



# Informe N° 755

## Política

19/10/2009

### El papel del Estado en el desarrollo latinoamericano de hoy

Sergio Micco A. (1)

19/10/2009

Política

**El papel del Estado en el desarrollo latinoamericano de hoy**

13/10/2009

Sociedad

**Mujer, salario y felicidad**

13/10/2009

Política

**Políticas Públicas y estadísticas sociales**

05/10/2009

Política

**1958-2009. ¿Se repetirá la historia o ella cambiará?**

05/10/2009

Economía

**Los nuevos desafíos de la minería en Chile**

05/10/2009

Economía

**Cambios estructurales en el Sector Silvoagropecuario**

28/09/2009

Economía

**Brotos verdes, comienza la Primavera**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

#### Introducción: el retorno del Estado

En un informe anterior, presenté el libro de Paul Krugman llamado "Después de Bush" el que, señalé, había tenido poco a nada de publicidad en la prensa escrita. Como los tiempos están cambiando, La Tercera del domingo 13 de septiembre dedicó dos páginas al premio Nóbel del 2008. Algo es algo.

Tomo entre mis manos el último libro del despiadado crítico de los excesos del capitalismo especulativo. En "De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008", Krugman no teme en señalar que para salir de la recesión global que nos aflige se requerirá una operación de rescate a cargo del Estado. Para que nuestras tiendas abarrotadas de bienes se llenen de clientes, nuestros calificados trabajadores tengan una fábrica que los emplee y nuestras industrias reciban pedidos y se deshagan de su capacidad ociosa y se pongan a producir, necesitamos que fluya el dinero mediante el estímulo del gasto y la concesión del crédito. Y eso sólo lo puede hacer el Estado, aún a costa de "hacer algo muy cercano a una nacionalización temporal completa de una parte significativa del sistema financiero", para luego volver a privatizarse. (Krugman, 2009, pp. 191) Además, aconseja al gobierno norteamericano aumentar el gasto fiscal auxiliando gobiernos locales y estatales; construyendo carreteras; puentes e infraestructura en un paquete fiscal de un 4% del PIB (Krugman, 2009, pp.193) Para aceptar estos consejos el premio Nóbel de Economía del 2008 llama a no enredarse en nudos ideológicos (Krugman, 2009, pp. 192) ¿En qué está América Latina a propósito del peso y papel del Estado? Para responder a esta pregunta recorro a dos trabajos de Mario Marcel y la cientista social Elizabeth Ribera.

#### Un Estado pequeño y débil

América Latina, a pesar de sus problemas, tiene un pequeño y débil Estado. En América Latina, el gasto promedio del gobierno general alcanzaba, antes de la crisis del 2008, un promedio del 25% del PIB, en circunstancias que en los países desarrollados llega al 40% (Marcel y Rivera, 2009, pp.267) La situación es aún peor si constatamos que el gasto público por habitantes en América Latina con respecto al mundo desarrollado es de 1 a 20 ((Marcel y Rivera, 2009, pp. 267) La recaudación tributaria del gobierno en la región se ubica en un 16% del PIB, menos de la mitad de los países de la OCDE (Marcel y Rivera, 2009, pp. 268).

Esto no sería necesariamente malo si creyésemos que los grandes desafíos de nuestra región serán asumidas por el mercado o la comunidad organizada. Parece que eso no bastará. Los desafíos inmediatos de la sociedad latinoamericana son reducir la pobreza y acotar las escandalosas desigualdades que se mantienen inalterables tras treinta años del inicio de la redemocratización latinoamericana. En América Latina, previa a la crisis financiera global de hoy, un 36,7% de la población total era pobre, ascendiendo a 194 millones de personas: La desigualdad se mantiene inalterable, confiriéndonos el dudoso honor de ser la región más desigual del mundo. Obviamente, los mercados no resolverán ninguno de estos dos problemas, pues ellos tienden a reproducir – cuando no aumentar - las desigualdades preexistentes en capital humano; financiero y social. Por otro lado, mayores niveles de crecimiento económico, que den trabajo decente a los pobres; oportunidades a la clase media y aumenten la base tributaria para destinar más recursos a desarrollo social y productivo, suponen inversiones públicas importantes en salud; educación ciencia y tecnología e infraestructura entre otras materias. Ello también es tarea del Estado, sobre todo en nuestros países, particularmente en ciencia y tecnología. (Ocde, pp.103) El creer que una baja carga tributaria, un Estado reducido y amplios procesos de liberalización; privatización; desregulación y aperturas externas garantizarían incentivos adecuados de trabajo; ahorro e inversión, que a su vez generarían crecimiento económico y bienestar social, demostró no ser cierto para América Latina (PNUD, Democracia; pp. 74).

Hay quienes sostienen que no es adecuado compararnos con los países desarrollados quienes, al tener mayores niveles de ingresos de los cuales captar mayores impuestos, pueden contar con Estados muchos más grandes para las tareas del desarrollo social y productivo. Por lo tanto, afirman, que América Latina posee el Estado que puede tener acorde con su nivel de desarrollo. Sin embargo, los Estados latinoamericanos manejan menos recursos que los que tenían los actuales países desarrollados 50 años atrás y, por ende, son inferiores a los que corresponderían a su nivel de desarrollo actual. (Marcel y Rivera, 2009, pp. 265) Un estudio del Banco Mundial del 2006, demostró que la mayoría de los Estados latinoamericanos tienen un peso relativo entre 3 y 4 puntos del PIB por debajo de lo que le correspondería a su nivel de desarrollo (Marcel y Rivera, 2009, pp. 267).

¿Por qué nuestros Estados son más bien pequeños? Abordemos esta pregunta desde la perspectiva de la recaudación tributaria, inferior a la que nos correspondería tener según nuestros estados de desarrollo. Recordemos que países con Estados de Bienestar liberales, como Japón y Estados Unidos, recaudan ingresos tributarios del orden del 27,4% y 28,2% respectivamente (Marcel y Rivera, 2009, pp. 268). Además, en 12 de 17 países latinoamericanos estudiados por Marcel y Rivera, los ingresos tributarios indirectos representan el 50% del total de ingresos tributarios (Marcel y Rivera, 2009, pp. 270). En los países de la OCDE dichos impuestos no alcanzan un tercio. Los países de América Latina recaudan impuestos directos que llegan al 5,5% del PIB. Es decir, 10 puntos menos con respecto a los países desarrollados ((Marcel y Rivera, 2009, pp. 271) La gran mayoría de los países latinoamericanos aplican tasas marginales máximas en los impuestos a los ingresos personales superiores al 30%, recaudando menos del 2% del PIB en los países en que existen cifras de recaudación. En cambio, en la OCDE las tasas marginales máximas son promedio de un 43% y recaudan por su intermedio un 15% del PIB (Marcel y Rivera, 2009, pp. 271) Agreguemos que los recursos naturales suponen importantes bases impositivas y ello redundo en que los gobiernos extraigan más dinero desde otras fuentes de ingresos. Por ejemplo, las entradas del petróleo representan para México, Venezuela y Ecuador un tercio de los ingresos fiscales. Para Colombia, Bolivia y Chile los ingresos provenientes de los recursos naturales representan entre el 5% y el 20% de los ingresos fiscales totales (Marcel y Rivera, 2009, pp. 272-273).

En suma, "América Latina se caracteriza por una baja carga tributaria, fuertemente sesgada a la tributación indirecta. Esto limita la progresividad del financiamiento fiscal y vuelve las finanzas públicas más sensibles al ciclo económico. La mayor debilidad de la tributación directa en la región es producto de estrechas bases tributarias; múltiples exenciones y franquicias; alta informalidad económica y una débil capacidad de fiscalización (Marcel y Rivera, 2009, pp. 274) Constatemos que esta baja presencia estatal y peor tributación directa no ha generado más crecimiento económico ni mayor equidad. Agreguemos que ello podría no ser importante si considerásemos que el Estado latinoamericano no necesita más ingresos, pero, como lo señalamos más arriba, no es el caso. Reiteremos que países con los niveles de desarrollo iguales a los de Chile, recaudaban más impuestos que nosotros cuando tenían un ingreso similar al chileno actual. Más generalmente, la recaudación tributaria del gobierno general en la región se ubicaba el 2005 en un 16% del PIB. (Marcel y Rivera, 2009, pp. 268) En 1955, en los países desarrollados el porcentaje de participación de los impuestos respecto del PIB era de un 24%. Para años posteriores y por países podemos ver el siguiente cuadro (Ocde, 2009, b).

	1965	1975	1985	1995	2005	2007
Australia	21	25,8	28,3	28,8	30,8	..
Austria	33,9	36,7	40,9	41,2	42,1	41,9
Belgium	31,1	39,5	44,4	43,6	44,8	44,4
Canada	25,7	32	32,5	35,6	33,4	33,3
Denmark	30	38,4	46,1	48,8	50,7	48,9
Finland	30,4	36,5	39,7	45,7	43,9	43
France	34,1	35,4	42,8	42,9	43,9	43,6
Germany	31,6	34,3	36,1	37,2	34,8	36,2
Greece	17,8	19,4	25,5	28,9	31,3	..
Ireland	24,9	28,7	34,6	32,5	30,6	32,2
Italy	25,5	25,4	33,6	40,1	40,9	43,3
Korea	..	15,1	16,4	19,4	25,5	28,7
Mexico	..	..	17	16,7	19,9	20,5
New Zealand	24	28,5	31,1	36,6	37,5	36
Norway	29,6	39,2	42,6	40,9	43,5	43,4
Portugal	15,9	19,7	25,2	31,7	34,7	36,6
Spain	14,7	18,4	27,6	32,1	35,8	37,2
Sweden	35	41,2	47,3	47,5	49,5	48,2
Switzerland	17,5	23,9	25,5	27,7	29,2	29,7
Turkey	10,6	11,9	11,5	16,8	24,3	23,7
United Kingdom	30,4	35,2	37,6	34,5	36,3	36,6
United States	24,7	25,6	25,6	27,9	27,3	28,3
OECD average	25,6	29,4	32,7	34,8	35,8	..

¿Por qué se recaudan pocos impuestos en América Latina, incluso comparándonos con los países desarrollados de hace cincuenta años atrás? ¿Por qué altos mínimos exentos; tantas franquicias y elevados niveles de evasión y elusión tributarias? Ya lo señalamos en el informe pasado al tratar de las revueltas fiscales que incluso se han producido en contra de Estados de Bienestar de países desarrollados. En primer lugar, se señala que un Estado que es atrapado por los partidos políticos, con burocracias públicas no profesionales, que practica el clientelismo político, afectado por corporativismo gremial y empresarial que coloniza el Estado y acusado de corrupto adolece de la eficacia, eficiencia y legitimidad que necesita para cobrar impuestos. Las revueltas fiscales, la evasión tributaria y las actividades económicas informales son pan de cada día. (Pipitone, 1996, pp. 68 -87) En segundo lugar, si los programas y políticas públicas son de duración y cobertura limitadas, altamente focalizados en los más pobres o en determinadas regiones del país y que generan beneficios inciertos, no alientan la reciprocidad que se expresaría, al evaluarse positivamente al Estado en el pago de impuestos, particularmente en las clases medias.

Finalmente, el fuerte patrimonialismo en la sociedad latinoamericana es expresión de fuertes grupos corporativos que bloquean las reformas impositivas que, para colmo de males, no cuentan con la simpatía de las clases medias y se estrellan con la indiferencia de los sectores populares altamente alienados de la democracia y del Estado. (Botana, 2006) Las élites son lo suficientemente poderosas para controlar el proceso legislativo, el control y aplicación de las normas tributarias.

Ante este estado de cosas, la focalización surge como respuesta. Pero ella tiene tres problemas. En primer lugar, las limitaciones de los instrumentos de caracterización socioeconómica y la capacidad del Estado de transferir eficaz y eficientemente los recursos a los beneficiarios. Además, las clases medias quedan desprotegidas y ellas son claves para la legitimidad de la democracia y la eficacia del Estado. Finalmente, se producen problemas de incentivos ligados a las discontinuidades en el acceso a los beneficios estatales (Marcel y Rivera, 2009, pp. 283) Otra respuesta ha sido privilegiar la cantidad por sobre la calidad de los servicios públicos. Sin embargo, esta política puede ser exitosa en un primer momento, para paliar situaciones sociales extremas, pero en el mediano plazo su mismo éxito generará descontento por parte de los beneficiados que exigirán más y por las clases medias. (Marcel y Rivera, 2009, pp. 284).

### El debate tributario inevitable

El círculo vicioso que hay que romper es que la ineficiencia y el clientelismo del Estado le restan legitimidad, lo que les impide incrementar los recursos fiscales y desarrollar políticas públicas eficaces. Para lograr mayores ingresos fiscales y mejores políticas públicas requerimos enfrentarnos a sectores muy poderosos que al satisfacer sus necesidades de salud; educación; vivienda; trabajo y previsión a través del mercado y al sentirse ajenas al resto de la población vetan las decisiones tributarias. Romper esta resistencia supondría una conciencia social y prudencia política de las clases altas, junto con una movilización de los sectores que se verían favorecidos por estas medidas. Pero si los pobres tienen poco capital social y político, escasa educación y conciencia política y las clases medias se sienten marginadas de los programas sociales focalizados, ¿de dónde sacar fuerzas para la reforma estatal?

En los países desarrollados la voz social y política del cambio tributario se canalizó tras las grandes guerras mundiales y generó la llamada "paradoja de Robin Hood" que consiste en que los países a medida que más ricos se hacen, más democratizan el esfuerzo contributivo, amplían la base tributaria y fortalecen sus Estados de Bienestar protegiendo a los más pobres y promoviendo a las clases medias. Al aumentar la legitimidad social y política de su democracia y de su economía, la inversión; el ahorro y el crecimiento económico aumentan. Por el contrario, al no asumir este desafío, que sí abordaron los países desarrollados, los pueblos latinoamericanos se empiezan a preguntar para qué sirve el Estado, los políticos y, peor aún, la democracia. Si no logramos un extendido apoyo social, un pacto político amplio y equilibrios macroeconómicos estables, no lograremos contar con el Estado que necesitamos.

### La demanda por igualdad en Chile y el papel del Estado

El PNUD, el año 2000, preguntó a los chilenos con qué afirmación acerca del futuro del país se identificaban.

Los resultados fueron los siguientes:

Sueño con un país más optimista	Sueño con un país donde se respeten los valores tradicionales	Sueño con un país más protector	Sueño con un país más integrado al mundo	Sueño con un país en el que se respete el medio ambiente	Sueño con un país más igualitario	No sabe/ No responde
9,5%	19,1%	8,5%	10,6%	15,3%	<b>34,7%</b>	2,2%

Ocho años después, en el libro Chile sueña el bicentenario, encontramos la misma pregunta aplicada a 1200 chilenos encuestados entre julio y agosto del 2008. La tabla es ahora la siguiente, poniendo el resultado que me interesa en negrita para llevar al lector adónde me interesa hacerlo:

Sueño con un país más optimista	Sueño con un país donde se respeten los valores tradicionales	Sueño con un país más protector	Sueño con un país más integrado al mundo	Sueño con un país en el que se respete el medio ambiente	Sueño con un país más igualitario	No sabe/ No responde
5%	15%	9%	7%	11%	<b>52%</b>	1%

Es claro que la principal demanda de Chile es lograr más igualdad. ¿Cómo logrará, sin comprometer la estabilidad de la democracia, la paz social y el crecimiento económico? Pues sentando progresivamente un Estado de Bienestar ajustado a nuestra realidad y desarrollo. Un planteamiento que hacen los chilenos comunes y corrientes al proyectarse al futuro. Y en eso no se equivocan, como Krugman no se equivoca al reclamar más Estado. Pero eso lo trataremos en un próximo informe.

## BIBLIOGRAFÍA

Botana, Natalio; La ciudadanía fiscal: aspectos políticos e históricos; en: Fukuyama, Francis (compilador); La brecha entre América Latina y Estados Unidos; Fondo de Cultura Económica; Buenos Aires; Argentina; 2006

Krugman, Paul; De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008; Grupo editorial Norma; Bogotá; Colombia; 2009

Landerretche, Oscar; Gobernabilidad democrática y desarrollo institucional; en: Cardoso, Fernando Henrique y Foxley, Alejandro; A medio camino; Nuevos desafíos de la democracia del desarrollo en América Latina; uqbar Editores; Santiago de Chile; 2009

Marcel, Mario y Rivera, Elizabeth; Economía política de las finanzas públicas y políticas sociales en América Latina; en: Cardoso, Fernando Henrique y Foxley, Alejandro; A medio camino; Nuevos desafíos de la democracia del desarrollo en América Latina; uqbar Editores; Santiago de Chile; 2009

Marcel, Mario y Rivera, Elizabeth; Regímenes de bienestar en América Latina; en: Tironi, Eugenio (Editor); Redes, Estado y mercados, Soportes de la cohesión social latinoamericana; Uqbar; Editores; Santiago de Chile; 2008

OCDE; Estudios territoriales: Chile; Ediciones del Ministerio del Interior de Chile; Santiago de Chile; 2009

OCDE; Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics - OECD 2009

Pipitone, Ugo; Asia y América Latina; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación; Madrid; España; 1996.

PNUD; La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Santiago de Chile. 2004. Primera Sección.

---

(1) Sergio Micco A., Abogado, Magister en Ciencia Política, Doctor en Filosofía.