

Capítulo III

AMÉRICA LATINA Y SUS MARCAS DISTINTIVAS EN EL DESARROLLO ESTATAL

LA DEBILIDAD DE LOS ESTADOS NACIONALES

América Latina construyó a lo largo de su historia neocolonial hasta la crisis de 1929 Estados que sólo pueden ser tipificados como débiles o, en la terminología que aquí propuse, como superficiales. Si por Estado se entiende la capacidad del poder central de operar sobre los sistemas de extracción y distribución de riquezas nacionales, nuestros Estados han sido superficiales. También es superficial el Estado nacional si por tal se entiende la capacidad de ser soberano frente a las presiones internacionales, provengan estas de otros países, de instituciones transnacionales (iglesia, agencias internacionales de financiamiento, naciones centrales) y/o de mercados internacionales. Finalmente, la debilidad del Estado se manifestaba también en la limitada capacidad de estos para constituirse en agentes que monopolizaban la coacción estatal, como ocurrió en Europa a partir de la consolidación de los Estados-nación en el siglo XIX (Tilly, 1990). También se inauguró la incorporación tardía y asincrónica de los sectores populares a partir del proceso de modernización y urbanización de las sociedades durante las primeras décadas del siglo XX (Collier y Collier, 1991; Huber et al., 1997).

La crisis de 1929 y el desarrollo de la llamada industrialización sustitutiva de importaciones permitieron un período de construcción estatal más robusto, el cual sin embargo presentaba también marcadas debilidades (ineficiencia estatal, dependencia externa, sectores exporta-

dores de baja productividad) que se harían evidentes hacia finales de los años setenta y darían paso a un impulso destructor de los débiles pero al menos existentes Estados sociales, Estados reguladores y Estados empresarios que la región conoció entre 1930 y 1980, durante el período de surgimiento y auge de los MSI.

EL ESTADO CAPTURADO Y EL ESTADO DESMANTELADO

Un modo peculiar de política keynesiana se expresó en buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y 1970-1980, con marcadas diferencias nacionales. Nos referimos al MSI, articulado teóricamente en el paradigma cepalino y en los aportes de Raúl Prebisch (1950). En dicho modelo, el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el propio Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente vía empresas públicas y también operó como proveedor de capital para obras básicas de infraestructura económica y social.

Dicho modelo permitió, en determinado contexto histórico, un importante proceso de modernización social y económica. Efectivamente, la estrategia de desarrollo seguida por estos países durante este período responde a una fuerte contracción de los mercados mundiales durante el período interbélico, que indujo a la producción doméstica por parte de los países latinoamericanos. Lo hizo, sin embargo, con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios de dicho desarrollo. En especial en lo que refiere a las políticas de bienestar, estas presentaron un desarrollo limitado, fuertemente orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial o única para los sectores integrados al mercado de empleo formal. Los trabajadores rurales, el empleo doméstico y aquellos sectores de los mercados informales y secundarios se vieron excluidos de estos sistemas de protección. Sumado a ello, los sectores efectivamente protegidos en estos modelos presentaron claras pautas de estratificación en el acceso, rango de cobertura de riesgos y calidad de los beneficios (Mesa Lago, 1991; Filgueira, 1998). Empleados estatales y de servicios clave accedieron en forma temprana a programas de cobertura comprensivos, en tanto trabajadores de “cuello azul” recibieron más tardías y limitadas formas de protección.

En los países de desarrollo medio y alto de la región, el MSI se articuló con un sistema cuasi universal pero estratificado de políticas sociales (Filgueira, 1998). La base política de sustentación fueron regímenes tanto autoritarios como democráticos pero en todos los casos

impulsores de un modelo de “ciudadanía regulada” (Santos, 1979) que o bien negaba a los beneficiarios la dimensión política de la ciudadanía o bien seleccionaba el *timing* de ingreso de los diversos grupos a los beneficios sociales así como la “densidad” de los mismos. En los países de menor desarrollo relativo, dado que el autoritarismo fue el régimen político predominante, el modelo de política social fue dual, lo que establecía la existencia de ciudadanos con privilegios relativos, por un lado, y, por el otro, ciudadanos excluidos o portadores de derechos políticos y civiles nominales o formales (y casi ningún derecho de tipo social), cuyas dificultades para ejercerlos en la práctica eran notorias.

En América del Sur los patrones de desarrollo presentaron rutas más divergentes que en Centroamérica. En primer lugar, la política de tierras y las características de la producción exportadora adoptaron formas distintas en función de los grados de autonomía de las estructuras estatales respecto de las clases altas, los procesos de modernización urbana y el nivel de industrialización existente. También influyeron en esta autonomía el efecto del tamaño y fuerza de los movimientos sindicales, el posicionamiento de las clases medias y su articulación con los movimientos populares, y el grado de dependencia económica de sus economías.

En términos políticos, las características de los regímenes estuvieron definidas por los rasgos institucionales de los partidos que articularon las coaliciones sociales favorables al MSI, los vínculos de dichas estructuras partidarias con sus bases sociales organizadas, y las características socioestructurales de dichas bases, definidas a partir de las dimensiones de sus modelos de desarrollo. Los regímenes populistas se asentaron en partidos o en sistemas de partidos débilmente institucionalizados, vinculados corporativamente con bases sindicales controladas por los propios partidos populistas. A su vez, estos lograron constituir alianzas extensivas con sectores protegidos del empresariado nacional. Algunos de estos países, por sus dimensiones y a partir de la profundidad de sus políticas de desarrollo, lograron impulsar organizaciones sindicales amplias y, en algunos casos, fuertemente centralizadas (Collier y Collier, 1991; Roberts, 2002). No obstante, existieron divergencias en las características de las políticas de bienestar desarrolladas. En algunos casos se lograron formas de protección y cobertura universales (Argentina) mientras que en otros se desarrollaron sistemas de protección más fragmentados (México).

Otros países contaron con regímenes más institucionalizados, donde los mecanismos de incorporación política de los sectores subalternos se produjeron por la vía de la presión política desarrollada por partidos de raíz clasista, que lograron de forma momentánea coaliciones con partidos o sectores que integraban al pequeño empresariado

orientado al mercado interno. Por lo general, estos países contaron con mercados internos de menores dimensiones, lo cual limitaba el desarrollo de industrias más intensas en la utilización de bienes de capital, y los exponía de forma más directa a los shocks externos provocados por los cambios en los mercados internacionales, una vez finalizada la etapa de auge del MSI. A su vez, mientras que en algunos de estos países el desarrollo de sectores de enclave favorecía la organización de los sectores subalternos, en otros su economía básicamente agropecuaria neutralizó las posibilidades de sindicalización del campesinado y los sectores rurales bajos (Collier y Collier, 1991; Rueschemeyer et al., 1992; Roberts, 2002). Por su parte, el desarrollo de políticas proteccionistas y bienestaristas impulsadas por partidos clientelares o de patronazgo también fue una configuración relevante para entender la articulación social y política del MSI (Collier y Collier, 1991; Rueschemeyer et al., 1992).

Un primer caso desviado del patrón de desarrollo de la región es Paraguay. A diferencia del resto de los países, este no experimentó un proceso de expansión exportadora ni un proceso de modernización de sus estructuras de producción, distribución o de propiedad (Rueschemeyer et al., 1992). Como resultado, se mantuvieron intactos los vínculos tradicionales de las sociedades agrarias, lo que bloqueó cualquier proceso de industrialización (ya sea en forma temprana o tardía) a manos de una burguesía moderna capaz de disputar el dominio a los sectores altos tradicionales, y también contuvo la presencia de movimientos sociales urbanos subalternos capaces de pujar por la incorporación social y la apertura política¹⁶. Finalmente, el Estado mantuvo sus características más coercitivas, fundamentalmente en el ámbito rural, además de una nula autonomía política respecto de los sectores agrarios tradicionales.

Brasil, Colombia y Ecuador experimentaron un patrón de desarrollo común en un comienzo, a partir de su constitución como economías agroexportadoras de tipo intensivo. Este tipo de explotación generó mayor demanda de mano de obra, lo que aumentó el temor de las elites agrarias por la posibilidad de una pérdida potencial del control sobre el aparato estatal, limitando la apertura de su sistema político (Rueschemeyer et al., 1992). Por un lado, Brasil se caracterizó por experimentar un proceso de incorporación social de tipo vertical, a partir de la presencia de un Estado fuerte, controlado por las elites agrarias (Rueschemeyer et al., 1992; Collier y Collier, 1991). En este

16 Como línea de largo plazo puede recordarse la Guerra de la Triple Alianza en que una coalición compuesta por gobiernos y fracciones políticas de Argentina, Brasil y Uruguay abortó un proceso de semi-industrialización incipiente impulsado por los gobiernos paraguayos de Gaspar Rodríguez de Francia y de Solano López.

caso, el proceso de incorporación de los sectores trabajadores y los movimientos urbanos logra ser controlado y disciplinado por las propias estructuras estatales, adoptando un giro a comienzos de los años treinta. En ese momento, en un contexto de crisis mundial e industrialización tardía, emerge un movimiento populista que introduce fuertes reformas sociales y logra enfrentarse a las elites agrarias tradicionales (Collier y Collier, 1991). Este movimiento controló el aparato represivo estatal y logró estructurar fuertes vínculos corporativos con los sectores trabajadores integrados, lo que frenó la constitución de un régimen democrático-liberal. Los intentos de apertura política y radicalización de las reformas sociales ocurridas a comienzos de los años sesenta por un partido populista de corte clasista serían abortados por un golpe militar apoyado por los sectores tradicionales y parte del gran empresariado emergente.

En el caso de Colombia y Ecuador, el proceso de incorporación de los sectores subalternos se dio bajo la forma de partidos clientelares (Rueschemeyer et al., 1992). Si bien ambos países experimentaron procesos de industrialización tardía y menos intensiva que otros países de la región, la suerte del régimen estuvo también condicionada por la fortaleza de los sistemas de partidos que allí emergieron. En Ecuador, los partidos constituidos fueron institucionalmente débiles, no lograron ser controlados de forma total por las elites ni garantizaron la protección de sus intereses, lo que generó una trayectoria institucional inestable, la emergencia de democracias restrictivas y la irrupción de regímenes militares durante las décadas del veinte, el cuarenta y el sesenta (Rueschemeyer et al., 1992). En Colombia, por el contrario, la movilización e incorporación de los sectores trabajadores fue desarrollada por organizaciones partidarias estables y fuertemente controladas por las elites (Rueschemeyer et al., 1992; Collier y Collier, 1991). Sin embargo, el régimen partidocrático dio signos de declinación durante los años cincuenta, generando regímenes autoritarios de tipo militar durante esa década. Dado que el proceso del MSI fue tardío y menos intenso que en otras zonas de la región, este país no experimentó los conflictos distributivos y las tensiones entre las clases que presenciaron los países del Cono Sur a partir de los años sesenta. La inexistencia de presiones por incorporación “desde abajo” y de un contexto de movilización de los sectores urbanos beneficiados por el MSI dio garantías para que se restituyera un sistema de partidos que garantizara a las viejas elites la protección de sus intereses luego del paréntesis autoritario (Rueschemeyer et al., 1992).

Los casos de Argentina y Uruguay se caracterizaron por el predominio de economías exportadoras de carácter extensivo. En ellas las elites agrarias mantuvieron el control de la producción exportadora.

Adicionalmente, este tipo de explotación generó menor demanda de mano de obra y, por lo tanto, menos presiones de las elites agrarias para restringir la apertura política y la inclusión de los sectores subalternos (Rueschemeyer et al., 1992). Si bien ambos países experimentaron tempranos procesos de modernización urbana, las características políticas de los regímenes fueron claramente diferentes. En Uruguay, a diferencia del caso argentino, el control económico y político de los sectores vinculados a la actividad agroexportadora se vio debilitado desde el comienzo por la fuerte inestabilidad política del país durante el siglo XIX, lo que ha llevado a la literatura historiográfica a dudar sobre la existencia de un Estado oligárquico. Por esta razón, el aparato estatal uruguayo contó con niveles de autonomía mayores que el argentino respecto de sus elites agrarias.

Lo anterior explica también por qué en términos comparados estos sectores económicos tuvieron una mayor debilidad que sus pares argentinos. Por lo tanto, mientras Uruguay pudo consolidar un sistema de partidos que incorporó de forma clientelar a los sectores subalternos, procesando reformas sociales significativas en el área urbana, el proceso reformista fue abortado en Argentina durante las primeras décadas del siglo XX. A diferencia del caso uruguayo, la incorporación social de los sectores subalternos se daría en la Argentina de forma tardía, durante los años cuarenta, mediante un movimiento populista que logró articular vínculos corporativos de corte vertical con los sectores trabajadores movilizados (Collier y Collier, 1991). A su vez, mientras la débil institucionalización del sistema de partidos en Argentina promovió el apoyo de regímenes autoritarios de forma reiterada por parte de la elite agraria (Gibson, 1996), en Uruguay la incorporación de las mismas elites a un sistema de partidos orientado clientelaramente y capaz de estructurar a la sociedad en torno de cortes verticales garantizó la estabilidad política democrática, por lo menos hasta la agudización de los conflictos distributivos a partir del agotamiento del MSI en los años sesenta y setenta. Asimismo, tanto bajo la forma de intermediación política populista como bajo una modalidad más institucionalizada, ambos países lograron avanzar en importantes reformas sociales y construir sistemas de protección social con criterios universales tanto en la extensión de los beneficios como en los niveles de cobertura (Filgueira, 1998). Simultáneamente, el patrón de vínculo extensivo de la propiedad rural, el predominio de las viejas oligarquías agrarias y el carácter poco organizado de los sectores rurales bajos limitaron el desarrollo de reformas sociales y políticas redistributivas en el área rural.

En Chile, Perú, Venezuela y Bolivia, el patrón de desarrollo estuvo pautado por la existencia de economías de enclave donde la explotación y producción de exportación estuvo concentrada en determinadas

zonas geográficas (Rueschemeyer et al., 1992). La expansión de este tipo de economías de exportación generó, por un lado, un menor control del poder por parte de las elites agrarias, una mayor competencia dentro de las elites, a la vez que condiciones más favorables para la organización y articulación de la acción colectiva por parte de los sectores trabajadores (Rueschemeyer et al., 1992). En este sentido, la emergencia temprana de una clase trabajadora geográficamente concentrada, con una alta propensión a organizarse, en combinación con el déficit de hegemonía de las elites agrarias, produjo el crecimiento de partidos de masas radicales (Partido Comunista en Chile, Acción Democrática en Venezuela, Movimiento Nacionalista Revolucionario en Bolivia), que promovieron alianzas entre sectores medios y trabajadores. Estos partidos articulaban demandas de inclusión política y demandas de reformas sociales radicales, todo lo cual fue percibido como un peligro por parte de las elites. Tal panorama explicaría la alta inestabilidad política y la implementación de regímenes autoritarios, fundamentalmente en Bolivia y Perú (Rueschemeyer et al., 1992). En Chile, la institucionalización de una competencia política donde las clases altas lograron una inserción exitosa en la arena partidaria dotó de estabilidad al régimen, al menos hasta el golpe militar de 1973. Este contexto, a diferencia del caso boliviano y peruano, ambientó proyectos de corte reformista a partir del Estado, expandiendo las políticas de bienestar y medidas redistributivas desde mediados de los años cuarenta mediante experiencias de coalición de partidos de izquierda (Kurtz, 2002). En Venezuela se logró la institucionalización de una democracia formal y un sistema político bipartidista, incluso duopólico, excluyente, de tipo cupular, en que dos fuerzas políticas (Acción Democrática y el Comité de Organización Política Electoral Independiente-COPEI) lograron incluir sectores económicos clave, así como obtener el control sobre los sindicatos.

El patrón de desarrollo de los países centroamericanos se caracteriza por la existencia de una ruta principal que incluye buena parte de los casos, así como por la presencia de casos desviados que se alejan de dicha ruta. Sucintamente, los países centroamericanos contaron con estructuras estatales con baja autonomía *vis-à-vis* los sectores agrarios altos, una debilidad estructural de los sectores trabajadores urbanos a partir de un proceso tardío de modernización urbana y menos intensivo que en otras zonas del continente. Asimismo, los sectores campesinos tuvieron escaso capital político para movilizarse y establecer coaliciones con otros sectores subalternos a partir de vínculos represivos y precapitalistas dominantes en las zonas rurales. A su vez, la injerencia del capital extranjero y del gobierno norteamericano debilitó el control estratégico sobre los recursos económicos por parte del Estado, afianzó los componentes más represivos de las propias estructuras estatales y

neutralizó la organización y movilización de los sectores subalternos. Como resultado, la norma fue la existencia de regímenes autoritarios apoyados por ejércitos militares financiados desde afuera o sostenidos por fuerzas de ocupación. Asimismo, los MSI de estos países se caracterizaron por su debilidad endémica, llevando adelante procesos de industrialización parciales, escasamente extendidos a lo largo de la cadena de producción, con economías agroexportadoras en las que predominó el monocultivo controlado por elites rurales o empresas transnacionales.

Las sociedades centroamericanas se caracterizaron por patrones de “modernización conservadora” señalados por Barrington Moore (1966). Por un lado, oligarquías agrarias fuertes que establecieron vínculos precapitalistas (de tipo represivo) con el campesinado. A su vez, los sectores rurales bajos contaron con débil capacidad de movilización y organización de sus intereses (Rueschemeyer et al., 1992). En dichos países, esta relación se desarrolló especialmente en las economías de plantación de las zonas rurales, donde se ubicaban los productos de exportación, principalmente el café. Paralelamente, el Estado se convirtió en aparato represivo (desde su consolidación en la última parte del siglo XIX) y afirmó las relaciones subordinadas en torno de la organización de la propiedad de la tierra, desestimulando la organización y constitución de los sectores subalternos en el área laboral. A esta casi nula representatividad en el aparato estatal del sector trabajador y de los movimientos sociales activos debe sumarse la influencia externa, la del capital extranjero y la de los gobiernos de los países desarrollados, fundamentalmente el de los Estados Unidos (Rueschemeyer et al., 1992). Eventualmente, grandes empresas extranjeras y sectores de la burguesía transnacional lograron un importante control sobre la producción de rubros clave de exportación, así como la inserción e influencia sobre las propias estructuras y funciones primarias de los propios Estados. Un ejemplo de esto es su influencia en algunos de estos países en el armado y constitución de ejércitos nacionales profesionales.

En síntesis, estos factores coadyuvaron a la existencia de una estructura de clases desfavorable para la organización de los sectores populares, y un Estado represivo con baja autonomía *vis-à-vis* los sectores más fuertes de la sociedad tradicional (oligarquías agrarias) y respecto de sectores transnacionales que tenían, además, una alta injerencia en las economías domésticas (Rueschemeyer et al., 1992). Esto provocó que países como Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras contaran con pocas posibilidades para desarrollar regímenes democráticos liberales e impulsar la incorporación social de los sectores subalternos. En palabras de algunos autores (Rueschemeyer et al., 1992; Stephens, 1989) el pacto interclasista que garantizó la apertura del régimen a la competencia política, por un lado, y la incorporación de los sectores

subalternos a la arena política que tuvo lugar en Europa (y de forma parcial en otros países del continente), por el otro, no lograron formar parte de la *polity* de estos países.

No obstante, si bien esta regularidad es común a los cuatro países, las características de los regímenes autoritarios así como el equilibrio de poder entre los actores son distintos a raíz de la presencia de antecedentes sociohistóricos diferentes (Mahoney, 2001; Rueschemeyer et al., 1992).

Por un lado, Guatemala y El Salvador contaron con oligarquías agrarias más fuertes, centralizadas, capaces de lograr un control directo de las estructuras estatales (Rueschemeyer et al., 1992). En el caso de Guatemala, la concentración intensiva de la tierra así como una distribución caracterizada por la gran extensión lograron darle a la oligarquía agraria un importante control sobre la estructura estatal (Mahoney, 2001). En el caso de El Salvador, si bien las extensiones de las plantaciones eran de menor extensión, existió igualmente una alta concentración de las tierras a partir de políticas desarrolladas durante el siglo XIX por los gobiernos liberales, fundamentalmente el de Rafael Zaldívar (1876-1883) (Mahoney, 2001). Más allá de que en El Salvador se dieron mejores condiciones para la organización del campesinado y se constituyeron relaciones laborales menos coercitivas que en Guatemala, en ambos países existió un panorama propicio para una intensa polarización de clases y para el control por parte de las oligarquías agrarias del aparato estatal (Mahoney, 2001).

Este patrón de desarrollo generó algunas condiciones que ambientaron intentos de apertura democrática, en la que militaron sectores campesinos organizados así como formas primarias de sindicalización urbana y movimientos sociales. Sin embargo, estos intentos de apertura política y reformismo fueron bloqueados por los sectores agrarios altos y por el ejército (Mahoney, 2001; Rueschemeyer et al., 1992). En Guatemala, la existencia de una serie de administraciones reformistas, que procuraron impulsar las primeras reformas sociales y expandir los derechos políticos durante los años veinte, fueron interrumpidas por el quiebre autoritario posterior a la crisis de 1929 (dictadura de Ubico entre 1931 y 1944). Estas experiencias reformistas fueron retomadas con mayor fuerza durante los años cincuenta por los gobiernos de José Arévalo y, especialmente, de Jacobo Arbenz, que incluyó la reforma agraria y la activa movilización del campesinado. Un golpe de Estado inauguró un régimen autoritario que persistió durante las siguientes décadas (Mahoney, 2001; Rueschemeyer et al., 1992; Yashar, 1997). En El Salvador también se desarrolló un impulso reformista durante la gestión de Romero Bosque a fines de los años veinte. Además de impulsar reformas sociales que beneficiaron a sectores trabajadores urbanos,

Romero generó condiciones para expandir los derechos políticos y la apertura a la competencia electoral (Mahoney, 2001). El ascenso del gobierno reformista de Araujo (1931) en elecciones abiertas dio paso a un golpe de Estado apoyado por los sectores altos y el ejército. Los campesinos movilizados fueron duramente reprimidos, inaugurando un régimen autoritario que gobernó hasta mediados de los años cuarenta (Mahoney, 2001).

En Nicaragua y Honduras, la ruta autoritaria tuvo otras características. En estos países, las oligarquías agrarias eran más débiles a raíz del fuerte conflicto al interior de las elites que se extendió desde el siglo XIX (entre sectores librecambistas y conservadores) a la división territorial. De tal manera, no se generaron condiciones para la presencia de un control centralizado del Estado por parte de la oligarquía agraria (Rueschemeyer et al., 1992). En contrapartida, en estos países el capital extranjero y el gobierno estadounidense tuvieron su máxima injerencia en la región, no sólo controlando directamente el aparato de Estado sino la propia producción y distribución de los principales productos de exportación. En este sentido, la existencia de oligarquías agrarias fragmentadas y, en el caso de Honduras, de una economía diversificada, en la que junto a la plantación de café se desarrolló la del cereal y la de la banana (que fomentó la producción a pequeña y mediana escala), produjo condiciones para la emergencia de una ruta “liberal reformista”, tal como la que existió en Costa Rica (Mahoney, 2001). Sin embargo, la intervención directa de los Estados Unidos y el control externo de importantes empresas de producción de alimentos fortalecieron las características represivas de las estructuras estatales, debilitando o neutralizando la organización del campesinado (Mahoney, 2001). Esto consolidó la existencia de regímenes autoritarios del tipo personalista o dinástico, donde los intentos de apertura democrática no estuvieron presentes.

Finalmente, Costa Rica constituye el caso desviado en lo que a trayectoria de desarrollo centroamericano refiere. A lo largo del siglo XX, Costa Rica fue el único país centroamericano capaz de desarrollar un régimen poliárquico estable, que garantizara la competencia política y una participación social extendida (Yashar, 1997). En Costa Rica se procesaron reformas liberales similares a las desarrolladas en otros países centroamericanos en la segunda mitad del siglo XIX. No obstante, a diferencia de las reformas ocurridas en otros países donde se expandieron las tierras de plantación y desarrollaron formas intensivas de explotación, en Costa Rica las elites implementaron políticas de tierras proclives a la subdivisión de la tierra, a la producción en pequeña escala y a la aparición de *farmers* como agentes de desarrollo rural (Mahoney, 2001). Asimismo, las características liberales del Estado costarricense

configuradas desde fines del siglo XIX se expresaron en la construcción de un aparato estatal que careció de los rasgos represivos de los restantes Estados centroamericanos (Mahoney, 2001; Rueschemeyer et al., 1992). La ausencia de una oligarquía rural dominante generó condiciones para la autonomía estatal respecto de los sectores altos, así como un terreno propicio para la organización y movilización de los sectores subalternos, ya sea en el ámbito rural como en el espacio urbano, a partir de las primeras décadas del siglo XX (Rueschemeyer et al., 1992). A su vez, la temprana política redistributiva en materia de tierras garantizó la existencia de una estructura de clases menos polarizada, generando condiciones para la apertura política y la incorporación social de los sectores subalternos que cristalizaron después de la guerra civil de 1948, tras un período de reformas moderadas durante la década del cuarenta (Rueschemeyer et al., 1992; Yashar, 1997).

En la mayoría de los países latinoamericanos, tres fueron los actores clave del MSI: Estado, empresas industriales nacionales y trabajo sindicalizado (Filgueira, 1998). Al mismo tiempo se han establecido dos tipos de matices a esta afirmación general, a la que propongo sumarle un tercero. Por un lado, en algunos países se llevaron a cabo las etapas avanzadas del proceso sustitutivo sobre la base de la complementación entre empresas multinacionales, Estado y empresa privada nacional (Avelãs Nunes, 1990), siendo el caso de Brasil el mejor ejemplo de este tipo de modelo. El segundo tipo de excepción está dado por países como Venezuela o México, que incluyeron en el sistema de alianzas desarrollista al sector competitivo nacional, obteniendo a cambio dos ventajas operativas: menores costos de transacción y baja deslealtad política del eslabón más fuerte de la economía (Errandonea, 2006). Finalmente, la tercera excepción se encuentra en los países donde las empresas multinacionales, en lógica de enclave, tendieron a abortar o limitar los impulsos desarrollistas industrializadores, como sucedió en países centroamericanos (Cardoso y Faletto, 1979).

Sumados a estos tres actores (y sus variantes y combinaciones), se encuentran otros tres actores clave que dan contenido y dinámica a la política de construcción del Estado de este momento histórico latinoamericano. En efecto, un cuarto actor fundamental en este modelo de desarrollo estuvo dado por las expresiones políticas bajo la forma de partidos y movimientos sociales con pretensiones de gobierno, ya sea en su forma de movimientos populistas, partidos clientelares reformistas o partidos de izquierda de raíz clasista (Collier y Collier, 1991). El quinto actor que no puede dejar de considerarse en la matriz política del MSI es el estamento militar, que cumplió a lo largo del siglo XX un papel clave no sólo como grupo e institución con poder en la arena política sino como estamento gobernante en muchos de estos países (Rueschemeyer

et al., 1992). En algunos casos, el estamento militar actuó como institución que canalizó los intereses de las viejas oligarquías exportadoras o los grupos transnacionalizados que dominaban los sectores de enclave de las economías nacionales. Finalmente, un actor fundamental por su peso político y económico en todas las experiencias nacionales de “desarrollo hacia adentro” estuvo dado por las elites agrarias, que, si bien no formaban parte explícita del triángulo entre Estado, sindicatos y empresas, financiaban, controlaban y definían los límites de los avances de las diversas variantes del MSI.

El peso del Estado, y especialmente de la nómina estatal en la economía, creó un funcionariado público con importantes cuotas de poder e intereses, articulado con parte de las elites políticas que administraron el Estado. Pero si en algunos pocos países de América Latina este fue un Estado de casi todos, en la mayor parte de la región estos Estados y sus funcionarios operaron como botín clientelar y patrimonial de una fracción minoritaria de la población, la mitad en el mejor de los casos y una pequeña elite en buena parte de la región. Una clave fundamental para entender la dinámica y comportamiento político de estos aparatos estatales fue que estos no estaban orientados por principios de escasez y eficiencia. Ello puede parecer paradójico dada la pobreza relativa de nuestras naciones. Pero la forma de lidiar con la escasez en buena parte de estos Estados se tramitó por la vía de excluir de los beneficios a la mayoría de la población.

En cuanto a la población que efectivamente operaba dentro de la alianza protegida, el principio que se aplicaba en la planificación y distribución de recursos era más el del poder y la presión que el de la escasez y su administración, dando lugar así a un tipo de legitimidad que ha sido definida como “sustantiva” (Cavarozzi, 1991). A su vez, dado el papel del Estado en esta lógica distributiva, resulta evidente que el mismo era el botín a conquistar y utilizar en forma fragmentaria y patrimonial, por lo cual cualquier partido u organización que pretendiera contar con oportunidades políticas de gobierno debía llegar y utilizar el aparato estatal con estos fines.

En vez de burocracias de “servicio civil autónomo”, aquello que más bien emergió a nivel del aparato de Estado fue un conjunto de profesionales ocultos de la política (en el mejor de los casos) o bien un conjunto de representantes directos de las elites económicas (en el peor de ellos). Se afirma en un documento reciente del Banco Interamericano de Desarrollo:

El Estado en América Latina ha padecido históricamente debilidades estructurales que lo han convertido en un actor poco capacitado para jugar con éxito el papel que se le atribuía [...]

Dos razones son causa de su debilidad estructural: por un lado, una base fiscal insuficiente, fruto de la inexistencia histórica de un pacto redistributivo con los receptores de las rentas más altas; por otro lado, la “captura” de los recursos fiscales y del propio aparato estatal por intereses particulares que acumulaban el poder político y económico (BID, 2006: 3-4).

Por su lado, las empresas, protegidas y dirigidas prioritariamente al mercado interno (sobre todo en la etapa inicial del MSI), comenzaron un período de auge expresado en el crecimiento sostenido del PBI industrial como porcentaje del PBI nacional. De 1950 a 1981 se multiplicó por cinco el PBI de la región, ya que aumentó de manera sostenida a la tasa promedio de 5,5%. Incluso a la luz de los resultados de la “década perdida”, algunos se preguntan actualmente por qué no denominar a los treinta años que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial los “treinta gloriosos años” de la economía latinoamericana, para utilizar los términos con que Jean Fourastié se refiere a los años de prosperidad en la posguerra europea (Hirschman, 1996). La contracara de esta situación residió tanto en empresas que trasladaban el aumento de costos fijos o variables al consumo como en empresarios rentistas, en connivencia muchas veces con gobiernos que trataban a los bienes públicos como si fueran propios. Este empresariado rara vez interpretó a la democracia como un sistema de expansión de la ciudadanía, sino más bien como un mecanismo para atender las pujas distributivas entre quienes eran necesarios para su renta: trabajadores y consumidores del triángulo sustitutivo de importaciones.

Por último, el trabajo formal, urbano y sindicalizado fue igualmente beneficiario de este modelo a través de una política de ingresos y de bienestar (Filgueira y Filgueira, 1997). Pero este no fue un sindicalismo basado en un modelo abierto de industrialización con hegemonía de clase obrera de “cuello azul”, sino un sindicalismo articulado a pequeñas y medianas industrias orientadas a un mercado interno protegido y a funcionarios y trabajadores de “cuello blanco” del Estado y de los servicios privados de y para las clases medias que, en diferentes grados, se habían desarrollado en la región¹⁷. Es innegable que de todas maneras se trata de un beneficiario menos potente que el constituido por las empresas sustitutivas.

17 Ninguno de estos sindicalismos generó una alianza rojo-verde como la que se hizo presente en los países de orientación socialdemócrata en la Europa escandinava. Y, de hecho, la mayoría de estos sindicalismos no estaban articulados por o con partidos de izquierda como en Europa continental, sino con movimientos y partidos populistas muchas veces estructurados verticalmente con el aparato estatal. Por ello sus presiones eran fragmentarias, de base angosta, corporativas cuando no de naturaleza abiertamente clientelar, corrupta y patrimonial.

Este MSI (con sus variantes nacionales) estaba entonces orientado a sectores urbanos, a empresas registradas y al trabajo formal, a la vez que establecía “ganadores” y “perdedores”, incluidos y excluidos. Entre los ganadores figuran el empleo público y privado, que en los modelos de bienestar más robustos se benefició de una representación monopólica frente al Estado, aumentos salariales, cobertura médica, seguros por desempleo, vejez, accidente de trabajo, incapacidad; y la empresa local, que logró sustraerse al juego de la competitividad y monopolizar el mercado interno. A su vez, beneficiados con los subsidios y las altas tarifas arancelarias, los empresarios aceptaron tanto la intervención del gobierno como el papel activo del trabajo; a cambio de la protección del mercado externo, ya no necesitaban luchar por mantener bajos los salarios. A este grupo de ganadores se sumaron, también, las diversas elites estatales.

Entre los perdedores o excluidos figuran los sectores agro-pecuario-minero-exportador, los productores rurales y los trabajadores de ese medio. No todos estos “perdedores” carecen de poder, influencia y prestigio. El sector terrateniente y exportador mantiene cuotas importantes de poder, detenta nada menos que la renta sobre la tierra (poder económico). Se trata menos de un perdedor que de un “tutor y tolerador poderoso y prestigioso” de mucha influencia social y política. Las divisas generadas por el sector agroexportador ayudaban a financiar el crecimiento de las industrias y de la burocracia vía tributación del Estado, lo que lo constituyó en un poderoso actor de veto en instancias de caída de los precios internacionales, limitando la transferencia de la renta agraria (O'Donnell, 1979; 1997b). A diferencia de las industrias, el sector primario-exportador no podía transferir el aumento de los costos al precio final dado que el comportamiento de los precios internacionales resultaba inelástico a las demandas locales. Sin embargo, los terratenientes, aun cuando estaban fuera del “triángulo sustitutivo”, toleraron bien la industrialización a cambio de que las organizaciones sindicales no se extendieran al sector rural y que se dejara intacta la propiedad y tenencia de la tierra. Por su lado, los trabajadores rurales sobrevivieron en la intemperie, con estatutos nominales de protección al peón rural sin demasiado impacto real en sus condiciones de vida (Filgueira y Filgueira, 1997).

LAS TRANSFORMACIONES FUNDAMENTALES Y LA PERSISTENCIA DE LA DEBILIDAD ESTATAL

El fin del MSI, y el consiguiente agotamiento de sus bases fiscales y de legitimación, supuso la caída del Estado empresario, la mutación del Estado regulador y el desmantelamiento parcial del viejo Estado Social, el cual, junto a sus clientelas tradicionales, se enfrenta a las nuevas condiciones y los nuevos actores del sistema económico global, en el marco

de cambios políticos significativos, como es el caso de la aparición de los regímenes burocrático-autoritarios y su posterior transformación en regímenes democráticos. Para esta retirada del Estado interventor, los Estados latinoamericanos contarán con tres olas adaptativas en materia social: limitación fiscal, fondos de emergencia y, finalmente, reforma estructural de corte liberal.

Entre 1980 y 1989, el Estado latinoamericano (con sus matices y diferencias nacionales ya esbozadas) se redujo en esfuerzo fiscal, y lo hizo tanto en los países de mayor desarrollo relativo como en aquellos países con Estados embrionarios y estructuralmente débiles.

En el plano fiscal, la crisis crónica de la balanza de pagos, el aumento de importantes materias primas y el encarecimiento del crédito internacional, sumados a una nueva influencia en el plano de los organismos multilaterales de crédito, ambientaron la adopción de programas ortodoxos en materia macroeconómica bajo los objetivos de reducir el gasto público, controlar la inflación y estabilizar las monedas nacionales. Estas acciones tendientes a la estabilización de las economías fueron las primeras medidas consideradas necesarias para “poner la casa en orden”, esto es, para detener la caída estructural de las economías emergentes y reencauzar el desarrollo regional sobre bases estables (Williamson, 1990).

Esta retracción fiscal fue acompañada y sucedida por una proliferación de modalidades *ad hoc*, que incluye préstamos internacionales orientados a la acción social focalizada, partidas para la provisión de infraestructura y programas de alivio social relacionado con la crisis y el ajuste estructural de las economías de la región, a la espera de un “goteo” o “derrame” que habría de llegar cuando el nuevo modelo económico diese sus frutos¹⁸. La última de las mencionadas etapas adaptativas llevada ade-

18 Estos fondos de emergencia eran coyunturales por definición, y no se apoyaban en la inmensa mayoría de los casos en fuentes genuinas de recursos. Entre 1988 y 1993 puede identificarse la creación e implementación de 45 fondos de emergencia social. Tan sólo en 1990 siete países adoptan esta modalidad, en tanto en algunos países (especialmente los de menor desarrollo relativo) pueden identificarse tres, cuatro y hasta cinco fondos de emergencia e inversión social parcialmente superpuestos o consecutivos en un mismo país. El control democrático, la sustentabilidad, la eficacia y la capacidad real de focalización de estos fondos fueron, en la mayoría de los casos, pobres, y, si bien los mismos contribuyeron a aliviar en algunos casos en forma importante la situación de una fracción no menor de la población vulnerable (rara vez los más pobres de los pobres), evidenciaron a poco de andar que los mismos representaban una solución liliputiense para un problema de proporciones goliáticas y durabilidad estructural y no coyuntural. Tal vez el legado más útil de estos fondos fue hacer patente y transparente la enorme inequidad del gasto y de los servicios sociales en América Latina, e iniciar en forma tímida el embrión de una idea que hoy parece adquirir fuerza: avanzar hacia la meta de universalizar o al menos llegar con algún servicio donde antes nada había. Tal vez su peor legado fue la dependencia de fondos externos y sus consecuencias a futuro, combinado con la ausencia de efectos en materia de capacidad burocrática y tecnocrática instalada en los países.

lante por los países de la región se asocia a un paradigma liberal más consistente y ambicioso en términos de reformas estructurales, que procura transformar la misma matriz de prestaciones sociales de la región¹⁹.

Por otra parte, el creciente desempleo, informalización y subempleo que expandieron sus impactos sobre todo durante los años noventa destruyeron las bases de pertenencia de buena parte de los sectores otrora integrados a modelos corporativos de bases estamentales laborales (cajas de retiro, obras sociales de salud, seguros de enfermedad por ocupación, etcétera). Asimismo, la promesa de incorporación de viejos sectores excluidos del antiguo MSI (trabajadores rurales e informales urbanos) tampoco se materializó en la mayoría de los países, dado el pobre desempeño de la actividad económica. En suma, dado el tipo de respuestas estatales y los cambios en el mercado de trabajo, sobresale como rasgo fundamental una estructura social fragmentada, en la cual se incrementa la vulnerabilidad de las viejas corporaciones y los sectores medios, al mismo tiempo que se sostienen altos niveles de pobreza y exclusión, todo esto en un marco de profundas desigualdades.

A partir de aquellas respuestas espasmódicas y de corto plazo en materia social (en tanto “redes de seguridad” para atender los costos del ajuste estructural), con el paso del tiempo se fue conformando en la región un nuevo paradigma de política social llamado “emergente” (Franco, 1996). En este, focalización, descentralización, privatización y un *mix* público-privado se combinaron como piezas de un único modelo e inspiraron las reformas privatizadoras (de pensiones, de mercados internos y mercados de aseguradoras en salud, y de *vouchers* educativos), los avances en la descentralización y terciarización (de prestadores en educación y salud), así como una fuerte tendencia a concentrar los recursos del gasto social sólo en los sectores más pobres de población. Este proceso se fue dando en un contexto donde el gasto social aumentó de modo significativo, al menos en comparación con los niveles alcanzados en la década perdida.

En Repetto (2004) se trazan los rasgos fundamentales de estas líneas de reforma²⁰. La *descentralización* se constituyó en una idea-

19 En palabras de Paramio (2004): “La estrategia básica de las reformas estructurales pasaba por reducir no sólo la intervención del Estado en la economía –los subsidios y aranceles que distorsionaban los mercados– sino las propias dimensiones del Estado [...] En conjunto, por tanto, las reformas estructurales suponían una drástica reducción de los recursos del Estado, que afectaba inevitablemente su capacidad para paliar los efectos de situaciones económicas adversas”.

20 Muchos y muy valiosos han sido los aportes de diversos colegas a la comprensión de las principales transformaciones de la política social latinoamericana en tiempos recientes. En Filgueira et al. (2006a; 2006b) y Andrenacci y Repetto (2006) se sintetizan aspectos importantes de esta literatura.

fuerza dominante de las reformas sociales durante los años noventa, al postularse como alternativa al centralismo que había caracterizado los sistemas de política social latinoamericanos durante la segunda posguerra, en particular en lo que refiere a los servicios de educación y salud. A través de la descentralización se buscó acercar las soluciones a los problemas reales, ubicados muchas veces en el plano territorial. En ocasiones combinada pero siempre en tensión con ellas, la descentralización de los servicios sociales se ligó a otras descentralizaciones que han ido cobrando forma en la región en tiempos recientes, como son los casos de descentralización política, fiscal y administrativa.

En cuanto a la *privatización/desregulación* de la seguridad social, esta se dio en medio de un contexto de crisis estructural de los mercados laborales de la región. Los cambios más significativos se plasmaron en el plano de los sistemas previsionales, abriendo las puertas a una activa participación privada y fomentando la capitalización individual de los aportantes, en detrimento de los antiguos sistemas de pensiones ligados a esquemas de reparto. Las reformas acentuaron las ideas de libertad individual y de ahorro nacional en el sentido, respectivamente, de que los usuarios no quedaran cautivos de cierta forma de gestión de servicios, y de que sus aportes sirvieran para aumentar los niveles de ahorro interno de los países latinoamericanos (tanto como para elevar la calidad de la prestación). También los seguros de salud y demás aspectos asociados a la protección de los trabajadores formales fueron afectados por los aires de la reforma, en particular en un esquema de cambio ligado a las agendas favorables al mercado de los equipos económicos de los gobiernos de la región.

La *focalización* resultó en los últimos años la estrategia dominante para aquella concepción que limitaba la política social a la lucha contra la pobreza, en particular la extrema pobreza o indigencia. Se trató de un enfoque inspirado en la restricción de recursos fiscales, y basado en la crítica formulada a los servicios sociales de carácter universal; en particular, al modo en que los recursos destinados a los mismos eran captados por los sectores medios organizados. Mecanismos de focalización individual, por grupo vulnerable o ámbito territorial emergieron con fuerza en la agenda de reformas de la institucionalidad social, generando nuevas burocracias creadas *ad hoc* en los procesos concretos de reformas.

Más recientemente, la respuesta creciente por parte de los Estados y de los regímenes políticos latinoamericanos ha sido la creación (o mutación en el caso de supervivencia de los viejos fondos de emergencia social) de programas de transferencia de ingresos condicionadas, fuertemente focalizados y que ofrecen una renta mínima no contributiva con solicitud de contraprestación familiar en la modalidad de asisten-

cia a centros de salud y educación de hijos y madres para fortalecer o recrear mecanismos mínimos de integración social²¹.

Sintéticamente, pues, América Latina presenta a inicios del siglo XXI un complejo sistema de política social, expresión de múltiples factores y, más concretamente, resultado de lo que acontece en el ámbito político. Más allá de muchos matices nacionales, desde una perspectiva global puede afirmarse que en la región se observa un corporativismo persistente combinado con una reforma liberal que “descrema” o abre las puertas al “descreme” de los viejos mecanismos corporativos de solidaridad vertical. Asimismo, sobresalen diversas expresiones de asistencia focalizada de “emergencia social”. El resultado es, entonces, un “edificio del bienestar” de tres pisos: un primer piso de programas focalizados no contributivos, de transferencia de renta y contraprestación familiar (más programas acotados en magnitud, cobertura y duración de corte integral); un segundo piso donde priman las corporaciones remanentes del viejo modelo en retirada, o bien desfinanciadas, o bien con capacidad de persistir en sus privilegios y no acatar al mercado; y un tercer piso donde se destacan mercados de seguros privados de salud y jubilación, y se observa la expansión del rol privado y mercantilización parcial de la educación para los sectores medios con capacidad de pago.

EL ESTADO FISCAL SUPERFICIAL

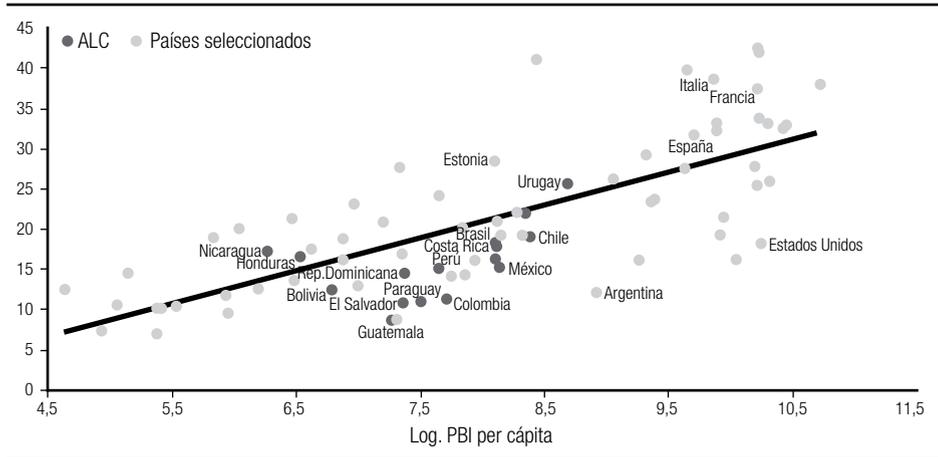
Dentro de las funciones básicas del Estado, la función recaudadora también ha constituido una debilidad estructural de los Estados latinoamericanos. Tal vez una de las características más marcadas de estos es su histórica baja capacidad para recaudar dinero de la población. A la debilidad estructural del Estado en términos de capacidad administrativa se suman tanto el poder de las clases altas para autoexcluirse de la normativa fiscal como las debilidades técnicas y de recursos humanos de los sistemas impositivos latinoamericanos.

Pueden identificarse *grosso modo* tres grandes períodos en el desarrollo de los sistemas fiscales latinoamericanos. El primero, propio de la etapa neocolonial, está marcado por un bajo peso formal del Estado en tanto recaudador, respondiendo al bloqueo que los sectores oligárquicos colocaron sobre los aparatos estatales, limitando expresamente

21 Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina, Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay, *Bolsa Família* en Brasil, Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA, luego Oportunidades) en México, entre otros. Estos programas son diferentes de los fondos de inversión social. Si bien son temporales y se apoyan también en endeudamiento externo, se orientan menos a la inversión en infraestructura y más al traspaso de renta directo a la familia pobre o indigente, con potencial para aumentar, aunque sea levemente, el capital humano de los menores.

su capacidad de tasar la riqueza nacional fuertemente concentrada en pocas manos. La etapa de mayor expansión del aparato recaudador del Estado se ubica en la fase sustitutiva de importaciones. Durante ese período el Estado se apoya en dos grandes instrumentos: el impuesto a las exportaciones e importaciones y un sistema de aportes laborales basado en la expansión de los sistemas de seguridad social. A estos dos grandes instrumentos los acompaña un tímido intento de gravar la ganancia empresarial y la renta, y la aplicación del impuesto al consumo. Los gravámenes formales a la renta llegaron a ser bastante altos, aunque la recaudación real nunca lo fue. La última etapa, iniciada en los años setenta y ochenta, y presente hasta fin de siglo, retrae notoriamente el rol de la recaudación aduanera, los intentos de extender el impuesto a la renta empresarial o personal, y se apoya crecientemente en los impuestos al consumo mediante el Impuesto al Valor Agregado (estos pasan de un promedio de 9 a 1, de casi 15% de imposición, y se extiende notoriamente su aplicación). Todas estas etapas, aun la del MSI, comparten tres características: una baja carga relativa formal en relación a su PBI, un alto nivel de evasión y una nula o aun regresiva pauta redistributiva.

Gráfico 5
Ingresos tributarios totales e ingreso per cápita en países seleccionados
(Ingresos tributarios en % del PBI)



Fuente: Gómez Sabaini (2006).

Los países de América Latina se colocan casi siempre por debajo de la línea de regresión, presentando un ingreso tributario por debajo del promedio que les correspondería dado su PBI per cápita. Gómez Sabaini (2006) indica que el déficit de ingresos tributarios de América

Latina, basado en un análisis de regresión de este tipo, genera una brecha entre la recaudación real y la potencial de casi 5 puntos porcentuales sobre el PBI. En otras palabras, para el nivel promedio del PBI regional deberíamos contar con una recaudación promedio no del 16% del PBI sino del 21%. Hoy para los países desarrollados el guarismo es aún mucho mayor: 28% del PBI.

Ahora bien, el problema de América Latina no se reduce solamente a su baja carga tributaria sino también a cómo la misma está distribuida. Y ello, al menos, en dos dimensiones relevantes. La primera, y más evidente, refiere a la carga tributaria y su efecto distributivo en materia social. Pero también existe otro aspecto distributivo de la carga social que interesa destacar: aquel relativo a qué impuestos son los ejes generadores de la recaudación. Ello es importante no sólo porque nos dice mucho acerca de la equidad tributaria sino también porque nos habla acerca de la madurez y capacidad institucional de los sistemas tributarios. Existen impuestos fáciles de recaudar y otros más difíciles. Una concentración en los tributos fáciles sugiere un bajo desarrollo de las capacidades tributarias estatales. Consideremos este punto en primer lugar manteniendo la comparación con los países desarrollados.

Tabla 11

Comparación de la estructura tributaria de América Latina y el Caribe respecto de los países desarrollados (en % del PBI)

Impuesto	América Latina y el Caribe		Países desarrollados
	1990-1999	2000-2005	1991-2000
A la renta	3,5	3,4	9,7
Personas físicas	0,7	1,6	7,1
Personas jurídicas	1,8	1,9	2,3
A la propiedad	0,4	0,7	0,8
A la seguridad social	2,7	2,8	7,8
Sobre bienes y servicios	6,5	7,6	9,5
IVA	4,0	5,4	6,5
Específicos	2,2	2,2	3,0
Al comercio exterior	2,0	1,4	0,3
Importaciones	1,9	1,4	0,3
Exportaciones	0,1	0,0	0,0
Total	15,2	16,0	28,7

Fuente: Gómez Sabaini (2006).

Como puede observarse, América Latina de hecho agudizó su tendencia a apoyarse en los impuestos “fáciles”. En particular, el impuesto al consumo. La razón esgrimida en apoyo a este perfil y tendencia es un viejo adagio de la tradición neoclásica: “no se puede servir a dos amos a la misma vez”. Si el sistema impositivo debe recaudar, su principal virtud debe ser la eficacia y eficiencia tributaria, no la redistribución. El segundo postulado que apoya esta tendencia es que los impuestos deben distorsionar tan poco como sea posible la asignación del mercado. Así, la región optó por sistemas tributarios simples y supuestamente neutros. Lo que llama la atención es el contraste entre este perfil y el de los países desarrollados, cuyos impuestos resultan más eficaces porque son recaudados sobre la base de una combinación que da tanto o mayor peso a los impuestos “difíciles” y directos que a los “fáciles”. Una lección simple de la economía política bien entendida. Los Estados que construyen capacidades extractivas robustas lo hacen y lo hicieron desde los impuestos mal llamados “difíciles”. Luego, es fácil para ellos completar su estructura tributaria con los impuestos al consumo. No se construye capacidad tributaria sosteniéndose sobre una estructura del ingreso desigual e informalizada, sino enfrentando las limitaciones técnicas y políticas reales. La marcada dependencia de los países de la región respecto de los impuestos indirectos, el modesto desarrollo en materia de fiscalización, y la alta elusión y evasión contribuyen a marcar otra peculiaridad: el impacto regresivo en la desigualdad agregada. En contraste con los países desarrollados –sean estos los modelos socialdemócratas o los liberales–, América Latina presenta una total incapacidad para redistribuir ingresos desde sus sistemas tributarios. El cuadro que sigue permite observar el fuerte impacto progresivo de un conjunto de países del mundo desarrollado.

Tabla 12

Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias en países industrializados seleccionados*

	Coeficiente de Gini		Importancia de la acción fiscal (3)=(2-1)/1 (en %)
	Antes de impuestos y transferencias (1)	Después de impuestos y transferencias (2)	
Australia	0,463	0,306	-33,9
EU15	0,470	0,330	-29,8
EE.UU.	0,455	0,344	-24,4
Japón	0,340	0,265	-22,1

Fuente: Gómez Sabaini (2006).

* La información refiere a períodos distintos.

La notoria disminución del coeficiente de Gini que se constata al comparar antes y después de transferencias e impuestos puede observarse con mayor detenimiento en los casos seleccionados a continuación, donde se contrasta la distribución del ingreso de mercado contra la distribución del ingreso disponible.

Tabla 13

Distribución del ingreso de mercado y del ingreso disponible para algunos países desarrollados (en %)

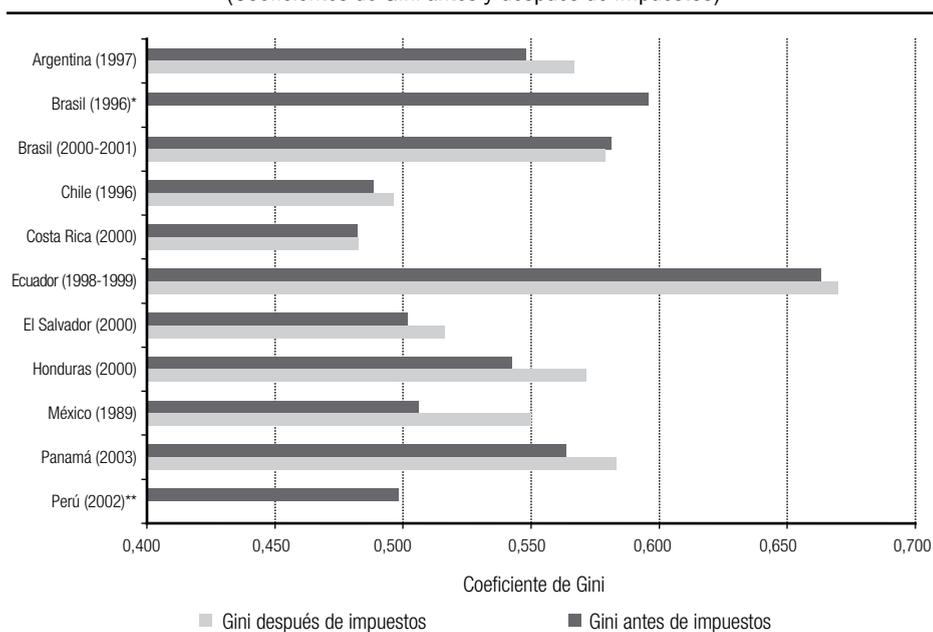
España				Suecia			
Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos	Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos
1	1,5	2,9	0,0	1	1,9	4,3	2,5
2	2,9	4,9	0,3	2	2,7	6,7	4,2
3	4,1	6,1	1,2	3	3,9	7,4	5,5
4	5,5	6,9	2,1	4	6,2	7,7	6,9
5	7,0	8,0	3,8	5	7,8	8,4	7,8
6	8,1	8,9	5,0	6	9,5	9,3	8,8
7	10,4	10,5	8,0	7	10,8	10,2	10,0
8	12,7	12,2	11,6	8	13,3	11,6	11,8
9	17,4	15,6	18,4	9	16,6	13,7	27,8
10	30,2	23,9	49,6	10	27,3	20,7	27,8

Reino Unido				EU15			
Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos	Decil	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Concentración de impuestos
1	0,7	3,6	1,7	1	1,5	2,7	0,5
2	1,7	4,7	1,9	2	2,6	4,6	1,3
3	2,8	5,7	2,6	3	3,5	5,8	2,2
4	4,4	6,5	3,7	4	4,8	6,9	3,4
5	6,5	7,7	5,2	5	6,4	7,9	4,8
6	8,2	8,8	6,6	6	8,3	9,1	6,8
7	11,1	10,6	9,3	7	10,5	10,5	9,2
8	14,1	12,4	12,3	8	13,2	12,3	12,4
9	18,1	15,2	17,0	9	17,7	15,3	18,0
10	32,4	24,9	39,8	10	31,4	24,9	41,2

Fuente: Gómez Sabaini (2006).

Esta realidad contrasta en forma radical con el efecto del sistema tributario en América Latina. Efectivamente, la distribución del ingreso del mercado en los países seleccionados en Europa muestra que de no existir el sistema tributario en estos países sus coeficientes de Gini no serían muy diferentes a los de algunos países de América Latina. Por el contrario, en el caso de América Latina el efecto agregado del sistema tributario es el de agudizar en la mayor parte de los países la desigualdad, no el de moderarla.

Gráfico 6
América Latina. Efectos distributivos de la política tributaria
(Coeficientes de Gini antes y después de impuestos)



Fuente: Elaboración propia con base en documentos incluidos en Agostin (2005), Cetrángolo y Gómez Sabaini (2008) y Gómez Sabaini (2006).

* El coeficiente de Gini indicado es antes de impuestos y después de transferencias. El valor del mismo sin las transferencias asciende a 0,642. Si bien no se dispone del coeficiente de Gini correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

** El estudio no calcula el Gini ni antes ni después de impuestos, por tanto se informa el último dato disponible para el país que corresponde al año 2000. Si bien no se dispone del coeficiente de Gini correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

Los Estados latinoamericanos carecen, pues, de un sistema impositivo que permita niveles de recaudación adecuados y que distribuya dicho

peso fiscal de tal manera de colaborar con el combate a los elevados niveles de desigualdad. Para muchos, la clave de los altísimos niveles de desigualdad de la región proviene de la original distribución de la tierra del pasado lejano y de la muy desigual distribución actual del capital humano (Karl, 2004). La evidencia hasta aquí presentada indica que, sin desestimar dichas fuentes de la desigualdad, no es posible entender la misma sin incorporar como factor estratégico los sistemas tributarios de América Latina. Hasta tanto los Estados de la región no estén dispuestos a utilizar los mecanismos tributarios como instrumento de gobierno social y transformación de las pautas de inequidad, difícilmente pueda lograrse un cambio sustantivo en las configuraciones bloqueadas del desarrollo social latinoamericano.