

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**EL DERECHO TRIBUTARIO COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN
DE IGUALDAD ECONÓMICA EN GUATEMALA**

RUTH SOLANGE VIELMAN RODRIGUEZ

GUATEMALA, FEBRERO DE 2024

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**EL DERECHO TRIBUTARIO COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN
DE IGUALDAD ECONÓMICA EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

RUTH SOLANGE VIELMAN RODRIGUEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, febrero de 2024

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	M.Sc.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Lcda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic.	Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Lic.	Javier Eduardo Sarmientos Cabrera
VOCAL V:	Br.	Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA:	Lic.	Wilfredo Eliú Ramos Leonor

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis". (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público)



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 04 de agosto de 2022

Atentamente pase al (a) Profesional **INGRID WALESKA MISHEL SANDOVAL FLORES**,
Para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **RUTH SOLANGE VIELMAN RODRIGUEZ**, con carné: **9017031** intitulado **DERECHO TRIBURARIO COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE IGUALDAD ECONÓMICO EN GUATEMALA**.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

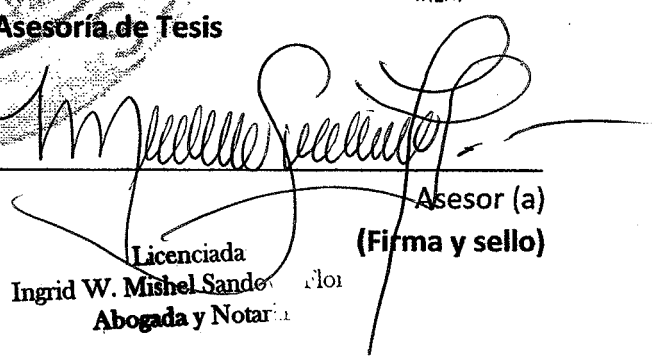
Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.


CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
Jefe (a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



JPTR

Fecha de recepción 10/10/2022 (F)


Licenciada
Ingrid W. Mishel Sandoval Flores
Abogada y Notaria

Asesor (a)
(Firma y sello)

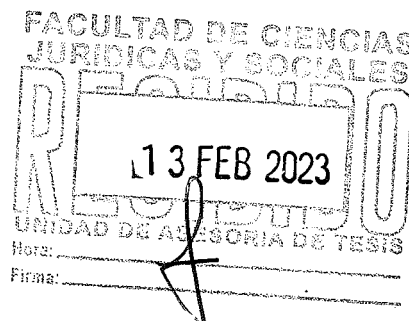


Licenciada Ingrid Waleska Mishel Sandoval Flores
Abogada y Notaria

Guatemala, 05 de diciembre de 2022



Doctor: Carlos Ebertito Herrera Recinos
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

Hago de su conocimiento que llevé a cabo la asesoría de la tesis de la bachiller Ruth Solange Vielman Rodríguez, titulada: "DERECHO TRIBUTARIO COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE IGUALDAD ECONÓMICO EN GUATEMALA"; sin embargo, luego de discutir con ella, considero que el título adecuado debe ser: **"EL DERECHO TRIBUTARIO COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE IGUALDAD ECONÓMICA EN GUATEMALA"**, a partir de lo cual la bachiller Vielman Rodríguez realizó la investigación jurídica pertinente, por lo que considero que el informe final es un adecuado trabajo científico, lo cual fundamento teniendo en cuenta los aspectos siguientes:

DICTAMEN:

Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales y de actualidad, ya que trata sobre establecer la importancia del derecho tributario como una herramienta para construir la igualdad económica en nuestro país, enfocada en la desigualdad económica que afecta a la mayoría de los guatemaltecos, así como garantizar los recursos económicos para cumplir con la inclusión económica.

Los métodos utilizados en la investigación fueron el de análisis, la inducción, la deducción y la síntesis, mediante los cuales, no solo se logró comprobar la hipótesis, sino que también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con la inclusión económica de la población guatemalteca en condiciones de desigualdad, lo cual se logrará a partir de asignar el 50% de los impuestos a los programas sociales.

Las técnicas bibliográficas permitieron recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia para obtener la información que permitiera alcanzar los objetivos y someter a prueba la hipótesis.

La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo utilizado la bachiller Vielman un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográfica de la Real Academia Española de la Lengua, con lo cual logró la hilvanación de los objetivos con el contenido teórico que obtuvo a través de la información recopilada en el trabajo de campo.

25 avenida 49-28 Zona 12
Cel: 42349115



El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema que reviste importancia y que no ha sido estudiado suficientemente. En todo caso, puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.

En la conclusión discursiva, la Bachiller Vielman Rodríguez expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez recomienda que se reforme la Ley de Desarrollo Social, en la cual se establezca el 50% de lo recaudado a través de los impuestos y que se asignen a los programas gubernamentales que promuevan la inclusión económica de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad.

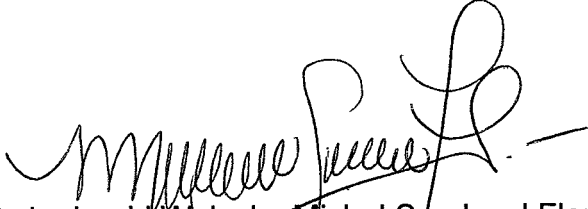
La bibliografía, fue la adecuada al tema, en virtud de que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como de autores extranjeros.

La Bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó todas las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

Es necesario declarar expresamente, que no soy pariente dentro de los grados de ley de la estudiante que asesoro.

El trabajo de tesis efectivamente reúne los requisitos de carácter legal, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público y, en su momento oportuno, debe ser discutido en el examen público de conformidad con las normas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Atentamente:


Licda. Ingrid Waleska Mishel Sandoval Flores
Abogado y Notario
Asesor de Tesis
Colegiado número 9846

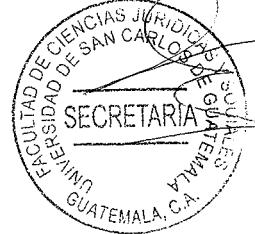
Licenciada
Ingrid W. Mishel Sandoval Flores
Abogada y Notaria

25 avenida 49-28 zona 12
Celular número: 42349115



USAC
TRICENTENARIA

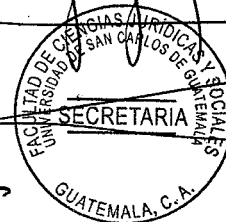
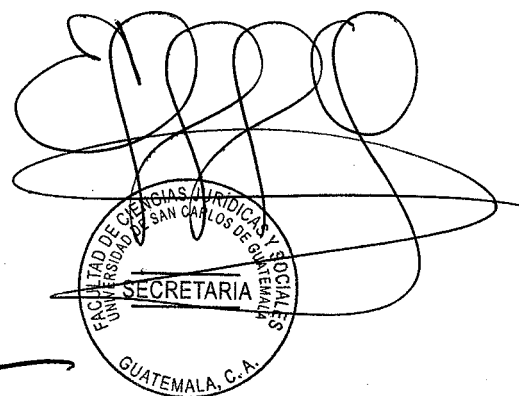
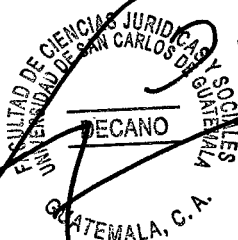
Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, siete de agosto de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante RUTH SOLANGE VIELMAN RODRIGUEZ, titulado EL DERECHO TRIBUTARIO COMO HERRAMIENTA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE IGUALDAD ECONÓMICA EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

A DIOS:

Por darme la vida y fortaleza para seguir adelante ante las adversidades, y permitirme culminar esta etapa de mi vida.

A MI MADRE:

Amada Ruth Rodríguez de Vielman (q.e.p.d) que aunque ya no estas con nosotros, fuiste un ejemplo de lucha, constancia y perseverancia, este logro es el resultado de su esfuerzo y dedicación puesto en mi persona, alentándome siempre para salir adelante. Más que mi madre, fuiste mi amiga, mi guía, y te he admirado y respetado por todo lo que nos distes, esta meta es un pequeño resultado de lo mucho que has cosechado.

A MIS HIJOS:

Agradezco a mis hijos, José Fioravanti, Paula María y María Natalia Massella Vielman, por el apoyo y comprensión que siempre me han brindado y por ser mi incentivo para alcanzar mis metas.

A MIS HERMANOS:

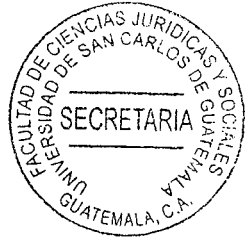
Mario Roberto y Edwin Rene Vielman Rodríguez por ser mis hermanos y amigos y que a lo largo de la vida y de mi carrera me han apoyado para que pueda cumplir mis metas, por ser ejemplo de lucha y superación, constate ante todas las situaciones de la vida.

A MIS AMIGOS:

Los que iniciamos esta etapa junta y los que en el transcurso de la carrera se fueron integrando con quienes hemos compartido momentos inigualables que quedaran en el más profundo recuerdo de nuestras vidas.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi Alma Mater por permitirme formarme en sus aulas, ser parte fundamental de mi formación académica y además brindarme una educación integral y profesional digna de representar.



PRESENTACIÓN

La investigación llevada a cabo fue de tipo cualitativo, a partir de ser una reflexión jurídica desde el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho social guatemalteco, siendo los sujetos las personas en condiciones de vulnerabilidad por encontrarse marginadas económicamente en Guatemala; mientras que el objeto de estudio fue la importancia del derecho tributario para la promoción de acciones reales orientadas hacia la inclusión económica de la población en condiciones de vulnerabilidad; La investigación se llevó a cabo en la ciudad capital de Guatemala durante los años 2018 al 2022.

El aporte realizado en la investigación se orienta a fundamentar jurídicamente que el Estado debe evitar que se continúe incumpliendo los derechos económicos, sociales y culturales de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad, para lo cual, el Congreso de la República, a través de la Comisión de Legislación y Asuntos Constitucionales y a partir de hacer uso de su poder redistributivo y de los fines de los impuestos, establecidos por el derecho tributario, debe reformar la Ley de Desarrollo Social, en la cual establezca el 50 % de lo recaudado a través de los impuestos, especialmente de los indirectos, deben asignarse a los programas gubernamentales que tengan acciones específicas para la inclusión económica de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad y que un 25% debe servir para las dependencias gubernamentales que sirven de apoyo en la promoción de la inclusión económica y social de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad.

HIPÓTESIS

La manera en que el Estado guatemalteco evita continuar incumpliendo los derechos económicos, sociales y culturales de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad, es que, a partir de hacer uso de su poder redistributivo y de los fines de los impuestos, establecidos por el derecho tributario, reforme la Ley de Desarrollo Social, en la cual establezca el 50 % de lo recaudado a través de los impuestos, especialmente de los indirectos, deben asignarse a los programas gubernamentales que tengan acciones específicas para promover la inclusión económica de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad y que un 25% debe servir para las dependencias gubernamentales que sirven de apoyo en la promoción de la inclusión económica y social de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego de haber realizado el trabajo de tesis, y someter a prueba la hipótesis, la misma fue validada, para lo cual se utilizó el método deductivo porque se estableció que para evitar el incumpliendo los derechos económicos, sociales y culturales de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad, el Congreso de la República de Guatemala, a través de la Comisión de Legislación y Asuntos Constitucionales, haciendo uso del poder redistributivo del Estado y de los fines de los impuestos, establecidos por el derecho tributario, debe reformar la Ley de Desarrollo Social, en la cual establezca el 50 % de lo recaudado a través de los impuestos, especialmente de los indirectos, deben asignarse a los programas gubernamentales que tengan acciones específicas para promover la inclusión económica de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad y que un 25% debe servir para las dependencias gubernamentales que sirven de apoyo en la promoción de la inclusión económica y social de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
 CAPÍTULO I	
1. Derecho tributario.....	1
1.1. Definición de derecho tributario.....	2
1.2. La potestad tributaria.....	4
1.3. Clases de tributo.....	8
1.4. Finalidad de los tributos.....	12
1.5. La relación jurídica tributaria.....	13
 CAPÍTULO II	
2. La desigualdad económica.....	17
2.1. Medición de la desigualdad.....	17
2.2. Disminución de la desigualdad.....	22
2.3. Desigualdad económica y derechos humanos.....	25
2.4. Desigualdad y pobreza.....	27
2.5. La desigualdad como barrera a la productividad.....	28
2.6. Efectos de la desigualdad económica.....	29
 CAPÍTULO III	
3. Estrategias para promover la igualdad económica.....	33
3.1. Igualdad y desarrollo social.....	33
3.2. Distribución funcional del ingreso.....	35
3.3. Protección social para la igualdad.....	35
3.4. Definición general de inclusión económica y social.....	38
3.5. Relación entre inclusión económica y cohesión social.....	39
3.6. Relación entre inclusión económica y comunidades sostenibles.....	42



CAPÍTULO IV

4. El derecho tributario como herramienta para la construcción de igualdad económica en Guatemala.....	49
4.1. Desigualdad socioeconómica en Guatemala.....	49
4.2. La exclusión educativa como causa principal de la exclusión económica.....	53
4.3. Políticas públicas a favor de la igualdad económica y social en Guatemala..	56
4.4. Legislación nacional favorable a la igualdad económica.....	60
4.5. Baja asignación del gasto público para la igualdad económica.....	62
4.6. El derecho tributario como herramienta para la construcción de igualdad económica en Guatemala.....	63
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	71

INTRODUCCIÓN

En Guatemala, pese a las contantes políticas, estrategias y definición de acciones públicas, orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de la población marginada y excluida económica y socialmente, continúa existiendo exclusión económica, la cual determina la exclusión social y cultural de la mayoría de la población, especialmente de la que se encuentra en situación de vulnerabilidad como las niñas, adolescentes y mujeres indígenas que habitan en el área rural y en las áreas urbanas en condiciones de precariedad, principalmente porque las acciones gubernamentales carecen de suficientes recursos económicos para alcanzar sus objetivos de incluir económicamente a esta población.

A partir de plantear esa problemática, se estableció como objetivo general, determinar los fundamentos jurídicos del derecho tributario, especialmente lo relativo al poder redistributivo del Estado; también se planteó explicar los aspectos doctrinarios y sociales que determinan la existencia de la desigualdad económica y su relación con los derechos humanos; Asimismo, se definió exponer los mecanismos existentes para promover la igualdad económica, especialmente los que se orientan hacia la redistribución de la riqueza social en función de integrar económicamente a los grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Ante la problemática definida, se planteó como hipótesis, la cual fue debidamente comprobada, que para evitar se continúe incumpliendo los derechos económicos, sociales y culturales de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad, el Congreso de la República de Guatemala, a través de la Comisión de Legislación y Asuntos Constitucionales, teniendo en cuenta el poder redistributivo del Estado y los fines de los impuestos, establecidos por el derecho tributario, debe reformar la Ley de Desarrollo Social, en la cual establezca el 50 % de lo recaudado a través de los impuestos, especialmente de los indirectos, deben asignarse a los programas gubernamentales que tengan acciones específicas para promover la inclusión

económica de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad y que un 25% debe servir para las dependencias gubernamentales que sirven de apoyo en la promoción de la inclusión económica y social de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad.

El informe final consta de cuatro capítulos: siendo el primero redactado en función del derecho tributario, su función e importancia, así como el poder redistributivo del Estado y los fines de los impuestos; el segundo, se orienta a describir la desigualdad económica, la relación entre esta y la pobreza, así como con los derechos humanos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Social y Culturales.

El tercer capítulo, se orientó a explicar las estrategias que doctrinariamente han expuesto los teóricos del desarrollo social, la manera en que se debe dar una distribución funcional del ingreso para impulsar la protección social para la igualdad y los elementos teóricos de la inclusión económica y social; mientras que en el cuarto capítulo, se explicó la importancia del derecho tributario como herramienta para construir la igualdad económica en Guatemala, la desigualdad económica que persiste en la actualidad en el país y que afecta a la mayoría de guatemaltecos, las políticas públicas orientadas hacia la inclusión económica y social en favor de las y los guatemaltecos marginados y en condiciones de vulnerabilidad, así como la propuesta de garantizar recursos económicos para cumplir con la inclusión económica.

Los métodos utilizados en la investigación fueron el deductivo, el analítico, así como el sintético; mientras que las técnicas de investigación que sirvieron para el acopio de la información requerida fueron la bibliográfica y la documental.

CAPÍTULO I

1. Derecho tributario

El Estado obtiene recursos o ingresos a través de su actividad financiera, para destinarlos al financiamiento de sus distintos objetivos, puesto que, a partir de definir el presupuesto de ingresos y egresos, puede conocer previamente la proyección de lo que esperar gastar y percibir anualmente, a partir de lo cual define la manera en que debe obtener los recursos para satisfacer los gastos previamente determinados y la aplicación de dichos ingresos a los gastos públicos.

La orientación que persiga esta actividad financiera dependerá del concepto que de ella se tenga por parte de la autoridad, orientación que a grandes rasgos será partidaria de la neutralidad o intervención del Estado en la economía de la nación; asimismo, determinará el alcance y contenido de la política fiscal, la que a su vez reúne al conjunto de decisiones que asume el Estado respecto a los ingresos y gastos públicos.

Estas decisiones se deben a que el Estado no sólo debe perseguir el financiamiento de los distintos gastos públicos, sino que además debe actuar o intervenir con el fin de obtener objetivos netamente económicos o sociales, buscando asegurar el bienestar social, incentivar la redistribución de la riqueza, el desarrollo de determinados sectores productivos o el pleno empleo, entre otros, lo cual convierte al al Estado en un importante agente económico dentro del país.

1.1. Definición de derecho tributario

La actividad financiera del Estado está regulada por normas jurídicas objetivas, existiendo para ella una rama del derecho que se denomina derecho financiero, el que se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan la recaudación, administración y erogación de los recursos económicos que obtiene y utiliza el Estado para hacer que funciones los entes públicos.

“Una de las etapas de esta actividad financiera del Estado lo es la obtención de ingresos o recursos, lo que se logra a través del establecimiento de los tributos y es precisamente el cuerpo normativo que regula esta actividad lo que se pasa a denominar derecho tributario, existiendo, entonces, entre este último y el derecho financiero una relación de especie a género. En base a lo anterior, se puede definir al derecho tributario como el conjunto de normas jurídicas que viene a regular el establecimiento de los tributos, los poderes, deberes y prohibiciones que los complementan”.¹

La definición expuesta evidencia las temáticas del derecho tributario, entre las cuales se encuentra el establecimiento del tributo, los poderes en virtud de los cuales se establecen, los deberes y prohibiciones que recaen esencialmente en los particulares con respecto al cumplimiento de las obligaciones tributarias; asimismo, se encuentran los principios generales que regulan la potestad tributaria del Estado y las normas especiales que se refieren a los distintos gravámenes establecidos legalmente.

¹ Massone Parodi, Pablo. **Derecho tributario**. Pág. 19.

Es decir que se puede entender que los tributos son la prestación pecuniaria exigible coactivamente por el Estado en virtud de leyes dictadas en ejercicio de su poder tributario, los cuales son prestaciones en dinero que el ente gubernamental, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines, por lo que se le considera una prestación obligatoria que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público.

“El tributo es una prestación en dinero, de modo que se excluyen las prestaciones personales o en especie a que eventualmente pueda estar obligado un sujeto a favor del Estado; el tributo es exigible forzosamente por el Estado, su cumplimiento no es voluntario, el sujeto obligado no puede negarse a su cumplimiento, y ello es así por cuanto es el Estado el acreedor o sujeto activo de la obligación tributaria siendo titular de la potestad tributaria en virtud de la cual el tributo se ha establecido”.²

La imposición o establecimiento de todo tributo se somete a un principio de legalidad, lo cual significa que su promulgación, publicación y aplicación no está sujeto a la discrecionalidad de la autoridad administrativa sino a reglas fijas, por ello se afirma que no existe un impuesto sin una ley previa que lo establezca, por la potestad soberana limitada por los derechos constitucionales de los obligados.

Los tributos recaen sobre una persona determinada, natural o jurídica; por lo que, a partir de la creación e imposición de los tributos surgirá un vínculo jurídico entre el fisco, como

² **Ibíd.** Pág. 20.

sujeto activo o acreedor de la obligación tributaria y un sujeto pasivo, genéricamente denominado contribuyente, que se encuentra obligado a una prestación pecuniaria a título de tributo.

Los tributos constituyen la fuente de recursos o financiamiento más importante con que cuenta el Estado, llegando a cubrir cerca del 70% a 80% del presupuesto nacional; se caracterizan, además, por su fácil recaudación y alto rendimiento; en cuanto a su finalidad, ellos, al igual que todos los recursos fiscales, están destinados en general tanto a cubrir las cargas públicas como a perseguir objetivos extrafiscales, sociales o económicos.

1.2. La potestad tributaria

La potestad tributaria se define como la facultad que el ordenamiento jurídico le reconoce al Estado para imponer, modificar o suprimir en virtud de una ley de obligaciones tributarias; es decir, que se trata de la facultad de establecer impuestos y tasas, como también deberes y prohibiciones de naturaleza tributaria; es, en otras palabras, el poder general del Estado aplicado a un sector determinado de la actividad estatal como es la imposición.

“La potestad tributaria es la facultad que tiene el Estado de crear unilateralmente tributos, cuyo pago será exigido a las personas sometidas a su competencia tributaria, es la capacidad potencial de obtener coactivamente prestaciones pecuniarias de los

individuos y de requerir el cumplimiento de los instrumentales necesarios para tal obtención, debido a que el Organismo Legislativo puede establecer impuestos o establecer prohibiciones de naturaleza fiscal; es decir, el poder de dictar normas jurídicas de las que nacen a cargo de determinados individuos o de determinadas categorías de individuos, la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario”.³

Entre las características de la potestad tributaria se encuentran que la misma es originaria, pues el Estado lo detenta o adquiere siempre de un modo originario, expresado en el principio de legalidad; la misma es irrenunciable, pues resulta imposible su abandono por parte del Estado, puesto que no podría subsistir por sí solo, por lo que para el ente estatal es obligatorio y permanente, a partir de lo cual sus autoridades no pueden renunciar a él; esta irrenunciabilidad de la potestad tributaria no involucra que se dicten leyes condonatorias de impuestos, ya que lo irrenunciable es el poder tributario, más no la recaudación que se logre con su aplicación.

La potestad tributaria es abstracta, puesto que siempre existe y se exterioriza a través de las leyes impositivas, pero si no lo ejerce, tampoco prescribe pues no significa que éste deje de existir; es decir, este poder no se extingue por el paso del tiempo, lo cual no significa que no sea prescriptible el derecho que tiene el Estado de exigir el cumplimiento de una obligación que nace y se impone en virtud de este poder, puesto que, si el Estado no requiere el cumplimiento de esta obligación dentro del plazo que el mismo marco legal le señale, ya no puede ejercer el derecho de requerir ese cumplimiento.

³ Villegas, Héctor. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. Pág. 11.

e) Es territorial: este poder se ejerce dentro de los límites del territorio del mismo Estado. Por esta razón, en todos los tributos que existen puede verificarse la concurrencia de un requisito de territorialidad.

Es de mencionar que existen límites a esa potestad tributaria del Estado, entre las cuales se encuentra la imposibilidad de gravar con tributos economías que se manifiestan o desarrollan fuera de sus fronteras y que no tienen ninguna vinculación territorial con él, por eso es que todas las leyes tributarias manifiestan como requisito del hecho gravado, la concurrencia de un factor territorial; de igual manera, la manifestación de este límite son los esfuerzos que realizan los distintos estados para evitar la doble tributación internacional por medio de tratados y convenios de integración.

También existen límites constitucionales; por ejemplo, el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula que: “Corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

a) El hecho generador de la relación tributaria; b) las exenciones; c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria; d) La base imponible y el tipo impositivo; e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y f) Las infracciones y sanciones tributarias”.

De igual manera, el segundo párrafo de este Artículo constitucional establece que: “Son nulas ipso jure las disposiciones, jerárquicamente inferiores a la ley, que contradigan o tergiversen las normas legales reguladoras de las bases de recaudación del tributo. Las disposiciones reglamentarias no podrán modificar dichas bases y se concretarán a normar lo relativo al cobro administrativo del tributo y establecer los procedimientos que faciliten su recaudación”.

Asimismo, el Artículo 243 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que: “El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago. Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuido al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición”.

Como se aprecia, la potestad tributaria del Estado tiene límites constitucionales, los cuales el ciudadano puede hacer que operen cuando alguna ley o reglamento va en contra de los principios tributarios constitucionales desde 1986 en Guatemala, utilizando para ello mecanismos legales como la inconstitucionalidad general de las leyes o bien inconstitucionalidad de la ley en casos concretos o, en su defecto, la acción constitucional de amparo, de acuerdo a las circunstancias de los actos contrarios a la Constitución Política de la República de Guatemala o la violación de los derechos reconocidos por la misma.

1.3. Clases de tributo

Teniendo en cuenta que los tributos son ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una administración pública a sus ciudadanos, se entiende que los mismos se exigen como consecuencia de la realización del presupuesto de hecho al que la ley vincula la obligación de contribuir, con el fin primordial de obtener ingresos para el sostenimiento de los gastos públicos.

“El tributo es una obligación pecuniaria, es decir, que se ha de satisfacer en dinero y no mediante otro tipo de bienes o servicios, la cual se encuentra establecida a favor de un ente público, por lo que nace por la realización de un presupuesto definido por una norma con rango de ley, en donde dicho presupuesto se denomina hecho imponible y demuestra o manifiesta riqueza o capacidad económica en aquel que lo realiza, a partir de su cumplimiento se genera un ingreso público que pasa a formar parte de recursos no privados, sino públicos; en consecuencia, tiene que aplicarse a la satisfacción de necesidades públicas”.⁴

Los tributos se clasifican en impuestos, contribuciones especiales y tasas, aunque todos tienen como finalidad obtener recursos de la población para sufragar los gastos del Estado, cada uno tiene su particularidad y afecta distintas realidades económicas de los ciudadanos, puesto que si se orientaran hacia el mismo hecho generador se contradice el principio que prohíbe la doble tributación.

⁴ *Ibíd.* Pág. 12.

Los impuestos son tributos exigidos sin contraprestación, cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente, por lo que el mismo es el tributo más sofisticado y más apto para incorporar determinados aspectos del principio de capacidad económica; asimismo, también es el tributo más utilizado y con más capacidad de recaudación.

Es decir que el impuesto se caracteriza porque la obligación de pago no se produce en atención a ningún tipo de actividad concreta por parte de la administración pública, sino por el mero hecho de que el sujeto ha demostrado capacidad económica con una situación o un comportamiento determinado, como por ejemplo obtener renta o gastarla, por lo que los impuestos pueden ser directos e indirectos, instantáneos o periódicos, así como objetivos y subjetivos.

“Los impuestos directos gravan manifestaciones directas de capacidad económica, siendo dos ejemplos claros la obtención de una renta y la titularidad de un patrimonio. Los impuestos indirectos gravan manifestaciones indirectas de capacidad económica, como el consumo o gasto. En determinados impuestos indirectos el sujeto que realiza el hecho imponible paga el impuesto, pero debe de repercutir a un tercero la carga tributaria”.⁵

Es de tener en cuenta que la titularidad de un patrimonio y la obtención de renta no dan a entender que se tenga riqueza, sino estas realidades económicas son riqueza en sí;

⁵ **Ibíd.** Pág. 13.

pero, en el caso del gasto, este simplemente da a entender que se tiene renta o patrimonio con los que hacer frente a él, cosa que no siempre sucede; en todo caso es de recordar que el hecho imponible es el presupuesto que al realizarse por un sujeto devenga el tributo; es decir, origina la obligación de tributar.

En el caso de los impuestos instantáneos o periódicos, el hecho imponible es instantáneo cuando su realización lo agota o lo termina, siendo que los hechos imponibles instantáneos dan lugar a impuestos instantáneos; sin embargo, en otros casos el hecho imponible es de tracto sucesivo; es decir, tiene vocación de indefinición o prolongación en el tiempo, de forma que su realización no sólo no lo agota, sino que viene a consolidarlo, por ejemplo, la obtención de renta por un sujeto.

Son impuestos objetivos los que no tienen en cuenta las circunstancias personales y familiares del sujeto para graduar la carga tributaria, mientras que son impuestos subjetivos los que sí las tienen en cuenta; por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado no suele tener en cuenta las circunstancias personales y familiares del pagador; sin embargo, el Impuesto Sobre la Renta, sí, pues no tributa igual una persona sin minusvalía o sin cargas familiares que una persona a la que sí le afectan dichas circunstancias.

Por aparte, se entiende que las contribuciones especiales son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas

o del establecimiento y ampliación de servicios públicos por la administración pública, por lo que la misma la devenga el Estado a partir de llevar a cabo una actividad concreta, tal como la realización de una obra pública o el establecimiento por primera vez de un servicio público; en estos casos, aunque se produce un beneficio para toda la sociedad, éste es mayor para los sujetos que tienen patrimonios, bienes, especialmente relacionados o cercanos al lugar de la obra o de establecimiento del servicio.

Las tasas son los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público o bien en la prestación de servicios o la realización de actividades que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o siendo de solicitud o recepción voluntaria no se presten o realicen por el sector privado, de forma que el sujeto tenga que solicitarlos de la Administración.

En la tasa también hay una actividad concreta del Estado, la cual consiste en dejar que se utilice de forma especial el dominio público por un sujeto, tal como permitir que se instalen sombrillas, mesas y sillas en una plaza pública por el titular de un establecimiento de hostelería o expedir un título que acredita frente a todos que se ha obtenido un nivel de cualificación profesional determinado, por lo que el destinatario suele ser un sujeto individualmente considerado, no una colectividad de personas; por lo que, para que se devengue una tasa es necesario que dicho servicio sea de solicitud o recepción obligatoria para el sujeto.

Cuando un sujeto ocupa o aprovecha el dominio público o demanda un servicio porque es necesario para él o tiene que solicitarlo a la administración pública, esta tiene una cierta situación de prevalencia sobre dicho sujeto, que se encuentra sujeto a ella; de acuerdo con esto lo que hace es calificar la contraprestación que conlleva la obligación de un pago al ente gubernamental.

1.4. Finalidad de los tributos

Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, sirven como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución Política de la República, por lo que los tributos están concebidos, de forma principal o fundamental, para obtener ingresos.

“Ahora bien, junto con la función de sostenimiento de los gasto públicos, pueden, en ocasiones, ser un instrumento de política económica en manos de las administraciones gubernamentales, que mediante ellos, incrementándolos o suavizándolos, pueden incidir en la actividad económica, ralentizándola o propiciando su incremento, y pueden discriminar a unos sujetos de otros; por ejemplo, otorgando beneficios fiscales a los sujetos que invierten o llevan a cabo conductas que se consideran deseables desde el punto de vista económico, puesto que los tributos están al servicio del logro de los fines establecidos en los ordenamientos constitucionales ”.⁶

⁶ Radovic Schoepen, Antonio. **La obligación tributaria**. Pág. 27.

Como se aprecia, la finalidad esencial de los tributos, es obtener ingresos públicos que permitan hacer frente a las necesidades generales; ahora bien, los tributos son también un potente instrumento para conseguir fines en paralelo al recaudatorio; puesto que, mediante el sistema tributario los poderes públicos pueden incidir en la economía; por ejemplo, incrementando las obligaciones tributarias de pago de los sujetos no sólo se recauda más, sino que se puede incidir en la actividad económica.

Los tributos pueden también ayudar a proteger otros fines constitucionales, como el derecho a la salud o a la integridad física y psicológica; por ejemplo, añadiéndose al precio de adquisición de un producto e incrementándolo en los casos en los que el consumo de dicho producto se estima que no es deseable.

1.5. La relación jurídica tributaria

Se entiende por relación jurídica tributaria el conjunto de obligaciones y deberes, derechos y potestades originados por la aplicación de los tributos, en donde, tanto el ente público como los obligados tributarios son titulares de derechos, facultades, obligaciones y deberes, puesto que de la misma pueden derivarse obligaciones materiales y formales para el obligado tributario y para la administración pública, así como sanciones tributarias al obligado en caso de incumplimiento.

De la relación jurídica tributaria surge el hecho imponible, el cual será la base de donde surgen las obligaciones tributarias materiales, entendiendo que aquel es el presupuesto

fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal; es decir, la obligación de pagar una cuota tributaria, puesto que es el presupuesto de hecho de la norma que considera que, quien lo realiza, demuestra capacidad económica, lo cual determina su obligación de ingresar un tributo.

El hecho imponible cumple determinadas funciones, tales como determina el origen de la obligación tributaria principal, porque en su seno incorpora una manifestación de capacidad económica; de igual manera es el elemento identificador del tributo, por lo que es común que las distintas figuras impositivas o incluso tributarias, en general, se definan mencionando su hecho imponible.

“El hecho imponible presenta varias facetas o, por decirlo de otra forma, de su análisis se desprende la diferenciación de varios elementos, tales como el elemento objetivo que hace referencia a un hecho, uno subjetivo referido a la relación del hecho con un sujeto de características determinadas o en una situación determinada, en donde, el hecho imponible es la titularidad de un patrimonio por una persona física; el aspecto objetivo es la titularidad del patrimonio, el subjetivo hace referencia a la conexión de ese patrimonio con una persona física, de forma que si el titular es una persona jurídica el hecho imponible no se produce y el impuesto no se devenga”.⁷

Es importante destacar que el elemento objetivo puede presentar aspectos materiales, espaciales, cuantitativos y temporales; siendo que el primero viene a coincidir con la

⁷Ibíd. Pág. 28.

riqueza o manifestación de capacidad económica incorporada al hecho imponible; por ejemplo, en los impuestos que gravan la obtención de renta, la propia renta; el aspecto espacial se refiere al lugar de realización del hecho imponible.

En el caso del aspecto cuantitativo, este indica la medida, el grado o la intensidad con que se realiza el hecho imponible, por lo que el mismo no se da en todos los tributos, pues en ocasiones la ley define un hecho imponible sin cuantificarlo; por ejemplo, la obtención de una licencia, por lo que, definido el hecho imponible, la ley determina la cuota tributaria a ingresar, que es la misma en todos los casos, por lo que estos hechos imponibles dan lugar a tributos denominados fijos.

En otras ocasiones, el hecho imponible es susceptible de cuantificación a partir que la ley determina que según esa cuantificación la cantidad a ingresar será diferente en cada ocasión; en estos casos, el tributo, que se denomina variable, define unos elementos de cuantificación de la cantidad a ingresar que son distintos y arrojan resultados distintos en cada liquidación.

El aspecto temporal del aspecto objetivo de los impuestos se refiere al momento de realización del hecho imponible; esta distinción se da porque el hecho imponible es distinto desde el punto de vista de esta temporalidad en unos y otros, por lo que el elemento temporal está íntimamente relacionado con el devengo, pues en el momento en que el elemento temporal se entiende producido el tributo se devenga; es decir, nace la obligación de tributar.

Es importante destacar que en los impuestos existe una obligación tributaria principal la cual tiene por objeto el pago de la cuota tributaria, la cual es la cantidad que se paga, precisamente, en concepto de tributo, por haber realizado un presupuesto que implica capacidad económica, por lo que la misma tiene como características que la misma nace por la voluntad de la ley, por lo que es una obligación de derecho público; asimismo, es una obligación de dar.

El surgimiento de la obligación tributaria se produce por voluntad de la ley; es decir, por la realización del hecho imponible o presupuestos de hecho previsto en la ley, que hace que se produzca la existencia de la obligación de pagar un tributo, por lo que no es fruto de un acuerdo o un contrato, debido a que sólo la ley es capaz de hacer nacer esta obligación que, por otra parte, es independiente de las voluntades que manifiesten los sujetos; además, debido a su carácter, la ley no sólo impone el nacimiento de la obligación, sino que establece todo su régimen jurídico.

Asimismo, la obligación tributaria principal tutela intereses de carácter público, no de relación entre particulares, por lo que las situaciones del ente público y de los sujetos obligados no son iguales y sus relaciones no se dan en un plano de igualdad, a partir de que el ente público tiene una serie de prerrogativas, facultades y potestades que no se atribuyen a los obligados tributarios.

CAPÍTULO II

2. La desigualdad económica

La desigualdad económica se refiere a la manera en que se distribuyen los activos, el bienestar o los ingresos entre la población; es decir, es la dispersión que existe en la distribución de ingreso, consumo o algún otro indicador de bienestar, por lo que no debe confundirse a la desigualdad con la pobreza, pues la primera hace referencia a la variación de los estándares de vida de la población, independientemente de si dicha población está o no en pobreza, por lo que puede existir desigualdad sin pobreza, y pobreza sin desigualdad.

2.1. Medición de la desigualdad

Existen diferentes medidas de desigualdad, entre las que destacan el coeficiente de Gini y las medidas de extremos, siendo el primero la medida más común de desigualdad, pues mide el nivel de concentración que existe en la distribución de los ingresos en la población a partir de valores entre 0 y 1, en donde un Gini de 1 se refiere a una población en la que todos los ingresos los concentra una sola persona; un Gini de 0 se refiere a una población en la que los ingresos son totalmente iguales entre todos sus miembros.

“El Gini es la medida resumen de la curva de Lorenz, la cual ordena a la población de forma ascendente en función de su ingreso y muestra el porcentaje que se va

acumulando de los ingresos de la población en este orden; es decir, muestra cuántos ingresos acumula el 10% de la población más pobre, cuántos acumula el 20% de la población más pobre y así sucesivamente hasta llegar al 100% de la población. Entre más se acerque la curva de Lorenz a la línea de 45° grados la desigualdad se reduce, pues el porcentaje acumulado de ingresos de las personas aumenta constante y proporcionalmente, pues en ese escenario tendrían el mismo ingreso”.⁸

En la realidad, los valores del Gini nunca son cero o uno, por eso también existen otras medidas de desigualdad por extremos, las cuales, a diferencia de aquel, tratan de identificar la proporción de la riqueza total la concentran los que más tienen o los que menos tienen, porque la desigualdad en el extremo superior se mide al dividir el ingreso promedio de los más ricos entre el ingreso promedio del total de la población; si este número crece, la desigualdad es mayor porque más amplia es la brecha entre el ingreso de los ricos y el ingreso del total de la población.

En el caso de la desigualdad del extremo inferior, esta se mide al dividir el ingreso promedio del total de la población entre el ingreso promedio de los que menos tienen, porque si este número crece, los ingresos de los más pobres se alejan de los ingresos promedio; es decir, crece la desigualdad.

“La mayor crítica que existe al Gini y a las medidas de desigualdad por extremos es que no pueden capturar plenamente la desigualdad porque se hacen a partir de datos de

⁸ Abeles, Martín. **La desigualdad económica y social**. Pág. 33.

ingresos provenientes de encuestas. Las encuestas son problemáticas porque los más ricos tienden a subreportar sus ingresos o porque no son capturados en las muestras por ser un grupo demasiado pequeño”.⁹

Con relación a los ingresos laborales, los mismos tienen una dispersión en la distribución de los mismos a partir de aspectos como el cambio tecnológico, si éste beneficia sólo a ciertos tipos de trabajadores, debido a que los ingresos se vuelven más desiguales, lo cual crea una brecha entre los trabajadores que pueden adoptar nuevas tecnologías para ser más productivos y aquellos que no.

También es importante tener en cuenta que la adopción de nuevas tecnologías disminuye la demanda por trabajadores que puedan ser sustituidos por computadoras, aumentando con ello los ingresos de los trabajadores que pueden realizar labores abstractas y creativas que son difíciles de remplazar con tecnología, por lo que se considera que la globalización aumenta la desigualdad al influir en la demanda por cierto tipo de trabajadores.

Desde otra perspectiva, se puede contribuir a la desigualdad en el ramo laboral, a partir de la dispersión en el nivel de protección entre trabajadores permanentes y eventuales o contratados por períodos determinados de tiempo; de hecho, en promedio, los empleados temporales ganan menos que los trabajadores permanentes, aún si poseen características similares en educación, edad, género y horas trabajadas; lo mismo

⁹ **Ibíd.** Pág. 34.

sucede con los salarios mínimos, los cuales tienden a aumentar la brecha de ingresos entre trabajadores y por lo tanto la desigualdad.

“La desigualdad desincentiva el crecimiento económico futuro. Un estudio, con datos de 31 países de la OCDE de 1970 a 2010, mostró que una disminución de 0.01 en el Gini aumenta la tasa de crecimiento promedio poco más de 0.1 puntos porcentuales por año. En 25 años este efecto acumula una ganancia en el PIB de 3%. La evidencia más reciente apunta que la desigualdad afecta el crecimiento principalmente porque impide que los que menos tienen inviertan eficientemente en su educación”.¹⁰

Como se aprecia, de acuerdo a esta teoría, la presencia de imperfecciones en el mercado, asociada a costos por el incumplimiento de contratos, entre otros, provoca que individuos de bajos recursos en sociedades desiguales no puedan invertir en proyectos rentables, tales como la educación, lo cual da como resultado una subinversión en el capital humano, tanto en calidad como en cantidad, lo cual obstaculiza las oportunidades de educación y movilidad social para los individuos marginados.

Existen mecanismos por los cuales la desigualdad reduce el crecimiento, tal como la política fiscal, pues cuando la desigualdad es muy alta, los votantes demandan mayores impuestos y regulaciones. Esta demanda reduce la estabilidad del gobierno y crea un ambiente de incertidumbre. El resultado es una disminución en la actividad económica y una disminución en los incentivos para invertir.

¹⁰ **Ibíd**, Pág. 35.

Se encuentra asimismo, que la volatilidad e inestabilidad en el mercado afectan los patrones de consumo y endeudamiento de los hogares, dado que los pobres destinan una mayor parte de su ingreso al consumo que al ahorro, por lo que al disminuir la participación de los ingresos de los pobres en los ingresos nacionales disminuye el consumo, ante lo cual, las políticas económicas y el sector financiero buscan frenar la reducción en el consumo a través de facilidades crediticias e innovaciones financieras, teniendo como resultado que los hogares de bajos y medianos ingresos con deudas insostenibles, que en conjunto perturban el sistema financiero.

Se puede considerar que entre mayor es la desigualdad, los ricos tienen oportunidades de recurrir a la corrupción debido a la capacidad económica que tienen, la cual le sirve para llegar a un precio en donde el servidor público puede aceptar realizar acciones u omisiones que le favorezcan al corruptor, porque los pobres tienen menos herramientas para monitorear y pedir cuentas al gobierno, así como a los ricos; incluso, es probable que la corrupción acentúe la desigualdad existente generando círculos viciosos.

De igual manera, un incremento en la desigualdad reduce el consumo y por consiguiente la demanda agregada, a partir de lo cual el crecimiento económico es frenado al no poder adoptar nuevas tecnologías que dependen de la existencia de una cantidad mínima de demanda agregada; sin embargo, a pesar de los múltiples canales por los cuales se ha argumentado que la desigualdad impide el crecimiento, también se puede suponer que la desigualdad tiene un efecto positivo en el crecimiento económico, puesto que puede proveer incentivos para invertir y emprender proyectos con tasas de retorno altas.

Es decir que, sin desigualdad no existirían incentivos para invertir y emprender, ante lo cual, no se presentaría posibilidad de innovación tecnológica que fomente la productividad y el crecimiento económico; asimismo, se debe señalar que modificar la distribución del ingreso, ya sea hacia más igualdad o más desigualdad, está asociado con efecto negativo sobre el crecimiento económico en el siguiente año e incluso períodos de gobiernos, puesto que los inversores no retornarán a las prácticas de invertir frente a un gobierno que promueva la distribución del ingreso por decreto.

2.2. Disminución de la desigualdad

A grandes rasgos existen dos estrategias para disminuir la desigualdad, siendo una redistributiva y la otra predistributiva; la primera se refiere a todas las medidas que reasignan recursos desde los que tienen mayores ingresos y riqueza hacia aquellos que tienen menos, como por ejemplo los impuestos y las transferencias gubernamentales; mientras que la segunda, se define como todo el conjunto de políticas que tienen como objetivos disminuir la desigualdad previa al pago de impuestos y a la asignación de transferencias, y en definitiva, a la aparición de la desigualdad.

“El aumento en la concentración de la riqueza evidenciada alrededor del mundo ha renovado el interés en la discusión sobre las maneras en las que riqueza puede tributar de manera más progresiva. Aumentos moderados en las tasas impositivas sobre las que tributa la riqueza pueden producir ingresos fiscales sustanciales, contribuyendo a repartir mejor los recursos y disminuyendo los riesgos de una concentración extrema, como el

surgimiento de los monopolios o los riesgos de captura política por intereses económicos, por eso es que la mayoría de los países del mundo ya poseen alguna clase de impuesto a la riqueza en la forma de impuestos a la propiedad y a la herencia”.¹¹

Aun cuando existe el argumento de que la tributación distorsiona los incentivos económicos y conduce a un menor crecimiento, la evidencia muestra que en Europa y Estados Unidos, los períodos con aumentos de impuestos y más progresividad impositiva impulsaron el crecimiento y el empleo.

En el caso de la predistribución, se encuentra que las medidas de redistribución implementadas hasta el momento alrededor del mundo en la práctica tienen un efecto limitado en la desigualdad, puesto que existen regiones extremadamente desiguales antes de impuestos y transferencias, tal el caso de América Latina y el Caribe, quienes continúan siendo extremadamente desiguales después de impuestos y transferencias.

El impacto de las políticas redistributivas puede ser menos visible en el corto plazo que el impacto de redistribución, pero la gran variación de la desigualdad de ingresos antes de impuestos entre países en etapas similares del desarrollo económico muestra que la distribución previa es de vital importancia en el control de la desigualdad.

Además, existe un efecto de complementariedad esos enfoques, pues en las regiones donde los niveles de desigualdad determinados por el mercado son relativamente bajos,

¹¹ Alaminos, Antonio. **La medición del desarrollo social**. Pág. 24.

o equivalentemente, donde la distribución previa es relativamente equitativa, tienden a existir más fuerzas sociales empujando para una mayor redistribución posterior; en cambio, cuando el marco institucional y político hace poco para reducir la desigualdad de base, también hay menos mecanismos para reducir la desigualdad después de ya materializada.

“Las diferencias en desigualdad después de impuestos están principalmente explicadas por las diferencias en desigualdad antes de impuestos. De ahí la importancia de la predistribución. Para reducir las desigualdades en el largo plazo se hacen necesarias políticas estructurales de acceso al capital humano y físico que aborden las primeras etapas del desarrollo infantil, el acceso universal a educación de calidad y cobertura de salud; de igual manera, se deben impulsar mejoras de infraestructura especialmente en zonas rurales, así como un acceso más amplio a la tecnología, la educación financiera y políticas eficaces, así como otras medidas para promover la igualdad de género”.¹²

Es para las mejoras en infraestructura y las políticas sociales que se plantea ampliar el acceso y la calidad de la educación como claves superar la desigualdad y en promover el crecimiento de largo plazo; asimismo, una mejor salud conduce a más empleo, mayor productividad y más asistencia a la escuela, mejorando la igualdad de oportunidades y ayudando a cerrar las brechas de ingreso, puesto que está demostrado que enfermedades y condiciones de salud imprevistas puede llevar a la pobreza rápidamente a muchas familias.

¹² **Ibíd**, Pág. 25.

“Con una baja recaudación de tributos, muchos países en vías de desarrollo y emergentes se ven enfrentados a la disyuntiva de financiar transferencias redistributivas directas para reducir la pobreza y la desigualdad en el corto plazo, o financiar mejoras en educación y salud con impactos estructurales duraderos, puesto que, para apoyar la recuperación en el corto plazo las transferencias sociales deben ser canalizadas a los grupos que han sido más afectados por la desigualdad económica; es decir, mujeres, trabajadores poco calificados, trabajadores del sector informal urbano y pequeñas empresas, evitando así que la desigualdad se perpetúe y tengan un efecto ampliado”.¹³

De igual manera se considera que una medida que puede ayudar a reducir tanto las inequidades de ingreso actuales como las inequidades de capital humano, son los programas de transferencias de dinero condicionadas a la asistencia a escuelas o a chequeos nutricionales y de salud en clínicas, así como el refuerzo educacional de los grupos más vulnerables, por lo que es fundamental limitar los efectos negativos en el crecimiento económico y la desigualdad de los años venideros.

2.3. Desigualdad económica y derechos humanos

La desigualdad económica afecta a menudo al disfrute de determinados derechos civiles y políticos o sociales, económicos y culturales, así como al principio de no discriminación consagrado en todos los tratados internacionales de derechos humanos, los cuales le imponen a los estados obligaciones jurídicas en relación con el tratamiento de las

¹³ **Ibíd.** Pág. 26

desigualdades económicas que afectan al disfrute de los derechos humanos y proporciona orientaciones efectivas para reducirlas; en particular, la de otorgar prioridad a las respuestas de política en esa esfera, por lo que los mecanismos de derechos humanos han prestado creciente atención a la relación entre desigualdad económica y los derechos humanos.

Además, en los últimos tiempos se ha llegado a tener un mayor entendimiento de los efectos negativos que tiene en el desarrollo social el aumento de la desigualdad económica, lo cual ha llevado a los estados democráticos a fijar la reducción de la desigualdad en y entre los países, que abarca no sólo la promoción de la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión, situación económica u otra condición, sino también la adopción de políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, que permitan lograr progresivamente una mayor igualdad.

Aun con la voluntad formal de los estados democráticos, hay un aspecto concreto de la desigualdad que se ha pasado a menudo por alto, como es el de las relaciones entre , desigualdad económica, crisis financieras y derechos humanos, especialmente a partir de que las crisis financieras y los programas de ajuste adoptados para hacerles frente, no sólo entorpecen el desempeño económico general de los países, sino que en muchos casos también aumentan la desigualdad y repercuten negativamente en los resultados socioeconómicos, afectando en particular a los sectores vulnerables de la población, los cuales ven ampliada la desigualdad frente a los demás grupos sociales.

2.4. Desigualdad y pobreza

La desigualdad y la pobreza están íntimamente ligadas, pero durante décadas los organismos multilaterales, los gobiernos e incluso las agencias de cooperación han priorizado el crecimiento económico y la lucha contra la pobreza como objetivos de sus debates y políticas, dejando de lado la desigualdad, en consecuencia, las medidas para combatir la desigualdad no han sido suficientes.

Hablar de desigualdad y actuar con rapidez para combatirla es absolutamente necesario para enfrentar la pobreza y construir un futuro más justo, donde mujeres y hombres disfruten en igualdad todos sus derechos, puesto que la desigualdad amenaza la reducción de la pobreza y no sólo es lesiva para las personas más pobres, sino que también para el conjunto de la sociedad, lo cual significa que los individuos enfrentan opciones de vida totalmente diferentes al nacer, y es específicamente nociva para el potencial de crecimiento general de la sociedad.

La existencia de mayores niveles de inequidad ya sea en el ingreso u otras dimensiones de bienestar, significa más pobreza; asimismo, supone que el desarrollo ejercerá un menor efecto dinámico, a menos que se realice una redistribución significativa; asimismo, la desigualdad puede desacelerar el proceso general de desarrollo, puesto que la misma se considera como un posible freno para el desarrollo, por motivos como que esta significa perder oportunidades de educación y de inversión para la economía; por lo que la desigualdad de oportunidades resulta particularmente inaceptable en términos éticos.

2.5. La desigualdad como barrera a la productividad

Las desigualdades de acceso a la educación y la salud, al reducir las capacidades y las oportunidades, comprometen la innovación y los aumentos de productividad, debido a que cuando una persona abandona sus estudios antes de terminar la educación primaria o secundaria, su potencial productivo se resiente por el resto de su vida activa, debido a que la magnitud de esta pérdida es muy elevada a lo largo del tiempo.

El costo para la sociedad no se agota en la pérdida futura de ingresos de la persona que no continúa sus estudios, ya que hay externalidades positivas asociadas a la interacción entre personas con alto nivel de educación; en otras palabras, el beneficio social de la inversión en educación va más allá del beneficio privado, puesto que cuando la desigualdad impide el acceso a la educación, sus efectos no son localizados, sino que afectan al conjunto del sistema económico.

En sociedades muy desiguales, la decisión de abandonar en forma temprana los estudios no refleja únicamente diferencias de talento o esfuerzo, sino también menores oportunidades de acceso a la educación; por lo que la correlación entre el nivel educativo alcanzado por padres e hijos a lo largo de varias generaciones es una expresión de esa desigualdad, porque es mucho más alta en economías desiguales, como las de América Latina y el Caribe, que en sociedades más igualitarias, porque si la sociedad ofreciera las mismas oportunidades de acceso a la educación en el punto de partida, no habría motivos para esta correlación.

“Aun cuando todas las personas tuvieran igualdad de acceso a las capacidades al comienzo de la vida, la discriminación afectaría sus expectativas de oportunidades laborales. En sociedades marcadas por la discriminación por sexo o condición étnica, las personas discriminadas saben que enfrentarán un techo en su carrera o que, por lo menos, estarán en desventaja frente a sus pares de otro sexo o condición étnico-racial”.¹⁴

2.6. Efectos de la desigualdad económica

La desigualdad también tiene una expresión territorial, ya que la pobreza o los bajos niveles de desarrollo se concentran en ciertas áreas, en donde las ciudades, como parte de esta dinámica territorial, tiende a concentrar espacialmente el desarrollo y a generar polarizaciones, tanto en las propias ciudades como en su relación con el mundo rural, las cuales son áreas donde se concentra el subdesarrollo y la desigualdad económica; por otra parte, la infraestructura existente y los patrones de inversión en esa infraestructura consolidan y reproducen las desigualdades territoriales.

Los sectores de menores recursos son los que sufren en mayor medida las consecuencias negativas de la contaminación en zonas urbanas y los campesinos pobres, los que deben trabajar en los ecosistemas rurales más degradados, por lo que serían los más interesados en discutir los límites del modelo económico actual y las bases de un nuevo modelo productivo que reconozca la función de los recursos naturales como base de la sustentación ecosistémica de los procesos económicos.

¹⁴ Neef, Manfredo. **Desarrollo a escala humana**. Pág. 67.

Esta realidad territorial se manifiesta y consolida en las disparidades regionales debido a los patrones predominantes de la inversión en infraestructura, la cual mantiene, en general, su marca de origen como modelo bananero y minero, ya que nació para llevar la producción minera y agrícola a los puertos para su exportación, al extremo que los nodos de infraestructura aún están articulados con la explotación y exportación de los recursos naturales extractivos.

“En algunos hogares de bajos ingresos, el acceso al agua o al saneamiento se da mediante soluciones tecnológicas que no aseguran una calidad comparable a la de los hogares de mayores ingresos; además, ese acceso, en el caso del agua, es muchas veces intermitente y está sujeto a interrupciones ocasionadas por sequías u otras razones. Las brechas en la provisión de servicios se asocian a la persistencia de tugurios, cuyos habitantes frecuentemente deben afrontar mayores riesgos por la exposición a enfermedades contagiosas, contaminación ambiental y desastres naturales”.¹⁵

Es esta asimetría territorial que permite establecer que la interacción centro y periferia se refleja, en muchos casos, en una dinámica asimétrica entre el campo y la ciudad, en problemas de concentración de la pobreza en ciertas áreas urbanas y en la ausencia, en muchas de esas áreas, de los bienes y servicios que el Estado debería proveer, encontrándose que existe una pobreza por ingresos, por privación medios para satisfacer las necesidades básicas y otra por discapacidad, las cuales conllevan el fomento de la desigualdad económica de la población que tiene una de estas tres pobreza.

¹⁵ **Ibíd.** Pág. 68.

Asimismo, la desigualdad no solo tiene consecuencias económicas, sino también políticas, sociales y culturales, sino que tiende a reproducir sociedades fragmentadas, con baja interacción social, limitada confianza recíproca, débil sentido de pertenencia, acotada percepción de proyectos comunes y poca propensión a la colaboración y a la valoración y defensa de los bienes públicos, lo cual se manifiesta en diversos ámbitos de las relaciones sociales, como el de la violencia y el respaldo a la democracia, que reflejan el poder de disgregación de las instituciones excluyentes en la sociedad.

Las desigualdades económicas se entrecruzan y se potencian con las desigualdades de género, étnicas, territoriales y aquellas relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida, así como con dimensiones como la discapacidad, el estatus migratorio y la orientación sexual y la identidad de género; estas desigualdades sociales se manifiestan en distintos ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos, tales como el trabajo, la protección social y los cuidados, la educación, la salud y nutrición, los servicios básicos, las tecnologías de información y comunicación, la seguridad ciudadana, la participación y la toma de decisiones.

A esta confluencia de formas de exclusión se les denomina matriz de la desigualdad social, porque sus raíces económicas y socioculturales se vinculan por medio de instituciones excluyentes; es decir que, la matriz de desigualdad se origina en la heterogeneidad estructural de los sistemas productivos y de ahí se transmite a toda la sociedad; asimismo, la desigualdad se sostiene en una cultura del privilegio que se ha perpetuado a lo largo de la historia por medio de arreglos institucionales que la favorecen.

Como se aprecia, son múltiples los ámbitos donde factores estructurales e institucionales concurren para perpetuar o reproducir la desigualdad, tales como la fiscalidad, la apropiación de rentas de los recursos naturales, el bloqueo a regulaciones y políticas redistributivas, la segregación territorial y la dotación de infraestructura, la segmentación de la calidad de la vida urbana, los costos que las poblaciones pagan por la degradación ambiental, las rigideces de la movilidad social intergeneracional o la segregación de capacidades y acceso al bienestar según factores adscriptivos o de origen.

CAPÍTULO III

3. Estrategias para promover la igualdad económica

La igualdad es un valor intrínseco que fija los umbrales mínimos de bienestar individual y social, a partir de lo cual la promoción del desarrollo se encuentra orientado por los derechos, debido a que busca compatibilizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso al bienestar por parte de toda la población, a través del pleno ejercicio de las libertades individuales.

3.1. Igualdad y desarrollo social

Teniendo en cuenta la relación entre igualdad y desarrollo social, se trata de establecer que para avanzar hacia una mayor igualdad se requieren en particular políticas públicas de desarrollo social inclusivo y sostenible que promuevan la protección social universal, integral y sostenible, así como el trabajo decente y los servicios sociales de calidad, objetivos que deben ser políticas de Estado, más que de gobierno, para tener una fuerte institucionalidad y sostenibilidad financiera que permita lograrlos.

“La desigualdad no sólo atenta contra los derechos, sino que es ineficiente, a partir de lo cual, se debe avanzar por un camino de mayor igualdad es condición necesaria para acelerar el crecimiento económico, el desarrollo y la sostenibilidad, puesto que los rezagos sociales inciden negativamente en la productividad, la fiscalidad, la

sostenibilidad ambiental y la sociedad del conocimiento, propuesta sobre el desarrollo que está directamente relacionada con la agenda de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, para el desarrollo sostenible, en donde se expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, a partir de colocar a las personas en la base de las ideas de desarrollo sostenible.

En la dimensión social para el desarrollo sostenible, se reconocen varios medios comunicantes entre las distintas organizaciones mundiales que velan por el desarrollo igualdad, en particular con aquellas enfocadas en la lucha contra la desigualdad y en la protección social como política clave para el desarrollo inclusivo y sostenible.

“De hecho, los objetivos de desarrollo sostenible incluyen uno específico sobre la desigualdad, en el cual se plantea reducir la desigualdad en los países y entre ellos, para lo cual, establecieron metas que mencionan explícitamente la protección social como política esencial para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y contribuir a la igualdad de género. En un marco en el que la igualdad es el horizonte estratégico del desarrollo inclusivo, las propuestas de política social adquieren mayor importancia y su foco se amplía de la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, a la reducción de las múltiples dimensiones de la desigualdad”.¹⁶

Estas propuestas de objetivos para la promoción de la igualdad, se suceden en un contexto en el que las políticas sociales de los estados deben enfrentarse a grandes

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 28.

tendencias, como el envejecimiento poblacional, los cambios en el mundo del trabajo, la mayor frecuencia de los desastres relacionados con fenómenos naturales, entre otros elementos que exacerban las desigualdades, así como el malestar social, contexto en donde el llamado a construir sistemas universales, integrales y sostenibles de protección social se hace más urgente que nunca.

3.2. Distribución funcional del ingreso

Además de las acciones relacionadas con la distribución de ingresos a nivel de hogares, debe de considerarse la distribución entre agentes del proceso productivo; es decir, la forma en que los ingresos generados en el proceso productivo son apropiados entre el capital y el trabajo, lo cual se mide, con base en las cuentas nacionales, así como con la distribución funcional del ingreso, que corresponde a la masa salarial como porcentaje del producto interno bruto; sin embargo, no debe perderse de vista que la medición de la participación salarial excluye el trabajo por cuenta propia, que son una gran proporción del empleo en las regiones con atraso económico.

3.3. Protección social para la igualdad

A fin de avanzar hacia el cierre de las brechas económicas y promover la inclusión social y laboral de toda la población, es necesario un nuevo estilo de desarrollo, que transforme profundamente la forma de producir, distribuir y consumir en sociedad, contando para ello con un conjunto de instituciones y políticas requeridas para la conformación de

sistemas sostenibles de protección social, lo cual constituye una pieza clave para el logro de mayores niveles de igualdad y bienestar y la erradicación de la pobreza, teniendo en cuenta que la protección social universal, formulada desde un enfoque de derechos, se vincula de distintas maneras a la promoción de la igualdad.

Estas transformaciones del modelo económico, se orienta hacia la reducción de no hacer frente a riesgos imprevistos; asimismo, propicia la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a aquellos más vulnerables ante los riesgos y limita la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al evitar que las familias hipotequen a futuro activos clave para el desarrollo humano, como la salud, la educación y el empleo decente.

“Un sistema de protección social universal se compone de los pilares contributivo, no contributivo y de regulación del mercado de trabajo, que deberían estar interconectados entre sí, a los que recientemente se ha propuesto agregar el de cuidado, pues cumple con proteger y asegurar el ingreso de la población, identificar la demanda, garantizar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente.

La universalidad hace referencia a que los sistemas de protección social deberían incluir a quienes se encuentran en una situación de pobreza y requieren de garantías de ingreso, así como a quienes, sin ser pobres, son vulnerables y demandan políticas de aseguramiento continuo y a quienes evidencian una mayor capacidad autónoma, pero reconocen en la garantía de protección una base común para la ciudadanía social.

“Al estar garantizada para todas y todos, la protección social universal establece un marco en que las personas no son sólo consumidoras y demandantes de servicios, sino agentes titulares y sujetos de derechos. A su vez, la integralidad se refiere a la capacidad de los sistemas de protección social de ofrecer un conjunto de políticas, planes y programas de protección social que respondan a las múltiples demandas y necesidades en materia de desarrollo social por parte de individuos, familias y comunidades”.¹⁷

Se trata, entonces, que por un lado, la integralidad de la oferta se refiere a la coordinación tanto de los distintos sectores de la política social, así como entre los diferentes niveles administrativos de gobierno, desde el nivel central hasta los municipios, pasando por estados, regiones o departamentos; por otro lado, la integralidad de la demanda se refiere a la articulación de prestaciones y servicios diferenciados a lo largo del ciclo de vida para satisfacer las distintas necesidades de protección social de diversos grupos de población, definidos según su área de residencia, nivel de ingreso, actividad o tipo de inserción laboral, entre otros factores.

De igual manera, la sostenibilidad es un concepto amplio que incorpora la cobertura poblacional adecuada, suficiencia de las prestaciones sociales y sostenibilidad financiera, por lo que, para encontrar el equilibrio entre estos tres aspectos, sin que ninguno ponga en riesgo a los demás, es fundamental asegurar una senda de sostenibilidad; no es suficiente, por lo tanto, para que la protección social sea sostenible a largo plazo y con la misma finalidad con que se generó.

¹⁷ **Ibíd.** Pág. 29.

3.4. Definición general de inclusión económica y social

La inclusión social se encuentra relacionada con la dinámica propia de las sociedades que promueven la participación activa, efectiva, plena, libre de los individuos, grupos sociales y comunidades que la integran, debido a que esta participación le confiere poder a los grupos sociales muchas veces divididos en función de la distribución geográfica para la toma de decisiones y, consecuentemente, para la utilización correspondiente del poder en función de sus necesidades, recursos y aspiraciones.

Esta dinámica propia de las sociedades puede garantizar de mejor manera el respeto a elementos culturales y de derechos humanos; es decir, que un rasgo que se encuentra en esencia de la inclusión social es la efectiva participación de los ciudadanos a partir del ejercicio de su la ciudadanía, la cual se entiende como la práctica de los derechos y deberes ciudadanos, sociales, en colectividad; es más, la propia ciudadanía, como un sentido de pertenencia social es un rasgo de la inclusión social.

“El concepto básico en lo social y político que sirve de apoyo y se corresponda con los fundamentos del desarrollo humano en su integridad, en función del uso sostenido de recursos naturales renovables y la apropiada utilización de la tecnología, es la inclusión social, debido a que aspectos centrales de la misma se refieren a condiciones de vida en las cuales se aumentan las capacidades de las personas, se incrementan sus oportunidades, especialmente vía el empleo, así como el ejercicio de la ciudadanía”.¹⁸

¹⁸ Chirot, David. **Integración y cambio social**. Pág. 32.

Como se aprecia, la inclusión social está relacionada con la capacidad de las personas en poder tener la oportunidad concreta para insertarse de una manera efectiva en los sistemas de producción, distribución y consumo, con lo cual pueden proveerse de los satisfactores para ellas, sus familias y grupos sociales, con la finalidad de no estar excluidos de las dinámicas socioeconómicas del país.

Es por eso que, para la existencia de la inclusión social, debe haber condiciones en lo social, lo político, lo cultural, ecológico y económico, dentro de un contexto de institucionalidad que favorezca la interacción social de los diferentes grupos en una sociedad determinada; es por eso de que el rasgo de inclusión social como componente del concepto de desarrollo humano, enriquece la perspectiva conceptual de la misma, en función de los rasgos transversales relativos a la equidad de género, sustentabilidad y gobernabilidad social y política de un país.

3.5. Relación entre inclusión económica y cohesión social

Aun cuando la cohesión social es un concepto complejo y multidimensional, que requiere un enfoque sistémico para analizar sus diferentes componentes y las relaciones que los enlazan, la misma representa un fin a partir de lo cual, las políticas públicas apuntan a que la sociedad se sienta parte activa de un sistema y sus miembros como agentes de cambios y beneficiarios del desarrollo; sin embargo, también es un medio por el cual las sociedades sientan las bases para un ambiente estable, positivo e inclusivo, que permite la atracción de inversiones y un crecimiento económico más equitativo, aspectos que

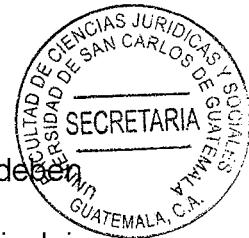
favorece que se logre alcanzar la cohesión y la integración social, puesto que existe una mayor distribución de la riqueza, sin que la misma sea expropiada.

De igual manera, un elemento fundamental para alcanzar la cohesión y la integración social, es la participación, el diálogo y la articulación entre los actores de los diferentes sectores de la sociedad, entre los cuales destacan la ciudadanía, quien debe estar dispuesta a ceder parte de sus intereses para el bien común; por lo que, en ese contexto, el retraso de la plena inclusión del conjunto de la ciudadanía en los beneficios del desarrollo adquiere una importancia fundamental y representa un problema que afecta a la convivencia democrática y un obstáculo a un crecimiento sano.

“Es importante tomar en cuenta la percepción que la ciudadanía tiene de la situación, especialmente a partir de que la percepción de injusticia distributiva y la desconfianza en los poderes públicos, han crecido en la última década, puesto que las vulnerabilidades socioeconómicas, un débil tejido social y la percepción de injusticia contribuyen a crear un entorno propicio para el incremento de la desconfianza y para la generación de conflicto y violencia social”.¹⁹

En este marco y como refleja el cálculo de diferentes índices como el de pobreza el multidimensional, el de desarrollo humano, de desigualdad de género o el coeficiente de Gini, se encuentra que el aspecto económico es solo una de las dimensiones que influyen en la cohesión de una sociedad, junto a las dimensiones ambiental y social, por lo que

¹⁹ **Ibíd.** Pág. 33.



el análisis de las condiciones socioeconómicas de un país o una región no deben enfocarse únicamente en los ingresos y su distribución, sino también se deben incluir otros componentes entre los cuales están el empleo, las garantías de protección social, así como el nivel de estabilidad laboral.

De igual manera, es importante tener en cuenta aspectos como la relación entre oferta de las instituciones educativas y demanda del mercado laboral, puesto que la educación debe entenderse no solo en términos de acceso a la educación primaria, sino de finalización de la educación secundaria y acceso a la educación superior; asimismo, el emprendimiento, como oportunidad de las personas, especialmente de las personas jóvenes, de emprender aportando desarrollo e innovación a la sociedad.

Es decir que, la condición económica de una persona es el resultado de diferentes factores culturales, económicos, jurídicos, políticos y sociales, por lo que para promover la inclusión significa eliminar las brechas que impiden a una persona desarrollarse plenamente y satisfacer sus necesidades, más allá de las necesidades primarias; porque, la falta de inclusión en todos esos aspectos, conlleva la generación de pobreza entre ciertos grupos poblacionales que tienen una mayor vulnerabilidad.

La integración socioeconómica, está directamente conectado a el de capacidades personales y de libertad, entendidas estas como las oportunidades reales de las cuales disponen las personas para lograr lo que valoran, ante lo cual, la pobreza, entendida en todas sus dimensiones, tiende a reproducir la exclusión social por medio de una cadena

de eslabones, entre los que se encuentran bajos ingresos y escaso capital educativo en el hogar; maternidad adolescente y desnutrición durante el embarazo y en los primeros cinco años de los hijos e hijas, lo cual tiene como consecuencia falta de preparación para la escuela; inserción precaria en el mercado laboral y desprotección social.

Es por eso que, para lograr avances en el desarrollo humano, es necesario aplicar un enfoque integral, incluyendo en el análisis, además de la inclusión económica, servicios de calidad y espacios públicos, en términos de las condiciones básicas que permitan a la persona de acceder a servicios de calidad, así como seguridad ciudadana, entendida como el derecho de vivir en un contexto libre de amenazas, aspectos que permiten a las personas, entre otros elementos, la posibilidades de acceder a un empleo digno y contar con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades y vivir en una situación de bienestar integral.

3.6. Relación entre inclusión económica y comunidades sostenibles

Una comunidad sostenible es aquella que se construye buscando un equilibrio entre aspectos económicos, ambientales, sociales, institucionales y humanos con una perspectiva de equidad en el largo plazo, por lo que para su existencia deben haber llevado a cabo procesos donde los actores que deciden las agendas nacionales, incluso, las organizaciones de base, han participado activamente y de manera democrática en la identificación de problemas y soluciones, así como la elaboración de acuerdos sociales para alcanzar la inclusión social democrática.

Estos procesos de concertación social contribuyen a la creación de interdependencia y reciprocidad, lo cual facilita de mejor manera la inclusión económica, la cual resulta de la vinculación de poblaciones tradicionalmente excluidas del mercado a los circuitos de generación de riqueza y consumo responsable de forma sostenible.

“La inclusión tiene como objetivo transformar los patrones de relación entre productores y consumidores, para mejorar el bienestar de las personas y familias tradicionalmente excluidas, a través de un sistema de conexiones, incentivos y posibilidades para que accedan de forma competitiva, justa y sostenible a los mercados, participen de la generación de riqueza y puedan tomar ventaja de las oportunidades sociopolíticas del territorio”.²⁰

Es por eso que la integración económica y social permite el equilibrio entre estos elementos con las dimensiones ambientales e institucionales, debido a que las comunidades sostenibles han logrado trabajar diferentes dimensiones entre sus actores sociales, para lograr un desarrollo sostenible, siendo la principal la dimensión de inclusión económica, pues la misma permite el equilibrio con las dimensiones sociales, ambientales e institucionales, pues se logra promover sinergias entre ellas, las cuales son esenciales para el desarrollo de comunidades sostenibles.

“No es posible pensar en una comunidad sostenible que no tenga una propuesta de desarrollo económico inclusivo y donde los diferentes actores del sector público y privado

²⁰ *Ibíd.* Pág. 34.

no adopten prácticas de consumo responsable que amplíe y le de sostenibilidad a la inclusión económica. En ese sentido, el enfoque de comunidades sostenibles implica trabajar en temas económicos con perspectiva de sostenibilidad, como una de las dimensiones centrales del desarrollo sostenible”.²¹

Las dinámicas de inclusión económica y social deben tener un ambiente favorable para lograr la consolidación de los elementos económicos, pero también de variables sociales, ambientales e institucionales, para lograr generar impactos positivos en las metas de desarrollo trazadas por los actores políticos y aceptadas por la sociedad civil, porque la relación entre comunidades sostenibles e iniciativas de inclusión demanda pensar arquitecturas económicas que hagan equitativo el flujo de dinero hacia sectores productivos de base y a la vez que sean respetuosas del ambiente y socialmente justas.

En otras palabras, sería contradictorio que al buscar la creación de comunidades sostenibles las iniciativas de inclusión económica tengan impactos negativos en el ambiente y fragmente el tejido social, puesto que esto sería contrario al desarrollo humano y la sostenibilidad a largo plazo.

“La sostenibilidad de las iniciativas de inclusión económica y social depende de los cambios en la matriz de consumo de los territorios. La inclusión económica depende de que las empresas, comercios y el sector público consuma los productos generados por los emprendimientos de las personas, grupos y organizaciones generalmente excluidos

²¹ Ramírez, Norberto. **Inclusión social y desarrollo**. Pág. 58.

del mercado. Si acontecen iniciativas de apoyo técnico a grupos productivos de base pero no cambia la matriz de consumo por parte del sector privado y público, la producción de bienes y servicios no ingresa al mercado, lo cual no garantiza la sostenibilidad de los vínculos comerciales de los nuevos emprendimientos”.²²

Es por eso que debe entenderse que, si se pretende generar impactos amplios y duraderos en las sociedades, es necesario pensar la inclusión con una perspectiva de cambios en la relación entre actores y no solamente pensando en el empoderamiento de uno solo de los grupos que conforman la sociedad, aunque los mismos sean organizaciones de base, pues deben ser integrados todos los sectores sociales.

Se trata de entender que los procesos de inclusión económica y social, se desarrollan en sociedades específicas, con sus propias particularidades, por lo que se requiere tener en cuentas sus dinámicas de poder y liderazgos, para que estos elementos tengan un papel positivo para que las fases de esa integración sean exitosas.

En otras palabras, el ecosistema e instituciones en el país en donde se promueva la inclusión económica y social, deben ser favorables para el buen desarrollo de esas inclusiones, por lo que es esencial promover la participación de las personas en condiciones de igualdad en las decisiones que afectan sus vidas, principalmente para que las mismas sean actores de dicha inclusión, pero que, a su vez, tengan la posibilidad de auditar socialmente los recursos destinados para esta inclusión.

²² *Ibíd.* Pág. 59.

La falta de acceso a los mercados e ingresos dignos limita la inclusión de amplios sectores de la población; sin embargo, en muchos casos, el éxito de los procesos de inclusión económica y social pasa por romper con las exclusiones derivadas de raza, género, etnicidad, orientación social o de otro tipo, puesto que las realidades socioeconómicas no son neutras, sino que discriminan y están atravesados por barreras sociales y culturales, a partir de lo cual, las iniciativas de inclusión requieren reducirlas para alcanzar esa deseada inclusión económica y social.

“Los componentes centrales del enfoque de sociedades sostenibles son: la articulación entre actores, la gestión sistémica del cambio, la visión de largo plazo y la generación de capacidades relacionales en las comunidades, puesto que los desafíos ambientales, sociales, económicos o culturales en las comunidades no se resuelven con proyectos aislados o intervenciones particulares desconectadas, puesto que los cambios propuestos deben ser sistémicos, multidimensionales y articulados”.²³

Es decir que el impulso del cambio sistémico conlleva la necesidad de tener una visión de largo plazo en los cambios propuestos para implementar las iniciativas de inclusión económica y social, a partir que esta visión de largo plazo requiere pensar en las intervenciones como una secuencia de múltiples proyectos interconectados, encadenados en un amplio horizonte de tiempo y con metas de corto, mediano y largo plazo y, a la vez, desarrollar actividades que generen resultados en todas las etapas, así como retroalimentar los procesos con altos niveles de participación.

²³ **Ibíd.** Pág. 60.

En otras palabras, un cambio sistémico para lograr el desarrollo sostenible a partir de la inclusión económica y social, requiere transformar las condiciones políticas en las relaciones entre los actores y en sus dinámicas de poder que influyen en la manera como los grupos sociales conciben los problemas y actúan sobre ellos, puesto que en la búsqueda de la equidad inclusiva, pasa por la adecuada prestación de los servicios sociales, la responsabilidad política, la participación ciudadana y la equidad de género, evitando los desequilibrios sectoriales o bien usarlos como medios para avanzar en la integración económica y social de las personas.

O sea que no se está hablando sólo de igualdad de oportunidades y de trato, de medios, de capacidades, autonomías, reconocimiento recíproco ni de una igualdad de derechos, sino también de resultados, para lo cual todos los sujetos de derechos tendrían que estar presentes en un proceso de construcción de una cohesión económica y social, como una condición para el desarrollo económico y social a mediano y largo plazo.

En todo caso, debe haber plena consciencia en los actores políticos y sociales del país en donde se plantean las estrategias y acciones para la inclusión económica y social, sobre que la desigualdad, además de ser injusta y de violar derechos, es ineficiente, para poner la igualdad de las personas en el centro de la discusión económica y social, como parte de los fundamentos mismos del desarrollo y no solo de sus resultados.

Entonces, se trata de recuperar la dimensión subjetiva en la discusión del sentido de pertenencia y la idea de la fraternidad en la trilogía de igualdad, libertad y fraternidad, en

donde es muy importante la noción de cohesión o inclusión económica y social, para la creación o fortalecimiento de instituciones, reglas, valores básicos, prácticas y valores culturales basados en el reconocimiento y respeto a la diversidad, así como de las diferencias, que permitan el reconocimiento mutuo entre los diversos sectores y sujetos.

Los cambios en la esfera cultural, económica, jurídica, política y social, contribuirán a que se puedan construir o fortalecer instituciones, prácticas, valores y patrones culturales igualitarios e inclusivos, capaces de hacer frente y evitar la reafirmación de los modelos existentes que reproducen las jerarquías, los privilegios y generan polarizaciones excluyentes y tendientes a bloquear el impulso de acciones y prácticas a favor de la inclusión económica y social en los países que requieren superar los esquemas de desigualdad y exclusión hacia una inclusión de todos los grupos sociales.

CAPÍTULO IV

4. El derecho tributario como herramienta para la construcción de igualdad económica en Guatemala

En Guatemala, las brechas de desigualdad más relevantes en el país son la de ingresos, reflejada en una importante polarización económica con gran parte de la población percibiendo ingresos bajos, así como limitado acceso a los servicios de salud y educación, aspectos negativos que se ven profundizados por la falta de acceso a la tecnología, situación que es más aguda entre la población infantil indígena que habita en áreas rurales del país.

En el sector de mujeres, especialmente en las indígenas que viven en áreas rurales, estas brechas también son más profundas, incidiendo directamente en la falta de autonomía económica y social de estas, debido a la falta de acceso a ingresos propios, teniendo como resultado una excesiva carga de trabajo doméstico no remunerado y en el acceso insuficiente a servicios a salud, educación y seguridad, entre otros.

4.1. Desigualdad socioeconómica en Guatemala

A pesar que en Guatemala de manera formal, los ingresos por habitante han subido a un ritmo relativamente sostenido, el monto de los mismos no llega a la media en que se encuentra el conjunto de países de renta media, debido a la separación entre el ritmo de

la ampliación económica y la demográfica; de igual manera, el tamaño de los ingresos no se ha logrado expandir de manera equitativa entre la población.

“Si bien el coeficiente de Gini ha bajado en el período 2000-2019, el quintil más rico aún no deja de acumular más de la mitad de los ingresos obtenidos por los hogares, mientras prevalece una dinámica regresiva en las diferentes alternativas de generación de ingresos. En el marco de estas dinámicas distributivas inequitativas, prevalece una estratificación socioeconómica caracterizada por el predominio de la población de bajos ingresos conforme a parámetros internacionales y la expansión de la población en situación de pobreza internacional”.²⁴

Aunque es de tener en cuenta que se ha producido una reducción de la incidencia de las peores formas de pobreza internacional, la insuficiencia de los esfuerzos para erradicar y evitar que vuelvan a aumentar hace que más de la mitad de la población se encuentre dentro de la pobreza estructurada en torno a un eje geográfico étnico, conforme al cual se potencia el efecto de la dualidad urbano-rural y la indígena-no indígena en la amplificación de la extensión poblacional de la pobreza.

Las personas de 0 a 18 años son las más afectadas por esta esta desigualdad socioeconómica generada por la inequitativa la distribución monetaria de la riqueza nacional, puesto que tiene efectos negativos en la reproducción estructural de los aspectos territoriales, étnicos y etarios, a lo cual se suman otras dinámicas más

²⁴ Velásquez, Adriana. **La desigualdad social en Guatemala**. Pág. 17.

vinculadas con las características de los hogares, especialmente las relativas al perfil demográfico, educativo y laboral del jefe de hogar como principal fuente de ingreso, puesto que los menores de edad que dependen materialmente de estos, se reproducen dentro de estas dinámicas regresivas de ingresos.

“De acuerdo con las cifras del Sociómetro del Banco Interamericano de Desarrollo, el porcentaje de personas de 18 años que vive en el quintil más pobre ha crecido del 22,21% al 26,51%. En los últimos años, la polarización socioeconómica ha comenzado a afectar las dinámicas de inclusión social de las generaciones salientes mayores de 64 años. En el marco de esta desigualdad socioeconómica se ha consolidado una estratificación social predominada por la población de bajos ingresos”.²⁵

Como se aprecia en lo citado, estas variaciones en la estructura poblacional alertan sobre la existencia de un proceso estructurado de concentración de riqueza aún más excluyente, lo cual determina que la población ubicada en el estrato más bajo sea quien resulta menos beneficiada del proceso de asignación de riqueza; asimismo, el ensanchamiento del estrato de bajos ingresos está asociado con el descenso en los ingresos de los estratos medios, lo cual se conjuga con el crecimiento del número de población que vive en la pobreza.

“En el marco de la distribución inequitativa de ingresos, la última medición disponible en el país para la década de 2010 señala que la mitad de la población del país vivía en

²⁵ *Ibíd.* Pág. 18.

situación de pobreza para 2014. Si bien la incidencia de la pobreza monetaria de 2014 es ligeramente menor a la del 2000 (solo tres puntos porcentuales), es mayor a la reportada en 2006 por casi 8 puntos porcentuales. Esta variación temporal alerta sobre la falta de sostenibilidad de los logros alcanzados en la reducción de la pobreza monetaria en el escenario económico y demográfico guatemalteco”.²⁶

La reversión de esta tendencia volátil demanda que se consideren las divergencias demográficas en la incidencia de la pobreza por las desigualdades prevalecientes en razón de otros factores de desigualdad social como el sexo, el área geográfica y la edad. Desde una perspectiva de género, la extensión poblacional de la pobreza afecta a hombres y mujeres con la misma amplitud. En el período 2000-2014, la diferencia en la incidencia de la pobreza en la población masculina y la femenina ha sido menor al 1%, lo cual implica una importante reversión en relación al género.

Desde una perspectiva territorial, la incidencia de la pobreza ha tenido una extensión notablemente asimétrica, marcada por la brecha de al menos 30 puntos porcentuales entre la población rural y la urbana en los 3 puntos de medición disponibles para el período 2000-2014. Desde una perspectiva etaria, la incidencia a la pobreza tiende a ser más alta en las generaciones entrantes de 0 a 4 años, disminuyendo a medida que se eleva la edad en las generaciones en edad productiva de 15 a 64 años y aumentando nuevamente en las generaciones salientes de 65 años o más, lo cual se puede deber a que de los 15 a los 60 las personas están en edad productiva.

²⁶ *Ibíd.* Pág. 19.

A partir de esta información citada, se entiende que los factores de desigualdad social presentes en Guatemala, permiten establecer que, a nivel territorial, se evidencia una extensión demográfica de la pobreza, puesto que en todos los grupos poblacionales rurales es superior al 50%, frente a la que se encuentra en los grupos poblacionales urbanos en donde la misma está por debajo de la mitad de la población; asimismo, se encuentra que la pobreza es más alta en las generaciones femeninas, que en las masculinas, principalmente en el área rural, lo cual hace recordar la importancia de promover la inclusión de género y étnica para la reducción de la pobreza monetaria.

Otro aspecto relevante para evidenciar la desigualdad económica en Guatemala, es que la incidencia de la pobreza ha sido más alta en los jefes de hogar ocupados en posiciones vulnerables del mercado laboral, tal como trabajadores a cuenta propia y familiares no remunerados o los excluidos de forma permanente del mundo laboral.

4.2. La exclusión educativa como causa principal de la exclusión económica

Según la información existente hasta 2018, un promedio de 44 por ciento de la población joven de 15 a 29 años no había logrado terminar ningún grado de la educación formal o solo había alcanzado a culminar algún grado de la primaria y que este rezago en la obtención de logros educativos se expandía a medida que aumentaba la edad de la población guatemalteca, situación que se ve profundizada por el acceso altamente excluyente de la educación terciaria.

“Entre 2005 y 2019, el porcentaje nacional de jóvenes de 15 a 24 años que no estudia ni forma parte del mundo laboral se ha mantenido por encima del 20%. Sin embargo, en las mujeres rurales ha sobrepasado el umbral del 50%, excepto en 2012, cuando fue del 48%, mientras que en los hombres rurales es menor al 10%. En las áreas urbanas, las mujeres presentan mayores niveles de exclusión educativa-laboral que los hombres. Sin importar el área geográfica, las mujeres jóvenes tienen mayores riesgos de quedar fuera del sistema escolar y el mercado laboral”.²⁷

Como se aprecia, a diferencia de los hombres, las mujeres tienen un mayor protagonismo en el mundo del trabajo doméstico y reproductivo no remunerado, a pesar de que este papel implique truncar sus proyectos de autonomía económica basados en la obtención de logros educativos y de ingresos propios, situación que se reproduce en mayor porcentaje en las mujeres rurales, puesto que, a diferencia de esta tendencia geográfica, los hombres rurales tienen una menor exposición que sus pares urbanos.

Ante este panorama de exclusión educativa, se entiende que el acceso a un empleo de calidad se vuelve impensable para la juventud que está en este sector con bajo o ningún nivel educativo, puesto que los mismos comienzan de manera anticipada su vida como parte de la fuerza laboral, especialmente para quienes lo hacen sin ser mayores de edad, en empleos precarios o autoempleos de sobrevivencia que no les permite generar condiciones para su autonomía económica, con lo cual, sus perspectivas de desarrollo económico son mínimas.

²⁷ Alvarado, Carlos. **Causas de la migración en Guatemala**. Pág. 21.

A las condiciones socioeconómicas y educativas que empujan a la juventud de 15 a 24 años a buscar un camino laboral sobre uno educativo se suman las asociadas con las dificultades diferenciadas que enfrentan para acceder a un empleo de calidad, puesto que las tasas de desempleo de este sector social han estado por encima de la que existen en la fuerza laboral total, lo cual es sinónimo de exclusión económica y reproducción de la pobreza estructural en el país.

Este rezago da cuenta de los riesgos de ingreso tardío al mercado de trabajo que enfrenta la fuerza laboral de 25 años o más y que afectan el pleno aprovechamiento de los primeros años de vida plenamente productiva; de igual manera, la prevalencia de esta tendencia a lo largo del tiempo significa la existencia de múltiples generaciones de fuerza laboral con trayectorias de vida productivas marcadas por inicios demorados y a futuro, sobre los desafíos del mercado laboral para expandirse a un ritmo compatible con la presión demográfica derivada del aumento de la cantidad de población joven inserta en la economía guatemalteca.

Ante esta situación esta población ha llevado a cabo estrategias adaptativas a sus problemas diferenciados de acceso a empleo, la tal como subemplearse en empleos del sector informal, los cuales son empleos con ingresos vulnerables como trabajadores e incluso a reproducirse en trabajos no remunerados, especialmente en el caso de las mujeres jóvenes, las cuales se han quedado realizando tareas domésticas, sin ninguna retribución, con lo cual las hace dependientes de los proveedores en el hogar, siendo estos principalmente hombres.

De igual manera, el deterioro prevalente en la calidad del empleo en Guatemala, también se ha dado la disminución en la cobertura de seguridad social en la mayoría de empleos, especialmente en los que se contratan las generaciones de fuerza laboral más joven, lo cual a largo plazo significa que no tienen posibilidades de lograr la acumulación del mínimo de años de cotización exigido para el acceso a una pensión por jubilación, aspectos que afectarán su acceso a servicios de salud de calidad en su vejez.

4.3. políticas públicas a favor de la igualdad económica y social en Guatemala

Aunque de manera formal los gobiernos han establecido políticas, como el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, el cual fue publicado oficialmente en el año 2014, así como establecido estrategias de desarrollo de largo plazo en las gestiones presidenciales tanto del cuatrienio 2016 a 2020 y del 2020 al 2024, en donde se reconoce como parte de sus ejes de trabajo, la atención de prioridades vinculadas de manera más o menos directa con la promoción de la igualdad económica y social.

En este contexto, sobresale la centralidad atribuida al logro de la igualdad por ingresos, territorio, etnia, edad y género de tres de los cinco ejes del Plan: i) Riqueza para todos y todas; ii) Guatemala urbana y rural; y iii) Bienestar para la gente. 1. La igualdad por ingresos promovida por el eje “Riqueza para todos y todas” Este eje busca “establecer las condiciones que dinamicen las actividades económicas productivas actuales y potenciales para generar acceso a fuentes de empleo y autoempleo digno e ingresos que permitan la cobertura de las necesidades de la persona y la familia. Además, generar

mecanismos de competitividad que reduzcan la pobreza y la desigualdad, aumenten la capacidad de resiliencia e incorporen a más grupos de población a la dinámica económica y a los frutos del desarrollo”. En coherencia con este objetivo, establece la atención de nueve prioridades con sus respectivas metas.

En estas políticas y estrategias se encuentran establecidos ejes de trabajo en los cuales se definen acciones a impulsar para reducir la desigualdad por ingresos y la pobreza monetaria, tales como la generación de fuentes de empleo decente y de calidad; el fortalecimiento de mecanismos para la fijación del salario mínimo y la estricta observancia del pago salarial; la mejora de los mecanismos de protección social de los trabajadores y la cobertura de la seguridad social.

De igual manera, no es extraño encontrar compromisos gubernamentales para la implementación de una política social activa capaz de asegurar la equitativa distribución de la riqueza, la reducción de la desigualdad de los ingresos familiares, mediante la combinación de mejores empleos, fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, que garantice los ingresos para las familias, así como una política fiscal redistributiva que incluya la implementación de una estructura tributaria más progresiva y la mejora de la orientación de la ayuda para el desarrollo rural.

En el caso de las diferencias entre lo urbano y rural, se plantea como finalidad, establecer un modelo de gestión territorial que articule, en términos socioculturales, económicos, políticos y ambientales, la acción pública, la sostenibilidad de las áreas rurales y el

sistema urbano nacional, para lo cual se plantean prioridades relacionadas con los matices del desarrollo territorial que debe impulsarse en el país para reducir los desequilibrios sociales, abogando por conseguir metas referidas principalmente a las transformaciones estructurales en los resultados de los procesos de desarrollo territorial o por reconfigurar las instituciones sociales construidas para su gestión.

Desde esta perspectiva, los gobiernos proponen implementar una amplia gama de lineamientos de política pública para reducir los desequilibrios territoriales del desarrollo nacional, entre los cuales sobresalen los asociados con la consolidación de la gestión estatal inclusiva del sector productivo primario, que incluye la regularización en la tenencia de tierra de agricultores de subsistencia, la reactividad de tierras en usos diferentes al bosque natural, el apoyo a la asociatividad rural, el acceso autónomo de los productores rurales a mercados y circuitos, así como la promoción de la inclusión financiera productiva en el mundo rural.

De igual manera, se expone la necesidad de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población rural, especialmente de los relacionados con la seguridad alimentaria, la educación y la salud, la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales por medio de la implementación de diferentes soluciones de desarrollo multiculturales basadas en la naturaleza y la gestión sostenible de la habitabilidad, los servicios, el ambiente y la integración armónica entre lo urbano y lo rural, para superar la visión tradicional orientada a priorizar lo urbano en detrimento de la población del área rural, lo que ha determinado que está se encuentre en peores condiciones económicas.

Es más, hasta hacen votos porque se logre garantizar a las personas el acceso a la protección social universal, servicios integrales de calidad en salud y educación, acceso a alimentos y capacidad de resiliencia para asegurar la sostenibilidad de sus medios de vida mediante intervenciones de política pública universales, pero no estandarizadas, que reconocen las brechas de inequidad y las especificidades étnico culturales, para lo cual se atenderá la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza, las mujeres, la población rural, la niñez, la adolescencia, la juventud, la adultez mayor, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.

En este contexto de compromisos estatales para el desarrollo, se expone la importancia de adoptar una serie de lineamientos de políticas públicas para fortalecer el papel del Estado en la provisión de bienestar a la población vía acceso a servicios públicos de calidad asociados con el disfrute pleno de diferentes derechos económicos, sociales y culturales, sobresaliendo entre estos lineamientos los asociados con el fortalecimiento de oferta de servicios de asistencia social y protección especial, particularmente para niños, niñas, mujeres, adultas mayores y población con discapacidad.

De igual manera, con estas políticas y estrategias gubernamentales, se espera la mejora de los esfuerzos de mitigación de la pobreza monetaria; la reducción del trabajo infantil; la inclusión laboral y productiva de grupos rezagados económicamente como la población migrante, las mujeres y las poblaciones indígenas; el acceso a educación a lo largo de la vida; la mejora de la calidad de los aprendizajes y el cierre de las brechas de alfabetización y el desarrollo cultural inclusivo de una población étnicamente diversa.

Asimismo, se hace extensiva la esperanza gubernamental de lograr la provisión efectiva, sistemática y suficiente de servicios integrales de salud capaces de dar resultados tangibles en la reducción de la mortalidad y desnutrición infantil; la mejora del acceso a una alimentación adecuada; la facilitación del acceso a vivienda y servicios de agua potable y saneamiento básico y el impulso de una reforma fiscal orientada a la sostenibilidad financiera de las obligaciones estatales.

4.4. Legislación nacional favorable a la igualdad económica

La normatividad que respalda la promoción de la igualdad económica se fundamenta, en principio, en el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales garantizados por la Constitución Política de la República de Guatemala, por los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado guatemalteco, tal como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

De igual manera, también se encuentra vigente la Ley de Desarrollo Social, Decreto número 42-2001 del Congreso de la República, la cual, de acuerdo al Artículo 1, tiene por objeto: “La promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno, con énfasis en los grupos de especial atención”, por lo que se entiende que la finalidad de esta ley es promover las condiciones legales para superar los rezagos económicos y sociales en que se haya la mayoría de la población guatemalteca.

En ese sentido, esta Ley reconoce la obligación estatal de crear y promover las condiciones sociales, políticas, económicas y laborales para facilitar el acceso de la población al desarrollo en general, pero también la importancia de atender problemas de poblaciones específicas como la infancia; las mujeres y grupos marginados y en situación de vulnerabilidad, tales como las personas indígenas, los habitantes de áreas precarias, las personas adultas mayores y otros grupos que lo requieran según la dinámica jurídica, demográfica, económica y social del país.

“La Ley de Desarrollo Social representa un cuerpo jurídico con una focalización explícita a favor de la igualdad de género, territorio, etnia, discapacidad y estatus migratorio; pero que aborda de manera parcial, la igualdad por edad, en la medida que excluye a la población joven; y, además, omite la igualdad por ingresos, ya que no hace referencia explícita a la población en situación de pobreza como un grupo prioritario”.²⁸

Ante estas limitaciones que presenta la Ley de Desarrollo Social, se han establecido políticas gubernamentales que se orientan a establecer estrategias y acciones dirigidas a promover a nivel formal, el desarrollo social inclusivo a través de la establecer la importancia de garantizar derechos en las áreas de la educación, la salud, el empleo, la vivienda y la seguridad; así como, el establecimiento de mecanismos integrales de protección hacia las mujeres, las personas con discapacidad y la niñez y adolescencia, quienes han sido los grupos sociales mayormente marginado, especialmente los que pertenecen a las comunidades indígenas del país.

²⁸ *Ibíd.* Pág. 21.

4.5. Baja asignación del gasto público para la igualdad económica

Uno de los principales obstáculos para que las políticas, estrategias y acciones definidas por los gobiernos que han administrado el Estado desde el año 2000 al 2021, es que los mismos han asignado pocos recursos al gasto público destinado a sectores sociales, especialmente hacia las acciones orientadas hacia la protección social, pues el porcentaje de los mismos ha disminuido en lugar de aumentar en ese período, lo cual ha llevado a que se incrementen los niveles de exclusión económica y social.

“Al estrecho margen fiscal para la protección social no contributiva se suman los recortes presupuestarios que ha sufrido el Ministerio de Desarrollo Social, como la autoridad encargada de la materia y sus problemas para la ejecución de recursos. En este sentido, el país enfrenta el desafío de proteger las asignaciones a las carteras sociales no contributivas y velar por un mejor desempeño de sus finanzas”.²⁹

Esta disminución porcentual de los recursos asignados al Ministerio de Desarrollo Social, implica que el mismo deje de implementar acciones estratégicas dirigidas a lograr la inclusión económica de la población más vulnerable, especialmente las menores de edad y mujeres y de origen étnico, que vive en el área rural.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, aun cuando en ese período desde el 2000 al 2021, se hubiera incrementado formalmente el monto dinerario en los presupuestos de

²⁹ **Ibíd.** Pág. 22.

los ministerios de desarrollo, salud, educación y trabajo, eso no implica que la asignación de los recursos sea adecuada en función de cumplir con las acciones para la integración económica y social de la población excluida y más vulnerable, pues no siempre el gasto es de calidad.

4.6. El derecho tributario como herramienta para la construcción de igualdad económica en Guatemala

Como se aprecia, a pesar de las políticas, estrategias y acciones establecidas en la Ley de Desarrollo Social, así como de manera oficial por los gobiernos que ejercen el poder político, todavía existe un déficit de protección hacia las poblaciones rezagadas como la población en situación de pobreza, la población urbana marginal, la población rural, los pueblos indígenas, las personas migrantes, la infancia, la juventud y la adultez mayor, que en su conjunto implica a la mayoría de la población guatemalteca, lo cual determina una profunda exclusión económica y social

Esta realidad negativa para la población excluida económicamente en Guatemala, determina que debe establecerse una estrategia realista, que tenga como fundamento jurídico el cumplimiento prioritario de los derechos prestacionales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala República de Guatemala y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Culturales y en la Ley de Desarrollo Social a partir de dotar de recursos económicos las acciones que de obligatoriamente debe implementar el Estado.

En otras palabras, para lograr que las políticas, estrategias y acciones establecidas por los gobiernos que han administrado el Estado y los que de manera inmediata asuman esta responsabilidad, realmente cumplan con alcanzar los objetivos de integración económica y social de la población marginada y en situación de vulnerabilidad en Guatemala, se debe reorientar los recursos obtenidos de los principales impuestos, hacia la inclusión económica y social de la población guatemalteca.

Para que esta finalidad sea vinculante legalmente, se debe establecer la obligación legal de la administración pública de dotar de recursos financieros a los programas y acciones que se orienten hacia el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la población guatemalteca que se encuentra en condiciones de exclusión social, estableciendo en la legislación pertinente, tal el caso de reformas a la Ley de Desarrollo Social, los porcentajes específicos que de los impuestos directos e indirectos, deben asignarse al cumplimiento de las acciones para promover la inclusión económica y social de la población guatemalteca excluida y en condiciones de vulnerabilidad.

Esta reforma de la Ley de Desarrollo Social se fundamenta en que el cambio es posible y que la velocidad con que el mismo se implemente dependerá de la disponibilidad de recursos económicos para implementar las acciones necesarias para el mismo; es decir, no solo se trata de establecer declaraciones, políticas, estrategias y acciones gubernamentales, sino de hacerlas realidad a partir de dotarlas de los recursos necesarios para que se implementen de manera inmediata, aunque sus efectos se comiencen a ver a mediano plazo.

Es más, teniendo en cuenta que el cambio es visible con el paso del tiempo, la acción anticipada y concertada por parte del Estado, con el aval de la sociedad civil, es de gran importancia, acciones que deben ir acompañadas de la transparencia en el gasto público para evitar la corrupción y la malversación de los recursos públicos, así como la información a los grupos sociales sobre las acciones implementadas y los plazos en los cuales se tendrán resultados reales en relación a la inclusión económica y social.

Como se aprecia, se trata de que el Estado guatemalteco haga uso de su poder redistributivo, no en función de un aumento de los impuestos, sino que maximizar la eficiencia de recaudación de los que están vigentes, reduciendo la evasión fiscal y cualquier práctica ilícita que tenga como finalidad que no se cobre los impuestos como se encuentra legalmente regulado, así como evitar que los ingresos obtenidos a través de los tributos sean extraídos de las arcas nacionales a partir de la corrupción o por la malversación del fondo sino que deben ser recaudados y administrados de manera eficaz por la administración pública guatemalteca.

Es decir, se debe tener en cuenta que un sistema tributario saludable es un ingrediente vital para un Estado eficaz, por lo que la prioridad gubernamental consiste en crear una administración tributaria que funcione muy bien, con el fin de ampliar los recursos disponibles del Estado, lo cual debe ir acompañado por una administración eficiente y eficaz de dichos recursos con la finalidad de impedir la corrupción y la malversación de fondos, para que no existe excusa de los ciudadanos para pagar sus impuestos, puesto

que no se trata de aumentar los tributos, sino mejorar la recaudación y el uso adecuado de los recursos económicos que generan los impuestos al Estado.

Asimismo, deben orientarse legalmente los objetivos de la política redistributiva del Estado, a partir de priorizar los recursos hacia las acciones que tengan como finalidad la seguridad económica de la población excluida económica y socialmente, garantizando un mínimo vital a todos los ciudadanos que les proteja de determinados riesgos y contingencias, lo cual se justifica a partir de las incertidumbres existentes con respecto a la posibilidad que las personas excluidas puedan tener flujos de ingresos durante su ciclo vital, especialmente durante el tiempo que les permita lograr condiciones para ser productivos y autosuficientes.

Se trata, entonces, de tener en cuenta que este apoyo debe ser durante un período específico, por lo que no debe establecerse como una obligación estatal de manera permanente, sino únicamente durante el plazo en el cual el Estado logra transmitirle capacidades y habilidades para que puedan ser personas productivas y autosuficientes, con lo cual logren su inclusión económica y social de manera permanente, con lo cual se evita que se vuelvan dependientes de las ayudas sociales y base del populismo.

En otras palabras, se trata de establecer acciones estratégicas para la redistribución de la riqueza social a través de garantizar el cumplimiento de los derechos prestacionales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para lo cual el derecho

tributario es el fundamento doctrinario y legal, para reorientar los recursos económicos obtenidos de los impuestos, especialmente los indirectos, para asignarlos a los programas que tengan establecidas acciones para la inclusión económica y social.

Es decir, que el dinero obtenido a partir del pago de esos impuestos, se orientarían, en primer lugar, a reducir la pobreza a partir de establecer acciones programáticas en áreas de salud, educación, empleo y productividad, para redistribuir la riqueza social con la finalidad de garantizar la inclusión económica de los sectores excluidos socialmente.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

En Guatemala, pese a las contantes políticas, estrategias y definición de acciones públicas, orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de la población marginada y excluida económica y socialmente, continúa existiendo exclusión económica, la cual determina la exclusión social y cultural de la mayoría de la población, especialmente de la que se encuentra en situación de vulnerabilidad como las niñas, adolescentes y mujeres indígenas que habitan en el área rural y en las áreas urbanas en condiciones de precariedad, principalmente porque las acciones gubernamentales carecen de suficientes recursos económicos para alcanzar sus objetivos de incluir económicamente a esta población.

Para evitar se continúe incumpliendo los derechos económicos, sociales y culturales de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad, el Congreso de la República de Guatemala, a través de la Comisión de Legislación y Asuntos Constitucionales, teniendo en cuenta el poder redistributivo del Estado y los fines de los impuestos, establecidos por el derecho tributario, debe reformar la Ley de Desarrollo Social, en la cual establezca el 50 % de lo recaudado a través de los impuestos, especialmente de los indirectos, deben asignarse a los programas gubernamentales que tengan acciones específicas para promover la inclusión económica de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad y que un 25% debe servir para las dependencias gubernamentales que sirven de apoyo en la promoción de la inclusión económica y social de la población guatemalteca en condiciones de vulnerabilidad.



BIBLIOGRAFÍA

ABELES, Martín. **La desigualdad económica y social**. Perú: Ed. San Marcos, 2015.

ALAMINOS, Antonio. **La medición del desarrollo social**. México: Ed. Red Tercer Milenio, 2012.

ALVARADO, Carlos. **Causas de la migración en Guatemala**. Guatemala: Ed. Fenix, 2018.

CHIROT, David. **Integración y cambio social**. México: Ed. Editores Mexicanos Unidos, 2010.

MASSONE PARODI, Pablo. **Derecho tributario**. Argentina: Ed. Depalma, 2012.

NEEF, Manfredo. **Desarrollo a escala humana**. España: Ed. Fontanella, 2015.

RADOVIC SCHOEPEN, Antonio. **La obligación tributaria**. Argentina: Ed. Heliasta, 2014.

RAMÍREZ, Norberto. **Inclusión social y desarrollo**. México: Ed. Porrúa, 2015.

VELÁSQUEZ, Adriana. **La desigualdad social en Guatemala**. Chile: Ed. Cepal, 2018.

VILLEGAS, Héctor. **Curso de finanzas, derecho financiero y tributario**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2016.

Legislación:

Constitución Política de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Decreto número 69-87 del Congreso de la República. Guatemala, 1987.

Ley de Desarrollo Social. Decreto número 42-2001 del Congreso de la República. Guatemala, 2001.