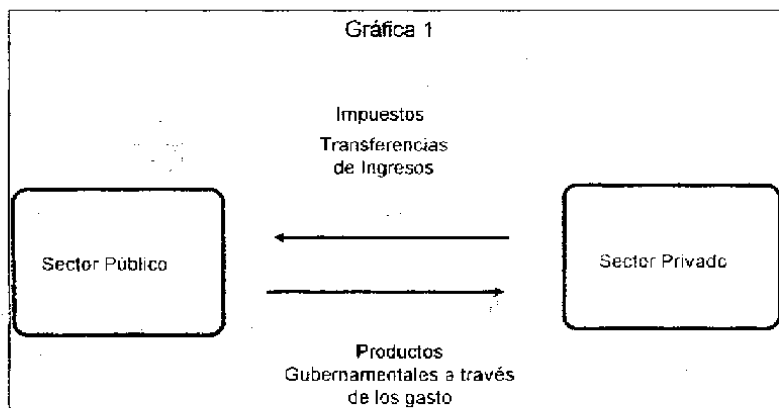
La política tributaria es la rama de la política fiscal que trata la distribución de la carga impositiva y de los efectos de los tributos sobre el proceso económico. La distribución de la carga impositiva contempla lo relacionado con el conjunto de instrumentos por medio de los cuales se hará la distribución de la misma, además, de las relaciones con su estructura.

El objetivo básico de la tributación es reasignar el control de los recursos económicos de los contribuyentes al Estado, ya sea que los utilice directamente o que los transfiera a terceros. Para lograr este objetivo se obliga a los contribuyentes a ceder parte de su poder adquisitivo al Estado. La tributación se hace necesaria, ya que no sería posible financiar gran parte de los programas del Gobierno, como los son: defensa nacional y la administración pública. Cuando se proporcionan algún tipo de servicios por parte del Gobierno, los beneficios están a disposición de toda la población, y el hecho de que una persona reciba estos beneficios no disminuye los beneficios que puedan obtener otras. Además, no es aceptable, que solamente a cierta parte de la población que paga impuestos se le conceda educación y protección social

^{13/} Allan M. Charles: "La Teoría de la Tributación" Alianza Editorial, 1977. Versión española de Miguel Paredes, p. 26.

Los ingresos del Gobierno se conforman en su gran mayoría por distintos tipos de impuestos. Mediante ellos se obliga a las personas a entregar dinero que de otro modo utilizarían en beneficio propio. Al pagar los impuestos, las personas ceden parte de su poder adquisitivo, o sea, que ceden recursos que utilizan para incrementar su satisfacción. Por lo tanto, los impuestos fuerzan a la economía privada a sacrificar algo de su control sobre los recursos. O sea que a través de la adquisición de estos recursos, los gobiernos realizan obras que tienen incidencia en los miembros de la sociedad, y que por lo general las personas sólo pueden lograr mediante la acción colectiva.

Derivado de lo anterior, el funcionamiento del sector público puede considerarse como una serie de transferencias de poder adquisitivo de los particulares a los gobiernos, y viceversa, tal como se pueden observar en la siguiente gráfica:



El gráfico anterior, muestra un modelo simple del sector público, el funcionamiento del mismo puede considerarse como una serie de transferencias de poder adquisitivo de los particulares a las autoridades, y luego, como una serie de transferencias de éstas a aquellos, lo que muestra que cuando el Estado aplica impuestos al sector privado pasa a sus manos el control de una parte de la capacidad de pago

Se puede concluir, diciendo que la política tributaria es una rama de la política fiscal que trata de la utilización de los impuestos como instrumento de política económica. Los sistemas impositivos presentan una extrema variedad de aspectos, tanto en lo que se refiere a su composición como respecto a las características de cada uno de los tributos. Dentro de este aspecto se define de la siguiente manera lo que es un impuesto: "como una contribución obligatoria al Estado sin referencia a un beneficio determinado que reciba el contribuyente"¹⁴. Dentro de este marco, el objetivo básico de la tributación es reasignar el control de los recursos económicos, de los contribuyentes al Estado, ya sea para que los utilice directamente o para que los transfiera a terceros. Normalmente el contribuyente, confía en obtener beneficios comunitarios y personales de los programas implementados por el Estado.

El impuesto se caracteriza por ser un gravamen que el Estado impone sobre las economías particulares, sin ofrecerles individualmente un servicio en el momento en que requiere de ellas el pago del impuesto. Por tal motivo, el impuesto se establece el uso del poder coercitivo o impositivo del Estado, característica dominante en él como elemento de obligatoriedad¹⁵.

Es evidente que la recaudación de cualquier impuestos implica un costo para el sector privado, ya que como se dijo anteriormente ceden un parte de sus

¹⁴ Op cit. Instituto Fondo Monetario Internacional, p 17

¹⁵ Op cit. Manis Benavente, p.131

ingresos, lo que provoca que las personas se priven de los beneficios que podrían haber logrado de disponer libremente de estos recursos. En tal sentido, el costo social de los impuestos para el sector privado, consiste en la pérdida de oportunidades de consumir y disfrutar ciertos bienes y servicios.

En países subdesarrollados como Guatemala se observa de cerca los niveles y la composición de la tributación, además, de los cambios que han tenido en el transcurso del tiempo. En este sentido, es importante tener en cuenta un indicador fiscal como lo es la *carga tributaria*, que relaciona el total de ingresos tributarios que recibe el Gobierno en relación con el producto interno bruto. Lo que muestra este coeficiente es la proporción del ingreso nacional que se transfiere obligatoriamente del sector privado al sector público, además dicho coeficiente expresa el grado de control que ejerce el gobierno sobre la capacidad de compra de la economía. Según CEPAL, "el conocimiento de la distribución actual de la carga tributaria es una condición que precede a la ejecución de una eficaz política fiscal progresiva^{16/}).

Otro parámetro fiscal observado en los países subdesarrollados lo es la *elasticidad tributaria*, que se define como: "el aumento en la recaudación que se produce en forma automática (es decir manteniendo constante la estructura tributaria) como consecuencia de un aumento en el ingreso nacional"^{17/}. Cuando el nivel de ingresos de un país se incrementa, se considera que el monto de recaudación debe de aumentar a pesar de que las tasas de los impuestos permanezcan constantes. La elasticidad del sistema tributario o de un impuesto

^{16/} Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). "La Política Fiscal como Instrumento para Modificar la Distribución del Ingreso". 1981, p.16.

^{17/} Programa de Financiamiento para el Desarrollo (OEA). "Proyección de Ingresos Fiscales. Análisis Metodológicos". 1990, p. 29.

en particular, suele expresarse como el incremento porcentual en la recaudación correspondiente a un incremento del 1% del PIB.¹⁸

Cuadro 3
Gobierno Central
Carga y Elasticidad Tributaria
Años 1981 - 1996

Año	Ingresos Tributarios	P.I.B. 1/	Carga Tributaria %	Elasticidad Tributaria
	Miliones de Q.	Miliones de Q.		
1981	651.7	3,607.7	7.97	0.42
1982	626.7	3,717.3	7.19	3.01
1983	572.3	9,049.9	6.32	2.28
1984	497.9	9,470.3	5.26	2.80
1985	679.3	11,180.0	6.08	2.02
1986	1,111.4	15,838.1	7.02	1.53
1987	1,430.7	17,711.1	8.08	2.43
1988	1,793.7	20,544.9	8.73	1.59
1989	1,842.6	23,684.7	7.78	0.18
1990	2,344.2	34,316.9	6.83	0.61
1991	3,451.5	47,302.3	7.30	1.25
1992	4,452.0	53,985.4	8.25	2.05
1993	4,370.3	64,243.2	7.74	0.61
1994	5,014.6	74,659.2	5.72	0.05
1995	5,488.7	85,016.3	7.63	2.12
1996	8,037.4	95,513.4	8.41	1.91

1/ A precios corrientes.

FUENTE: Memoria de Labores y Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

Al hacer un análisis de la forma como se han comportado los anteriores indicadores fiscales en Guatemala en el transcurso del tiempo, se puede detectar serios problemas sistema fiscal guatemalteco, ya que la carga tributaria ha sido muy baja, lo cual afecta expectativas de recaudación del Gobierno, lo cual, ha llevado a proponer cambios en la estructura tributaria, tratando de hacerla mas amplia. Este fenómeno ha provocado una reducción en la prestación de ciertos servicios esenciales que brinda el gobierno, ya que la insuficiencia de recursos impone restricciones al gasto, incidiendo grandemente en recortes que ha tenido la inversión pública. Al observar el coeficiente de elasticidad tributaria, podemos determinar que Guatemala ha tenido un sistema

¹⁷ Op.cit. Programa de Financiamiento para el Desarrollo, P.34.

tributario altamente inelástico, debido a que las variaciones que se presentan en la recaudación tributaria responde menos que proporcional a las variaciones que tiene el producto interno bruto.

Existen dos formas de concebir un sistema tributario: la primera de ellas se inclina hacia un sistema tributario en donde la mayor parte de los impuestos sean dirigidos al consumo. Dicha corriente manifiesta que tal sistema sería el régimen deseado en materia fiscal, en donde debido a las características de estos impuestos, el porcentaje que se paga es el mismo para todos los niveles de ingresos de las personas, cumpliéndose de esa forma los objetivos fiscales de equidad y neutralidad tributaria. En tal sentido, el primero de los objetivos aboga por la igualdad en el trato fiscal, mediante un sistema proporcional y levemente progresivo; mientras que el segundo, indica que los impuestos no deben crear ventajas ni desventajas en la toma de decisiones económicas. Los economistas que se inclinan a tal sistema, manifiestan que el Impuesto al Valor Agregado -IVA-, es un impuesto que cumple con los objetivos plasmados anteriormente, ya que es un impuesto indirecto que grava las transacciones de bienes y servicios, el cual posee una base amplia y por consiguiente se puede recaudar más que a través de cualquier otro impuesto. Por lo tanto, tal corriente considera que los impuestos directos que gravan el ingreso de las personas individuales y jurídicas, posee una base más reducida, además, de no ser impuestos neutros, ya que afectan directamente la capacidad de ahorro y la inversión. En este sentido, un régimen de tasas progresivas, en donde lo que se pretenda es nivelar las rentas, conlleva un alto costo que es el castigo a la formación de capital, la reducción de la capacidad de mayores niveles de inversión y la disminución en la creación de fuentes de trabajo.

La otra forma de aceptar un sistema tributario, es la que se inclina a que éste sea de carácter progresivo, ya que de acuerdo a ellos el mismo

resulta siendo justo, debido a que afecta en mayor proporción a los poseedores de mayor riqueza. En este orden, los impuestos que predominan son los directos, debido a que los mismos dado su origen y finalidad, no son transferidos por las personas sobre quienes recae, por lo cual no generan efectos inflacionarios. En tal sentido, el Impuesto sobre la Renta, es el representativo de esta clase de impuestos, el cual tiene entre sus objetivos el ser redistribuidor del ingreso, buscándose con ello frenar el aumento cuantitativo de las contradicciones sociales. Esta corriente de economistas indican que los impuestos al consumo, inciden en el salario real de los trabajadores, lo cual significa una disminución del consumo real y del bienestar de los sectores de ingresos bajos; situación contraria ocurre en otros sectores que dependen de ingresos variables, los cuales pueden trasladar los impuestos al consumidor final.

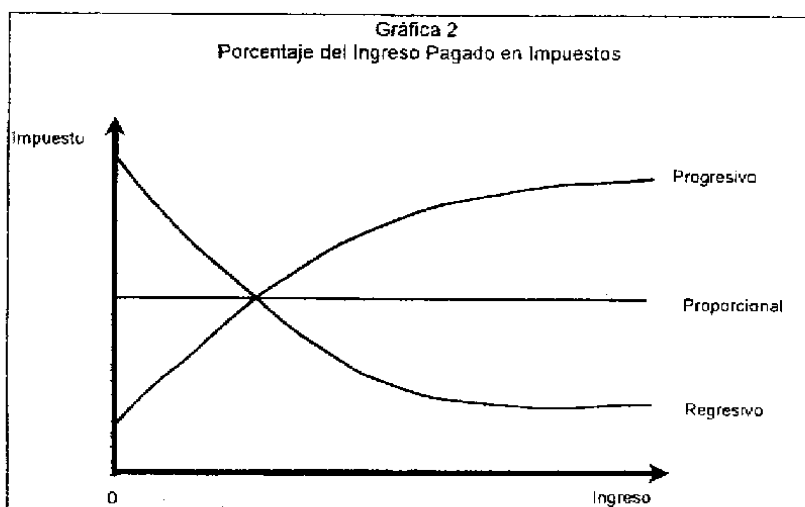
1.3.3.1 Tipos de Impuestos

Toda persona normalmente suele preguntarse para que existen los impuestos, la respuesta a dicha pregunta viene dada por el hecho de que el gobierno necesita adquirir bienes y servicios, ya que la mayoría de la obra que realiza, no puede pagarse por sí sola o por medio de su venta a la población.

Se pueden distinguir una variedad de impuestos, sin embargo, en las sociedades modernas la base del sistema impositivo suele ser el impuesto al ingreso, el cual se realiza en forma directa a las personas y sociedades anónimas. En el caso de las personas, se grava tanto su esfuerzo para obtener ingresos como la productividad de su riqueza, cuanto mas trabajen y mayores rentas reciban por sus propiedades, más impuestos pagarán. En lo que respecta a las sociedades, lo que se grava con el impuesto al ingreso son sus utilidades, ya que cuanto más elevados sean sus beneficios, mayores serán los impuestos a pagar.

Los impuestos se dividen en tres categorías : los impuestos proporcionales o equitativos, los regresivos y los progresivos. Una determinada estructura impositiva puede poseer cualquiera de los tres grados, o quizás los tres para diferentes niveles de ingresos.

La distinción del impuesto proporcional o equitativo al ingreso, es el de pagar un porcentaje fijo del mismo, sin importar el total de ingresos. El impuesto regresivo, se caracteriza por el hecho de que a medida que aumenta el ingreso de una persona, lo que paga por impuesto es cada vez menor. Por último, podemos decir que el impuesto progresivo se caracteriza, por el hecho de que el porcentaje de pago del mismo se incrementa en la medida que aumentan los ingresos. Estas tres situaciones se ejemplifican en la gráfica siguiente:



Otro de los impuestos, que para el caso de Guatemala suele ser muy importante lo constituye el impuesto a la compra y venta de bienes y servicios (Impuesto al Valor Agregado, IVA); el cual se ha constituido en una fuente

importante de ingresos al Gobierno. Este impuesto afecta todo tipo de transacciones y es normal que el gobierno lo cobre directamente al comprador.

Los problemas de la tributación en los países subdesarrollados han tenido especial atención, debido a que los mismos pueden afectar el crecimiento económico, al momento en que estos puedan afectar en la producción nacional, afectando además, la disponibilidad de consumo y/o ahorro. En tal sentido, lo que suelen hacer los impuestos es sacar una parte de la corriente del ingreso nacional, colocándola fuera de los ahorros y del consumo del sector privado, esta situación provoca una reducción del volumen de gastos privados.

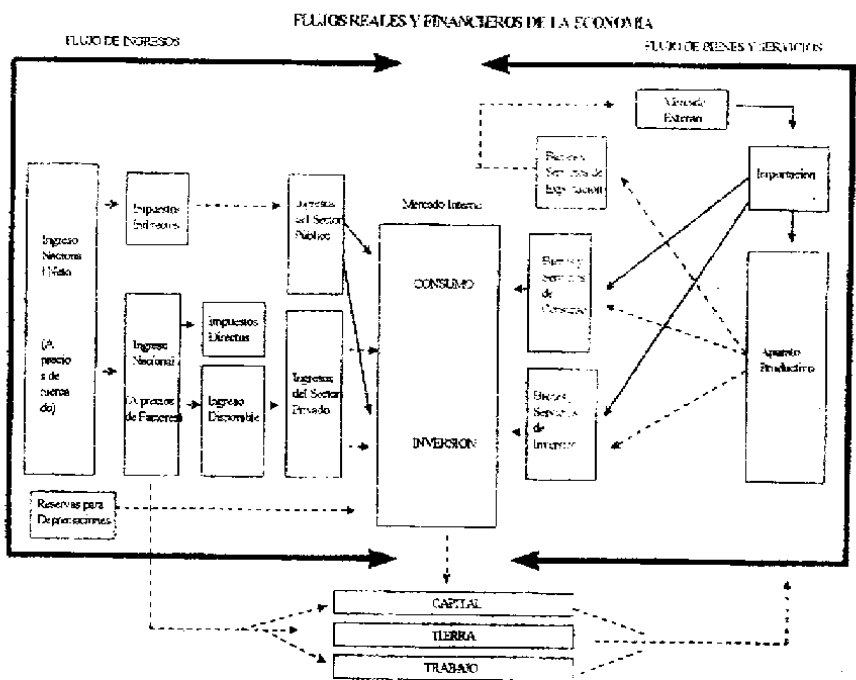
Un aspecto importante lo constituye el hecho de que los impuestos pueden reducir inevitablemente el monto de la inversión privada. La tributación tiene efectos sobre el proceso de desarrollo de un país, para ello se puede considerar el sistema económico desde dos ángulos:^{13/}

- Un estático, representado por el nivel y distribución del stock de factores de que dispone la economía en un momento dado;
- Otro dinámico, constituido por los flujos reales y financieros de que resulta la alteración del perfil macroestructural de la economía en un período dado.

El gráfico que se presenta seguidamente desarrolla en forma esquemática los flujos reales y financieros en la economía, suprimiendo los flujos intermedios y suponiendo estables las existencias de bienes producidos. De acuerdo con lo manifestado en el documento de la OEA, referido anteriormente, se indica que la estructura preexistente de propiedad de la tierra y del capital sólo puede ser

^{13/} Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) - "Política Tributaria en cuanto a la determinación de la Distribución del Ingreso" p. 10

alterada, con sentido redistributivo, para ello se indica que la redistribución de la propiedad del stock de factores sólo puede ser lograda por los instrumentos tributarios en relación con los incrementos resultantes de la reorientación de los flujos en la economía. Asimismo, en dicho gráfico se puede observar que los tributos influyen sobre la orientación de los flujos, mediante la transferencia al sector público de parte del ingreso generado por el sistema económico, al cual retornará posteriormente bajo las formas de gastos corrientes y de capital, y otro aspecto importante lo es, la reasignación de los recursos dentro del propio sector privado.



Del proceso de ingreso-gasto del gobierno resultan modificaciones importantes en los flujos reales y financieros, a través de la distribución que se hagan de los mismos, por lo que repercutirán en la dirección del proceso de crecimiento de la economía de un país.

1.3.3.2 Estructura Tributaria

Una estructura impositiva para una economía en desarrollo debe basarse en las características que posea la misma, tratando de reducir al mínimo el impacto de la tributación en las empresas cuyas reinversiones constituyen desarrollo económico, ya que de lo contrario estarían desestimulando a producción interna, y por consiguiente reduciendo la actividad económica. La estructura tributaria de una economía puede estar basada en impuestos directos (a la renta, sobre la propiedad y sobre la herencia), o indirectos (sobre importaciones, exportaciones, valor agregado, bebidas, cigarrillos, etc.).

Normalmente todo sistema tributario en países subdesarrollados se caracteriza por tener en su mayoría impuestos al consumo lo cual resulta injusto; debido al grado de desigualdad de ingresos en la población de tales países, por lo que al no existir una uniformidad en los ingresos, resulta que los impuestos al consumo no pueden desempeñar un papel importante en la estructura tributaria. Lo que suele hacerse en países en desarrollo es que la estructura tributaria tenga un alto peso en impuestos como el de la importación al consumo e inversión no orientada al desarrollo.

Se considera dentro de los distintos análisis de las finanzas públicas que los requisitos de una estructura impositiva "buena", debe de tener las siguientes características:

- **Eficiencia Económica:** el sistema impositivo no debe interferir con la asignación eficiente de los recursos. De tal grado que en todos los países, existe discusión sobre si el sistema impositivo es adecuado o si tiene efectos sobre la actividad económica, al desestimular por ejemplo la inversión.
- **Simplicidad Administrativa:** el sistema impositivo debe ser administrado de una manera sencilla y sin un costos excesivo. Los costos que tiene un sistema pueden ser directos (salarios de los encargados de recaudación y fiscalización) e indirectos (tiempo que se toma para llenar los formularios y llevar registros).
- **Flexibilidad:** el sistema impositivo debe responder fácilmente a los cambios en las circunstancias macroeconómicas. Ciertos cambios en el contexto macroeconómico requiere cambios en las tasas impositivas, los cuales llevan un complicado proceso político.
- **Equidad:** el sistema impositivo debe ser justo en su tratamiento hacia los diferentes individuos.

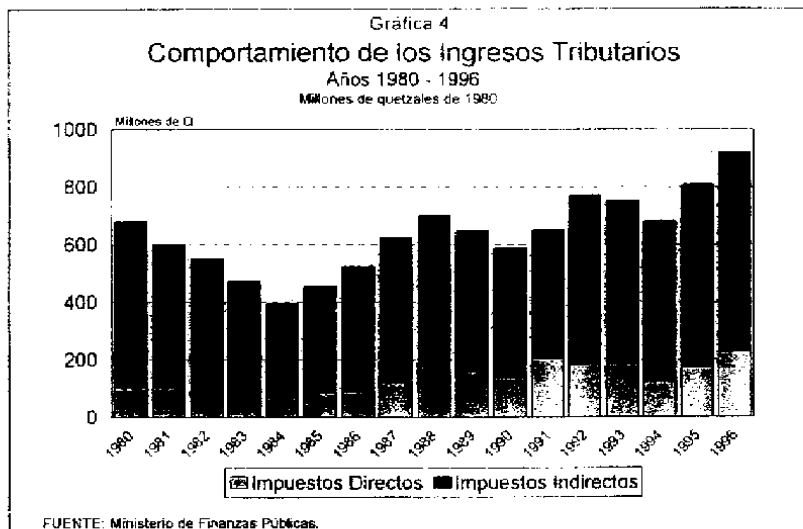
De los características antes señaladas podemos concluir que cualquier diseño de estructura impositiva por muy bien elaborada que se encuentre, **debe** tener una administración altamente eficaz tratando que sea lo más sencillo en su ejecución, evitando sobremanera los trámites engorrosos, con el propósito de conceder toda clase de facilidades a la persona que tributa.

En Guatemala los impuestos directos han representado una baja proporción de los ingresos tributarios del Gobierno, en promedio un 15.7% entre 1980 y 1996, el porcentaje de los recursos del país que el fisco absorbe a través de los impuestos directos es aproximadamente un 1.31% del PIB en promedio para el período antes mencionado, sin embargo, al observar el comportamiento que ha tenido durante dicho lapso se tiene que el mismo tiene una tendencia hacia la

disminución, esta relación fue bastante irregular durante la década de los ochenta, llegando a representar en el año de 1986 tan solo 0.8% del PIB.

Por consiguiente la gran masa de los recursos fiscales, se han captado por medio de los impuestos indirectos, los que absorbieron en promedio al rededor de un 5.8% del PIB durante el período de 1980 a 1996, siendo en esta categoría donde se ha visto un crecimiento de la presión tributaria en los últimos años, ya que para 1992 esta fue de 5.0% y para 1996 de 6.0%. Uno de los aspectos que explica este comportamiento en tal período, se relaciona con la dependencia que el sistema tributario había tenido de los impuestos que gravan al comercio exterior de Guatemala (sobre las importaciones y exportaciones), situación que a partir de 1983 por medio de la reforma fiscal llevada a cabo empieza a ser distinta, ya que como parte de dicha reforma se decretó una disminución al impuesto sobre las exportaciones. A pesar de ello es hasta el año de 1990 que se revierte por completo el peso que tenían los gravámenes sobre el comercio. Por su parte, el impuesto al Valor Agregado introducido desde 1983 empieza a tener una mayor importancia dentro de los impuestos indirectos, a tal grado que en 1996 representa el 42.7% de los ingresos tributarios y un 56.7% de los impuestos indirectos del Gobierno, siendo por lo tanto, el impuesto que más le representa ingresos al fisco.

Por lo tanto, al analizar la estructura de ingresos que obtuvo el Gobierno durante 1980 - 1996, podemos observar que los impuestos al comercio exterior que representaron un alto porcentaje dentro de los ingresos tributarios dejan de serlo a partir de 1984, sin embargo, como consecuencia de un alto crecimiento en las importaciones del país, el impuesto sobre las mismas para el año de 1992 llegó a representar un 33.3% de los impuestos indirectos. A continuación se muestra la evolución que han tenido los impuestos directos e indirectos, durante el período de 1980 a 1996, así como su estructura.



De las conclusiones a que puede llevar un análisis del sistema tributario en Guatemala, es que tradicionalmente la administración tributaria ha sido deficiente, habiéndose deteriorado muchos más en los últimos años derivado de la evasión fiscal y la corrupción dentro del sistema, por lo que parecería que el gran problema fiscal no ha sido el de una estructura tributaria deficiente, sino la falta de capacidad para hacer cumplir las leyes y disposiciones fiscales, a tal grado que se ha propuesto por parte del Gobierno la implementación de ciertos tipos de control a la evasión, como lo son la Ley del Delito Fiscal y la implementación de una nueva institución que tenga un mejor control sobre contribuyentes como los es el Sistema de Administración Tributaria -SAT-.

El efecto que tienen los impuestos, por medio de las decisiones de gobierno inciden en la cantidad y composición de la producción de un país. éstos ejercen presión sobre el modo en que el ingreso de una economía se distribuye entre su población. Uno de los propósitos de una política tributaria, la cual es llevada a cabo por el Estado, es el de utilizarla como un poderoso instrumento de redistribución del ingreso.

En países como Guatemala la política tributaria no ha afectado en forma significativa la distribución del ingreso, derivado a que no se tiene un sistema de impuestos directos que afecten la renta de las personas que posean ingresos altos, o sea, la no existencia de una estructura progresiva de impuestos; ya que como se pudo ver anteriormente la composición de los impuestos directos dentro de los ingresos tributarios es poco significativa. Situación contraria, ocurre con los impuestos indirectos, que tienen un peso importante en dicha estructura, y que por consiguiente son de carácter regresivo, lo cual no ayuda a que el sistema tributario tienda a reducir las desigualdades del ingreso.

Un sistema impositivo que sea distribuidor del ingreso, debe de llevar implícito el principio de máximo beneficio social, a través de recaudar cierto monto de impuestos, tratando siempre de procurarse imponer a la sociedad la menor carga posible. En tal sentido, si se impone un impuesto que de igual forma afecte a toda la población, se presenta la situación que una persona que posea un bajo ingreso, una aportación o una carga adicional de impuesto afecta considerablemente su nivel de vida, sin embargo, la persona de altos ingresos, una carga adicional le implica normalmente una utilidad adicional, debido a los beneficios que puede obtener luego que los ingresos son invertidos en obras de infraestructura social que tengan incidencia general. Por lo tanto, esta situación se debe de entender que, restándole una unidad de ingreso a un rico le significa una pérdida de satisfacción menor que en el caso de una persona pobre, por lo tanto se hace necesario que un sistema impositivo tenga que ser progresivo.

La política redistributiva que han llevado a cabo los Gobiernos se ha hecho en la mayoría de los casos mediante combinaciones de impuestos y subsidios. Se puede gravar, por ejemplo, progresivamente el ingreso al mismo tiempo que se subsidian los hogares de bajos ingresos, dicha recaudación puede dirigirse para financiar servicios públicos, como por ejemplo vivienda popular, que beneficie fundamentalmente a la población mas pobre. Otras situación es el de poder

gravar el consumo de artículos que compran las familias de altos ingresos (artículos suntuarios), para subsidiar el precios de los bienes consumidos por familias pobres. En tal sentido, es necesario hacer la observación de que al tiempo de determinar la política a seguir por cualquier Estado en lo que respecta a la redistribución del ingreso, se debe tener en cuenta que tanto los impuestos como los subsidios distorsionan las decisiones de consumo de los agentes económicos, normalmente la redistribución del ingreso implica un costo, lo que no necesariamente conlleva que no deba de realizarse. Es decir, que cualquier cambio en la distribución debe de ser logrado al menor costo posible, debiéndose de combinar objetivos de equidad y eficiencia.

Desafortunadamente el sistema tributario en países como Guatemala no ha sido lo suficientemente capaz de modificar la distribución del ingreso generada por el mercado, situación que podría deberse a una carga tributaria sumamente baja y a una estructura regresiva

Por lo tanto, la redistribución del ingreso puede llevarse a cabo de varias maneras, dentro de las cuales el sistema tributario juega un papel importante, en donde, los impuestos sobre el patrimonio, la renta y la herencia pueden modificar la distribución, reduciendo el ingreso neto de los poseedores de riqueza.

1.3.4 El Gasto Público

"El gasto público es la parte de la riqueza nacional directa y muy diversamente empleada para la producción de los servicios públicos que tratan de conseguir fines económicos y extraeconómicos de interés general."²⁰

²⁰ Góngora, Lello "Tratado de Hacienda Pública", Vol.I, Editorial de Derecho Financiero, Madrid.

La estructura del gasto público incide en el nivel del producto interno bruto real como además en su distribución. Muchas de las decisiones de la composición del gasto público, son determinadas por los intereses y gustos de los funcionarios que dirigen la política económica de un país. Una de las razones de importancia en cuanto la estructura del gasto público, radica en los efectos que tiene sobre el sector privado en economías subdesarrolladas, debido a un fuerte nexo entre las actividades económicas sociales y las actividades de las empresas privadas.

Generalmente, en países subdesarrollados existen entes gubernamentales que son competidores, clientes o abastecedores de empresas privadas. Por lo tanto se considera que el sector público por medio de su gasto incide en el desarrollo económico de un país a través de la demanda final que realiza, además de ser un agente creador de capital social básico. Un aspecto importante del gasto público es el de tratar de dar amplia cobertura a programas sociales, como educación, vivienda, salud y previsión.

En lo que respecta al gasto público, normalmente se suele hacer una pregunta: cuál debe ser el nivel del gasto adecuado para cada uno de los diversos grados de desarrollo económico?

Los gastos públicos pueden ser determinados por dos tipos de factores, endógenos y exógenos. Los endógenos comprenden gastos que se consideran constantes, que son influidos por el gobierno de turno o el anterior, además incluyen costos de servicios tal como gastos por concepto de sueldos y salarios, administrativos, etc.. Los exógenos contemplan las modificaciones de la política económica que se hace con el propósito de adaptarse a las condiciones problemáticas del momento, además de reasignar el gasto hacia cierto tipo de sector poblacional y de contemplar la disponibilidad de recursos con que se cuenta.

El gasto público se puede representar de la siguiente manera:

$$(Ingresos) + (Déficit Fiscal) + (Financiamiento Interno y Externo) = (Gasto Público)$$

este tipo de condición del gasto público, normalmente se presenta en países subdesarrollados, ya que éstos debido a los escasos ingresos tributarios que obtienen, solicitan apoyo a países por medio de préstamos y donaciones.

De acuerdo a Lello Gangemi, en su Tratado de Hacienda Pública, los gastos públicos han tenido una dinámica creciente existiendo ciertas causas específicas por las cuales éstos aumentan, dentro de las que se tienen:

- El aumento de la riqueza y de la renta económica privada;
- Las guerras, con el consiguiente aumento en la deuda;
- El urbanismo;
- La concentración de los negocios y el aumento de la producción industrial y agraria con el consiguiente aumento de los sueldos y salarios;
- La extensión de las atribuciones del Estado y el desarrollo constante de sus servicios (seguridad, educación, cultura, aumento de la burocracia, gastos de carácter social, etc.).

Las finalidades del gasto deben ser los intereses colectivos. La noción de interés público está en función de la historia y necesidades de cada pueblo, como así también la extensión y amplitud en que esas necesidades pueden ser atendidas.

En tal sentido, se puede decir que el gasto público incluye una demanda activa de bienes y servicios por parte del Estado, que a su vez tiende a modificar las de los distintos agentes económicos que ven aumentar su ingreso. Estos

gastos se caracterizan porque modifican los niveles de equilibrio de la economía, que influyen decididamente sobre la demanda agregada, por ejemplo, determinados gastos que tienen orientación de ser redistribuidores o sea de carácter social, impactan sobre la producción durante su desembolso, haciendo más eficiente la productividad privada, o sea, que el gasto público incentiva a acrecentar las rentas netas de los agentes económicos, por medio de la demanda de servicios, el aumento de las distintas ramas de la industria, demandando cierta cantidad de mano de obra, etc., o sea que estos gastos implican acciones que repercuten sobre la renta de la colectividad.

Los gastos del Estado producen diferentes efectos, para lo cual Pigou y Dalton los distinguen: "*entre non-transfer expenditure y transfer expenditure*. Los primeros están destinados a la adquisición de servicios ordinarios y recursos productivos; los segundos en pagos para adquirir derechos preexistentes de personas privadas. Los primeros se pueden considerar como gastos productivos y los segundos como gastos redistribuidores".^{21/} En tal sentido, cada uno de los distintos gastos públicos puede modificar la producción, la distribución y el consumo de la renta nacional.

Un aspecto muy importante es el coeficiente del gasto, que es la relación que tiene el gasto público con el Producto Interno Bruto, este coeficiente muestra que tan activa es la participación del Estado en la economía de un país, dicho coeficiente normalmente para países subdesarrollados muestra un nivel bajo. Para el caso de Guatemala el coeficiente del gasto ha sido irregular durante la década de los años ochenta y principios de los noventa, tendiendo a disminuir. Tal situación refleja la poca capacidad de los gobiernos para poder financiar sus gastos por medio de la tributación y otras fuentes de ingresos.

^{21/} Ganguin, Lelle op.cit. 23

Cuadro 2
Comportamiento del Coeficiente de Gasto del
Gasto del Gobierno Central
Años 1980 -1996

Año	Gasto 1/ Millones de Quetzales	P.I.B. 2/ Quetzales	Coeficiente de Gasto
1980	1,116.4	7,879.4	14.17
1981	1,380.3	8,607.6	16.04
1982	1,441.5	8,717.3	13.09
1983	1,038.1	9,049.9	11.47
1984	1,029.7	9,470.3	10.87
1985	1,068.5	11,180.0	9.56
1986	1,704.8	15,838.1	10.76
1987	2,093.5	17,711.1	11.82
1988	2,583.8	20,544.9	12.58
1989	3,130.3	23,584.7	13.22
1990	3,506.6	34,316.9	10.22
1991	4,306.9	47,302.3	9.11
1992	5,735.5	53,985.4	10.62
1993	6,734.4	64,243.4	10.48
1994	6,832.7	74,669.2	9.15
1995	7,827.1	85,016.3	9.21
1996	8,733.8	95,613.9	9.13

1/ De Funcionamiento y Capital 2/ A precios corrientes.

FUENTE: Memoria de Labores y Estudios Económicos
del Banco de Guatemala.

Como puede observarse la política de gasto público en Guatemala se ha caracterizado por muy baja, tal como lo muestra dicho coeficiente, situación que se agudiza en los últimos años en donde se puede apreciar la menor participación del gasto en relación al PIB. Sin embargo, al analizar el período en estudio se puede observar que dicho coeficiente tuvo cierta reacción a partir de 1986, derivado del establecimiento de un gobierno civil democráticamente elegido, el cual a través de la puesta en marcha del plan económico llamado: "Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo", implementó políticas de gasto mayores. Dicho programa en lo que respecta al área fiscal se destacó por el comportamiento que tuvieron los ingresos recaudados, así como por el crecimiento en la ejecución del gasto público. Este crecimiento en los ingresos se vio fuertemente favorecido por el nivel de confianza que se le depositó al

gobierno de turno por parte de los agentes económicos y particularmente por los contribuyentes, en tal sentido, los ingresos tributarios se vieron incrementados, destacando el impuesto a las importaciones y del IVA, además, distintos países contribuyeron proporcionando donaciones las cuales fueron significativas, primordialmente las provenientes de la Agencia Internacional para el Desarrollo - AID- que llegaron a significar al rededor del 11.9% de los ingresos corrientes, para el año de 1987.

Esta situación provocó que el gasto público tuviera un repunte importante en la ejecución de sus programas de trabajo, destacándose los gastos en funcionamiento, como consecuencia de la implementación de programas de aumento salarial a los trabajadores del gobierno, así como del programa temporal de empleo y subsidios a ciertos productos. Desafortunadamente el nivel de gasto de capital fue bajo; a pesar de ello y como consecuencia de mayores aportes constitucionales destinados a promover el desarrollo del país, por medio de los gobiernos locales (municipalidades), se llevaron a cabo la realización de pequeños proyectos de beneficio social en las distintas comunidades.

En lo que respecta a la composición del gasto, se hace necesario observar la evolución que han tenido los gastos de funcionamiento y capital con relación al Producto Interno Bruto, durante el período en estudio.

Cuadro 3
Relación Gasto de Funcionamiento y Capital
en función del P.I.B.
Años 1980 - 1996

Año	P.I.B. 1/	Funcionamiento	Capital	Coeficiente de Gasto de	
		Millones de Quetzales		Funcionamiento	Capital
1980	7,879.4	677.9	438.5	8.60	5.57
1981	8,607.6	759.5	620.8	8.82	7.21
1982	8,717.3	710.0	431.5	8.14	4.95
1983	9,049.9	721.2	316.9	7.97	3.50
1984	9,470.3	766.5	263.2	8.09	2.78
1985	11,180.0	837.8	230.6	7.49	2.06
1986	15,838.1	1,406.5	298.3	8.88	1.88
1987	17,711.1	1,715.1	378.4	9.68	2.14
1988	20,544.9	2,074.0	509.9	10.09	2.48
1989	23,684.7	2,385.4	744.9	10.07	3.15
1990	34,316.9	2,909.4	597.2	8.48	1.74
1991	47,302.3	3,576.4	730.5	7.56	1.54
1992	53,985.4	4,189.2	1,564.3	7.76	2.90
1993	64,243.4	4,773.3	1,961.1	7.43	3.05
1994	74,669.2	5,113.5	1,719.2	6.85	2.30
1995	85,016.3	5,580.5	2,246.6	6.56	2.64
1996	95,613.9	6,254.2	2,479.6	6.34	2.59

1/ A precios corrientes.

FUENTE: Memoria de Labores y Estudios Económicos del Banco de Guatemala.

Este crecimiento del coeficiente de gasto del gobierno, que se observa en el período 1986 - 1989 estuvo apoyado por medio de una política fiscal agresiva por parte de las autoridades, siendo para ello fundamental la reorganización tributaria realizada a finales de 1987. Por lo tanto, los ingresos tributarios tuvieron un crecimiento significativo, que vino a apoyar la realización de los programas de trabajo del gobierno, en esta situación siempre tuvo un papel importante las donaciones externas que se lograron obtener.

Es importante señalar que la puesta en marcha del programa de trabajo del Gobierno de 1986, implicó que la reorganización tributaria, afectara las capas medias de la población a través de los impuestos tributarios, y si a ello se le agrega los niveles de inflación observados, la caída de las remuneraciones reales,

o sea, la capacidad de compra de las personas, la población guatemalteca en vez de mejorar su nivel de vida disminuyó grandemente.

1.3.4.1 Estructura del Gasto de Gobierno

El gasto de del Gobierno se divide en gasto de funcionamiento e inversión, en los gastos de funcionamiento el Gobierno contempla los gastos de operación, de transferencia e intereses y comisiones por deuda interna y externa; de éstos gastos el más importante lo constituye el de operación el cual recoge al rededor de un 40.0% del gasto total. Dentro de este programa se destaca la importancia que tienen el pago de sueldos y salarios a los trabajadores públicos, y la compra de materiales y suministros que se necesitan para el funcionamiento del aparato estatal.

El gasto de transferencias, lo constituye fundamentalmente los aporte a ciertas instituciones como la Universidad de San Carlos y las instituciones descentralizadas del gobierno. Por último, se considera el gasto en intereses y comisiones por deuda interna y externa del Gobierno.

Al analizar la política de gasto trazada por los gobiernos durante los años 1980 - 1996, esta ha sido muy errática y no ha cumplido con los compromisos trazados, ya que éstas políticas tenían como propósito cubrir las necesidades básicas de la población, como educación y salud, con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas que viven fundamentalmente en las áreas rurales del país. Por lo tanto, esta situación ha conllevado a retrocesos en cuanto al bienestar de la población, aumentando la crisis socioeconómica que se vive.

Tal situación es interpretada por Pedro Vuskovic ²²⁷, en su artículo escrito en la Revista Latinoamericana de Economía, el cual dice: " la crisis actual de América Latina tiene que ser comprendida, más que nada, como una crisis de desigualdad; es decir, como el agotamiento de un modo de crecimiento económico que, junto a la exportación, apoyó sus posibilidades dinámicas en las demandas ejercidas por los grupos de población que han concentrado altas cuotas de ingresos, hasta acabar por encontrar en su misma condición concentradora y excluyente unos límites ya no sólo sociales y políticos, sino también económicos".

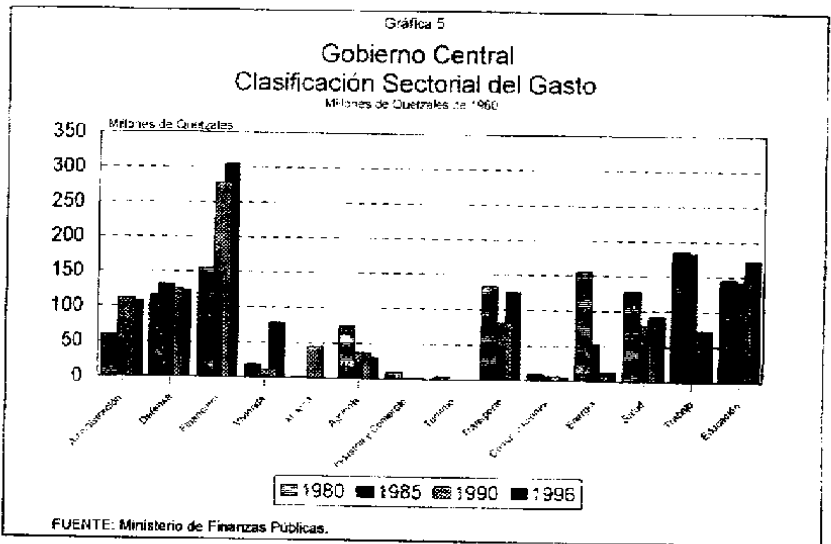
El propósito fundamental que debe tomar la política fiscal en nuestro país, es el de hacer una redistribución más equitativa de la renta, ya que la crisis que afronta países como Guatemala se encuentra sustentada en la desigualdad de la riqueza, además de encontrarse una fuerte división social, caracterizada por un gran número de razas étnicas que viven en distintas partes de la geografía.

La elevada concentración de la propiedad de la tierra y una rígida estratificación social son características de la sociedad guatemalteca, ambas heredadas de la colonia, ya que se han constituido por mucho tiempo factores fundamentales de la desigualdad en el país.

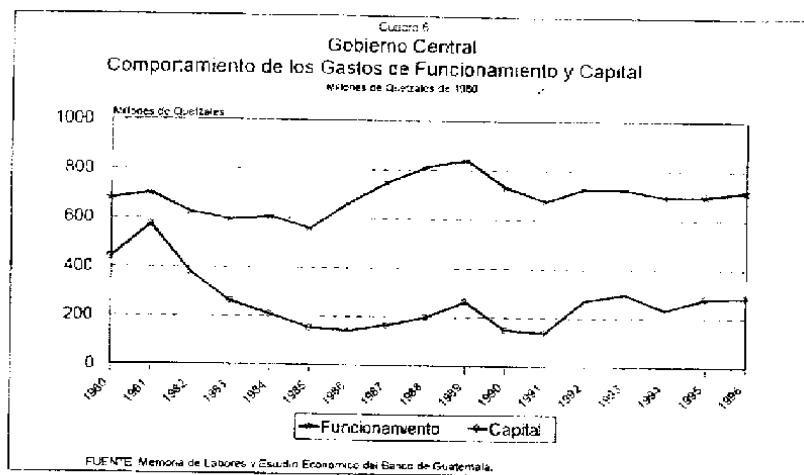
Desafortunadamente al observar la estructura del gasto por sectores en Guatemala, se deduce que los mismos en los últimos años han sido dirigidos básicamente en alrededor de un 50.0% hacia gastos del gobierno central en administración, defensa y de tipo financiero, en donde sobresale el pago al servicio de la deuda de gobierno, tanto interna como externa.

²²⁷ Revista Latinoamericana de Economía. "Problemas del Subdesarrollo América Latina: La Crisis de Desigualdad". Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990 p.60

El problema dentro de la estructura del gasto del gobierno, consiste en que sectores fundamentales como lo son educación y salud han sido descuidados, lo que incide grandemente en el bienestar de la población, ya que ambos en los últimos años llegan a representar alrededor de un 25.0% del gasto para 1996, situación que a principios de la década era distinta, ya que su participación era mucho mayor, pero derivado de los compromisos contraídos por los préstamos realizados por el gobierno, el pago de los intereses como la comisión de los mismos crecieron hizo que se desplazaran recursos hacia el sector financiero. La siguiente gráfica muestra la distribución del gasto del gobierno por sectores para el período de 1980 a 1996.



Un aspecto muy importante que vale la pena resaltar, es que el crecimiento poblacional en Guatemala ha sido a tasas sumamente elevadas (alrededor del 2.9% anual), esta situación hace que exista una presión demográfica la cual provoca problemas serios de desarrollo y bienestar. En tal sentido, se hace necesario un mayor esfuerzo por parte del gobierno a satisfacer necesidades básicas y servicios fundamentales para la población como lo son: la salud, educación, agua potable, vivienda, comunicaciones, impulso a la agricultura, etc. Al observar el gráfico anterior y analizar como se encuentra distribuido el gasto de gobierno a través del tiempo, se concluye en que los Gobiernos han puesto poco interés en áreas básicas de atención a la población, ya que las erogaciones realizadas se han concentran en sectores poco importantes, a ello hay que agregar que el gasto realizado en sector de atención a la población, en gran parte se ha concentrado en áreas urbanas, lo cual viene a agudizar el problema socioeconómico, ya que como se sabe Guatemala es un país con una población predominantemente rural (alrededor del 60.0%), en la que muchas personas viven dispersas en pequeños poblados, la que ha sido desatendida en la prestación de servicios públicos. A continuación se presenta la evolución que han tenido los gasto de funcionamiento y capital durante 1980 a 1996.



Como se observa en la gráfica anterior, el gasto de gobierno se ha concentrado sobre el de funcionamiento del aparato estatal, de tal forma que el gasto de inversión física ha sido poco significativo, situación que ha incidido en un desatención de infraestructura básica para la atención de la población, como lo sería en carreteras, puentes, energía eléctrica, agua potable, hospitales, escuelas, drenajes y alcantarillados, etc. Sin embargo, en los últimos años se ha tratado de reorientar el gasto, apoyando más los programas de inversión a través del aporte constitucional que el Gobierno le otorga a la municipalidades del país y que tiene como condición gastarlos en inversión física. Un aspecto que ha influido a que el Gobierno pueda tener mejores ingresos, a sido el bajo crecimiento que ha tenido la economía en los últimos años, situación que ha provocado que las recaudaciones por parte del gobierno hayan sido menos de las esperadas, lo cual ha tenido efectos desfavorables en el gasto, además, hay que agregar la desconfianza que se ganaron los distintos gobiernos, derivado del alto grado de corrupción y despilfarro de recursos. Otro elemento que vale la pena mencionar, es que los Gobiernos se comprometieron a realizar ciertos programas de ajuste por recomendación del Fondo Monetario Internacional, con el propósito de

estabilizar la economía del país y así poder tener acceso financiero a los distintos organismos financieros internacionales para que éstos brinden su apoyo a través de la concesión de créditos, y que concretamente se ha tradujeron en menor disponibilidad de recursos para el Gobierno.

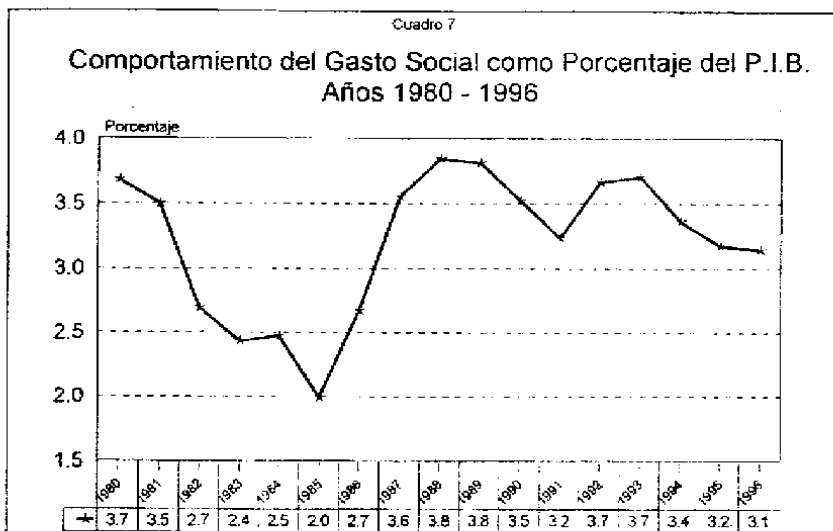
Como consecuencia de lo anterior el gasto de capital en términos reales (millones de quetzales de 1980) en el año de 1991 cayo estrepitosamente 52.5% con respecto a 1989, situación que se revierte el siguiente año, como consecuencia de una política agresiva de gasto social del gobierno, ya que la misma vuelve a recuperar su nivel de gasto observado en 1989.

El gasto de capital que el gobierno lleva a cabo se clasifica en gasto de inversión directa e indirecta. El programa de inversión directa contempla los diversos gastos que se realizan en programas cuyo objetivo es la inversión física o financiera por medio de proyectos específicos y realizados directamente por las distintas unidades ejecutoras del gobierno a las cuales se le presupuesta dicho gasto, tales como construcciones de cualquier tipo y/o la adquisición de valores. La inversión indirecta contempla los programas en los que los objetivos son las transferencias de recursos que se realizan a las distintas instituciones o entidades del sector público o privado, las que tienen como propósito financiar la ejecución de proyectos físicos o financieros, dentro de este aspecto cabe señalar que la mayor importancia de dicho gasto lo constituye el aporte constitucional del 10.0% de los ingresos corrientes que el Estado canaliza a los gobiernos locales (municipalidades).

La ejecución de los gastos en inversión directa e indirecta durante el período analizado ha sido irregular, pero es en 1992 donde el peso del gasto en inversión indirecta es muy superior a la inversión directa, derivado a que el Gobierno concedió una importante suma de dinero a instituciones como el Banco Nacional de Vivienda -BANVI-, el Instituto de Electrificación -INDE- y a la

Corporación Financiera Nacional -CORFINA-, para que las mismas pudieran amortizar parte de su deuda externa. Por lo tanto, se debe de analizar con sumo cuidado la ejecución del gasto en lo que se refiere al programa de inversión indirecta, ya que en este caso se dejó por un lado el propósito que tiene dicho programa, el cual se dirige hacia la inversión física, en este sentido el beneficio que se hubiera esperado de dicho gasto no llegó a la población.

Dentro del gasto de gobierno una mejor manera de evaluar la calidad del mismo lo constituye la orientación de la ejecución del presupuesto dirigido al gasto social (incluye gasto en funcionamiento y capital), que para nuestro caso estaría conformado por los gastos que se realizan en el sector vivienda y desarrollo urbano; salud pública y asistencia social; y educación, ciencia y cultura. Para poder tener una mejor idea del gasto social, el mismo es relacionado con respecto al PIB, con el propósito de determinar su incidencia dentro de la población. Como se observa en la siguiente gráfica, la tendencia del coeficiente de gasto social en Guatemala ha decaído, con lo cual los sectores de población de menores recursos se ven perjudicados, ante esta situación se puede deducir que mientras ha habido crecimiento económico, el ritmo de gasto de gobierno se ha reducido, lo que provoca una acentuada diferencia entre los grupos de ingresos bajos y altos.



La satisfacción de los principales servicios de salud, educación y vivienda, constituye uno de los objetivos prioritarios para atenuar la pobreza, paralelamente a ello hay que agregar el aspecto relativo a la nutrición, que de hecho en la mayoría de la población guatemalteca existe una marcada deficiencia. Normalmente existe una estrecha relación entre la producción de alimentos y la posibilidad de obtenerlos, pero en el caso de Guatemala este caso no ha sucedido, por lo tanto, el crecimiento agrícola no se ha visto acompañado de un aumento en el consumo del mismo, ni mucho menos a contribuido a reducir los niveles de pobreza, fundamentalmente en las áreas rurales.

CAPITULO II

LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO UNA VISION GENERAL

La existencia de personas excesivamente ricos y excesivamente pobres ha sido un problema muy discutido en todo país y fundamentalmente en las de economías subdesarrolladas, situación que proviene desde la antigüedad. Este problema lleva aparejado la distinción de clases sociales que se manifiestan en toda sociedad, en las que han aparecido en las distintas etapas de la organización del Estado.

"Las distintas teorías sobre el origen de la potestad de los órganos del Estado tienen su fundamento en el estímulo y la pugna entre las diferentes clases sociales.....la soberanía del pueblo, como consecuencia de la Revolución Francesa, aparece como la lucha política de las clases más bajas para suprimir los privilegios tradicionales de la autocracia, y es así como nace la democracia como una estructura de poder construida de abajo hacia arriba" ^{23/}.

Al observar el comportamiento de las economías desarrolladas, podemos deducir que la productividad del trabajo es desigual de una unidad de trabajo a otra, situación que sólo podría ser igual, en el caso hipotético de que en una economía las distintas unidades de producción estuvieran equipadas de igual manera, sin ninguna base o estímulo para la competencia entre las mismas. La situación anterior nos lleva a aproximarnos hacia un modelo de países capitalistas desarrollados, y se aleja de los del tercer mundo. Es por ello que de acuerdo a estudios realizados por distintos economistas, se dice que la distribución del valor agregado por trabajador de un sector a otro se agrupa al rededor de una media en

^{23/} Palacios G. J. Antonio "Formas de Redistribución del Ingreso en Guatemala". Revista Trimestre Económico. Vol. XIX, No 75. México. p. 96.

países desarrollados, mientras en países subdesarrollados se distribuye de manera desigual.

Ahora bien la distribución de la propiedad industrial, comercial, agrícola, financiera, etc., proviene de la historia de la creación y desarrollo de las fuerzas capitalistas en cada país. Se puede decir que la distribución es un resultado de diversos hechos económicos y sociales, en las cuales una de sus manifestaciones se da por medio de las luchas de clases, a través de la historia se ha dado un movimiento hacia el empobrecimiento y aumento de la desigualdad en los países.

En toda economía el ingreso que obtiene una persona es como consecuencia del trabajo o de la riqueza, pudiendo obtenerlo en última instancia de la ayuda del gobierno. Cuando se da una libertad de acción a las empresas, éstas tratan de utilizar las ventajas del factor trabajo a través de una remuneración explotadora que aumente el estado miserable de las clases pobres, además esta situación incita a que se dé una mayor concentración y desigualdad de la riqueza en los países.

"Las grandes concentraciones de riqueza e ingresos conducen al establecimiento discriminatorio de muchos privilegios que para una sociedad democrática debieran ser considerados como derechos de todos los ciudadanos, por ejemplo, la salud y la cultura"²⁴).

Uno de los aspectos que hay que mencionar, es el hecho que dentro de los factores de la desigualdad en la distribución del ingreso lo constituye la especialización de cada individuo, derivado a que mayor especialización del mismo implica una mejor remuneración del factor trabajo, situación que en países subdesarrollados representa un marcado problema, debido a que la educación a

²⁴ Op. cit. Palacios G. J. Antonio, p. 426

nivel técnico-universitaria no es accesible para todas las personas, ahora bien independientemente de la desigualdad que se presenta en una economía motivada por una falta de equilibrio entre la remuneración de los factores capital y trabajo, existen otros factores naturales que influyen en la desigualdad del ingreso²⁷ procedente del trabajo, como lo son la habilidad de cada persona, inteligencia y oportunidades.

Se ha discutido mucho en relación al crecimiento de una economía y la distribución del ingreso, debido a que algunos investigadores económicos tienen el criterio de que primero hay que crecer y luego redistribuir, debido a que no es posible combinar altas tasas de aumento del ingreso con políticas fuertemente distributivas, ya que éstas desalientan la eficiencia productiva, ahora bien, en pocos casos se dice que primero hay que redistribuir y luego fomentar el crecimiento, porque la concentración del ingreso limita el tamaño de los mercados domésticos y desalienta la inversión productiva. Según Aspe y Beristain²⁸ Es evidente que el tratamiento que demos a la distribución y redistribución del ingreso y de la riqueza depende de si una mayor justicia distributiva se busca como condición o medio de alcanzar fines como estabilidad y el crecimiento económico o si se busca como un fin en sí".

1.1 LA MEDICION DE LA EVOLUCION DE LA DESIGUALDAD

Uno de los aspectos fundamentales en el estudio es mostrar cual ha sido la evolución de la desigualdad en Guatemala, durante el periodo 1980-1996, para ello es fundamental observar cual ha sido la distribución del ingreso y gasto de las familias guatemaltecas, ya que el mismo es indicador de bienestar económico, en tal sentido, se tuvo que utilizar la única información disponible estadísticamente, como lo fue la encuesta nacional de ingresos y gastos familiares para el año de

²⁷ Aspe, Pedro y Beristain, Javier "La Evolución de la Política Distributiva en el Periodo Postrevolucionario en México", Instituto Tecnológico Autónomo de México -ITAM-, Marzo de 1982, p. 4

1981 y la encuesta nacional sociodemográfica de 1989, en virtud que a la fecha no se a levantado otro censo de tales aspectos. Además, otro elemento que se utiliza para observar la concentración del ingreso en Guatemala es por medio de analizar la conformación de la propiedad de la tierra, para lo cual se utilizó la información disponible, la cual cuenta con cierto grado de rezago, ya que al igual que las encuestas anteriores no se han vuelto a levantar, por último, tomamos las cifras de los niveles de depósitos totales en el sistema bancario constituidos por el sector privado.

Cuadro 4
Guatemala
Distribución del Ingreso de los Hogares

Tramo de Ingreso En quetzales		1981		1989	
		Hogar %	Ingreso %	Hogar %	Ingreso %
0	1,200	26.3	6.4	13.3	0.8
1,201	2,400	64.7	24.7	31	4.9
2,401	4,800	87.3	46.0	49.6	12.8
4,801	7,200	93.6	56.1	63.8	22.2
7,201	12,000	97.7	66.7	73.7	31.5
12,001	18,000	99.0	72.1	84.7	46.1
18,001	36,000	99.8	77.1	93.4	64.2
36,001	60,000	99.9	93.7	98.2	82.4
60,001	y mas	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1979-1981.
Dirección General de Estadística.
Encuesta Nacional Sociodemográfica 1989.
Dirección General de Estadística.

Tal como se dijo anteriormente la información que presenta el cuadro anterior, debido a la poca disponibilidad de información estadística fue necesario trabajar con los datos que se tuvieron a mano, por lo que para poder observar la distribución del ingreso familiar en Guatemala se recogió información de dos tipos de encuesta, siendo así que para 1989 se tomó información de la encuesta sociodemográfica que se realizó, aspecto que hace variar los rangos de ingreso familiar presentados en la encuesta de ingresos y gastos familiares de 1981, de manera que tuvo que ajustarse las cifras, sin embargo dicha situación se

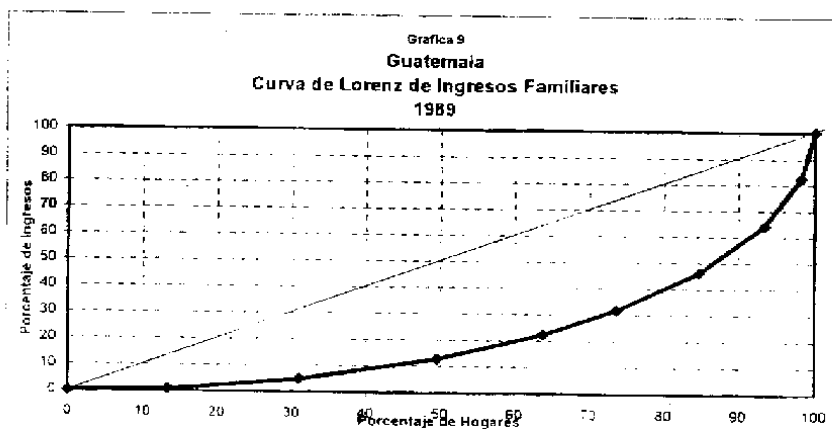
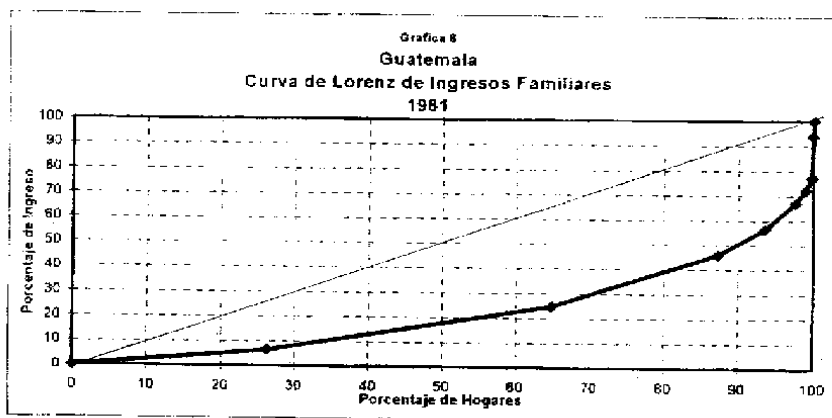
considera que no hace variar el análisis de concentración del ingreso, ya que lo que interesa destacar es la tendencia que ha tenido en los años.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el 64.7% de los hogares percibieron un 24.7% de los ingresos en el año de 1981, situación que siguió deteriorándose para 1989, ya que el 63.8% de los hogares obtuvieron el 22.2% de los ingresos. Por otra parte, la participación del grupo de hogares de mayores ingresos ha crecido, notese que los tres rangos más altos poseían para 1981 alrededor de un 27.9% de los ingresos, en tanto que para 1989 estos acumulan aproximadamente un 53.9% de los mismos.

La información presentada en el cuadro anterior nos da un primer indicador de la evolución de la desigualdad del ingreso en el país. Una forma alternativa de presentar dicha información es por medio de la llamada "Curva de Lorenz". Para obtener dicha curva, primeramente se procede a dividir al total de los hogares en deciles, es decir, en grupos caracterizados por tener cada uno el 10% del total de los hogares en el país, al tiempo que se ordenan por el nivel de sus ingresos promedio. Para construir la curva de Lorenz, se comienza por tener un cuadro con dimensiones del 100.0%. En el eje horizontal se miden los porcentajes acumulados de los hogares, comenzando con el 10.0% de menores ingresos y terminando con el 10.0% de mayores ingresos. En el eje vertical se miden los porcentajes acumulados de ingreso que reciben cada uno de los grupos de hogares.

Si la distribución del ingreso fuera "perfecta", entonces el 10.0% de los hogares tendrían el 10.0% del ingreso, y al 20.0% de hogares correspondería por tanto el 20.0% del ingreso y así sucesivamente. Si la distribución fuese "perfecta", resulta claro que la curva de Lorenz sería la diagonal del cuadro, por lo que a esta curva se le conoce como la *Línea de la Igualdad*.

La curva de Lorenz de una cierta distribución específica del ingreso, es la línea que une los puntos de relación entre el porcentaje acumulado de hogares y su porcentaje acumulado de ingreso. En este sentido, estas curvas son un indicador útil de la desigualdad porque las curvas que estén más cerca de la línea de la igualdad, representan distribuciones con menor desigualdad. Nótese que en el caso de la desigualdad extrema, la curva de Lorenz estaría sobre el eje horizontal hasta que se llegase al último hogar y luego se levantaría, ya que dicho hogar obtendría el 100.0% del ingreso.



Como se puede observar en las gráficas anteriores, las curvas se encuentran por debajo de la diagonal, indicando la presencia de desigualdad. De hecho, el área que se encuentra entre la curva de Lorenz y la diagonal, expresada como una fracción del área total que está por debajo de la diagonal, representa un indicador común de la desigualdad que se conoce como el "**Coefficiente de Gini**".

Dicho coeficiente varía entre un valor mínimo de cero (en el caso de la igualdad perfecta) y un máximo de uno (en el caso de la desigualdad extrema), obviamente entre mayor sea el Coeficiente de Gini, mayor será el grado de desigualdad. Una forma alternativa de expresar lo que mide el Coeficiente de Gini se plantea de la siguiente manera: por ejemplo si se escogiesen al azar dos familias de la distribución y que expresamos la diferencia encontrada entre sus ingresos como proporción del ingreso promedio de la población; en ese caso, el valor esperado de dicha variable será igual al doble del coeficiente de Gini. Por ejemplo, si al analizar una cierta distribución se obtiene un Gini igual a 0.45, significa que, en promedio, el valor de la diferencia entre los ingresos de dos hogares tomados al azar de dicha distribución, será igual a 90% del ingreso promedio.

La estimación del coeficiente de Gini para 1981 arrojó un valor de 56.61%, lo que demuestra que en cuanto a la distribución del ingreso en nuestro país el mismo es sumamente alto, situación que viene a confirmarse de acuerdo a lo que muestra la curva de Lorenz. Este coeficiente calculado para el año de 1986 creció, situándose en 56.85%, resultado que nos indica que la distribución del ingreso en el país en los últimos años ha tendido a aumentar.

Un aspecto importante de mencionar es que el análisis de la distribución del ingreso no puede dejar de lado el hecho de que nuestra población se compone de familias numerosas con un promedio de 4 a 5 miembros, de los

cuales no todos contribuyen al ingreso familiar, siendo muy corriente que el padre sea el único que trabaja para el sostenimiento de toda la familia, especialmente cuando los hijos no han alcanzado los 14 años.

Otra forma de observar la concentración del ingreso en Guatemala lo constituye, el conocer la forma de tenencia de la tierra, uno de los principales factores de producción, para ello se tomó en consideración los dos últimos censos agrícolas realizados, o sea, el de 1964 y 1979.

Cuadro 5
Guatemala
Distribución de la Tierra

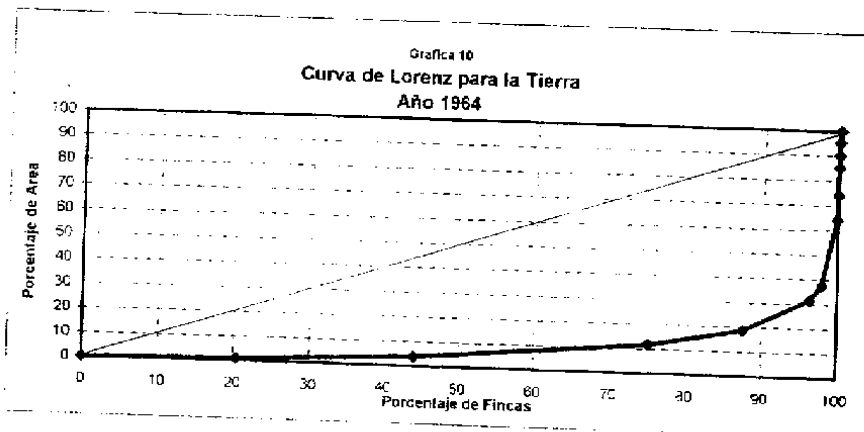
Tamaño en Hectáreas		1964		1979	
		Finca %	Área %	Finca %	Área %
Menos de	0.7	20.4	0.9	31.4	1.3
	0.7	44.0	3.7	54.2	4.1
	1.4	75.0	11.6	78.4	10.5
	3.5	87.4	18.6	88.1	16.2
	7.0	96.3	31.5	95.7	28.1
	22.4	97.9	37.4	97.4	34.9
	44.8	99.8	64.0	99.7	65.6
	450.0	99.9	74.0	99.9	78.4
	900.0	99.9	85.2	99.9	90.4
	2,250.0	99.9	90.1	99.9	95.8
	4,500.0	99.9	95.3	99.9	97.9
	9,000.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	y mayores				

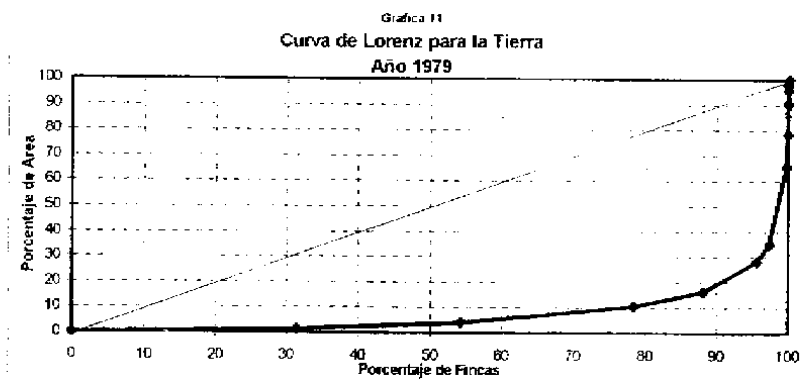
FUENTE: Censo Agropecuario 1964. Dirección General de Estadística.
Censo Agropecuario 1979. Dirección General de Estadística.

Guatemala al igual forma que la mayoría de los países subdesarrollados, se distingue por grandes desigualdades en la distribución de las tierras, según trabajo publicado por la AID, la situación en el país en lo que corresponde a la concentración de la tierra es un problema agudo, sobresaliendo entre los países de la América Latina.

Como se muestra en el cuadro anterior para el año de 1964, el 87.4% de las fincas poseían a penas el 18.6% de las tierras, fincas que además se caracterizaban por lo pequeño de su extensión, ya que las mismas eran menores de 7.0 hectáreas, situación que evidenció la gran concentración de tierras. Para el año de 1979, la situación se agrava un poco más, ya que las fincas menores de 7.0 hectáreas representaban un 88.1% del total, las cuales poseían un 16.2% de las tierras.

Como puede verse uno de los factores de mayor peso en la composición de la riqueza nacional está concentrada en pocas manos, situación que indudablemente ha sido una de las causas que influyen en la gran discrepancia entre los ingresos de la población. La concentración de las tierras puede verse de mejor manera en las gráficas siguientes.





Al observar la distribución de la tierra en Guatemala, podemos decir, que la misma está caracterizada predominantemente por grandes latifundios en manos de pocas personas, situación que conlleva a que el ingreso se distribuya inequitativamente, dado que el país se puede considerar como una sociedad agraria precapitalista, en donde la agricultura juega el papel más importante dentro de la conformación del Producto Interno Bruto (alrededor de un 25%), además, al observar la estructura de la población económicamente activa vemos que la agricultura, silvicultura, caza y pesca forma alrededor del 58% del total de la población. Podemos decir que esta estructura que se demarca en el país es como consecuencia de la hegemonía de la burguesía terrateniente nacional, en donde hay una expropiación del excedente de la renta que genera la tierra por parte de este grupo, además, dentro de la escasa tierra que poseen los campesinos existe una desigualdad natural de la productividad de la tierra, ya que los mismos detentan los suelos menos fértiles, las familias que se encuentran en la parte más baja de la distribución del ingreso, son en su mayoría campesinos que producen sólo lo suficiente para sobrevivir, caracterizados por una diversidad de costumbres y lenguas, derivado de los distintos grupos étnicos que habitan en Guatemala. El coeficiente de Gini que mide la concentración de la tierra en 1964

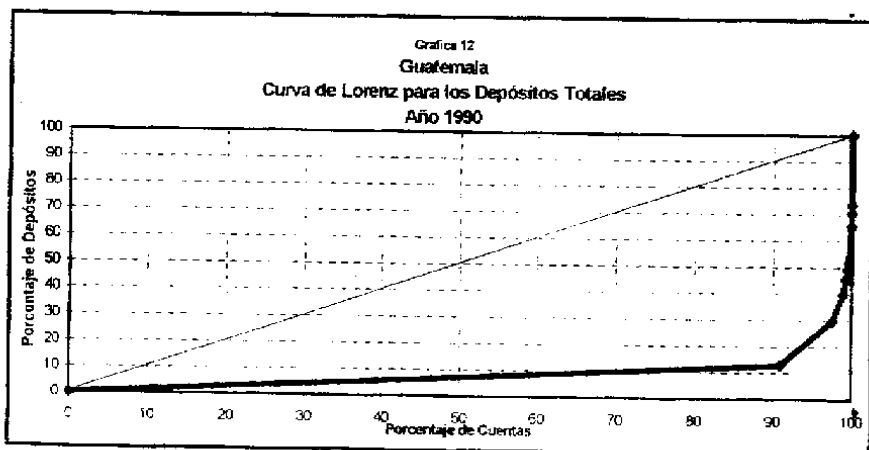
fue de 82.42% y en 1979 fue de 85.05%, teniendo un incremento de 2.63 puntos porcentuales.

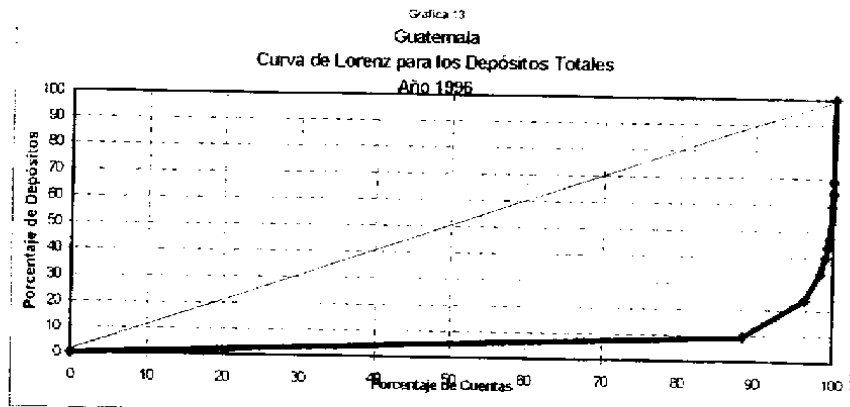
Otra forma de ver la desigualdad del ingreso en Guatemala, lo constituye la concentración de recursos financieros por medio de los saldos en depósitos que poseen las personas en el sistema bancario.

Cuadro 6
Guatemala
Distribución de los Depósitos

Intervalo en Quetzales		1990		1996	
		Cuentas	Depósitos	Cuentas	Depósitos
0	5,000	91.00	12.83	88.52	9.21
5,000	20,000	97.51	29.76	96.39	23.91
20,000	40,000	98.86	39.67	98.30	33.87
40,000	60,000	99.27	45.28	98.95	40.04
60,000	80,000	99.47	49.03	99.26	44.02
80,000	100,000	99.58	51.84	99.44	47.14
100,000	300,000	99.89	65.31	99.85	59.38
300,000	500,000	99.94	70.25	99.92	64.18
500,000	750,000	99.95	73.41	99.95	68.73
750,000	Mas	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: Boletín Anual de Estadísticas del Sistema Financiero. Superintendencia de Bancos.





Tal como muestra los cálculos realizados en cuanto a la concentración de los depósitos en Guatemala, los mismos se han agudizado aun mas ya que el coeficiente de Gini para el año de 1990 fue de 98.52% y para 1996 98.58%.

Como se ha visto el nivel de concentración de riqueza calculado desde distintos ángulos es sumamente alto, lo que hace llevar a una pirámide poblacional en la que en la parte inferior se encuentra la mayoría de población en situación de miseria, situación que se evidencia en mayor magnitud en la población rural, además de la existencia de otra gran porción de personas que viven en el área periférica de la ciudad capital. Dentro de las características que revisten estas personas, es el hecho, de que las mismas carecen de un nivel educativo aceptable, ya que buena parte de ellos son analfabetas. Estas características son altamente relacionadas ya que las personas pobres tienen casi ningún acceso a la educación. Además, otra característica de las familias pobres, es que suelen tener menos trabajadores entre sus miembros, debido a la escasa especialización de su mano de obra, agregando a ello que son numerosas.

Las personas que forman este grupo son llamados marginados, ya que esta gente, no ha recibido ningún beneficio del proceso de crecimiento y desarrollo del país. Según Pedro Vuskovic, "La principal característica de Iberoamérica es la de construir el continente de las mayores desigualdades sociales... el camino de la modernidad de Iberoamérica pasa necesariamente por una drástica reducción de las desigualdades sociales"^{26/}

^{26/} Vuskovic B. Pedro "América Latina: la crisis de desigualdad" Revista Latinoamericana de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 36

CAPITULO III

EL PAPEL DE ESTADO EN LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO

El deterioro que han sufrido los agregados macroeconómicos en la última década en Guatemala ha incidido determinantemente en la reducción del nivel de vida de la población. Como consecuencia de los periodos de crisis económica en el país, ha provocado un impacto en dos variables de mucha importancia como lo son la distribución del ingreso y la riqueza. De acuerdo a la forma de desarrollo que ha caracterizado a la sociedad guatemalteca, según ciertos economistas, la misma ha sido considerada como un estilo concentrador y excluyente, ha provocado que la crisis se agudice aun más. Mientras que la pobreza se encontraba concentrada anteriormente en los sectores rurales y algunos urbanos, en la actualidad se ha generalizado sobre todo el contexto del país. La pobreza extrema, como producto del proceso de concentración del ingreso y la falta de políticas efectivas en la distribución y redistribución han provocado la problemática actual.

Algunas medidas destinadas a mejorar el perfil de la distribución del ingreso son claramente indispensables, ya que Guatemala se encuentra entre los países latinoamericanos con los niveles mas bajos de bienestar social y con los índices más altos de insatisfacción de las necesidades básicas de su población, según informes al año de 1990, indican que la proporción de los hogares pobres alcanzó a nivel nacional un 75.5%, mientras que el 54.0% se encontraba en condiciones de pobreza extrema, ya que ni siquiera podía cubrir una alimentación mínima. La proporción de familias pobres en el país es significativamente mayor en el medio rural que en el urbano, en la región del altiplano y de la región sureste, que se distingue por su alta densidad poblacional y por contar con el mayor número de población indígena es en donde se encuentra mayor concentración de pobreza, las políticas económicas y social, puestas en prácticas

hasta la fecha parecen no haber dado un alivio a la problemática de la pobreza, ya que la misma no ha llegado a los sectores sociales de mas bajos ingresos.

El Estado interviene en el contexto de la vida de la nación a través de un doble aspecto, la cual la podemos definir como la autoridad reguladora y previsor de los destinos sociales, y a además como participante de la actividad económica en sus facetas de consumidor y productor de bienes y servicios, ahora bien un aspecto fundamental lo constituye la participación del Estado en la redistribución del ingreso, la cual se toma como una función social y como una función económica. Desde el punto de vista social, esta función lleva consigo un problema de justicia y humanitarismo con el propósito de evitar confrontaciones de luchas de clases sociales y tratar de brindarle a la población de menores ingresos un mínimo de salubridad, higiene y cultura. La otra función que es la económica se da porque trata de establecer un mínimo de satisfacción de necesidades de consumo mediante una mejor remuneración.

1.1 LA REDISTRIBUCION DEL INGRESO MEDIANTE LA POLITICA PUBLICA

De conformidad a la teoría la política presupuestaria puede lograrse una mejor distribución del ingreso, por medio de dos mecanismos:

- a. Intentando reducir el ingreso de los más ricos por medio de una tributación progresiva;
- b. Tratando de elevar el ingreso de los pobres a través de gastos de tipo social.

1.1.1 El Papel de la Tributación

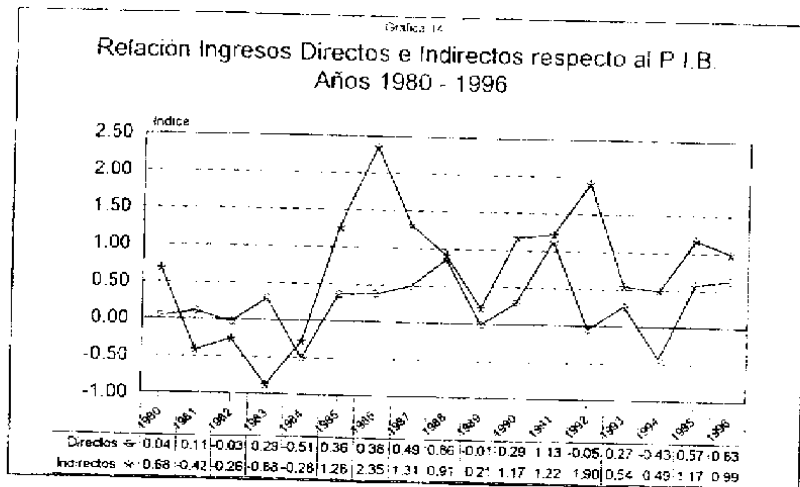
La actual política tributaria no afecta en grado significativo la distribución vigente del ingreso, la razón de dicha problemática radica en que no se ha podido implantar con éxito los impuestos directos necesarios para producir una progresividad considerable en el sistema de ingresos públicos, estos impuestos son por lo general insignificantes en la estructura tributaria (24.7% para Guatemala en el año 1992). Por otro lado, los impuestos indirectos (75.3% para el mismo año), tienen un peso importante en la conformación del sistema tributario, los cuales son de caracteres regresivo. Por lo tanto, dentro de este marco, el sistema tributario de países como Guatemala tiende a reducir muy poco las desigualdades del ingreso.

Un elemento importante en el sistema tributario de Guatemala, como se indicó previamente es el hecho de que la carga tributaria que posee es una de las más bajas de Latinoamérica, lo cual implica que la capacidad del sistema tributario en el país para cambiar significativamente la distribución del ingreso es limitada.

El predominio de los impuestos indirectos y el uso limitado de impuestos al capital y la renta, además de la evasión de este tipo de gravamen, han evitado algún efecto redistributivo, esta situación puede decirse en cierta medida es causa de una deficiencia administrativa por parte del Gobierno a recaudar los impuestos, además que no se emplean los mismos instrumentos coercitivos que obliguen a los contribuyente a pagar. La tributación como tal no puede elevar los ingresos de los pobres, pero si pueden reducir la de los ricos, situación que puede hacerse por medio de una intensiva tributación sobre la riqueza, así como de una progresión de la misma.

Los impuestos a la riqueza, a la propiedad y a las herencias pueden modificar la distribución del ingreso mediante la reducción de la capacidad de los ingresos a los que más poseen. Ahora bien, dada la experiencia en países de Latinoamérica, puede esperarse muy poco en la eficiencia de los mismos para una mejor redistribución del ingreso por lo que anteriormente se expuso, situación que debe de ser revertida para poder hacer más extensivo el uso de estos impuestos, ya que un impuesto al ingreso que sea progresivo y aplicado de una forma global y efectiva durante cierto período de tiempo, se convierte en un instrumento eficaz en la redistribución del ingreso. El gran problema que se presenta con tipos de impuestos progresivos que no son de aplicación general, por lo mismo no llegan a ser efectivos, es el hecho de que normalmente inciden de una forma directa sobre los trabajadores del sector público y sobre los asalariados. Este sector de la población es la que reacciona inmediatamente ante cualquier intento por modificar la carga impositiva, por ejemplo, a través de un aumento del impuesto sobre la renta.

El problema grave que presentan los impuestos indirectos es que incrementan el precio más allá del costo comercial, lo que significa una reducción del poder de compra del consumidor, afectando de una manera directa a la clase asalariada, por lo tanto, desde el punto de vista económico, esta clase de impuestos no juega un papel importante en la redistribución del ingreso, ya que en última instancia son transferidos a la personas de más bajos ingresos, provocando una mayor división de la población de ricos y pobres. En Guatemala el sistema tributario como se pudo mostrar anteriormente tiene un predominio importante de los impuestos indirectos, por lo cual la mayoría de la carga fiscal pesa sobre los consumidores, como se puede ver en la gráfica que a continuación se presenta, el crecimiento de este tipo de impuesto con relación al PIB, es mucho mayor que el que presenta los impuestos directos.



En la medida que la tributación al ingreso en Guatemala continúe siendo algo que sólo existe en la legislación, y además, mientras los impuestos a la riqueza no se empleen con mayor intensidad y extensión, la tributación podrá lograr muy poco en beneficio de la reducción de las desigualdades, ya que el provisionamiento de fondos para financiar servicios sociales básicos no se podrán llevar a cabo.

Un aspecto importante de señalar, lo constituye el hecho de que uso desmedido de un tipo de impuesto directo puede afectar el ritmo del crecimiento económico de un país, afectando sobre manera nuevas inversiones que se quieran llevar a cabo, con las implicaciones que pueda tener un crecimiento mayor en la población desempleada.

La tributación progresiva de por sí no puede cambiar la situación de la población pobre del país, ya que lo que hace es reducir el ingreso de la población de mayores ingresos, por lo tanto una política de impuestos progresivos tiene que ir acompañada con gastos gubernamentales progresivos y reales, de manera de transferir beneficios reales al sector de escasos recursos.

1.1.2 El Papel del Gasto Público

"Los gastos del Gobierno afectan el monto, composición y distribución del ingreso de acuerdo con la clase y destino de pago" ^{27/}. Un programa de gasto público efectivo, que tenga el carácter social como fundamento, para hacer una eficiente redistribución del ingreso debe de tomar en cuenta las características de las personas de escasos recursos. Según Vito Tanzi, si la clase de la población que existe en un país son ancianos y viven en zonas urbanas, existirán programas idóneos que vengan a ayudar a este grupo de personas, como pudiera ser el gasto en materia de salud, que por ejemplo, sería mas beneficioso que un gasto en educación. Ahora bien, si lo pobres son jóvenes y son miembros de una comunidad urbana, lo que procedería a gastar es en educación.

Se considera que la redistribución del ingreso en favor del sector más joven de un país tienen mayores posibilidades de ser impactante en favor del crecimiento económico, ya que son en cierta medida una inversión, lo contrario sucede con los ancianos, que resultan siendo solamente una transferencia de gasto.

Una de las características en Guatemala, es que los más pobres viven mayormente en el sector rural, careciendo de un nivel educativo adecuado, además hablan distintas lenguas o dialectos, poseyendo características raciales y culturales distintas de las personas que viven en el área urbana.

La redistribución del ingreso por medio de los gastos depende de las características del mismo, ya que en la medida que estos sean dirigidos a satisfacer las necesidades de las clase bajas, mejor funcionará el mecanismo de redistribución del gasto, ya que se les daría ciertos servicios básicos que de otra

^{27/} Op.cit. Palacios G. J. Antonin.

manera no podrían cubrirlos por sus escasos ingresos, como gastos en educación y salud. Esta inversión en recursos humanos que pueda hacer el Gobierno tiene un efecto directo al aumentar la productividad y mejorar la distribución del ingreso, un mejor nivel de escolaridad y una buena salud y nutrición en países que están en vías de desarrollo implican mejores resultados económicos en el mediano y largo plazo.

Los efectos que se puedan tener ante el mejoramiento de la educación y de la salud se dan a través de una mayor productividad, una fuerza laboral mas técnica, una menor presión demográfica, etc., ante esta situación no cabe la duda que es necesario mayores y mejores inversiones en recursos humanos por parte del Gobierno. El grado de inversión en los recurso humanos depende de cada país, ya que en países como Guatemala, en donde las personas poseen ingresos bajos, pueda ser que se tenga mayores beneficios en inversiones en salud y nutrición que los derivados en educación, ahora bien si problema radica en que se tiene una baja escolaridad también, la cual siendo limitada se hace necesario el mejoramiento de la calidad y cantidad de la enseñanza primaria básica, fundamentalmente dirigida hacia el área rural del país.

Las grandes desigualdades en la distribución del ingreso en el país, así como la elevada pobreza , particularmente en los grupos étnicos y en las zonas rurales, hace pensar que la inversión que se pueda dar en las personas pobres pueden mejorar su bienestar e incrementar su productividad y sus ingresos, ahora bien, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de la inversión que se hace en recursos humanos tiene períodos prolongados de gestación.

De acuerdo a un informe del Banco Interamericano de Desarrollo ¹⁸: "el desarrollo humano constituye el principal objetivo del desarrollo económico,

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- "Progreso Económico y Social en América Latina" (1993)

desde ya que incide en el potencial de las personas, incrementando sus habilidades y sacándolas de la pobreza". El énfasis que se ha hecho en los últimos años para incrementar las inversiones en recursos humanos refleja la necesidad de que éstas constituyen un elemento clave para reducir la pobreza e incrementar la productividad, ya que las mayores aptitudes y el aumento de la productividad son factores básicos para facilitar los ajustes a las cambiantes actuales condiciones económicas del país.

Ante esta situación cabe preguntarnos, cual ha sido la atención que han tenido los gobiernos en Guatemala en cuanto a estos dos sectores, ya que de acuerdo a lo observado pareciera que la política económica-social llevada a cabo por los mismos a la fecha, no ha llegado a los sectores más necesitados.

1.1.2.1 El Gasto de Gobierno en Salud Pública

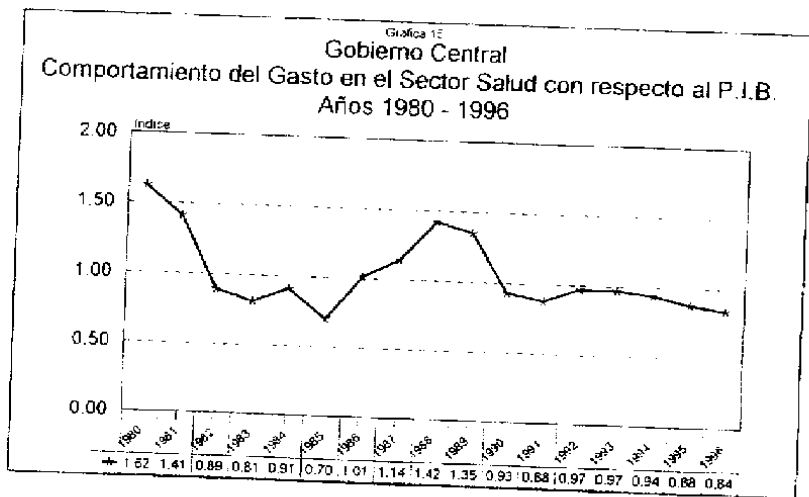
Como es sabido el estado de salud de una población depende de las características del ambiente físico y de las circunstancias socioeconómicas en las que dicha población se desenvuelve, las condiciones de salud en Guatemala han sido precarias, ya que como refleja un informe de la CEPAL la esperanza de vida para la población, es de las más bajas en área centroamericana, para el año de 1990 de acuerdo a un informe de SEGEPLAN, hubo un total de 15,791 defunciones en menores de un año, con una tasa de 47.02 por 1,000 nacidos vivos, siendo este valor el más crítico en la región central del país, donde el índice fue de 60.21. Las principales causas de mortalidad infantil fueron: ciertas afecciones del período perinatal, neumonía, enfermedades infecciosas intestinales y otras.

Otro problema agudo que se presenta en la población infantil es la desnutrición, ya que de acuerdo en la Encuesta Nacional Materno Infantil que se realizó en el año de 1987, en el que se tomó en consideración indicadores como

peso para talla, talla para edad y peso para edad, arrojó los resultados que indican que existe una elevada desnutrición en el país, en donde el 34.0% de los niños entre 3 y 36 meses de edad tenían bajo peso para su edad. La situación de desnutrición crónica (retardo en el crecimiento en talla para la edad), en la población de referencia, indica que un 58.0% de los niños tiene retardo en el crecimiento, de manera que, elementos fundamentales como lo son la esperanza de vida de la población y la mortalidad son aspectos que se relacionan con la inversión en salud y nutrición.

Uno de los índices más evidentes de la falta de atención, lo constituye el alarmante crecimiento de enfermedades gastro intestinales, transmisibles y muy especialmente las tropicales, las que algunos casos podrían ser eliminadas mediante servicios sencillos y poco costosos. Países como Guatemala en la que la salud y la nutrición son deficientes, puede obtenerse grandes beneficios con solo implementar controles sobre las enfermedades infecciosas y atención maternoinfantil.

De acuerdo, a informes del Banco Interamericano de Desarrollo, se señala que el sector salud en Guatemala adolece de notorias deficiencias ya que el mismo no sólo está subfinanciado, sino además está deficientemente organizado y administrado. Como se observa en la siguiente gráfica, el comportamiento de gasto en el sector salud que ha tenido el Gobierno con relación al PIB ha tendido a decrecer.



El bajo nivel de gasto público es un fenómeno asociado también a los bajos niveles de ingreso y educación de la gran masa de la población, lo cual produce en Guatemala una situación indeseable. Como se dijo anteriormente, en Guatemala existe una gran dispersión de la población rural, lo que hace costoso y a veces imposible el suministro adecuado de los servicios de salud y saneamiento, lo cual implica mayores riesgos en la contaminación ambiental. De conformidad a ciertos informes médicos, la principal causa-mortis en el país son las enfermedades gastro intestinales, que se desarrollan en ambientes contaminados y en la población desnutrida.

En realidad, los problemas existentes se deben fundamentalmente a la falta de atención de servicios médicos y hospitalarios, por lo tanto la ausencia de un saneamiento básico y la deficiencias de nutrición son unos de los factores determinantes de la mortalidad en Guatemala.

De acuerdo a un estudio realizado por el ministerio de salud pública ^{29/}, "la distribución de los recursos de salud en Guatemala, por diversas razones, nunca han sido equitativa. Los sectores más afectados han sido siempre las áreas marginales urbanas y el área rural.

Las causas generadoras de esta desigualdad son: la escasez de recursos financieros, físicos y humanos; la pésima administración del sector; la mala orientación del gasto...etc." El problema grande en Guatemala, es que mientras la población crece a un ritmo alto, el nivel de atención de salud pública prácticamente se mantiene estático, además la cobertura de los servicios de salud se concentra casi exclusivamente en zonas urbanas, desafortunadamente las crisis financieras por las que ha atravesado el Estado en los últimos años también a impactado de manera directa en los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, lo cual se evidencia en el bajo grado de ejecución del presupuesto, situación que ha incidido en una mejor prestación de los servicios de salud.

De acuerdo a un estudio presentado por SEGEPLAN ^{30/}, "... la mínima cantidad de empleados públicos (de las mas bajas en Latinoamérica), es la principal causa de atender las necesidades de salud de prácticamente el 90% de la población guatemalteca. Se calcula que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social está cubriendo efectivamente el 25% de la población total".

A continuación se presenta el cuadro, que muestra la distribución de establecimientos de salud que atiende a la población guatemalteca:

^{29/} Ministerio de Finanzas Públicas. "Sector Salud. Proyecto de Reténus al Sistema de Programación Presupuestaria" Guatemala, 1991.

^{30/} Secretaría General de Planificación Económica -SEGEPLAN- "Estudio Básico del Servicio de Salud, Guatemala 1991"

Cuadro 7
 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
 Total de Establecimientos de Salud por Región
 Años 1989 y 1996

Región	Hospitales			Centros de Salud			Puestos de Salud		
	1989	1996	Crecimiento	1989	1996	Crecimiento	1989	1996	Crecimiento
Total	35	36	1	219	254	35	787	857	70
Metropolitana	7	7	0	29	37	8	60	67	7
Norte	2	2	0	23	24	1	57	64	7
Noroccidente	5	5	0	30	32	2	89	101	12
Suroccidente	3	3	0	23	31	8	115	120	5
Central	5	5	0	21	22	1	106	112	6
Suroccidental	8	9	1	55	63	8	203	228	25
Noroccidental	3	3	0	32	37	5	127	131	4
Petén	2	2	0	6	8	2	30	34	4

FUENTE:

Unidad de Informática, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

De acuerdo a lo que podemos observar en el cuadro anterior, el crecimiento del número de establecimientos que atienden a la población guatemalteca en término de siete años ha sido muy limitado, ya que solamente se construyó un hospital, el cual es el centro asistencial de mayor cobertura de salud que existe ya que el mismo presta servicios de consulta y de encamamiento, exclusivamente para el área urbana, concentrándose en mayor número en el área metropolitana (formada únicamente por el departamento de Guatemala), 19.0% del total, ya que si bien es cierto el mayor número de hospitales se encuentra en la región suroccidental, la misma agrupa un total de seis departamentos.

En lo que se refiere a Centros de Salud, que son también centros de asistencia que brindan atención de servicios de consulta y encamamiento, con un menor equipo técnico de asistencia que los hospitales, crecieron en un 16.0% para el año de 1996, con relación a los observados el año de 1989, siendo en la región metropolitana y suroccidental del país donde se crearon la mayor cantidad de los mismos, ya que son las regiones que mayor número de población urbana poseen.

Un dato que resulta importante observar es el crecimiento que tuvieron los puestos de salud en el país, ya que éstos constituyen la base de la atención médica en el medio rural y que ofrecen solamente servicios elementales (consultas y urgencias en las comunidades), los cuales tienen asignado apenas un auxiliar de enfermería. Para 1996, los puestos de salud eran 857 existiendo en Guatemala más de 19,000 pueblos (aldeas y caseríos), situación que nos puede proporcionar una idea del nivel de deficiencia de atención en el sector rural. Con relación a 1989 entraron en funcionamiento únicamente 70 puestos, es decir, crecieron en 8.9%, creándose el mayor número de éstos en la región suroccidental, la cual posee la mayor concentración de personas que viven en el área rural.

La situación anterior nos lleva a considerar de que si el Gobierno no provee recursos fiscales adicionales o se aumenta la capacidad del sistema para autofinanciarse cierto tipo de gasto, será imposible mejorar los servicios de salud.

De acuerdo a estudios realizados por el Ministerio de Finanzas Públicas, en relación al sector salud " el excesivo número de personas que tienen que atender en promedio los puestos de salud, hace que este tipo de servicio, que teóricamente es el más importante, no pueda cumplir con eficiencia sus funciones".

A continuación se presenta una relación del número de población rural y el número de puestos necesarios y existentes en el sistema de salud del país, dicha relación pretende mostrar la deficiencia del número de estas unidades en las distintas regiones del país.

Cuadro 8
Relación Puestos de Salud y Población Rural por Región
Años 1989 y 1996

Región	Año 1989				Año 1996			
	Población Rural	Puestos de Salud		Déficit	Población Rural	Puestos de Salud		Déficit
		Necesarios	Existentes				Necesarios	
Total	5,544,064	1,386	787	599	6,682,783	1,671	857	814
Metropolitana	279,449	70	60	10	336,847	84	67	17
Norte	617,827	154	57	97	744,725	186	64	122
Nororiente	607,235	152	89	63	731,958	183	101	82
Suroriente	591,924	148	115	33	713,502	178	120	58
Central	562,268	141	106	35	677,755	169	112	57
Suroccidental	1,677,674	419	203	216	2,022,259	506	228	278
Noroccidental	1,052,981	263	127	136	1,269,257	317	131	186
Patén	154,706	39	30	9	186,482	47	34	13

Número de Puestos Necesarios según Norma es de 4000 habitantes por puesto.

FUENTE: 1989, Sector Salud, Proyecto de Reforma al Sistema de Programación Presupuestaria, Ministerio de Finanzas Públicas, 1991.

1989, Elaboración Propia con información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y SECEPLAN.

De acuerdo a las normas que establece la oficina del Sector Salud de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, un puesto de salud por cada 3,000 habitantes en promedio, sería lo ideal en cuanto a la atención al público, pero se puede presentar que un puesto de salud diera atención a 4,000 habitantes en promedio, siendo un criterio de lo mínimo indispensable, por consiguiente para fines de demostración del presente trabajo de adoptó el criterio de tomar una atención de 4,000 personas en promedio de atención al público. Como puede verse ya en el año de 1989 se observaba un marcado déficit de puestos de salud en el área rural, debido a que no existía por lo menos la mitad del número de puestos de salud que deberían de ser de acuerdo a las normas para poder atender las necesidades de las personas, este problema se agudizaba mas en el área suroccidental, donde el número de pobladores es mayor y por consiguiente el nivel de salud se torna mas deficiente, a tal grado que esta región es la que presenta la mayor tasa de mortalidad, situación que se agudiza cuando se revisa los informes que presenta SEGEPLAN

los cuales indican que al rededor del 7% de la población rural poseen servicio de agua potable.

Al observar la información para el año de 1996 el déficit de puestos de salud crece en 5.5 puntos porcentuales, situación que evidencia el descuido que los Gobiernos han tenido al respecto, y por consiguiente, no han realizado un esfuerzo para brindarle atención médica al sector rural del país, ya que el crecimiento que ha tenido la población a sido mayor que el aumento del número de centros asistenciales.

Otro elemento importante para el bienestar de la salud pública lo constituye el saneamiento ambiental en Guatemala, del cual las autoridades no han hecho mucho, y por consiguiente provoca efectos indeseables en la salud de las personas. En este aspecto, la situación del sector sanitario posee una notoria deficiencia, a lo cual contribuye las características demográficas del país, así como las condiciones económicas y culturales de la población.

Como parte del análisis, se hizo revisión a la distribución de los recursos financieros por parte del Gobierno a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para ello se consultó el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación, con el propósito de tener una mejor apreciación de la forma como se distribuyen los recursos financieros que tenía asignado el programa de asistencia médica de dicho ministerio, habiéndose desagregado según región y sector, relacionándolos con el número de habitantes que poseen dichas regiones.

Sin duda, el problema de la atención de parte del Gobierno a la población en el área de salud volvió a manifestarse en gran magnitud, ya que al relacionar a nivel nacional el monto de los recursos asignados en el presupuesto con el número de habitantes para el año de 1989, se estimó que el Gobierno asignó alrededor de Q.34.84 por persona en salud. Sin embargo, al analizar las cifras

sectorialmente, podemos observar que es área metropolitana donde la asignación de recursos por persona es la mas alta, ya que el 59.9% de los recursos presupuestados se encuentran concentrados en tal región.

Para el año de 1,996, los recursos que se asignaron en el presupuesto para los programas del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se incrementaron en un 277.7% en relación a 1989 (nominalmente), situación que conllevó a que la asignación por persona se incrementara a Q.131.60. Sin embargo, la estructura en el gasto asignado en el presupuesto se mantuvo, lo cual implica que se volvieron a concentrar los recursos en el área metropolitana, situación que es problemática debido a que en regiones en donde la población rural es mayoritaria y la cual posee mayores necesidades los recursos son menores, por ejemplo, la asignación por persona en el área metropolitana aumento en Q.126.04, mientras en el área noroccidental en Q.83.98. A continuación se presenta las relaciones financieras antes mencionadas.

Cuadro 9
Atención Médica Financiera de acuerdo al Presupuesto
del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
por Región
Años 1989 y 1996

Región	Año 1989			Año 1996		
	Presupuesto En Quetzales	Número de Habitantes	Asignación por Persona	Presupuesto En Quetzales de 1989	Número de Habitantes	Asignación por Persona
Total	311,320,527	8,935,285	34.84	381,788,207	8,935,285	42.73
Metropolitana	186,541,712	1,906,794	97.83	138,596,606	1,906,794	72.69
Norte	12,353,696	731,770	16.88	27,319,907	731,770	37.33
Nororiente	18,495,772	804,324	23.00	39,689,819	804,324	49.36
Suroriente	12,947,253	772,382	16.76	24,669,293	772,382	31.94
Central	11,857,529	1,005,716	11.79	33,862,396	1,005,716	33.79
Suroccidental	44,960,121	2,265,791	19.84	65,027,751	2,265,791	28.70
Noroccidental	18,547,784	1,215,029	15.27	39,151,805	1,215,029	32.22
Petén:	5,615,967	233,480	24.06	13,350,630	233,480	57.18

FUENTE:

Elaboración Propia con información de SEGEPLAN y Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Al analizar la distribución de los recursos financieros, vemos que en el programa de atención médica que tiene asignado el Ministerio de Salud Pública, es necesario que se dé una atención preventiva y básica de salud en las áreas rurales del país, ya que parecen tener una mayor efectividad que la atención curativas, ya que como se dijo los problemas de salud se ven dominados por la desnutrición y las enfermedades infantiles.

Otro de los elementos que se tomó en consideración para poder analizar de mejor forma la atención en salud pública, lo constituyó el analizar las cifras el número de recursos humanos profesionales con que cuenta el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Formándose cuatro grupos de profesionales, siendo éstos: médicos, enfermeras graduadas, auxiliares de enfermería y odontólogos. Luego de hacer la clasificación debida, se procedió a considerar cual era el número necesario de profesionales (según standard aceptados) en cada uno de los grupos, que debía tener el Ministerio de Salud para poder atender de manera eficiente a la población.

De acuerdo al estudio realizado previamente mencionado, por el Ministerio de Finanzas Públicas en el sector salud, el mismo indica que existen ciertas normas generales en cuanto al número de personas que debe de atender un profesional del área de salud, de acuerdo a estas normas vigentes en el país se necesita un médico por cada 1,250 habitantes, por lo que al observar en el cuadro 10 el total de médicos que tiene a su servicio el Ministerio de Salud y relacionarlos con el número de médicos necesarios, según la norma anterior, se llegó a determinar que para el año de 1,989 existió un déficit de 5,876 médicos, situación que se vuelve mas crítica para el año de 1,997, ya que como podemos ver el número de médicos en servicio creció, pero no tan proporcionalmente como los hizo la población, lo que implicó que el déficit creciera mas 2.1%, en relación a 1,989.

En lo que se refiere al número de enfermeras graduadas con que contó el Ministerio de Salud, las mismas presentaron también un déficit, ya que de acuerdo a las normas de atención el número de enfermeras necesarias debió de ser para el año de 1,989 de 4,021, lo cual representó un déficit de 2,913 enfermeras, dicho déficit se incrementó en un 5.3% en 1,997, respecto a 1989. De acuerdo con el número necesario de auxiliares de enfermería que debían de haber prestado atención a la población para el año de 1,989, éste muestra el mayor déficit de nuestra clasificación ya que el mismo se situó en 7,425 faltantes, éste déficit se redujo en un 1.4% en 1,997 respecto al observado en 1,989.

Por último, en cuanto al número de odontólogos necesarios para la atención a la población, éste fue también deficiente ya que de acuerdo a las normas establecidas el total de dichos profesionales para el año de 1,989 debió de ser 1,787 al relacionar dicho total de odontólogos con los que se encontraban en servicio, dio como resultado un déficit de 1,651 odontólogos, déficit que creció para el año de 1,997 en 9.1% en relación a 1,989. Finalmente debemos de decir que es necesario que la calidad de los recursos humanos que se emplean en el área de salud, debe revestir mas importancia que la cantidad de los mismos.

El anterior análisis del sector salud, nos lleva a mostrar las grandes deficiencias que tiene el Gobierno en cuanto a la atención de los servicios médicos a la población, desafortunadamente ningún Gobierno ha hecho el esfuerzo necesario para que el déficit de atención médica se reduzca, situación que ha incidido grandemente en el nivel de vida de la población, ya que los distintos indicadores de salud cada vez se han deteriorado mas.

Cuadro 10
Distribución de Recursos Humanos
para la atención de la población
Años 1989 y 1997

Recursos	1989	1997
Población	8,935,285	9,744,627
Médicos		
En Servicio	1,272	1,795
Necesarios 1/	7,148	7,796
Déficit	5,876	6,001
Enfermeras Graduadas		
En Servicio	1,108	1,320
Necesarias 1/	4,021	4,386
Déficit	2,913	3,066
Auxiliares de Enfermería		
En Servicio	5,525	6,804
Necesarias 1/	12,950	14,123
Déficit	7,425	7,319
Odentólogos		
En Servicio	136	148
Necesario 1/	1,787	1,949
Déficit	1,651	1,801

Normas nacionales:

1 médico por cada 1,250 habitantes

1 enfermera por cada 2,222 habitantes

1 auxiliar de enfermería por cada 690 habitantes

1 odontólogo por cada 5,000 habitantes

FUENTE:

1989, Sector Salud, Proyecto de Reformas al Sistema de Programación Presupuestaria, Ministerio de Finanzas Públicas, 1991.

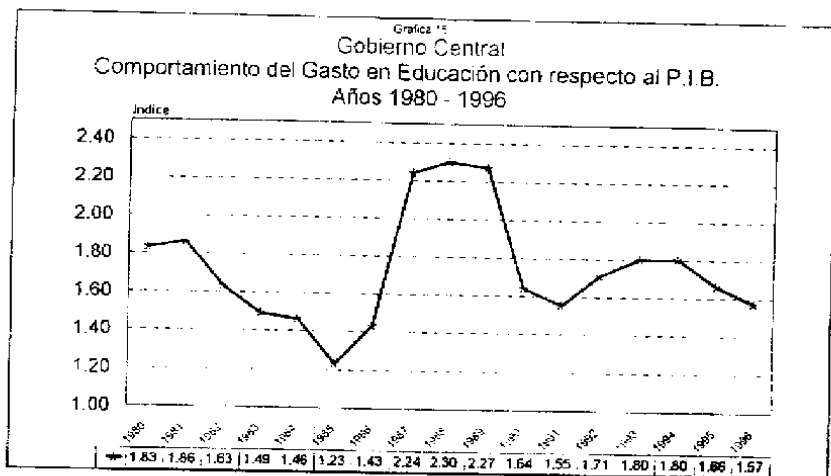
1997, Nómina del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

1.1.2.2 Gastos del Gobierno en Educación

Otro gasto importante del Gobierno que es necesario analizar es el que se realiza en el sector educación. En la actualidad la escolaridad tiene un alto rendimiento social, ya que tiene efectos en una mayor productividad, mejoramiento en la salud y una reducción de la fecundidad.

Una característica importante de la población pobre en Guatemala, es la carencia de educación, efectivamente la gran mayoría de pobres son analfabetos.

Como se dijo anteriormente la educación y el ingreso están fuertemente correlacionados, por lo que una persona con poca o ninguna educación tiene pocas probabilidades de salir de la pobreza, este sector de la población se ubica fundamentalmente en el área rural del país, existiendo un gran número de personas jóvenes, sobresaliendo en un gran sector de Guatemala el hecho de que estas personas hablan distintas lenguas, así como difieren en sus costumbres y forma de vivir, esta serie de diferencias hace más difícil en poder llevar una educación consistente a dichas poblaciones, por lo que el esfuerzo del Gobierno en este sector debe ser grande, por lo que el beneficio social en educación responderá al gasto que se realice en el mismo, a continuación se mostrará el nivel de gasto (incluye funcionamiento y capital) que ha tenido el Gobierno en los últimos años con relación al PIB.



Al observar el nivel de gasto público en materia de educación, vemos que el crecimiento que ha tenido este con relación al PIB ha sido decreciente durante el periodo analizado, ya que pasa de 1.8 % en 1980 a 1.6% en 1996, si bien es cierto que se ha tratado de aumentar la cobertura educativa, esta no ha sido suficiente para satisfacer el déficit educacional, ya que existe una elevada tasa de

analfabetismo (alrededor de un 60% de la población), y que según informes estadísticos Guatemala es el segundo lugar entre los países latinoamericanos con mayor índice. Este problema se marca de una mayor forma en el área rural del país, ya que de acuerdo al Ministerio de Educación de cada 100 habitantes el 70% son analfabetas, este tipo de indicador se acentúa más en las poblaciones indígenas, siendo las mujeres en donde sobresale dicho índice. Este problema reviste suma importancia, ya que el proceso de alfabetización se hace difícil en este grupo de habitantes, ya que una pequeña parte de la población indígena habla español, siendo muy pocos los centros educativos existentes en el país que imparten una enseñanza bilingüe.

Como se mencionó el sistema educativo en Guatemala adolece de brindar una buena cobertura de enseñanza, un indicador importante para observar esta deficiencia lo es la **Tasa Bruta de Escolaridad**, esta tasa relaciona el número de alumnos que atiende el sistema educativo (matriculados) en un año, sin tomar en consideración la edad de los estudiantes, con relación a la población del grupo de edad específica para un nivel educativo en particular en ese año, el cuadro siguiente muestra esta tasa a nivel regional y nivel educativo en el país para los años 1,981 y 1,996.

Cuadro 77
Tasa Bruta de Escolaridad por Región
Año 1980

Región	Preprimario			Primaria			Nivel Medio Básico			Nivel Medio Avanzado		
	Población 5 - 6 años	Alumnos Matriculados	Tasa Bruta	Población 7 - 12 años	Alumnos Matriculados	Tasa Bruta	Población 13 - 15 años	Alumnos Matriculados	Tasa Bruta	Población 16 - 18 años	Alumnos Matriculados	Tasa Bruta
Total	567,257	101,587	17.9	1,135,036	950,801	83.7	489,231	100,670	20.6	582,181	63,896	11.0
Metropolitano	77,254	17,674	23.1	279,001	255,440	122.2	101,243	55,041	54.3	137,338	35,493	25.6
Norte	38,203	19,172	50.2	31,818	44,159	48.1	38,243	1,911	5.3	42,660	1,015	2.4
Noroccidente	42,557	3,420	8.0	112,912	105,608	93.5	47,382	9,951	18.7	53,712	4,652	8.7
Suroccidente	43,205	2,548	5.9	119,908	97,042	81.0	49,798	5,374	10.8	54,772	4,743	8.7
Central	48,463	8,452	17.4	127,011	113,176	89.1	55,101	3,773	15.9	65,445	3,123	5.7
Suroccidental	244,914	28,891	11.8	295,771	230,221	77.6	125,860	14,377	13.0	144,511	11,977	8.3
Noroccidental	63,199	20,175	31.9	157,402	83,333	52.9	63,959	3,812	6.0	73,908	2,270	3.1
Petén	9,442	1,114	11.8	23,815	21,824	91.6	3,642	537	5.6	10,711	646	6.0

REBITE: Elaboración propia en base en datos de I.E.M.P. Ministerio de Educación.

Cuadro 72
Tasa Bruta de Escolaridad por Región,
Año 1985

Región	Preprimaria			Primaria			Nivel Medio Básico			Nivel Medio Diversificado		
	Población 5-6 años	Alumnos Inscritos	Tasa Bruta	Población 7-12 años	Alumnos Inscritos	Tasa Bruta	Población 13-15 años	Alumnos Inscritos	Tasa Bruta	Población 16-18 años	Alumnos Inscritos	Tasa Bruta
Total	648,336	208,870	32.2	1,750,308	1,470,754	84.0	770,576	246,853	32.0	932,921	125,950	13.5
Metropolitana	117,280	98,083	84.0	326,801	321,747	98.5	146,053	132,939	90.3	180,847	61,006	33.8
Norte	55,424	20,815	37.6	148,572	98,280	65.7	87,218	3,888	4.4	82,484	4,097	5.0
Noroccidente	54,014	11,196	20.7	157,173	136,514	86.9	69,263	23,831	34.2	83,354	10,345	12.4
Suroccidente	57,360	6,394	11.1	153,622	144,507	93.7	65,928	15,875	24.1	77,502	6,306	8.2
Central	72,432	19,018	26.3	193,755	165,909	85.6	85,514	28,331	33.1	104,798	11,950	11.4
Suroccidental	171,259	48,924	28.6	457,480	397,315	86.6	200,853	51,375	25.6	242,329	24,105	9.9
Noroccidental	96,534	28,590	31.0	254,465	181,428	62.5	142,530	13,185	11.7	133,698	6,029	4.5
Financ	21,028	4,490	21.4	54,447	48,144	84.6	23,218	4,901	21.2	27,908	2,017	7.2

FUENTE: Anuario Estadístico 1985, Ministerio de Educación.

Al analizar el cuadro anterior, vemos que la Tasa Bruta de Escolaridad es sumamente pequeña para el nivel pre-primario, ya que esta a nivel nacional para el año de 1,980 fue de 17.9, situación distinta se presenta en el nivel primario, ya que la misma crece considerablemente al ubicarse en 83.7, y desafortunadamente esta tasa decrece bruscamente para el nivel básico y diversificado derivado de ciertos aspectos que a continuación se estudiarán. A primera vista podemos decir que la atención de la educación primaria en el país es la actividad a la que se le brinda mayor apoyo, situación que debe de ser analizada con cierto cuidado, ya que hay elementos importantes que deben de tomarse en consideración. De acuerdo al Ministerio de Educación este nivel se caracteriza por poseer altas tasas de repitencia y abandono, por lo tanto este aspecto demuestra que el mayor número de estudiantes matriculados a nivel primario se concentre en los primeros grados de estudio (alrededor de un 53% del total de los alumnos, se encuentran matriculados en primero y segundo grado de primaria).

Como puede verse en el cuadro esta tasa es sumamente alta para la región metropolitana, ya que de acuerdo a informes del Ministerio de Educación, " Las tendencias y características de la cobertura responden a factores como la alta concentración de los servicios educativos en la ciudad capital, con fuerte participación del sector privado, en tanto que en el interior del país, especialmente en áreas rurales, los servicios educativos son insuficientes para

atender la demanda; a ello se agrega el problema de las escuelas incompletas que no permiten la continuidad y permanencia de la población en las escuelas"³¹. En este sentido para que la educación primaria sea solvente, se necesita disponibilidad de escuelas completas (es decir, escuelas que posean los seis grados de estudio), y de acuerdo al Ministerio de Educación solamente el 62% de las escuelas del país son completas.

Dentro de toda esta problemática existe otro elemento clave en el fracaso del estudiante de nivel primaria, en cuanto a la existencia de un alto índice de repitencia, el cual se atribuye al hecho de que no existen suficientes centros educativos en Guatemala que proporcionen la enseñanza en las lenguas más importantes del grupo indígena, situación que hace del sistema educativo ser sumamente frágil.

Al observar la tasa bruta de escolaridad para el año de 1,995., se tiene que el nivel pre-primario como el nivel básico mostraron cierta mejoría, situación que contrasta con el nivel primario y diversificado que prácticamente se mantuvieron estáticos. Por lo tanto, al tener una visión global de la tasa de escolaridad para los años de 1,980 y 1,995, se podría deducir que el nivel básico y diversificado brindan la menor atención al estudiantado en el país, y es que el problema radica en que éstos dos niveles de educación, son una actividad que predominantemente se proporciona en el área urbana. De conformidad con la información proporcionada por el Ministerio de Educación, para el año de 1,980 no existían estudiantes de dichos niveles de educación inscritos en el área rural, sin embargo el año de 1,995 muestra que tan solamente el 7.0% del total de la población estudiantil estaban matriculados en el área rural. A esto hay que agregar, que la menor presencia de estudiantes en estos niveles de estudio se dio

³¹ Ministerio de Educación. "Anuario Estadístico 1,992". Guatemala, 1992

en el sector público, ya que para el año de 1,995 el 45.6% del nivel básico y el 74.0% del nivel diversificado estaban matriculados en el sector privado.

Según lo muestran los cuadros anteriores, existió un mejor nivel de las tasas de escolaridad para el año de 1,995, a pesar de que la tasa para el nivel primario no mostró una mejoría los otros niveles de educación crecieron, ahora bien, esta situación se da gracias al esfuerzo que hizo el sector privado en atender esa demanda insatisfecha de estudiantes, ya que de acuerdo a las tasas de crecimiento que tuvo el sector privado en cuanto a la atención educativa, ésta fueron significativamente mayores a las presentadas por el sector público, ya que por ejemplo, la cobertura del nivel pre-primario para el sector público creció un 37.2%, el sector privado lo hizo en un 621.4%, a nivel primario, básico y diversificado el sector público creció en un 40.1%, 30.1% y 2.9% respectivamente, mientras que el sector privado lo hizo en 66.4%, 227.3% y 134.6%, respectivamente.

Por último, dos indicadores que muestran como ha sido el nivel de atención que ha brindado el sistema educativo en Guatemala, es el observar como se ha comportado la relación número de alumnos-aula y número de alumnos-maestro, de acuerdo a cierto parámetros que expresan los pedagogos una atención adecuada en cuanto a proporcionar la enseñanza, es que debe de existir no mas de veinticinco alumnos en un salón de clase atendidos por maestro, de conformidad a este parámetro resulta ser que para el año de 1,980 en términos totales la relación alumno-por aula fue alta, lo que en un momento dado pudo incidir en que el alumno no tuviera las condiciones necesarias para la enseñanza y por consiguiente afectar en su aprendizaje. Esta relación se agudiza mas, cuando observamos al sector público ya que presenta un coeficiente alto para los cuatro niveles de enseñanza, situación que presenta la misma problemática para el año de 1,995, a excepción del nivel básico en donde el número de aulas crece considerablemente, lo que implica que dicha relación es bastante aceptable.

En lo que se refiere a la relación alumno docente, el gran problema se presenta fundamentalmente en los niveles pre-primario y primario, ya que presentan coeficientes muy altos, en lo que respecta al sector público, esta relación resulta ser mas inadecuadas aún, a excepción del nivel básico y medio, presentandose de igual manera para el año de 1.992. Ante esta situación, en el que el Gobierno guatemalteco reconoce la existencia de todos estos problemas, no se ve ninguna política para poder aminorarlo, ya que se como lo reconoció un Gobierno a través de un documento oficial: "Los servicios educativos que operan en el país se caracterizan por ser insuficientes, poco prácticos e ineficientes;...³²".

³² SEGEPLAN. "Una Propuesta de Políticas y Acciones para la Estabilización y Reactivación de la Economía del País". 1985.

CONCLUSIONES

1. La principal conclusión que se puede extraer del presente estudio, es que la estructura de la distribución del ingreso han permanecido inalteradas en el período analizado, inclusive a lo largo de ese período se han presentado movimientos hacia una mayor concentración del ingreso sin que las políticas fiscales llevadas o implantadas por los distintos gobiernos hayan buscado como objetivo deliberado algún atenuante que permita la redistribución del ingreso, de manera que las personas pobres o de menores ingresos vieron disminuido su nivel de vida.
2. Como se demuestra en el desarrollo del estudio, la experiencia de Guatemala en cuanto a la intervención del Gobierno en la utilización de los instrumentos fiscales durante el período analizado, ha tendido a decrecer, implicando retrocesos significativos en la disminución del grado de pobreza en el país.
3. Una de las circunstancias fundamentales que influyen en la distribución del ingreso en Guatemala, es la gran concentración de la propiedad de los medios de producción, como lo son el capital y la tierra.
4. Al observar la carga tributaria en Guatemala, se concluye que la misma es una de las más bajas de América Latina e inclusive a tendido a decrecer, situación que implica que el sistema tributario muy poco puede incidir para mejorar la redistribución del ingreso. La evidencia empírica expuesta demuestra que el sistema tributario en el país no sería suficientemente capaz de proveer los recursos necesarios al Gobierno para que este pudiera destinarlos hacia gastos que vengán a beneficiar a los sectores pobres.
5. Existe un predominio de los impuestos indirectos y una limitada imposición al capital y la renta en Guatemala, a lo que hay que agregar una extensa evasión de tales impuestos.
6. Los gastos sociales que deberían favorecer más a los sectores pobres del país, han tenido muy poco efecto sobre la redistribución del ingreso, ya que como se ha observado, este gasto ha decrecido en ciertos sectores importantes. De

conformidad a la forma en que el Gobierno dirige su gasto social, el grupo de personas que se ha visto más beneficiadas, ha sido el sector urbano, ya que las obras de infraestructura básica se concentran en dicha área.

7. La cobertura que ha tenido la salud por parte del Gobierno, ha sido insuficiente e ineficiente, ya que el déficit en el número de centros asistenciales en el país ha ido creciendo, situación que se hace más grave al observar los recursos destinados a medicina preventiva, ya que prácticamente no existen. A esto hay que agregar que la atención que se le brinda a las personas cuando se encuentran enfermas es mala, ya que no existen los recursos necesarios para poder atenderlas, situación que se agrava en el área rural, ya que los puestos de salud no pueden atender casos graves de enfermedades, al no contar con suficiente equipo médico.
8. Un buen nivel de educación en la población, es un instrumento muy poderoso del cual puede disponer el Gobierno para mejorar la distribución del ingreso, sin embargo, la educación sigue siendo deficiente en cuanto a su cantidad y calidad.

RECOMENDACIONES

1. Que el Gobierno realice una política tributaria eficiente en la que predominen los impuestos directos a las personas individuales y empresas, con el propósito de mejorar la distribución del ingreso en el país.
2. Que el Gobierno reoriente el gasto público de forma de contribuir a lograr el cambio distributivo que el país necesita. Específicamente, se deberán incrementar y reorientar los gastos del Gobierno en la formación de capital humano, de forma de elevar la productividad de la fuerza de trabajo de las personas de bajos ingresos.
3. Que el Gobierno incremente la asignación de recursos para gastos de tipo social, dirigiéndolos fundamentalmente hacia las áreas rurales más desprotegidas.
4. Que se realice una mejor coordinación de las políticas de gasto de las instituciones que forman parte del Gobierno, incluyendo entidades autónomas y municipalidades.
5. Que el Gobierno a través de políticas macroeconómicas impulse el crecimiento y desarrollo económico del país, diseñando un plan de inversiones de infraestructura básica, la cual tenga incidencia en la generación de una mayor renta.
6. Exigir al Gobierno mejores y mayores programas de seguridad social.
7. Debido a que el nivel de educación que tiene una población, es un instrumento poderoso del cual debe disponer el Gobierno para mejorar la distribución del ingreso, es necesario, por lo tanto, que se mejore el nivel y la calidad de educación en todos los niveles educativos. Implementando una educación consistente de acuerdo a las características de la población guatemalteca en la que sobresalen los indígenas, mejorando el nivel de las escuelas del área rural las cuales resultan ser no completas, y por consiguiente afecta la calidad de la misma.

BIBLIOGRAFIA

1. Ahwwalia, Montek S. y Cauas Jorge. "Instrumentos de Política y Modelos de Planificación para Distribución del Ingreso". Cuaderno de Economía de la Universidad Católica de Chile. Chile. Año 11. No. 32. Enero 1972.
2. Ahumada, Guillermo. "Tratado de Finanzas Públicas". Volumen I, Editorial Assandri. Córdoba. Argentina. 1948.
3. Alejo, Frannasco. "Poder, Propiedad y Distribución: El Papel del Estado". Trimestre Económico. No.197. Vol. L, 1983. México.
4. Amin, Samir. "La Distribución del Ingreso en el Sistema Capitalista". Trimestre Económico. No. 207. Vol. LII, 1985. México.
5. Aspe, Pedro y Borinstain, Javier. "Hacia una primera estimación de la evolución de la desigualdad en México". Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Marzo, 1972. México.
6. Assael, Hector. "Ensayos de Política Fiscal". Editorial Fondo de Cultura Económica. 1973. México.
7. Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. "Progreso Económico y Desarrollo en América Latina". Informe Especial. Textos BID. 1994.
8. Charles, Allan. "La Teoría de la Tributación". Editorial Alianza. 1971. México.
9. Comisión Económica para América Latina. "La Política Fiscal como Instrumento para modificar la Distribución del Ingreso". Información de Naciones Unidas. CEPAL/México/SEM. 4/5. Marzo. 1981. México.
10. Comisión Económica para América Latina. "Satisfacción de las Necesidades Básicas de la Población del Istmo Centroamericano". Información de Naciones Unidas. CEPAL/México. Vol. I. Noviembre 1983. México.
11. Cervantes Gonzáles, Jesús A. "Inflación y Distribución del Ingreso y de la Riqueza en México". Trimestre Económico. No. 200. Vol. L. 1983. México.

12. De la Cuadra, Jorge; Fontaine, Ernesto R. y Luders, Rolf. "Algunas Consideraciones en torno al problema de la Distribución del Ingreso y el Empleo". Cuaderno de Economía de la Universidad Católica de Chile. Año 9. No.28. Diciembre 1972. Chile.
13. Escobedo Del Valle, Julio D. "Distribución del Ingreso y el Crecimiento Económico en Guatemala, período 1950-1980". Tesis de Economía. Guatemala. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala. 1981. Guatemala.
14. Fondo Monetario Internacional. "Las Finanzas Públicas y los objetivos nacionales". Instituto del FMI. 1986. Washington.
15. Gangemi, Lello. "Tratado de Hacienda Pública". Volumen I. Editorial de Derecho Financiero. Madrid, 1961. España.
16. González Mérida, Noemí. "Las Políticas Económicas aplicadas en Guatemala, durante el período 1982-1985. Su carácter Monetarista". Tesis de Economía. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala. 1988. Guatemala.
17. García, Valeriano. "El Impuesto Inflacionario y la Distribución del Ingreso en Países menos Desarrollados". Cuaderno de Economía de la Universidad Católica de Chile. No.45. Agosto, 1988. Chile.
18. Gaván, James. "Sobre la Distribución del Ingreso en Chile". Cuaderno de Economía de la Universidad Católica de Chile. No. 15. Agosto, 1968. Chile.
19. Gollás, Manuel. "La Desigualdad del Ingreso Familiar en México: Origen y Causas". Trimestre Económico. No. 147. Vol. L. 1983. México.
20. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). "La Evolución de la Política Distributiva en el período postrevolucionario en México". Marzo, 1982. México.
21. Laure, Maurice. "Tratado de Política Fiscal". Editorial de Derecho Financiero. 1960. Madrid.
22. Lindon, Richard. "Introducción a la Política Fiscal". Revista de Occidente S.A. Biblioteca de la Ciencia Económica. 1era. Edición. 1958. Madrid.

23. Londoño Angel, Alvaro. "El Presupuesto por Programas Sectoriales. Síntesis Metodológica". Primer curso intensivo sobre el proceso y técnica presupuestaria. Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo. 1979. Guatemala.
24. López Gallardo, Julio. "La Distribución del Ingreso en México: Estructura y Evolución". Trimestre Económico. No. 200. Vol. L. 1983. México.
25. Matus Benavente, Manuel. "Finanzas Públicas, La Teoría". Editorial Jurídica. 1964. Chile.
26. Ministerio de Finanzas Públicas. "Sector Salud. Proyecto de Reformas al Sistema de Programación Presupuestaria". 1991. Guatemala.
27. Musgrove, Philips. "Desigualdad en la Distribución del Ingreso en 10 ciudades Latinoamericanas: Descomposición e interpretación del Coeficiente de Gini". Cuaderno de Economía de la Universidad Católica de Chile. Año 23. No. 69. Abril, 1986. Chile.
28. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. CEPAL. "La Política Fiscal como Instrumento para Modificar la Distribución del Ingreso". 1981. Washington.
29. Navarrette, Efigenia. "La Distribución del Ingreso y el Desarrollo Económico de México". Instituto de Investigaciones Económicas. Escuela Nacional de Economía. 1960. México.
30. Palacios G., J. "Formas de Redistribución del Ingreso en Guatemala". Revista Trimestre Económico. Vol. XIX. No. 75. México.
31. Presidencia de la República de Guatemala. "Plan de Gobierno 1994-1995. Agenda de Trabajo". 1993. Guatemala.
32. Porzecanski, Arturo. "La Política Fiscal en América Latina". Selección de Textos. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. 1977. México.
33. Reyes, Heróles. "Las Políticas Financieras y la Distribución del Ingreso en México". Trimestre Económico. No. 219. Vol. LV. 1988. México.
34. Selowsky, Marcelo. "Distribución del Ingreso. Necesidades Básicas "TRADE OFF" con Crecimiento: El Caso de los países Latinoamericanos"

- Semindustrializados". Cuadernos de Economía de la Universidad Católica de Chile. Año 19. Vol. LVI. Abril, 1982. Chile.
35. Seldon y Pennance, "Diccionario de Economía". Editorial Addison-Wesley, México, 1980.
36. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos: -OEA- "Política Tributaria en cuanto a la Determinación de la Distribución del Ingreso". Textos de la OEA. 1989. Washington.
37. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica "Nacional de Desarrollo 1984-1986". Plan Global. Distribución del INE, 1983. Guatemala.
38. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica "Estudio Básico del Servicio de Salud". 1991. Guatemala.
39. Somers, Harold. "Finanzas Públicas e Ingreso Nacional". Traducido por Horacio Flores de la Peña y Marta Chávez. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1977. México.
40. Torche, Aristides. "La Redistribución del Ingreso como criterio de valoración de la evaluación de proyectos". Cuadernos de Economía de la Universidad Católica de Chile. Año 19. No.56. Abril, 1982. Chile.
41. Vuskovic B., Pedro. "América Latina: La Crisis de Desigualdad". Revista Latinoamericana de Economía. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1990. México.