



INCIDENCIA DE LA POLITICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA EN EL SALVADOR

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI-

COMMITMENT TO EQUITY



CEQ INSTITUTE
COMMITMENT TO EQUITY

Tulane University

Documento de trabajo 49
Mayo 2017

The CEQ Working Paper Series

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

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





Invertir en la población rural



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

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI-†

CEQ Documento de Trabajo 49

MAYO 2017

RESUMEN

La pobreza y la desigualdad son problemáticas que afectan a la población centroamericana, especialmente la que reside en el área rural. La política fiscal es la herramienta principal con la que cuentan los Estados para reducir la desigualdad. La reducción de la desigualdad a su vez incide en la disminución de los niveles de pobreza. Para determinar la incidencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Centroamérica se utilizó la metodología de «Compromiso por la Equidad» (CEQ por sus siglas en inglés). En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) aumentan la pobreza en la región centroamericana. El incremento de la pobreza en los países centroamericanos se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos; esto se debe a la naturaleza regresiva de este tipo de impuestos. En El Salvador la política fiscal tiene una leve incidencia en la reducción de la desigualdad, a través del gasto público y no por los impuestos. Las erogaciones en educación y salud y las transferencias, son los elementos que tienen mayor incidencia en la reducción de la desigualdad. La política fiscal salvadoreña no es capaz de reducir la pobreza total, especialmente de aquellos que habitan en las zonas rurales del país

Código JEL: E62, R51, I32, D63, H22

Palabras clave: El Salvador, política fiscal, desarrollo rural, pobreza, desigualdad, CEQ

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

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



INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

EL SALVADOR



Política fiscal y
desarrollo rural en
CENTROAMÉRICA



FIDA
Invertir en la población rural



ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO
DE ESTUDIOS FISCALES



Por una política fiscal para la integración
10 AÑOS
de integración y desarrollo



CEQ INSTITUTE
COMMITMENT TO EQUITY
Tulane University

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

EL SALVADOR



CENTROAMÉRICA, OCTUBRE DE 2015

CRÉDITOS

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

Investigación y redacción

Ricardo Castaneda Ancheta – Economista investigador, Icefi

Lourdes Molina Escalante – Economista investigadora, Icefi

José Andrés Oliva Cepeda – Consultor externo, Fusades

Asesora metodológica

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

Validación de datos

Samantha Jill Greenspun, Universidad de Tulane

Producción editorial

Diana De León Dardón, Coordinadora de comunicación, Icefi

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Diseño de portada y diagramación

Duare Pinto www.luduproject.com

Fotografías:

Portada: ©IFAD/Giuseppe Bizzarri – Interiores: ©IFAD/Pablo Corral Vega

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

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

ISBN 978-9929-674-15-8

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

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



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

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

RESUMEN

La pobreza y la desigualdad son problemáticas que afectan a la población centroamericana, especialmente la que reside en el área rural. La política fiscal es la herramienta principal con la que cuentan los Estados para reducir la desigualdad. La reducción de la desigualdad a su vez incide en la disminución de los niveles de pobreza. Para determinar la incidencia de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad en Centroamérica se utilizó la metodología de «Compromiso por la Equidad» (CEQ por sus siglas en inglés). En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) aumentan la pobreza en la región centroamericana. El incremento de la pobreza en los países centroamericanos se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos; esto se debe a la naturaleza regresiva de este tipo de impuestos. En El Salvador la política fiscal tiene una leve incidencia en la reducción de la desigualdad, a través del gasto público y no por los impuestos. Las erogaciones en educación y salud y las transferencias, son los elementos que tienen mayor incidencia en la reducción de la desigualdad. La política fiscal salvadoreña no es capaz de reducir la pobreza total, especialmente de aquellos que habitan en las zonas rurales del país.

Palabras claves: El Salvador, política fiscal, desarrollo rural, pobreza, desigualdad, CEQ.

ABSTRACT

Poverty and income inequality are two of the main problems that affect Central American people, especially those segments who live in rural areas. Fiscal policy is the primary tool that States have to reduce inequality in order to lower poverty. To analyze the impact of fiscal policy on inequality and poverty in Central American countries the methodology «Commitment to Equity» (CEQ) was used. In general terms, the current fiscal interventions (taxes and direct transfers) increase poverty in the region. Poverty rises in Central America occurs when the disposable income turns into post-fiscal income; that is, after the payment of indirect taxes, that are mainly regressive. In El Salvador, fiscal policy has a slight impact on the reduction of inequality through public spending and not by taxes. Government expenditure on education, health and direct transfers are the few tools that have the greatest impact in reducing inequality. Salvadorian fiscal policy is not capable of reducing total poverty, especially of those who live in rural areas.

Key words: El Salvador, fiscal policy, rural development, poverty, inequality, CEQ.

CONTENIDO

Introducción	7
1 La reducción de la pobreza y la desigualdad: el doble reto de la política fiscal	8
1.1 Pobreza y desigualdad: consideraciones iniciales	9
1.2 El papel de la política fiscal en la reducción de la pobreza y la desigualdad	10
1.3 La pobreza y desigualdad en Centroamérica antes de la intervención de la política fiscal	11
1.3.1 La pobreza rural antes de la intervención de la política fiscal	11
1.3.2 Desigualdad antes de la intervención de la política fiscal	13
1.4 De una política fiscal de supervivencia a una como instrumento para alcanzar el desarrollo	14
2 Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en la zona urbana y rural de Centroamérica	16
2.1 Incidencia en la pobreza	17
2.2 Incidencia en la desigualdad	18
2.3 Incidencia de los impuestos en el ingreso	19
2.4 Gasto en educación y salud	20
3 Incidencia de la política fiscal en El Salvador	22
3.1 Perfil de la pobreza rural salvadoreña antes de la intervención de la política fiscal	23
3.1.1 Determinantes de la pobreza rural salvadoreña	24
3.2 La desigualdad antes de la intervención de la política fiscal en El Salvador	26
3.3 El Salvador: Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en las zonas urbana y rural	27
3.3.1 Incidencia global en la pobreza	27
3.3.2 Incidencia global en la desigualdad	28
3.4 Aproximaciones a la incidencia de la política fiscal y cobertura de programas analizados según variantes metodológicas	33
3.4.1 ¿Beneficiarios o pagadores netos?	33
3.4.2 ¿Cuál es la importancia que tiene cada elemento de la política fiscal para la población?	34
3.4.3 ¿Progresividad y sesgo de los programas de gasto hacia las personas con menos ingresos?	39
3.4.4 Distribución de la carga y beneficios de la política fiscal, cobertura y fugas de los programas sociales	42
Reflexiones finales	44
Recomendaciones	45
Referencias bibliográficas	47
Anexos	49

TABLAS

Tabla 1. Población total y población en pobreza extrema (2011)	12
Tabla 2. Incidencia de los impuestos en el ingreso, por quintil y zona de residencia	20
Tabla 3. El Salvador: Índices de progresividad (2011)	31
Tabla 4. Cobertura de programas sociales, por grupo de ingreso y área geográfica	41
Tabla 5. Composición del gasto público y gasto público incluido en el análisis de incidencia de la política fiscal de El Salvador para el año 2011	51
Tabla 6. Composición del ingreso público e ingreso público incluido en el análisis de incidencia de la política fiscal de El Salvador para el año 2011	52

GRÁFICAS

Gráfica 1. Pobreza en América Latina (porcentajes, alrededor de 2010)	12
Gráfica 2. Centroamérica: Distribución del ingreso a nivel nacional, urbano y rural	13
Gráfica 3. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza extrema, por área geográfica	17
Gráfica 4. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la pobreza total, por área geográfica	18
Gráfica 5. Centroamérica: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica	19
Gráfica 6. Centroamérica: Porcentaje de gasto en educación por estratos de pobreza, por área de residencia	21
Gráfica 7. Centroamérica: Porcentaje de gasto en salud por estratos de pobreza, por área de residencia	21
Gráfica 8. El Salvador: Porcentaje de personas en situación de pobreza, por área de residencia (1991-2013)	23
Gráfica 9. El Salvador: Evolución de la pobreza relativa y extrema en la zona rural (1991-2013)	24
Gráfica 10. El Salvador: Determinantes de la pobreza extrema rural	25
Gráfica 11. El Salvador: Evolución de la desigualdad a nivel nacional, urbano y rural (1998-2013)	26
Gráfica 12. El Salvador: Incidencia de la política fiscal en la pobreza de ingreso, por área geográfica	28
Gráfica 13. El Salvador: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica	29
Gráfica 14. El Salvador: Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por cambio en el tipo de ingreso y área geográfica	30
Gráfica 15. El Salvador: Curvas de concentración de los componentes de la política fiscal, por área geográfica	32
Gráfica 16. El Salvador: Curvas de incidencia por tipos de ingreso, por área geográfica	34
Gráfica 17. El Salvador: Curvas de incidencia de los impuestos indirectos y la contribución a la salud, por área geográfica	35
Gráfica 18. El Salvador: Curvas de incidencia de las transferencias, por área geográfica	37
Gráfica 19. El Salvador: Curvas de incidencia de los impuestos y subsidios indirectos, por área geográfica	37
Gráfica 20. El Salvador: Curvas de incidencia del gasto en educación, por área geográfica	38
Gráfica 21. El Salvador: Curvas de incidencia del gasto en salud, por área geográfica	38
Gráfica 22. El Salvador: Coeficientes de concentración por programas y subsidios específicos en el área urbana, por porcentaje del gasto primario.	39
Gráfica 23. El Salvador: Coeficientes de concentración por programas y subsidios específicos en el área rural, por porcentaje del gasto primario.	40
Gráfica 24. El Salvador: Porcentaje de recursos sobre las personas viviendo debajo de la línea de pobreza, por área geográfica	43

SIGLARIO

AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
BM	Bienestar Magisterial
CBA	Canasta básica alimentaria
CIPR (siglas en inglés)	Centro para la Política e Investigación Interamericana
Cosam	Comando de Sanidad Militar
EHPM	Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas
Finet	Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
GPDR	Gasto público en desarrollo rural
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ISSS	Instituto Salvadoreño de Seguridad Social
IVA	Impuesto al valor agregado
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Mined	Ministerio de Educación
Minsal	Ministerio de Salud
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PPP (siglas en inglés)	Paridad del Poder Adquisitivo

INTRODUCCIÓN

El 45% de la población centroamericana habita en espacios rurales. Por ello, el desarrollo rural se convierte en una prioridad que los países de la región no pueden dejar de lado como parte de su proceso de desarrollo nacional y consolidación democrática. El papel del Estado es fundamental para la consecución del desarrollo rural, especialmente si se consideran los retos en materia de pobreza y desigualdad rural que enfrenta la región centroamericana: El Salvador no es la excepción. Para 2011, cinco de cada diez salvadoreños vivían en situación de pobreza; al trasladarse al ámbito rural, esta proporción aumentaba a seis de cada diez, de los cuales cuatro se encontraban en situación de pobreza relativa y dos no contaban con ingresos suficientes para poder cubrir el costo de la canasta básica alimentaria (CBA).

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

En el caso particular de El Salvador, entre 2007 y 2012, el gasto público en desarrollo rural (GPDR) fue, en promedio, de USD1,119.62 millones, con una marcada tendencia al alza,

ya que durante esos años el monto prácticamente se duplicó, pasando de USD764.6 millones a USD1,427 millones. En ese mismo sentido, las asignaciones en términos per cápita también han aumentado, al pasar entre 2007 y 2012 de USD 335.87 a USD 652.29, respectivamente.

En este contexto, el presente documento busca analizar la incidencia del gasto público y del sistema impositivo en la reducción de la pobreza y desigualdad en las zonas rurales, a través de la metodología «Compromiso con la equidad» (CEQ, por sus siglas en inglés).¹ La metodología del CEQ consiste en un análisis estándar de incidencia realizado a partir de los datos que proporcionan la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y las cuentas nacionales. El ejercicio, además de evaluar la incidencia, genera una serie de indicadores que permiten medir la progresividad de la política fiscal en El Salvador.

La aplicación de la metodología revela que, en el caso salvadoreño, la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre la pobreza; este efecto se genera por el lado del gasto público, no de los impuestos. Además, se destaca que la política fiscal tiene un mayor efecto distributivo en las zonas rurales que en las urbanas —lo que reduce la desigualdad—, pero es incapaz de lograr la reducción de la pobreza total, aun cuando los mayores efectos se concentran en la pobreza extrema.

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



1

CAPÍTULO



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

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

1.1 Pobreza y desigualdad: Consideraciones iniciales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La pobreza es identificada como una dimensión crítica del contexto sociodemográfico de Centroamérica; sus altos niveles persisten en la región, especialmente en los países conocidos como CA4.¹ Las proyecciones de cambio son pocos halagüeñas debido a la falta de abordaje específico de los problemas estructurales que ocasionan la pobreza, así como a la apuesta de la región por patrones de crecimiento económico excluyente. Ligada a este flagelo se encuentra la desigualdad, la cual muestra altos niveles de concentración de riqueza y exclusión social en toda la región centroamericana.

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

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

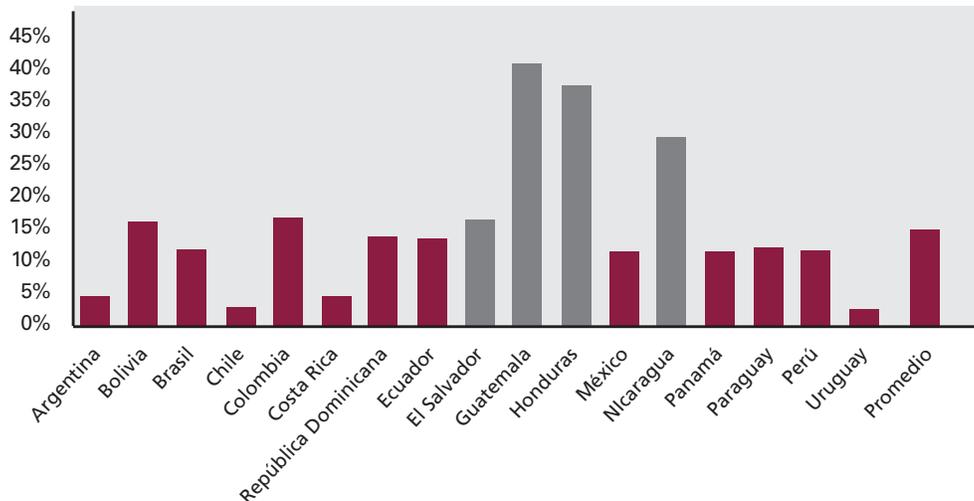
Más del 45% de la población de Centroamérica habita en las zonas rurales. En comparación con los habitantes de las áreas urbanas, las poblaciones rurales tienen menor acceso a los bienes y servicios básicos que el Estado debe facilitar para el bienestar de los ciudadanos

¹ El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

1.3.2 Desigualdad antes de la intervención de la política fiscal

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

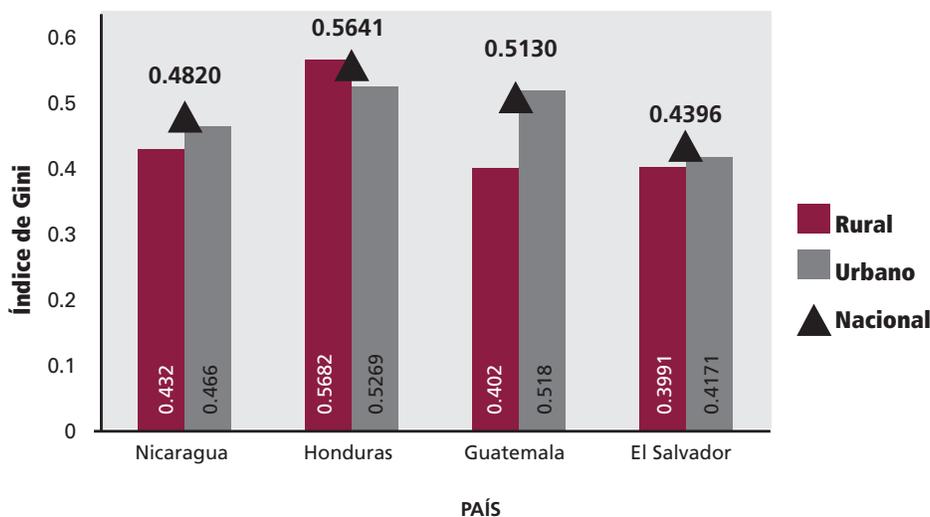
Las diferencias en la distribución del ingreso se presentan en el interior de cada país, con

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



2

CAPÍTULO

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

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

2.1 Incidencia en la pobreza

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

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

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

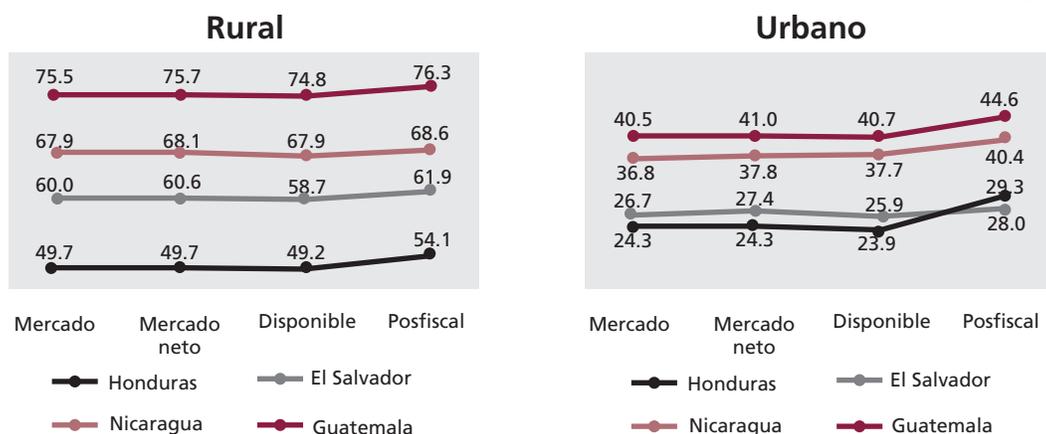
En todos los países el incremento de la pobreza se da cuando se transita del ingreso disponible al posfiscal; es decir, después del pago de los impuestos indirectos. Esto se debe a que este tipo de impuestos, además de ser regresivo, es pagado por todas las personas, cualquiera que sea su nivel de ingresos.

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

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

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

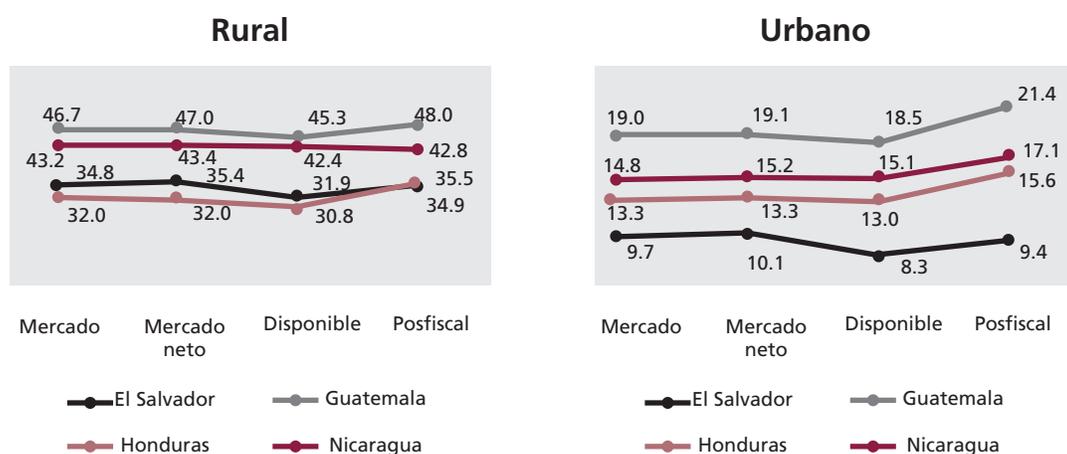
(Porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza de USD 2.5 PPP, según los distintos tipos de ingreso)



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

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

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



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

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

2.2 Incidencia en la desigualdad

A continuación se dará respuesta a la interrogante sobre si la actual política fiscal reduce la desigualdad en Centroamérica. Para ello se verá el efecto que tiene cada uno de sus componentes, por lo que se hará uso de los distintos tipos de ingreso planteados en la metodología CEQ.²

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

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

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

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

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

² Para una revisión más profunda de la metodología CEQ, véase el anexo 1.

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

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

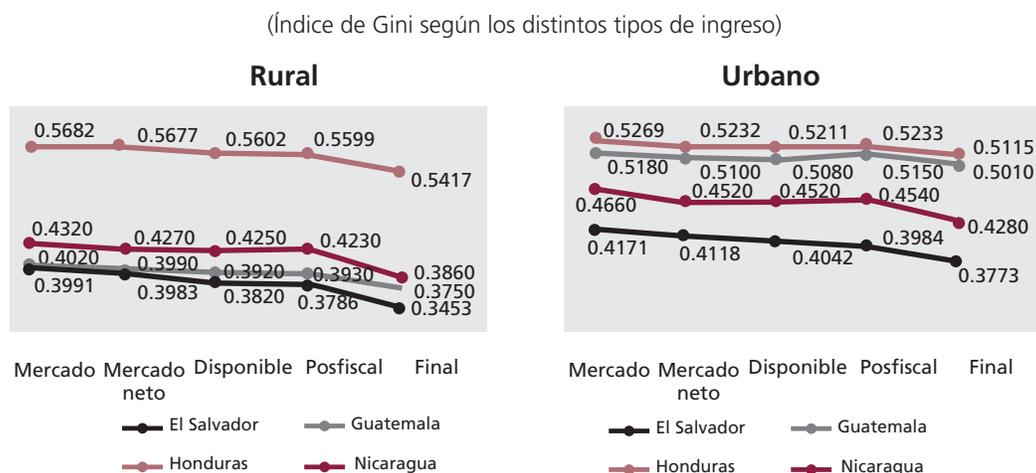
Finalmente, es el gasto en educación y salud el que logra un mayor efecto en la reducción de la desigualdad en comparación con todos los componentes del ingreso antes mencionados. Esto puede observarse en la disminución de los indicadores al trasladarse del ingreso posfiscal al

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

2.3 Incidencia de los impuestos en el ingreso

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

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



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

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

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

2.4 Gasto en educación y salud

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

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

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

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

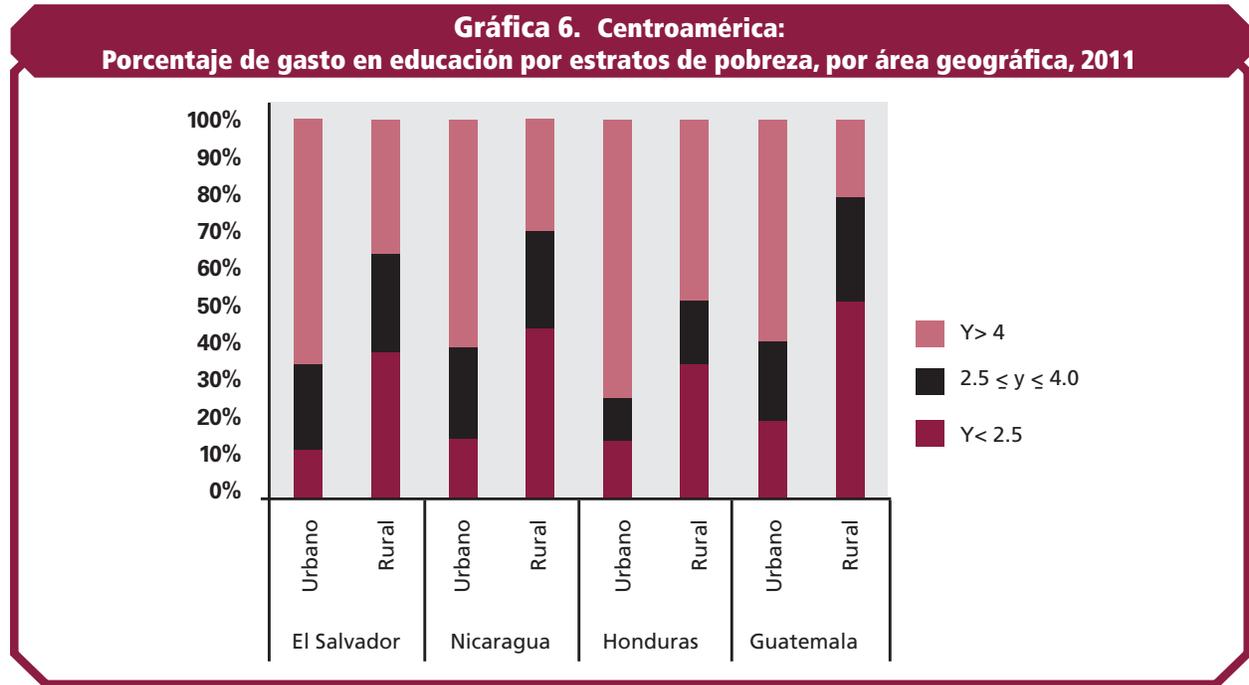
Rural								
	El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos	Directos	Indirectos
Decil 1	0.0%	-13.9%	0.0%	-4.3%	0.0%	-13.4%	0.0%	-0.5%
Decil 2	0.0%	-12.8%	0.0%	-4.2%	0.0%	-12.7%	0.0%	-0.7%
Decil 3	0.0%	-12.4%	0.0%	-4.1%	0.0%	-12.8%	-0.2%	-1.0%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

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

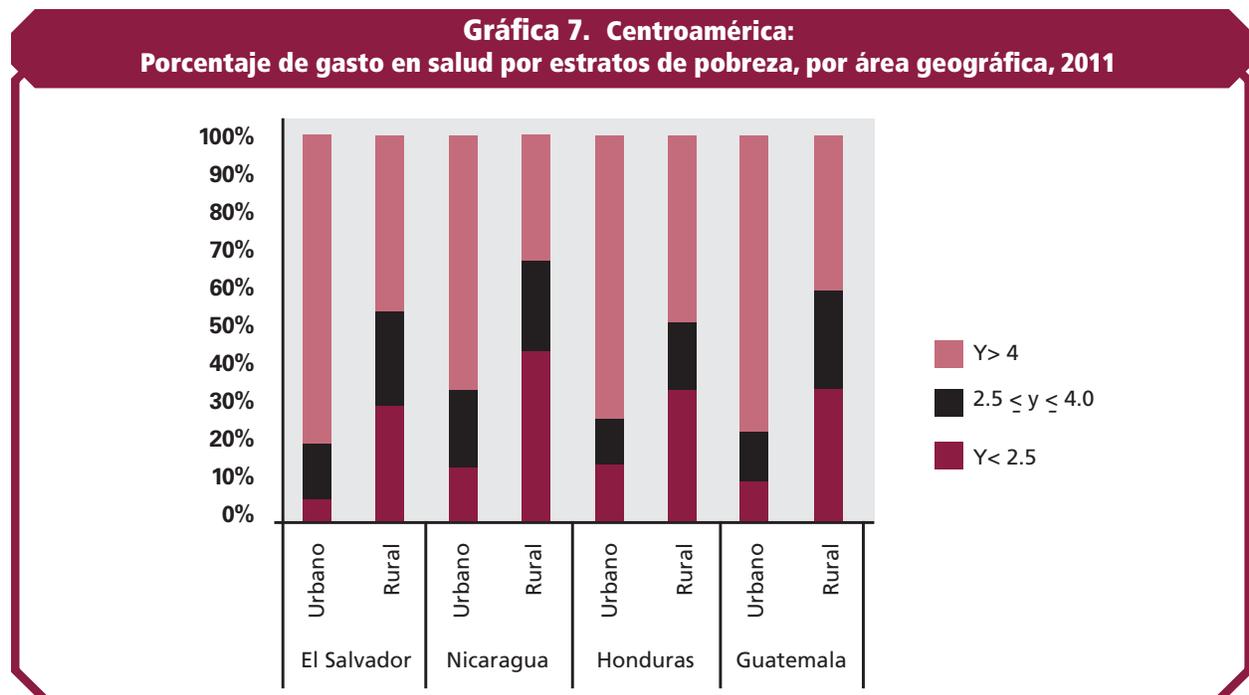
el 41%; en Nicaragua, el 40%; en El Salvador, el 35% y, en Honduras, apenas el 26%.

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

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



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



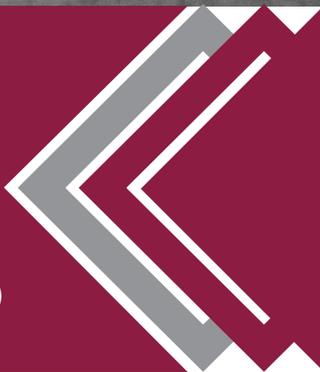
Fuente: Icfefi/FIDA, con base en las encuestas de hogares de cada país, acorde con la metodología del CEO



© IFAD/Pablo Corral Vega

3

CAPÍTULO



INCIDENCIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL SALVADOR

3.1 Perfil de la pobreza rural salvadoreña antes de la intervención de la política fiscal

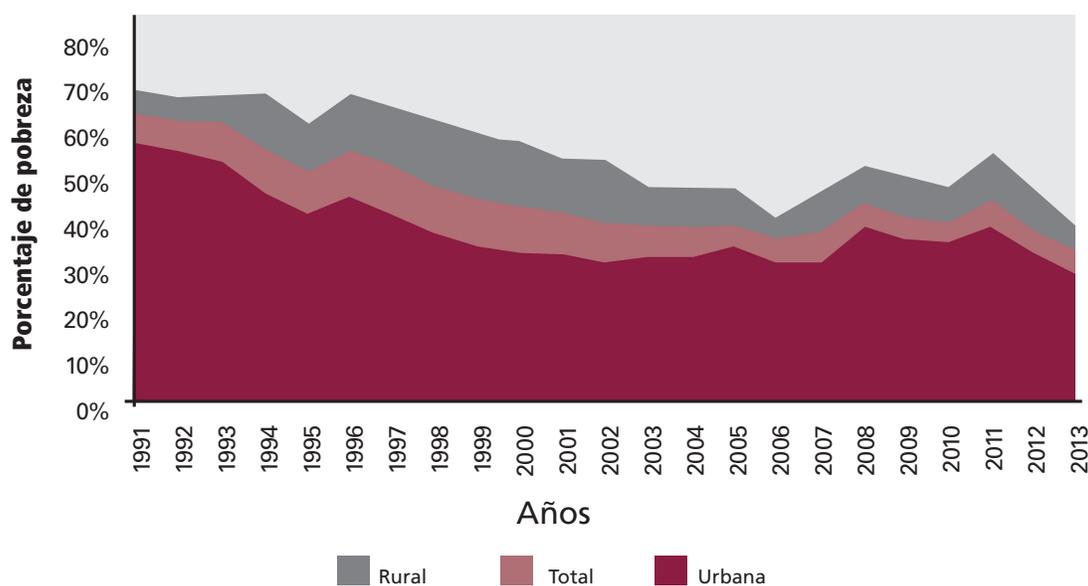
En El Salvador, la variación en la tasa de pobreza guarda una estrecha relación con el comportamiento del ciclo económico y con la variación en el precio de los alimentos. En la década de los noventa, la firma de los Acuerdos de Paz y los crecientes flujos de remesas (derivados del fenómeno migratorio iniciado en la época del conflicto armado) permitieron que la economía salvadoreña creciera a niveles de entre 3.8 y 5.9% (Cepal, 2009), lo que se vio reflejado en un aumento en el ingreso de las personas y, por ende, en los niveles de pobreza. Entre 1991 y 2013, el porcentaje de personas viviendo por debajo de la línea de pobreza se redujo a casi la mitad a nivel nacional, pasando del 65.9 al 34.8%.

Como podrá colegirse, la disminución de la pobreza a nivel nacional es reflejo de la reducción de la pobreza tanto en el ámbito

urbano como en el rural; sin embargo, debe señalarse que existe una diferencia en el nivel de incidencia que la pobreza presenta en cada uno de estos territorios. Si bien en ambos el porcentaje de población pobre se redujo entre 1991 y 2013 (lo cual se explica principalmente por la variación en los precios de los alimentos), a lo largo de todo el período el porcentaje de pobres rurales fue superior al mostrado en el ámbito urbano. En 1991, el 60% de las personas del área urbana se encontraba en situación de pobreza; para 2013, ese porcentaje se redujo al 30.5%. En la zona rural, entre 1993 y 2013, la proporción de personas pobres disminuyó de 71.3 a 41.7%.

La incidencia de la pobreza es más alta en la zona rural que en la urbana. Esto es válido tanto para la pobreza catalogada como extrema, es decir, la que afecta a quienes no alcanzan a cubrir sus necesidades de alimentación, como para la relativa, o sea, la que conlleva posibilidades de cubrir la alimentación, pero no otras necesidades.

Gráfica 8. El Salvador:
Porcentaje de personas en situación de pobreza, por área de residencia (1991-2013)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos de la EHPM, varios años

Al adentrarse en la pobreza rural, en 1991, del 71.3% de personas bajo la línea de pobreza, la mayor parte (52.04%) vivía en pobreza extrema, con ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria (USD18.10 al mes). El resto de personas se encontraba en situación de pobreza relativa, logrando cubrir la canasta básica alimentaria, pero sin poder superar la línea de pobreza. Para el año 2013, la pobreza rural se redujo en casi treinta puntos porcentuales, lo que obedeció a la reducción tanto de la pobreza extrema como de la pobreza relativa. Sin embargo, la incidencia de la pobreza extrema disminuyó en mayor proporción que la pobreza relativa: en 2013, únicamente la tercera parte del 41.7% de personas pobres se clasificaba en situación de pobreza extrema. Es decir, si bien a lo largo de veinte años hubo una mejora en los ingresos de las personas pobres, lo cual les permitió cubrir el costo de la canasta básica alimentaria, dicha mejora no fue suficiente para superar la línea de pobreza.

3.1.1 Determinantes de la pobreza rural salvadoreña

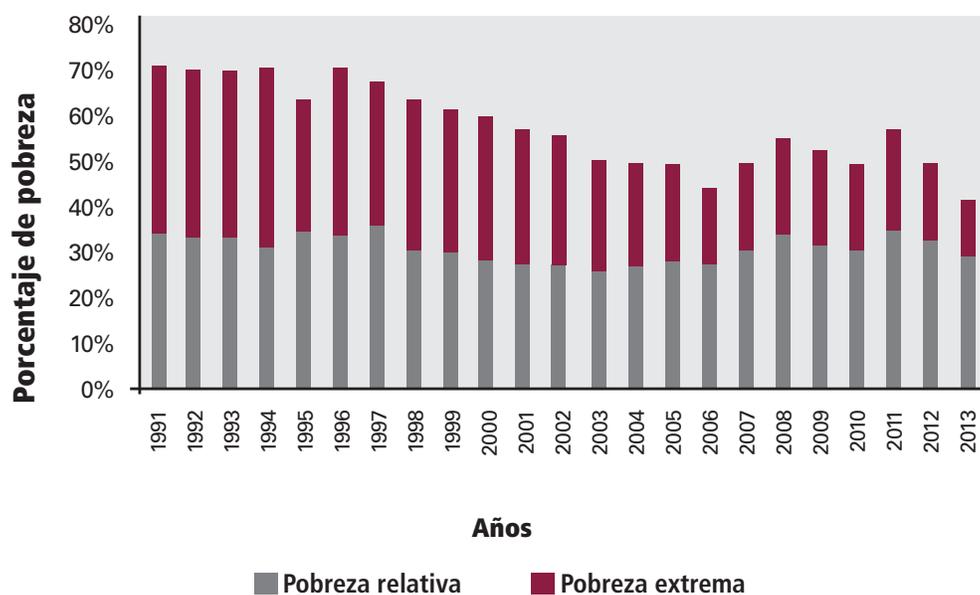
El problema de la pobreza es complejo; hay muchos factores que influyen en la probabilidad de que una persona o un hogar sean pobres. Una de las maneras de identificar dichos determinantes es a partir de la aplicación de un modelo de probabilidad (*Logit*) que, en función de ciertas variables explicativas, permita estimar la probabilidad de que un hogar se encuentre en condiciones de pobreza extrema o no.

En el caso de El Salvador, el modelo *Logit* aplicado se expresa de manera explícita de la siguiente forma:

$$Y_i = \alpha + \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \beta_3 X_{i3} + \dots + \beta_n X_{in} + \varepsilon$$

Donde Y_i es la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza extrema; α es la constante; X_i son las variables explicativas del modelo; β_i los parámetros estimados, y ε corresponde al error aleatorio y con una distribución normal.

Gráfica 9. El Salvador: Evolución de la pobreza relativa y extrema en la zona rural (1991-2013)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos de la EHPM, varios años

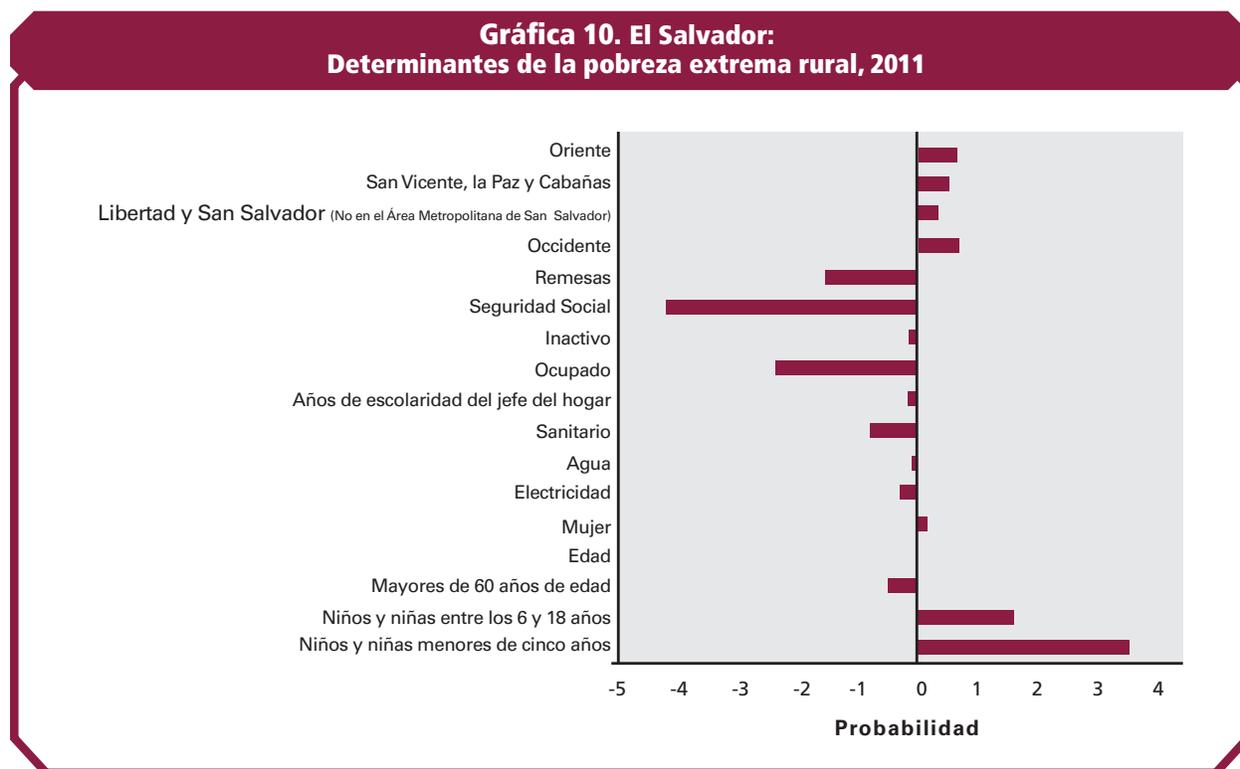
El modelo se aplicó tomando como referencia el ingreso de mercado de los hogares; la probabilidad de que uno de ellos se encuentre en pobreza extrema, o no, se determina en función de ciertas características de la persona jefa del hogar, así como a partir de variables demográficas, geográficas, laborales, educativas y las vinculadas con el ingreso familiar (por ejemplo, las remesas).

Uno de los factores que determinan la pobreza rural en El Salvador es la localización geográfica: en la medida en que un hogar se ubique más alejado del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)³ mayor es la probabilidad de que dicho hogar se encuentre en pobreza extrema. Ello obedece a la concentración de población y de actividades productivas en el AMSS, lo que limita el acceso a mercados de trabajo y servicios para quienes no viven allí.

En El Salvador, las remesas se han convertido en una importante fuente de ingreso de los hogares. Entre 1992 y 2012, el porcentaje de hogares que reciben remesas en el país se incrementó de 15.4 a 19.8; entre el decil más pobre de hogares el incremento, en el mismo periodo, fue de 5.6% a 12.1% (Tejerina & Muñoz, 2015). Para el caso de los hogares más pobres, las remesas han permitido compensar la falta de ingresos y cubrir los gastos en necesidades básicas; de esa cuenta, las remesas se convierten en un determinante de la pobreza rural, pues en la medida en que un hogar es receptor de este tipo de recursos, la probabilidad de que no sea pobre aumenta.

El acceso a servicios básicos puede permitir aumentar el bienestar de los grupos poblacionales con menores ingresos, reduciendo la incidencia de la pobreza. En el

**Gráfica 10. El Salvador:
Determinantes de la pobreza extrema rural, 2011**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos de Digestyc (2011)

3 El Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) es un conglomerado de catorce municipios, doce de los cuales pertenecen al departamento de San Salvador y dos al departamento de La Libertad; se extiende en una superficie que cubre 589.91 km², equivalentes al 3% del territorio nacional; en cuanto a población, concentra 1,566,697 habitantes, que representan el 27.3% de la población total del país (Opams).

ámbito rural salvadoreño, si un grupo familiar tiene acceso a servicios de agua, electricidad y sanitarios, menor es la probabilidad de que se encuentre en condiciones de pobreza extrema. Algunos atributos de la persona jefa de hogar pueden influir en la probabilidad de que el hogar sea pobre. El riesgo de una familia de estar en pobreza extrema disminuye con el aumento de los años de escolaridad de la cabeza del hogar. La reducción del riesgo de pobreza también puede ocurrir cuando el jefe de hogar ha podido insertarse en el mercado laboral y, más aún, si ha logrado ocuparse en el sector formal y goza de seguridad social. Asimismo, si la jefatura de hogar está en manos de una persona mayor de 60 años, la probabilidad de que el hogar sea pobre es menor; las personas con mayor madurez laboral y experiencia tienen mejores oportunidades de contar con una fuente de ingresos, en comparación con la más joven.

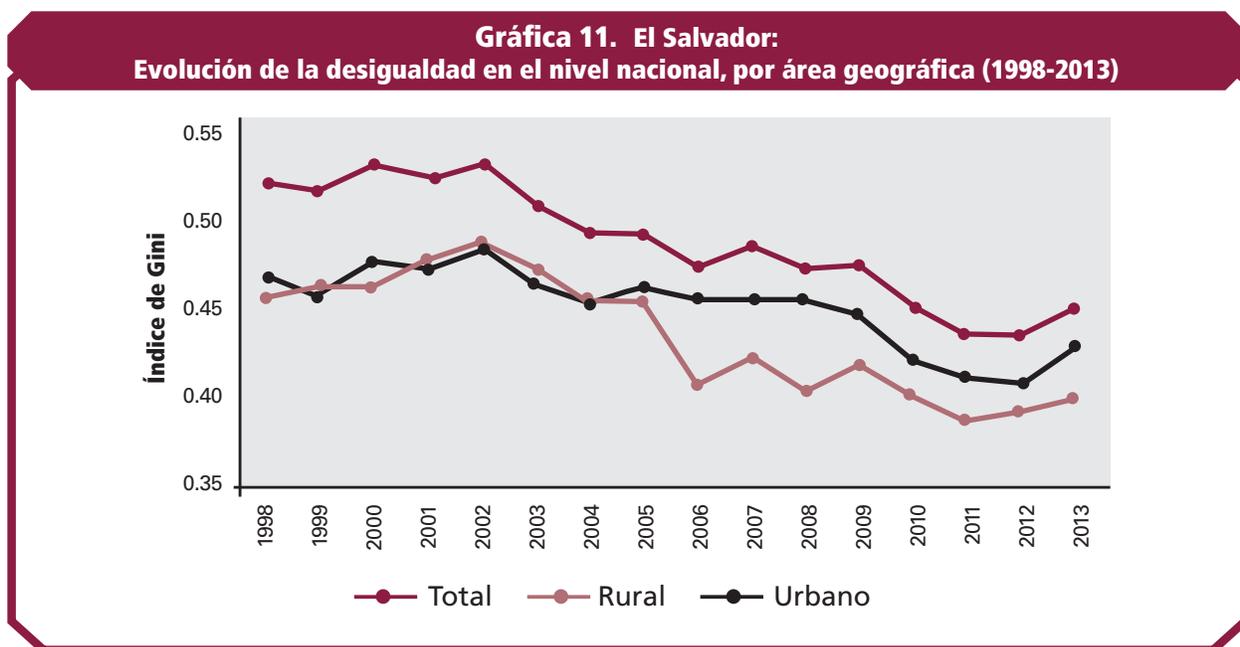
En contraposición, una de las características que puede provocar que la probabilidad de incidencia de la pobreza en el hogar aumente es la existencia de una jefatura femenina del hogar; esto se encuentra ligado con las inequidades estructurales de género, lo que

reduce las oportunidades de las mujeres de acceder al mercado laboral, restringiendo la posibilidad de acceder a ingresos.

La existencia de miembros del grupo familiar que dependan económicamente del jefe de hogar aumenta la vulnerabilidad económica debido a la falta de fuentes de ingresos adicionales. En ese sentido, los hogares rurales salvadoreños tienen mayor probabilidad de ser pobres si dentro del núcleo familiar hay niños y niñas menores de 18 años.

3.2 La desigualdad antes de la intervención de la política fiscal en El Salvador

En el nivel nacional, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida a través del índice de Gini, experimentó una tendencia a la baja en los últimos años; ello se explica, en gran medida, por el crecimiento económico, así como por un avance progresivo en la distribución de los ingresos generados por ese crecimiento. Entre 1998 y 2013, la desigualdad se redujo en un 13.5%, reflejado en la disminución del índice de Gini, que pasó de 0.52 a 0.45.



Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos de las EHPM, varios años

En comparación con el sector urbano salvadoreño, el rural presenta mayores avances en la reducción de la desigualdad: entre 1998 y 2013, esta problemática pudo disminuirse en un 13%, mientras que en las zonas urbanas solo se obtuvo un 8.5% de logro. Esto obedece a que la incidencia del crecimiento fue mayor para los hogares más pobres, lo que permitió reducir la disparidad de ingresos y con ello la desigualdad.

En el período considerado, dos son los momentos en los que se observaron retrocesos en la reducción de la desigualdad: el primero, durante los años 2000-2002, cuando se dio una desaceleración del crecimiento de la economía que fue acompañado por los impactos de los terremotos de 2001, lo cual redundó en la caída de los ingresos de los hogares más pobres y en un aumento de la desigualdad. El segundo aumento de la desigualdad se observó en 2008 y 2009, como producto de los efectos de la crisis económica a nivel mundial y causó que los ingresos de al menos la mitad de la población se redujeran, provocando un aumento de la desigualdad. En los primeros años posteriores a la crisis, la recuperación económica permitió aminorar la desigualdad, pero en los años subsecuentes, la distribución de los beneficios del crecimiento ha sido neutral, lo que ha provocado que, a pesar de que la pobreza se haya reducido, la desigualdad muestre un pequeño aumento (Oliva, 2015).

3.3 El Salvador: Incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad en las zonas urbana y rural

El resultado de la aplicación de la metodología del CEQ muestra que la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre la pobreza. Ello permite destacar que la política fiscal tiene un mayor efecto distributivo en las zonas rurales que en las urbanas, lo que reduce la desigualdad; no obstante, es incapaz

de lograr la reducción de la pobreza total, aun cuando los mayores efectos se concentran en la pobreza extrema.

3.3.1 Incidencia global en la pobreza

En términos globales, la actual política fiscal aumenta la pobreza en el país. En general, la acción del Estado reduce levemente la pobreza extrema, no así el nivel de pobreza total (extrema y relativa). Es decir que, en la medida en que el ingreso es bajo, la acción fiscal del Estado para reducir la pobreza es mayor. En contraste, en la medida en que el ingreso aumenta, la acción fiscal del Estado se debilita, y en vez presentar un efecto de reducción, la pobreza aumenta.

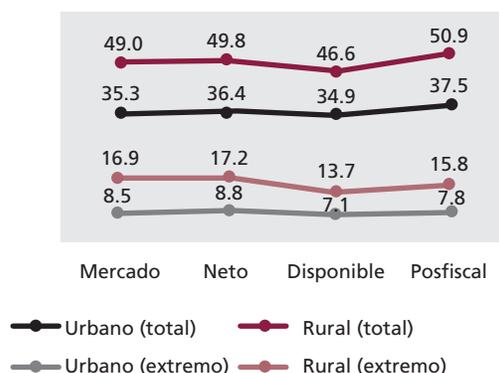
Para determinar esto se realizaron dos escenarios: el primero, tomando como referencia la línea de la pobreza oficial que, para el caso de la pobreza extrema, es el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), mientras la relativa es dos veces dicho costo. En segundo lugar, se toma como referencia la línea de la pobreza internacional, que sitúa a la pobreza extrema por debajo de los USD2.5 PPP y, a la relativa, por debajo de los USD4 PPP.

Para el sector rural, al utilizar la línea de la pobreza oficial, la política fiscal es capaz de disminuir levemente la pobreza extrema, al pasar de 16.9 a 15.8%, pero incrementa la pobreza total al aumentar de 49 a 50.9%. La situación se agrava cuando se observan los resultados a partir de la línea de pobreza internacional, donde tanto la pobreza extrema como la total aumentan: la primera, al transitar de 34.8 a 34.9% y, la segunda, al pasar de 60.1 a 62%.

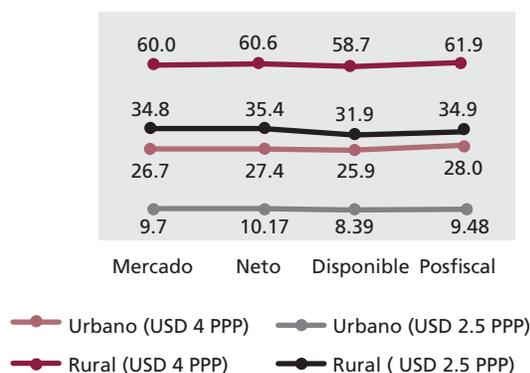
Lo anterior denota que, para sobrepasar el umbral de la línea de pobreza, la acción de las transferencias directas aumenta el ingreso disponible y, con ello, se produce un efecto de reducción de la pobreza; sin embargo,

Gráfica 12. El Salvador: Incidencia de la política fiscal en la pobreza de ingreso, por área geográfica, 2011

A. Porcentaje de personas viviendo en pobreza (línea de pobreza oficial)



B. Porcentaje de personas viviendo en pobreza (línea de pobreza internacional)



Fuente: Icfef/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEO.

dicho efecto no es suficiente para compensar la disminución del ingreso posfiscal una vez pagados los impuestos y recibidos los subsidios indirectos. En otras palabras, la amplitud y magnitud del gasto público, entre el grupo de personas en pobreza, no es mayor al efecto de disminución del ingreso debido al pago de los impuestos. Ello implica que, en términos netos, la pobreza resulta siendo más alta.

Similar situación sucede en la zona urbana, aun cuando las tasas de pobreza son inferiores que en la zona rural. Tanto con la línea de la pobreza oficial como con la internacional, la política fiscal permite reducir levemente la pobreza extrema; sin embargo, el efecto que tiene sobre la pobreza total es inverso. Esto implica que, luego de la incidencia de la política fiscal, en El Salvador hay más personas pobres de las que había antes de que esta actuara. En buena medida, esto se explica por el peso que tiene el pago de impuestos indirectos, especialmente al valor agregado (IVA), con características de regresividad, como se evidenciará más adelante.

3.3.2 Incidencia global en la desigualdad

Uno de los principales objetivos de la política fiscal es la redistribución del ingreso. En El Salvador, la disminución de la desigualdad debida a la política fiscal es mayor en el área rural que en la urbana.

Las estimaciones muestran que antes de las intervenciones fiscales, la desigualdad rural, medida por el coeficiente de Gini⁴ para el ingreso de mercado, era de 0.3991. Después de tomar en cuenta todas las intervenciones fiscales, es decir, después de impuestos (directos e indirectos netos de subsidios) y después de transferencias directas y transferencias a través de la educación y la salud pública, el coeficiente de Gini cayó a 0.3453, equivalente a una disminución del 13.5%. En la zona urbana, el efecto redistributivo de la política fiscal es más limitado, ya que solo logra disminuir la desigualdad un 9.5%, al pasar el coeficiente

⁴ El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos dentro de un país se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 1 representa una inequidad perfecta.

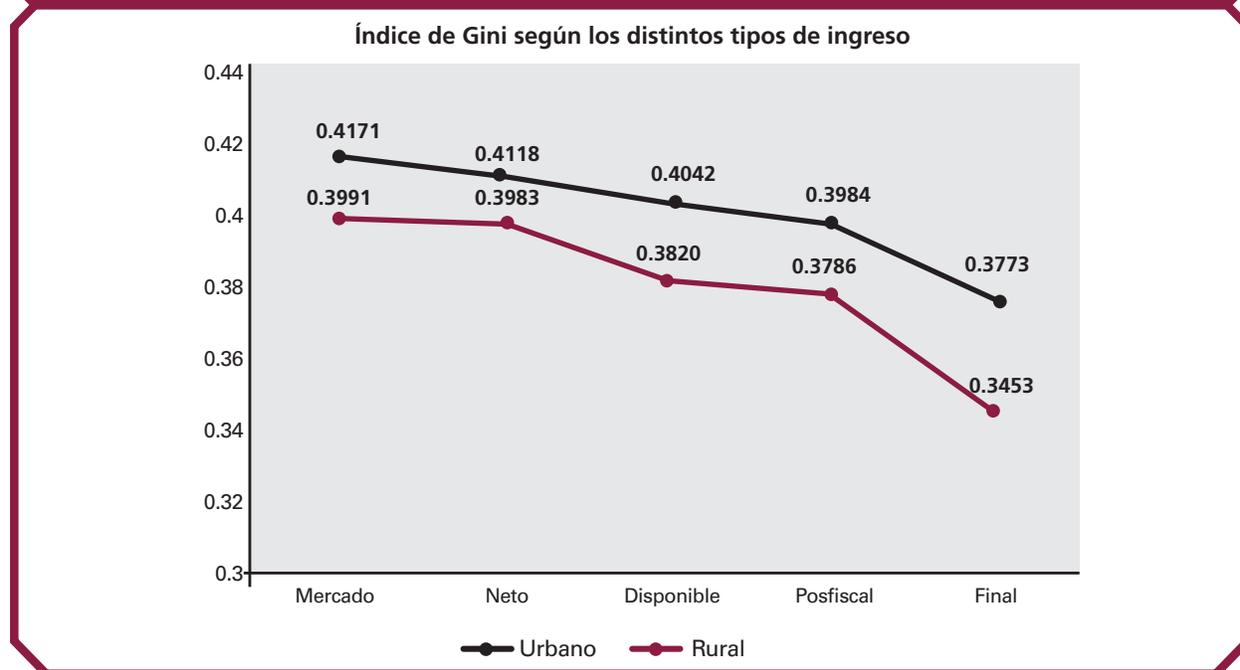
de Gini de 0.4171 a 0.3773. En ambas zonas son las erogaciones en educación y salud, así como las transferencias, las que tienen la mayor incidencia. Mientras, los impuestos directos e indirectos obtienen muy poco en términos de distribución del ingreso, lo que denota que la reducción de la desigualdad viene dada por el lado del gasto y no por el de los ingresos.

Al comparar ambas zonas para determinar qué intervenciones tienen mayor incidencia, resalta que la reducción de la desigualdad debida a los servicios de educación y salud es mayor en el área rural que en la urbana. En segundo lugar, la acción fiscal en reducción de la desigualdad, para las áreas rurales, se ubica en la transición del ingreso neto al ingreso disponible, es decir, por los efectos vinculados con los programas de protección social, los cuales presentan mayor profundidad en la reducción de la desigualdad que en el sector urbano.

Por su parte, las transiciones entre el ingreso de mercado al neto, y del ingreso disponible al ingreso posfiscal, presentan mayor reducción en el sector urbano que en el rural; es decir, la acción del pago de impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social, por un lado, y el pago de los impuestos indirectos y los recursos recibidos en subsidios indirectos, de manera combinada, por el otro, presentan mayor incidencia en reducción de la desigualdad en el sector urbano que en el rural. En contraste, las transiciones entre el ingreso neto al disponible y del ingreso posfiscal presentan, al final, mayor disminución de la desigualdad en el sector rural que en el urbano.

De manera congruente con lo anterior, se calcularon los índices convencionales de medición de progresividad de la política fiscal, Kakwani⁵ y Reynold's Smolensky⁶, respectivamente. Si el índice Kakwani es positivo

**Gráfica 13. El Salvador:
Incidencia de la política fiscal en la desigualdad, por área geográfica, 2011**

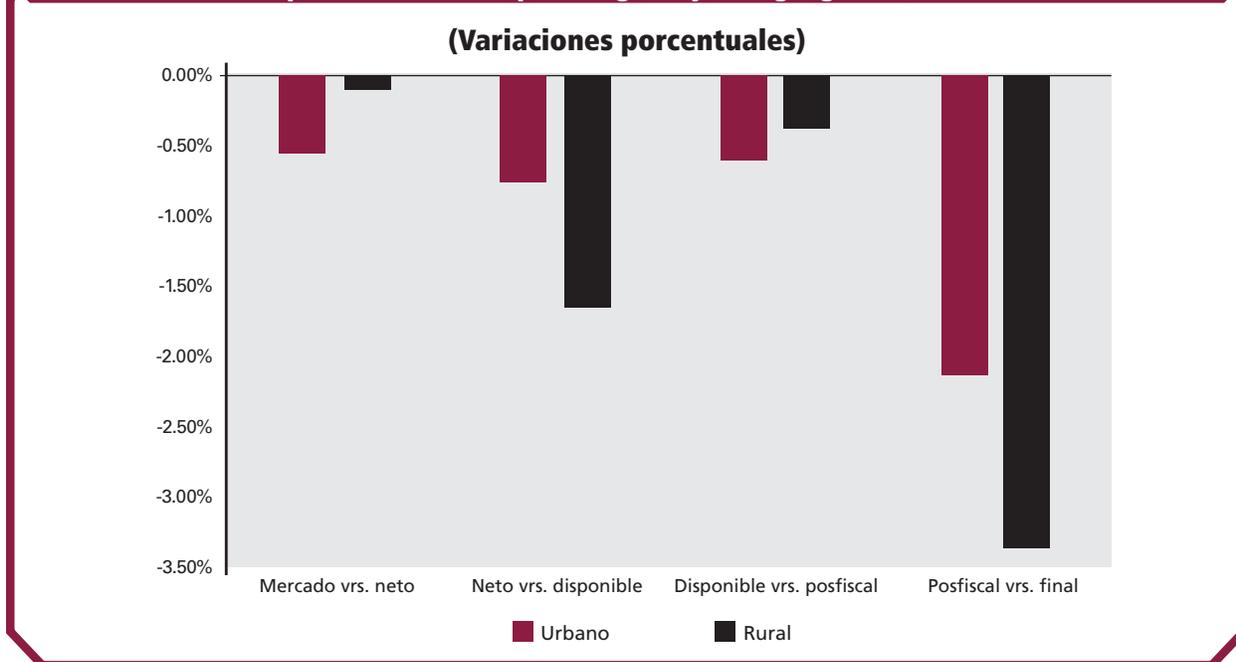


Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEQ

⁵ Índice de Kakwani es la resta del índice de concentración del impuesto menos el índice de concentración del ingreso o Gini; o, en el caso de una transferencia, es la diferencia entre el índice de concentración del ingreso o Gini menos el coeficiente de concentración de la transferencia. Representa qué tanto mejor está distribuido un componente en particular con respecto a la distribución del ingreso.

⁶ El índice Reynold's Smolensky es la diferencia entre el Gini para el ingreso de mercado, menos el índice de concentración del ingreso después de pagados los impuestos directos y recibidas las transferencias directas o ingreso posfiscal, manteniendo a la población ordenada según el ingreso de mercado.

**Gráfica 14. El Salvador:
Incidencia de la política fiscal en la desigualdad,
por cambio en el tipo de ingreso y área geográfica, 2011**



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEQ.

indicaría progresividad, mostrando que la curva de concentración del componente de la política fiscal está mejor distribuida que la del ingreso de mercado, favoreciendo la disminución de la desigualdad y satisfaciendo una condición de progresividad. Sin embargo, también es importante verificar si la posición de la curva se presenta a lo largo de toda la distribución. Por otro lado, debido a que este índice indica progresividad, pero no representa en sí mismo cuánto cambiaría el índice de Gini ante una modificación subyacente en la política, de manera complementaria se calculó el índice de Reynold's Smolensky.

Con el objeto de establecer una comparación entre el área urbana y la rural, la tabla 3 resume los resultados de ambos índices de los componentes agregados de la política fiscal: transferencias directas totales, servicios sociales en especie (educación y salud), subsidios indirectos (electricidad, transporte y agua), impuestos directos (renta) e impuestos indirectos (impuesto al valor agregado y a la gasolina), y los impuestos en su totalidad.

De igual manera a lo observado con el coeficiente de Gini, en ambas zonas el índice de Reynold's Smolensky resultó levemente positivo, lo que indica que el ingreso después de la política fiscal está mejor distribuido, es decir, la política fiscal reduce la desigualdad. Asimismo, resulta un valor mayor en la zona rural que en la urbana, lo que indica que la reducción de la desigualdad es mayor en el área rural.

Por otro lado, al observar el índice de Kakwani se evidencia resultados positivos para todos los componentes del gasto, en mayor medida, para los vinculados con las transferencias directas. En segundo lugar se ubican los servicios públicos en especie, en los sectores educación y salud. Por su parte, los subsidios indirectos presentan un índice positivo, pero en menor medida que los anteriores.

En esa misma línea, al analizar las curvas de concentración de los componentes de la política fiscal, se aprecia que la posición de las curvas de las transferencias directas, el gasto en educación y salud, y los subsidios indirectos se

**Tabla 3. El Salvador:
 Índices de progresividad (2011)**

Concepto	Urbano	Rural
Kakwani		
Transferencias directas y en especie	0.4	0.4
Transferencias directas	0.5	0.4
En especie (educación y salud)	0.4	0.3
Subsidios indirectos	0.2	0.1
Todos los impuestos	0.03	-0.0
Impuestos directos	0.3	0.4
Impuestos indirectos	-0.01	-0.01
Reynold's Smolensky posfiscal/ingreso de mercado	0.04	0.05

Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEO.

ubicar por encima de la curva de concentración del ingreso, lo cual indica mayor progresividad. Asimismo, las curvas muestran que las transferencias directas se presentan progresivas en términos absolutos, ubicadas por encima de la línea de equidad total.

Por su parte, los subsidios indirectos son progresivos pero en términos relativos, no en términos absolutos. La curva de distribución de estos se ubica entre la línea de equidad total y la de concentración del ingreso, con lo cual el porcentaje del beneficio con respecto al ingreso disminuye en la medida en que el ingreso aumenta. Asimismo, se observa cómo la curva de distribución de los subsidios presenta una mayor aproximación a la curva del ingreso que el resto de curvas del gasto; ello obedece a que, en la medida en que aumenta el ingreso se induce a mayor consumo de servicios vinculados con dichos apoyos y, por consiguiente, hay mayor compensación por subsidio recibido (aunque en una proporción menor a la que aumenta el ingreso).

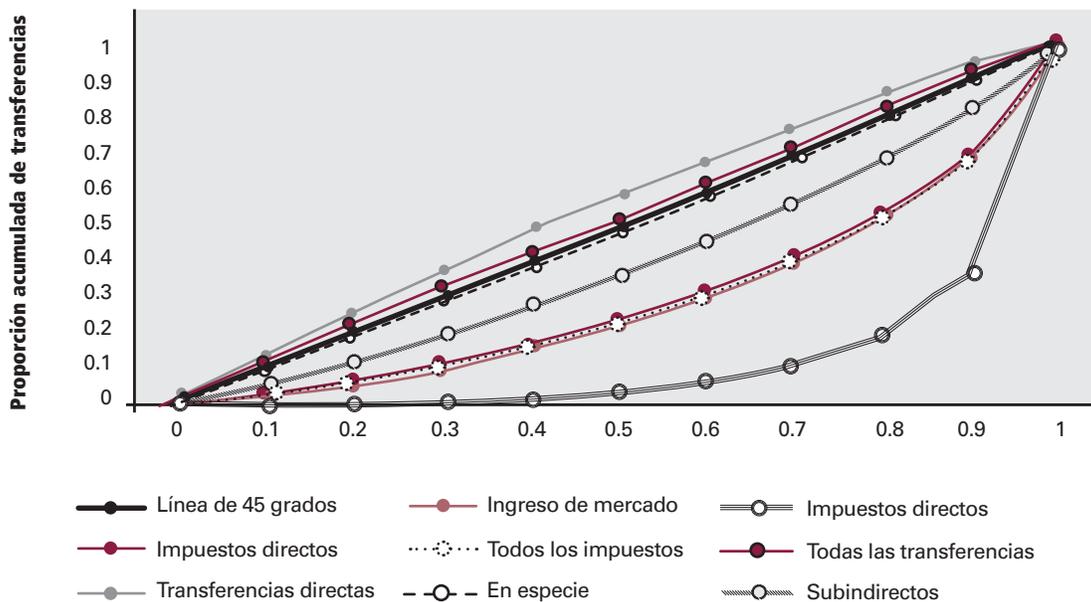
En relación con las transferencias en especie, la curva de concentración de la educación se aproxima a la línea de equidad total, mostrando así una distribución igualitaria entre toda la población y de mayor equidad que el ingreso de mercado, lo cual indica progresividad relativa.

Por el lado de los impuestos, se presentan los siguientes detalles. De manera similar en ambas zonas, los impuestos directos aparecen como progresivos, con índices de Kakwani positivos debido a que las curvas del pago de los impuestos indican mayor concentración entre los segmentos de más altos ingresos. No obstante, el valor del índice para los impuestos indirectos es negativo, lo que denota la regresividad que tienen los impuestos indirectos; es decir, al gravar productos de consumo y uso doméstico (alimentos, bebidas y bienes durables) se impone un esfuerzo tributario mayor a los hogares con los ingresos más bajos. En términos generales, para la zona rural la política tributaria es regresiva y se compone, de manera combinada, tanto por la acción de los impuestos directos como por la de los indirectos.

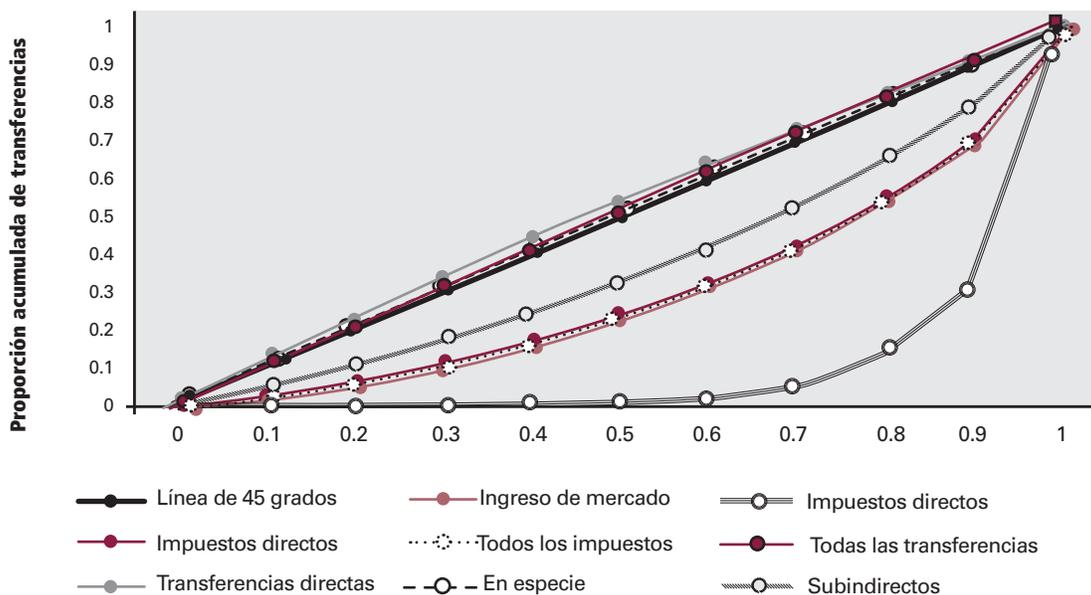
Por consiguiente, mientras que los índices de concentración resultaron más elevados para el sector urbano, la disminución de la desigualdad por medio de la política fiscal resultó mayor en el área rural. El menor resultado global en la desigualdad urbana está relacionado, plausiblemente, con la brecha entre recursos destinados en relación con la profundidad de la desigualdad que, como se indicó anteriormente, es más alta en la zona urbana.

**Gráfica 15. El Salvador:
Curvas de concentración de los componentes de la política fiscal, por área geográfica, 2011**

A: Curva de concentración de la política fiscal en el sector urbano



B: Curva de concentración de la política fiscal en el sector rural



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEQ.

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

Con el objetivo de presentar varias aproximaciones acerca de la progresividad y regresividad —es decir, en qué medida los elementos que constituyen la política fiscal favorecen la reducción o el aumento de la desigualdad—, se ofrece, a continuación el desglose pormenorizado de cada programa analizado, según diferentes perspectivas del análisis de incidencia.

3.4.1 ¿Beneficiarios o pagadores netos?

Si se considera a las poblaciones de ambas zonas —rural y urbana— y luego se las ordena por nivel de ingreso (según deciles), se pueden llevar a cabo ejercicios que permiten presentar curvas de incidencia como el cambio porcentual que percibió el ingreso de mercado a través de las etapas de la política fiscal, y los tipos de ingreso identificados. La aproximación permite diferenciar la progresividad o regresividad de manera agregada, así como beneficiarios netos o pagadores netos.

La primera aproximación (panel A de la gráfica 16) aprecia el cambio porcentual del ingreso de mercado según deciles, en la transición desde el ingreso de mercado hacia el ingreso neto, el cual está constituido por el pago de impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social para salud. Destaca cómo el ingreso va disminuyendo independientemente del decil en el que se encuentre, es decir, todos son pagadores netos; no obstante, en la medida en que se pasa hacia los estratos más altos, la caída es más densa, lo que denota progresividad. Además, si esto se observa por zonas geográficas, se evidencia la mayor progresividad en el área urbana, en comparación con la rural.

Por su parte, las transferencias directas se caracterizan por su marcada progresividad, en tanto se observa un alto incremento porcentual de los ingresos de los primeros deciles y una reducción en los siguientes. Asimismo, las transferencias directas se presentan con mayor progresividad en el sector rural. En otro sentido, en el sector rural, durante la transición entre el ingreso de mercado hacia el ingreso disponible, solamente el décimo decil desmejora su nivel de ingreso (la mayoría de estratos reciben transferencias directas). Por su parte, en el sector urbano los últimos cuatro deciles desmejoran su ingreso (gráfica 16, panel B).

Debido a la amplitud del consumo presente en la economía salvadoreña y distribuido a lo largo de todos los deciles, el cambio porcentual o la incidencia de la transición incorporando el recibimiento de los subsidios indirectos y el pago de los impuestos indirectos se manifiesta con un aumento del ingreso solamente para el primer decil urbano y para los primeros dos deciles rurales de menores ingresos. Luego presenta una disminución del ingreso de los siguientes nueve últimos deciles urbanos y ocho deciles rurales (gráfica 16, panel C). Resalta que, bajo esta perspectiva, toda la acción del Estado considerada hasta este momento no ha cambiado la característica de progresividad, donde los deciles de ingresos más bajos —incluso después de recibidos los subsidios indirectos y pagados los impuestos indirectos— presentan una desmejora en relación con el ingreso de mercado, menor para los dos primeros deciles del sector rural y el primero del sector urbano mencionados, mientras el resto de deciles presenta una disminución del ingreso cada vez mayor en la medida en que aumenta el ingreso. En otras palabras, la desmejora en el ingreso se incrementa al ritmo en que se transita hacia deciles de mayores ingresos (gráfica 16, panel C).

Finalmente, el resultado global indica que la política fiscal es más progresiva en el área

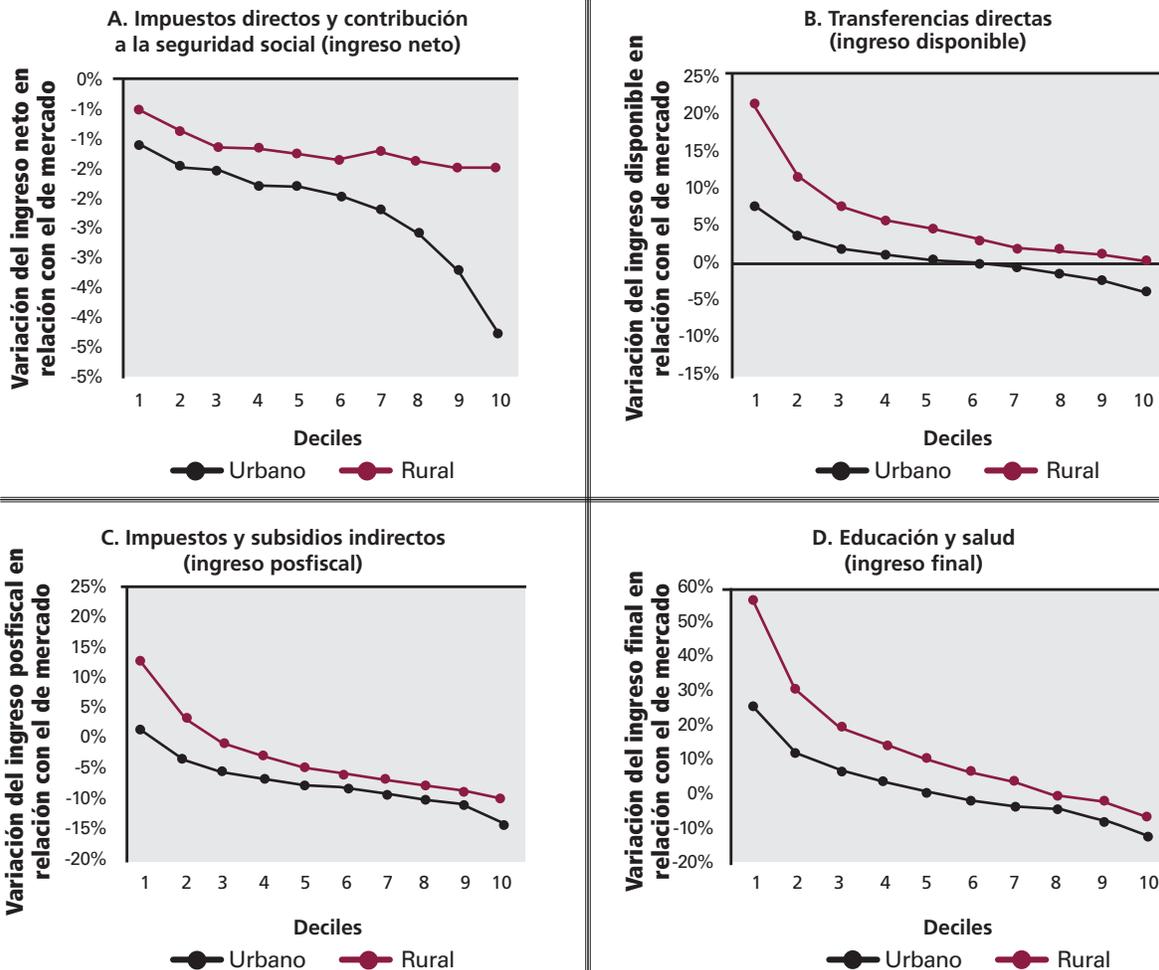
rural que en la urbana. El panel D de la gráfica 16 visualiza el cambio que percibe el ingreso de mercado agregado, añadiendo al resto de componentes el valor monetizado de los servicios de educación y salud. Destaca cómo estos elementos, relacionados con el acceso a servicios de salud y asistencia a la escuela, aumentan el ingreso de las personas en mayor medida para los segmentos de menores recursos, de tal manera que hasta el quinto decil en el sector urbano y hasta el séptimo en el sector rural resultan como beneficiarios netos, mientras que los últimos cinco deciles urbanos y los últimos dos deciles rurales, de mayores ingresos, resultan pagadores netos.

3.4.2 ¿Cuál es la importancia que tiene cada elemento de la política fiscal para la población?

A continuación se analiza cada programa de manera individual y se aborda la progresividad o regresividad vista en términos relativos, y valorada como porcentaje en que el gasto o el impuesto equivale con respecto al ingreso de mercado.

Inicialmente y acorde con lo anterior, los impuestos directos evidencian mayor progresividad en el área urbana que en la rural

Gráfica 16. El Salvador:
Curvas de incidencia por tipos de ingreso, según área geográfica, 2011



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

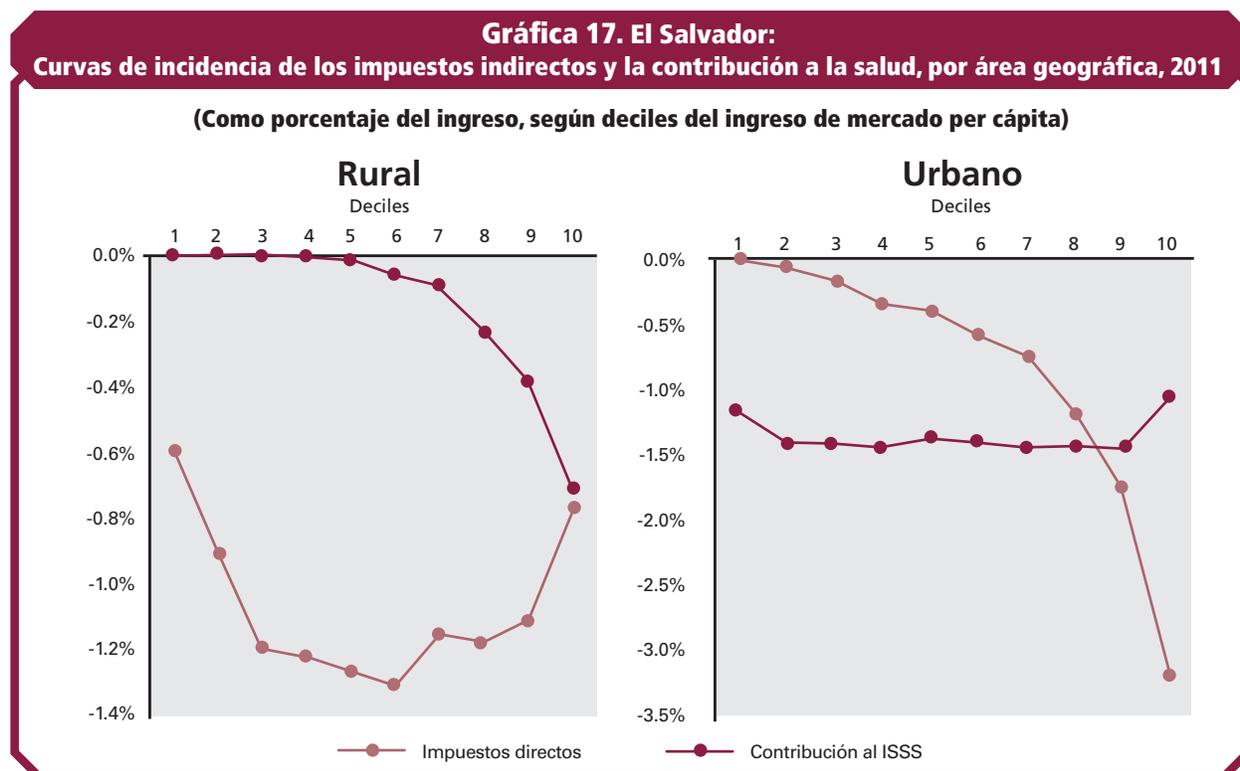
(la disminución del ingreso es más alta para los deciles de mayores ingresos en el sector urbano), lo que facilita una disminución de la desigualdad. De la misma manera, las contribuciones para salud muestran un porcentaje más constante en toda la distribución, así como un menor impacto en la redistribución del ingreso; llegan, incluso, a presentar para el 20% más rico un efecto regresivo en la zona urbana.

Si se toma como referencia el ingreso de mercado, la progresividad de las transferencias directas, en términos relativos, es mayor en el sector rural que en el urbano. Las transferencias en efectivo consideradas (programa de comunidades solidarias, PATI, subsidios al gas, y pensión no contributiva) ocasionan un incremento porcentual más alto en el caso de las personas más pobres; por ejemplo, el ingreso del primer decil se incrementa un 8.8% en la zona rural y un 4.1% en la urbana. También resulta progresivo el ingreso monetizado del paquete escolar (uniformes e útiles) entregado por el Ministerio de Educación (Mined), el cual se incrementa hasta el 7.2% y el 3.3% para el

primer decil, rural y urbano, respectivamente. Y luego, de importancia para los ingresos de los residentes del sector rural, aparece el paquete agrícola. Finalmente, el programa de alimentación escolar se presenta con menor progresividad que los programas anteriores, aunque su incidencia es mayor en el área rural.

Con respecto a los subsidios en las zonas rurales, el único que se presenta progresivo en términos relativos y con alta incidencia es el que reciben los consumidores de electricidad cuyo consumo no sobrepasa el umbral de los 99 kwh. En este caso, el porcentaje es alto para los primeros deciles y baja en la medida en que transita hacia los estratos de mayores ingresos. El subsidio para los hogares que consumen menos de 200 kwh y más de 99 kwh al mes presenta, por su parte, baja incidencia o reducido peso relativo con relación al ingreso y, por consiguiente, tiene nulo efecto sobre la desigualdad total.

En relación con las diferencias entre ambas zonas, cabe indicar que el subsidio al agua presenta progresividad relativa en las zonas



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEQ.

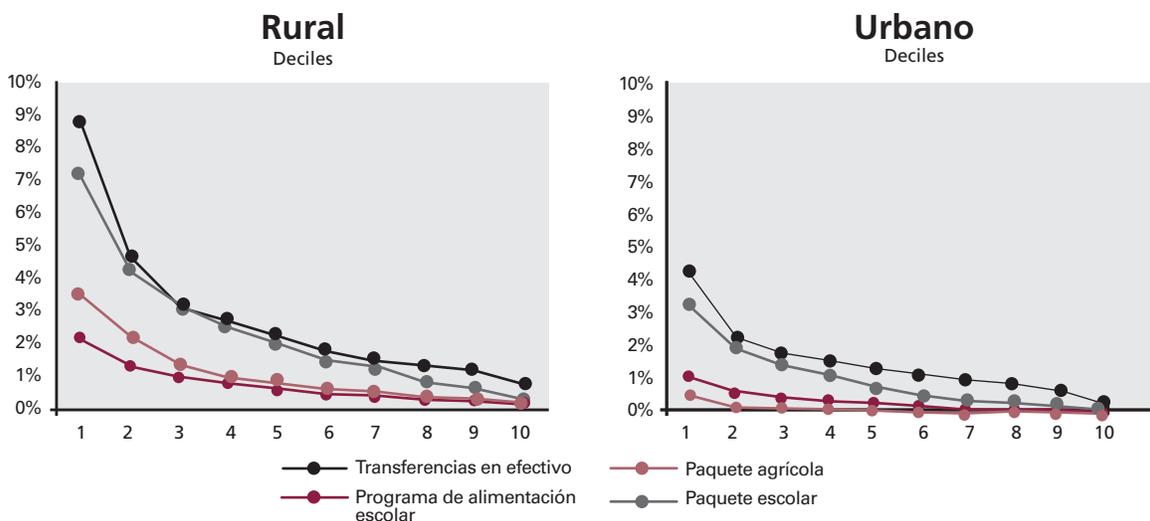
Recuadro 1 Características de los principales programas sociales de El Salvador

Programa	Tipo	Beneficiarios 2011	Año de implementación	Millones (en USD)	Descripción	Institución
Comunidades Solidarias Rurales	Transferencias monetarias condicionadas	84,818 hogares	2005	17.1	Dirigido a hogares de los cien municipios más pobres según el mapa de pobreza del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), si tienen niños comprendidos entre los 6 y los 18 años de edad que no han terminado la escuela primaria, o si la familia tiene una mujer embarazada o cualquier niño de 0 a 5 años.	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	Transferencias monetarias condicionadas	31,646 personas	2010	14.6	Personas de 16 años o más que viven en comunidades pobres (dañadas por la tormenta tropical Ida, o en veinticinco municipios considerados violentos). Los participantes reciben USD100 al mes, durante 6 meses, a cambio de trabajo comunitario y participación en formación.	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)
Pensiones no contributivas	Transferencia	16, 251 personas	2009	7.1	Para personas mayores de 70 años de edad que no reciben ningún otro tipo de pensión. Se otorga a cada persona USD50 al mes, en 53 municipios.	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)
Subsidio directo al gas	Transferencia	1,219,125 hogares	2011	163.5	La transferencia de efectivo se ofrece a todos los hogares que consumen menos de 199 kwh de electricidad al mes.	Ministerio de Economía (MINEC)
Paquete agrícola	En especie (alto sustituto de efectivo)	486,904 hogares	1997	26.5	Los productores que no han terminado la escuela secundaria y tienen menos de 2.25 hectáreas de tierra reciben un paquete de semillas y fertilizantes para sembrar frijoles y arroz.	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
Vaso de leche	En especie (alto sustituto de efectivo).	250,000 estudiantes	2011	1.9	Todos los estudiantes que cursan desde el preescolar hasta noveno grado en las escuelas públicas de 46 municipios reciben un vaso de leche dos veces por semana.	Ministerio de Educación (Mined)
Alimentación escolar	En especie (alto sustituto de efectivo)	1,316,779 estudiantes	No disponible	15.3	Todos los estudiantes que cursan desde el preescolar hasta noveno grado en las escuelas públicas reciben una merienda nutritiva por día escolar.	Ministerio de Educación (Mined)
Paquete escolar	En especie (alto sustituto de efectivo)	1, 386,767 estudiantes	2010	71.0	Todos los estudiantes del sistema público, desde preescolar hasta noveno grado, reciben dos uniformes completos, un par de zapatos y útiles escolares.	Ministerio de Educación (Mined)
Ciudad Mujer	Servicios integrados	82,874 mujeres	2011	2.6	Brinda servicios a mujeres, tales como atención psicológica, acceso a servicios jurídicos de atención, salud sexual y reproductiva, capacitación laboral, microcrédito, guardería y cuidado de niños.	Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República
Electricidad	Indirecto por consumo del servicio	1,268,545.9 (< 99kwh), 373,528.7 (>99 kwh y <300 kwh)	No disponible	115.2	Se otorga un subsidio a los usuarios con consumos debajo de 99 kwh y entre 99 kwh y 300 kwh o 200 kwh.	Fondo de Inversión Nacional en Electricidad y Telefonía (Finet)
Agua	Indirecto por consumo del servicio	783,367 conexiones	No disponible	52.6	Los usuarios con conexión a agua tienen un precio menor por m3.	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)
Transporte	Indirecto por consumo del servicio	85.2% de los hogares no cuentan con vehículo	Diciembre de 2007	56.5	El precio del servicio que brinda el transporte público es menor al costo de mercado.	Viceministerio de Transporte

Fuente: Icefi/ FIDA, con base en información de las instituciones gubernamentales

Gráfica 18. El Salvador: Curvas de incidencia de las transferencias, por área geográfica, 2011

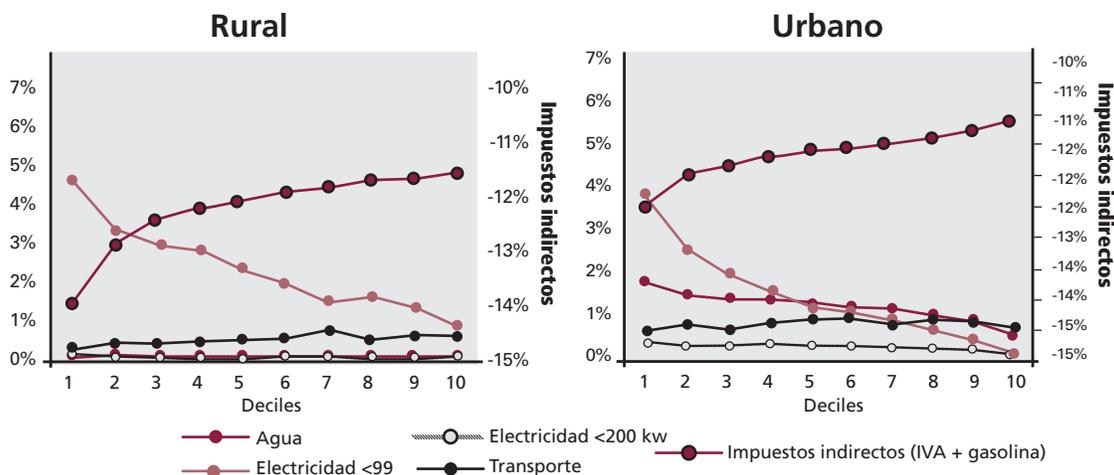
(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEO.

Gráfica 19. El Salvador: Curvas de incidencia de los impuestos y subsidios indirectos, por área geográfica

(Como porcentaje del ingreso, según deciles del ingreso de mercado per cápita)



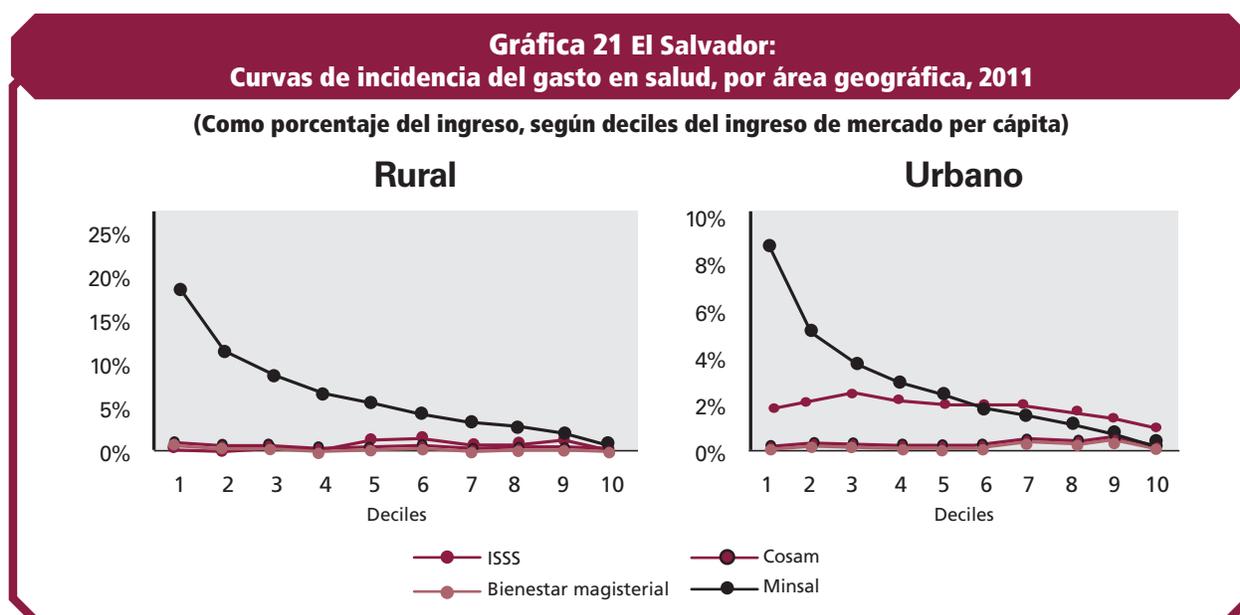
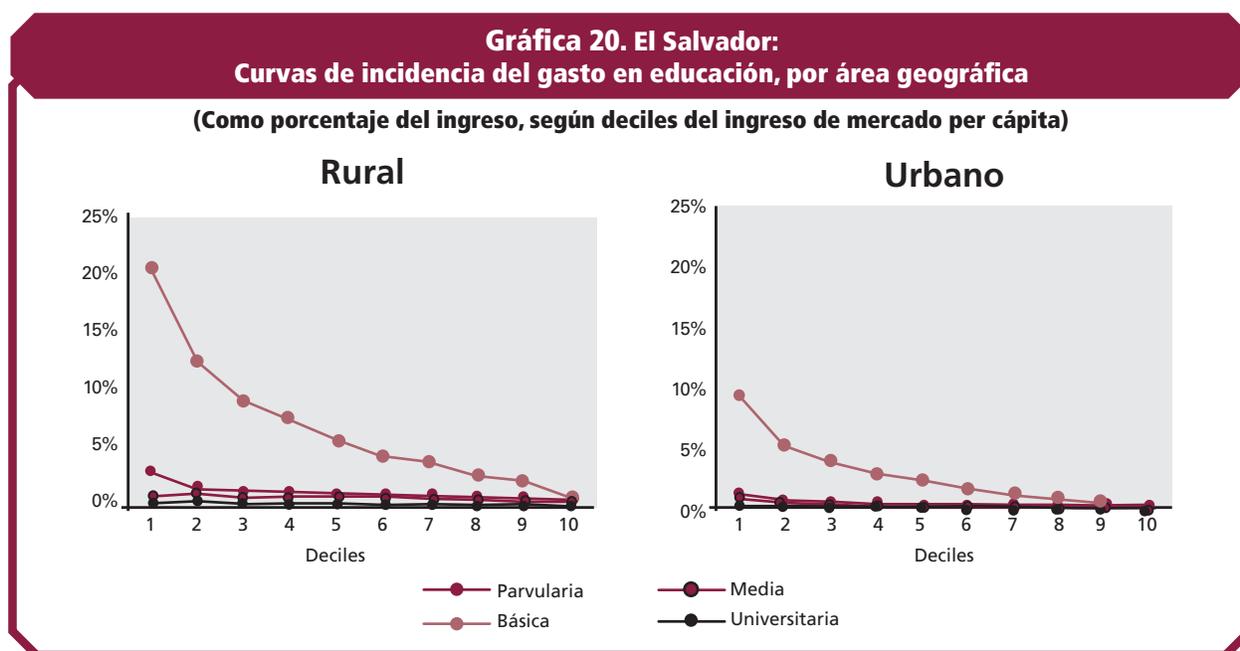
Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEO.

urbanas y baja en las rurales. Ello obedece a la baja cobertura del servicio público en estas últimas, lo cual hace que tenga un reducido impacto en el descenso de la desigualdad. El subsidio al transporte público es regresivo, tanto en la zona urbana como en la rural, a pesar de que su incidencia es baja.

Los impuestos indirectos (IVA e impuesto a los combustibles) son regresivos, de tal manera que su efecto en la reducción de los ingresos de las personas más pobres es mayor que el de los deciles más altos. También destaca que el porcentaje de descenso del ingreso es mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Sin

lugar a dudas, el que mayor efecto distributivo tiene en el ingreso es el gasto en educación. La educación primaria es capaz de aumentar el ingreso en un 25% para las personas más pobres del sector rural y en un 10% para las de la zona urbana. La educación media y universitaria, por su parte, tiene un menor efecto redistributivo, lo cual se asocia con los bajos niveles de cobertura, especialmente en la zona rural.

Similar efecto tienen los servicios de salud, especialmente los prestados por el Ministerio de Salud (Minsal), los cuales despliegan mayor impacto en la reducción de la desigualdad en los estratos más bajos de la zona rural. La progresividad relativa de este componente es inferior en áreas urbanas. Por su parte, los servicios asociados con el empleo formal (Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, ISSS), los docentes (bienestar magisterial) y los



militares (Minsal) tienen un efecto más limitado. Cabe indicar que incluso el ISSS tiene un efecto regresivo en el sector rural.

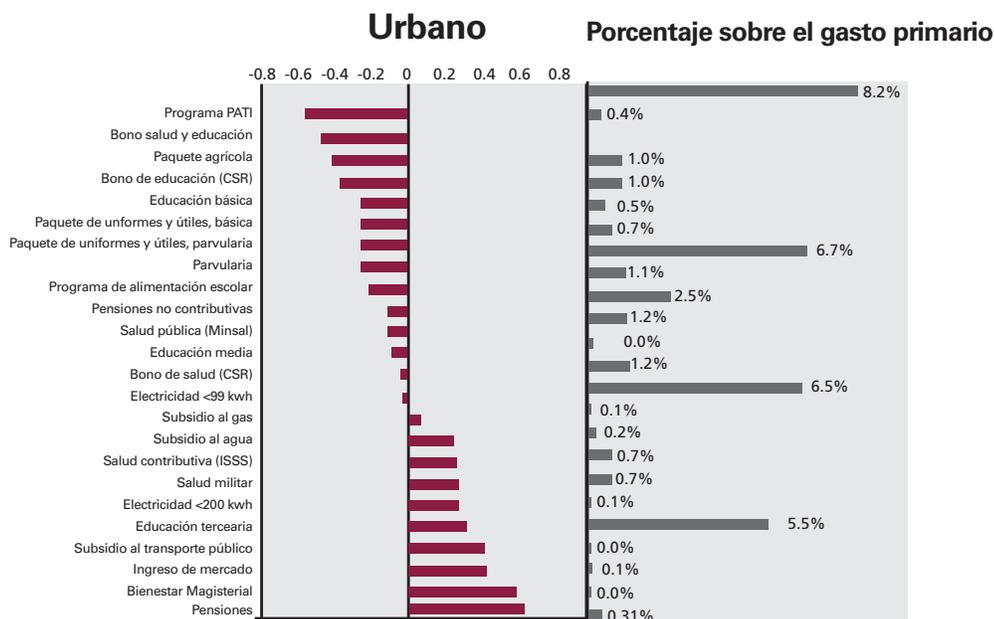
3.4.3 ¿Progresividad y sesgo de los programas de gasto hacia las personas con menos ingresos?

Como se describe en Lustig y Higgins (2013), a mayor concentración de recursos del gasto social en la población de menores ingresos, mayor reducción de la desigualdad. Por ello, si el coeficiente de concentración es negativo, se dice que el programa es pro pobre. En este sentido, la gráficas 22 y 23 visualiza los coeficientes de concentración y los porcentajes, en relación con el gasto primario total, de los programas analizados, ordenados de menor a mayor, por área geográfica. Índices negativos de concentración denotan que la concentración es más elevada en el 50% de la población de menores ingresos, mientras que índices positivos denotan una concentración

más elevada, pero en el 50% de la población de mayores ingresos; asimismo, menor índice revela mayor concentración o focalización en los segmentos o deciles de menores ingresos, y mayor índice, lo contrario. Como referencia, se incluyó el porcentaje que implican los recursos dedicados al programa en relación con el gasto primario total del Estado, con lo cual los programas con mayor porcentaje serían los que reciben mayor cantidad de fondos o recursos.

Los recursos dedicados (porcentajes más altos en relación con el gasto primario) a programas que presentan índices de concentración más bajos redundarían en mayor disminución de la desigualdad. Por el contrario, mayor cantidad de recursos destinados (porcentajes más bajos en relación con el gasto primario) a programas con índices positivos y mayores inducirían menor disminución de la desigualdad. Como referencia, se añadió el valor del índice de concentración del ingreso de mercado en las áreas urbana y rural, de tal manera que los índices que superan la concentración del ingreso

Gráfica 22. El Salvador: Coeficientes de concentración por programas y subsidios específicos en el área urbana, por porcentaje del gasto primario, 2011



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEQ.

de mercado reflejarían si la concentración en los grupos de más altos ingresos es mayor que la observada antes de la política fiscal.

La gráfica 23 denota cómo los programas con mayor focalización en los segmentos de menores ingresos presentan la menor cantidad de recursos asignados. De esta manera, varios programas sociales, aunque efectivamente presentan alta concentración, adolecen de reducidos presupuestos o recursos disponibles, limitando y disminuyendo su influencia en aminorar la desigualdad y la pobreza. Tómense como ejemplo las transferencias monetarias condicionadas que se dan en el marco del programa de Comunidades Solidarias rurales, el PATI y las pensiones a los adultos mayores.

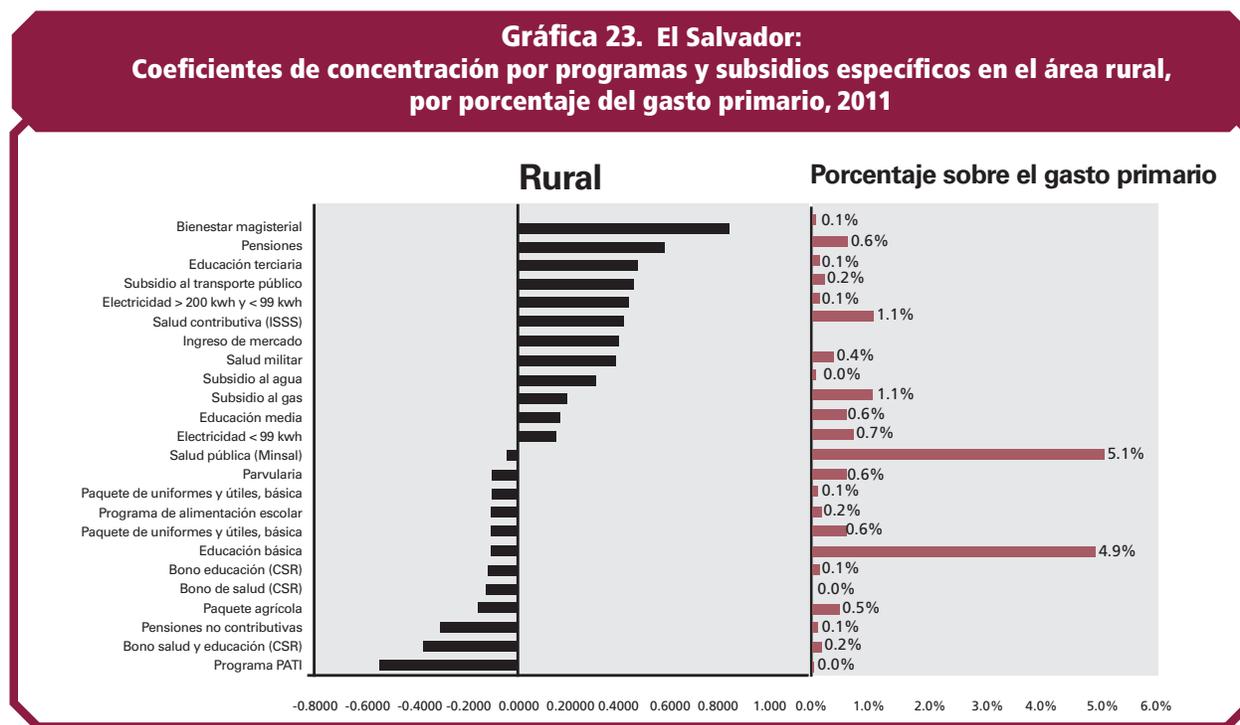
En cuanto a los servicios públicos, resalta la educación básica como el principal elemento del gasto público que disminuye la desigualdad, tanto en el área urbana como en la rural. Ello obedece a que, además de recibir una cantidad de recursos importantes del sector público, también presentan un índice de focalización hacia las personas con menos recursos

económicos, lo que propicia el efecto de reducir la desigualdad.

De igual manera, los servicios en especie orientados a salud por medio del Minsal — tanto en la zona urbana como en la rural—, aunque con un índice de concentración menor, cuentan con recursos dedicados que resultan significativos y favorecen la reducción de la desigualdad.

Por su parte, los subsidios, aunque reciben una cantidad relevante de recursos, exhiben índices de concentración más altos dirigidos hacia los estratos más altos, por lo que presentan un impacto reducido en la disminución de la desigualdad del ingreso. Incluso, destaca cómo en las zonas rurales los subsidios al transporte y el de la electricidad (entre 99 y 200 kwh horas) presentan una peor distribución a la del ingreso y no favorecen la disminución de la desigualdad.

Por el lado de los gastos, entre los programas que perciben un porcentaje significativo de



Fuente: Icefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEO.

recursos y presentan índices de concentración positivos y altos, o exhiben mayor concentración de recursos en segmentos de altos ingresos, destacan las pensiones de los jubilados que cotizaron en el antiguo sistema de pensiones, y los recursos canalizados hacia la salud por medio del ISSS y Bienestar Magisterial (BM) (los cuales están vinculados con el sector formal del

mercado laboral y, obviamente, no incorporan a la informalidad). La mayor formalidad presente en el sector urbano conduce a la concentración, y los recursos destinados a estos programas son mayores que en el sector rural, donde presentan menores recursos dedicados e importancia relativa.

Tabla 4. Cobertura de programas sociales, por grupo de ingreso y área geográfica, 2011

El Salvador	Porcentaje de individuos en hogares beneficiados en el sector rural						Porcentaje de individuos en hogares beneficiarios en el sector urbano					
	Y<2.5	2.5<Y<4	Y<4	4<Y<10	10<Y<50	Y > 50	Y<2.5	2.5<Y<4	Y<4	4<Y<10	10<Y<50	Y>50
Transferencias directas	40.3	25.8	66.1	29.2	4.7	0.0	14.0	22.4	36.4	50.0	13.6	0.1
Transferencias en efectivo	35.5	24.7	60.2	32.6	7.2	0.0	10.2	18.5	28.7	51.0	20.1	0.1
Transferencias monetarias condicionadas	54.0	22.6	76.6	20.9	2.5	0.0	37.1	25.6	62.6	33.9	3.5	0.0
PATI	91.9	5.2	97.1	2.9	0.0	0.0	41.2	25.2	66.4	30.7	2.8	0.0
Comunidades Solidarias Rurales	53.8	22.7	76.5	21.0	2.5	0.0	30.2	26.1	56.3	39.1	4.5	0.0
Pensiones no contributivas (adulto mayor)	55.5	24.8	80.3	15.4	4.2	0.0	27.8	16.1	44.0	25.5	30.5	0.0
Subsidio al gas (efectivo)	29.1	25.3	54.5	36.7	8.8	0.0	9.1	18.3	27.5	51.7	20.7	0.1
Transferencias cercanas a efectivo	41.9	26.1	68.0	28.1	3.9	0.0	16.1	24.6	40.6	49.4	10.0	0.0
Programa de alimentación escolar	38.6	26.9	65.6	30.1	4.3	0.0	15.2	24.3	39.5	50.1	10.4	0.0
Paquete agrícola	51.6	23.7	75.3	22.0	2.8	0.0	29.3	28.7	58.1	38.8	3.1	0.0
Paquete escolar	38.6	26.9	65.6	30.1	4.3	0.0	15.2	24.3	39.5	50.1	10.4	0.0
Subsidios indirectos (transporte, electricidad y agua)	26.4	26.2	52.6	38.9	8.5	0.0	7.5	15.4	22.8	50.6	26.1	0.4
Transferencias en especie	32.5	26.3	58.7	35.0	6.3	0.0	8.9	17.0	26.0	50.1	23.5	0.4
Educación	37.9	26.6	64.4	30.8	4.8	0.0	13.8	22.5	36.3	51.3	12.4	0.0
Primaria	44.3	25.4	69.8	25.7	4.5	0.0	16.9	25.1	42.0	49.6	8.4	0.0
Secundaria	39.2	26.9	66.0	30.0	4.0	0.0	15.4	24.8	40.3	49.6	10.1	0.0
Media	25.5	27.6	53.0	38.7	8.3	0.0	11.1	19.3	30.5	56.0	13.6	0.0
Terciaria	8.6	16.3	24.9	58.7	16.1	0.3	1.1	6.4	7.5	56.8	35.7	0.0
Salud (Minsal)	35.7	25.4	61.1	32.6	6.3	0.0	10.8	18.3	29.2	49.2	21.3	0.3
Pensiones contributivas	15.0	21.7	36.7	48.3	14.8	0.2	3.2	9.5	12.7	41.2	44.8	1.4

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

3.4.4 Distribución de la carga y beneficios de la política fiscal, cobertura y fugas de los programas sociales

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

En la tabla 4 se describe el porcentaje de personas que resultan beneficiadas de los diferentes programas, es decir, la cobertura con respecto a los grupos socioeconómicos identificados en pobreza y no en pobreza, cuyos ingresos están comprendidos entre las líneas de pobreza internacionales (debajo de USD2.5 PPP, entre USD2.5 y USD4 PPP, entre USD4 PPP y USD10 PPP, y entre USD10 PPP y USD50 PPP). Asimismo, se presenta en la gráfica 24 la concentración de los recursos de los programas en los grupos socioeconómicos descritos. Entre los grupos destacan porcentajes más elevados de cobertura dirigidos a las personas viviendo en pobreza extrema, debajo del umbral de USD2.5 PPP al día, en el sector rural, en comparación con el urbano. Mientras, en el área urbana los porcentajes más elevados de cobertura se aprecian en el rango de ingresos arriba de los USD2.5 PPP y abajo de los USD4 PPP, es decir, pobreza relativa.

Las transferencias directas condicionadas muestran alta cobertura en el sector rural: del 54%, entre la población que presenta ingresos menores que USD2.5 PPP, y del 22.6% para

los ingresos entre los USD2 PPP y los USD4 PPP. Por su parte, en el área urbana dichos porcentajes son menores, del 37.1 y el 25.6%, respectivamente. En detalle, las transferencias directas condicionadas, contempladas para el programa PATI y Comunidades Solidarias Rurales, cubren al 91.9 y el 53.8% de las personas debajo de la línea de USD2 PPP, y hasta 5 y 22.7% de las personas arriba de los USD2.5 PPP y debajo de los USD4 PPP, respectivamente.

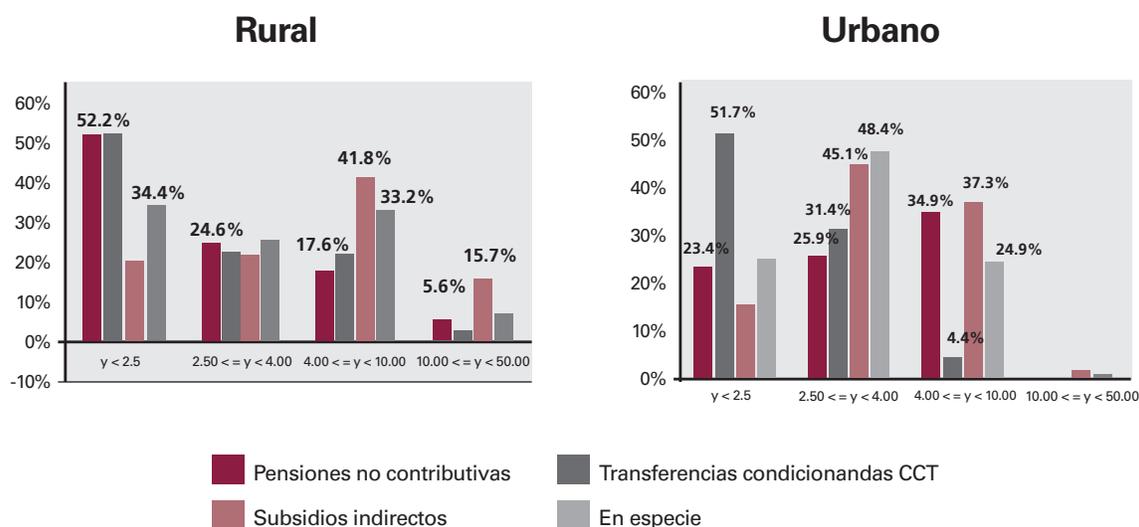
Por su parte, tanto la zona rural como la urbana presentan similar concentración de recursos a través de transferencias condicionadas, cubriendo aproximadamente al 52% de las personas que viven por debajo de la línea de los USD2 PPP. La cifra es del 30% en el caso de los ingresos arriba de los USD2.5 PPP y los USD4 PPP (gráfica 24).

Por su parte, con naturaleza distinta, las pensiones no contributivas cubren al 55.5% de las personas viviendo con menos de USD2.5 PPP al día, quienes reciben el 52% del beneficio; y hasta al 24.8% de las personas viviendo arriba de los USD2.5 PPP y con menos de USD4 PPP al día, quienes reciben el 24% del beneficio (tabla 4 y gráfica 24).

En la zona urbana, son las transferencias monetarias condicionadas las que presentan mayor porcentaje de cobertura y concentración, aunque en menor proporción que en el área rural, pues cubren al 37.1% de las personas viviendo debajo de los USD2.5 PPP al día, y a 25.6% de quienes viven arriba de los USD2.5 PPP y con menos de los USD4 PPP al día. Esto no sucede con las pensiones no contributivas, las cuales muestran una participación menos relevante para las personas en pobreza del área urbana.

Los subsidios indirectos presentan una intervención menos relevante para las personas con ingresos debajo de la línea de la pobreza;

**Gráfica 24. El Salvador:
Porcentaje de recursos destinados a las personas viviendo debajo de la línea de pobreza,
por área geográfica, 2011**



Fuente: Icfefi/FIDA, con base en la EHPM, acorde con la metodología del CEO.

exhiben una participación más preponderante para aquellos que presentan ingresos superiores, en mayor medida en el área urbana que en la rural. Esto los convierte en un área propicia para introducir mejoras que favorezcan una mayor reducción de la desigualdad y la pobreza.

En el área urbana, destaca que el 76% de los beneficiarios de los subsidios indirectos no son pobres, concentrando el 40% del monto otorgado por el Estado. Relación similar se constata en el área rural que, aunque presenta un porcentaje menor de cobertura entre los beneficiarios dentro este rango (47%), concentra una cantidad mayor de recursos, los cuales alcanzan el 57% del monto erogado en subsidios.

Por su parte, el acceso a servicios de educación y salud (en especie) presenta porcentajes bajos en los niveles de cobertura entre los hogares con menores ingresos; en la zona rural, las personas que viven en pobreza extrema solo representan el 32.5%, y quienes viven en pobreza extrema relativa, el 26.3%. En las zonas urbanas estos valores caen, pues los servicios solo cubren al 8.9% de las personas que permanecen en pobreza extrema, y al 17% de quienes viven en pobreza relativa. No obstante, son estos grupos los que más recursos reciben: las personas que viven por debajo de la línea de pobreza extrema reciben un 34% en la zona rural y un 25% en la urbana; en tanto los que viven en pobreza relativa perciben 25 y 48% en la zona rural y urbana, respectivamente.

REFLEXIONES FINALES

El Salvador es un país predominantemente urbano, pero la incidencia de la pobreza es mayor en el área rural. Durante los últimos años, ambas zonas enfrentaron el aumento y advirtieron un descenso en los precios de los alimentos; sin embargo, percibieron patrones disímiles de crecimiento económico, debido a lo cual la zona rural experimentó mayor reducción de la desigualdad.

Al observar la estructura del gasto público, destaca que en 2011, en general, el 43.3% del gasto primario se destinó a áreas sociales y representó el 8.6% del PIB. De manera desagregada, el 6.8% y el 36.4% del gasto primario fueron dedicados a transferencias directas y servicios sociales en educación y salud, respectivamente. Por su parte, entre 2008 y 2011, las transferencias directas o programas sociales presentaron un incremento del 0.6% del PIB, mientras los servicios sociales en especie se expandieron un 0.5% del PIB. Finalmente, en 2011, el porcentaje de las áreas que no involucró aspectos sociales, seguridad, subsidios o pensiones ascendió al 34.9% del gasto primario y contribuyó en un 0.8% a la expansión percibida durante esos mismos años.

Desde una perspectiva global, se comprobó que por conducto de la política fiscal existe transferencia de recursos de las zonas urbanas a las rurales. En total, estas últimas presentan un saldo neto positivo, contribuyendo aproximadamente con el 13% de los ingresos

y recibiendo el 35.6% del gasto primario. Por su parte, las zonas urbanas muestran un saldo neto negativo, contribuyendo con el 86.8% de los ingresos y recibiendo el 64.2% del gasto primario realizado.

El resultado de la aplicación de la metodología indica que la acción de la política fiscal es mayor sobre la desigualdad que sobre la pobreza. Por un lado, destaca cómo, a pesar de la mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales, existe una transferencia de recursos desde las zonas urbanas que favorece la reducción de la desigualdad en el área rural.

En términos generales, las intervenciones fiscales (impuestos y transferencias directas) que afectan directamente el ingreso de las familias salvadoreñas aumentan la pobreza. Al analizar este flagelo desde el parámetro que ofrecen las líneas de pobreza internacionales —USD2.5 PPP para la pobreza extrema, y USD4 PPP para la pobreza total— se puede apreciar cómo este fenómeno se suscita tanto en el área urbana como en la rural.

En cuanto a la desigualdad, cabe indicar que su reducción, luego de la intervención de la política fiscal, viene por el lado del gasto, no por el de los ingresos: son las erogaciones en educación y salud, así como las transferencias, los elementos que tienen mayor incidencia, tanto en el área rural como en la urbana.

RECOMENDACIONES

Es imperante cambiar la actual estructura tributaria. Para poder avanzar en la reducción de la pobreza y la desigualdad, El Salvador debe plantearse cambios en la forma como financia su presupuesto. Como se ha observado, el pago de los impuestos indirectos afecta más a los grupos sociales con los menores ingresos. Por consiguiente, se debe buscar una estructura tributaria progresiva, la cual puede obtenerse mediante la adopción de un impuesto patrimonial, la supresión de privilegios fiscales injustificados, y las mejoras en la administración tributaria (entre las cuales destacan el combate a la evasión y el fortalecimiento de la fiscalidad internacional).

Optimizar la distribución del gasto público para obtener un mayor resultado en disminuir la pobreza y la desigualdad. Se constató que, aunque las transferencias directas se caracterizan por su alta progresividad y su mayor focalización en los segmentos de menores ingresos, en mayor medida en el sector rural, presentan reducidos recursos disponibles. Asimismo, la relación de los índices de concentración, el porcentaje de personas beneficiarias con respecto al grupo total de personas en pobreza, y los recursos destinados a los programas, revelan que la reasignación del gasto público, desde las áreas no consideradas sociales o de seguridad, o pensiones, que ascienden al 32% del gasto primario, hacia las áreas de servicios sociales en educación, salud y transferencias directas, conduciría a un mayor impacto en la reducción de la desigualdad y la pobreza.

Desvincular los subsidios al consumo o demandas establecidas de servicios y, por lo tanto, del ingreso, y relacionarlos con grupos socioeconómicos de bajos ingresos, aumentando su progresividad. Los subsidios indirectos constituyen un área propicia para continuar realizando mejoras que favorezcan la disminución de la desigualdad y la pobreza. Con excepción del subsidio debajo de los 99 kwh —vinculado con la electricidad, tanto en la zona urbana como en la rural—, se observó un impacto reducido en la desigualdad, y con una alta concentración en beneficiarios, con ingresos arriba de las líneas de pobreza analizadas. Asimismo, se advirtió cómo los subsidios al agua y al transporte público presentan mayor incidencia y relevancia en la zona urbana que en la rural.

Mejorar la asistencia a la escuela y el acceso a servicios de salud. Entre los servicios sociales en especie, tanto en el área urbana como en la rural, resalta la educación básica como el principal elemento del gasto público que reduce la desigualdad. Lo mismo sucede con los servicios orientados a salud que presta el Minsal que, tanto por la cantidad de recursos como por su concentración, favorecen la disminución de la desigualdad y la pobreza.

En este sentido, para aumentar el efecto en reducción de la desigualdad y la pobreza de la política fiscal destaca como mecanismo el mejorar la asistencia a las escuelas y el acceso

a la salud, lo cual constituye un medio ágil de colocar recursos del Estado a disposición de la población. Por consiguiente, aumentar los niveles de matriculación y de cobertura en salud es de gran importancia, sobre todo para la población con ingresos menores a USD2 PPP y USD4 PPP, donde el porcentaje de cobertura es menor: de 32.5 y 26.3% en el sector rural, y de 8.9 y 17% en el sector urbano, respectivamente.

Impulsar la empleabilidad formal en el área rural. La limitada formalidad conduce a que los servicios de salud suministrados para los asegurados del ISSS, vinculados con el mercado laboral formal, presenten poca relevancia en el sector rural. En este sentido, aumentar la formalización del trabajo ampliaría los recursos y servicios que el Estado debe brindar a la población rural, cuya gran mayoría ha

carecido históricamente de dichos beneficios. La incorporación de la fuerza laboral rural al sector formal conduciría a una ampliación de los recursos recibidos y gestionados por el Estado, a través de la recaudación directa, que actualmente se aprecia baja. Con ello podría destinarse más recursos a los programas de mayor impacto identificados, como educación, salud y programas sociales.

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

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

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

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

Digestyc (2011). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. El Salvador: Digestyc.

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

Icefi (2012). *La política fiscal en tiempo de crisis*. Guatemala: Icefi.

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

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

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

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

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

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

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

Oliva, J. (marzo de 2015). «La incidencia de diferentes patrones de crecimiento sobre la pobreza y la desigualdad». *En Análisis* (19).

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

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

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

Schneider, A. (2014). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores, Icefi, Flacso.

Tejerina, L., & Muñoz, L. (2015). *20 años de reducción de pobreza y desigualdad en El Salvador*. BID.

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

ANEXOS

ANEXO 1:

Para el análisis de la incidencia de la política fiscal sobre la pobreza y la desigualdad, con énfasis en el área rural centroamericana, se utiliza el marco de diagnóstico denominado «Compromiso con la Equidad» (CEQ); se toman los datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM), las cuentas nacionales, así como la información del Ministerio de Hacienda. Es importante resaltar que se presentan los resultados correspondientes al año 2011, con el objeto de hacer comparaciones con el resto de países de Centroamérica. El marco de diagnóstico CEQ evalúa los esfuerzos de las intervenciones fiscales, sobre la base de si: a) los Gobiernos recolectan y asignan suficientes recursos para contribuir a estándares de vida mínimos para toda la población; b) recaudan y distribuyen los recursos de forma equitativa; c) aseguran que el gasto público es sostenible, a la vez que los programas son de buena calidad y promueven incentivos adecuados; y d) colectan y publican información relevante, así como evaluaciones independientes. El CEQ se basa en análisis de incidencia estándar de tipo contable y la metodología se encuentra disponible en Lustig y Higgins (2013).

Para obtener una medición cuantificable del efecto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza, esta metodología se enfoca en la comparación de los cambios que se generan entre el ingreso de mercado ex ante y ex post de la política fiscal, distinguiendo cinco etapas a las que se atribuye un concepto de

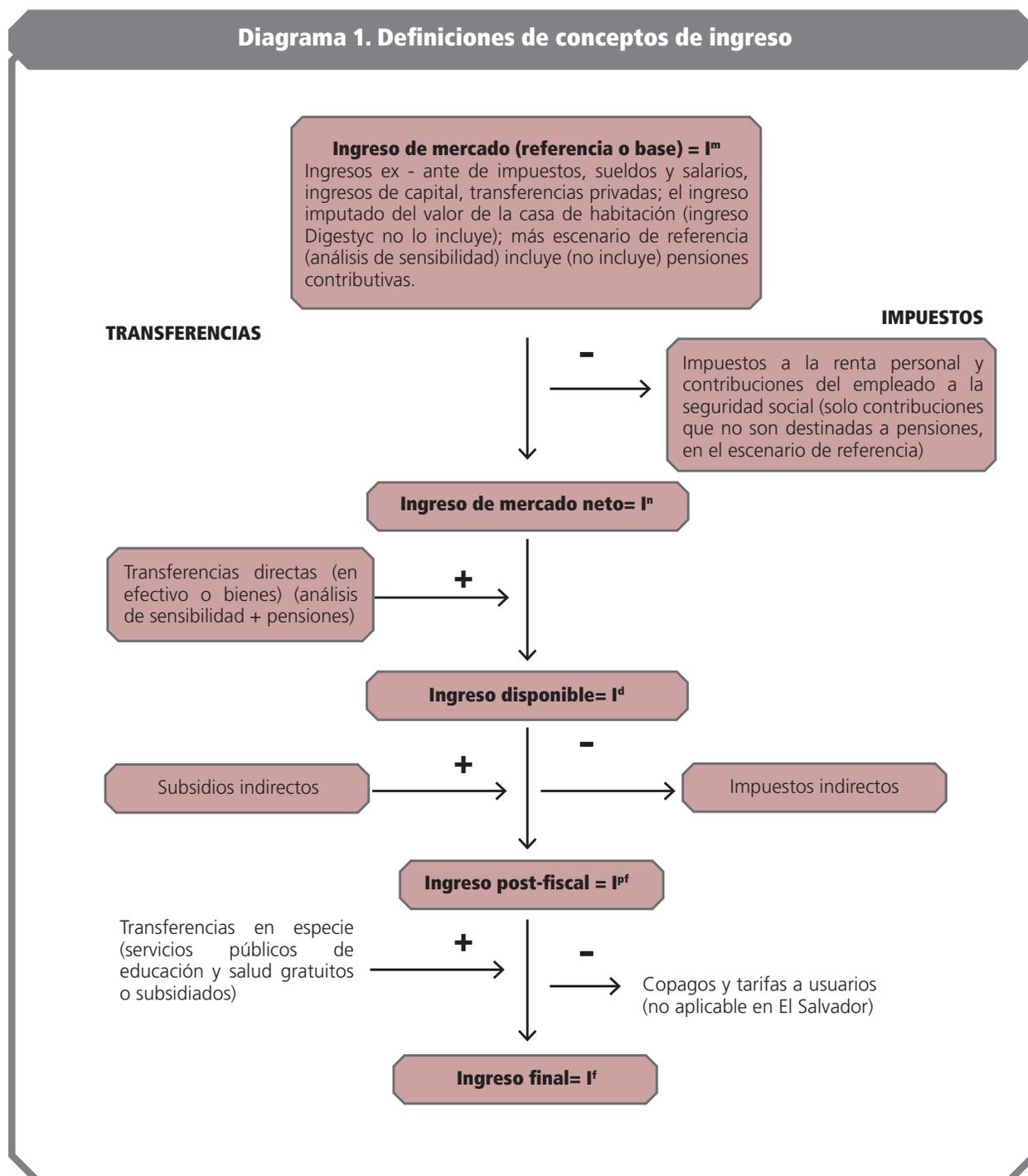
ingreso. El esquema de definiciones del CEQ se resume en el diagrama 1, donde se visualizan los cinco conceptos de ingreso fundamentales: de mercado, neto, disponible, posfiscal y final.⁷

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

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

- **El ingreso posfiscal:** Ingreso disponible, más los subsidios indirectos, menos los impuestos indirectos (por ejemplo, impuesto al valor agregado y sobre la gasolina, entre otros).
- **Ingreso final:** Ingreso posfiscal, más las transferencias públicas en especie bajo la forma de servicios gratuitos; es decir, el valor monetizado de la educación y la salud, menos los copagos o tarifas a los usuarios —si los hubiere—.

Diagrama 1. Definiciones de conceptos de ingreso



Fuente: Icefi/FIDA, con base en Lustig y Higgins (2013)

Tabla 5. Composición del gasto público y gasto público incluido en el análisis de incidencia de la política fiscal de El Salvador para el año 2011

Conceptos	USD millones	Porcentaje del PIB	Incluido en el análisis
Gasto total del sector público no financiero	5,126.8	22.16	
Intereses	517.9	2.2	No
Gasto primario	4,608.9	19.9	
A. Gasto social	1,996.9	8.6	
A.1 Transferencias directas (efectivos y cercanos a efectivo)	317.2	1.4	
A.1.1 Transferencias en efectivo	31.8	0.1	
A.1.1.1 Comunidades solidarias rurales	17.1	0.1	Sí
A.1.1.1 Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	14.7	0.1	Sí
A.1.2 Pensiones no contributivas	7.1	0.03	Sí
A.1.3 Otras transferencias en efectivo o sustitutos	278.3	1.2	
A.1.3.1 Vaso de leche	1.9	0.0	No
A.1.3.2 Paquete agrícola	26.5	0.1	Sí
A.1.3.3 Paquete escolar	71.0	0.3	Sí
A.1.3.4 Alimentación escolar	15.3	0.1	Sí
A.1.3.5 Subsidio directo al gas	163.5	0.7	Sí
A.2 Servicios sociales (en especie)	1,679.7	7.3	
A.2.1 Educación / 1	675.7	2.9	Sí
A.2.2 Salud (Cuentas Nacionales de Salud)	1001.4	4.3	
A.2.2.1 Ministerio de Salud	532.7	2.3	Sí
A.2.2.2 ISSS	356.1	1.5	Sí
A.2.2.3 Otros	112.6	0.5	Sí
A.2.3 Ciudad Mujer	2.6	0.0	No
B. Subsidios indirectos	224.3	1.0	
B.1 Electricidad	115.2	0.5	Sí
B.2 Transporte	56.5	0.2	Sí
B.3 Agua (rebaja de CEL a ANDA)	52.6	0.2	Sí
C. Otros gastos	1,982.1	8.6	
C.1 Seguridad pública (Ministerio, Fiscalía)	373.4	1.6	No
C.2 Resto	1608.7	7.0	No
D. Pensiones contributivas	405.6	1.8	Sí

1/ En educación se ha descontado los programas sociales contabilizados en la sección de transferencias.

Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva

Se debe señalar que la clasificación del CEQ no incluye como gasto social el monto destinado a subsidios indirectos y las pensiones contributivas. Por un lado, los subsidios no son transferencias directas de efectivo y son catalogados como indirectos, en tanto son entregados para el consumo de electricidad, agua potable y transporte público, a manera de un descuento en la factura. En otras palabras, al recibir estos servicios no se entrega una transferencia directa sino que de manera indirecta, por medio de regulaciones.

Finalmente, el residuo del gasto total del sector público no financiero (SPNF) se consideró dentro de la categoría como «otros gastos», lo

cual está contemplado por las estadísticas de finanzas públicas del Banco Central de Reserva, menos el monto total asignado anterior.

En general, el 43.3% del gasto primario se dedica a áreas sociales, lo cual representa el 8.6% del PIB. De manera desagregada, el 6.8% y el 36.4% del gasto primario se dirigen a transferencias directas y servicios sociales, respectivamente. Asimismo, los subsidios equivalen al 4.9%; los recursos para seguridad, al 8.1%; y las pensiones, al 8.8% del gasto primario. Las áreas no tomadas en cuenta que no involucran a sectores sociales (seguridad, subsidios o pensiones) ascendieron al 34.9% del gasto primario.

Tabla 6. Composición del ingreso público e ingreso público incluido en el análisis de incidencia de la política fiscal de El Salvador para el año 2011

Concepto	Millones USD	Porcentaje del PIB	Incluido en el análisis
Total de ingresos	4,220.3	18.2	
A. Recaudación tributaria neta (A.1-A.2)	3,193.3	13.8	
A.1 Recaudación tributaria (bruta)	3,486.7	15.1	
A.1.1 Impuestos directos	1,209.1	5.2	
A.1.1.1 Impuesto a la renta sobre personas naturales	455.6	2.0	
A.1.1.1.1 Personas naturales asalariadas	256.1	1.1	Sí
A.1.1.1.2 Personas naturales no asalariadas	199.54	0.9	No
A.1.1.2 Impuestos a la renta sobre empresas	630.5	2.7	No
A.1.1.3 Renta a personas naturales y jurídicas	106.7	0.5	No
A.1.1.4 Impuesto a las transferencias de propiedades	16.3	0.1	No
A.1.2 Impuestos indirectos	2,277.6	9.8	
A.1.2.1 Impuesto al valor agregado (IVA)	1,801.5	7.8	Sí
A.1.2.2 Impuestos específicos a productos	140.4	0.6	No
A.1.2.3 Gasolinas	117.0	0.5	Sí
A.1.2.4 Aranceles	167.6	0.7	No
A.1.2.5 Otros indirectos	51.1	0.2	No
A.2 Devoluciones	293.4	1.3	No
B. Ingresos no tributarios	813.2	3.5	
B.1 Contribuciones a la seguridad social	385.2	1.7	Sí
B.2 Empresas públicas	169.0	0.7	No
B.3 Otros	259.0	1.1	No
C. Donaciones	213.9	0.9	No

Fuente: Icefi/FIDA, con base en datos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Reserva

Por su parte, los ingresos incluidos en este análisis muestran una carga tributaria del 15.1%. Resalta que la mayor parte de ingresos proviene de los impuestos indirectos; el IVA es el principal, pues llega a representar el 7.8% del PIB.

La desagregación urbana y rural de las cuentas fiscales no es trivial y está sujeta a varias consideraciones; entre ellas, destaca cómo los servicios son otorgados a personas, y cómo estas presentan alta movilidad entre lo urbano y lo rural, lo cual dificulta definir si el gasto es realizado en una determinada área (por ejemplo, es posible que ciertas personas residan en el sector rural y reciban consultas médicas en las áreas urbanas). Asimismo, los sistemas de captura de información de las instituciones públicas presentan algunas dificultades en los registros sobre el lugar de residencia de los usuarios.

Ante esta dificultad, se realizó una aproximación en la distinción, empleando los datos de la

EHPM, cuya ventaja consiste en que capta la información de los hogares diferenciándolos por área geográfica de acuerdo con la ubicación de la residencia, y no donde se recibe el servicio; si la vivienda se ubica en las cabeceras municipales o centros urbanos con alta densidad poblacional, se considera que pertenecen a la zona urbana.

Para distinguir entre zonas, se aplicó la metodología contemplada en Lustig y Higgins (2013), acorde con varios métodos de imputación del gasto público y pago de impuestos. Para identificar a los beneficiarios se utilizó el método directo, ya que la encuesta incluye la pregunta de manera explícita. Además, en menor medida se empleó el método de imputación, que consiste en aplicar las reglas operativas de los programas de acuerdo con la información proporcionada por la encuesta. El anexo 2 presenta el resumen de cada uno de los métodos utilizados para identificar los distintos tipos de beneficiarios, así como identificar a los pagadores de impuestos contemplados en el análisis.

ANEXO 2:

Métodos de imputación de beneficiarios y pagadores de impuestos

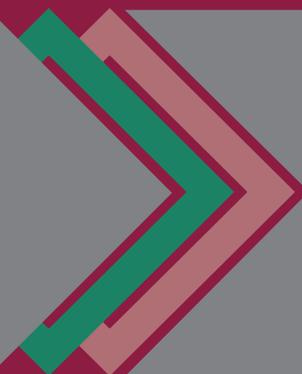
INGRESO DE MERCADO	
Pensiones de la Seguridad Social (antiguo sistema)	Directo
INGRESO NETO MERCADO = INGRESO MERCADO - (impuestos directos y las contribuciones de los empleados a la seguridad social (excepto las contribuciones a pensiones))	
Impuestos directos	Imputado
Contribuciones de los empleados a la seguridad social	Imputado
INGRESO DISPONIBLE = MERCADO + Transferencias directas del Gobierno (en análisis de sensibilidad, + pensiones contributivas)	
Pensiones no contributivas (pensión básica del adulto mayor)	Directo
CCT Salud y Educación- Comunidades Solidarias Rurales (anteriormente conocido como Red Solidaria)	Directo
Programa de Apoyo Temporal (PATI) Parte de Comunidades Solidarias Urbanas	Directo
GLP Subsidio	Directo
Paquetes escolares (uniformes, zapatos y útiles escolares básicos)	Directo
Programa de alimentación escolar	Imputado
Vaso de leche	No incluido
Paquete agrícola	Imputado
INGRESOS POSFISCAL= renta disponible + subsidios indirectos – impuestos indirectos	
SUBSIDIOS INDIRECTOS	
Electricidad	Imputado
Agua	Imputado
Transporte público	Imputado
Vivienda	No incluido
IMPUESTOS INDIRECTOS	
Impuesto al Valor Agregado	Imputado
Combustibles impuestos y contribuciones	Imputado
INGRESO FINAL = INGRESO POSFISCAL + transferencias en especie	
Educación	Imputado
Salud	Imputado
Ciudad Mujer	No incluido

Fuente: Elaboración propia





Invertir en la población rural



ISBN: 978-9929-674-15-8



9 789929 674158