

BOLIVIA

URUGUAY

¿CÓMO DIVIDIMOS LA CUENTA?

Impuestos y gasto público para cerrar brechas
étnicas y raciales en América Latina

BRASIL

MÉXICO

GUATEMALA

Nora Lustig • Judith Morrison • Adam Ratzlaff

División de Género y Diversidad (SCL/GDI)
Banco Interamericano de Desarrollo

¿CÓMO DIVIDIMOS LA CUENTA?

Impuestos y gasto público para cerrar brechas
étnicas y raciales en América Latina

Nora Lustig • Judith Morrison • Adam Ratzlaff

División de Género y Diversidad (SCL/GDI)

Banco Interamericano de Desarrollo

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Lustig, Nora.

¿Cómo dividimos la cuenta?: impuestos y gasto público para cerrar brechas étnicas y raciales en América Latina / Nora Lustig, Judith Morrison, Adam Ratzlaff.

p. cm. — (Monografía del BID; 590)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Indigenous peoples-Latin America-Economic conditions. 2. Blacks-Latin America-Economic conditions. 3. Fiscal policy-Social aspects-Latin America. 4. Equality-Latin America. 5. Latin America-Ethnic relations-Economic aspects. 6. Latin America-Race relations-Economic aspects. I. Morrison, Judith. II. Ratzlaff, Adam. III. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Género y Diversidad. IV. Título. V. Serie.

IDB-MG-590

Códigos JEL: H500, J150, O540, O230

Palabras clave: Incidencia Fiscal, Gasto Público, Finanzas Públicas, Brechas Étnicas y Raciales, Pueblos Indígenas, Afrodescendientes, Gasto del Gobierno, Impuestos, Transferencias Gubernamentales, Política de Desarrollo

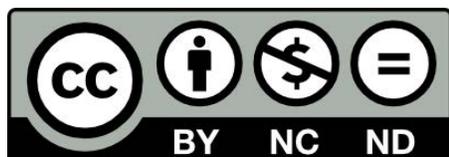
Diseño gráfico: Piensa Positivo Estudio de Diseño

Copyright © 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Reconocimientos

El presente informe fue elaborado como parte del Producto de Insumos Corporativos (CIP, por sus siglas en inglés) BK-C1040 y una Cooperación Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) del programa para *Mejorar los instrumentos de etnicidad y raza para formulación y análisis de políticas* (RG-T1906), liderado por Judith Morrison, asesora principal de la División de Género y Diversidad (SCL/GDI). A través de estos instrumentos se facilitaron fondos para que un equipo de consultores del Banco Interamericano de Desarrollo y del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ) estudiara la Incidencia Fiscal de los Impuestos y el Gasto Social por Etnia y Raza. El equipo llevó a cabo investigaciones en Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay. De igual forma, los estudios realizados para Chile, Colombia, Ecuador y Perú también contaron con financiamiento del BID.

Encabezado por Nora Lustig desde el 2008, el proyecto de Compromiso con la Equidad (CEQ) es una iniciativa del Centro para Políticas e Investigación Interamericanas (“*Center for Inter-American Policy and Research*”) (CIPR, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, el Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano. El principal producto del proyecto es la Evaluación de CEQ, un marco metodológico diseñado para analizar el impacto de los impuestos y el gasto social sobre la desigualdad y la pobreza en países específicos. El objetivo primordial del CEQ es proporcionar una hoja de ruta para los gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales en sus esfuerzos por construir sociedades más equitativas. La Fundación Bill & Melinda Gates ha suministrado un importante financiamiento para la elaboración del Manual CEQ (en progreso). Nora Lustig es profesora Samuel Z. Stone en Economía Latinoamericana y directora del Instituto de CEQ.

Los autores de este informe están sumamente agradecidos con todos los integrantes del equipo del BID-CEQ, quienes participaron en su elaboración, conformado (en orden alfabético) por: Jhader Aguad (BID-SCL/GDI), Rodrigo Aranda (Universidad de Tulane), Samantha Greenspun (Universidad de Tulane), Sean Higgins (Universidad de Tulane), Ana Lucía Iturriza (BID-SCL/GDI), Sebastian Molina (Universidad de Tulane), Luis Felipe Munguía (UC-Irvine), Diana Ortiz (BID-SCL/GDI), Maria Olga Peña (BID-SCL/GDI), Marco Rojas (BID-SCL/GDI) y Eliana Rubiano (BID-SCL/GDI).

En Bolivia, el estudio de la incidencia fiscal fue realizado por Verónica Paz Arauco, George Gray Molina, Wilson Jiménez y Ernesto Yáñez (2013); en Brasil, por Sean Higgins y Claudiney Pereira (2013); en Guatemala, por Maynor Cabrera e Hilcías E. Morán (2013); en México, por Rodrigo Aranda y John Scott (2016); y en Uruguay, por Marisa Bucheli, Máximo Rossi y Florencia Amábile (2013).

Resumen Ejecutivo

La primera década del siglo XXI fue particularmente positiva para América Latina. Además de reflejar tasas de crecimiento altas (Munyo y Talvi, 2013), la región vio importantes reducciones en la pobreza y la desigualdad (Cord et al., 2013). Estos avances se debieron a una diversidad de factores, entre los que se encuentran el crecimiento de los ingresos, las transferencias por parte de los gobiernos y el aumento en los rendimientos y acceso a la educación (Cord et al., 2013; Lustig y Lopez-Calva, 2010). Pese a estos adelantos, los pueblos indígenas y afrodescendientes continúan marginados, enfrentando altas tasas de pobreza, menor acceso a la salud y a la educación, menor capital humano e ingresos más bajos (de Ferranti et al., 2004; Gandelman et al., 2011; Hall y Patrinos, 2006; Ñopo, 2012). Estas brechas étnico-raciales presentan varios problemas para la sociedad en general, aunque quizás el más preocupante sea que la desigualdad entre los distintos grupos étnicos y raciales puede restringir el crecimiento (Alesina et al., 2012).

La política fiscal es una herramienta que se puede utilizar para hacer frente a la desigualdad. Tal herramienta, si hacemos una comparación con otros países, ha sido subutilizada por los gobiernos de la región como un medio para reducir la desigualdad. Si bien existen desde hace tiempo inquietudes en cuanto al posible impacto del uso de la política fiscal para reducir la desigualdad sobre el crecimiento económico, estudios recientes se han encargado de disipar muchas de esas preocupaciones (Dollar et al., 2014; Ostry et al., 2014). Dado que la repercusión de la política fiscal sobre la desigualdad es relativamente baja en América Latina, cabe preguntar: ¿está siendo utilizada esta herramienta para ayudar a cerrar algunas de las brechas étnico-raciales?

Entre un 0.96% (Uruguay) y un 9.1% (Brasil) de la desigualdad general en el ingreso de mercado se puede explicar por las características étnico-raciales en los cinco países comprendidos en este estudio. Sin embargo, la correlación entre el estatus étnico-racial y otros factores asociados a la desigualdad general (tales como el logro educacional) sugiere que las desigualdades étnico-raciales son en realidad más altas. Además, las tasas de pobreza con base en ingreso de mercado entre los pueblos indígenas y afrodescendientes más que duplican las de la población blanca.

Las transferencias e impuestos directos logran reducir la pobreza y la desigualdad en los cinco países del estudio: Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay, y lo hacen de manera sustancial en todos los países, excepto en Guatemala. Asimismo, casi todas las transferencias directas de efectivo fueron progresivas etno-racialmente y en muchos casos absolutamente progresivas, lo cual significa que la participación en los beneficios de estos programas que favorecen a las poblaciones indígenas y afrodescendientes fue mayor que la participación de estas poblaciones en el ingreso nacional (relativamente progresiva) y/o en la población nacional (absolutamente progresiva), siendo esto particularmente cierto entre los programas de transferencias condicionadas de dinero en efectivo.

Sin embargo, las transferencias e impuestos directos son bastante imparciales y, por lo tanto, hacen poco para reducir las diferencias de pobreza en términos étnico-raciales. Las probabilidades de escapar de la pobreza a través de transferencias e impuestos directos son relativamente similares entre grupos étnico-raciales en Bolivia y Uruguay. En Guatemala, la probabilidad es más alta entre la población indígena que entre la no indígena, pero sigue siendo baja entre ambos grupos. En Brasil, sin embargo, la población blanca tiene más probabilidades de escapar de la pobreza que los afrobrasileños, lo cual obedece de manera importante a que Brasil provee pensiones por circunstancias especiales. A pesar de que los beneficios de este programa se reparten casi equitativamente en términos étnico-raciales, la población blanca en situación de pobreza tiene muchas más probabilidades de recibir estas pensiones que los afrobrasileños o indígenas pobres, al tiempo que los afrobrasileños e indígenas de mayores ingresos tienen más probabilidades de recibir este beneficio que sus contrapartes de raza blanca, y ello se debe principalmente a las tendencias en formalidad del mercado laboral. Estas pensiones especiales sustanciales ofrecen a la población blanca en pobreza en Brasil una avenida para escapar de dicha condición, mientras que, en gran medida, esa vía no está disponible para los pueblos indígenas y afrodescendientes.

Pese a que el gasto público social y los impuestos directos tienen poco efecto sobre la actual desigualdad étnico-racial, la inversión de los gobiernos en educación y atención médica puede reducir las futuras desigualdades de ese tipo, siendo esto posible en particular porque el gasto en salud y educación es muy grande en comparación con el gasto en transferencias directas.

En Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay, el gasto destinado a la educación pública es progresivo étnica y racialmente; pero al examinar la progresividad del gasto público en los diferentes niveles de educación, surgen diferentes tendencias. Mientras que el gasto en educación primaria y secundaria es étnica y racialmente progresivo (y en general absolutamente progresivo), el gasto en educación terciaria aumenta las brechas étnico-raciales en cuatro de estos cinco países. Estos números, sin embargo, no captan la calidad de la educación. En muchos casos, los hogares que tienen una mejor situación económica optan por sustituir la educación pública primaria y secundaria por opciones privadas de mayor calidad. El gasto en educación terciaria en Brasil es relativamente progresivo en términos étnico-raciales, lo cual es especialmente importante teniendo en cuenta que la educación superior puede ser una clave para cerrar las brechas de ingresos entre los afrobrasileños y la población blanca. También es importante anotar que estos resultados tienen su base en datos precedentes a la fecha de adopción de la Ley de Acción Afirmativa Universitaria Federal del Brasil.

El gasto dirigido hacia la atención de salud parece ser absolutamente progresivo en términos étnico-raciales en todos los países considerados, excepto en Guatemala. Igual que sucede con el gasto en educación, observamos altos niveles de preferencia por las opciones privadas, a medida que aumenta el ingreso. No obstante, al examinar la equidad horizontal del gasto en materia de salud se revelan dos hechos preocupantes: 1) los pueblos indígenas y afrodescendientes en situación de pobreza presentan una menor tendencia a utilizar los servicios públicos que la población blanca pobre, y 2) los pueblos indígenas y afrodescendientes de mayores ingresos tienden, en comparación con sus pares blancos, a recurrir en menor medida a opciones privadas. Estas tendencias pueden tener su razón en la discriminación real o percibida en la prestación del servicio de salud (Barber et al., 2007; Perreira y Telles, 2014; Planas et al., 2014). En Guatemala la regresividad étnico-racial del gasto en salud, probablemente se deba a la ubicación de los prestadores de servicios de salud pública en áreas urbanas y a la concentración de los pueblos indígenas en zonas rurales.

Las brechas étnico-raciales siguen siendo un reto en toda la región de América Latina. Las altas tasas de pobreza, las bajas tasas de logro educacional y los bajos ingresos medios entre los pueblos indígenas y afrodescendientes en muchos de los países de la región, presentan problemas no solo para estas poblaciones, sino también para el desarrollo de estos países. Los impuestos y las transferencias están siendo subutilizados en América Latina en forma general y hacen poco para reducir las desigualdades étnico-raciales evidentes en la región. Por lo tanto, mejorar la influencia de la política fiscal sobre la desigualdad étnica y racial debe ser un objetivo de los gobiernos de la región. Cerrar estas brechas no es solo lo correcto, sino que podría tener efectos importantes en el desarrollo económico de los países.

Abreviaturas

CEQ	Compromiso con la Equidad (<i>“Commitment to Equity”</i>)
CCT	Transferencia Condicionada de Dinero en Efectivo (<i>“Conditional Cash Transfer”</i>)
PIB	Producto Interno Bruto
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo (<i>“Purchasing Power Parity”</i>)
LAC	Latinoamérica y el Caribe
PERLA	Proyecto sobre Etnicidad y Raza en América Latina (<i>“Project on Ethnicity and Race in Latin America”</i>)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada



ÍNDICE

Reconocimientos	i
Capítulo 1. Desigualdad étnico-racial en América Latina	1
Capítulo 2. Determinación de las repercusiones fiscales sobre la desigualdad étnico-racial y la pobreza	6
Capítulo 3. Repercusiones de los impuestos y las transferencias sobre la desigualdad étnico-racial y la pobreza en América Latina	10
Capítulo 4. Repercusiones del gasto en salud y educación pública sobre la desigualdad étnico-racial	21
Casos de estudio	31
Capítulo 5. Bolivia	32
Capítulo 6. Brasil	37
Capítulo 7. Guatemala	43
Capítulo 8. México	48
Capítulo 9. Uruguay	56
Capítulo 10. Conclusiones e implicaciones para las políticas públicas	62
Bibliografía	64
Anexos	68
Anexo 1. Resumen de tasas de pobreza	68
Anexo 2. Resumen de indicadores de desigualdad	70
Anexo 3. Resumen de proporciones de ingreso y población	71
Anexo 4. Edades escogidas para la educación	72
Anexo 5. Bolivia: Proporción de intervenciones fiscales	73
Anexo 6. Brasil: Proporción de intervenciones fiscales	74
Anexo 7. Guatemala: Proporción de intervenciones fiscales	75
Anexo 8. México: Proporción de intervenciones fiscales	76
Anexo 9. Uruguay: Proporción de intervenciones fiscales	77

Capítulo 01

Desigualdad étnico-racial en América Latina

Desde el comienzo del milenio se ha observado en América Latina una disminución precipitada en la pobreza y la desigualdad. Entre 2000 y 2014, la pobreza extrema en América Latina se redujo en un 57.8 por ciento, al tiempo que disminuía a menos de un cuarto la pobreza moderada que previamente abarcaba casi la mitad de la población de la región (véase la figura 1A). Esta acelerada reducción de la pobreza vino acompañada de una importante disminución en la desigualdad, observándose un descenso en el índice de Gini, de 0.572 en 2000 a

0.514 en 2014 (véase la figura 1B). Estos avances socioeconómicos estuvieron motivados en gran medida por una economía en rápido crecimiento (véase la figura 1B), donde algunas estimaciones sugieren que 8.5 puntos porcentuales de la reducción en la pobreza moderada (\$4.00 diarios, USD PPA 2005) y 5.2 puntos porcentuales de la reducción en la pobreza extrema (\$2.50 diarios, USD PPA 2005) entre 2004 y 2014, obedecen a incrementos en el empleo e ingresos laborales (Banco Mundial, 2016b).

Figura 1. Avances socioeconómicos en América Latina

Figura 1A. Reducción de la pobreza en América Latina, 2000-2014

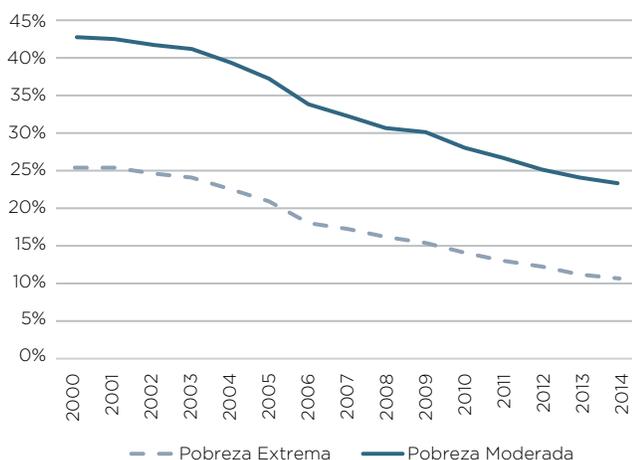
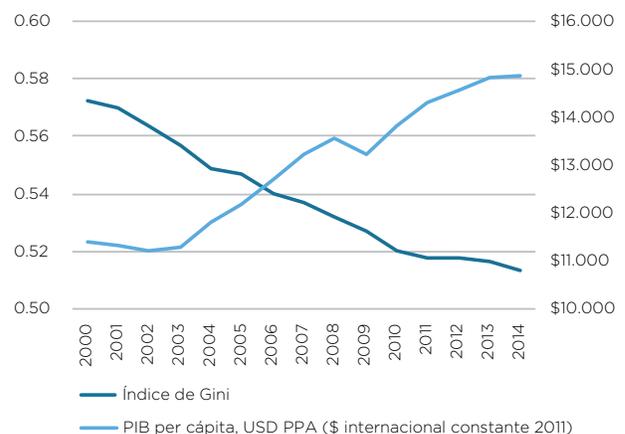


Figura 1B. Incremento en los ingresos y reducción de la desigualdad, 2000-2014



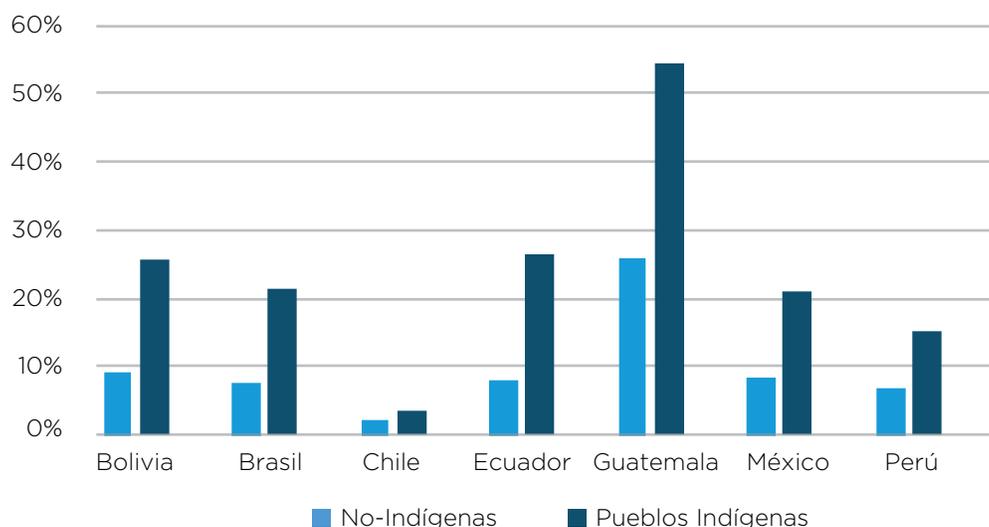
Fuentes: Banco Mundial, 2016a. *LAC Equity Lab*; Banco Mundial, 2016b. *World Development Indicators*.
Nota: A los efectos de esta figura, la pobreza extrema se fija en \$2.50 diarios, USD PPA 2005, mientras que la pobreza moderada en \$4.00 diarios, USD PPA 2005.

Pese a estos impresionantes avances, los beneficios no se han repartido de manera equitativa. Con frecuencia, América Latina aún es considerada la región de mayor desigualdad en el mundo. Con base en la información más reciente de la cual se dispone (2005-2015) y que corresponde a los 145 países para los cuales existe información del índice de Gini, todos los países de América Latina, excepto Uruguay, están entre los 50 países con mayor desigualdad en el mundo; y 13 de los 18 países de América Latina para los cuales hay datos disponibles, se encuentran entre los 25 países de mayor desigualdad (Banco Mundial, 2016b).

Uno de los principales factores determinantes de la desigualdad en la región es la diferenciación étnica y racial en términos de acumulación de

capital humano e ingresos, lo cual afecta en forma particularmente negativa a los pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina. Aun cuando los pueblos indígenas y afrodescendientes representan cerca de un 8 a 10 y 24 por ciento de la población de América Latina, respectivamente (BID, 2015; PERLA, 2013), están considerablemente sobrerrepresentados entre los pobres de la región. De hecho, en muchos de los países de ésta última, los niveles de pobreza extrema de las poblaciones indígenas más que duplican los de sus compatriotas no indígenas (véase la figura 2). Estas dos poblaciones enfrentan menores ingresos y acceso a servicios, y presentan una mayor tendencia a trabajar en ocupaciones de baja productividad en el sector informal (de Ferranti et al., 2004; Hall y Patrinos, 2006; Ñopo, 2012).

Figura 2. Tasas de pobreza extrema entre los pueblos indígenas en América Latina, 2014



Fuente: Banco Mundial. 2016a. *LAC Equity Lab*. Nota: Para los efectos de esta figura, la pobreza extrema se establece en \$2.50 diarios, USD PPA 2005.

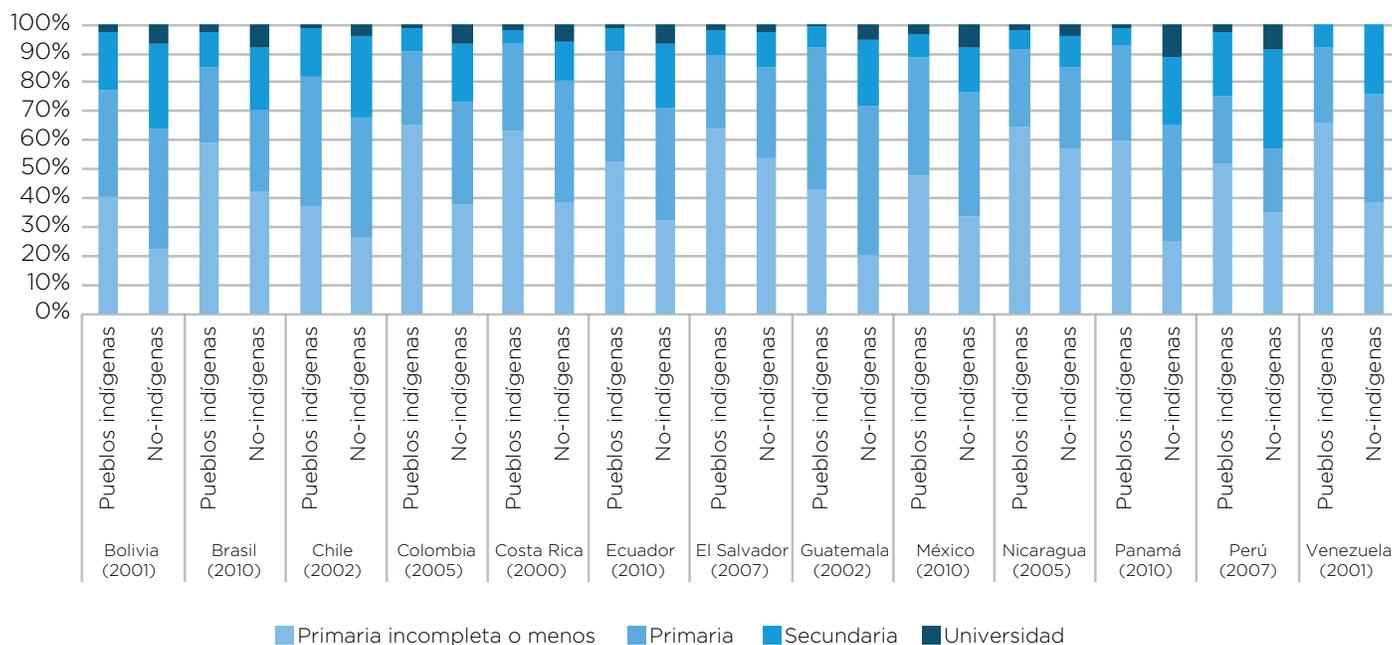
Las brechas étnico-raciales son también evidentes en los resultados en materia de salud y educación. Un análisis reciente de literatura cuantitativa revela un gran número de estudios que destacan el hecho de que los pueblos indígenas y afrodescendientes enfrentan brechas en diversas variables educativas, entre las que se incluyen las tasas de alfabetización, las tasas de matriculación y las calificaciones en los exámenes (Gandelman et al., 2011). Esta realidad es particularmente

evidente en cuanto a la consecución de niveles educativos entre las poblaciones indígenas de la región (véase la figura 3), aunque es un problema que también se extiende a los afrodescendientes. No obstante, en Brasil, el país con la mayor población afrodescendiente en la región, se están cerrando las brechas étnicas y raciales en el nivel de educación, y en Colombia, las tasas del logro educativo de los afrocolombianos son similares a las del resto de la población (Morrison, 2016).

A pesar de que las brechas se están cerrando en estos países, persisten amplias desigualdades entre los afrodescendientes y la población en general en cuanto al acceso al mercado laboral y en materia de ingresos. Asimismo, aunque existen menos estudios que buscan identificar

las brechas étnicas y raciales en cuanto a los servicios de salud en América Latina, se han documentado resultados más bajos en salud, así como discriminación en la prestación de servicios de atención médica (Perreira y Telles, 2014; Barber et al., 2007; Planas et al., 2014).

Figura 3. Tasas de logro educacional de pueblos indígenas y no indígenas



Fuente: Banco Mundial. 2016a. LAC Equity Lab.

La política fiscal es una de las herramientas que los gobiernos nacionales tienen a su disposición para hacer frente a las desigualdades étnicas y raciales. A través de una tributación y un gasto público bien diseñados, los gobiernos pueden reducir las desigualdades étnicas y raciales. Este punto es de especial importancia en América Latina, donde la política fiscal es una herramienta subutilizada para combatir tanto la desigualdad general como la desigualdad étnica y racial. En una comparación con los países de la OCDE, se observa que la desigualdad en los ingresos que resulta exclusivamente de las fuerzas del mercado (es decir, antes de impuestos y transferencias) es similar en América Latina y entre los países de la OCDE. Sin embargo, cuando tomamos en cuenta las implicaciones de la política fiscal, los niveles de desigualdad son drásticamente diferentes entre estos dos grupos de países (véase la figura 4). Incluso en los países de América Latina donde la política fiscal tiene el mayor impacto sobre la

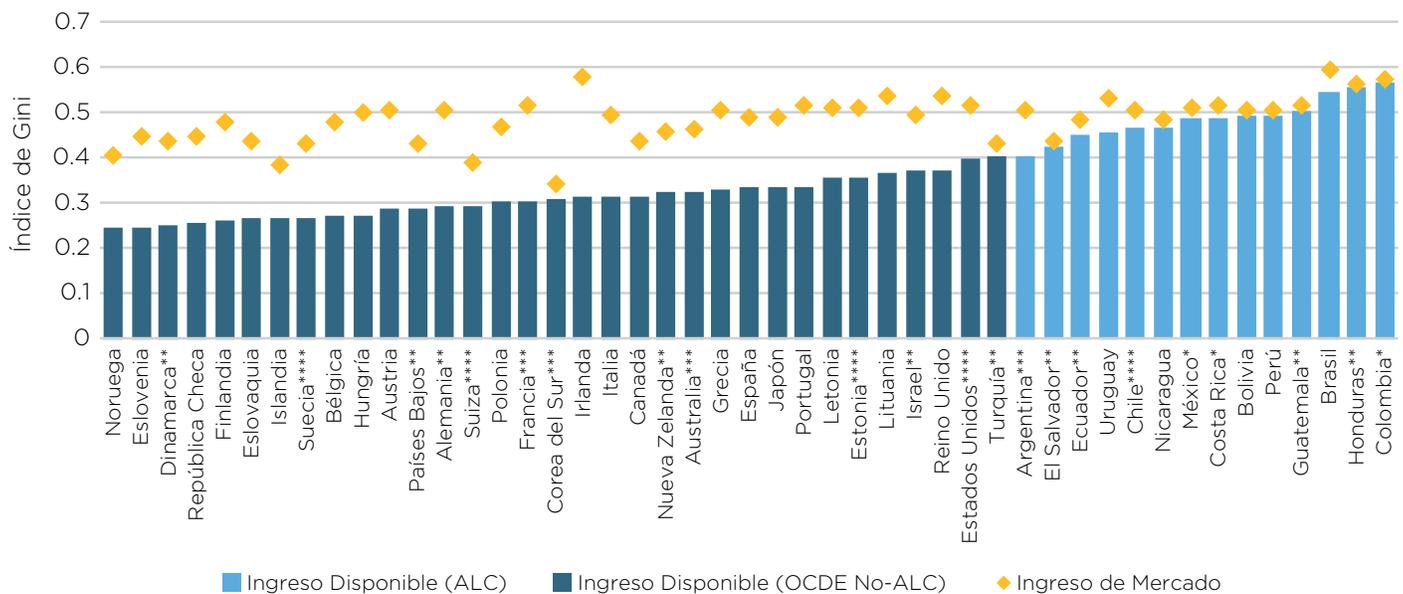
reducción de la desigualdad, éste es mínimo en comparación con casi todos los países de la OCDE. Esto implica que, mediante el aprovechamiento de la efectividad y magnitud de la política fiscal, los gobiernos de América Latina podrían reducir en forma drástica la desigualdad.

Otra función común de los gobiernos que puede tener un impacto sobre la desigualdad es la prestación de servicios públicos. Suministrar o subsidiar los servicios que puedan estar fuera del alcance de las personas de menores recursos o de aquéllas en posición de desventaja, no solo reduce la desigualdad actual, sino que la prestación de servicios de salud y educación puede igualmente ayudar a disminuir las desigualdades intergeneracionales. Tal es el caso en la prestación de servicios de educación que permitan a las generaciones más jóvenes acumular capital humano que pudiera no haber estado disponible para las generaciones de sus

progenitores (Azevedo y Bouillon, 2009). Dadas las brechas existentes en el logro educacional, esto pudiera tener implicaciones importantes para la promoción de la igualdad étnica y racial. Si bien es cierto que algunos gobiernos de la región han comenzado a poner en práctica políticas de acción afirmativa dirigidas a corregir estas desigualdades, es importante saber también si las políticas universales actuales tienen algún efecto

en la reducción de las desigualdades étnicas y raciales. Aun cuando es difícil determinar el impacto que la expansión de la educación y los servicios de salud tendrá sobre la desigualdad en el futuro, monetizar la prestación de estos servicios permite medir el impacto fiscal del gasto en educación y salud sobre los ingresos familiares y sobre la desigualdad en la sociedad de hoy.

Figura 4. Impactos de la política fiscal sobre la desigualdad en América Latina y en los países de la OCDE (2009-2011)



Fuente: Base de Datos del CEQ y Estadísticas de la OCDE. Estadísticas Sociales y de Bienestar de la OCDE. Consultado la última vez el 31 de marzo de 2015.

Notas: (a) Los datos para todos los países corresponden a 2009 excepto aquellos con un *, los cuales son de 2010, aquellos con ** que son de 2011, aquellos con *** son de 2012 y aquellos con ****, que son de 2013; (b) Aunque las metodologías entre el análisis del CEQ y los números reportados de la OCDE no son idénticas, los conceptos de ingresos aquí utilizados toman en cuenta los mismos elementos de ingresos y transferencias.

La desigualdad en América Latina derivada de las diferencias étnico-raciales plantea un problema no solo para los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región, sino para la sociedad en general. Aunque existen muchas razones de índole moral y ética por las cuales los gobiernos debieran llevar a cabo políticas para la reducción de la desigualdad étnica y racial, es importante destacar que las ventajas de cerrar estas brechas pueden beneficiar no solo a quienes reciben directamente estas políticas. A pesar de que los debates sobre la utilización de políticas de acción afirmativa con frecuencia

se centran en reparaciones de la discriminación del pasado (Nickel, 2002), es importante resaltar que trabajos académicos recientes señalan que la desigualdad étnica y racial puede perjudicar a la sociedad como un todo, ya que puede conducir a menores niveles de crecimiento económico (Alesina et al., 2012; Easterly y Levine, 1997). Los posibles beneficios indirectos hacen evidente que los gobiernos deben tratar de promover la igualdad étnica y racial, o por lo menos, nivelar el campo de juego para todas las personas en sus respectivos países.

Haciendo uso de información proveniente del proyecto de Compromiso con la Equidad (CEQ),¹ este informe construirá sobre la base sentada por Lustig (2015) para analizar los impactos de la política fiscal en todas las líneas étnico-raciales en cinco países de América Latina: Bolivia (Paz Arauco et al., 2013), Brasil (Higgins y Pereira, 2013), Guatemala (Cabrera et al., 2013), México (Aranda y Scott, 2016) y Uruguay (Bucheli et al., 2013). Estos países representan en su conjunto aproximadamente un 69.9 por ciento de la población indígena de América Latina (BID, 2015) y un 75 por ciento de la población afrodescendiente de la región (PERLA, 2013). Los estudios presentados en este informe utilizan datos provenientes de las cuentas nacionales y de encuestas de hogares, para determinar el impacto de las intervenciones fiscales sobre el cierre de las brechas étnicas y raciales en cuanto a la pobreza y disparidad de ingresos en estos países, así como para analizar si los programas gubernamentales son progresivos desde una perspectiva étnico-racial. En forma adicional, utilizando el estándar de análisis armonizado y comparable del CEQ (Lustig y Higgins, 2013), podemos comparar el desempeño de diferentes países en el empleo de la política fiscal para la reducción de las desigualdades étnicas y raciales. Al examinar los actuales niveles de desigualdad étnica y racial, así como el punto hasta donde las distintas intervenciones de los gobiernos afectan la pobreza y la desigualdad de ingresos en los distintos grupos, es posible desarrollar una mejor comprensión de los impactos de los programas específicos, a fin de diseñar mejores intervenciones para fomentar la igualdad étnico-racial.

La parte restante del presente informe se divide en nueve capítulos, incluyendo casos de estudio para cinco países. En el siguiente capítulo se presentará una descripción general de la metodología del CEQ, haciendo hincapié en las distintas mediciones que se utilizan para determinar la magnitud de la desigualdad étnico-racial en estos estudios, así como para medir el impacto de las intervenciones fiscales sobre dichas desigualdades. El tercer capítulo ofrecerá un resumen comparativo de los niveles observados de desigualdad étnico-racial en

Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay, al igual que de los impactos que los impuestos y las transferencias directas ejercen en este ámbito. El cuarto capítulo mostrará la progresividad étnico-racial del gasto público en materia de salud y educación en los cinco países analizados. Los siguientes cinco capítulos consistirán en los casos de estudio analizados en mayor profundidad de cada uno de los cinco países, y una mirada a los programas específicos ejecutados en cada país. El capítulo final presentará las conclusiones del estudio y recomendaciones sobre políticas.

¹ Conducido por Nora Lustig desde 2008, el proyecto de Compromiso con la Equidad es una iniciativa del Center for Interamerican Policy and Research (Centro para Políticas e Investigación Interamericanas) y del Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, el Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano.

Capítulo

02

Determinación de las repercusiones fiscales sobre la desigualdad étnico-racial y la pobreza²

Este estudio utiliza la metodología de Compromiso con la Equidad (CEQ) (“*Commitment to Equity*”), como la presentan Lustig y Higgins (2013).³ La metodología emplea datos de encuestas de hogares⁴ y de cuentas nacionales,⁵ al igual que un enfoque contable conforme al cual se les suma o se les resta a los ingresos familiares la incidencia de las distintas transferencias e impuestos gubernamentales. El análisis de incidencia aquí utilizado corresponde a un momento en el tiempo en particular y calcula el efecto promedio de las intervenciones gubernamentales. Por definición, el enfoque contable no incorpora los efectos de comportamiento o equilibrio general. Sin embargo, el análisis no es mecánico: la incidencia de los impuestos se calcula con base en su (presunta) incidencia económica en vez de normativa. Para medir la magnitud y el impacto del gasto social y la tributación sobre la pobreza y la desigualdad es necesario medir cómo afecta cada intervención fiscal a los ingresos familiares e individuales. Para la medición de estos impactos definimos primero distintos conceptos de ingreso susceptibles de comparación. Sin embargo,

es importante destacar que estos conceptos de ingreso no toman en cuenta los impactos conductuales de la intervención gubernamental y por consiguiente no representan las verdaderas alternativas hipotéticas de ingresos en ausencia de esa intervención. Los conceptos de ingreso utilizados se definen de la siguiente manera (véase la figura 5):

1. Ingreso de mercado: Es el ingreso recibido por las personas antes de la intervención fiscal del gobierno, e incluye a los ingresos monetarios y no monetarios devengados por trabajo y capital, así como al dinero proveniente de las pensiones contributivas tanto públicas como privadas.⁶

2. Ingreso de mercado neto: Es igual al ingreso de mercado menos la cantidad que las personas pagan en impuestos directos (tales como impuestos sobre la renta, impuestos inmobiliarios, etc.) y la que aportan al sistema de pensiones contributivas.

² Elementos de este capítulo han sido extraídos de Lustig (2015).

³ Lustig, N. y S. Higgins. 2013. “Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook.” CEQ, Documento de trabajo 1, julio 2011; revisado en enero 2013. New Orleans, LA.

⁴ Las encuestas de hogares utilizadas fueron: Encuesta de Hogares (Bolivia, 2009), *Pesquisa de Orçamentos Familiares* (Brasil, 2009), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares* (Guatemala, 2010), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (México, 2012) y *Encuesta Continua de Hogares* (2009) así como *Encuesta de Gasto e Ingresos de los Hogares* (2005-2006) para Uruguay.

⁵ Los datos de las cuentas nacionales incluyen información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, con respecto a Bolivia; del *Balço do Setor Público Nacional* (BSPN) de la Hacienda de Brasil (STN) y del *Anuario Estatístico da Previdência Social*, con respecto a Brasil; del Ministerio de Salud, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), Ministerio de Finanzas Públicas y su Sistema Integrado de Información Financiera (SIAF) asociado, con respecto a Guatemala; de la Cuenta Pública para México; y del Banco de Previsión Social (BPS), la Dirección General Impositiva (DGI), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y Junta Nacional de Salud (JUNASA), para Uruguay.

⁶ Dentro del campo del análisis de la incidencia fiscal se debate si las pensiones contributivas se deben incluir como parte del ingreso de mercado o si éste último se debe considerar como una transferencia gubernamental, con los beneficios de considerar de ambas formas a las pensiones contributivas. Para nuestros fines, las consideraremos como un componente del ingreso de mercado.

3. Ingreso disponible: Es igual al ingreso de mercado neto más todas las transferencias directas a los hogares. Las transferencias directas incluyen a todas las transferencias monetarias (tales como transferencias condicionadas de dinero en efectivo), así como a transferencias de sustitutos monetarios (tales como los bonos para alimentación, los alimentos o la indumentaria). Equivale aproximadamente al concepto de ingreso comúnmente utilizado por las instituciones multilaterales en el cálculo de la pobreza y la desigualdad.

4. Ingreso post-fiscal: Es igual al ingreso disponible más los subsidios indirectos (tales como subsidios de electricidad), menos los impuestos indirectos (tales como impuestos sobre las ventas).

5. Ingreso final: Es el ingreso post-fiscal más el valor monetizado de las transferencias en especie (tales como educación y salud pública), menos los impuestos en especie, las tarifas a los usuarios y los costos de participación.

Figura 5. Definiciones de conceptos de ingreso



Fuente: Lustig, N. y S. Higgins. 2013. "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook." CEQ, Documento de trabajo 1, julio 2011; revisado en enero 2013. Nueva Orleans, LA.

Para estimar la incidencia de la provisión de servicios de salud y educación por parte del sector público se utiliza aquí el enfoque de "incidencia del beneficio o gasto" o "costo gubernamental", que incluye por naturaleza algunas otras distinciones

metodológicas importantes. Las transferencias gubernamentales en especie se valoran al costo promedio de prestar estos servicios públicos (menos, si los hubiere, los copagos o las tarifas de usuarios). En cuanto a la educación, el valor

imputado del beneficio es igual al costo de insumo por beneficiario, obtenido de los datos administrativos. Por ejemplo, el gasto promedio gubernamental por alumno de primaria, obtenido de los datos administrativos, se asigna a los hogares con base en el número de hijos que informan asistir a la escuela pública de primaria. En el caso de la salud, el enfoque fue similar: el beneficio de recibir atención médica en un instituto público es igual al costo promedio que representa para el gobierno la prestación de servicios de atención a la salud. Ya que no existen datos sobre el uso y el costo de servicios específicos, la información relativa a la salud se toma como el costo promedio de prestar los servicios de atención a la salud en cada país, con base en la información proveniente de las cuentas nacionales. Esto implica ciertas limitaciones particulares en el análisis de estos programas en cuanto a la determinación de la medida en que se cierran las desigualdades. En primer lugar, no se puede suponer que las personas realizarían transferencias de iguales valores para obtener estos servicios, puesto que los individuos pueden valorar estos servicios en forma diferente o tener distintas necesidades y carencias de ingresos adicionales. Otra limitación consiste en que no se puede cuantificar la diferenciación en la calidad de los servicios públicos prestados (es decir, se considera que todas las personas que reportan el uso de un servicio público en particular reciben el mismo tamaño de transferencia, independientemente de las diferencias en la calidad de esos servicios).⁷

Un análisis de incidencia fiscal diseñado para evaluar la forma en que los gobiernos reducen la brecha de bienestar entre los grupos étnico-raciales debe incluir indicadores que puedan captar cómo cambian las desigualdades en estos grupos por medio de las intervenciones fiscales. Un primer paso requerido es seleccionar indicadores para medir la división étnico-racial.⁸ Aunque la desigualdad étnico-racial se mide de múltiples maneras, incluyendo a través de las diferencias en la pobreza, el acceso a los servicios claves, el logro educacional, las diferencias en el ingreso medio y la inserción política, no todas estas mediciones son directamente afectadas por

las intervenciones fiscales. Por consiguiente, las mediciones que han sido seleccionadas examinan las diferencias en el ingreso en todos los grupos étnico-raciales y observan qué tanta desigualdad de ingreso existe entre los grupos étnico-raciales. Estas mediciones son:

1. La brecha de ingresos: La brecha étnico-racial se puede medir sencillamente considerando la proporción (ratio) de los ingresos per cápita entre diferentes grupos.

2. La contribución a la desigualdad general: La contribución de la brecha de ingresos étnico-raciales a la desigualdad general se puede estimar utilizando un índice estándar de desigualdad que se pueda descomponer, como por ejemplo el índice de Theil.

3. La pobreza: Un indicativo de la desigualdad étnico-racial es la medida en que las probabilidades de ser pobre difieren entre los grupos étnico-raciales. Esto se puede medir con los índices de incidencia o con ratios (conteos) de pobreza para distintos grupos étnicos y raciales.

Los indicadores antes mencionados se pueden estimar para cada uno de los diferentes conceptos de ingreso que toman en cuenta las intervenciones fiscales. En particular, lo deseable sería comparar el tamaño de estos indicadores antes de impuestos y transferencias (es decir, el ingreso de mercado) con su magnitud resultante después de considerar cada uno de los otros conceptos de ingreso, para así determinar los efectos de las diferentes intervenciones generadas por las políticas.

A fin de determinar la repercusión de los impuestos y transferencias individuales sobre el ámbito étnico-racial, es necesario contar con mediciones de impacto. Para los fines de este informe se utilizarán dos mediciones distintas para determinar si la intervención fiscal alivia, mejora o exacerba la desigualdad étnico-racial en los cinco países analizados. Tales mediciones son:

⁷En los cinco países estudiados, el valor monetizado de los servicios públicos fue igual en todas las regiones para el gasto en educación, y para todos los países, excepto Brasil, también con respecto a la monetización de la salud. En Brasil, debido a la disponibilidad de datos, el gasto en salud se aplicó a nivel estatal en vez de a nivel nacional.

⁸La brecha étnico-racial existe más allá del ámbito del ingreso o los servicios públicos, pero a los efectos del análisis de la repercusión fiscal nos concentraremos en estos últimos.

1. La progresividad, la cual se refiere al impacto que tiene una política sobre la igualación de los ingresos entre grupos étnico-raciales, se obtiene mediante la comparación entre la distribución de los beneficios (o pagos, en el caso de impuestos) y la distribución del ingreso a través de las líneas étnico-raciales. Se considera que una transferencia es progresiva cuando la participación en beneficios que va hacia el grupo de menor ingreso medio (grupo en desventaja) es mayor que la participación de ese grupo en el ingreso de mercado, y es absolutamente progresiva cuando es mayor que su participación con respecto a la población nacional. La transferencia se considera regresiva si la participación en los beneficios que va hacia el grupo en desventaja es menor a su participación en el ingreso de mercado. En el caso de los impuestos, la dinámica es lo contrario. Un impuesto es regresivo si la participación en un impuesto pagado por el grupo en desventaja es mayor que la participación de ese grupo en el ingreso de mercado, y es progresivo si la participación pagada es menor que el ingreso de mercado. En otras palabras, se considera que un impuesto o transferencia es progresivo si tiende a igualar los ingresos entre los grupos étnico-raciales, y es regresivo si hace al ingreso más desigual.

2. La convergencia/divergencia de la pobreza, la cual se refiere al impacto de las intervenciones fiscales para cerrar o ampliar la brecha de las tasas de pobreza entre los grupos étnico-raciales, medidas como la proporción de personas indígenas o afrodescendientes en pobreza, en relación con su proporción en la población nacional. La medición se hará para cada conjunto de intervenciones de políticas públicas, de manera que nos permita determinar si ha ocurrido una convergencia o divergencia en las tasas de pobreza para cada uno de los distintos conceptos de ingreso, con respecto a aquellos conceptos de ingreso que excluyen dichas intervenciones específicas de las políticas públicas. Dado que el ingreso final toma en cuenta las transferencias en especie, particularmente en la forma de prestación de servicios públicos de salud y educación, cuando se examina dicho ingreso no se consideran las repercusiones de la intervención fiscal sobre las tasas de pobreza. Ello porque las transferencias en especie no pueden sustituir a otras posibles necesidades o carencias de los individuos u hogares, ya que no pueden ser consideradas como ingreso complementario disponible. De igual modo, es

importante destacar aquí que para que haya convergencia (o divergencia) de pobreza, las políticas fiscales deben quebrantar en forma explícita el principio de equidad horizontal, es decir, el concepto de que todas las personas del mismo nivel de ingresos deben ser tratadas en forma igualitaria, independientemente de sus características. Dicho de otra forma, si una política fuese verdaderamente imparcial u horizontalmente equitativa, las probabilidades de que una persona pobre escapase de la pobreza serían iguales, independientemente de su raza o etnia y, por lo tanto, la participación de los pobres pertenecientes a cada categoría étnico-racial no tendrían posibilidad de cambiar, puesto que la probabilidad de beneficiarse de una determinada intervención fiscal sería igual para todos.

El resto de este informe utilizará la metodología y los indicadores antes descritos para analizar el impacto de la política fiscal sobre las desigualdades étnico-raciales en Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay. En vista del uso de la misma metodología para determinar las implicaciones de las intervenciones fiscales sobre el cierre de las brechas étnico-raciales en estos países, es posible obtener comparaciones entre los resultados de los distintos países y desarrollar una mejor comprensión de las prácticas que benefician a los pueblos indígenas y afrodescendientes y de aquellas que supuestamente exacerban de manera inadvertida las desigualdades étnico-raciales.

Capítulo

03

Repercusiones de los impuestos y las transferencias sobre la desigualdad étnico-racial y la pobreza en América Latina

Existen amplias diferencias entre grupos étnico-raciales en lo que se refiere a los ingresos de los individuos en Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay. Aunque, con la excepción de Uruguay, las poblaciones indígenas y afrodescendientes representan una parte importante de la población nacional, su parte en el ingreso total proveniente del mercado laboral y de las pensiones (ingreso de mercado) es sustancialmente menor que su

parte en la población (véase la tabla 1). Estas bajas participaciones en el ingreso reflejan las dificultades para acceder al mercado laboral y a la formación educativa, así como la discriminación en ese mercado y los niveles de bienestar más bajos entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes en muchos países de América Latina (Ñopo, 2012).

Tabla 1. Proporción de la población y del ingreso de mercado

		Porcentaje de la población	Porcentaje del ingreso de mercado
Bolivia	Pueblos indígenas	54.2%	43.3%
Brasil	Afrodescendientes	50.8%	33.4%
	Pueblos indígenas	0.4%	0.3%
Guatemala	Pueblos indígenas	40.7%	24.4%
México	Pueblos indígenas	26.3%	17.5%
Uruguay	Afrodescendientes	3.4%	1.9%
	Pueblos indígenas	1.0%	0.7%

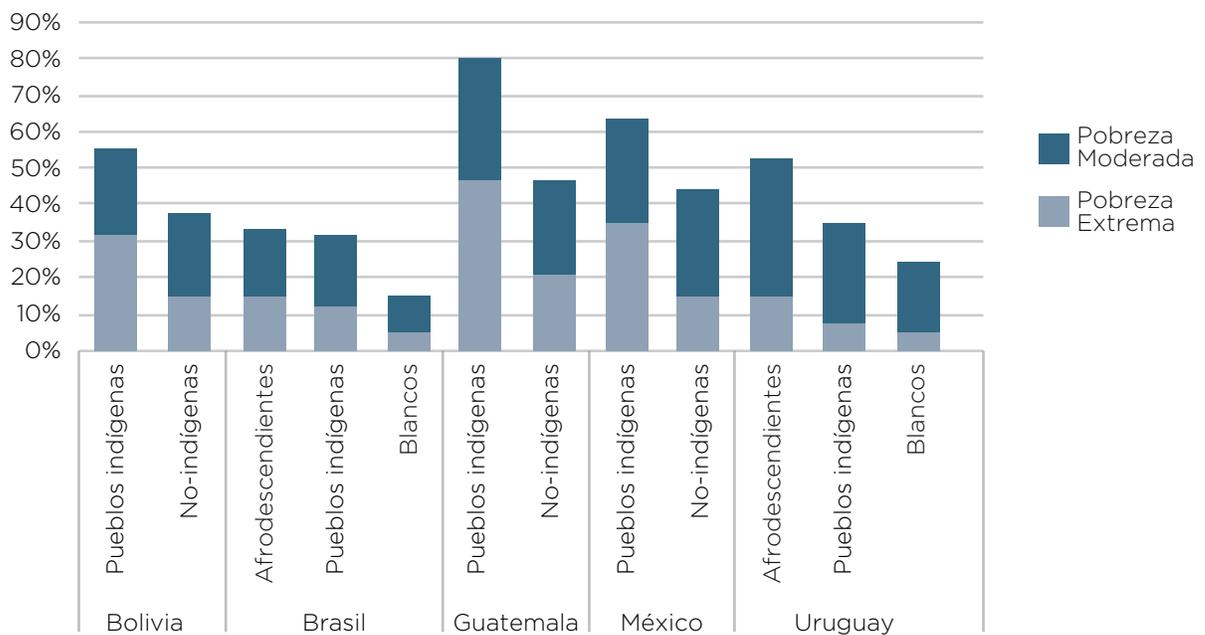
Fuente: Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Nota: Favor consultar el anexo 3 para información sobre la proporción del ingreso para cada uno de los conceptos de ingreso.

Los niveles más bajos de ingreso de las poblaciones indígenas y afrodescendientes de la región también se reflejan en grandes diferencias en las tasas de pobreza que afectan a estos segmentos poblacionales al compararlos con sus compatriotas no indígenas y blancos (véase la figura 6). Con base en las líneas de pobreza nacionales,⁹ las tasas de pobreza extrema correspondientes a pueblos indígenas y afrodescendientes superan a las de la población blanca desde 1.57 veces, con respecto a la población indígena de Uruguay, hasta 2.81 veces para los afrobrasileños. Es posible apreciar brechas similares en las tasas nacionales de pobreza moderada,¹⁰ con tasas de pobreza ubicadas desde 1.43 (México) hasta

2.33 (población afrodescendiente de Brasil) veces más altas para las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Aunque la pobreza en toda América Latina se ha reducido de manera importante en los últimos años (Banco Mundial, 2014), estas grandes diferencias en las tasas de pobreza entre grupos étnico-raciales demuestran que los avances no han logrado eliminar las desigualdades étnico-raciales en la región. De hecho, pese a las disminuciones en la pobreza para todas las razas en la mayoría de los países, las ganancias de la pasada década han sido mayores para las poblaciones no indígenas que para las indígenas, en términos tanto absolutos como relativos (Banco Mundial, 2016a).

Figura 6. Tasas nacionales de recuento de pobreza, en términos de ingreso de mercado



Fuente: Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Nota: Las tasas de pobreza fueron calculadas con base en las líneas de pobreza nacionales. Por lo tanto, las tasas específicas son distintas en cada país, lo que imposibilita las comparaciones directas entre todos los países.

⁹ Las líneas de pobreza extrema utilizadas en este análisis se correlacionan con las líneas de pobreza extrema utilizadas por el gobierno o por un experto interno destacado en el cálculo de la pobreza. En algunos casos éstas varían por región o municipio. Las mismas están fijadas en \$3.05 para zonas urbanas y \$2.31 diarios, USD PPA/2005, para zonas rurales en Bolivia; entre \$1.18 y \$2.18 diarios USD PPA/2005 en Brasil; \$2.03 diarios USD PPA/2005 en Guatemala, entre \$5.64 y \$7.94 diarios USD PPA/2005 en México y en \$3.35 diarios USD PPA/2005 en Uruguay.

¹⁰ Las mismas están fijadas en \$5.80 para zonas urbanas y \$4.06 diarios PPA/2005 en Bolivia para zonas rurales; entre \$2.35 y \$4.37 diarios, USD PPA 2005, en Brasil; \$3.71 diarios, USD PPA/ 2005 en Guatemala, entre \$10.51 y \$16.43 diarios, USD PPA 2005 en México y en \$7.70 diarios, USD PPA/2005 en Uruguay.

La participación mucho más baja que tienen las poblaciones indígenas y afrodescendientes en los ingresos, así como las altas tasas de pobreza que dichas poblaciones experimentan en Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay, resaltan las desigualdades étnico-raciales en estos países. Aunque es posible que estas diferencias en ingreso y tasas de pobreza estén impulsadas por la interseccionalidad, así como por diferencias en educación, ubicación y género, entre otros factores, una vez controlados estos tipos de características el ingreso de mercado sigue presentando desigualdades étnico-raciales. El nivel de desigualdad, ocasionado exclusivamente por las desigualdades étnico-raciales, en la distribución del ingreso de mercado, va de un 0.96 por ciento de la desigualdad total en Uruguay a un 9.14 por ciento en Brasil.

La política fiscal ha sido una importante herramienta en el arsenal de muchos países de América Latina en sus esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad. Los esfuerzos llevados a cabo en la región han derivado en importantes innovaciones en la aplicación de la política fiscal, y muy especialmente al desarrollo de programas de transferencia condicionada de dinero en efectivo (CCT). Aunque los programas de CCT y la política fiscal en América Latina han sido destacados como casos exitosos (Economist, 2015; Rawlings y Rubio, 2003), y han logrado reducir las tasas de pobreza en muchos países de América Latina (Banco Mundial, 2014), es importante recordar que los impactos de la política fiscal en la región sobre la reducción de la desigualdad siguen siendo modestos en comparación con otros países (véase la figura 4).

Aunque existe un importante acervo de investigaciones sobre las repercusiones de la política fiscal en la reducción de la desigualdad y pobreza general en América Latina (Lustig et al., 2011; Banco Mundial 2014), incluyendo numerosos estudios del CEQ, hay menos estudios enfocados en entender las implicaciones de la política fiscal sobre las desigualdades étnico-raciales en la región. Este capítulo examina las repercusiones de los tipos más comunes de política fiscal, tributaria y de transferencias directas, sobre la reducción de las desigualdades étnico-raciales en Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay. El resto de este capítulo se divide en cuatro

secciones. La primera analiza los impactos de los impuestos directos sobre la desigualdad étnico-racial y la pobreza. Le sigue un análisis de la progresividad y grado de convergencia de pobreza de las transferencias directas entre los grupos étnico-raciales, tanto a nivel global como con un enfoque particular sobre el papel que juega el programa CCT emblemático de cada nación. Luego vendrá un análisis de las implicaciones de los impuestos indirectos y las transferencias sobre las líneas étnico-raciales en cada uno de los países. El capítulo concluirá con un resumen de las repercusiones de los impuestos y transferencias sobre la reducción de las desigualdades étnico-raciales en los cinco países.

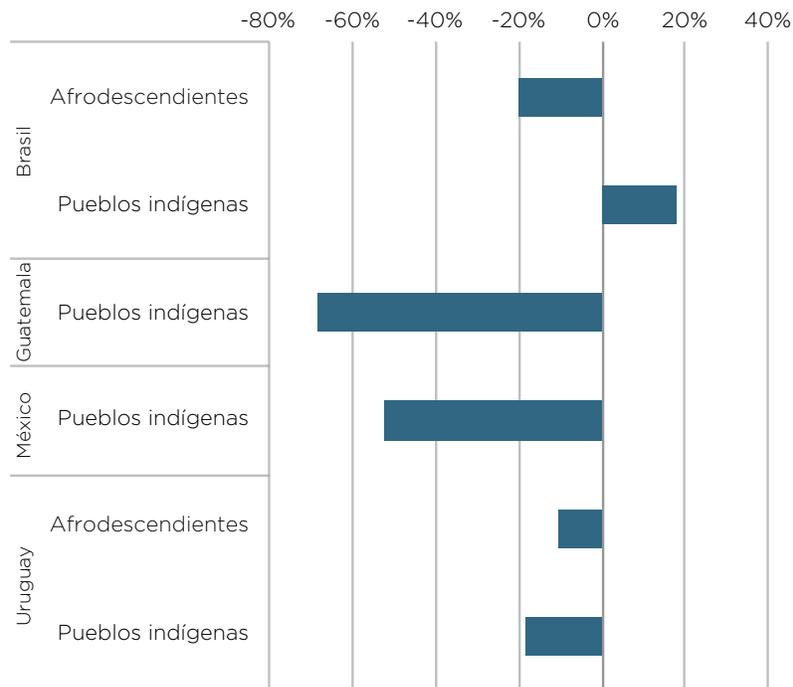
Impuestos directos¹¹

Los impuestos directos tales como los impuestos sobre la renta, representan una porción menor de la tributación total en muchos países de América Latina, particularmente en comparación con la OCDE (Banco Mundial, 2014). Es importante destacar este hecho ya que la mayoría de los impuestos directos son progresivos, puesto que a menudo tienen una estructura escalonada por la que se incrementan las tarifas impositivas de las personas cuando los niveles de ingresos son más altos. Además, los gobiernos pueden utilizar los ingresos fiscales derivados de los impuestos para cubrir los fondos de los programas de transferencias y servicios. Por el contrario, los impuestos indirectos, tales como los impuestos a las ventas, son con frecuencia regresivos (Tanzi, 2013; Banco Mundial, 2014).

Aunque los impuestos directos son típicamente progresivos, sus implicaciones en las líneas étnico-raciales revelan algunas anomalías interesantes. En casi todos los países considerados en nuestro análisis los impactos de la tributación directa sobre los ingresos de mercado llevan a una distribución más equitativa del ingreso entre los grupos étnico-raciales (véase la figura 7). Dadas las bajas participaciones de ingreso que tienen las poblaciones indígenas y afrodescendientes de estos países, estos hallazgos sugieren que el diseño de impuestos directos generalmente funciona para promover una distribución más equitativa del ingreso en los países que están siendo analizados.

¹¹ Es importante destacar que Bolivia no está incluida en el análisis de impuestos directos presentado en esta sección. Las tasas de los impuestos directos en Bolivia son muy bajas y por lo tanto no se recaban datos sobre el tema.

Figura 7. Progresividad étnico-racial de los impuestos directos con respecto al ingreso de mercado



Fuente: Los autores, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Nota: Los valores presentados en esta gráfica representan el monto de impuestos directos pagados por cada grupo étnico-racial en relación con el ingreso de mercado en poder de este grupo étnico-racial. Dado que los impuestos reducen la cantidad de ingreso que posee la población, un valor negativo (que representa pagar una parte de impuestos directos menor a su parte del ingreso de mercado) representa un programa progresivo en materia étnico-racial.

Sin embargo, los elevados niveles de progresividad étnico-racial de los impuestos directos efectivamente ponen de manifiesto uno de los retos que enfrentan los pueblos indígenas y afrodescendientes de Brasil, Guatemala, México y Uruguay. Un gran número de indígenas y afrodescendientes trabaja en la economía informal, particularmente en lugares como Guatemala y México, donde gran parte de la población indígena reside en zonas rurales. Además de los bajos ingresos asociados con trabajar en el sector informal, es menos posible que estos ingresos estén sujetos a tributación directa. Así, aunque los niveles de informalidad entre indígenas y afrodescendientes produzcan una estructura de tributación directa más progresiva en términos étnico-raciales, también ponen de relieve el grado de marginación que enfrentan estas poblaciones.

Aunque el impacto de los impuestos directos es progresivo en términos étnico-raciales en los países aquí considerados, éste no es el caso de la población indígena de Brasil (véase la figura 7), lo que contrasta directamente con la repercusión que tienen los impuestos directos sobre los ingresos de mercado de las poblaciones indígenas en México y Guatemala, donde la tributación directa es altamente progresiva. Esta diferencia sugiere que la población indígena de Brasil es gravada en exceso en comparación con su participación en el ingreso de mercado. Sin embargo, dado que la población indígena de Brasil es poca, es posible que este resultado se deba al tamaño reducido de las muestras más que al verdadero impacto de los impuestos directos.

Transferencias directas

La herramienta fiscal más directa de la que disponen los gobiernos para reducir la pobreza y la desigualdad son las transferencias directas de dinero en efectivo. Pese a ser una herramienta importante, las transferencias directas representan una parte relativamente pequeña del total del gasto social en todos los países tomados en cuenta en este análisis y van de un 8.3 por ciento en Guatemala a un 28.3 por ciento en Brasil (véase

la tabla 2). De la misma manera, los programas de transferencias condicionadas de dinero en efectivo (CCT, por sus siglas en inglés),¹² cuyo objetivo es incrementar el uso de los servicios públicos y reducir la pobreza en los países aquí analizados, representan solo una pequeña parte del total de las transferencias directas en cada uno de dichos países, alcanzando apenas un 2.2 por ciento del total del gasto social en Bolivia y un 5.9 por ciento en Guatemala.

Tabla 2. Transferencias directas como una parte del gasto social

	Bolivia	Brasil	Guatemala	México	Uruguay
Transferencias directas	14.7%	28.3%	8.3%	9.9%	21.3%
CCT emblemático	2.2%	2.4%	5.9%	4.4%	3.6%
Gasto social total como porcentaje del gasto público total	40.0%	28.7%	35.3%	51.2%	34.1%

Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Pese a representar una parte relativamente menor del presupuesto total, los programas de CCT son, en casi todos los casos, absolutamente progresivos en términos étnico-raciales, recibiendo los pueblos indígenas y afrodescendientes una participación en los beneficios sustancialmente mayor, en comparación con su proporción en la población (véase la figura 8B). La progresividad de las transferencias directas en Brasil constituye una notable excepción. Aunque las transferencias directas son en total relativamente progresivas entre los afrodescendientes, su impacto en términos étnico-raciales es regresivo para los pueblos indígenas (véase la figura 8A). Ello se debe a la magnitud y a la falta de acceso al programa de pensiones especiales de Brasil entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes, punto éste que será explorado con mayor profundidad en el análisis específico por país en el caso de Brasil. Los programas de transferencia

condicionada de dinero en efectivo son aún más progresivos en términos étnico-raciales, recibiendo los indígenas y afrodescendientes partes significativas de los beneficios, lo que hace que estos programas sean absolutamente progresivos étnica y racialmente en todos los casos que están siendo analizados. En vista de que en la mayoría de las veces estos programas están específicamente dirigidos hacia los pobres, y puesto que relativamente participan más los pueblos indígenas y afrodescendientes que viven en la pobreza, cabe esperar la progresividad étnico-racial de los programas de CCT.

No obstante, la progresividad de las transferencias directas y las CCT es en cierta forma engañosa. Debido a que un gran número de las transferencias directas y programas de CCT en estos países está diseñado para erradicar la pobreza, los beneficiarios se ubican predominantemente

¹² A los fines de este análisis, la CCT analizada en cada país es la correspondiente al programa emblemático de transferencia condicionada de efectivo de cada país. Estos son: El Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy en Bolivia; la Bolsa Familia en Brasil; Mi Familia Progresá en Guatemala, Oportunidades en México y Asignaciones Familiares en Uruguay.

entre los pobres. Dadas las discrepancias en las tasas de pobreza en todas las líneas étnico-raciales, los programas dirigidos hacia los pobres parecen ser progresivos en materia étnico-racial, pero el beneficio que derivan las poblaciones pobres indígenas y afrodescendientes puede ser todavía menor que el de sus contrapartes blancas en situación de pobreza. Por lo tanto, es necesario observar el impacto que tienen las transferencias directas sobre la reducción de las tasas de pobreza en todos los grupos étnico-raciales, y no limitarse sencillamente a observar la progresividad étnico-racial de dichos programas. Al examinar los impactos de las transferencias directas sobre las tasas de pobreza, la aparente progresividad étnico-racial de estos programas se hace menos evidente. En tres de los cinco países analizados (Bolivia, Brasil y México), los impuestos y transferencias de tipo directo reducen relativamente más la pobreza moderada

entre la población no indígena o blanca que entre pueblos indígenas y afrodescendientes (véase la tabla 3). Aunque entre los pueblos indígenas y afrodescendientes de Uruguay se reduce un poco más la tasa de pobreza moderada que en la población blanca, el efecto inverso es evidente en los efectos sobre la pobreza extrema. Estos resultados demuestran que las repercusiones de las transferencias e impuestos directos en estos países no solo no favorecen al grupo en desventaja, sino que existe un quiebre del principio de equidad horizontal que beneficia en forma desproporcionada a la población blanca en varios de los casos analizados. Únicamente Guatemala ve una reducción relativamente mayor para las poblaciones indígenas que para la población blanca, tanto en las tasas de pobreza extrema como moderada. Sin embargo, en el caso de Guatemala, la reducción global de la pobreza es relativamente pequeña.

Figura 8. Progresividad étnico-racial del total de transferencias directas y programas de CCT emblemáticos

Figura 8A. Gasto vs. ingreso de mercado (Progresividad relativa)

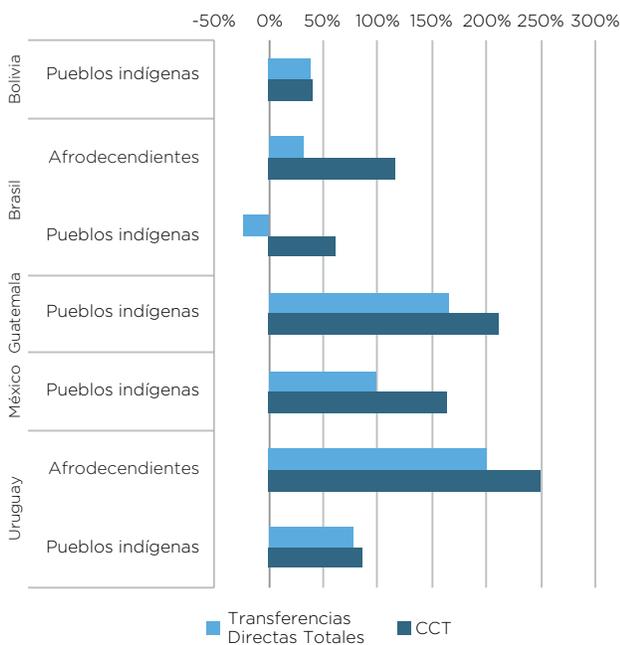
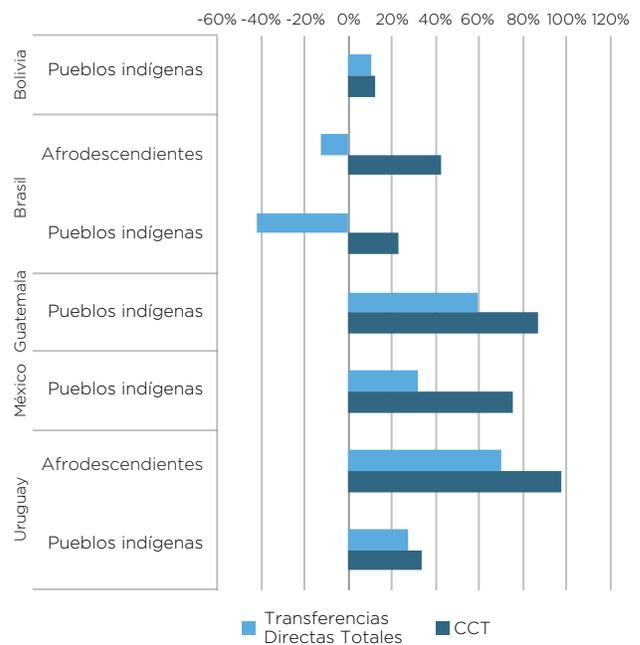


Figura 8B. Gasto vs. población (Progresividad absoluta)



Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Note: 1) Contrario a lo que se observa en los datos presentados en la figura 8, los programas con valores positivos son progresivos, dado que las transferencias aumentan los ingresos en vez de reducirlos como en el caso de los impuestos. 2) Favor de consultar en los casos de estudio del país, presentados más adelante en este informe, el análisis de progresividad étnico-racial de los programas de transferencia individuales.

Aunque las repercusiones de las transferencias directas, especialmente las de los programas de transferencias condicionadas de dinero en efectivo, son progresivas en materia étnico-racial en casi todos los casos aquí estudiados, y por consiguiente resultan en una distribución más equitativa del ingreso en el país en todas las líneas étnico-raciales, este hecho no obedece a políticas activas enfocadas en promover la igualdad étnico-racial. Por el contrario, el diseño en pro de los pobres que caracteriza a estos programas beneficia más a las poblaciones indígenas y

afrodescendientes que a sus contrapartes blancas o no indígenas, en razón de las elevadas tasas de pobreza de estos segmentos marginados de la población. Cuando se analizan los impactos de estas políticas sobre la pobreza, resulta evidente que las transferencias directas hacen poco por cerrar la brecha en las tasas de pobreza entre los diferentes grupos étnico-raciales y, de hecho, en muchos casos, las repercusiones de las transferencias directas en realidad exacerban las diferencias en las tasas de pobreza entre los grupos étnico-raciales.

Tabla 3. Repercusión de las transferencias directas sobre la pobreza, por grupo étnico-racial

			Tasa de pobreza Ingreso de mercado	Tasa de pobreza Ingreso disponible	Porcentaje de cambio
Tasa de pobreza extrema	Bolivia	Pueblos indígenas	31.5%	28.3%	-10.2%
		No indígenas	14.7%	13.4%	-9.3%
	Brasil	Pueblos indígenas	12.3%	7.1%	-42.1%
		Afrodescendientes	14.6%	9.3%	-36.3%
		Blancos	5.2%	3.1%	-40.5%
	Guatemala	Pueblos indígenas	46.6%	44.0%	-5.6%
		No indígenas	20.6%	20.2%	-2.1%
	México	Pueblos indígenas	33.6%	30.3%	-10.0%
		No indígenas	14.7%	13.1%	-10.6%
	Uruguay	Pueblos indígenas	8.1%	3.0%	-63.2%
Afrodescendientes		14.1%	4.7%	-66.8%	
Blancos		5.1%	1.6%	-68.2%	
Tasa de pobreza moderada	Bolivia	Pueblos indígenas	54.6%	53.1%	-2.7%
		No indígenas	37.4%	36.2%	-3.1%
	Brasil	Pueblos indígenas	30.5%	26.3%	-13.7%
		Afrodescendientes	33.1%	29.1%	-12.3%
		Blancos	14.2%	12.2%	-14.2%
	Guatemala	Pueblos indígenas	79.3%	78.8%	-0.7%
		No indígenas	45.3%	45.3%	0.0%
	México	Pueblos indígenas	62.8%	62.3%	-0.7%
		No indígenas	44.0%	43.4%	-1.4%
	Uruguay	Pueblos indígenas	35.4%	30.8%	-13.1%
Afrodescendientes		52.1%	47.5%	-8.9%	
Blancos		24.2%	21.3%	-12.0%	

Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Impuestos y subsidios indirectos

A pesar de que los impactos de las transferencias e impuestos directos sobre la desigualdad étnico-racial fueron progresivos, el impacto sobre las diferencias en las tasas de pobreza en todos los grupos étnico-raciales resultó mínimo o incluso exacerbó esas diferencias. Otro tipo de política fiscal utilizada por los gobiernos de Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay son los impuestos y subsidios indirectos. Los impuestos indirectos, en la forma de impuestos a las ventas y al consumo, representan una parte considerable de la tributación en muchos países de América Latina (Banco Mundial, 2014). Contrario a lo que

sucede con los impuestos directos, el hecho de que los impuestos indirectos no tengan su base en los ingresos hace que las repercusiones pueden afectar negativamente a los pobres, quienes presentan una tendencia a gastar una parte mayor de su ingreso. Además, es menos probable que los subsidios estén dirigidos específicamente a los pobres, como sí lo están por diseño muchos de los programas de transferencias directas. Pese a estas diferencias en los mecanismos de selección de objetivos, es importante que entendamos las repercusiones de los impuestos y subsidios indirectos sobre las desigualdades étnico-raciales en los casos analizados.

Figura 9. Progresividad étnico-racial de los impuestos y subsidios indirectos

Figura 9A. Gasto vs. ingreso de mercado (Progresividad relativa)

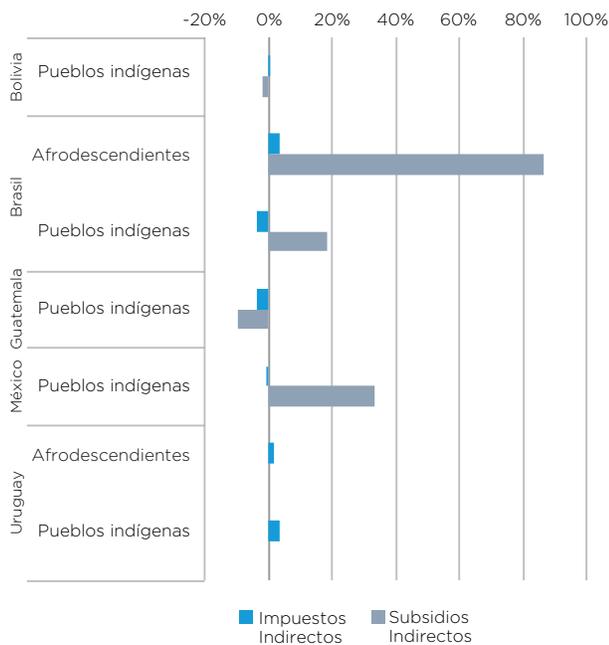


Figura 9B. Gasto vs. población (Progresividad absoluta)

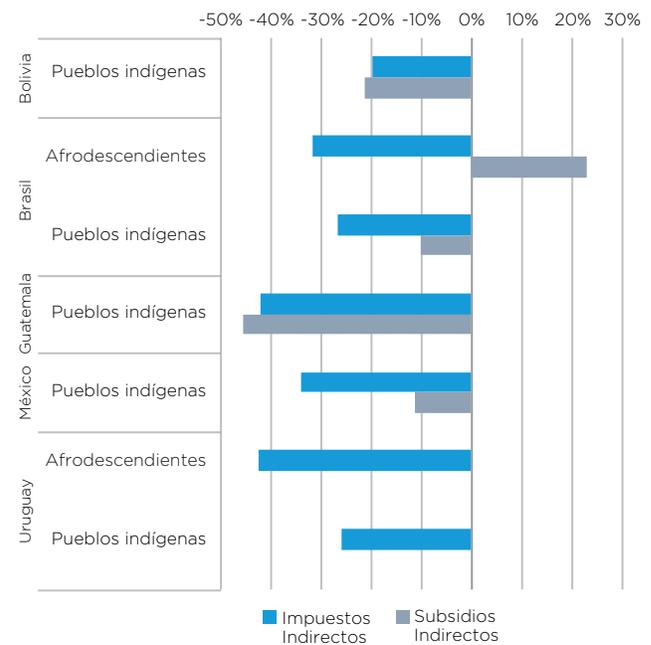


Figura: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Contrario a lo que sucede con las repercusiones de las transferencias e impuestos directos, ni los impuestos indirectos ni los subsidios son progresivos en todos los países (véase la figura 9). Tanto en Brasil como en México,

los subsidios son relativamente progresivos en términos étnico-raciales, mientras que son moderadamente regresivos étnica y racialmente en Guatemala y tienen poca repercusión sobre la desigualdad étnico-racial en Bolivia (véase

la Figura 9a).¹³ Si bien los subsidios tienden a igualar la distribución de ingresos entre grupos étnico-raciales tanto en Brasil como en México, los afrobrasileños son el único grupo que recibe una parte en los subsidios que supera su parte en la población (véase la figura 9b). Lo anterior sugiere que aún si los subsidios pudieran igualar la distribución de ingresos, la población no indígena y blanca seguiría teniendo más probabilidades de beneficiarse de los subsidios que las poblaciones afrodescendientes o indígenas en casi todos los países analizados en este informe.

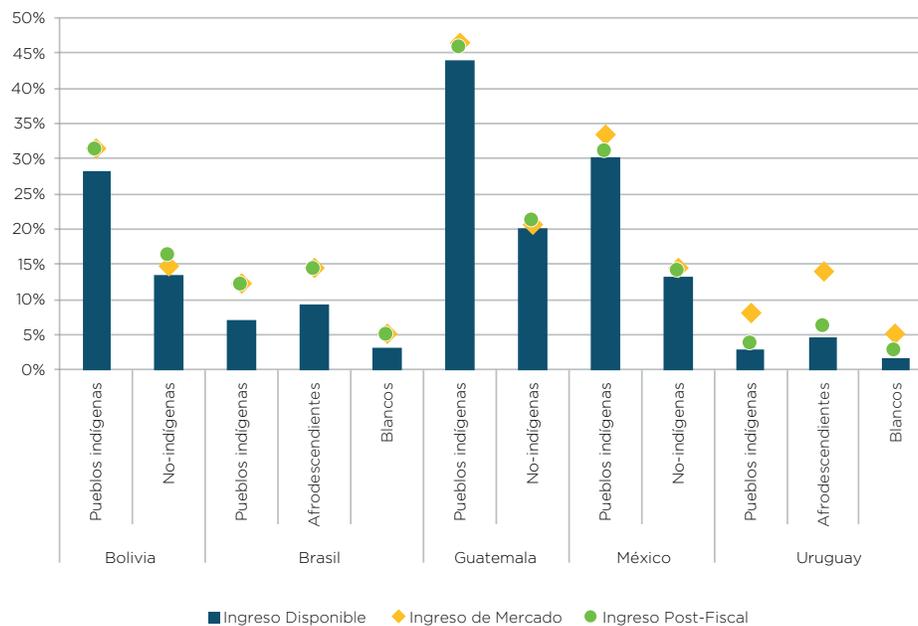
Si bien los impactos de los subsidios fueron relativamente progresivos en algunos de los países analizados, los efectos de los impuestos indirectos sobre la desigualdad étnico-racial son más regresivos. La distribución de los impuestos indirectos en todas las líneas étnico-raciales refleja en gran medida la distribución del ingreso de estos grupos (véase la figura 9a). Aunque ello implica que los impuestos indirectos no están exacerbando las desigualdades étnico-raciales existentes, también muestra que el diseño de estos programas hace poco por beneficiar a las poblaciones más marginadas de estos países.

Mientras que los efectos de los impuestos y transferencias directas sobre las tasas de pobreza en todos los grupos étnico-raciales son prometedores, los impactos de los impuestos y subsidios indirectos son desalentadores, ya que, salvo por el caso de Uruguay, su aplicación revierte las tasas de pobreza aproximadamente al mismo nivel que tenían antes de la aplicación de cualquier política fiscal (véase la figura 10). Esto tiene sentido si tomamos en cuenta que un

gran número de los subsidios progresivos está dirigido específicamente hacia las personas de menos recursos y que la probabilidad de que éstas últimas paguen impuestos indirectos es menor. Con la notable excepción de Brasil, donde la tasa de pobreza extrema entre la población blanca disminuye en un 4.4 por ciento en comparación con apenas un 1.1 por ciento para los afrobrasileños, en los otros casos la reducción de la pobreza extrema es mayor para las poblaciones indígenas y afrodescendientes que para sus contrapartes. Sin embargo, estas reducciones son modestas en la mayoría de los países analizados, presentando las tasas de pobreza extrema indígena un descenso de menos de 5 por ciento en cada país, excepto en México y Uruguay, donde las tasas de pobreza extrema indígena cayeron en un 7.7 por ciento y 53.1 por ciento, respectivamente. Aunque la política fiscal produjo una convergencia en las tasas de pobreza en todas las líneas étnico-raciales, la tasa de pobreza en las poblaciones indígenas y afrodescendientes sigue siendo ostensiblemente más alta que en las poblaciones blancas o no indígenas. De hecho, posteriormente a la aplicación de las políticas fiscales, las tasas de pobreza extrema correspondientes a las poblaciones indígenas y afrodescendientes siguen siendo más elevadas que la tasa de pobreza extrema correspondiente a las poblaciones blancas y no indígenas antes de las intervenciones fiscales, en todos los países exceptuando a Uruguay. Un examen de las tasas de pobreza moderada revela que las tasas de pobreza en términos de ingreso post-fiscal son un poco más altas que las tasas de pobreza con base en ingreso de mercado, para todos los grupos (véase el anexo 1).

¹³ Es importante resaltar que no se analizan los subsidios indirectos en el caso de Uruguay.

Figura 10. Repercusiones de los impuestos directos e indirectos y de las transferencias directas sobre la pobreza extrema



Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Conclusiones

La política fiscal en Bolivia, Guatemala, México y Uruguay logra reducir las desigualdades étnico-raciales, tanto en términos de la proporción de las personas indígenas o afrodescendientes en pobreza como en términos de las participaciones en el ingreso en todas las líneas étnico-raciales. Sin embargo, la reducción que se obtuvo en la desigualdad étnico-racial fue mínima. Aunque hubo convergencia en las diferencias en tasas de pobreza entre todos los grupos étnico-raciales, esas tasas siguieron siendo considerablemente más elevadas entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes que entre sus contrapartes blancas y no indígenas. Además, pese a que la política fiscal fue en gran medida progresiva e igualó la distribución de ingresos en todas las líneas étnico-raciales, persisten grandes brechas entre las distintas poblaciones. Incluso en Uruguay, un país que logró reducir sustancialmente la pobreza y la desigualdad mediante la utilización de la política fiscal, el cierre de las brechas étnico-raciales sigue siendo mínimo.

En Brasil, sin embargo, los resultados de la política fiscal son menos positivos con respecto a la desigualdad étnico-racial. La política fiscal en Brasil exacerbó las desigualdades étnico-raciales existentes, aumentando la parte de la desigualdad que se puede explicar por raza en 0.2 puntos porcentuales entre ingreso de mercado e ingreso disponible (véase el anexo 2). Este cambio también se hace evidente en la menor reducción de la pobreza que experimentaron los afrobrasileños en comparación con la población blanca. El caso de Brasil, presentado en un capítulo siguiente, intenta explicar qué políticas están llevando a este resultado.

A pesar de que la política fiscal tiene una repercusión relativamente pequeña sobre las desigualdades étnico-raciales y la convergencia de pobreza en los cinco países analizados, los gobiernos de cada uno de estos países disponen de otras herramientas para reducir esas desigualdades. Es necesario tomar medidas que garanticen que, si las políticas fiscales no están

cerrando las brechas étnico-raciales, al menos no estén exacerbando esas desigualdades. Aumentar el tamaño de los programas dirigidos a los pobres, garantizando a la vez que las poblaciones indígenas y afrodescendientes tengan acceso a los mismos, y desplazar las cargas impositivas, alejándose de los impuestos indirectos que fueron o bien levemente regresivos o tuvieron escaso a ningún impacto sobre la desigualdad étnico-racial, y moviéndose hacia métodos más progresivos de imposición directa, puede ayudar a reducir las desigualdades étnico-raciales en estos países.

Capítulo 04

Repercusiones del gasto en salud y educación pública sobre la desigualdad étnico-racial

Si bien el efecto de las transferencias e impuestos directos sobre la reducción de la desigualdad étnico-racial en Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay es mínimo o inexistente, es importante destacar que las transferencias directas representan solo una pequeña parte del gasto social del gobierno en los cinco países analizados, comprendiendo apenas un 8.3 a 28.3 por ciento del gasto social (véase la tabla 4). Por el contrario,

el gasto en educación pública representó un 34.8 a un 59.4 por ciento del gasto social, y el gasto en salud un 25.9 a 44 por ciento adicional. Estos gastos son mucho más elevados que los que se realizan en programas de transferencia directa, en particular los dirigidos específicamente a los pobres, los cuales representan solo una parte del gasto total en ese tipo de transferencias.

Tabla 4. Desglose de las proporciones del gasto social

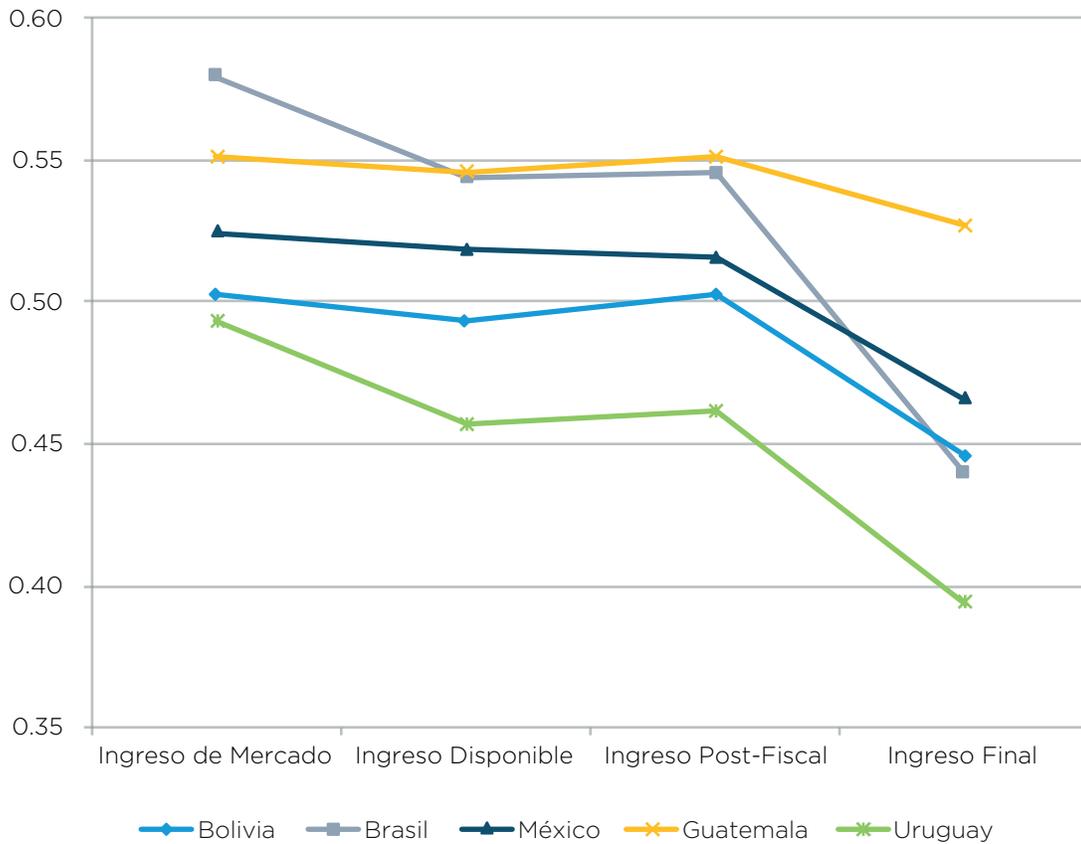
Como parte del gasto social					
	Bolivia	Brasil	Guatemala	México	Uruguay
Transferencias directas	14.7%	28.3%	8.3%	9.9%	21.3%
Educación	59.4%	36.2%	45.1%	48.2%	34.8%
Salud	25.9%	35.5%	41.2%	31.8%	44.0%
Otros gastos sociales	0.0%	0.0%	5.4%	10.1%	0.0%
Gasto social total como parte del gasto total del gobierno	40.0%	28.7%	35.3%	51.2%	34.1%

Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Una mirada al impacto de la política fiscal sobre la desigualdad nacional revela que el impacto de las transferencias e impuestos directos es muy pequeño en comparación con el generado por el gasto en educación y salud (véase la figura 11). Aunque las reducciones en la desigualdad logradas a través de impuestos y transferencias son importantes (medidas de acuerdo con el índice de Gini), parte del impacto de estas políticas se pierde debido a las estructuras regresivas de tributación indirecta de estas naciones (representados en el cambio de ingreso disponible

a ingreso post-fiscal), particularmente en Bolivia. Comparativamente, las grandes transferencias en especie, en materia de salud y educación, reducen la desigualdad nacional (representada como el cambio de ingreso post-fiscal a ingreso final) en todos los países examinados. Este capítulo busca determinar si esta reducción en la desigualdad ejerce algún impacto en el ámbito étnico-racial, así como explorar la diferenciación en el uso de los servicios públicos por las personas de diferentes grupos étnico-raciales.

Figura 11. Repercusión de la política fiscal sobre la desigualdad en Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay (índice de Gini)



Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009); Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; México (2012): Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID. **Nota:** En Bolivia no hay una forma de imposición directa, por lo tanto, el análisis comienza con ingreso de mercado neto en vez de ingreso de mercado (sin embargo, estos dos conceptos son iguales).

El impacto del gasto en educación sobre las desigualdades étnico-raciales

En todos los países analizados, el gasto en educación representa una parte significativa del gasto social gubernamental. Sin embargo, las áreas que reciben el grueso del gasto público varían de acuerdo con el país (véase la tabla 5). La educación primaria representa una parte importante del gasto en educación en todos los

países, alcanzando de un 32 a un 53.2 por ciento del gasto total en educación, pero el gasto en educación para la primera infancia (programas preescolares y de guarderías), educación secundaria y educación terciaria varía en gran medida entre los países. Es importante destacar que en tres de los cinco países aquí analizados: Bolivia, Brasil y México, una parte mayor del gasto en educación está destinado a la educación terciaria que a la secundaria.

Tabla 5. Desglose del gasto en educación

	Bolivia	Brasil	Guatemala	México	Uruguay
Preescolar	-	5.65%	10.98%	10.32%	2.65%
Primaria	41.23%	44.38%	53.22%	31.99%	39.28%
Secundaria	10.05%	7.11%	22.49%	20.98%	25.54%
Terciaria	44.16%	15.37%	13.31%	23.30%	21.89%
Otra*	4.56%	27.49%	-	13.41%	10.64%

Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; México (2012): Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Nota: La categoría "Otra" comprende programas de alfabetización de adultos y guarderías en Bolivia; programas de educación especial, alfabetización de adultos y otras subfunciones en Brasil, toda la educación post-secundaria y distinta a la superior en México y el gasto en educación técnica en Uruguay.

Tabla 6. Tasas netas de matriculación por nivel y grupo étnico-racial (para educación pública y privada)

		Preescolar	Primaria	Secundaria	Terciaria
Bolivia	Pueblos indígenas	51.7%	93.6%	58.5%	22.7%
	No-Indígena	54.1%	90.9%	66.3%	40.2%
Brasil	Afrodescendiente	52.2%	93.9%	41.5%	7.8%
	Pueblos indígenas	58.6%	91.9%	58.6%	5.0%
	Blanca	53.9%	95.0%	56.9%	21.4%
Guatemala	Pueblos indígenas	23.8%	88.0%	35.9%	2.5%
	No-Indígena	35.0%	89.2%	54.2%	11.9%
México	Pueblos indígenas	71.9%	96.8%	60.9%	16.7%
	No-Indígena	66.2%	97.2%	69.9%	26.5%
Uruguay	Afrodescendiente	26.1%	97.1%	59.3%	5.1%
	Pueblos indígenas	32.1%	99.6%	65.4%	9.0%
	Blanca	26.8%	97.1%	74.9%	21.9%

Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; México (2012): Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amabile, 2013 CEQ-BID.

Las brechas étnico-raciales en el acceso a los servicios son evidentes cuando se analizan las tasas netas de matriculación (para toda la educación, pública y privada) para los distintos grupos étnico-raciales.¹⁴ A pesar de que las tasas netas de matriculación en el sistema de educación primaria son similares entre los grupos étnico-raciales, la diferencia entre estos grupos se hace más obvia a niveles más elevados de educación (véase la tabla 6).¹⁵ En todos los países analizados, las tasas netas de matriculación en la educación terciaria entre la población blanca o no indígena casi duplican o más que duplican a las de las poblaciones indígenas y/o afrodescendientes.

Sin embargo, la utilización de las tasas netas de matriculación no necesariamente refleja los beneficios de educación recibidos por cada grupo, ya que en todos los países analizados es

común recurrir a la educación privada. La tabla 7 presenta la proporción de estudiantes (dentro de rangos de edad escogidos) inscritos en el sistema de educación pública en cada nivel. Para todos los países, desde preescolar hasta la educación secundaria, la mayoría de los estudiantes de todas las razas o etnias están inscritos en la educación pública (véase la tabla 7), particularmente los matriculados en educación primaria. Aun así, es más probable que las poblaciones blancas o no indígenas estén inscritas en la educación privada y la proporción de alumnos matriculados en escuelas privadas crece con los ingresos en todos los países analizados. Esta tendencia sugiere que a medida que el hogar tiene mayores ingresos se incrementan las probabilidades de obviar la educación pública y preferir las opciones privadas. Ello puede deberse a dudas con respecto a la calidad de la educación pública, o a la percepción de que la educación privada es más valiosa.

¹⁴ La Matriculación Neta equivale al número de niños dentro de un rango de edades escogido que asisten a la escuela, dividido entre el número total de niños dentro del rango de edades escogido. La información sobre las edades utilizadas para cada nivel de educación en cada país se puede encontrar en el anexo 4.

¹⁵ Si bien en Brasil y Uruguay hay algunos casos en los cuales las poblaciones indígenas presentan tasas netas de matriculación más altas que las de las poblaciones blancas o de afrodescendientes, es importante acotar que la población indígena en estos países es bastante escasa, representando un 0.4 y 1.0 por ciento de la población nacional, respectivamente. En consecuencia, es posible que las diferencias en las tasas de matriculación se deban a lo reducido de la muestra.

Tabla 7. Proporción de estudiantes matriculados en instituciones públicas (dentro de un rango de edad escogido)

		Preescolar	Primaria	Secundaria	Terciaria
Bolivia	Pueblos indígenas	93.9%	96.0%	93.7%	
	No-Indígena	86.3%	87.3%	78.9%	
Brasil	Afrodescendiente	77.3%	92.0%	90.5%	29.4%
	Pueblos indígenas	89.1%	93.6%	98.7%	0.6%
	Blanca	66.0%	80.7%	78.3%	28.1%
Guatemala	Pueblos indígenas	91.7%	95.5%	66.3%	64.3%
	No-Indígena	78.5%	84.0%	52.8%	52.9%
México	Pueblos indígenas	95.8%	97.8%	96.3%	71.9%
	No-Indígena	84.5%	91.3%	88.9%	66.8%
Uruguay	Afrodescendiente	77.5%	86.0%	60.4%	45.6%
	Pueblos indígenas	74.8%	86.9%	62.9%	39.5%
	Blanca	56.3%	73.3%	62.1%	55.2%

Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009); Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile. 2013 CEQ-BID. **Notas:** La información sobre diferencias entre la educación terciaria pública y privada no está disponible para Bolivia.

Dentro del sistema de educación terciaria las tendencias entre la educación pública y privada difieren con respecto a las de la educación primaria y secundaria. Las tasas netas de matriculación continúan siendo considerablemente más altas entre las poblaciones blancas y no indígenas que entre las indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, el fenómeno de decidirse a no utilizar las opciones públicas en favor del sector privado no ocurre con respecto a la educación terciaria. Es probable que esto se deba a que en estos países las mejores universidades son instituciones públicas.¹⁶ En vista de esta diferencia, las tendencias en el uso de las universidades públicas con respecto a las universidades privadas varían en Brasil y Uruguay, donde la élite no opta por dejar de lado a las universidades públicas.

Las diferencias en matriculación y uso de los servicios públicos frente a los servicios privados llevan a variaciones en la progresividad del gasto educativo. En todos los países considerados, los

gastos en educación primaria son absolutamente progresivos, tanto para las poblaciones indígenas como para las afrodescendientes, y la proporción de beneficios de la educación pública primaria que se dirige hacia las poblaciones en desventaja supera a las respectivas proporciones de éstas últimas en la población total (véase la figura 12.B). El gasto en educación secundaria siguió siendo progresivo en todos los países, con la proporción de beneficios igualando a los ingresos post-fiscales (véase la figura 12.A), pero solo fue progresivo en términos absolutos en Bolivia, Brasil y Guatemala. En Uruguay, los gastos en educación secundaria fueron absolutamente progresivos en el ámbito étnico-racial para la población indígena de la nación, pero siguieron siendo apenas relativamente progresivos para la población afrodescendiente del país. Ello se debe en gran medida a tasas netas de matriculación más bajas y, potencialmente, a un mayor uso de opciones privadas entre la población afrodescendiente uruguaya.

¹⁶ En Brasil, todas las 10 principales universidades son públicas (Folha de São Paulo, 2013) y en Bolivia, Guatemala y Uruguay, los datos disponibles revelan que la principal universidad en cada uno de los respectivos países es pública (QS, 2014).

Figura 12. Progresividad del gasto en educación en el ámbito étnico-racial

Figura 12A. Gasto comparado con ingreso post-fiscal (Progresividad relativa)

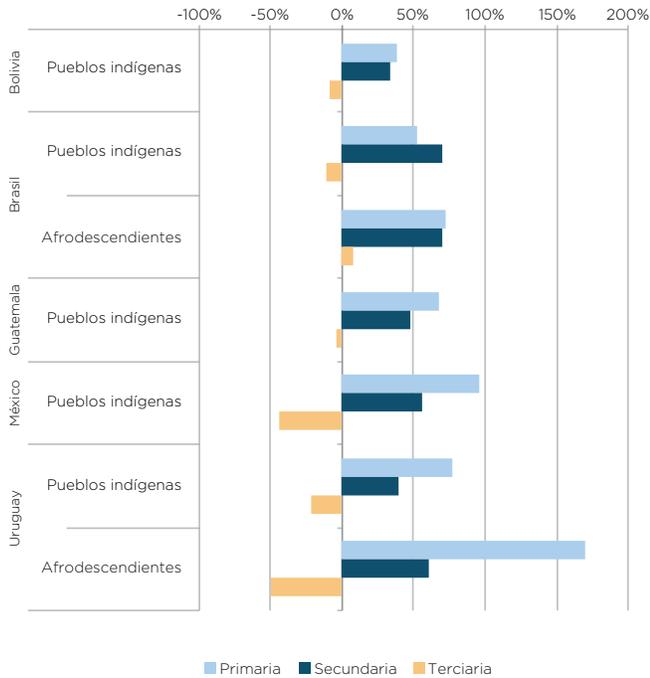
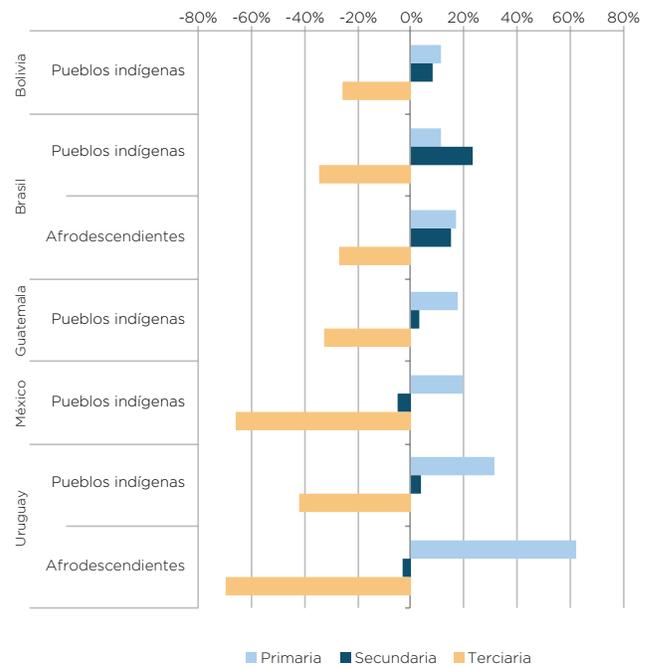


Figura 12B. Gasto comparado con la población (Progresividad absoluta)



Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amabile, 2013 CEQ-BID.

Si bien en todos los países analizados los gastos en educación primaria y secundaria son progresivos en términos étnico-raciales, el gasto público en educación terciaria refuerza las desigualdades étnico-raciales existentes en Bolivia, Guatemala, México y Uruguay. En Brasil, sin embargo, surge un patrón interesante: aunque los afrobrasileños reciben una proporción de beneficios de educación terciaria menor a su proporción en la población, el gasto en educación terciaria reduce la desigualdad de consumo entre los afrobrasileños y los brasileños blancos. Los afrobrasileños, quienes representan aproximadamente un 50.8 por ciento de la población nacional, reciben un 34.3 por ciento del ingreso post-fiscal nacional. Pero esta población recibe aproximadamente un 37.1 por ciento de los beneficios de la educación pública terciaria. Aunque apenas levemente progresivas en el ámbito étnico-racial, las universidades públicas de Brasil son tomadas en cuenta entre la élite de la nación y 18 de las 20 principales universidades

de la nación son instituciones públicas (Folha de São Paulo, 2013). Dado que la obtención de un título de una de estas universidades confiere gran prestigio, de aquí podría derivar en el futuro una mejor igualdad étnico-racial. También es importante destacar que los resultados aquí presentados tienen como base datos de 2009. Aunque algunas universidades y gobiernos estatales comenzaron a ejecutar antes de esa fecha sus propios programas de política de acción afirmativa, en 2012, el gobierno de Brasil implementó una política de este tipo que reserva una política de este tipo que reserva un 50 por ciento de los cupos en las universidades federales para personas que se hayan graduado de una institución de educación secundaria pública, y cerca de la mitad de éstos cupos están reservados para afrobrasileños, de acuerdo a su porcentaje en la población local.

Pese a que el gasto público parece ser progresivo en términos étnico-raciales en todos los niveles de

educación menos el terciario, es posible que ello se deba a que las personas con mayores recursos deciden renunciar a las opciones de la educación pública en favor de la educación privada. Por lo tanto, aun si el gasto gubernamental en educación crea o equipara las oportunidades entre los grupos étnico-raciales, persisten inquietudes acerca de la calidad de los servicios educativos prestados. Con base en la diferencia existente en las calificaciones de la prueba del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) entre las escuelas públicas y privadas, la calidad de la educación privada parece ser superior (Banco Mundial, 2014). Estas brechas en la calidad educativa y la menor utilización de la educación privada por parte de las poblaciones marginadas podrían resultar en un aumento de las desigualdades étnico-raciales.

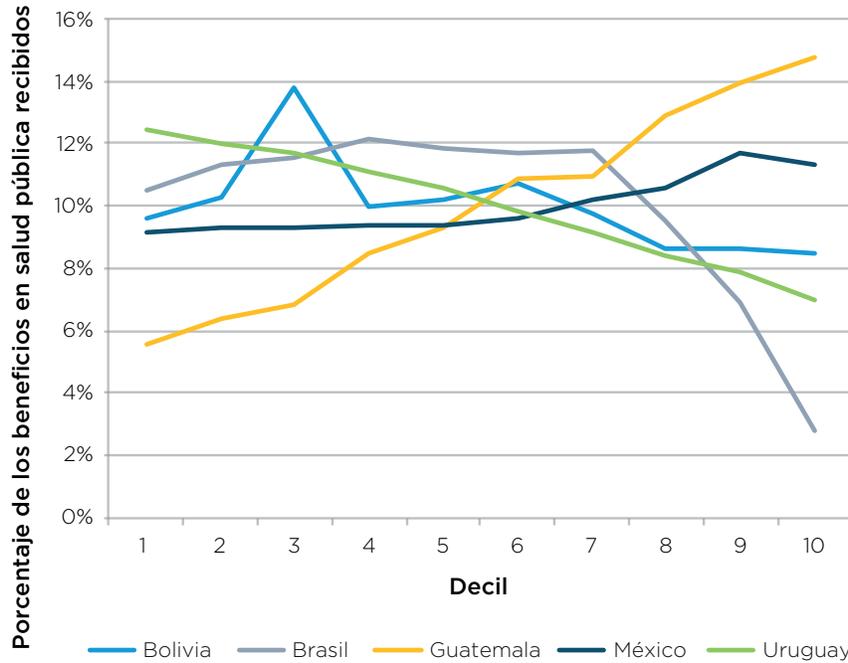
Impactos del gasto en salud pública

La prestación de servicios públicos de atención a la salud es particularmente importante en la región de América Latina y el Caribe. Aunque los indicadores de salud han mejorado significativamente, estas mejoras han beneficiado en forma desproporcionada a las personas con mayores recursos y mejores condiciones de salud iniciales. En cuanto a resultados de salud, las poblaciones indígenas y afrodescendientes continúan relegadas en relación con el resto de la población (Casas et al., 2001). El gasto gubernamental dedicado a la atención a la salud representa entre 25.9 y 44.0 por ciento del gasto social en los cinco países aquí analizados. En muchos países de América Latina los servicios públicos

de atención a la salud directos o subsidiados están disponibles para toda la población. Pese a la universalidad de los programas de salud, con la excepción de Guatemala y de México surge una tendencia similar a la observada con respecto a la educación pública; en muchos casos, a medida que aumenta el ingreso de las personas, éstas rechazan el uso de servicios públicos de atención a la salud prefiriendo las opciones del sector privado (véase la figura 13). En Guatemala, y en menor medida en México, es evidente una tendencia opuesta, donde los beneficios de los gastos públicos en salud aumentan con el ingreso. Esto quiere decir que, independientemente de la repercusión del gasto en salud en Guatemala y México en el ámbito étnico-racial, los segmentos más acomodados de la sociedad de estos países reciben más beneficios que los segmentos más pobres.

El impacto de la monetización de la prestación de servicios de atención a la salud es absolutamente progresivo en Bolivia, Brasil, México y Uruguay, donde el porcentaje de beneficios de servicios públicos de salud recibidos por las poblaciones indígenas y afrodescendientes equivale a un porcentaje superior al porcentaje de éstos últimos en la población (véase la figura 14.B). Sin embargo, la prestación de servicios públicos de salud en Guatemala es altamente regresiva en el ámbito étnico-racial. Mientras que las poblaciones indígenas en Guatemala representan aproximadamente un 40.7 por ciento de la población nacional, las mismas reciben solo aproximadamente un 27.4 por ciento de beneficios de atención a la salud.

Figura 13. Distribución del gasto público en salud por decil



Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Figure 14. Progresividad del gasto en salud pública en el ámbito étnico-racial

Figura 14A. Gasto comparado con ingreso post-fiscal (Progresividad relativa)

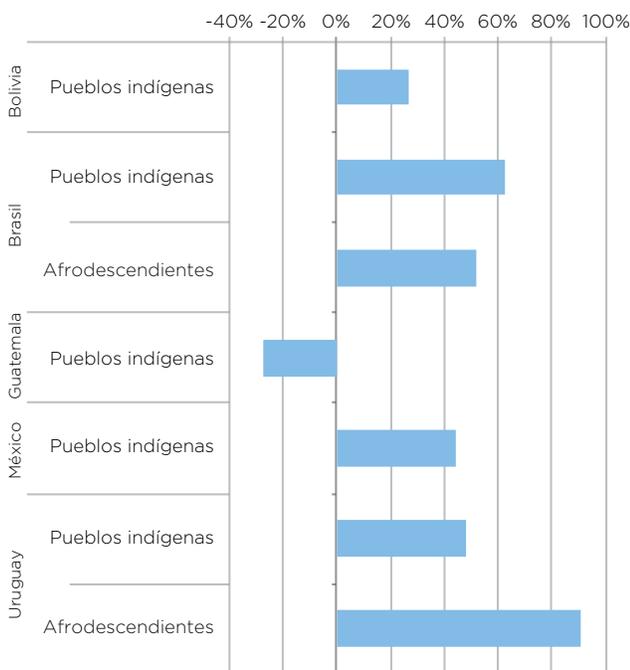
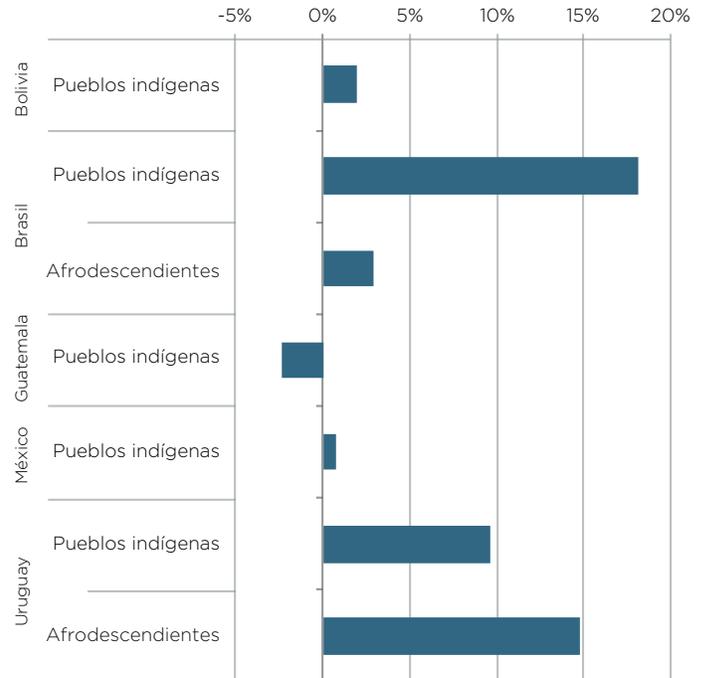


Figura 14B. Gasto comparado con población (Progresividad absoluta)



Fuente: Los autores, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Aun cuando los gastos en salud pública son absolutamente progresivos en Bolivia, Brasil, México y Uruguay, surgen preocupaciones al examinar la equidad horizontal del gasto en salud. En todos los cinco países el gasto en salud quebranta la equidad horizontal. Sin embargo, en vez de que las poblaciones indígenas y afrodescendientes en situación de pobreza reciban mayores beneficios que los blancos pobres, éstos últimos tienen mayores probabilidades de aprovechar los servicios públicos de salud. Parte de este fenómeno puede deberse a las distintas tasas de urbanización entre hogares pobres de distintas etnias, particularmente entre pueblos indígenas y poblaciones no indígenas. Sin embargo, otros factores también pueden explicar una parte de este fenómeno. Un estudio reciente demostró conexiones entre las percepciones de discriminación por causa del estatus socioeconómico y el color de la piel (Perreira y Telles, 2014), lo cual puede dar razón parcialmente del menor uso de los servicios entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes en pobreza.

Aun así, las poblaciones indígenas y afrodescendientes de clase media y alta aprovechan más los beneficios que sus contrapartes blancas, lo cual sugiere que el fenómeno de rechazo del sector público que se observa entre los segmentos más ricos de la sociedad en estos tres países es menor entre las poblaciones indígenas y afrodescendientes adineradas que entre los segmentos blancos de clase media y alta de la sociedad. Un estudio en México rural demostró que las mujeres indígenas, independientemente del nivel de ingresos, recibían menos servicios prenatales que las mujeres no indígenas, dentro del sistema privado de atención a la salud. Dentro del sistema público de salud, sin embargo, el número de servicios prestados fue mayor, especialmente entre mujeres indígenas menos pobres (Barber et al., 2007). Si esta tendencia es similar a la que enfrentan las poblaciones indígenas y afrodescendientes en otros países, la misma puede explicar por qué las poblaciones indígenas y afrodescendientes no optan por desechar los servicios públicos de la misma forma en que lo hace la población en general. En el caso de estar bien fundadas las preocupaciones con respecto a calidad de los servicios, esto pudiera conducir a mayores desigualdades étnico-raciales entre los relativamente afluentes.

Conclusiones sobre el gasto en educación y salud

En Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay, la repercusión de las transferencias e impuestos directos del gobierno sobre la desigualdad étnico-racial es mínima. Aunque la pobreza (si se excluye el impacto de los impuestos indirectos) y la desigualdad se reducen en todos los países aquí estudiados, la disminución de la pobreza y la desigualdad es en gran medida imparcial; la desigualdad intra-étnico-racial disminuye relativamente en grandes proporciones, pero las desigualdades entre distintos grupos étnico-raciales persisten.

Las repercusiones del gasto público en educación y salud ayudan a reducir algunas de estas desigualdades étnico-raciales. En dos de los cinco países aquí estudiados, la inclusión de servicios monetizados en los ingresos reduce la proporción de desigualdad que se puede explicar por raza y etnia, mientras que tiene poco impacto sobre la desigualdad étnico-racial en Bolivia (véase el anexo 2). El gasto público en educación primaria y secundaria es progresivo en términos étnico-raciales en todos los países analizados en este informe, y los gastos en salud son absolutamente progresivos en el ámbito étnico-racial para tres de los cinco países. A pesar de estos avances, el gasto en educación terciaria sigue siendo regresivo o neutro en materia étnico-racial para casi todos los países analizados. A pesar de esta tendencia, Brasil parece estar avanzando en la promoción de la igualdad étnico-racial en cuanto al suministro de educación terciaria. Además de haber tenido un gasto relativamente progresivo en 2009, el año del estudio, el gobierno brasileño aprobó una ley de acción afirmativa para la matriculación en las universidades federales de la nación, lo cual debería repercutir en un incremento en la participación de los afrobrasileños en los beneficios recibidos en este campo.

El gasto público en servicios de salud es progresivo en términos étnico-raciales en Bolivia, Brasil, México y Uruguay, aunque regresivo en Guatemala. No obstante el hecho de ser progresivo en materia étnico-racial en cuatro de los países analizados, la progresividad de estas intervenciones se debe a un alto grado de progresividad entre las personas de mayores recursos y no entre aquellas en situación de pobreza. Las poblaciones indígenas y afrodescendientes pobres siguen teniendo menos probabilidades de beneficiarse de los

servicios públicos de atención a la salud que la población pobre blanca o no indígena en estos países. Algunas de estas diferencias se pueden explicar por la discriminación real o percibida dentro de las comunidades pobres de indígenas y de afrodescendientes. Esta es un área que debe preocupar a los gobiernos ya que reduce la eficacia del gasto público para atención a la salud. Es necesario explorar programas dirigidos a promover prácticas de salud pública más equitativas e inclusivas.

Aunque los beneficios de monetizar las transferencias en especie parecen reducir las desigualdades étnico-raciales, la calidad de los servicios públicos sigue siendo preocupante. Muchos de los programas que son progresivos en el área étnico-racial cumplen con criterios de igualdad horizontal, y son progresivos, en parte, debido a las altas tasas de sustitución por servicios privados entre los segmentos más acomodados de la sociedad, que son predominantemente blancos o no indígenas. En consecuencia, la prestación de estos servicios, al tiempo que parece progresiva, puede de hecho reforzar las brechas étnico-raciales existentes, especialmente en la educación primaria y secundaria, donde pese a ser progresivo, el acceso a la educación terciaria continúa siendo evasivo para las poblaciones indígenas y afrodescendientes en muchos países de la región.

Sin embargo, además de cerrar las desigualdades actuales, la prestación de estos servicios por los gobiernos podría tener como efecto adicional la reducción de la desigualdad étnico-racial en generaciones futuras, ya que los jóvenes están en capacidad de acumular más capital humano y cerrar las brechas étnico-raciales históricas. Mejorar la calidad de los servicios prestados, así como incrementar el acceso a estos servicios, sigue siendo un paso importante para reducir la desigualdad inter- e intra-racial en Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay.

Casos de Estudio

Como se mencionó en los capítulos anteriores, la política fiscal directa, en la forma de transferencias e impuestos directos, tiene poca o ninguna repercusión sobre el nivel de desigualdad étnico-racial en los países analizados. Si bien las transferencias directas son progresivas en términos étnico-raciales, esta progresividad se debe en gran parte a que los programas están dirigidos hacia las personas en situación de pobreza. Dadas las grandes diferencias en las tasas de pobreza entre los grupos étnico-raciales, esto hace que las políticas luzcan progresivas para afrodescendientes e indígenas, a pesar del aparente enfoque imparcial en la provisión de transferencias a las personas de bajos recursos. Aunque el suministro público de servicios de salud y educación es progresivo en casi todos los países analizados, las prestaciones de atención a la salud y educación superior siguen siendo menos accesibles para las poblaciones indígenas y afrodescendientes en muchos países. Asimismo, es posible que la progresividad étnico-racial en estos servicios en especie ofrezca una

impresión errada de la calidad de los servicios públicos suministrados, ya que las personas más ricas optan por los servicios privados.

La comprensión de las implicaciones que tienen los impuestos, las transferencias y los servicios en especie para la desigualdad étnico-racial en los países, proporciona conocimientos importantes para el diseño de políticas en estos países. Sin embargo, los efectos totales de las políticas en estos países pueden ocultar la diferenciación en las políticas de los programas, en cada uno de los países estudiados. Para explorar la heterogeneidad de las políticas en cada uno de los distintos países, los siguientes capítulos profundizan en casos de estudio donde se analizan los programas individuales de cada uno de los cinco países considerados en este informe, al tiempo que se examinan las políticas que buscan promover la igualdad y oportunidad étnico-racial en cada país.

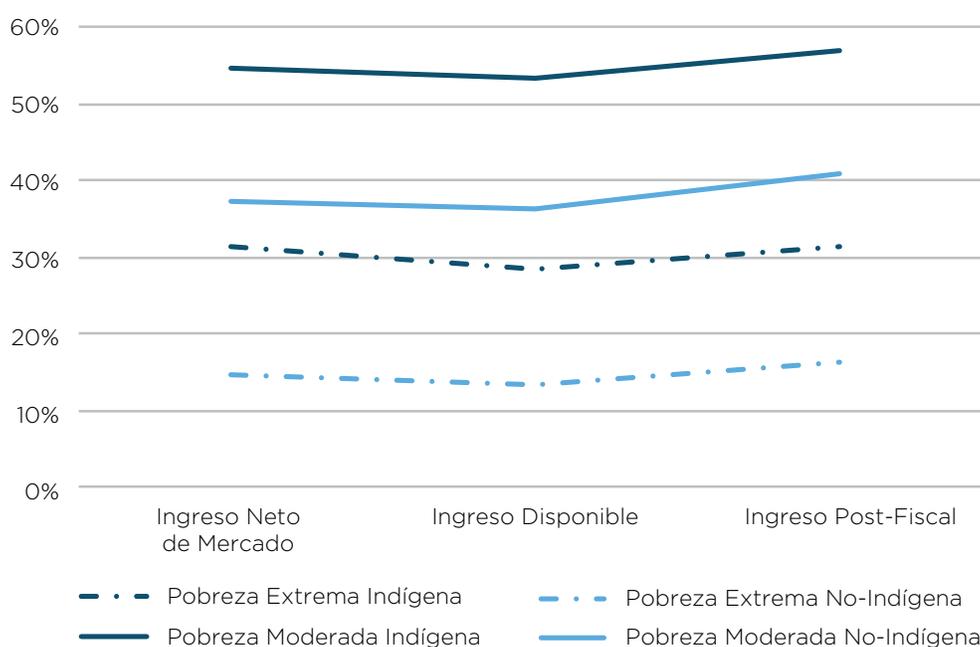
Capítulo 05

Bolivia

Bolivia tiene una población altamente heterogénea, de la cual aproximadamente un 54.2 por ciento se identifica como indígena, según la *Encuesta de Hogares* de 2009 (Paz-Arauco et al., 2013).¹⁷ Esta población está conformada por un gran número de pueblos indígenas, existiendo 39 diferentes comunidades indígenas y afrobolivianas oficialmente reconocidas en el censo nacional de 2012. A pesar de esta diversidad, los pueblos indígenas en Bolivia se

encuentran considerablemente marginados y tienen ingresos medios más bajos y niveles de pobreza significativamente más elevados que sus contrapartes no indígenas, además de que la población perteneciente a un pueblo indígena posee aproximadamente un 43.3 por ciento del ingreso de mercado neto y una tasa nacional de pobreza extrema 16.8 puntos porcentuales más elevada, en términos de su ingreso de mercado neto (véase la figura 15).

Figura 15. Repercusión de la política fiscal sobre la pobreza en Bolivia, 2009



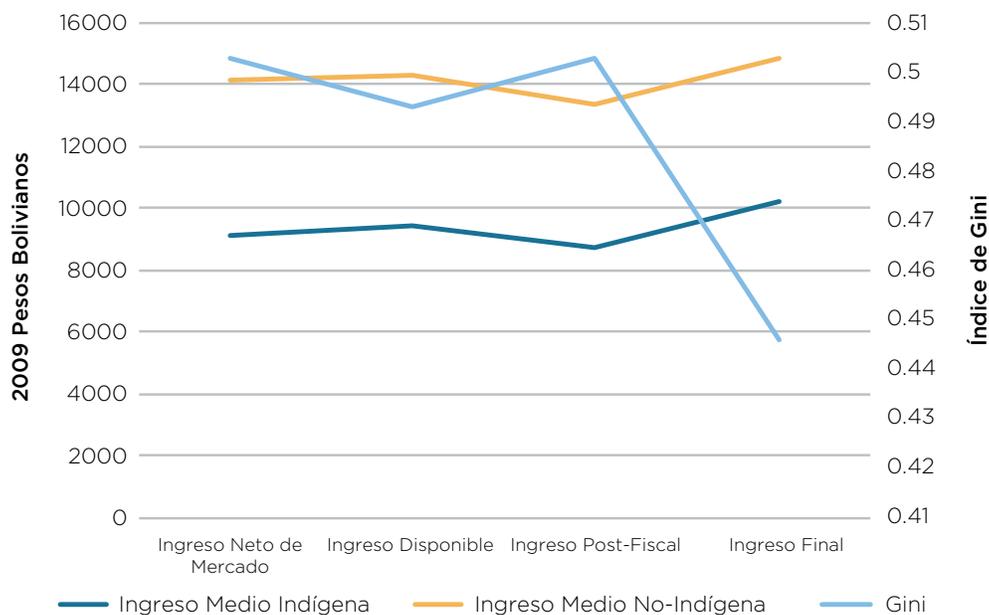
Fuente: Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID.

¹⁷ Es importante señalar que la medida del tamaño de la población indígena en Bolivia ha demostrado estar particularmente sujeta a las diferencias en la redacción de las preguntas y a la situación política en el país, con la parte de la población que se autoidentifica como indígena disminuyendo de 62 por ciento en el Censo de 2001 a 40.3 por ciento en el Censo de 2012 (BID, 2014).

Los intentos del gobierno por reducir la pobreza a través de la política fiscal han sido inefectivos, especialmente en cuanto a eliminar las desigualdades en las tasas de pobreza entre los grupos étnico-raciales. De hecho, las tasas de pobreza moderada tanto para los pueblos indígenas como para los no indígenas son más altas en términos de ingreso post-fiscal que a niveles de ingreso de mercado neto, aumentando en 2.3 puntos porcentuales para la población indígena y 3.5 puntos porcentuales para la población no indígena (véase la figura 15). Si bien esta diferencia no representa una convergencia en las tasas de pobreza experimentadas por los pueblos indígenas y la población no indígena, el incremento en la tasa de pobreza entre el ingreso de mercado neto y el ingreso post-fiscal representa un problema que enfrentan las personas pobres en los grupos étnico-raciales.

Una situación análoga surge cuando se examinan los impactos de la política fiscal sobre los ingresos medios de los bolivianos entre grupos étnico-raciales y sobre la desigualdad general en el país (véase la figura 16). Los incrementos en los ingresos medios debido a las transferencias gubernamentales se desvanecen tanto para los pueblos indígenas como para la población no indígena, con ingresos medios para el ingreso de mercado neto, más altos que aquellos para el ingreso post-fiscal, entre ambas poblaciones. Aunque la monetización de los servicios públicos reduce en gran medida la desigualdad general en Bolivia, con el índice de Gini pasando de 0.503 a 0.446 entre el ingreso post-fiscal y el ingreso final, el impacto sobre la brecha en niveles de ingreso medio de pueblos indígenas y no indígenas es mínimo. Si bien la razón entre niveles de ingreso disminuye, el incremento real en ingresos medios resultante de este proceso es mayor para los habitantes no indígenas de la nación.

Figura 16. Repercusión de la política fiscal sobre los ingresos medios y la desigualdad en Bolivia, 2009

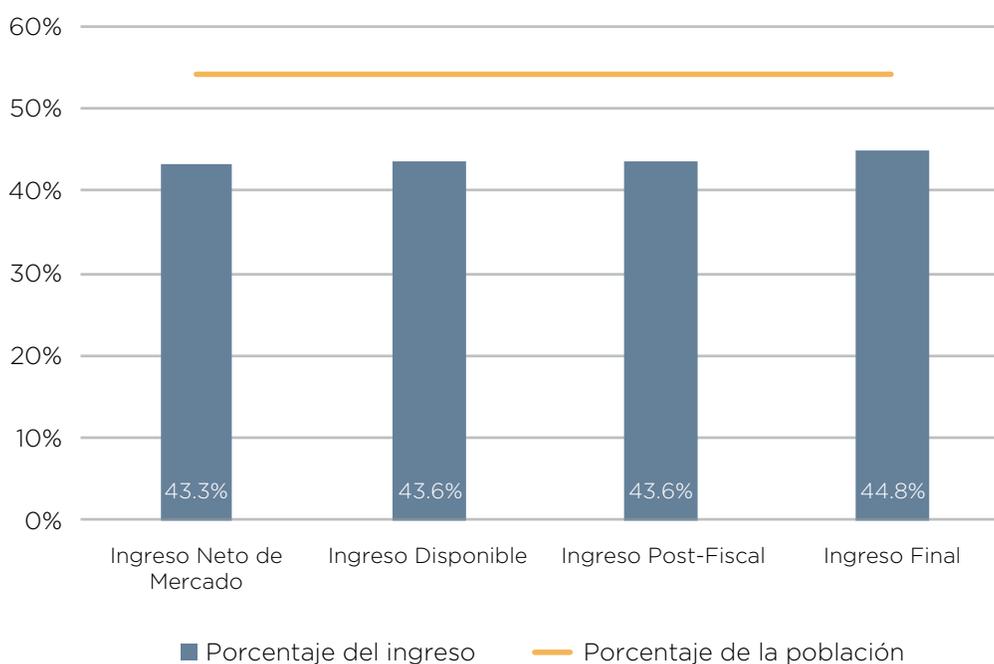


Fuente: Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID.

Las repercusiones mínimas de la política fiscal en Bolivia resultan aún más evidentes al examinar la parte del ingreso nacional en manos de los pueblos indígenas, en los distintos conceptos de ingreso (véase la figura 17). Pese a representar a la mayoría de la población nacional, los pueblos indígenas poseen un 43.3 por ciento del ingreso de mercado neto. Sin bien los impactos de las transferencias directas aumentan la proporción de ingresos que se tienen, el cambio es mínimo, con un incremento menor a medio punto porcentual

en la proporción del ingreso nacional disponible correspondiente a las poblaciones indígenas de Bolivia. El impacto de las transferencias e impuestos directos es insignificante, e incluir los servicios públicos de salud y educación monetizados no cambia significativamente la proporción de ingreso nacional en manos de los indígenas, por lo que el total del impacto de la política fiscal en general apenas iguala en 1.5 puntos porcentuales la distribución de ingreso entre grupos étnico-raciales.

Figura 17. Repercusión de la política fiscal sobre los porcentajes de ingreso étnico-racial en Bolivia, 2009



Fuente: Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID.

A pesar de los escasos avances de la política fiscal de Bolivia en la igualación del ingreso y las tasas de pobreza entre grupos étnico-raciales, varias de las intervenciones fiscales bolivianas son absolutamente progresivas en estos términos (véase la figura 18). Los dos programas de transferencias condicionadas de dinero en efectivo, el *Bono Juancito Pinto* y el *Bono Juana Azurduy*, son absolutamente progresivos en esos términos, recibiendo los pueblos indígenas un 60.2 y un 74.6 por ciento de los beneficios totales de cada uno de los programas, respectivamente. Sin embargo, ambos programas son relativamente modestos y representan apenas en total un 14.9 por ciento del gasto nacional efectuado

en transferencias directas (que por sí mismo representa tan solo un 14.7 por ciento del gasto social), o aproximadamente un 0.3 por ciento del PIB de Bolivia. Sin embargo, la progresividad étnico-racial de los programas específicamente dirigidos a las personas en situación de pobreza no debería sorprender, en vista de que las tasas de pobreza son significativamente más elevadas entre las poblaciones indígenas de Bolivia. El programa nacional de desayuno en la escuela, el *Desayuno Escolar*, también es absolutamente progresivo en el ámbito étnico-racial, recibiendo los indígenas un 59.2 por ciento de los gastos totales. Aun así, igual que sucede con el *Bono Juancito Pinto* y el *Bono Juana Azurduy*, el

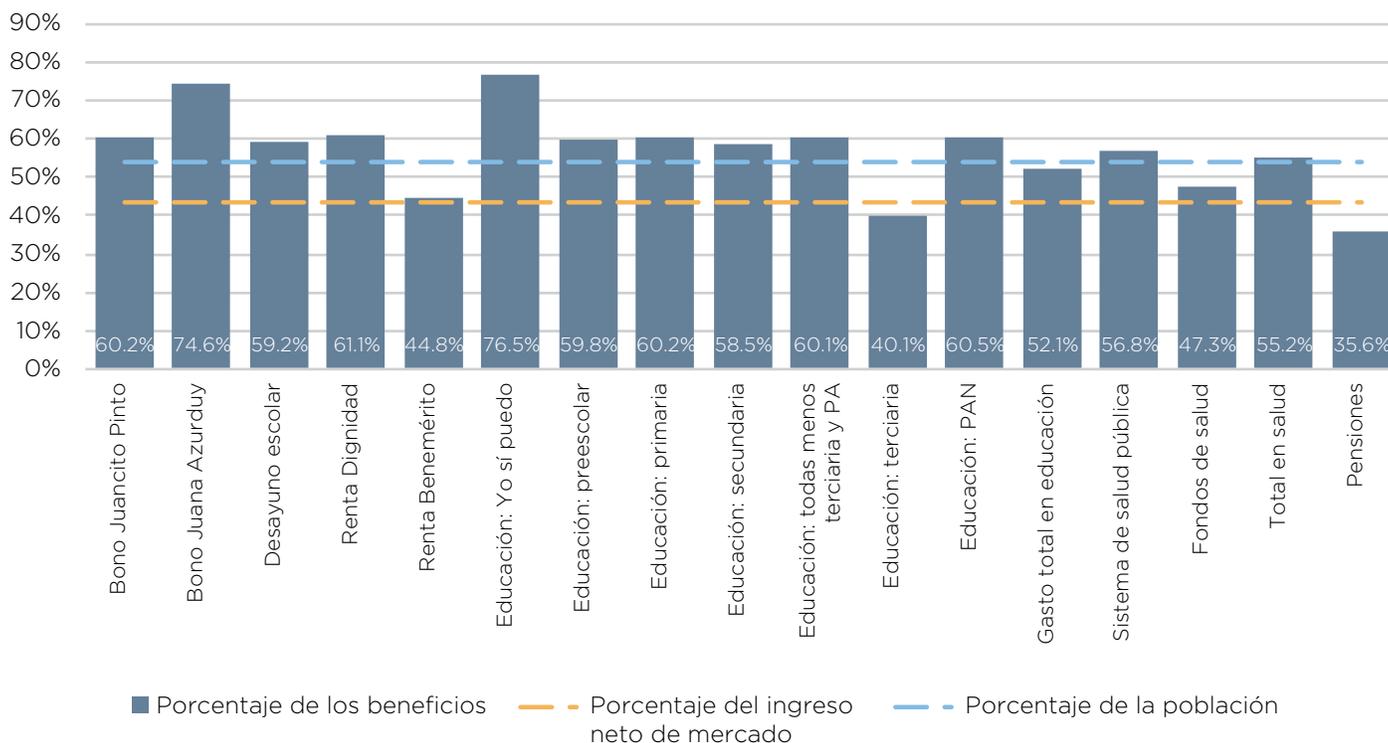
presupuesto para este programa es relativamente pequeño.

El gasto boliviano en diferentes programas de pensiones presenta una situación menos clara en términos étnico-raciales. El programa *Renta Dignidad*, dirigido a todos los bolivianos de más de 60 años, es absolutamente progresivo, recibiendo las poblaciones indígenas aproximadamente un 61.1 por ciento del total de los beneficios, lo cual reviste una importancia especial dado que la *Renta Dignidad* representa la parte más grande del gasto de Bolivia en programas de transferencia directa (68.1 por ciento). Si bien esto desempeña un papel importante en la reducción de la desigualdad étnico-racial en Bolivia, hay que acotar que el diseño universal de estos programas pone de relieve las diferencias en estructuras de edad entre grupos étnico-raciales y no un esfuerzo directo de parte del gobierno por reducir las desigualdades que afectan a esos grupos.

La *Renta Benemérito*, destinada a veteranos y viudas de la Guerra del Chaco de 1930, es esencialmente neutra en términos étnico-raciales y solo un 44.8 por ciento de los beneficios van

a las poblaciones indígenas, en comparación con el 43.3 por ciento de ingreso de mercado neto que tiene esta población. Aunque el presupuesto para la *Renta Benemérito* es mucho menor que el de la *Renta Dignidad*, el tamaño promedio del beneficio que reciben los destinatarios de la *Renta Benemérito* supera en más de seis y media veces el de la *Renta Dignidad*, lo cual a su vez reduce la progresividad étnico-racial de los programas de pensiones entre los bolivianos de mayor edad. Más aún, el programa subsidiado de pensiones contributivas en el país es regresivo en términos étnico-raciales, recibiendo las poblaciones indígenas tan solo un 35.6 por ciento de los beneficios. Un posible motor de la regresividad del sistema contributivo de pensiones boliviano puede radicar en las diferencias en los niveles de formalidad entre los bolivianos indígenas y no indígenas. Los habitantes indígenas presentan una menor tendencia a estar empleados en la economía formal, por lo que son menores sus probabilidades de recibir los beneficios de una pensión del gobierno. Ello plantea un problema para las poblaciones indígenas ya que requieren que sus familias busquen medios alternativos para mantener a las personas de mayor edad en vez de contar con el apoyo del estado.

Figura 18. Progresividad del gasto fiscal y la tributación en Bolivia, 2009



Fuente: Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID.

Un 85.3 por ciento del gasto social total en Bolivia consiste en gasto público en servicios de salud y educación, los cuales conllevan la vasta mayoría de las redistribuciones del ingreso entre grupos étnico-raciales. El gasto en educación, que representa más de la mitad del gasto social de Bolivia, es relativamente progresivo, ya que un 52.1 por ciento de los beneficios educativos son recibidos por poblaciones indígenas (véase la figura 18). La educación pública, tanto preescolar, primaria como secundaria, es absolutamente progresiva y en conjunto representa un 53.7 por ciento del gasto educacional boliviano. La progresividad étnico-racial en el gasto educacional en Bolivia cuenta con el soporte adicional del programa de la nación para el cuidado infantil, el Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños Menores de Seis Años (PAN). La población indígena de la nación recibe un 60.5 por ciento de los beneficios de este programa; sin embargo, como se observó en el capítulo 4, la progresividad étnico-racial del gasto en educación pública de primaria y secundaria se apoya en parte en que una proporción importante de la población no indígena tiende a rechazar los servicios de la educación pública, prefiriendo a las opciones privadas. De este modo, aunque el gasto en educación sea progresivo en términos étnico-raciales, quedan dudas respecto de la calidad de la educación pública, siendo que las familias no indígenas de mejor situación económica están optando por matricular a sus estudiantes en instituciones privadas.

Por otra parte, a pesar de la progresividad étnico-racial de los programas de educación primaria, secundaria y preescolar, el gasto de Bolivia en educación superior es regresivo en términos étnico-raciales, ya que tan solo 40.1 por ciento de sus beneficios van a las poblaciones indígenas. Este hecho es particularmente preocupante en vista de que 44.2 por ciento del gasto total de Bolivia en educación se destina a la educación terciaria. Lo que preocupa no es solo que se exacerbe la actual desigualdad de consumo étnico-racial, sino que los bajos niveles de matriculación en educación terciaria entre las poblaciones indígenas, en comparación con la población no indígena, pueden llevar a un incremento en la desigualdad de ingresos entre futuras generaciones.

La distribución de los beneficios derivados del gasto público en salud refleja estrechamente la distribución de la población entre los grupos étnico-raciales, recibiendo los pueblos indígenas

un 55.2 por ciento del gasto total en salud. Aunque la progresividad absoluta étnico-racial del gasto total en salud implica que el acceso a los servicios de salud pública es similar en todos los grupos étnicos, aún existen interrogantes en cuanto a la calidad de los servicios de salud y a la diferenciación en el acceso a servicios médicos de calidad. Dado que las poblaciones indígenas de Bolivia presentan una mayor tendencia a residir en áreas rurales, la calidad y los tipos de servicios prestados a las poblaciones indígenas pueden ser diferentes a los disponibles para los no indígenas y para los residentes urbanos.

Si bien muchas de las políticas fiscales de Bolivia son progresivas en términos étnico-raciales, el efecto sobre las grandes brechas entre las poblaciones indígenas y no indígenas del país es prácticamente nulo. Ello se debe en gran parte a la ineffectividad general que tiene la política fiscal de Bolivia para reducir la pobreza y redistribuir los ingresos. La escala de muchas de las intervenciones fiscales bolivianas es mínima, tanto en cuanto a la magnitud de las transferencias como a la participación en el gasto total del gobierno. Pese a que existe una modesta redistribución de ingresos entre los grupos étnico-raciales, y a que la proporción entre pobres indígenas y no indígenas disminuye, estos avances resultan mínimos. Además, aunque la proporción de personas en pobreza que se identifican a sí mismas como indígenas disminuye como resultado de la política fiscal boliviana, la tasa de pobreza, tanto para la población indígena como para la que no lo es, en efecto aumenta. Si el gobierno boliviano desea mejorar la igualdad étnico-racial en el país e igualmente reducir la pobreza y desigualdad en general, es de suma importancia que incremente la cuantía de las transferencias, así como la cantidad del gasto dedicada a esa reducción. Otras modificaciones para tomar en cuenta incluirían proporcionar programas de pensiones dirigidos más específicamente a las personas mayores en situación de pobreza y a quienes trabajaron fuera del mercado laboral formal. Finalmente, suministrar acceso y asistencia adicionales, de manera que la juventud indígena pueda seguir estudios de educación superior, ayudaría a incrementar la progresividad étnico-racial del gasto educativo, pudiendo conducir a mejoras en la futura distribución del ingreso en los grupos étnico-raciales.

Capítulo 06

Brasil

Brasil es uno de los países de mayor diversidad étnica en América Latina, con una gran población afrodescendiente, una importante población indígena y descendientes de muchos lugares de Europa y el Medio y Lejano Oriente. Con un 50.7 por ciento de población nacional que en el censo nacional de 2010 (IBGE, 2010) se identifica como afrobrasileña,¹⁸ Brasil alberga a la vasta mayoría de la población afrodescendiente de América Latina (PERLA, 2013). Aunque en el último censo la población indígena representó apenas un 0.4 por ciento de la población nacional, en términos absolutos esta cifra superaba los 700,000 individuos autoidentificados como indígenas residentes en el país, siendo éste un número elevado y significativo (IBGE, 2010). Sin embargo, las poblaciones afrobrasileñas y pueblos indígenas siguen formando parte de los segmentos más marginados de la sociedad del Brasil. Estas poblaciones enfrentan peores resultados en el mercado laboral, menores niveles de acumulación de capital humano y tasas de pobreza más elevadas.

En los últimos años, el gobierno brasileño ha introducido varios programas destinados a promover la igualdad étnico-racial en el país. Uno de los ejemplos más destacados en este sentido fue la introducción en 2012 de políticas de acción afirmativa que buscan incrementar el número de afrobrasileños aceptados en las universidades federales élite de Brasil. Para

ofrecer aún más oportunidades para el programa de afrodescendientes de la nación, el gobierno promulgó la *Lei No 12.990* con el objetivo de aumentar la representación afrobrasileña en la administración pública del país. Estos y otros programas han proporcionado oportunidades, pero aún queda mucho por hacer en la promoción de la igualdad étnico-racial en Brasil.

Además de los programas de acción afirmativa puestos en práctica, el gobierno brasileño ha ejecutado varios programas fiscales que buscan reducir la pobreza y aumentar las oportunidades en el país. El gobierno de Brasil ha sido elogiado por la aplicación de sus programas innovadores de CCT y por la acelerada reducción de la pobreza en el país desde el comienzo del milenio (Economist, 2015). Sin embargo, los impactos de la política fiscal brasileña sobre la reducción de las desigualdades étnico-raciales han sido modestos y enfrentan varios contratiempos debido a la regresividad étnico-racial de algunas intervenciones fiscales.

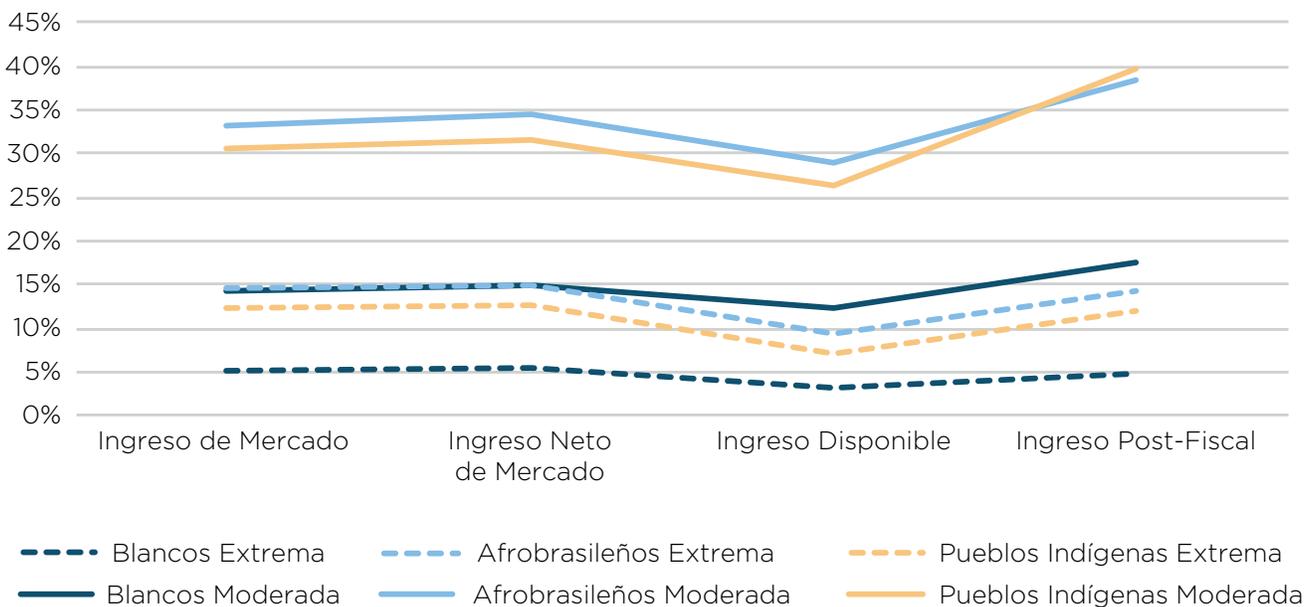
Aunque los programas de transferencias directas de Brasil reducen la pobreza y las brechas étnico-raciales en las tasas de pobreza, estos avances se ven anulados en gran parte por los altos niveles de impuestos indirectos, especialmente cuando se observa el impacto sobre la pobreza moderada en el país. Los niveles de pobreza extrema entre

¹⁸ Siguiendo las definiciones utilizadas por el gobierno brasileño, la definición de afrobrasileños aquí abarca a todas las personas que se identifican a sí mismas como *Pardo* (Moreno) or *Preto* (Negro) en el censo nacional.

las poblaciones indígenas y afrodescendientes de Brasil son similares a las tasas de pobreza moderada que experimenta la población blanca de la nación, mientras que las tasas de pobreza moderada de los afrobrasileños e indígenas son casi el doble de las de la población blanca (véase la figura 19). Estos hechos resaltan las grandes desigualdades étnico-raciales evidentes en el mercado laboral brasileño. Por otro lado, aunque la disminución absoluta en puntos porcentuales en las tasas de pobreza de afrobrasileños y pueblos indígenas es mayor que la de las personas blancas, el impacto total de los programas de transferencias directas del gobierno brasileño amplía la brecha étnico-racial al aumentar la proporción de afrobrasileños que viven en la pobreza, en comparación con sus contrapartes blancas. En efecto, la pobreza moderada entre la población blanca se reduce en un 14.2 por ciento, en comparación con un 12.3 y un 13.7 por ciento entre la población afrobrasileña y los pueblos indígenas, respectivamente. Si tomamos

en cuenta las repercusiones de los impuestos indirectos, surge un panorama más inquietante. A pesar de que al observar la diferencia entre el ingreso de mercado y el post-fiscal el impacto total de las intervenciones fiscales se reduce, el impacto es mayor entre la población blanca, con una reducción de 4.4 por ciento en comparación con 1.1 y 2.4 por ciento entre los afrobrasileños y personas indígenas, respectivamente. Sin embargo, las tasas de pobreza moderada en todos los grupos étnico-raciales son mayores en términos de ingreso post-fiscal que en términos de ingreso de mercado. Aunque las tasas de pobreza aumentan en todos los grupos étnico-raciales, la tasa es mucho más alta para los pueblos indígenas que para los demás grupos, con la pobreza presentando un incremento de 30.4 por ciento entre el ingreso de mercado y el post-fiscal, en comparación con el 16.3 y 22.6 por ciento entre los afrobrasileños y la población blanca, respectivamente.

Figura 19. Repercusión de la política fiscal sobre la pobreza en Brasil, 2009

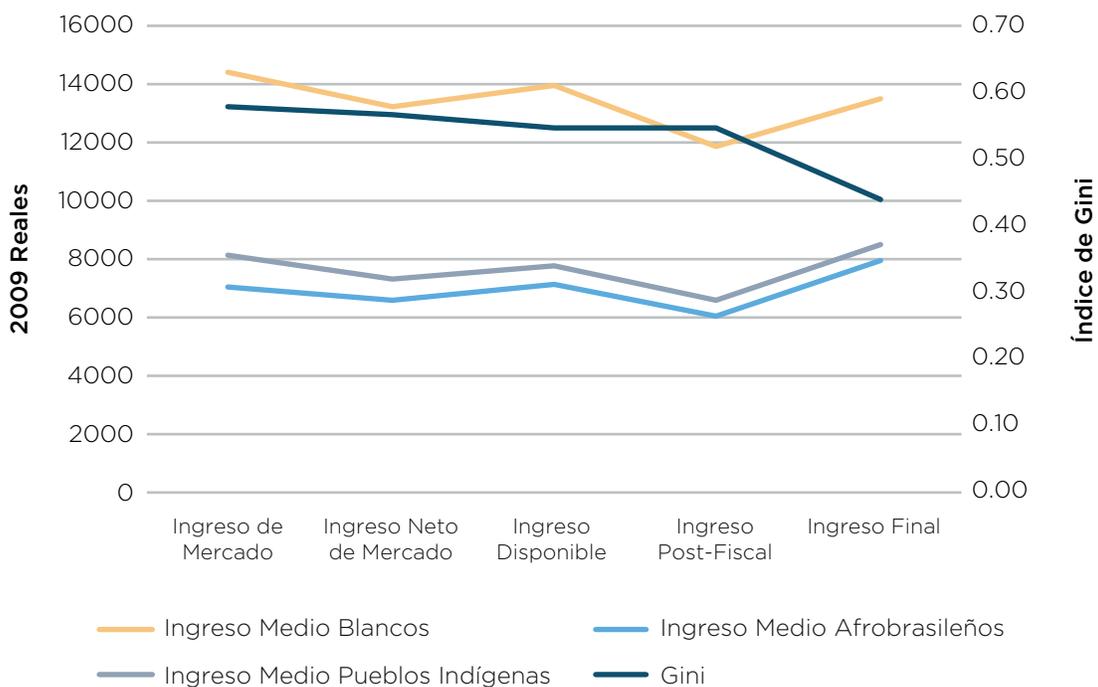


Fuente: Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID.

Aunque los impuestos indirectos aumentan los niveles de pobreza en todos los grupos étnico-raciales, su impacto no eclipsa las reducciones de desigualdad en el país (véase la figura 20). La desigualdad en Brasil se reduce a través de la aplicación de la totalidad de los programas tributarios y de transferencias, con una caída en el índice de Gini desde 0.579 a ingreso de mercado hasta 0.546 a ingreso post-fiscal. Las desigualdades étnico-raciales también declinan gracias a estas políticas, con el ingreso medio de los afrobrasileños pasando de un 48.8 por ciento del observado entre la población blanca a ingreso de mercado, a un 51.2 por ciento a ingreso post-fiscal. Si bien los ingresos medios de la población indígena se mantienen más o menos equivalentes con respecto a la población blanca

entre ingreso de mercado e ingreso post-fiscal, la igualación de los ingresos de afrobrasileños y blancos marca una importante reducción en las desigualdades étnico-raciales. La monetización de los servicios de salud y educación públicas mejora aún más la igualdad en Brasil, con el índice de Gini decreciendo a 0.439. Asimismo, los ingresos medios de las poblaciones afrobrasileñas y pueblos indígenas aumentan con respecto a los de la población blanca, con ingresos medios equivalentes a 59.1 y 62.7 por ciento de los de la población blanca, respectivamente, en términos de ingreso final. Aunque todavía existen grandes desigualdades en materia de ingresos, la repercusión de la política fiscal sobre los ingresos medios en los grupos étnico-raciales en Brasil es importante.

Figura 20. Repercusión de la política fiscal sobre los ingresos medios y la desigualdad en Brasil, 2009



Fuente: Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID.

Figura 21. Repercusión de la política fiscal sobre las proporciones de ingresos étnico-raciales en Brasil, 2009

Figura 21A. Población afrobrasileña y porcentajes de ingresos

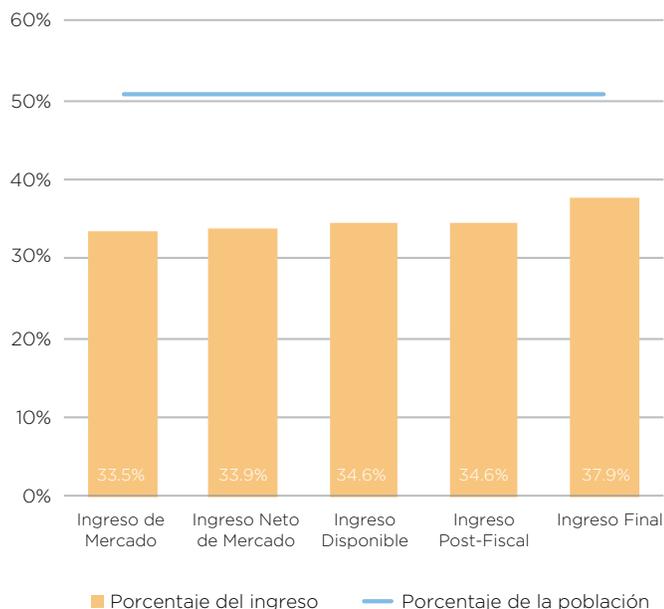
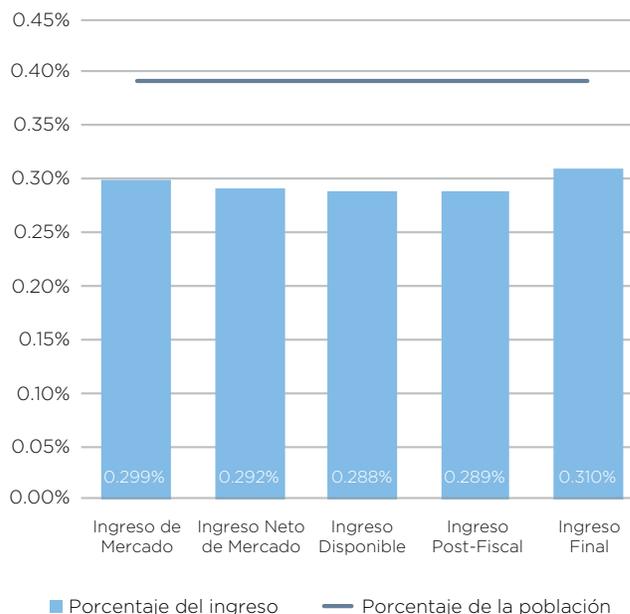


Figura 21B. Población indígena y porcentajes de ingresos



Fuente: Higgins y Pereira. 2013 CEQ-BID.

La reducción de la desigualdad también se refleja en la igualación de las participaciones en el ingreso correspondientes a los grupos étnico-raciales (véase las figuras 20 y 21). La proporción de ingreso nacional correspondiente a los afrobrasileños aumenta mediante el uso de cada tipo de intervención fiscal, con la salvedad de los impuestos indirectos que poco hacen por modificar la distribución del ingreso para los afrobrasileños (véase la figura 21A). Pero la proporción del ingreso nacional correspondiente a las poblaciones indígenas en Brasil disminuye (véase la figura 21B). Pese a esta disminución, la monetización de los servicios públicos lleva a aumentar la proporción de ingreso nacional en manos de los pueblos indígenas.

Una mirada a la progresividad étnico-racial de cada programa individual de Brasil ayuda a entender por qué la política fiscal lleva a una distribución

más equitativa del ingreso para los afrobrasileños, pero también, si excluimos la monetización de los servicios públicos, a una participación más baja de la población indígena de la nación en el ingreso nacional. De las diecisiete intervenciones fiscales analizadas en este informe, siete son regresivas para los indígenas (véase la figura 22A). Aunque hay tres intervenciones fiscales que son regresivas en términos étnico-raciales con respecto a los afrobrasileños, éstas son regresivas a un nivel significativamente menor al que lo son con respecto a la población indígena, y en el caso de las pensiones contributivas, ese nivel es regresivo, pero negligible. De igual modo, aunque nueve de los programas fueron absolutamente progresivos para los afrobrasileños, solo cinco programas son absolutamente progresivos para la población indígena del país (véase la figura 22B).

Figura 22. Progresividad del gasto fiscal y la tributación en Brasil, 2009

Figura 22A. Gasto vs. ingreso de mercado (Progresividad relativa)

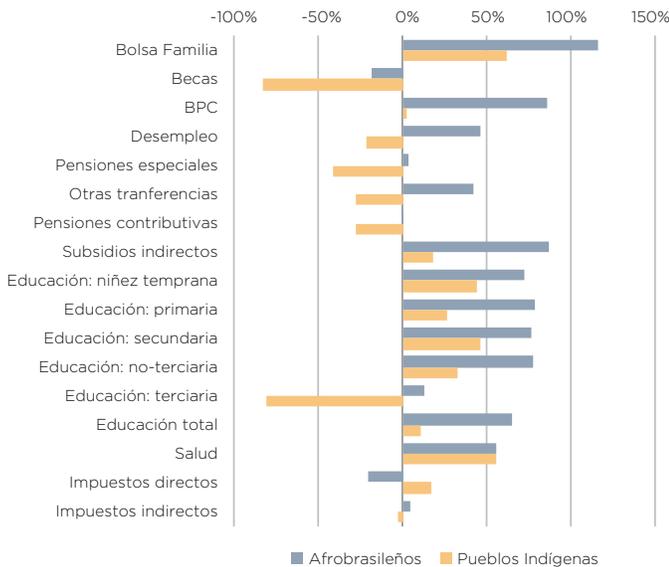
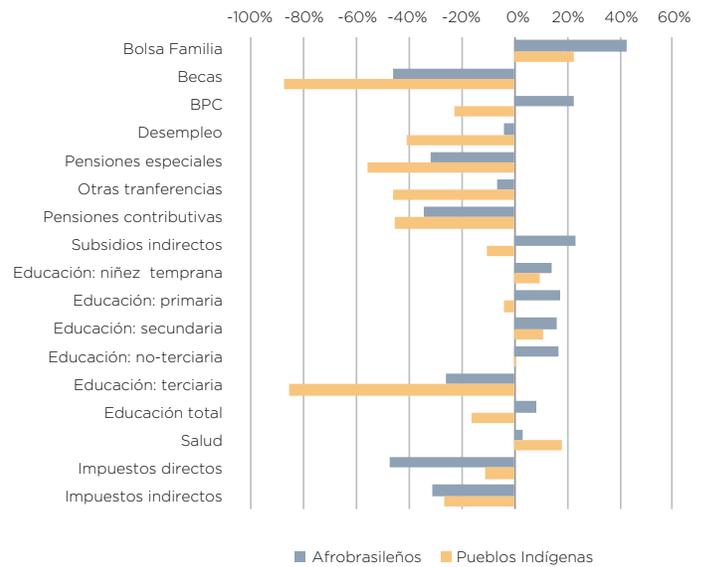


Figura 22B. Gasto vs. población (Progresividad absoluta)



Fuente: Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID.

Incluso las transferencias directas de Brasil incrementan la desigualdad para los pueblos indígenas. Dos de las cuatro transferencias directas no destinadas a pensiones, becas y prestaciones por desempleo, son regresivas en materia étnico-racial para esta población (véase la figura 22A). De hecho, el único programa de transferencias directas absolutamente progresivo en términos étnico-raciales, tanto para pueblos indígenas como para los afrobrasileños, es el programa *Bolsa Familia* (véase la Figura 22B). Un elemento preocupante en este sentido surge del hecho de que *Bolsa Familia* es el único de estos programas específicamente dirigido a los pobres, lo cual sugiere que aunque el programa emblemático de CCT de la nación empareja las desigualdades étnico-raciales, es probable que ello sea debido a las grandes brechas en las tasas

de pobreza experimentadas por las poblaciones indígenas y afrobrasileñas en comparación con la población blanca de la nación, más que a una política intencional centrada en promover la igualdad étnico-racial en el país.

Otro elemento que explica un componente importante de la política fiscal de Brasil es el papel de la formalidad en el mercado laboral y su impacto sobre las redes específicas de seguridad social en el país. La formalidad laboral tiene un rol importante en la política fiscal de Brasil, ya que afecta directamente a las pensiones, tanto especiales como contributivas, así como a los subsidios de desempleo. Estas tres intervenciones fiscales son regresivas en términos étnico-raciales para los pueblos indígenas de Brasil, al

tiempo que solo los subsidios por desempleo son relativamente progresivos para los afrobrasileños.¹⁹ Es importante señalar que estas tres intervenciones fiscales proveen transferencias relativamente grandes en comparación con las recibidas por los beneficiarios del programa *Bolsa Familia* y, al no ser progresivas en materia étnico-racial, debilitan los impactos igualadores de todas las transferencias directas. Buscar políticas cuya provisión abarque a todas las personas de edad y no solamente a aquellos que trabajaron previamente en el mercado laboral formal puede hacer mucho por mejorar la igualdad étnico-racial en Brasil. Adicionalmente, la creación de mecanismos para garantizar que los brasileños empleados en la economía informal tengan acceso a las redes de seguridad social, tales como subsidios de desempleo, pudiera llevar a reducir en parte las desigualdades étnico-raciales asociadas con la informalidad.

El impacto de monetizar los servicios públicos, tanto para el gasto en educación como en salud, es absolutamente progresivo en términos étnico-raciales en Brasil. Todo el gasto en educación, distinta a la superior, y en salud pública en Brasil es absolutamente progresivo en materia étnico-racial, tanto para afrobrasileños como para pueblos indígenas (véase la figura 22B). Aunque la educación primaria es solo relativamente progresiva en términos étnico-raciales para la población indígena de Brasil, todos los demás niveles de educación distintos al terciario son absolutamente progresivos para los pueblos indígenas y para los afrobrasileños. Sin embargo, como se mencionó en el capítulo 4, si bien los gastos en educación y salud son progresivos, aún persisten interrogantes acerca de la calidad de estos servicios, especialmente cuando uno de los impulsores de la progresividad en el gasto de educación y salud es la decisión, entre los brasileños blancos, de preferir a los servicios privados.

El caso es un poco diferente cuando se trata de la educación terciaria, la cual es regresiva para los pueblos indígenas y solamente relativamente progresiva en materia étnico-racial para los afrobrasileños. No obstante, es probable que la promulgación en 2012 de políticas de acción afirmativa—no recogidas en este análisis—para

que los estudiantes ingresen a las universidades federales de Brasil aumente la progresividad étnico-racial del gasto en educación terciaria y conduzca a mejores niveles de empleo formal para los pueblos indígenas y los afrobrasileños. El diseño de la política de acción afirmativa de Brasil para las universidades federales está concebido para dirigirse a estudiantes que provienen de las escuelas públicas (es decir, individuos de bajos ingresos) y viene acompañado de cupos especiales para afrobrasileños y personas indígenas. Esto posiblemente aumente la progresividad general del gasto de educación terciaria, ya que tanto las personas situadas en un nivel más bajo en cuanto a la distribución de ingresos, como los afrobrasileños y los pueblos indígenas tendrían probabilidades de obtener mayores beneficios del gasto gubernamental.

Aunque la política fiscal de Brasil ayuda poco a reducir las diferencias en pobreza entre los grupos étnico-raciales, y en gran parte la reducción en desigualdad solo se explica por la monetización de los servicios públicos, muchas de las intervenciones fiscales de Brasil promueven la igualdad étnico-racial. A través de una mejora en el acceso a los distintos sistemas de pensiones para los afrobrasileños y pueblos indígenas, bien sea incrementando la formalidad laboral dentro del mercado de trabajo o creando oportunidades para aquellos que trabajan en la economía informal, el gobierno podría mejorar los medios de vida de estas poblaciones marginadas. Esas políticas podrían incluir pensiones dirigidas a aquellas personas que no formen parte de otros programas para la tercera edad, un mayor acceso a pensiones, así como programas de seguro de desempleo y expansión de las redes de seguridad actuales. Por otra parte, la reciente aplicación de las medidas de acción afirmativa tiende a llevar a un aumento en las oportunidades para las poblaciones de afrobrasileños y pueblos indígenas en el país.

¹⁹ A pesar de que los afrobrasileños reciben una proporción mayor de los beneficios de pensiones especiales que su proporción del ingreso de mercado, la diferencia es mínima, lo que hace a dichos programas más neutrales que progresivos en términos étnico-raciales.

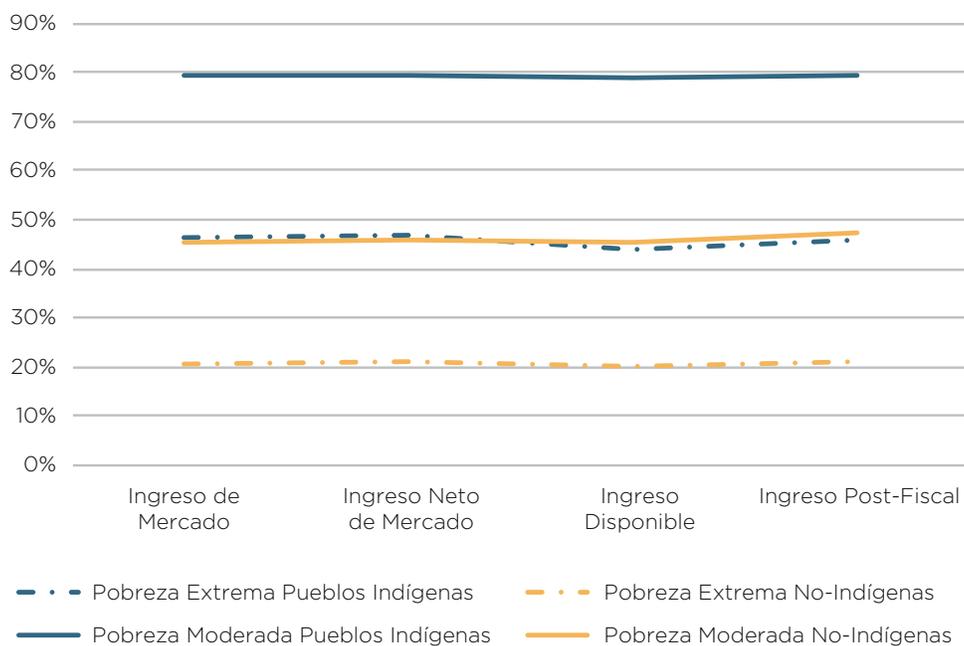
Capítulo 07

Guatemala

A pesar de su tamaño relativamente pequeño, Guatemala, con un 41 por ciento de la población que se identifica a sí misma como indígena, representa aproximadamente un 9.2 por ciento de la población indígena de América Latina (BID, 2015). Aunque los pueblos indígenas de Guatemala constituyen una gran parte de la población nacional, los mismos permanecen

marginados económicamente dentro de la sociedad. Cuatro de cada cinco individuos que se autoidentifican como indígenas viven por debajo de la línea de pobreza moderada nacional (Cabrera y Morán, 2013) y las personas indígenas tienen tres veces menos probabilidades que sus compatriotas no indígenas de obtener educación secundaria o superior (Banco Mundial, 2016a).

Figura 23. Repercusión de la política fiscal sobre la pobreza en Guatemala, 2010/2011

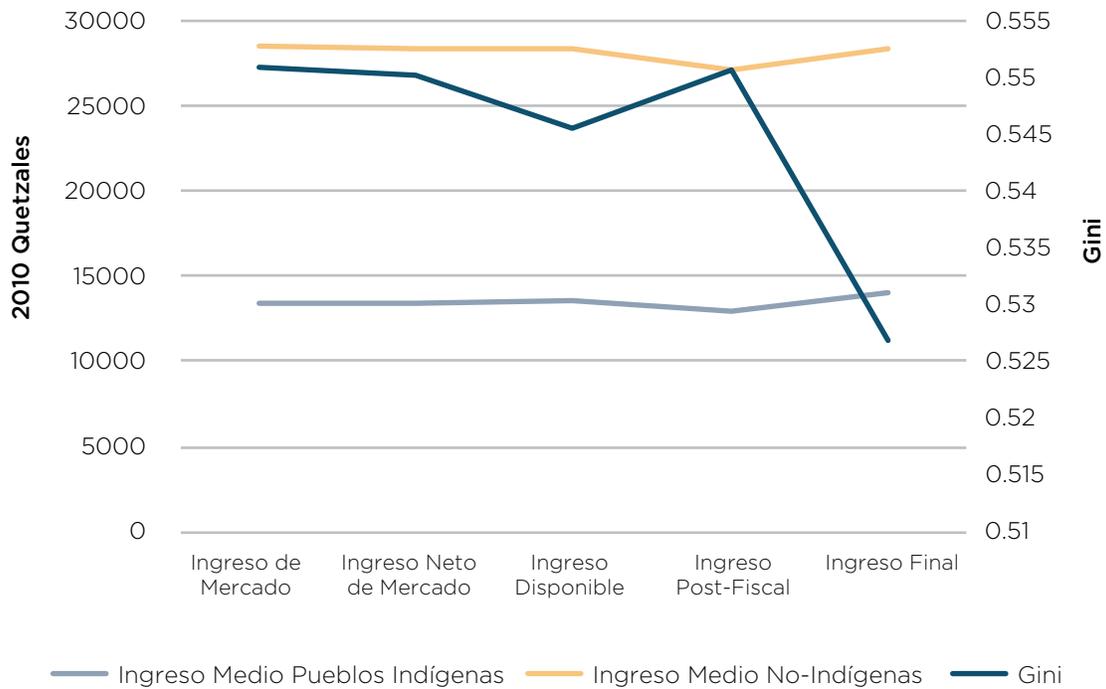


Fuente: Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID.

Aunque las brechas étnico-raciales en tasas de pobreza que experimentan los pueblos indígenas y la población no indígena son grandes, las políticas fiscales de Guatemala hacen poco para reducirlas (véase la figura 23). A nivel nacional, las intervenciones fiscales existentes exacerbaban tanto la pobreza extrema como la moderada, con la pobreza moderada presentando un aumento de un 59.3 a 60.6 por ciento entre ingreso de mercado e ingreso post-fiscal y la pobreza extrema incrementándose de 31.2 a 31.3 por ciento. Si bien estas elevadas tasas de pobreza a nivel nacional son preocupantes, especialmente dado el incremento en las tasas de pobreza como resultado de la política fiscal, las tasas de pobreza que enfrentan las poblaciones indígenas son aún más impresionantes. A ingreso de mercado, los

pueblos indígenas están expuestos a una tasa de pobreza extrema de 46.6 por ciento, 2.26 veces más alta que la de la población no indígena, y a una tasa de pobreza moderada de 79.3 por ciento, 1.75 veces más alta que la de la población no indígena. Aunque los programas de transferencias directas pueden reducir la pobreza en Guatemala, la cantidad es mínima y se desvanece por completo ante la carga impositiva en el país. Aun cuando existe un grado mínimo de convergencia de pobreza étnico-racial en Guatemala, donde la relación de las tasas de pobreza extrema entre pueblos indígenas y no indígenas se reduce de 2.26 a 2.16 y para la pobreza moderada de 1.75 a 1.68, la magnitud de esta diferencia sigue siendo increíblemente grande y no se puede apreciar el impacto fiscal sobre las tasas de pobreza.

Figura 24. Repercusión de la política fiscal sobre los ingresos medios y la desigualdad en Guatemala, 2010/2011



Fuente: Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID.

Igualmente, el impacto de la política fiscal sobre los ingresos medios tanto de pueblos indígenas como de población no indígena es negativo, aunque tiene un efecto de igualación muy modesto entre los grupos étnico-raciales (véase la figura 24). Entre ingreso de mercado y

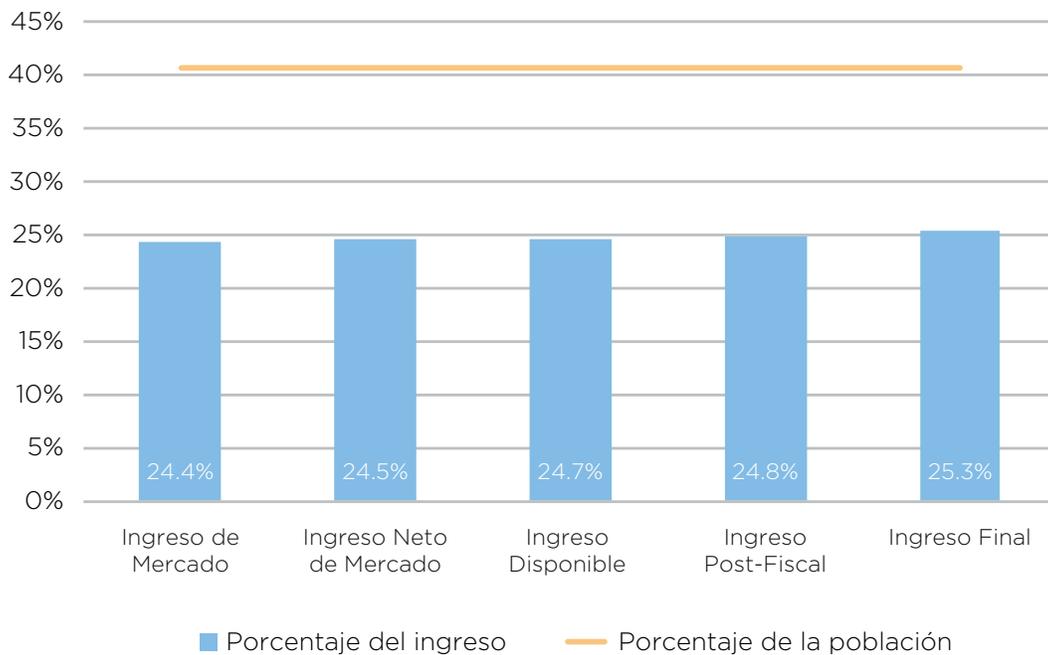
post-fiscal los ingresos medios para los pueblos indígenas disminuyen en aproximadamente un 3.1 por ciento en comparación con una reducción de casi 5 por ciento para la población no indígena. Si bien esto marca una leve convergencia en los ingresos medios que experimentan ambas

poblaciones, la diferencia sigue siendo grande, con ingresos medios para la población no indígena todavía equivalentes a más del doble de los de los pueblos indígenas en términos de ingreso post-fiscal. Del mismo modo, el índice de Gini presenta muy poco cambio entre el ingreso de mercado y el ingreso post-fiscal, con una caída de tan solo 0.00005. Por otra parte, aunque la monetización de los servicios públicos baja mucho más el índice de Gini, con un descenso de 0.0239 entre el ingreso post-fiscal y el final, tiene poco efecto para igualar los ingresos entre los grupos indígenas y no indígenas.

También podemos ver esta tendencia cuando se examina la participación correspondiente a las poblaciones indígenas en el ingreso nacional. Pese

a representar un 40.7 por ciento de la población nacional según la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares* de 2010/2011, los pueblos indígenas controlan únicamente alrededor de un 24.4 por ciento del ingreso de mercado nacional. Si bien la aplicación de impuestos directos, transferencias directas, impuestos y subsidios indirectos y monetización de servicios públicos incrementan la participación en el ingreso nacional correspondiente a las poblaciones indígenas de Guatemala, este cambio es pequeño, menos de un punto porcentual de cambio en la distribución del ingreso a través de todas las políticas fiscales (véase la figura 25). Aunque es importante señalar que la suma de todas las intervenciones puso a la política en la dirección correcta, el impacto total sobre la desigualdad étnico-racial fue mínimo.

Figura 25. Repercusión de la política fiscal sobre las participaciones étnico-raciales en el ingreso en Guatemala, 2010/2011



Fuente: Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID.

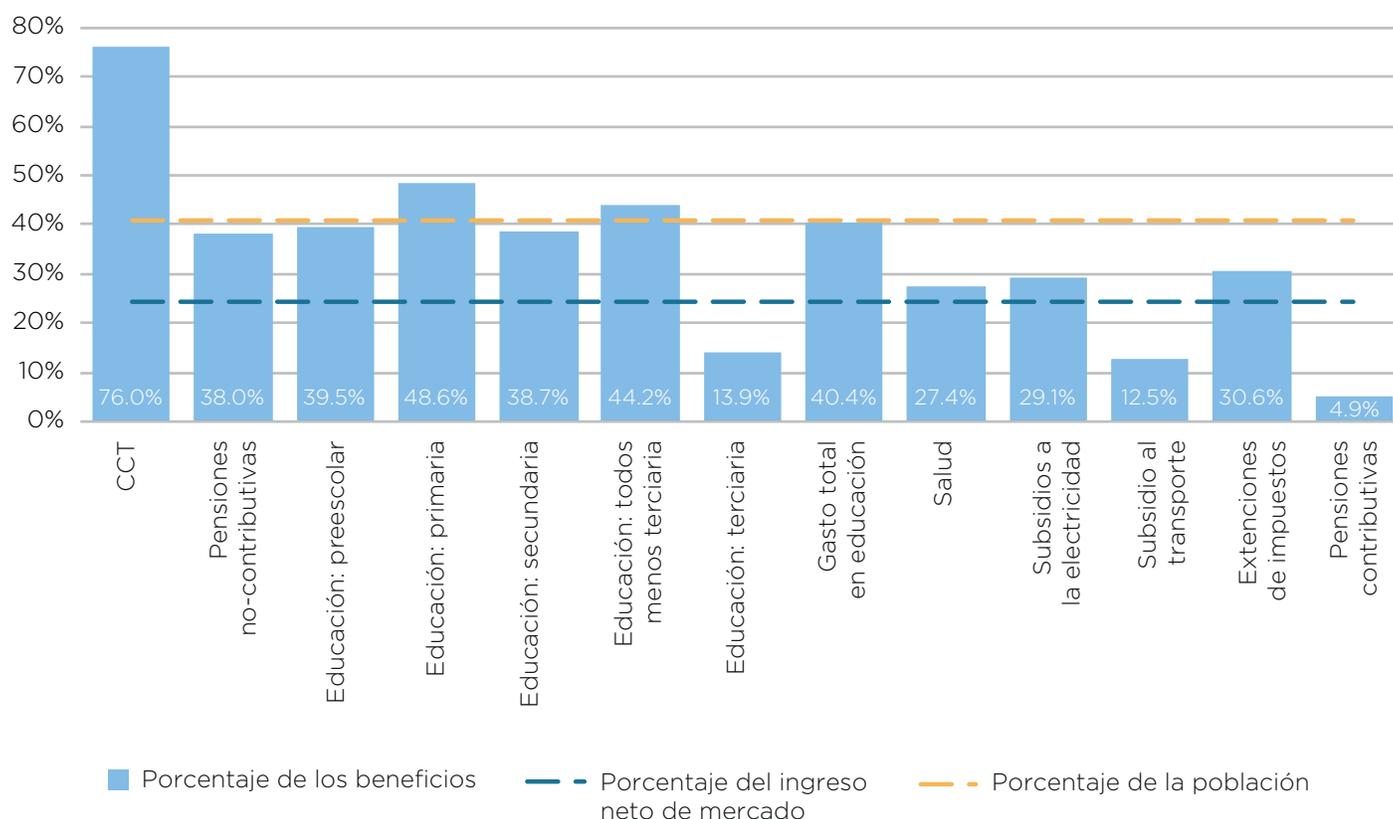
El impacto igualador de la política fiscal se destaca por el hecho de que casi todas las intervenciones fiscales en Guatemala son progresivas en materia étnico-racial (véase la figura 26). Mientras que la intervención fiscal más progresiva en términos étnico-raciales la constituyó con creces el programa emblemático de CCT, *Mi Familia Progres*a, la educación primaria y el impacto total de la educación distinta a la superior también son

absolutamente progresivos en esos términos. Asimismo, los impactos de las pensiones no contributivas son altamente progresivos, aunque solo relativamente, en el ámbito étnico-racial. Pero a pesar de su progresividad, las transferencias directas representan una pequeña parte del presupuesto de Guatemala: un 8.3 por ciento del gasto social total.

Si bien la monetización de los servicios públicos y los programas de transferencia directa son altamente progresivos en términos étnico-raciales, los impactos de las pensiones contributivas y los distintos subsidios federales son mucho menos progresivos. El sistema de pensiones contributivas de la nación es considerablemente regresivo. Esto probablemente se deba a los niveles de formalidad laboral en los grupos étnico-raciales, lo que es bastante problemático en vista de los bajos niveles de formalidad laboral entre los pueblos indígenas y el elevado

porcentaje de esta población que reside en zonas rurales. Estos factores también ayudan a explicar la regresividad étnico-racial de los subsidios de transporte de Guatemala, los cuales benefician de manera desproporcionada a la población indígena más urbana. De igual modo, aunque los subsidios de electricidad y las exoneraciones de impuesto son relativamente progresivos, hay menos probabilidades de que los beneficiarios primarios residan en zonas rurales con mayor concentración de pueblos indígenas.

Figura 26. Progresividad del gasto fiscal y la tributación en Guatemala, 2010/2011



Fuente: Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID.

Aunque muchas de las intervenciones fiscales de Guatemala son progresivas en términos étnico-raciales, su repercusión sobre la reducción de las brechas en los grupos étnico-raciales es mínima. Esto no debe sorprender, considerando los altos niveles de pobreza que experimenta el país y las grandes desigualdades étnico-raciales que son

evidentes. Además del gran tamaño de la tarea que enfrenta el gobierno guatemalteco para promover la igualdad étnico-racial en el país, está el problema de que se cuenta con un presupuesto mucho menor al de los otros países considerados en este análisis. Si bien el gobierno de Guatemala le dedica al gasto social una proporción de su

presupuesto mayor a la que emplean tanto Brasil como Uruguay, el tamaño de los presupuestos de estos otros países, y el hecho de que las tasas de pobreza iniciales sean sustancialmente más bajas en estos países, les permite a los gobiernos de Brasil y de Uruguay ejercer un impacto mayor que el de Guatemala. Ello plantea un reto particularmente difícil para Guatemala, ya que el gobierno recibe en impuestos un porcentaje sustancialmente menor del PIB del que reciben otros países de América Latina, gran parte del cual proviene de tributación indirecta (Banco Mundial, 2014). Tratar de incrementar la formalidad en el mercado laboral y la proporción de impuestos recaudados a través de la tributación directa puede permitirle al gobierno guatemalteco incrementar el presupuesto que puede utilizar en programas gubernamentales para reducir la pobreza y la desigualdad. Si el gobierno de Guatemala debe valerse de la progresividad de su sistema fiscal para reducir las desigualdades étnico-raciales, es de suma importancia que incremente el gasto destinado a programas efectivos y corrija la dirección de los gastos que benefician desproporcionadamente a los centros urbanos.

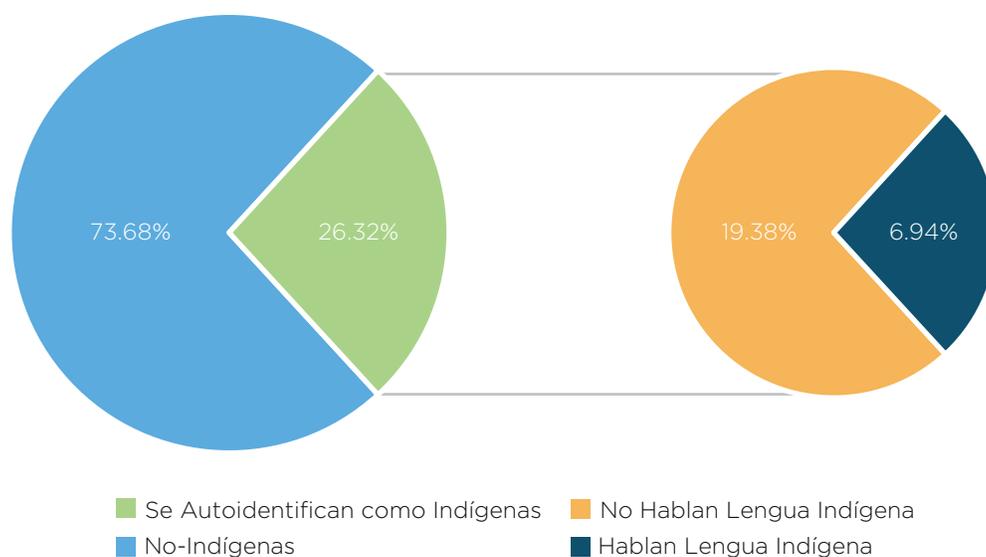
Capítulo 08

México

México es el segundo país más poblado en América Latina, y con una gran parte de su población que se autoidentifica como indígena, representa aproximadamente la mitad del total de la población indígena de la región (BID, 2015). Asimismo, México ha jugado un papel importante en el desarrollo de la política fiscal en la región, ya que fue el primer país en diseñar y aplicar

programas de transferencias condicionadas de efectivo. En 1997, México puso en práctica el programa Progres, el cual fue rebautizado como *Oportunidades* y posteriormente, como *Prospera*. Este programa está dirigido a los pobres y se le ha acreditado un impacto en la reducción en la pobreza, pero cabe preguntar: ¿reduce las desigualdades étnico-raciales en el país?

Figura 27. Desglose de la población mexicana por etnia, 2012

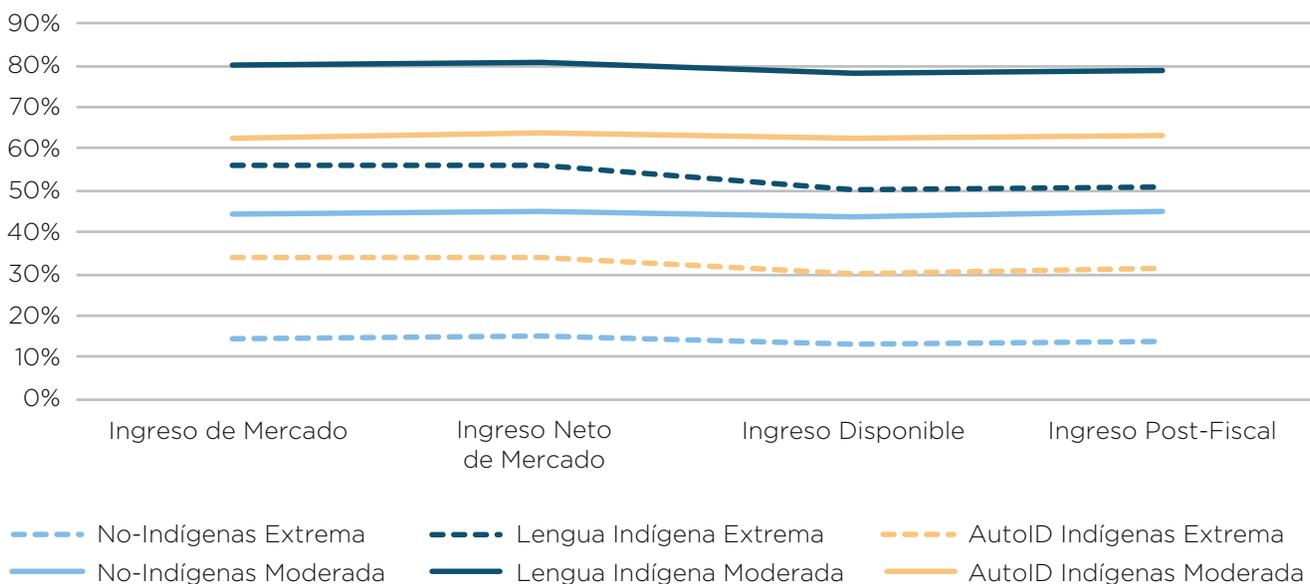


Fuente: Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID.

Aunque la mayoría de los países en la región, y este estudio, utilizan la autoidentificación como método primario para determinar si una persona es indígena, el gobierno de México por lo general utiliza como su forma principal de identificación étnico-racial preguntas sobre si la persona habla una lengua indígena. Mientras que un 26.3 por ciento de la población se autoidentifica como indígena, solamente un 6.9 por ciento de ella habla una lengua indígena (véase la figura 27).²⁰ Debido a que el gobierno mexicano frecuentemente utiliza el idioma como medio para identificar a las personas indígenas para los fines de las políticas públicas, es importante analizar si los indígenas que hablan las lenguas nativas enfrentan doble desventaja y determinar si las políticas fiscales en México benefician de manera distinta a los pueblos que hablan lenguas indígenas y a los que no las hablan.

Existen amplias diferencias en las tasas de pobreza, no solo entre los pueblos indígenas y la población no indígena, sino también entre aquellos que hablan una lengua indígena y aquellos que solo se autoidentifican como indígenas, sin hablar alguna lengua indígena. En términos de ingreso de mercado, la población no indígena enfrenta una tasa de pobreza extrema de 14.7 por ciento, en comparación con la de 33.6 por ciento de la población que se identifica a sí misma como indígena y la de 56.1 por ciento de aquellos que hablan un idioma indígena (véase la figura 28). Con respecto a la pobreza moderada estas cifras son 44.0, 62.8 y 80.1 por ciento respectivamente. Estos números sugieren que la población indígena cuyo idioma primario es una lengua indígena enfrenta una doble desventaja frente a sus compatriotas autoidentificados como indígenas que hablan español.

Figura 28. Repercusión de la política fiscal sobre la pobreza en México, 2012



Fuente: Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID.

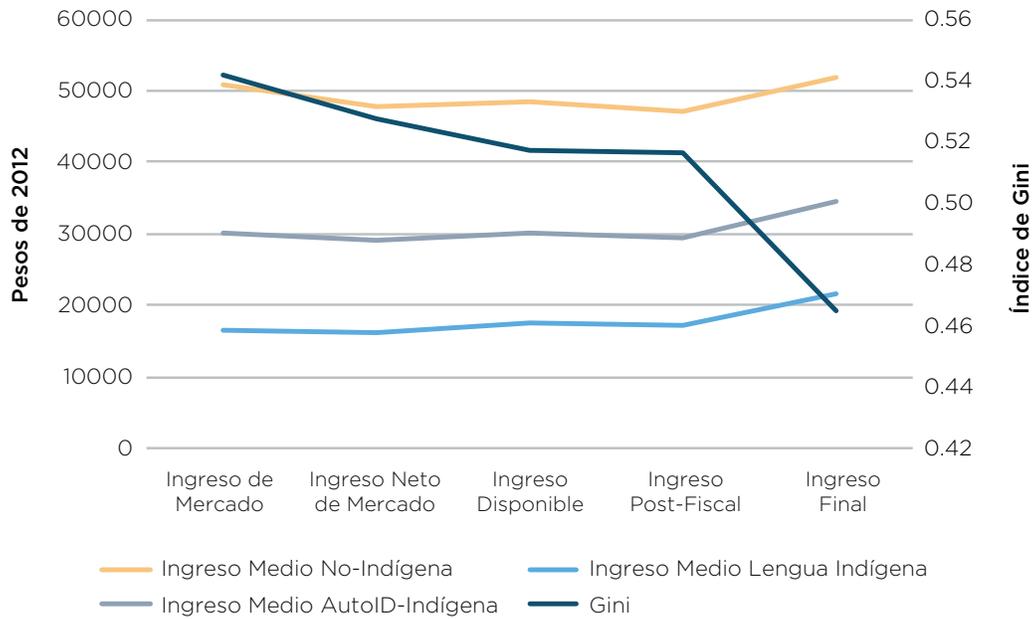
²⁰ A los fines de este análisis, la población indígena por autoidentificación incluye a aquellos que se identifican a sí mismos como indígenas tanto si hablan una lengua indígena como si no.

Aunque el ingreso de mercado revela grandes desigualdades étnico-raciales en las tasas de pobreza que se observan en México, las intervenciones fiscales del gobierno efectivamente cierran un poco estas brechas (véase la figura 28). El impacto total de los impuestos directos e indirectos, así como de las transferencias directas y los subsidios (o el cambio total entre ingreso de mercado e ingreso post-fiscal) conduce a reducciones relativamente pequeñas pero importantes en la pobreza extrema nacional para todos los grupos étnico-raciales. Se observa en la población no indígena una reducción de 4.7 por ciento, en la población que se autoidentifica como indígena una reducción de 7.7 por ciento y en quienes hablan una lengua indígena una reducción de 9.1 por ciento en la pobreza extrema. Estas reducciones son particularmente importantes, no solo porque disminuyen las tasas de pobreza en todos los grupos, sino porque además marcan una convergencia relevante en las tasas de pobreza extrema en los grupos étnico-raciales. También es evidente una convergencia similar en las tasas de pobreza moderada, donde aquellos que hablan una lengua indígena ven un descenso de 1.5 por ciento en la pobreza moderada. Aun cuando este descenso es modesto, la población no indígena y, aunque en menor medida, también las personas que se autoidentifican como indígenas, efectivamente ven un incremento en la pobreza moderada como resultado de estas intervenciones fiscales. Es importante mencionar que en todas las categorías étnico-raciales se observa una disminución en la pobreza moderada si se excluyen las repercusiones de los impuestos indirectos.

Sumado a las grandes diferencias étnico-raciales en tasas de pobreza, los pueblos indígenas presentan ingresos promedio mucho más bajos que los de la población no indígena (véase la figura 29). En términos de ingreso de mercado, la población no indígena presenta un ingreso promedio que supera en 1.68 veces el de las poblaciones que se autoidentifican como indígenas y más que triplica el de la población que habla alguna lengua indígena. Esta brecha se reduce, sin embargo, mediante la aplicación de impuestos, transferencias y subsidios, y las personas que se autoidentifican como indígenas ven disminuir la brecha entre ingresos medios en comparación con la población no indígena a 1.59 en términos de ingreso post-fiscal, al tiempo que la población hablante de una lengua indígena ve disminuir a 2.72 esa relación. Esas cifras se reducen aún más si tomamos en cuenta la monetización

de los servicios públicos de salud y educación, presentando la población no indígena un ingreso final 1.50 y 2.38 mayor que el de las poblaciones que se autoidentifican como indígenas y que hablan una lengua indígena, respectivamente. Esta impresionante disminución en la desigualdad étnico-racial también se ve reflejada en la significativa reducción en la desigualdad general, según la medición del índice de Gini, que cayó de 0.542 a ingreso de mercado, a 0.456 a ingreso final. También es importante señalar que todos los tipos de intervención en México condujeron a una reducción en la desigualdad y que, con la excepción de la aplicación de impuestos indirectos y subsidios, esta reducción fue de un impresionante 0.01 por ciento o más.

Figura 29. Repercusión de la política fiscal sobre los ingresos medios y la desigualdad en México, 2012



Fuente: Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID.

Otra forma de ver el impacto de las intervenciones fiscales sobre la desigualdad étnico-racial es examinar hasta donde el mismo incrementó la proporción de ingreso nacional en manos de las poblaciones indígenas en comparación con su población. Como lo muestran claramente los cambios en el ingreso promedio (véase la figura 29), la proporción de ingreso nacional que tienen los pueblos indígenas, identificados bien sea por idioma o autoidentificación, aumenta como resultado de cada tipo de intervención fiscal (véase

la figura 30). Sin embargo, pese a los aumentos en la proporción de ingreso nacional que poseen los pueblos indígenas del país, esta proporción sigue siendo significativamente más baja que la proporción de personas autoidentificadas como indígenas en la población. Lo notable aquí, sin embargo, es que la carga impositiva, tanto en términos de impuestos directos como indirectos, que enfrentan los pueblos indígenas sirve de factor igualador en términos de la distribución étnico-racial del ingreso.

Figura 30. Repercusión de la política fiscal sobre las proporciones de ingresos étnico-raciales en México, 2012

Figura 30A. Proporción de población indígena por autoidentificación y de los ingresos

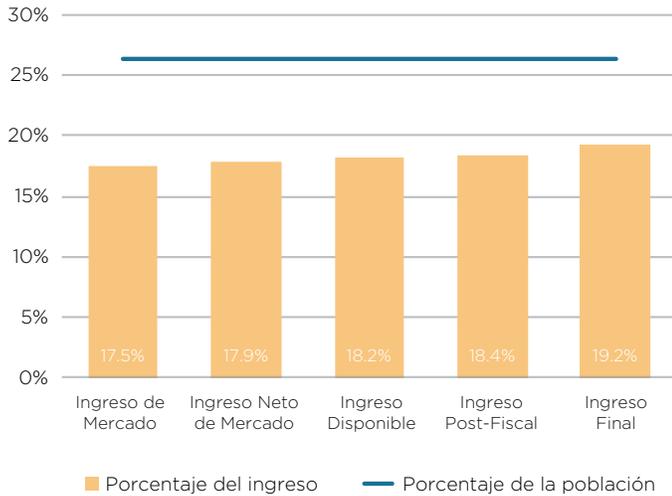
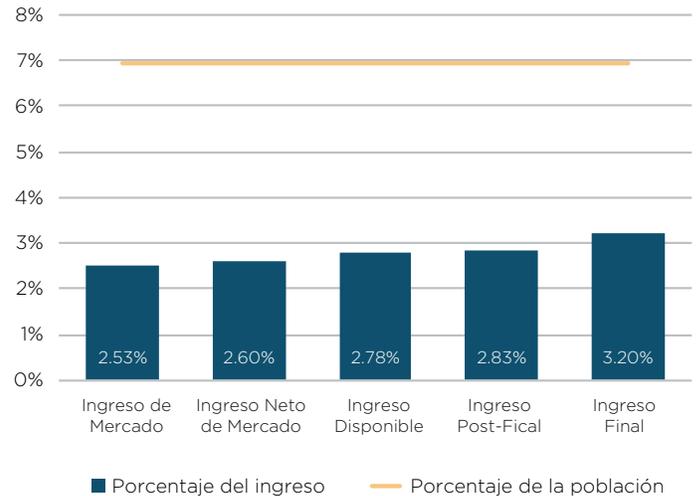


Figura 30B. Proporción de la población indígena por idioma y de los ingresos



Fuente: Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID.

No obstante, el hecho de que el impacto de la política fiscal general de México es progresivo en términos étnico-raciales, son distintas las repercusiones de las diferentes intervenciones fiscales. Casi todos los programas mexicanos de transferencias directas son absolutamente progresivos en el ámbito étnico-racial, tanto para las personas que se identifican como indígenas, como para aquellas que hablan una lengua indígena (véase la figura 31B). Sin embargo, el programa de becas del gobierno mexicano sigue siendo relativamente progresivo para las personas que se autoidentifican como indígenas y regresivo para los pueblos que hablan lenguas indígenas (véase la figura 31A). La regresividad del programa de becas para los pueblos indígenas que hablan su lengua originaria puede deberse en parte a las barreras de idioma que enfrentan los estudiantes que no tienen al español como su lengua primaria. Las altas tasas de pobreza que experimenta esta población y la falta de financiamiento gubernamental para aprovechar las oportunidades educativas pueden exacerbar las desigualdades étnico-raciales en el futuro si no se hacen esfuerzos para solventar las desigualdades.

Por otra parte, los subsidios al empleo son regresivos en materia étnico-racial para las poblaciones que hablan una lengua indígena y apenas levemente progresivos entre la población que se identifica a sí misma como indígena. Aunque la progresividad de los subsidios al empleo entre quienes se identifican a sí mismos como indígenas es encomiable, la regresividad del programa para los no hablantes de lenguas indígenas es problemática, especialmente en vista de que ésta es la población que enfrenta las tasas más altas de pobreza. *Oportunidades*,²¹ el programa mexicano de transferencias condicionadas de dinero en efectivo (CCT), es absolutamente progresivo para ambos grupos indígenas, lo cual, sin embargo, no es una sorpresa por cuanto el programa *Oportunidades* está específicamente dirigido a los pobres y en vista de las grandes brechas en las tasas de pobreza que experimentan los pueblos indígenas en comparación con la población no indígena. El *Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)* es un programa de transferencias directas destinado a los pequeños propietarios de tierras. Este programa es absolutamente progresivo desde una perspectiva étnico-racial,

²¹ Puesto que en el período analizado el programa se llamaba *Oportunidades*, este es el nombre que se utilizará en todo el documento.

tanto para las poblaciones indígenas que se identifican como tales, como para las que se identifican por el idioma, y una parte importante de los beneficios va hacia estas poblaciones. De hecho, la proporción de beneficios del programa *Procampo* recibida por los pueblos indígenas que hablan una lengua indígena, es casi dos y media veces su proporción en la población. Sin embargo, al igual que sucede con el programa *Oportunidades*, esto se debe en parte a las condiciones demográficas en México, donde una gran parte de la población indígena reside en zonas rurales, más que a un esfuerzo directo de parte del gobierno por cerrar las brechas étnico-raciales. El *Programa Alimentario* (PAL) es otro programa de transferencia directa implantado en 2006 con el objetivo de proveer asistencia a familias en áreas remotas que no estaban siendo cubiertas por el programa *Oportunidades*. Al igual que *Oportunidades*, el PAL es absolutamente progresivo para las poblaciones indígenas. Sin embargo, contrario a lo que sucede con *Oportunidades*, el PAL es más

progresivo en términos étnico-raciales para los indígenas que se autoidentifican como tales, que para aquellos que hablan una lengua indígena. Mientras que es importante que estos programas sean progresivos étnica y racialmente, también es fundamental recordar que la población que habla lenguas indígenas enfrenta desventajas adicionales en comparación con las poblaciones que se autoidentifican como indígenas, según lo demuestran los ingresos significativamente más bajos y las tasas de pobreza más altas. El *Programa de Empleo Temporal* (PET), que ofrece beneficios de empleo temporal a los desempleados o a los empleados estacionales, también es absolutamente progresivo en términos étnico-raciales. Al igual que el programa PAL, el PET es más progresivo para quienes se autoidentifican como indígenas. Los responsables de las políticas en algunos de los otros países considerados en este informe deben tomar nota del PET, ya que es uno de los pocos programas con base en el empleo, que es progresivo en materia étnico-racial.

Figura 31. Progresividad del gasto fiscal directo y la tributación en México, 2012

Figura 31A. Gasto vs. ingreso de mercado (Progresividad relativa)

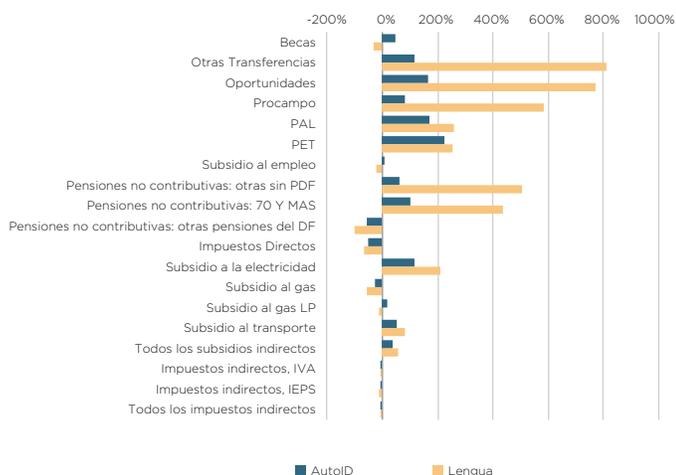
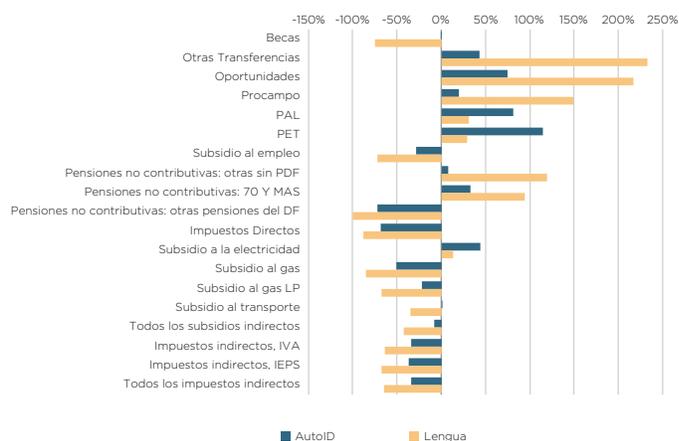


Figura 31B. Gasto vs. población (Progresividad absoluta)



Fuente: Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID.

El sistema de pensiones no contributivas en México también es progresivo en términos étnico-raciales para la mayoría de los programas. El programa *70 y más* de pensiones no contributivas es absolutamente progresivo en esos términos, especialmente para las poblaciones que se identifican como indígenas por el idioma (véase la figura 31B). Otros programas de pensiones no contributivas se financian a través de los gobiernos de los estados y no directamente a través del gobierno federal. Aunque las pensiones no contributivas administradas a través del gobierno del Distrito Federal (DF), que desde entonces ha sido rebautizado como *Ciudad de México*, son regresivas en materia étnico-racial (véase la figura 31A), el impacto de las pensiones no contributivas dirigidas por los estados fuera de la capital es absolutamente progresivo. Estos números, sin embargo, inducen en cierta medida al error, ya que las poblaciones que residen en los diferentes estados y dentro del DF no necesariamente reflejarán al total de la población nacional. Sin embargo, al considerarlas en conjunto, las pensiones contributivas llevadas por los estados y el DF son, en su totalidad, regresivas para quienes se autoidentifican como indígenas y relativamente progresivas para quienes hablan una lengua indígena.

Los subsidios e impuestos indirectos son mucho menos progresivos que las otras formas de intervención fiscal en México. Aunque el subsidio a la electricidad es absolutamente progresivo en términos étnico-raciales (véase la figura 31B), ningún otro subsidio en el país es absolutamente progresivo. En efecto, el impacto de los subsidios al gas es regresivo en materia étnico-racial, resultando para las poblaciones indígenas en un porcentaje del ingreso nacional menor que el de la población no indígena. Pese a estos hallazgos en muchos subsidios, el impacto total de los subsidios indirectos es relativamente progresivo en los grupos étnico-raciales. Por otro lado, todos los tipos de impuestos indirectos son neutros en términos étnico-raciales y la cantidad que los indígenas gastan en impuestos indirectos guarda una correlación cercana con su porcentaje de ingreso de mercado nacional (véase la figura 31A). Como lo evidencia el incremento en la proporción de ingreso nacional que poseen las poblaciones indígenas en términos de ingreso post-fiscal comparado con ingreso disponible (véase la figura 30), el impacto total de los impuestos y subsidios indirectos fue progresivo en materia étnico-racial.

Como se mencionó en el capítulo 4, el gasto público en México, tanto en educación como en salud, es relativamente progresivo en términos étnico-raciales (véase la figura 32A). Sin embargo, los diferentes servicios de salud y educación presentan niveles heterogéneos de progresividad. El gasto en educación es absolutamente progresivo tanto para las personas que se autoidentifican como indígenas como para aquellas que hablan lenguas indígenas, para la educación preescolar, primaria y secundaria inferior, mientras que el gasto en educación secundaria superior es tan solo relativamente progresivo en materia étnico-racial. Sin embargo, el gasto en educación terciaria es esencialmente neutro para las personas que se autoidentifican como indígenas, con un porcentaje en los beneficios de educación terciaria equivalente a 1.3 por ciento más que el que tienen en el ingreso de mercado, y es regresivo para quienes hablan una lengua indígena. Considerando que el gasto en educación terciaria representa un 23.3 por ciento del gasto en educación pública de México, esto reduce la progresividad general del gasto total en educación en México.

Figure 32. Progresividad del gasto en salud y educación en México, 2012

Figura 32A. Gasto vs. ingreso de mercado (Progresividad relativa)

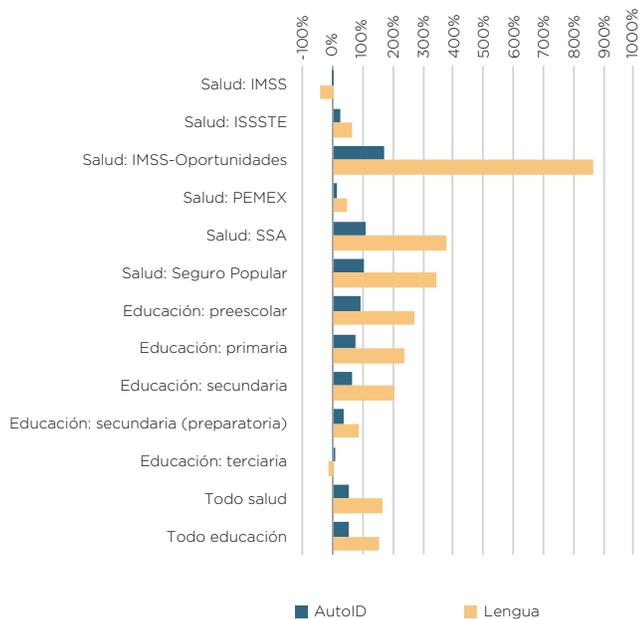
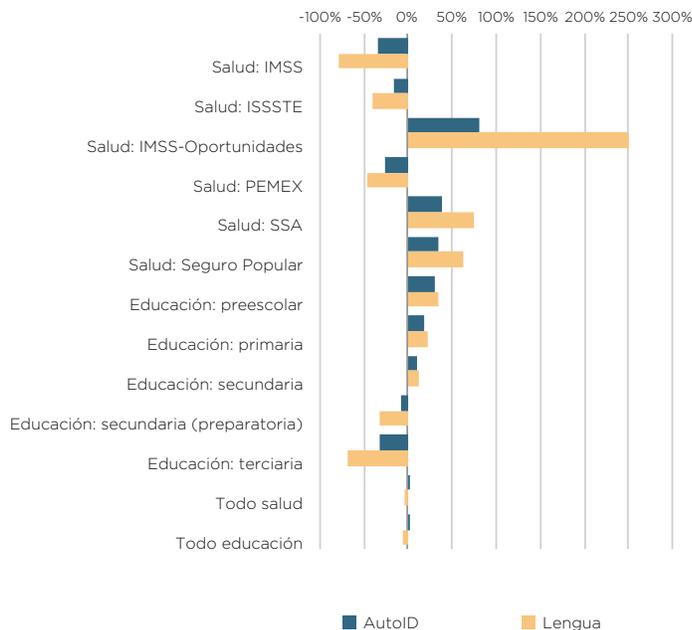


Figura 32B. Gasto vs. población (Progresividad absoluta)



Fuente: Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID.

El gasto en programas de salud pública también es heterogéneo. Con excepción de la parte del programa de trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que no está apoyada a través de *Oportunidades*, cada uno de los diferentes programas de salud es al menos relativamente progresivo en materia étnico-racial. Además, cada uno de estos programas es más progresivo para las personas que hablan una lengua indígena, quienes enfrentan dobles desventajas en términos de resultados económicos. Sin embargo, solo tres de las iniciativas de salud pública demuestran ser absolutamente progresivas para los pueblos indígenas (véase la figura 32B). Asimismo, parte del uso intensivo del sistema público de salud por las poblaciones indígenas puede deberse a discriminación percibida de los proveedores privados de atención pública a la salud. De hecho, un estudio en México rural demostró que las mujeres indígenas recibían de los prestadores públicos de atención a la salud un servicio de mejor calidad que el recibido de los prestadores privados (Barber et al., 2007).

Pese a que el impacto total de las intervenciones fiscales de México es progresivo en términos

étnico-raciales y beneficia más a las personas que hablan lengua indígena en un esfuerzo por atacar los sesgos dobles, hay muchas políticas individuales que se podrían mejorar en sus objetivos o ajustar para promover mejor la igualdad étnico-racial en el país. Estas pueden incluir programas que apunten específicamente a las poblaciones indígenas en vez de programas cuyo objetivo sean los pobres, así como esfuerzos para mejorar el acceso a la educación terciaria y a la educación secundaria superior para los pueblos indígenas. Además de promover la igualdad étnico-racial en el corto plazo, incrementar el acceso a las oportunidades de educación también puede ayudar a reducir desigualdades étnico-raciales en el futuro. A pesar de tener potencial para algunas áreas de mejoramiento, el *Programa de Empleo Temporal* de México es un ejemplo importante de cómo las políticas de mercado laboral pueden ser diseñadas de una forma que no discrimine entre las poblaciones étnico-raciales que tienen mayor propensión a trabajar fuera del mercado laboral formal. Así, el diseño del PET que asiste a los trabajadores estacionales debe ser un modelo explorado por otros países en América Latina.

Capítulo

09

Uruguay

A diferencia de los demás países analizados en este informe, Uruguay cuenta con poblaciones indígenas y afrodescendientes relativamente pequeñas. De hecho, en el Censo de 2011 un 89.9 por ciento de la población nacional se identificó a sí misma como blanca con respecto a su origen racial primario, en comparación con apenas un 4.7 por ciento que se autoidentificó como afrodescendiente y un 2.4 por ciento que se autoidentificó como indígena (véase la tabla 8).²² Las encuestas uruguayas resultan interesantes, puesto que además de pedir a las personas que identifiquen su raza o etnia primaria, preguntan si las personas también se autoidentifican

como pertenecientes a otros grupos étnico-raciales. En consecuencia, a pesar de ser poca la población que se identifica a sí misma como afrodescendiente o indígena como su identidad primaria, una parte considerable de la población blanca se autoidentifica como de ascendencia indígena o afrodescendiente. Por lo tanto, si bien este análisis emplea la identidad racial primaria para no duplicar el conteo de individuos y mantener la comparabilidad con los otros análisis, es importante señalar que la población que se identifica como primariamente blanca reconoce tener también una herencia indígena y afrodescendiente.

Tabla 8. Composición étnico-racial de la población de Uruguay

	Encuestas de hogar (2009)		Censo (2011)	
	Origen múltiple	Origen racial primario	Origen múltiple	Origen racial primario
Afrodescendiente	9.3%	3.4%	8%	4.7%
Pueblos indígenas	5.1%	1.0%	5.0%	2.4%
Blanca	98.9%	95.5%	93.1%	89.9%
Otra	0.3%	0.1%	1.6%	2.9%
Total	113.6%	100.0%	107.7%	100.0%

Fuente: Censo de Población 2011, INE 2011; y Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

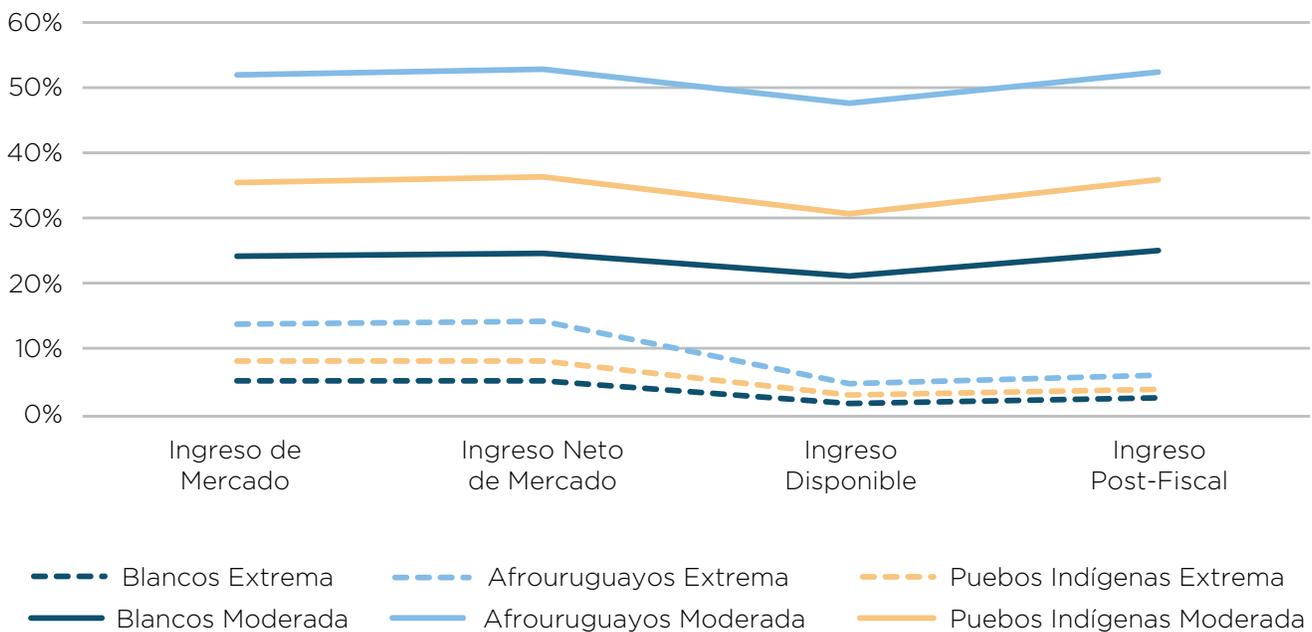
²² Los datos de encuesta de hogares utilizados en este análisis presentan niveles levemente más bajos de la población que se identifica a sí misma como indígena o afrodescendiente.

Uruguay se encuentra entre los países más equitativos en América Latina, con un índice de Gini de 0.416 en 2014 (Banco Mundial, 2016b). Igualmente está entre los países de América Latina con las más bajas tasas de pobreza (Banco Mundial, 2014). Sin embargo, hay estudios que han puesto de manifiesto desigualdades en varias áreas, incluyendo discriminación en el mercado laboral hacia la población afrodescendiente de Uruguay (Bucheli y Cabella, 2010; Bucheli y Porzecanski, 2011). En vista de esta información, es importante determinar si las intervenciones fiscales logran cerrar las brechas étnico-raciales ocasionadas por la discriminación y la falta de oportunidades.

En Uruguay es evidente que existen amplias diferencias en las tasas de pobreza medidas por ingreso de mercado nacional (véase la figura 33). Aunque hay una brecha importante entre las poblaciones indígenas y la población blanca, las tasas de pobreza que enfrentan los afrodescendientes son significativamente más elevadas. De hecho, los afrodescendientes tienen 2.15 veces más probabilidades de vivir en pobreza moderada a ingreso de mercado y 2.75 veces más probabilidades de vivir en pobreza extrema

que la población blanca, comparado con 1.46 veces y 1.57 veces para la población indígena, respectivamente. La tributación directa tiene poco impacto sobre estas grandes brechas étnico-raciales en términos de tasas de pobreza. Pero las transferencias directas son más problemáticas. Aun cuando las transferencias directas conducen a una impresionante reducción en las tasas de pobreza moderada y extrema, exacerbán las desigualdades étnico-raciales de manera tal que los afrodescendientes experimentan tasas de pobreza extrema 2.87 veces más elevadas que las de la población blanca, en términos de ingreso disponible, y las poblaciones indígenas experimentan tasas de pobreza extrema 1.82 veces más altas. Los impuestos indirectos aumentan la pobreza en todos los grupos étnico-raciales, aunque en el caso de la pobreza extrema lo hacen a niveles que son más bajos que los experimentados a ingreso de mercado. Sin embargo, las tasas de pobreza moderada a ingreso post-fiscal son más altas que a ingreso de mercado. Por otra parte, el impacto fiscal de los impuestos indirectos equipara las tasas de pobreza en los grupos étnico-raciales hacia una distribución menos diferenciada de tasas de pobreza.

Figura 33. Repercusión de la política fiscal sobre la pobreza en Uruguay, 2009

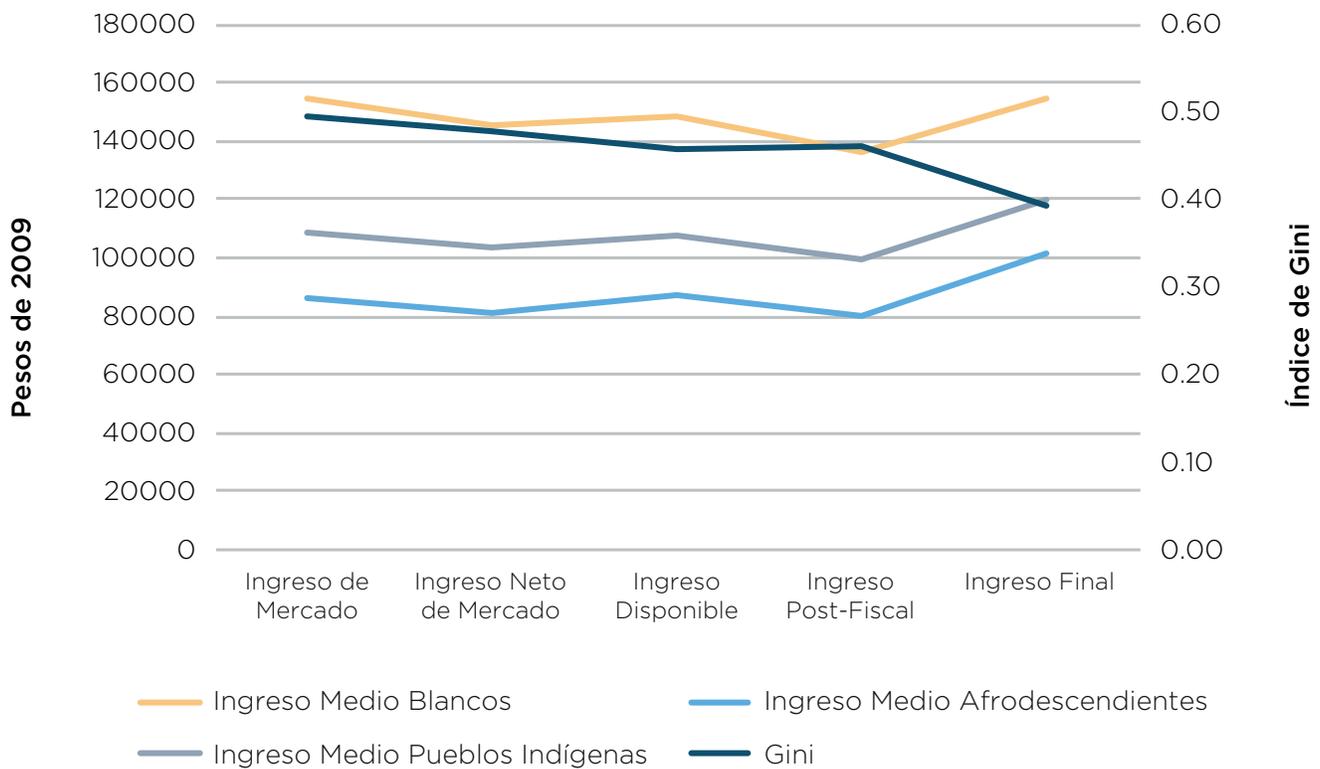


Fuente: Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Las intervenciones fiscales también ayudan a reducir la desigualdad general en Uruguay. El índice de Gini de 0.493 a ingreso de mercado, menor al de los demás países considerados en este informe, se reduce a 0.394 a ingreso final. De igual modo, cada grupo de intervenciones, a excepción de los impuestos indirectos, tiene un efecto igualador. Aunque los impuestos indirectos no igualan en forma general, es importante recordar que dichos impuestos sí igualaron las tasas de pobreza entre los grupos étnico-raciales. Las desigualdades étnico-raciales en tasas de ingreso nuevamente resaltan la marginación de los afrodescendientes en Uruguay, incluso en comparación con los pueblos indígenas de la nación. A ingreso de mercado, el ingreso medio

de los afrodescendientes es apenas un 55.8 por ciento del ingreso medio de la población blanca, mientras que los pueblos indígenas presentan un ingreso medio igual a 70.7 por ciento del de la población blanca. Sin embargo, cada conjunto de intervenciones fiscales equilibra los ingresos medios de los afrodescendientes y personas indígenas en comparación con la población blanca (véase la figura 34), sobre todo cuando se incluye la monetización de los servicios de educación y salud pública, la cual aumenta los ingresos medios de los afrodescendientes a un 65.7 por ciento del ingreso medio de la población blanca, y los ingresos medios de los pueblos indígenas hasta un 77.2 de los de la población blanca.

Figura 34. Repercusión de la política fiscal sobre los ingresos medios y la desigualdad en Uruguay, 2009



Fuente: Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

La convergencia de ingresos entre los grupos étnico-raciales también es evidente si consideramos el porcentaje de ingreso en manos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en comparación con el porcentaje que éstas representan en la población nacional (véase la figura 35). Aunque los porcentajes del ingreso

nacional de Uruguay en poder de las poblaciones indígenas y afrodescendientes siguen siendo significativamente menores que su porcentaje en población, en todos los conceptos de ingreso, es obvio que las intervenciones fiscales disminuyen las diferencias en el ingreso.

Figura 35. Repercusión de la política fiscal sobre los porcentajes de ingreso étnico-racial en Uruguay, 2009

Figura 35A. Población afrouruguaya y porcentajes de ingresos

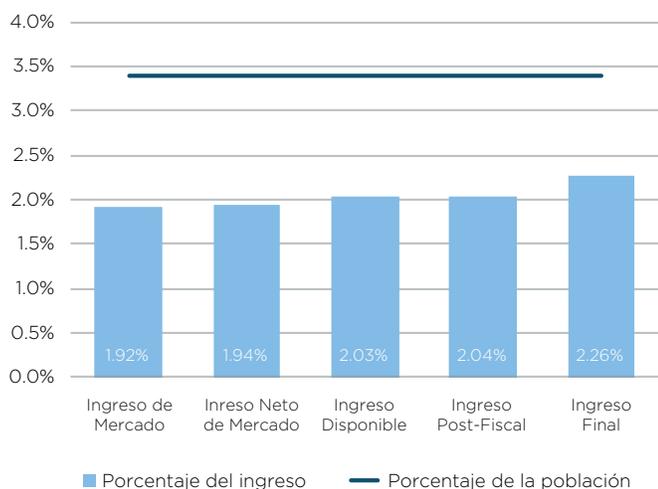
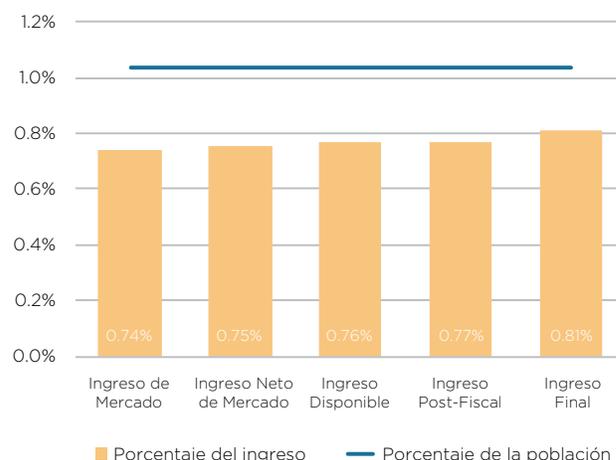


Figura 35B. Población indígena y porcentajes de ingresos



Fuente: Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

La disminución en las desigualdades se debe en parte al hecho de que casi todas las intervenciones fiscales de Uruguay son al menos relativamente progresivas en términos étnico-raciales (véase la figura 36A). Es importante señalar que la mayoría de las intervenciones son particularmente progresivas en esos términos para la población afrouruguaya. Asimismo, todos los grandes programas uruguayos de transferencias directas son absolutamente progresivos en materia étnico-racial (véase la figura 36B). Sin embargo, como se ha mencionado con anterioridad, gran parte de los programas de transferencias directas están dirigidos específicamente a los pobres de

la nación. Dadas las grandes diferencias en tasas de pobreza entre los grupos étnico-raciales, no sorprende que estos programas sean progresivos en términos étnico-raciales. Como se observó previamente, los impactos de las transferencias directas en realidad exacerbaban las diferencias en las tasas de pobreza en todos los grupos étnico-raciales, lo cual sugiere que aun cuando estos programas estén específicamente dirigidos hacia los pobres y sean progresivos en términos étnico-raciales, la población blanca en situación de pobreza se beneficia relativamente más que los indígenas y afrodescendientes de bajos recursos.

Figura 36. Progresividad del gasto fiscal y la tributación en Uruguay, 2009

Figura 36A. Gasto vs. ingreso de mercado (Progresividad relativa)

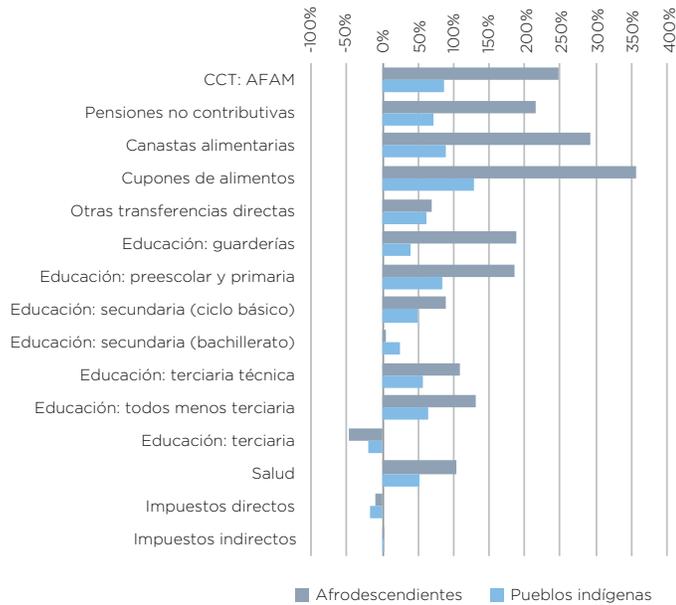


Figura 36B. Gasto vs. población (Progresividad absoluta)

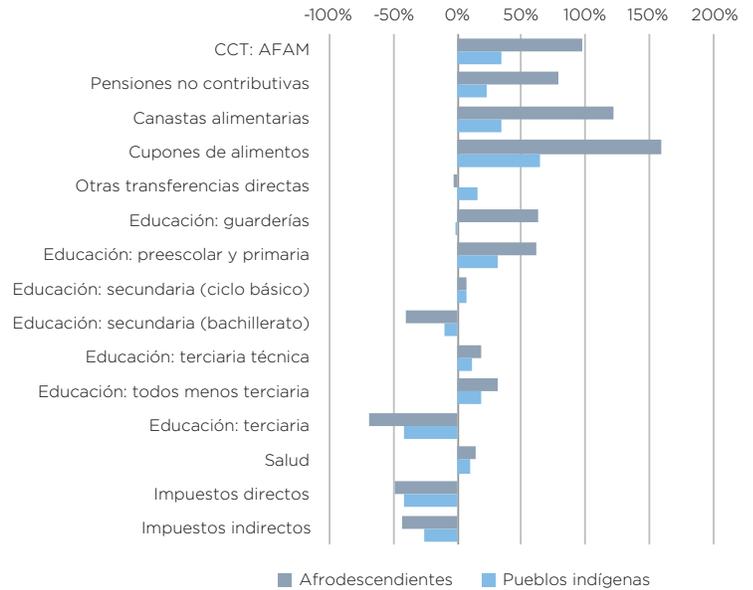


Figura: Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Los impuestos directos también son progresivos en materia étnico-racial, ya que igualan los ingresos entre los grupos étnico-raciales (véase la figura 36A). Sin embargo, las repercusiones de los impuestos indirectos son esencialmente neutras en términos étnico-raciales. No obstante, como se indicó anteriormente, el pago de impuestos indirectos iguala las tasas de pobreza en todas las poblaciones. Si bien ello implica una carga de impuesto indirecto más pesada para los pueblos indígenas y afrodescendientes en situación más acomodada, la determinación de si éste es un impacto positivo o negativo en términos étnico-raciales depende de las prioridades del gobierno.

Como se observó en uno de los capítulos anteriores, el gasto público en educación primaria y secundaria en Uruguay es absolutamente progresivo en términos étnico-raciales (véase la figura 36B), mientras que la monetización de la educación terciaria es regresiva (véase la figura 36A). Sin embargo, cuando desagregamos los

diferentes tipos del gasto en educación secundaria, es evidente que existen grandes diferencias en cuanto a progresividad étnico-racial. Mientras que todas las formas de educación secundaria son al menos relativamente progresivas en términos étnico-raciales (véase la figura 36A), la educación preparatoria para la terciaria (bachillerato) no es absolutamente progresiva. El bajo nivel de progresividad evidente en este tipo de educación secundaria pone de relieve una de las razones por las cuales la educación pública terciaria es regresiva en materia étnico-racial. La regresividad de la educación terciaria posiblemente sea exacerbada por bajos niveles de inscripción en la escuela secundaria entre pueblos indígenas y afrodescendientes, así como por el gran número de la población blanca que asiste a una institución de secundaria privada.

Aunque los gastos sociales del gobierno en Uruguay son progresivos en términos étnico-raciales, ello se debe en gran medida a las amplias

diferencias en tasas de pobreza entre los grupos étnico-raciales, más que a la implementación de intervenciones de políticas específicas que suministren apoyo financiero a las poblaciones indígenas y de afrodescendientes de la nación. La creación de programas que busquen resolver la exclusión multidimensional que enfrentan las poblaciones indígenas y afrodescendientes de Uruguay es necesaria para mejorar la igualdad étnico-racial en el país. Si el gobierno uruguayo busca promover la inclusión étnico-racial en la sociedad, es fundamental que incremente el número de oportunidades laborales y educativas para pueblos indígenas y afrodescendientes, lo cual se puede llevar a cabo a través de diferentes tipos de intervenciones, incluyendo aumentar la calidad de la educación terciaria preparatoria, así como el número de alumnos de pueblos indígenas y afrodescendientes inscritos en estos programas. Ello tiene el potencial de incrementar la participación de estudiantes de pueblos indígenas y afrodescendientes inscritos en educación terciaria, estimulando así la progresividad étnico-racial de estos gastos. Aunque las desigualdades étnico-raciales representan en una parte más reducida de la desigualdad total en Uruguay que en los otros países considerados en este informe, Uruguay aún tiene mucho por hacer en la promoción de la igualdad étnico-racial.

Capítulo 10

Conclusiones e implicaciones para las políticas públicas

Aunque muchas de las intervenciones fiscales aplicadas en Bolivia, Brasil, Guatemala, México y Uruguay son progresivas en términos étnico-raciales, las desigualdades por causa de la identidad étnico-racial del individuo siguen siendo grandes en todos estos países. La suma de los impactos fiscales en cada uno de los cinco países examinados en este informe equilibra los ingresos y oportunidades entre los grupos étnico-raciales, pero la magnitud de estos impactos es mínima en todos los países considerados, y las desigualdades en términos de proporciones de ingreso y niveles de pobreza continúan siendo amplias entre dichos grupos. En vista de que estudios recientes han demostrado que las desigualdades raciales pueden llevar a un desarrollo económico más lento (Alesina et al., 2012), los gobiernos deben enfocarse en promover el bienestar de los pueblos indígenas y afrodescendientes en sus respectivos países.

Gran parte de la progresividad étnico-racial de las intervenciones fiscales en los cinco países considerados proviene de programas de transferencias directas de dinero en efectivo y de la monetización de los servicios de salud y educación pública. Si bien es importante que esto continúe, la progresividad de estas intervenciones fiscales oculta los retos que enfrentan los pueblos indígenas y afrodescendientes. La elevada progresividad étnico-racial de los programas de transferencias directas de efectivo y en particular del programa emblemático de transferencias condicionadas de efectivo de cada país, no se debe a esfuerzos específicos del gobierno por eliminar las desigualdades étnico-

raciales en estos países, sino más bien a los altos niveles de pobreza experimentados por pueblos indígenas y afrodescendientes, en comparación con la población blanca o no indígena. De hecho, muchos de los programas examinados reducen la pobreza relativamente más entre los blancos y los no indígenas pobres que entre los indígenas o afrodescendientes de escasos recursos. Aunque la reducción de la pobreza en puntos porcentuales totales entre indígenas y afrodescendientes puede ser mayor que para la población blanca, persisten las tasas de pobreza significativamente elevadas, y a menudo la proporción de los pobres que se autoidentifican como indígenas o afrodescendientes realmente aumenta como resultado de las intervenciones fiscales. Ello sugiere que, aunque estos programas sean imparciales en teoría y que la vasta mayoría de los beneficiarios puedan ser indígenas o afrodescendientes, en la práctica existe en la provisión de estos programas un grado de posible parcialización. Si los gobiernos de la región desean eliminar la división étnico-racial, será necesario ajustar los mecanismos de selección de objetivos, de manera que se garantice que las poblaciones indígenas y afrodescendientes de escasos recursos no tengan menos probabilidades de recibir beneficios que sus contrapartes blancas o no indígenas en situación de pobreza.

La progresividad de los programas de pensiones varía en todos los países analizados, pero trae a la luz un tema importante. Varios de los programas de pensiones tomados en cuenta en este análisis son progresivos en términos étnico-raciales. No obstante, sus repercusiones parecen beneficiar

relativamente más a la población blanca pobre que a los pueblos indígenas y afrodescendientes en situación de pobreza. Es posible que ello se deba a las diferencias en las tasas de informalidad del mercado laboral entre los grupos étnico-raciales. El reto de dirigir las redes de seguridad social hacia las poblaciones con mayores niveles de informalidad en el mercado laboral no es solo evidente con respecto a los programas de pensiones sino también dentro de los programas de la red de seguridad social destinados a los trabajadores. Una excepción importante en este sentido es el *Programa de Empleo Temporal* (PET) de México, el cual provee asistencia a las personas que con trabajos estacionales. El diseño del PET permite reducciones más efectivas en la desigualdad étnico-racial, ya que los pueblos indígenas de México tienden a estar empleados en mayor medida en trabajos de estación que los mexicanos no indígenas. Aunque el diseño de los mecanismos de selección de objetivos de las protecciones de pensiones y trabajo es imparcial, la discriminación en la fuerza laboral puede jugar un papel importante en la progresividad étnico-racial de los programas diseñados para apoyar a las personas mayores y desempleadas.

La progresividad étnico-racial de los servicios de salud y educación pública beneficia tanto a la sociedad como a las poblaciones indígenas y afrodescendientes. Sin embargo, la progresividad étnico-racial general de estas intervenciones se debe, al menos parcialmente, al hecho de que las personas con mayores ingresos deciden no optar por los servicios suministrados por el sector público y favorecer a los prestadores privados. Nuevamente, aunque la prestación de estos servicios beneficie a los pueblos indígenas y afrodescendientes, las dudas acerca de la calidad de los servicios públicos pueden conducir a futuras desigualdades. Esto es quizás más notorio en el caso del gasto público en educación. Si bien el gasto público en educación distinta a la terciaria es absolutamente progresivo en términos étnico-raciales en todos los países analizados excepto en Brasil, el gasto público en universidades es regresivo en materia étnico-racial. En Brasil, los esfuerzos por implementar políticas de acción afirmativa en las universidades públicas se remontan a principios de 2000 y resaltan cómo la selección de objetivos étnico-raciales puede mejorar la progresividad del gasto en educación superior. Por otra parte, los datos de Brasil analizados en este informe son de fecha anterior a la aplicación de las políticas de acción afirmativa federalmente obligatorias en

las universidades federales, que probablemente incrementen aún más la modesta progresividad de este gasto.

Estos ejemplos resaltan que, si los gobiernos buscan promover la igualdad étnico-racial dentro de sus fronteras, es necesario hacer más que proporcionarles imparcialidad a los mecanismos de selección de objetivos de las intervenciones fiscales. Si bien las intervenciones imparciales benefician a los pueblos indígenas y afrodescendientes, otros factores desempeñan un papel importante en la determinación de la progresividad étnico-racial y del grado en que las intervenciones cierran las brechas étnico-raciales. Estos factores pueden incluir el acceso a servicios, los niveles de formalidad dentro del mercado laboral, la discriminación dentro del mercado laboral y las barreras de idioma. Por lo tanto, los gobiernos deberían poner en práctica programas con mecanismos de selección fundamentados tanto en el ingreso como en la raza, lo que les permitiría garantizar que los posibles beneficiarios de las distintas intervenciones fiscales y servicios públicos no sean excluidos debido a factores que estén fuera de su control.

Promover la igualdad étnico-racial es una acción importante que los gobiernos deberían emprender y que beneficiaría a la sociedad en general. Al crear intervenciones fiscales específicamente dirigidas a segmentos marginados de la sociedad, los gobiernos pueden fomentar la igualdad étnico-racial y promover el crecimiento económico para todo el país. Aunque la política fiscal es solo una herramienta que se puede aprovechar para promover la igualdad étnico-racial, ésta puede ejercer, como lo destaca este informe, un impacto importante sobre la desigualdad étnico-racial y ese impacto podría ser incluso mayor con mejores mecanismos de asignación de objetivos y con la eliminación de barreras para los pueblos indígenas y afrodescendientes dentro de programas diseñados para ser imparciales. A pesar de ser solo un primer paso hacia la promoción de la igualdad étnico-racial, la política fiscal puede ser una herramienta efectiva en la lucha contra las desigualdades evidentes en la sociedad.

Bibliografía

Alesina, A., I. Stelios Michalopoulos y E. Papaioannou. 2012. "Ethnic Inequality." NBER Working Paper No. 18512.

Aranda, R. y J. Scott. 2016. "Fiscal Incidence by Race and Ethnicity: Master work-book for Mexico," elaborado por el Proyecto para el Compromiso con la Equidad para el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa para Mejorar las Estadísticas de Raza y Etnicidad para el Análisis y Formulación de Políticas.

Azevedo, V. y C. Bouillon. 2009. "Social Mobility in Latin America: A Review of Existing Evidence." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Mundial. 2014. "Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean". Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2016a. *Latin American and Caribbean Equity Lab*. Disponible en Internet: <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/overview>.

Banco Mundial 2016b. *World Development Indicators*. Disponible en Internet: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Barber, S.L., S.M. Bertozzi y P.J. Gertler. 2007. "Variations in Prenatal Care Quality For the Rural Poor in Mexico." *Health Affairs*, 26, no. 3: pp. 310-323.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. "Counting Bolivia's Indigenous Peoples." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2015. "Development with Identity: Indigenous Peoples and the Inter-American Development Bank". Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bucheli, M. y R. Porzecansky. 2011. "Racial Inequality in the Uruguayan Labor Market: An Analysis of Wage Differentials Between Afro-descendants and Whites." *Latin American Politics and Society Volume 53, Issue 2*, pp. 113-150.

Bucheli, M. y W. Cabella. 2010. "El perfil demográfico y socioeconómico de la población uruguaya según su ascendencia racial." *Notas de Población*, 91, Santiago de Chile.

Bucheli, M., N. Lustig, M. Rossi y F. Amábile. 2013. "Fiscal Incidence by Race and Ethnicity: Master work-book for Uruguay," elaborado por el Proyecto para el Compromiso con la Equidad para el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa para Mejorar las Estadísticas de Raza y Etnicidad para el Análisis y Formulación de Políticas.

Cabrera, M., E. Coyoy y H.E. Morán. 2013. "Fiscal Incidence by Race and Ethnicity: Master work-book for Guatemala," elaborado por el Proyecto para el Compromiso con la Equidad para el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa para Mejorar las Estadísticas de Raza y Etnicidad para el Análisis y Formulación de Políticas.

Cabrera, M., N. Lustig y H. Morán. 2014. "Fiscal Policy and the Ethnic Divide in Guatemala," CEQ Documento de Trabajo No. 20, Centro para Políticas e Investigación Interamericanas y Departamento de Economía de la Universidad de Tulane y Dialogo Americano.

Cord, L., L. Lucchetti, C. Rodríguez Castelán y A. Ratzlaff. 2013. "Prosperity and Poverty in Latin America and the Caribbean" VoxEu.org. <http://www.voxeu.org/article/prosperity-and-poverty-latin-america-and-caribbean>.

De Ferranti, D., G.E. Perry, F. Ferreira y M. Walton. 2004. "Inequality in Latin America: Breaking with History?" Washington, DC: Banco Mundial.

Dollar, D., T. Kleineberg y A. Kraay. 2014. "Growth, inequality, and social welfare: Cross-country evidence" VoxEu.org. <http://voxeu.org/article/growth-inequality-and-social-welfare>.

Easterly, W. y R. Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, pp. 1203-1250.

Economist. 2015. "Helping the Poorest of the Poor." <https://www.economist.com/international/2015/01/13/helping-the-poorest-of-the-poor>.

Folha de São Paulo. 2013. *Ranking Universitário Folha*. São Paulo, Brazil. Last accessed March 16, 2015. <http://ruf.folha.uol.com.br/2013/rankinguniversitariofolha/>

Gandelman, N., H. Ñopo y L. Ripani. 2011. "Traditional Excluding Forces: A Review of the Quantitative Literature on the Economic Situation of Indigenous Peoples, Afro-descendants, and People Living with Disabilities." *Latin American Politics and Society*, Vol.53(4), pp.147-179.

Hall, G. y H. Patrinos (editores). 2006. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America. 1994-2004*. Palgrave Macmillan.

Higgins, S. y C. Pereira. 2013. "Fiscal Incidence by Race and Ethnicity: Master work-book for Brazil," elaborado por el Proyecto para el Compromiso con la Equidad para el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa para Mejorar las Estadísticas de Raza y Etnicidad para el Análisis y Formulación de Políticas.

J.A., J.N.W. Dachs, y A. Bambas. 2001. "Health Disparities in Latin America and the Caribbean: The Role of Social and Economic Determinants." *Equity and Health: Views from the Pan American Sanitary Bureau* (8): pp. 22-49. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.

Lustig, N. 2015. "Fiscal Policy and Ethno-Racial Inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay: CEQ-IDB Incidence of Taxes and Social Spending by Ethnicity and Race." Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Proyecto de Compromiso con la Equidad.

Lustig, N. and S. Higgins. 2013. "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook." *CEQ Documento de Trabajo No. 1*, July 2011; revisado Enero 2013. New Orleans, LA.

Lustig, N. y L. Lopez-Calva. 2010. "Declining Latin American Inequality: Market forces or State Action?" VoxEu.org. <http://www.voxeu.org/article/declining-latin-american-inequality-market-forces-or-state-action>.

Lustig, N., C. Pessino, G. Gray Molina, W. Jiménez, V. Paz Arauco, E. Yáñez, C. Pereira y S. Higgins. 2011. "Fiscal Policy and Income Redistribution in Latin America: Challenging the Conventional Wisdom". Tulane University Economics Working Paper, New Orleans, LA.

Morrison, J. 2016. "African Descendant Youth in Latin America University to Work: Opportunities Matter." Washington, DC: Diálogo Interamericano. Disponible en Internet: <http://www.thedialogue.org/blogs/2016/07/african-descendant-youth-in-latin-america-university-to-work-opportunities-matter/>

Munyo, I. y E. Talvi. 2013. "Are the golden years for Latin America over?" VoxEu.org. <http://www.voxeu.org/article/cooling-latin-america>.

Nickel, J.W. 2002. "Discrimination and Morally Relevant Characteristics," *The Affirmative Action Debate*, ed. Steven M. Cahn. Routledge: New York, NY, pp. 3-4.

Ñopo, H. 2012. *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo.

OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos). 2015. *OECD Social and Welfare Statistics. OECD Statistics*. Último acceso Marzo 31, 2015. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-social-and-welfare-statistics_socwel-data-en.

Ostry, J.D., A. Berg, y C. Tsangarides. 2014. "Redistribution, inequality, and sustainable growth: Reconsidering the evidence" VoxEu.org. <http://www.voxeu.org/article/redistribution-inequality-and-sustainable-growth>.

Paz Arauco, V., G. Gray Molina, W. Jiménez Pozo y E. Yáñez Aguilar. 2013. "Fiscal Incidence by Race and Ethnicity: Master work-book for Bolivia," elaborado por el Proyecto para el Compromiso con la Equidad para el Banco Interamericano de Desarrollo, Programa para Mejorar las Estadísticas de Raza y Etnicidad para el Análisis y Formulación de Políticas.

PERLA (Project on Ethnicity and Race in Latin America). 2013. "Table: Afrodescendant and Indigenous Population in Latin America by Country." Princeton, NJ: Princeton University. <https://perla.princeton.edu/table-afro-descendant-andindigenous-population-in-latin-america>

america-by-country/.

Perreira, K.M., y E.E. Telles. 2014. "The Color of Health: Skin Color, ethnoracial classification, and discrimination in the health of Latin Americans." *Social Science and Medicine* 116: pp. 241-250.

Planas, M.E., P.J. García, M. Bustelo, C. Cárcamo, H. Ñopo, S. Martínez, M.F. Merino y A. Morrison. 2014. "Using standardized simulated patients to measure ethnic disparities in family planning services in Peru: Study protocol and pre-trial procedures of a crossover randomized trial." *IDB Technical Note no. IDB-TN-640*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

QS. 2014. *QS University Rankings: Latin America 2014*. Último acceso: Marzo 17, 2015. [http://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2014#sorting=rank+region="+country="+faculty="+stars=false+search](http://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2014#sorting=rank+region=)

Rawlings, L.B. and G.M. Rubio. 2003. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America." Policy Research Working Paper No. 3119. Washington, DC: Banco Mundial.

Tanzi, V. 2013. "Tax Reform in Latin America: A Long-Term Assessment." *Compromiso con la Equidad*, Documento de Trabajo no. 15.

Anexos

Anexo 1. | Resumen de tasas de pobreza

	Ingreso de mercado	Ingreso de mercado neto	Ingreso disponible	Ingreso post-fiscal
Pobreza Extrema Nacional				
Bolivia	...	23.8%	21.4%	24.4%
Pueblos indígenas	...	31.5%	28.3%	31.3%
No-Indígenas	...	14.7%	13.4%	16.3%
Brasil	10.0%	10.3%	6.3%	9.8%
Blancos	5.2%	5.4%	3.1%	5.0%
Afrodescendientes	14.6%	15.0%	9.3%	14.4%
Pueblos indígenas	12.3%	12.7%	7.1%	12.0%
Guatemala	31.2%	31.4%	29.9%	31.3%
Pueblos indígenas	46.6%	46.8%	44.0%	45.8%
No-Indígenas	20.6%	20.9%	20.2%	21.3%
México	19.7%	19.9%	17.6%	18.5%
Indígenas por idioma	56.1%	56.1%	50.1%	50.9%
Indígenas autoID	33.6%	33.9%	30.3%	31.0%
No-Indígenas	14.7%	14.9%	13.1%	14.0%
Uruguay	5.5%	5.5%	1.7%	2.8%
Blancos	5.1%	5.2%	1.6%	2.7%
Afrodescendientes	14.1%	14.2%	4.7%	6.2%
Pueblos indígenas	8.1%	8.1%	3.0%	3.8%

Pobreza Moderada Nacional					
Bolivia		...	46.7%	45.4%	49.6%
	Pueblos indígenas	...	54.6%	53.1%	57.0%
	No-Indígenas	...	37.4%	36.2%	40.9%
Brasil		23.9%	25.0%	20.9%	28.3%
	Blancos	14.2%	15.1%	12.2%	17.4%
	Afrodescendiente	33.1%	34.4%	29.1%	38.5%
	Pueblos indígenas	30.5%	31.5%	26.3%	39.8%
Guatemala		59.2%	59.5%	58.9%	60.5%
	Pueblos indígenas	79.3%	79.6%	78.8%	79.6%
	No-Indígenas	45.3%	45.7%	45.3%	47.3%
México		48.9%	50.0%	48.4%	49.6%
	Indígenas por idioma	80.1%	80.7%	78.2%	78.9%
	Indígenas autoID	62.8%	63.9%	62.3%	63.0%
	No-Indígenas	44.0%	45.0%	43.4%	44.8%
Uruguay		25.3%	25.8%	22.3%	26.0%
	Blancos	24.2%	24.8%	21.3%	25.0%
	Afrodescendientes	52.1%	52.9%	47.5%	52.6%
	Pueblos indígenas	35.4%	36.3%	30.8%	35.9%

Fuente: El auto, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Note: Las líneas de pobreza extrema utilizadas en este análisis se correlacionan con las líneas de pobreza extrema utilizadas por el gobierno o por un experto líder del país en el cálculo de la pobreza. En algunos casos, éstas varían por región o municipio. Se establecen en \$3.05 para áreas urbanas y \$2.31 diarios, USD PPA 2005, para áreas rurales en Bolivia, entre \$1.18 y \$2.18 diarios, USD PPA 2005 en Brasil, \$2.03 diarios, USD PPA 2005, en Guatemala, entre \$5.64 y \$7.94 diarios, USD PPA 2005, en México y a \$3.35 diarios, USD PPA 2005 en Uruguay. Las líneas de pobreza moderada se establecen en \$5.80 para áreas urbanas y \$4.06 diarios, USD PPA 2005, en Bolivia para áreas rurales, entre \$2.35 y \$4.37 diarios, USD PPA 2005, en Brasil, \$3.71 diarios, USD PPA 2005, en Guatemala, entre \$10.51 y \$16.43 diarios, USD PPA 2005, en México y a \$7.70 diarios, USD PPA 2005, en Uruguay.

Anexo 2. | Resumen de indicadores de desigualdad

	Ingreso de mercado	Ingreso de mercado neto	Ingreso disponible	Ingreso post-fiscal	Ingreso final
Índice de Gini					
Bolivia	...	0.503	0.493	0.503	0.446
Brasil	0.579	0.565	0.544	0.546	0.439
Guatemala	0.551	0.550	0.546	0.551	0.527
México	0.542	0.527	0.517	0.516	0.465
Uruguay	0.493	0.478	0.457	0.462	0.394
Índice de Theil					
Bolivia	...	0.4969	0.4777	0.499	0.3967
Brasil	0.674	0.630	0.588	0.590	0.401
Guatemala	0.692	0.691	0.682	0.701	0.645
México	0.604	0.558	0.538	0.535	0.439
Uruguay	0.456	0.422	0.389	0.399	0.299
Porcentaje de desigualdad debido a raza o etnicidad					
Bolivia	...	4.9%	4.8%	4.4%	4.4%
Brasil	9.1%	9.3%	9.2%		
Guatemala	8.5%	8.4%	8.3%	8.0%	8.1%
México	3.6%	3.6%	3.5%	3.3%	3.2%
Uruguay	1.0%	1.0%	1.0%	0.9%	0.9%

Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Anexo 3. Resumen de proporciones de ingreso y población

	Población	Ingreso de mercado	Ingreso de mercado neto	Ingreso disponible	Ingreso post-fiscal	Ingreso final
Bolivia						
Pueblos indígenas	54.2%	...	43.3%	43.6%	43.6%	44.8%
No-Indígenas	45.8%	...	56.7%	56.4%	56.4%	55.2%
Brasil						
Blancos	48.0%	64.9%	64.4%	63.9%	63.9%	60.6%
Afrodescendientes	50.8%	33.5%	33.9%	34.6%	34.6%	37.9%
Pueblos indígenas	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Guatemala						
Pueblos indígenas	40.7%	24.4%	24.5%	24.7%	24.8%	25.3%
No-Indígenas	59.3%	75.6%	75.5%	75.3%	75.2%	74.7%
México						
Indígenas por idioma	6.9%	2.5%	2.6%	2.8%	2.8%	3.2%
Indígenas autoID	26.3%	17.5%	17.9%	18.2%	18.4%	19.2%
No-Indígenas	73.7%	82.5%	82.1%	81.8%	81.6%	80.8%
Uruguay						
Blancos	95.5%	97.2%	97.2%	97.1%	97.1%	96.8%
Afrodescendientes	3.4%	1.9%	1.9%	2.0%	2.0%	2.3%
Pueblos indígenas	1.0%	0.7%	0.8%	0.8%	0.8%	0.8%

Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Anexo 4. | Edades escogidas para educación

	Preescolar	Primaria	Secundaria	Terciaria
Bolivia	4 a 5	6 a 13	14 a 17	18 a 22
Brasil	3 a 6	7 a 14	15 a 18	18 a 23
Guatemala	4 a 6	7 a 12	13 a 17	18 a 25
México	4 a 5	6 a 11	12 a 15	15 a 23
Uruguay	Menos de 4	4 a 11	12 a 17	18 a 24

Fuente: El autor, con base en Bolivia (2009): Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID; Brasil (2009): Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID; Guatemala (2010/2011): Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID; Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID; Uruguay (2009): Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.

Anexo 5. | Bolivia: Proporción de intervenciones fiscales

	Pueblos indígenas	No-Indígenas
Población	54.2%	45.8%
Ingreso de mercado neto	43.3%	56.7%
Bono Juana Azurduy	74.6%	25.4%
Bono Juancito Pinto	60.2%	39.8%
Desayuno escolar	59.2%	40.8%
Renta Benemérito	44.8%	55.2%
Renta Dignidad	61.1%	38.7%
Pensiones	35.6%	61.7%
Impuestos indirectos	43.5%	56.3%
Educación: Yo sí puedo	76.5%	23.5%
Educación: preescolar	59.8%	40.2%
Educación: primaria	60.2%	39.8%
Educación: secundaria	58.5%	41.5%
Educación: todo salvo terciaria y PAN	60.1%	39.9%
Educación: terciaria	40.1%	59.9%
Educación: PAN	60.5%	39.5%
Gasto total en educación	52.1%	47.9%
Fondos para salud	47.3%	52.7%
Sistema público de salud	56.8%	43.2%
Total salud	55.2%	44.8%

Fuente: Paz-Arauco et al., 2013 CEQ-BID.

Anexo 6. | Brasil: Proporción de intervenciones fiscales

	Afrodescendientes	Pueblos indígenas	Blancos
Población	50.8%	0.4%	48.0%
Ingreso de mercado	33.5%	0.3%	64.9%
Impuestos directos	26.8%	0.3%	71.4%
Bolsa Familia	72.3%	0.5%	26.6%
BPC	62.3%	0.3%	36.9%
Desempleo	48.9%	0.2%	50.5%
Becas	27.4%	0.1%	72.2%
Pensiones especiales	34.7%	0.2%	64.5%
Otras transferencias	47.6%	0.2%	51.9%
Pensiones contributivas	33.2%	0.2%	65.4%
Subsidios indirectos	62.4%	0.4%	36.5%
Impuestos indirectos	34.8%	0.3%	63.6%
Educación: primera infancia	57.8%	0.4%	41.5%
Educación: primaria	59.7%	0.4%	39.5%
Educación: secundaria	58.9%	0.4%	40.1%
Educación: no terciaria	59.3%	0.4%	39.8%
Educación: terciaria	37.6%	0.1%	58.9%
Total educación	55.1%	0.3%	43.5%
Salud	52.3%	0.5%	46.9%

Fuente: Higgins y Pereira, 2013 CEQ-BID.

Anexo 7. | Guatemala: Proporción de intervenciones fiscales

	Pueblos indígenas	No-Indígenas
Población	40.7%	59.3%
Ingreso de mercado	24.4%	75.6%
Impuestos directos	7.7%	92.3%
CCT	76.0%	24.0%
Pensión no contributiva	38.0%	62.0%
Pensiones contributivas	4.9%	95.1%
Impuestos indirectos	22.0%	78.0%
Extenciones tributarias	30.6%	69.4%
Subsidio al transporte	12.5%	87.5%
Subsidio a la electricidad	29.1%	70.9%
Educación: preescolar	39.5%	60.5%
Educación: primaria	48.6%	51.4%
Educación: secundaria	38.7%	61.3%
Educación: todas menos terciaria	44.2%	55.8%
Educación: terciaria	13.9%	86.1%
Gasto total en educación	40.4%	59.6%
Salud	27.4%	72.6%

Fuente: Cabrera y Morán, 2013 CEQ-BID.

Anexo 8. | México: Proporción de intervenciones fiscales

	Indígenas (por autoidentificación)	Indígenas (Idioma)	No-Indígenas
Población	26.3%	6.9%	73.7%
Ingreso de mercado	17.5%	2.5%	82.5%
Becas	26.2%	1.7%	73.8%
Oportunidades	46.1%	22.0%	53.9%
Procampo	31.6%	17.3%	68.4%
PAL	47.6%	9.1%	52.4%
PET	56.4%	9.0%	43.6%
Subsidio de empleo	18.9%	1.9%	81.1%
Otras transferencias	37.7%	23.0%	62.3%
Pensión no contributiva: 70 y más	34.9%	13.5%	65.1%
Pensión no contributiva: otras pensiones sin DF	28.4%	15.2%	71.6%
Pensión no contributiva: otras pensiones del DF	7.3%	0.0%	92.7%
Impuestos directos	8.4%	0.8%	91.6%
Subsidio eléctrico	37.9%	7.9%	62.1%
Subsidio de gas	13.1%	1.1%	86.9%
Subsidio de gas LP	20.5%	2.3%	79.5%
Subsidio de transporte	26.4%	4.5%	73.6%
Todos los subsidios indirectos	24.1%	4.0%	75.9%
Impuestos indirectos, IVA	17.4%	2.5%	82.6%
Impuestos indirectos, IEPS	16.6%	2.3%	83.4%
Todos los impuestos indirectos	17.3%	2.5%	82.7%
Salud, en especie: IMSS	17.3%	1.4%	82.7%
Salud, en especie: ISSSTE	22.0%	4.2%	78.0%
Salud, en especie: IMSS-Oportunidades	47.6%	24.3%	52.4%
Salud, en especie: PEMEX	19.5%	3.8%	80.5%
Salud, en especie: SSA	36.3%	12.1%	63.7%
Salud, en especie: Seguro Popular	35.3%	11.2%	64.7%
Toda la salud	26.5%	6.7%	73.5%

Educación, en especie: preescolar	34.1%	9.3%	65.9%
Educación, en especie: primaria	30.9%	8.5%	69.1%
Educación, en especie: secundaria inferior	29.1%	7.8%	70.9%
Educación, en especie: secundaria superior	24.1%	4.8%	75.9%
Educación, en especie: terciaria	17.7%	2.2%	82.3%
Toda la educación	26.9%	6.5%	73.1%

Fuente: Aranda y Scott, 2016 CEQ-BID.

Anexo 9. | Uruguay: Proporción de intervenciones fiscales

	Afrodescendientes	Pueblos indígenas	Blancos
Población	3.4%	1.0%	95.5%
Ingreso de mercado	1.9%	0.7%	97.2%
Impuestos directos	1.7%	0.6%	97.6%
CCT emblemático: AFAM	6.7%	1.4%	91.9%
Cestas alimentarias	7.5%	1.4%	91.1%
Cupones alimentarios	8.8%	1.7%	89.5%
Otras transferencias directas	3.3%	1.2%	95.4%
Pensiones no contributivas	6.1%	1.3%	92.6%
Impuestos indirectos	1.9%	0.8%	97.2%
Educación: guardería	5.5%	1.0%	93.4%
Educación: preescolar y primaria	5.5%	1.4%	93.1%
Educación: secundaria (bachillerato)	2.0%	0.9%	97.0%
Educación: secundaria (ciclo básico)	3.6%	1.1%	95.2%
Educación: secundaria técnica	4.0%	1.2%	94.8%
Educación: todo excepto la terciaria	4.4%	1.2%	94.3%
Educación: terciaria	1.0%	0.6%	98.3%
Salud	3.9%	1.1%	94.9%

Fuente: Bucheli, Rossi y Amábile, 2013 CEQ-BID.