



NUEVA SOCIEDAD | 272

¡Son los impuestos, estúpido!

Justicia tributaria e igualdad

COYUNTURA

José Natanson

Gerardo Caetano

Sunniva Labarthe / Marc Saint-Upéry

TRIBUNA GLOBAL

Armelle Choplin / Olivier Pliez

TEMA CENTRAL

Juan Pablo Jiménez

Claudio Lozano

María Fernanda Valdés

José Antonio Ocampo

Krishen Mehta

Ricardo Martner

Dereje Alemayehu

Francisco Saffie

ENSAYO

Carlos Walter Porto-Gonçalves

NUEVA SOCIEDAD

es una revista latinoamericana abierta a las corrientes de pensamiento progresista, que aboga por el desarrollo de la democracia política, económica y social.

Se publica cada dos meses en Buenos Aires, Argentina, y circula en toda América Latina.

Directora: Claudia Detsch

Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

Coordinadora de producción: Silvina Cucchi

Editor de la plataforma digital: Mariano Schuster

Administración: María Eugenia Corriés, Vanesa Knoop, Karin Ohmann

NUEVA SOCIEDAD Nº 272

Diseño original de portada: Horacio Wainhaus

Arte y diagramación (portada e interior): Fabiana Di Matteo

Ilustraciones: Pablo Luebert

Fotografía de portada: Shutterstock

Corrección: Germán Conde, Vera Giaconi

Traducción al inglés de los sumarios: Kristie Robinson

Impreso en Talleres Gráficos Nuevo Offset,
Viel 1444, Buenos Aires, Argentina

Los artículos que integran **NUEVA SOCIEDAD** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Revista. Se permite, previa autorización, la reproducción de los ensayos y de las ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción.

NUEVA SOCIEDAD – ISSN 0251-3552

Oficinas: Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, Argentina.

Tel/Fax: (54-11) 4361-4108/4871

Correo electrónico: <info@nuso.org>

<distribucion@nuso.org> (distribución y ventas)

<www.nuso.org>

El portal **NUEVA SOCIEDAD** es una plataforma de reflexión sobre América Latina.
Articula un debate pluralista y democrático sobre política y políticas latinoamericanas.



**NUEVA
SOCIEDAD**

es un proyecto de la

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

COYUNTURA

4373	José Natanson. La «ola amarilla» en Argentina. Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos	4
4374	Gerardo Caetano. ¿Milagro en Uruguay? Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio	13
4375	Sunniva Labarthe / Marc Saint-Upéry. Leninismo versus correísmo: la «tercera vuelta» en Ecuador	29

TRIBUNA GLOBAL

4376	Armelle Choplin / Olivier Pliez. Globalizaciones discretas. Hacia una nueva geografía de los intercambios mundiales	43
------	--	----

TEMA CENTRAL

4377	Juan Pablo Jiménez. Equidad y sistema tributario en América Latina	52
4378	Claudio Lozano. Sin impuestos no hay igualdad. (Aunque a veces el progresismo lo olvide)	68
4379	María Fernanda Valdés. ¿Dónde estamos? Desigualdad y reformas tributarias en América Latina	77
4380	José Antonio Ocampo. La reforma de la tributación corporativa internacional. La perspectiva de la ICRIT	90
4381	Krishen Mehta. El camino hacia la justicia fiscal: ¿dónde podemos avanzar?	104
4382	Ricardo Martner. Someter la evasión fiscal para reducir la desigualdad. Agendas globales y locales	114
4383	Dereje Alemayehu. Los flujos financieros ilícitos en África: ¿qué hacer?	127
4384	Francisco Saffie. Contra la elusión. Una revisión crítica del proyecto BEPS	139

ENSAYO

4385	Carlos Walter Porto-Gonçalves. Amazonia, Amazonas. Tensiones territoriales actuales	150
------	--	-----

■ Segunda página

En América Latina es común escuchar, desde hace años, que la región es «la más desigual del mundo». Sin embargo, esa constatación no va de la mano de un impulso renovado de la justicia tributaria que, hasta el momento, es la forma conocida más eficaz para redistribuir el ingreso y generar mayores niveles de equidad, así como un piso de servicios públicos de calidad. Esa fue la base de los Estados de Bienestar que, en América Latina, siempre fueron incompletos y atravesados por crisis periódicas que arrojaron a millones de personas a la pobreza. Por otro lado, las dimensiones alcanzadas por los «paraísos fiscales» y las diversas formas de eludir impuestos hablan por sí mismas de la necesidad de reforma del sistema tributario mundial. Muchas de las normas vigentes fueron formuladas hace alrededor de un siglo y ya no responden a la realidad de la globalización actual, que vuelve insuficientes las regulaciones nacionales.

Todo esto, como señala Juan Pablo Jiménez, no significa que no haya habido avances, pero siguen pendientes reformas impositivas que aumenten la recaudación y contribuyan a la redistribución en mayor escala. Por eso, en su artículo se propone discutir la relación entre equidad y sistema tributario, que constituye el hilo rojo del Tema Central de este número de NUEVA SOCIEDAD. Como apunta Claudio Lozano, hay buenas razones para gravar la riqueza, los altos ingresos, las rentas extraordinarias, el consumo superior, las transacciones financieras y de capital y las emisiones de carbono. Pero los gobiernos del denominado ciclo progresista no tomaron seriamente esa tarea y hoy, con el cambio de vientos ideológicos en la región, es más difícil hacerlo.

Uno de los cambios –que trascendió las «grietas» ideológicas en el subcontinente– es, como recuerda María Fernanda Valdés, que hoy los sistemas tributarios latinoamericanos recaudan más. De hecho, América Latina es la región del mundo que más ha aumentado su recaudación en los últimos años, producto de diversas reformas de los sistemas tributarios. El problema es cómo se compone esa masa tributaria: mientras en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el impuesto a la renta alcanza a un cuarto de la recaudación total desde hace más de medio siglo, en América Latina no llega a 10%. Al mismo tiempo, la recaudación en esta región sigue

representando un porcentaje más bajo del PIB que en los países desarrollados. En efecto, como escribe Ricardo Martner, la «fatiga» del progresismo respecto de la justicia tributaria se articula de una manera no virtuosa con el temor de afectar el crecimiento económico y con las dificultades fiscalizadoras, lo que hace que tributos como el impuesto al valor agregado (IVA) tengan demasiada importancia frente a los gravámenes progresivos a la renta. Por otro lado, en muchos países bastó con gravar las rentas de los recursos naturales y no a las personas para conseguir la masa presupuestaria necesaria.

La problemática excede la escala nacional. De hecho, la globalización de la economía presenta nuevas dificultades, frente a las cuales emergieron diversas alternativas supranacionales: una de ellas es la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés). Como escribe José Antonio Ocampo, la globalización ha tornado obsoleto el régimen internacional de tributación de las compañías, mientras que gran parte del comercio mundial tiene lugar entre matrices y filiales de las empresas transnacionales. Y a esto se suman los centros *offshore*, tolerados por todo el mundo desarrollado y recientemente en la tapa de los principales medios globales luego de filtraciones como los «Panamá Papers» o los «Paradise Papers», que dejaron ver el carácter sistémico de estas «guardias fiscales» para el capitalismo global. En este contexto, como muestra Krishen Mehta, se pueden tomar algunas iniciativas desde el Sur sin esperar reformas mayores a escala global y tratar de frenar la «carrera hacia el abismo», que perjudica especialmente a los países en desarrollo.

Como señala Francisco Saffie, uno de los grandes problemas actuales es la elusión. El accionar de las firmas transnacionales, la economía digital y los vacíos en las legislaciones permiten a las empresas evitar el pago de grandes sumas en concepto de tributos y esto es, a su turno, fuente de desfinanciamiento de los Estados. Por eso, la OCDE puso en marcha el Proyecto sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) para intentar coordinar políticas a escala global, tanto en el Norte como en el Sur. Al mismo tiempo se lanzó el Grupo de Alto Nivel (GAN) sobre Flujos Financieros Ilícitos de África, cuyas conclusiones son analizadas en el artículo de Dereje Alemayehu.

Todo este recorrido muestra lo que falta por hacer pero permite valorar, al mismo tiempo, una serie de iniciativas surgidas desde los Estados –impulsadas también por organizaciones de la sociedad civil– que ponen sobre la mesa que sin justicia tributaria es imposible avanzar hacia un mundo más igualitario. Aunque a veces se olvide.

La «ola amarilla» en Argentina

Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos

JOSÉ NATANSON

El reciente triunfo de la alianza Cambiemos consolidó el liderazgo de centroderecha de Mauricio Macri, quien comienza a soñar con una futura reelección. El corazón de su apoyo son los grupos sociales más acomodados, los adultos de perfil conservador y la economía de la soja. Estos constituyen la base de una irreductible identidad antikirchnerista, pero a partir de ella Macri logró expandir su respaldo hacia otros sectores sociales. Su verdadero gobierno, en cierto modo, comienza ahora, fortalecido políticamente, pero ya sin la excusa de descargar sobre el pasado las penurias del presente.

Las elecciones legislativas de 2017 confirmaron la potencia política de Cambiemos, la alianza liberal-conservadora liderada por Mauricio Macri que gobierna Argentina desde el final del kirchnerismo. La victoria fue diáfana: el oficialismo se impuso en 13 de los 24 distritos del país y obtuvo casi 42% de los votos en el total nacional, cifra que duplica la de la segunda fuerza en importancia, el kirchnerismo, que se presentó separado del peronismo en varias provincias. La dimensión histórica de este triunfo se verifica al comprobar que

el porcentaje logrado por el macrismo es similar al que en su momento obtuvieron, también en las elecciones de medio término, los presidentes que lideraron los tres «ciclos largos» de la democracia argentina: Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Néstor Kirchner. Por último, el apoyo social le permite al gobierno mejorar su posición en el Congreso, al sumar 20 diputados y 9 senadores.

Pero más que la comparación histórica o el peso institucional, lo central es que el macrismo logró derrotar,

José Natanson: es periodista y politólogo. Es director de *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur, de *Review. Revista de Libros* y de la editorial Capital Intelectual.

Palabras claves: derecha, hegemonía, peronismo, Mauricio Macri, Argentina.

por una diferencia pequeña pero suficiente, a la ex-presidenta Cristina Fernández de Kirchner, candidata a senadora por la provincia de Buenos Aires, el distrito que reúne a 40% de los electores del país. Consiguió también imponerse en las seis provincias más grandes, donde vive 70% de la población, y vencer a los gobernadores peronistas con aspiraciones de construir una candidatura presidencial en 2019, además de imponerse en distritos en los que la hegemonía política del peronismo llevaba dos y hasta tres décadas.

La contundencia de la victoria oficialista permitió conjurar el temor a un cuadro de ingobernabilidad que sobrevuela a los presidentes no peronistas, por el sencillo dato de que ninguno de ellos logró terminar su mandato desde... 1928. En un país como Argentina, que cada diez años aproximadamente vive una crisis económica intensa que suele derivar en terremoto político, la acumulación de poder y el fortalecimiento de la autoridad presidencial constituyen el primer imperativo de gobernabilidad. Esto viene asociado a otra cuestión, que es la expectativa de reelección de Macri, decisiva para cualquier gobierno con un mínimo interés en impulsar reformas de fondo.

■ Motivos

¿Cómo se compone el apoyo al gobierno? Miremos primero la foto para

luego, retrocediendo en el tiempo, analizar la película.

Una radiografía de la coalición social macrista revela que está integrada, en primer lugar, por los sectores medios y altos. Las encuestas coinciden en que Cambiemos obtiene sus mejores resultados entre los grupos con estudios terciarios o universitarios (indicador de clase social media y alta) y los peores entre aquellos con primaria completa, del mismo modo que su performance mejora en los barrios y zonas más acomodados. La proporción se invierte en el peronismo¹. En segundo lugar, el macrismo consigue sus principales apoyos entre los que, a falta de una expresión más elegante, llamaremos «adultos mayores»: las encuestas revelan que Cambiemos mejora sus resultados entre los mayores de 50 años², lo que podría explicarse por su capacidad para captar el tradicional voto antiperonista conservador, así como por las apelaciones al orden social y la seguridad que hoy están en el centro de su programa de gobierno y que constituyen valores más populares entre los mayores que entre las nuevas generaciones.

Si el primer eje es de clase y el segundo etario, el tercero es territorial. La adhesión al gobierno se concentra

1. María Laura Tagina: «Detrás de las encuestas» en *Anfibia*, <www.revistaanfibia.com>, 2017.

2. Ver J. Natanson: «Macri contra la guerra del cerdo» en *Le Monde diplomatique*, 5/2017.

especialmente en la «zona núcleo», aquellas provincias de perfil agropecuario en las que prosperan la economía de la soja y su cadena de valor. Como se sabe, Argentina es el tercer exportador de soja del mundo, consecuencia de la generosidad de los suelos pampeanos, pero también de un fabuloso proceso de incorporación de tecnología, maquinaria e innovación, que ha hecho que el régimen de creación de riqueza, que tradicionalmente giró alrededor de la propiedad de la tierra, esté centrado hoy en la tecnología, que es no solo la mediación que habilita los cambios productivos sino también el principal vector de acumulación capitalista³.

El campo argentino, más cercano a una economía de servicios que al agro tradicional, cada vez más poblado de técnicos, profesionales e ingenieros y menos de peones y terratenientes, imbricado con las finanzas, el comercio y los medios de comunicación, fue construyendo una narrativa acerca de su rol como el verdadero protagonista del desarrollo nacional: competitivo, desprovisto de reclamos proteccionistas, generador de divisas y adaptado como ningún otro a las exigencias del capitalismo globalizado. Esta autopercepción, que comenzó con la «revolución verde» de los años 60, continuó con la introducción de la denominada siembra directa en los años 90 y se terminó de consolidar con el *boom* de los *commodities* del nuevo siglo, sintoniza con ciertos tópicos del discurso

macrista: el progreso concebido como modernización, el emprendedorismo como antítesis de la dependencia estatal y una inserción en el mundo que no cuestiona el rol subordinado en la división internacional del trabajo.

Los grupos sociales más acomodados, los adultos de perfil conservador y la economía de la soja constituyen el corazón del rechazo al kirchnerismo y el germen a partir del cual el macrismo logró expandir su respaldo social. Por motivos complejos que van de las reformas redistributivas y estadísticas implementadas por los gobiernos kirchneristas al estilo prepotente con que fueron impuestas, pasando por el rechazo a los episodios de corrupción y al antirrepublicanismo, junto con querellas históricas que remiten al clásico sentimiento antiperonista e incluso al racismo de las clases altas hacia el mundo plebeyo peronista, lo cierto es que el antikirchnerismo se fue afianzando como un sujeto social cada vez más presente. Esta «identidad fuerte» nació en 2008, cuando el gobierno de Cristina Fernández quiso incrementar las retenciones (gravámenes a la exportación) a los productos agropecuarios y desató una resistencia bajo la forma de un *lock out* patronal que terminó con la derrota del gobierno en la votación en el Congreso y en las elecciones legislativas de 2009. Aunque después de aquella

3. Carla Gras y Valeria Hernández: *Radiografía del nuevo campo argentino*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2017.

crisis el kirchnerismo logró recomponer su legitimidad e imponerse en las presidenciales de 2011, lo cierto es que allí se fortaleció un núcleo irreductible de antikirchnerismo que sobrevive hasta hoy.

El macrismo, que había ganado las elecciones presidenciales de 2015 por menos de 2% de los votos en el balotaje, inició su gobierno con una serie de decisiones de política económica que generaron un importante costo social: la eliminación de los controles cambiarios produjo una devaluación que elevó el precio del dólar en 40%, lo que a su vez disparó la inflación y produjo una pérdida del poder adquisitivo de salarios y jubilaciones de entre 5% y 10% en su primer año de gestión. Los recortes a subsidios que habían escalado hasta niveles fiscalmente insostenibles generaron un aumento de las tarifas de los servicios públicos urbanos (energía eléctrica, agua corriente y gas). La eliminación (en el caso de la minería, los productos industriales y el trigo y el girasol) o la baja (en el caso de la soja) de los impuestos a las exportaciones (retenciones) produjeron un aumento de los precios en el mercado interno. Adicionalmente, la apertura económica presionó sobre las ramas industriales más sensibles y derivó en un aumento del desempleo.

2016 fue un año decisivamente malo. Pese a ello, el gobierno de Macri logró superarlo apelando al apoyo de esta «minoría intensa» antikirchnerista,

dispuesta a apoyar cualquier opción que evitara una restauración, a lo cual contribuyó la perspectiva de la candidatura de Cristina Fernández en las elecciones del año siguiente. Esto le garantizó también el apoyo de los principales medios de comunicación, del poder económico e incluso de sectores del sindicalismo. En el contexto de una explosión de denuncias de corrupción contra ex-funcionarios kirchneristas, la estrategia de polarización con la ex-presidenta, basada en la idea de evitar una «vuelta al pasado», le permitió al gobierno afirmar este respaldo en los duros meses de 2016. El macrismo lograba desconectar la situación socioeconómica inmediata de muchos de sus electores de su comportamiento político.

Una vez concluida la agenda de «normalización» de la economía y a medida que las elecciones de 2017 se acercaban peligrosamente, el gobierno le agregó a su política económica ortodoxa algunos toques keynesianos. Comenzó a desplegar, en primer lugar, un plan de infraestructura orientado a dinamizar el mercado interno. Para evitar un ajuste drástico del gasto público, siguió tomando deuda, aprovechando los niveles de endeudamiento extremadamente bajos heredados del kirchnerismo y las buenas condiciones del mercado internacional. La lenta disminución de la inflación, las expectativas de una baja mayor en el futuro y la acción decidida de los bancos públicos, junto con nuevos

instrumentos financieros como los créditos de capital ajustable, produjeron una multiplicación de los préstamos hipotecarios que reimpulsaron la construcción privada. El PIB crecerá 2% en 2017, dinamizado especialmente por el sector agropecuario, la construcción, la minería y la energía.

Esto le permitió al gobierno expandir su círculo de apoyos. Para ello fue decisiva la capacidad de atraer a la clase media baja, un sector integrado por trabajadores formales de las industrias modernas (metalmecánica, automotriz), pequeños comerciantes, integrantes de los tramos más favorecidos del sector servicios (camioneros) y cuentapropistas con algún capital (un taxi, por ejemplo), entre otros. Este sector había crecido de manera significativa durante el kirchnerismo y, sin embargo, se había ido alejando paulatinamente en rechazo a la dificultad del gobierno anterior para dar respuesta a dos preocupaciones básicas: por un lado, la inseguridad urbana, y por otro, el impuesto a las ganancias, que en Argentina grava con un porcentaje considerable los salarios medios y altos. Luego de apoyar al peronismo disidente de Sergio Massa, la clase media baja terminó votando masivamente al macrismo, que dispuso una rebaja, menor a la esperada pero significativa, del impuesto de la discordia, y desplegó una política de clara orientación punitivista en relación con la inseguridad y la protesta social, que el discurso oficial mezcla confusa pero deliberadamente.

Junto con el giro punitivista, que incluyó la represión de movilizaciones sociales, una política de «manos libres» a la policía y la falta de respuesta a los reclamos internacionales por la liberación de la militante social Milagro Sala, el macrismo acentuó la apelación meritocrática de su discurso, con diversas alusiones a la necesidad de recuperar la cultura del trabajo (tema especialmente sensible en una sociedad de fuerte tradición inmigrante) y cuestionamientos a los «atajos» y las «avivadas», detrás de los cuales no es difícil detectar una crítica implícita a quienes subsisten gracias a la asistencia estatal o a los planes sociales o directamente trabajan en el sector público.

Esta línea argumental resulta curiosa al menos por dos motivos: por un lado, el macrismo prolongó el generoso entramado de protección creado por el kirchnerismo, que incluye cobertura jubilatoria garantizada por el Estado para más de 4 millones de personas (jubilaciones y pensiones contributivas, incluyendo moratorias), 1,5 millones de pensiones no contributivas, 4 millones de asignaciones familiares y un plan de transferencia de ingresos (Asignación Universal por Hijo y por Embarazo) que llega a 4 millones de personas, junto con 150.000 beneficiarios de programas de cooperativas. Por otro, la referencia meritocrática llama la atención porque el macrista es un gobierno integrado en su mayoría por funcionarios provenientes de los sectores más acomodados de la

sociedad. Pero más allá de las contradicciones, lo central es que este tipo de apelaciones resultó eficaz para ganar la adhesión del «trabajador meritocrático», el sujeto social que el macrismo logró, a partir de su llegada al poder, sumar a su coalición social, cada vez más policlasista.

En suma, la película que concluyó en las elecciones de octubre nos muestra a un gobierno que asumió el poder en condiciones de relativa debilidad, con minoría en ambas cámaras legislativas y el fantasma de la ingobernabilidad que acechaba a la vuelta de la esquina, y que logró afirmarse primero sobre su base mínima de apoyos para, a partir de ahí, en sincronía con una cierta recuperación económica (los «brotes verdes»), obtener un triunfo nítido.

Pero para que eso ocurriera debía darse una segunda condición: la fragmentación peronista.

■ Astillas

El peronismo demoró en acomodarse a las nuevas condiciones políticas que emergieron de su derrota en las presidenciales de 2015. La mayoría de los representantes institucionales del peronismo (incluyendo a 14 gobernadores) se resignaron a llegar a acuerdos de convivencia más o menos explícitos con el gobierno de Macri. Aunque la buena imagen del presidente puede haber pesado, la explicación pasa

básicamente por una cuestión de supervivencia: la política argentina ha adquirido un sesgo esencialmente territorial, que obliga a sus líderes a asegurar la gobernabilidad local como condición para proyectarse hacia el ámbito nacional. Al mismo tiempo, salvo unos pocos distritos con economías relativamente diversificadas y mecanismos de recaudación impositiva locales, en general dependen de las transferencias del Estado nacional (en el caso de los gobernadores) y del Estado nacional y provincial (en el de las autoridades municipales). Las transferencias automáticas apenas alcanzan en la mayoría de los casos para pagar los salarios de los empleados estatales.

La dependencia fiscal se traduce en relativa subordinación política, que a su vez se refuerza por un diseño institucional en el que la mayoría de los gobernadores tienen mandatos de cuatro años con posibilidad de una reelección consecutiva, igual que el presidente, que también puede aspirar a ocho años. Como muchos de ellos fueron elegidos al mismo tiempo que Macri, esta sincronización genera incentivos para que los mandatarios provinciales convivan pacíficamente con el jefe del Ejecutivo nacional: su horizonte inmediato es la reelección provincial más que el salto a la escena nacional⁴.

4. Julio Burdman: «La oposición imposible» en *Anfibia*, <www.revistaanfibia.com>, 2017.

De este modo, utilizando los mismos mecanismos que cuestionaba cuando estaba en la oposición (la discrecionalidad en la asignación de la obra pública, el financiamiento de las deudas y los adelantos de la coparticipación federal), el gobierno macrista logró que su programa legislativo avanzara sin mayores problemas a pesar de no contar con mayoría en ninguna de las dos cámaras, donde los gobernadores «controlan» a los legisladores de sus respectivas provincias, lo que incluyó leyes impopulares como el acuerdo con los «fondos buitres» para salir del *default* de la deuda externa. Por necesidad o convicción, la oposición blanda fue la opción elegida por la mayoría de los líderes del peronismo.

Frente a este panorama, el kirchnerismo se fue recortando desde el inicio del nuevo gobierno como una oposición dura. Como el kirchnerismo, en particular en el último gobierno de Cristina Fernández, construyó una relación tensa con los líderes territoriales del peronismo que le impidió contar con liderazgos provinciales potentes y a la vez expresivos de su vibración ideológica, su representación se limitó, una vez que salió del poder, a un conjunto de legisladores nacionales. Y así, liberado de las urgencias de la gestión cotidiana de municipios y provincias, pudo mantener una posición de resistencia al gobierno macrista, a la espera de hacer valer su verdadero capital político: la fuerza de su militancia territorial,

preponderantemente urbana, de clase media y juvenil, el influjo que conserva en sectores importantes de la sociedad —en especial en los más pobres, que con toda razón valoran los avances de sus 12 años de gobierno— y el liderazgo inigualable de Cristina Fernández.

Lo notable es que todas las variantes del peronismo fueron sometidas al test incontestable de las urnas y todas perdieron. Los líderes territoriales moderados fueron, salvo un par de excepciones, derrotados, incluyendo los de las provincias más grandes y aquellos con perfil (y ambiciones) presidenciales. La fuerza disidente liderada por Massa, que se había separado del kirchnerismo hace ya cuatro años y había formado una coalición con sectores progresistas, también perdió. Y, por último, Cristina Fernández terminó derrotada en la provincia de Buenos Aires por un candidato oficialista mediocre y de bajo perfil.

En suma, la «ola amarilla» macrista los arrasó a todos. Ninguna estrategia, de todas las disponibles, resultó exitosa, lo que hoy priva a sus dirigentes de una brújula que los oriente. Pero quizás más grave sea la intuición de que detrás de esta situación desesperada pueda haber algo más que la combinación del desgaste de los últimos años del kirchnerismo, los éxitos tácticos del macrismo y la fragmentación del espacio peronista. En una mirada más estructural, la debacle

remite a una crisis del «mundo popular» sobre el que tradicionalmente se sustentó la identidad peronista. La heterogeneización del mercado laboral –histórica columna vertebral del peronismo–, la segmentación incluso dentro de los propios asalariados y la heterogeneización de los conurbanos pusieron en crisis la base social peronista. ¿Cómo articular en un mismo espacio político los intereses, los valores y las aspiraciones de, por ejemplo, un trabajador formal con sindicato y obra social, y un excluido que vive de «changas» y depende de la asistencia estatal?

Durante sus 12 años en el poder, el kircherismo había logrado, mediante una enérgica determinación estatal, suturar la piel blanda de la base peronista, pero fue una costura provisoria que comenzó a aflojarse no bien se alejó del poder. Sucede además que, dotado de una identidad, una serie de estructuras territoriales y un folclore, pero no de una ideología definida, el peronismo es un dispositivo plástico que importa su sentido desde afuera, sea este el neoliberalismo globalizante de los 90 o el izquierdismo nacional y popular del siglo *xxi*. Si la crisis de 2001 demolió primero al radicalismo, hoy son sus efectos retardatorios los que se sienten en el peronismo⁵, a punto tal que cabe interrogarse por la inevitabilidad de la vieja creación de Juan Domingo Perón y preguntarse si esta vez el fénix resurgirá nuevamente de sus cenizas.

■ Hegemonía

La coyuntura política argentina es inédita por varios motivos. Por primera vez gobierna un presidente que no es radical ni peronista (ni militar); por primera vez en 25 años, este controla los distritos más importantes del país; por primera vez una fuerza pro-mercado, liberal y conservadora fue elegida democráticamente; por primera vez no solo fue elegida sino que ha demostrado capacidad para ejercer el poder y hablarle de igual a igual al peronismo; por primera vez, en un país con una amplia y orgullosa clase media, una fuerte memoria de reivindicaciones plebeyas y una intensa pulsión igualitarista, llegó al poder un gobierno de elite (Macri es, por ejemplo, el primer presidente democrático egresado de una universidad privada). Y también por primera vez esa elite está desplegando, con aval popular, un «neoliberalismo posibilista» que al clásico menú de metas de inflación, apertura y desregulación le añade políticas sociales, la decisión de no operar un recorte drástico del gasto público y un plan de infraestructura. Neoliberalismo con protección social y obra pública: tal es la fórmula del éxito macrista.

Por supuesto, los efectos de este programa ya se sienten: Argentina se encamina a transformarse en una sociedad

5. Juan Carlos Torre: «Los huérfanos de la política de partidos *revisited*», conferencia en el Congreso de Ciencia Política, 2/8/2017, en *Panamá*, <www.panamarevista.com>, 2017.

más desigual, menos solidaria, con servicios públicos aún más segmentados, con una policía más «brava», con menos margen para la protesta social, con sindicatos a la defensiva y empresarios fortalecidos. Pero la ola, por ahora, lo disimula.

Si la hegemonía es, en la definición clásica que Gramsci elabora a partir de Lenin, la capacidad de un grupo de asumir la conducción político-moral de la sociedad y transformar sus valores en los valores dominantes, la experiencia reciente demuestra que este «consenso espontáneo» se

empieza a construir desde la oposición pero se afianza una vez que se asume el gobierno. Tras un primer año en el que se refugió en su minoría intensa para aplicar la parte más dolorosa de su plan económico, el macrismo logró sumar nuevos grupos sociales a su coalición y –en conjunto con un peronismo dividido y grogui– revalidar su respaldo en las elecciones del 22 de octubre. Su verdadero gobierno, en cierto modo, comienza ahora, fortalecido políticamente pero ya sin la excusa de seguir descargando sobre el pasado las penurias del presente. □

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Septiembre de 2017

Quito

Nº 59

DOSSIER: Los trabajos de campo, lo experimental y el quehacer etnográfico. Presentación del dossier, **X. Andrade, Ana María Forero y Fiamma Montezemolo**. Resituando el diario/bitácora/sketch en la producción de conocimiento y sentido antropológico, **Catalina Cortés Severino**. *Cultura autóctona*: curaduría como proceso etnográfico en la escena del arte cubano actual, **Celia Irina González**. Representación claroscuro: una exploración audiovisual y teórica de la representación del pasado en el cine documental, **Gerit Stollbrock Trujillo**. La dimensión acústica de la protesta social: apuntes desde una etnografía sonora, **José Luis Martín y Santiago Fernández Trejo**. Ciberactivismo y olas de agitación comunicativa. Consideraciones etnográficas, **Nicolás Aguilar-Forero**. DIÁLOGO: Lévi-Strauss, el individualismo jíbaro y el *Musée du quai Branly*: Un diálogo con **Anne-Christine Taylor, Giovanna Bacchiddu y Marcelo González Gálvez**. ENSAYO VISUAL: Rótulos, etnografía y curadurías en el Museo Histórico de la Policía Nacional, Bogotá, **Daniel Kraus, X. Andrade, Ana María Forero y Mauricio Salinas**. TEMAS: Transitar por América Latina: redes, trabajo y sexualidad, **Lidia Raquel García Díaz**. Conocimiento ecológico local y conservación biológica: la ciencia postnormal como campo de interculturalidad, **Jorje Ignacio Zalles**. RESEÑAS.

Íconos es una publicación cuatrimestral de Flacso-Ecuador, La Pradera E7-174 y Av. Almagro, Quito, Ecuador. Tel.: (593 2) 3238888. Correo electrónico: <revistaiconos@flacso.org.ec>. Página web: <www.revistaiconos.ec>.

¿Milagro en Uruguay?

Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio

GERARDO CAETANO

La mitad de mandato del tercer gobierno frenteamplista en Uruguay parece un buen momento para intentar un ejercicio de balances y perspectivas sobre esta experiencia progresista en América Latina. La reciente renuncia del vicepresidente Raúl Sendic encendió una luz de alarma en el Frente Amplio. Aunque se han obtenido resultados más bien favorables, los desafíos de la coyuntura se enmarcan en un clima extendido de descontentos múltiples, que hacen peligrar la continuidad del gobierno progresista tras las próximas elecciones de 2019.

Con varios éxitos en el campo económico –casi 15 años de crecimiento ininterrumpido y una proyección de continuidad para el próximo trienio– y social –descenso pronunciado de la pobreza y de la indigencia, incremento sostenido del salario real de los trabajadores (55% en los últimos 12 años)–, en la mitad de su tercer mandato el gobierno progresista uruguayo enfrenta descontentos visibles dentro y fuera de filas. No parece enamorar con sus propuestas

y evidencia no solo desgaste sino incluso pérdida de iniciativa política, algo en lo que no parece haber incidido demasiado la competencia de una oposición bastante deslucida y fragmentada. Esto se refleja en las encuestas que miden la intención de voto a los partidos, que por primera vez desde el inicio de los gobiernos frenteamplistas han ubicado al Frente Amplio (FA) por debajo del Partido Nacional de cara a las próximas elecciones de 2019.

Gerardo Caetano: es historiador y politólogo por la Universidad de la República, Uruguay. Es coordinador del Observatorio de Coyuntura Política, Instituto de Ciencia Política. Es director académico del Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR) y presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

Palabras claves: izquierda, reformas, Frente Amplio (FA), José «Pepe» Mujica, Tabaré Vázquez, Uruguay.

Esta situación genera perplejidad en el propio gobierno y aun en la mirada desde el exterior. En el contexto de una América Latina marcada por fuertes crisis de varios gobiernos progresistas, el diario *El País* de Madrid ponía en primera página el 25 de julio de este año un artículo titulado «El discreto milagro de la izquierda uruguaya: 15 años de crecimiento económico ininterrumpido», en el que destacaba que mientras los gigantes vecinos (Brasil y Argentina) se caían, «este pequeño país se desmarcó con una tercera vía tranquila». Pero, como suele ocurrir, no todo es lo que parece. En el mismo artículo se entrevistaba a jerarcas del gobierno que confesaban no comprender las causas de ese extendido malestar que advertían en la respuesta al gobierno y sus acciones por parte de la ciudadanía uruguaya. Buena parte del descontento parece provenir del electorado teóricamente más proclive a votar por la izquierda y de manera frecuente se traduce en la exigencia –no siempre bien fundamentada– de un libreto más firme y sostenido de nuevas reformas de cuño progresista. Las diferencias se sienten en la propia interna del FA, en la que emergen posturas contrapuestas respecto a temas tales como los rumbos de la política exterior impulsados por el gobierno¹ o ciertos efectos de la política de seguridad aplicada desde el Ministerio del Interior². En este marco, una mirada de mayor alcance contribuirá sin duda a una visión más contextualizada sobre la coyuntura actual.

■ Del «país de la crisis» a los gobiernos del FA

Para evaluar con mayor precisión y perspectiva la situación actual del tercer gobierno frenteamplista, se vuelve necesaria una rápida mirada sobre las últimas décadas y sobre el contexto que enmarcó el ascenso –por primera vez en la historia uruguaya– de la izquierda al gobierno. En ese sentido, cabe referir al menos tres grandes hitos desde la dura inflexión que significó para el país la crisis económico-financiera de 2002 y entre cuyas consecuencias se verificó la implosión electoral del Partido Colorado en los comicios realizados en 2004.

a) El país atravesó una de las más profundas crisis económicas y sociales de su historia moderna, solo comparable a la del ajuste recesivo (1982-1984) ocurrida al final de la dictadura o a la de comienzos de la década

1. Un buen ejemplo de esto se verifica en el debate dentro del FA a propósito de la ratificación parlamentaria del tratado de libre comercio (RLC) ya firmado entre los gobiernos de Chile y Uruguay.

2. Las políticas de seguridad implementadas por el ministro del Interior, Eduardo Bonomi –quien se ha mantenido en el cargo desde el inicio de la presidencia de José Mujica en marzo de 2010 hasta la actualidad–, no solo han provocado frecuentes controversias con la oposición (que ha solicitado en varias ocasiones su renuncia), sino que también generan diferencias en la interna del gobierno. El elevado número de presos en el marco de un sistema carcelario que mantiene precariedades de largo tiempo o la dureza represiva de las acciones de la policía en su lucha contra el delito han generado protestas entre algunos sectores frenteamplistas.

de 1930. La hondura de la crisis resultó inusitada. La recesión se prolongó prácticamente durante cuatro años y medio, desde enero de 1999 hasta mediados de 2003. El examen de indicadores como la caída vertical del PIB entre fines de 1998 y mediados de 2003 (en términos globales y per cápita), los niveles del desempleo que orillaron la cifra récord de 20%, la fuerte reducción del salario real, el aumento de la inflación, la relación entre la deuda pública y el PIB, el descenso también vertical de las exportaciones, la retracción de la industria manufacturera, la profundización del endeudamiento agropecuario, la crisis devastadora del sistema financiero, entre otros procesos, llevaron al país a los umbrales del *default*. Finalmente el gobierno pudo contar con el respaldo directo de un préstamo puente otorgado por Estados Unidos, lo que permitió acordar con los organismos financieros internacionales y evitar el temido *default*³.

Quedaban sin embargo las terribles secuelas sociales de la crisis. En apenas cuatro años, emigraron más de 100.000 uruguayos (en un país con poco más de tres millones de habitantes); la pobreza trepó en 2004 a 39,9%, con seis de cada diez niños de 0 a 5 años en esa condición; la indigencia lo hizo a 4,7%, entre otros indicadores similares. Quedaba claro que la «sociedad hiperintegrada» y el «Estado escudo de los débiles», tradicionales del viejo Estado de Bienestar uruguayo del denominado

«primer batllismo»⁴ habían quedado atrás, y que en el país emergían registros antes insospechados de indigencia, desnutrición infantil y radiación territorial del poder social.

b) El país inició tras esa crisis uno de los periodos de mayor crecimiento económico de su historia moderna, aun superior al que experimentó entre mediados de los años 40 y 50 del siglo pasado. Desde el segundo semestre de 2003, los principales indicadores económicos y sociales evidenciaron una evolución particularmente positiva: fuerte crecimiento del PIB; ascenso sostenido de las inversiones en general y de la inversión extranjera directa en particular; incremento de las exportaciones y de los ingresos vinculados a la industria turística; disminución sensible de la tasa de desempleo y de los índices de pobreza e indigencia (en rigor, a partir de 2005); franco aumento del gasto público social per cápita (también desde 2005); gradual mejoría en la distribución del ingreso en términos generales (a partir de 2007). Como

3. V. al respecto dos visiones diferentes acerca del proceso de la última crisis: Carlos Sténeri: *Al borde del abismo. Uruguay y la gran crisis del 2002-2003*, EBO, Montevideo, 2011; Carlos Luppi: *La historia no oficial de la crisis y una lección pendiente*, Sudamericana, Montevideo, 2012.

4. La referencia al «primer batllismo» apunta a destacar el impulso transformador de José Batlle y Ordóñez (1856-1929), quien fue presidente en dos periodos (1903-1907 y 1911-1915) y lideró un movimiento reformador dentro del Partido Colorado, de enorme gravitación en la historia política del Uruguay contemporáneo.

se verá luego, sobre algunas de estas variables comenzaron a evidenciarse señales de desaceleración en el bienio 2015-2016, pero en 2017 parece confirmarse una nueva inflexión de crecimiento.

Sin embargo, cabe acotar que el dinamismo económico ha provenido básicamente del auge del precio de los *commodities* y que el decisivo incremento de la tasa de inversión ha derivado en lo fundamental de las inversiones extranjeras, con relativo involucramiento del capital nacional. Las exportaciones con valor agregado y perfil industrial no han aumentado en forma significativa. No han ocurrido transformaciones estructurales en lo que refiere a los contornos de la industria nacional y a los procesos de agregación de valor tecnológico a la producción exportable, más allá de algunos cambios que requerirán de más tiempo para poder hacer plenamente visibles sus efectos. Tampoco se ha avanzado en términos efectivos en la superación del déficit logístico y de infraestructuras, lo que ha resaltado más por el fuerte incremento del dinamismo en el sector agropecuario.

c) El país experimentó el cambio político quizás más importante desde mediados del siglo xx: la llegada de la izquierda al gobierno nacional. Los resultados electorales verificados en octubre de 2004 y ratificados luego en 2009 y 2014 han confirmado lo que

muchos vaticinaban: ese *otro* país que en la esfera social había terminado de consumarse luego de la crisis de 2002 tuvo finalmente su traducción en el campo político-electoral y en la transformación radical del sistema de partidos. En ese contexto, la izquierda uruguaya, a través del FA, ha podido lograr tres gobiernos consecutivos con mayoría legislativa. Este gran éxito electoral, sin embargo, no nació como traducción política de la coyuntura recesiva más reciente (1999-2003). Los cambios electorales reconocen una fragua más dilatada en el tiempo, con un crecimiento sostenido de la izquierda luego de la dictadura cívico-militar (1973-1985): mientras que en 1984 los dos partidos tradicionales juntos sumaban 74,5% y el FA obtenía 20,8% de los votos emitidos, en 2004, la coalición de izquierdas ganó en primera vuelta con 50,4% de los votos contra 44,7% de ambos partidos. En 2009 y en 2014, el FA ganó en segunda vuelta, pero aventajando nuevamente en primera vuelta a la suma de los sufragios blancos y colorados.

Fue la conjugación de muchos factores lo que explicó el crecimiento electoral de la izquierda en esas décadas y cualquier interpretación monocausal peca de insuficiente. Sin embargo, en lo que sí existe una coincidencia mayoritaria es en que la mayoría de las razones de la primacía progresiva de las izquierdas en el país hay que buscarlas en el terreno de la competencia política y no fuera de él.

■ Tendencias y balances generales

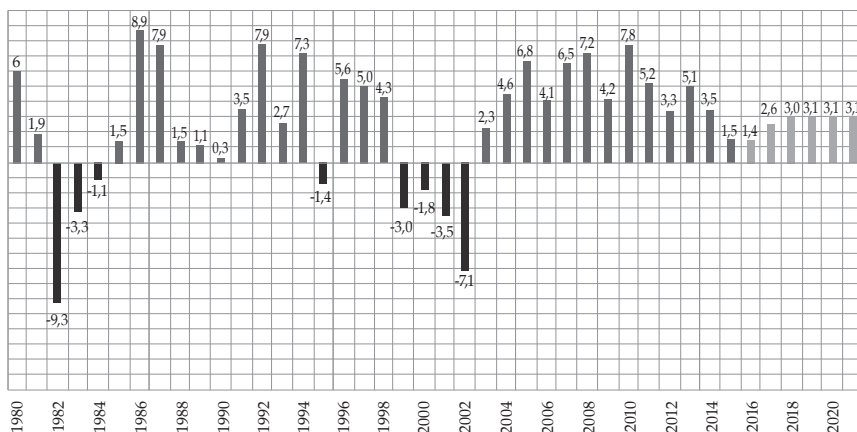
Desde el momento en que la economía uruguaya retomó la senda del crecimiento hasta el presente, los niveles de crecimiento se ubicaron entre los más significativos de las últimas décadas. Más aún, para hallar en la historia moderna del país una fase similar es necesario retrotraerse a mediados del siglo pasado: solamente entre la primera mitad de los años 40 y mediados de los 50 es posible advertir un crecimiento acumulado del PIB per cápita similar. Por otra parte, la razonable previsión de crecimiento para los próximos años, aun con la desaceleración iniciada a partir de 2015 pero aparentemente revertida en

2017, hace pensar que la economía uruguaya acumulará durante este periodo, que se inicia tras la crisis de 2002, el mayor crecimiento de toda su historia moderna.

Si bien el crecimiento que Uruguay ha venido experimentando desde el segundo semestre de 2003 y que se consolidó especialmente durante los dos primeros gobiernos frenteamplistas (2005-2015) resulta una tendencia positiva incontrastable, constituye un acto de prudencia observar con atención la trayectoria del país en materia económica en las últimas décadas para evitar una mirada simplista y exitista. Como ha sido señalado recurrentemente, la economía uruguaya

Gráfico 1

Uruguay: variación del PIB medido en dólares a precios constantes, 1980-2015 y estimaciones del FMI entre 2016 y 2021 (en porcentaje)



Fuente: FMI: World Economic Outlook Database, 4/2016, disponible en <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weoselgr.aspx>.

exhibe desde hace varias décadas un patrón de crecimiento que se caracteriza por la alternancia de periodos expansivos y fases recesivas⁵. De todos modos, es posible identificar algunos indicios de solidez en las bases de esta última expansión, en particular, el crecimiento de los niveles de inversión. Desde 2002 hasta el presente (aunque con una caída entre los años 2008 y 2009), la inversión ha crecido en forma pronunciada y alcanzó en 2008 el nivel más alto de las últimas décadas⁶. Asimismo, la inversión extranjera directa ha crecido también en forma significativa, con niveles promedios altos, pese a los altibajos.

El sostenido crecimiento de la economía, jalonado entre otros factores por este incremento de la inversión, se ha traducido en un fuerte descenso del desempleo: durante los gobiernos progresistas se alcanzaron los valores más bajos de las últimas décadas, pese a algunos altibajos relativos.

De todos modos, al igual que frente a otros indicadores que permiten ilustrar los tiempos de bonanza y el impacto de los desempeños de los gobiernos del FA, al examinar la evolución del desempleo se impone, al menos, una doble lectura o evaluación: por un lado, la economía uruguaya –por cierto, no solamente gracias a lo que algunos llaman «viento a favor» del contexto internacional– ha logrado generar fuentes de empleo y

oportunidades; por otro, esta disminución del desempleo determina que, para seguir reduciéndolo, sea necesario abordar ciertos «núcleos duros» de la población (jóvenes con bajos niveles de capacitación, mujeres jefas de hogar, etc.), lo cual supone operar desde políticas laborales, educativas y sociales mucho más proactivas y radicales. Los desafíos presentes del impacto de la robotización y de los cambios tecnológicos de la llamada «revolución industrial 4.0» vuelven más acuciante esta exigencia.

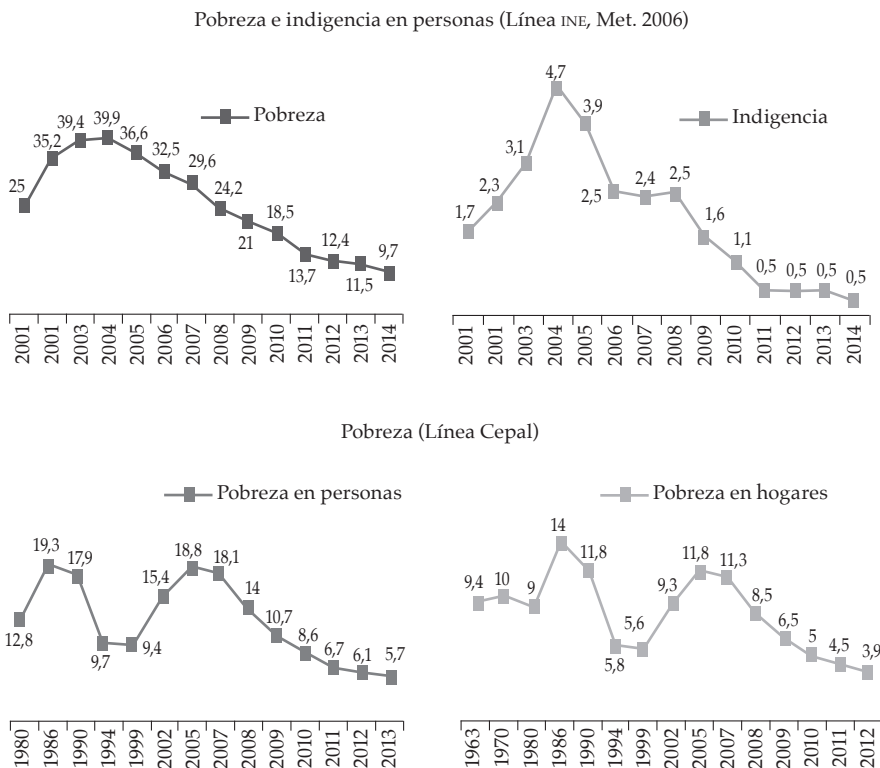
Así como el país registra en forma sostenida desde 2003 una mejora en los indicadores de empleo, salario e ingresos, desde 2005 se advierte una ininterrumpida reducción de los niveles de pobreza e indigencia. Entre 2004 y 2014, la incidencia de la pobreza y la indigencia en la población cayó, respectivamente, de 39,9% a 9,7% y de 4,7% a 0,3%. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su informe de 2014, la incidencia de la pobreza en ese año en todo el país fue de 9,7%, lo que constituye el registro más bajo de los últimos 30 años, tanto si se aplica la metodología de medición de la línea de pobreza del INE vigente (metodología 2006) como si se emplea la metodología implementada

5. Ver G. Caetano (dir.): *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*, Taurus, Montevideo, 2005.

6. FMI: «World Economic Outlook Database», 4/2016, disponible en <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>.

Gráfico 2

Uruguay: incidencia de la pobreza y la indigencia en hogares y personas (áreas urbanas) de acuerdo con Línea INE (met. 2006) y Cepal (en porcentaje)



Fuente: elaboración del autor sobre la base de datos de INE; Cepal; Alicia Melgar: *Distribución del ingreso en el Uruguay*, CLAEH, Montevideo, 1981 y Oscar Altimir: «Income Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment» en *Cepal Review*, 2008.

hasta entonces⁷. Por otro lado, si se utiliza la línea de pobreza de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), se puede afirmar que Uruguay alcanzó en 2012 el registro más bajo de la región y, además, el más bajo desde la década de 1960: 3,9% en hogares y 6,1% en personas.

La reducción sostenida de la pobreza y la indigencia (que se inició, al igual que tras la crisis de 1982, con cierto retraso respecto al momento en que la economía retomó la senda expansiva)

7. Los valores más bajos que Uruguay registró en las últimas tres décadas (a excepción de 9,7% para 2014) fueron los de mediados de los años 90, que se situaban en torno de 15%.

no debería ocultar que algunos de los rasgos más problemáticos siguen relativamente incambiados: por ejemplo, su concentración territorial –asociada a procesos de segmentación residencial y exclusión que comprometen la reintegración del «tejido social»– y su sobrerrepresentación en las generaciones más jóvenes. Uno de los retos que el país debe enfrentar sigue siendo el de asegurar la equidad entre generaciones en la prestación de servicios sociales, no solo por argumentos o razones de carácter normativo, sino por la necesidad de formar recursos humanos de calidad. Pese a la reducción de la pobreza, entre los hogares con niños y adolescentes –y por tanto en estos como grupo poblacional–, la «brecha» en el acceso al bienestar social en relación con los adultos y los adultos mayores, en el marco de un país con altas tasas de envejecimiento⁸, sigue mereciendo una atención especial⁹.

Al descenso de la pobreza y la indigencia se suma desde 2007 la que parecería ser una tendencia lenta pero persistente en la mejoría del coeficiente de Gini. A partir de 2007 se ha verificado una reversión de la tendencia al aumento de la desigualdad que el país comenzó a experimentar en el último lustro del siglo pasado. Si comparamos los valores de 2004 y 2014 (respectivamente, 0,46 y 0,38), se advierte esta tendencia a la reducción de la desigualdad en una magnitud por cierto nada despreciable,

habida cuenta de que se trata de un indicador que normalmente no registra variaciones bruscas, ya que mide un fenómeno (la concentración del ingreso monetario) de carácter estructural.

Sin desconocer ni subestimar la significación de esta reciente pero sostenida tendencia a la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, en un contexto de crecimiento real de los ingresos de los hogares y de reducción de la pobreza monetaria, a nadie escapa que la fragmentación social que se fue instalando en la sociedad uruguaya durante las últimas décadas todavía no termina de ceder terreno de manera consolidada. A su vez, las variables y los indicadores que nos permiten medir los distintos aspectos de la distribución de oportunidades en la sociedad (por ejemplo, los niveles de escolarización formal alcanzados entre los jóvenes) exhiben valores inquietantes y, en algunos casos, relativamente inmóviles en los últimos decenios, pese al crecimiento económico observado, la disminución de la pobreza y la desigualdad consignada, así como el incremento ostensible del gasto

8. Para profundizar en los datos sobre este último particular, v. <<http://cienciassociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/secciones/programa-de-poblacion/>>.

9. Para mayor detalle, v. Gustavo De Armas: *Estado de Bienestar, infancia y políticas públicas en Uruguay. Hacia un nuevo y necesario contrato intergeneracional por el desarrollo*, CLAEH, Montevideo, 2009.

público social¹⁰. También en este sentido, el último informe del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED) revela un fracaso relativo (con mejoras en algunos indicadores como cobertura, pero desde un cuadro general deficitario) de las iniciativas de reforma educativa de los gobiernos frenteamplistas¹¹.

De todos modos, si bien históricamente Uruguay ha sido uno de los países de la región que más recursos destinaron a las políticas sociales, el aumento en términos absolutos del gasto per cápita, determinado fundamentalmente por el crecimiento económico y por una expansión de su prioridad macroeconómica, ubica en la actualidad al país entre los que más recursos asignan a este campo.

En suma, estos 12 años y medio de un Uruguay gobernado por la izquierda ofrecen tendencias y balances auspiciosos en materia de crecimiento económico y distribución del ingreso, más allá de las naturales controversias que una perspectiva general de este tipo siempre puede entrañar. A ello debe sumarse un conjunto de reformas legales en otros niveles (relaciones laborales, equidad de género, derechos inclusivos en varias áreas), todo lo que confirma un ciclo efectivo de transformaciones. En ese sentido, el planteo de algunos dirigentes de los partidos de la oposición respecto a la noción de «década perdida» no parece tener un fundamento científico serio.

La sociedad uruguaya se encuentra en 2017 en una posición claramente más favorable que a comienzos del pasado decenio para enfrentar los retos que aún debe sortear si es que pretende alcanzar en el mediano plazo un nivel de desarrollo cualitativamente superior. Sin embargo, ello no supone la ausencia de desgaste y de descontentos.

■ La agenda progresista: ¿impulso o freno?

Los avatares con que viene transcurriendo la segunda presidencia de Tabaré Vázquez dentro de la «era progresista» parecen corroborar ciertos desafíos e incertidumbres que ya se perfilaron durante la cita electoral de 2014¹². El deterioro del contexto económico regional e internacional ha sido más severo y acelerado de lo previsto, lo que parece haber moderado –tal vez en demasía– las ambiciones del tercer gobierno frenteamplista en la consolidación y profundización del proceso de reformas. El crecimiento de la conflictividad social (sobre todo en 2015)

10. Ver G. Caetano, G. De Armas y Sebastián Torres: *La provocación del futuro. Retos del desarrollo en el Uruguay de hoy*, Planeta, Montevideo, 2014.

11. V. INEED: «Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016», INEED, Montevideo, 2017, disponible en <www.ineed.edu.uy/>.

12. G. Caetano y Lucía Selios: «Análise do ciclo electoral 2014 en Uruguai e dos erros das enquisadoras» en *Tempo Exterior. Revista de Análise e Estudos Internacionais* vol. xv (ii) N° 30, 1-6/2015.

y la expansión de un clima de descontento (que llega incluso al seno de los militantes frenteamplistas y a sus fuerzas sociales más afines)¹³ revelan a una sociedad que, pese a las mejoras, se ha vuelto más demandante y no otorga cheques en blanco a nadie. El principal reto para la izquierda gobernante apunta a demostrar que puede gobernar también en ciclos económicos más adversos y que puede hacerlo sin paralizar su plan de transformaciones, por el que se comprometió ante la ciudadanía que la eligió.

Más allá de los éxitos distributivos y de una economía sólida, para buena parte de sus adherentes la izquierda uruguaya parece estar perdiendo su «GPS ideológico», al decir del senador Jorge Larrañaga, candidato presidencial del Partido Nacional en 2005. En esa dirección, se revelan avances escasos o insuficientes en reformas estructurales decisivas para la coyuntura que atraviesa el país (la reforma educativa, el cambio en la matriz productiva, la consolidación de políticas públicas genuinamente innovadoras en campos estratégicos como el empleo, la consolidación de nuevos complejos productivos con posibilidades de mayor valor agregado, la confirmación del respaldo prometido a la investigación en ciencia y tecnología, entre otros). En la opinión pública parece prevalecer la percepción –con mayor o menor justicia– de que este nuevo gobierno de Vázquez se ha quedado

sin una agenda vigorosa y sin la fuerza necesaria para un renovado impulso en términos de una nueva etapa del proyecto transformador.

Luego del éxito reconocido del primer gobierno frentista presidido por Vázquez (2005-2010), con la recuperación general de la situación nacional y un paquete significativo de reformas, el empantanamiento de varios de los principales «buques insignia» del progresismo uruguayo durante el segundo gobierno (2010-2015) (que el carisma de José «Pepe» Mujica y la concreción de leyes reformistas en materia de la llamada «agenda de nuevos derechos» logró en parte disimular) parece confirmarse en este tercer gobierno. Como se ha anotado, esto profundiza la visión de un distanciamiento creciente de la ciudadanía respecto al gobierno de Vázquez. Esta percepción extendida enfada a los principales líderes de gobierno y amplía los espacios para una oposición también deslucida que, por lo menos por ahora, se limita a esperar el desgaste de la izquierda y a «contraatacar» sobre él. Este escenario se ha vuelto tan conocido como reiterado en varios de los ciclos políticos más recientes en América Latina. Más que

13. El Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) realizó el 20 de julio de 2017 su tercer paro general en lo que va de esta gestión. Sus principales reivindicaciones fueron incremento salarial (en especial para los salarios más sumergidos), empleo, más recursos para la educación y mayor inversión pública.

a sus propios méritos, el avance opo-
sitor a menudo obedece a los errores
y a la falta de impulso transformador
de los gobiernos progresistas. Aun-
que se explique desde múltiples facto-
res, la ampliación de los descontentos
ciudadanos en el continente tiende a
menudo a radicarse en el «fin de la ilu-
sión» (utilizando parte del título del
último libro del chileno José Joaquín
Brunner) proveniente de las izquier-
das en el gobierno¹⁴.

También puede contribuir a ese des-
contento el vivo contraste entre los es-
tilos de gobernar y de hacer política
de Vázquez y Mujica, quienes hasta el
momento no han logrado una comple-
mentación efectiva, pese a que no se
han enfrentado públicamente. A Mu-
jica no le gusta mandar y menos ges-
tionar. Su presidencia fue desprolija y
no se ajustó casi nunca a un plan. Le
costó mucho decidir sobre temas cru-
ciales y a menudo impulsó una visión
de la política que él mismo ha llamado
«del ensayo y del error». Sin embargo,
es muy pragmático, sabe negociar y
«tiene marcha atrás», como él mismo
ha reiterado tantas veces. Desde una
sintonía inigualable con los sectores
populares y desde sus perfiles caudi-
llescos, ha podido apoyar y aun enca-
bezar propuestas que inicialmente no
solo no compartía, sino que ni siquiera
estaban en su libretto básico. Un ejem-
plo de ello es toda la agenda de nuevos
derechos (regulación de la marihua-
na, despenalización del aborto, matri-
monio igualitario, etc.), cuyo liderazgo

intelectual e ideológico se le atribuye,
con error, desde fuera de fronteras.

Vázquez en muchos aspectos perso-
naliza un espejo contrastante con Mu-
jica. Por cierto que no en todo. Los ob-
servadores extranjeros, desde su más
o menos reciente «descubrimiento
del Uruguay», a menudo preguntan
cómo ha podido hacer Vázquez para
heredar a un presidente tan popular
como Mujica. Desconocen que desde
hace por lo menos 15 años Vázquez
ha sido –con algún altibajo en los años
recientes– el político más popular del
Uruguay; que fue el principal artífice
de la verdadera «revolución electoral»
que llevó al FA de casi 30% de los votos
válidos en 1994 al impresionante 52%
en 2004; que se retiró de su primera
presidencia con un nivel desconocido
hasta entonces de aprobación, cercano
en algunas mediciones a 80%. El últi-
mo Vázquez pareció resentir bastante
la herencia recibida del gobierno an-
terior. Su estilo es muy diferente: es pla-
nificador, le gusta y ejerce el mando
de manera prolija, a veces algo auto-
ritaria, le gusta mucho más gobernar
que «hacer política» cotidiana, cuida
mucho sus dichos y sus silencios, tie-
ne un perfil mucho más orientado a la
administración y a la gestión que a li-
derar reformas audaces, especialmen-
te en este momento internacional y re-
gional difícil. Tiene un origen incluso
más popular que el de Mujica, pero su

14. J.J. Brunner: *Nueva Mayoría. Fin de una ilu-
sión*, Ediciones B, Santiago de Chile, 2016.

carisma y su llegada popular no parecen ser los de antes.

Un jerarca que actuó en ambos gobiernos comparó la experiencia vivida en los dos gabinetes ministeriales de la siguiente manera: «Parece que hubiéramos pasado de un tambo a un quirófano». Con personalidades y trayectorias antagónicas, con concepciones de la política muy diferentes y hasta opuestas en ciertos aspectos, entre celos y competencias finalmente humanos, paradójicamente Vázquez y Mujica hoy se requieren más que nunca. Sin embargo, no han terminado de articular sus liderazgos y entre ellos pueden atisbarse márgenes de desconfianza.

Por otra parte, las relaciones entre el gobierno progresista y el FA nunca han sido sencillas en estos tres periodos. Debe recordarse que esta coalición de izquierdas fundada en 1971 constituye una fuerza política especialísima, cimentada trabajosamente en equilibrios difíciles y en negociaciones cotidianas sobre los temas más variados. La transición inevitable que se abre desde el fin cercano de tres liderazgos tan fuertes como los de Vázquez, Mujica y el del actual ministro de Economía, Danilo Astori, más allá de que algunos de ellos amagan con «una última postulación»¹⁵, sin duda tensan toda la laberíntica urdimbre institucional del FA y su imperiosa necesidad de renovación generacional. Solo si ella se produce en forma

pactada y serena, con la competencia indispensable del voto popular y del fervor militante, con facilitadores expertos como en los tiempos de su líder fundador Liber Seregni, el FA podrá resignificar ese doble movimiento tradicional de «unidad política y programática» desde la «diversidad ideológica», esa suerte de abecé tradicional de la experiencia de convergencia de las izquierdas uruguayas.

El incremento del consumo y cierto optimismo que nutre una novedosa percepción colectiva de bienestar a menudo suelen nutrir la desmemoria de los tiempos difíciles, lo que vuelve a la ciudadanía mucho más exigente. Ello forma parte también del éxito: las demandas crecen, los ciudadanos exigen nuevos derechos, los discursos que otrora persuadieron hoy no funcionan de modo tan efectivo. Desde tiendas frenteamplistas, los fundamentos que en la primera parte del último ciclo electoral pudieron sustentar la filosofía del «vamos bien»¹⁶, en la parte final de la campaña de 2014, pero sobre todo durante esta primera mitad del tercer gobierno frenteamplista de Vázquez, no han podido ocultar la

15. Ni Mujica ni Astori han terminado de descartar sus candidaturas presidenciales para las elecciones de 2019. Astori incluso ha admitido en declaraciones públicas realizadas el 6 de noviembre que «tiene muchas ganas» de postularse, en lo que muchos analistas y políticos han visto como el lanzamiento de su campaña.

16. «Vamos bien» fue un eslogan que utilizó como candidato Vázquez durante la primera etapa de la campaña electoral de 2014. Ante las críticas recibidas y el escaso éxito del lema, fue luego cambiado por el de «Uruguay no se detiene».

visibilidad de ciertos desajustes y sus desafíos consiguientes.

El contraste marcado entre el logro muy estimable de la persistencia del crecimiento de la economía en los contextos actuales de desaceleración¹⁷ y la situación de deterioro que exhiben aspectos claves para una sociedad más desarrollada (como el nivel de cohesión social en temas como seguridad o salud, los magros desempeños del sistema educativo, la situación alarmante del sistema carcelario¹⁸, el impacto de los nuevos requerimientos para una política de seguridad efectiva desde gobiernos con orientaciones de izquierda, la condición aún deficitaria en materia de infraestructura y logística, factor decisivo para hacer sustentable la continuidad del despegue productivo, entre otros), interpelan de modo radical la autocomplacencia en las evaluaciones.

Más allá de algunos avances sectoriales, la situación de la enseñanza uruguaya –sin duda, la reforma clave en cualquier perspectiva progresista– sigue planteando déficits inadmisibles que, al tiempo que significan un bloqueo al desarrollo, ponen en duda la solidez de algunos avances sociales obtenidos. En los actuales contextos de cambio profundo en los paradigmas tecnoeconómicos, si no se avanza en la enseñanza la vulnerabilidad social puede minar desde el núcleo las políticas de inclusión practicadas por la izquierda. Lo mismo puede decirse en relación con el «apagón logístico» que

desafía desde sus raíces la revolución productiva en curso en el sector agropecuario. Los «buques insignia» tantas veces anunciados durante el anterior gobierno de Mujica (el puerto de aguas profundas, las nuevas carreteras, la recuperación efectiva del tren, la regasificadora, etc.) no han podido echarse de una vez al mar y algunos hasta han sido cancelados. La demanda por un renovado impulso al desarrollo de la investigación en ciencia y tecnología y a la promoción de sus vínculos innovadores con la producción requiere una inversión pública reforzada y «blindada» en términos políticos, algo que continúa postergándose sin razones consistentes, como otra clave estratégica imprescindible para el futuro¹⁹.

17. Lo que entre otras cosas permite que el país mantenga su grado inversor en momentos en que en la región otros países como Chile lo han perdido o gigantes como Brasil y Argentina tardan mucho más de lo esperado en recuperarse tras la situación de crisis abierta en el bienio 2015-2016.

18. En su reciente visita al país en octubre de 2017, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, si bien destacó «esfuerzos importantes para integrar los derechos humanos en las políticas públicas, y [que] claramente existe una voluntad política para avanzar en esta área», también expresó preocupación ante las denuncias sobre condiciones «deplorables e inhumanas» en muchos centros de detención.

19. El actual presidente, junto con los candidatos presidenciales de todos los partidos, se comprometieron públicamente en el último proceso electoral de 2014 a llevar la inversión en investigación y desarrollo del actual 0,35% del PIB hasta 1%. Este compromiso y la concreción de una nueva institucionalidad más eficaz para la definición de las políticas científicas en el país, por lo menos hasta el momento en que se escriben estas líneas, no se han verificado.

A partir de las cuentas pendientes de la administración anterior y también de las dificultades acrecentadas que han enmarcado estos primeros años del tercer gobierno frenteamplista, la interpelación exigente de un desarrollo posible debería arraigar la convicción de que «preservar lo logrado» o consolidar «más de lo mismo» no satisfacen las expectativas ni alcanzan para relanzar el ciclo transformador. El impacto de iniciativas como las del Plan Ceibal²⁰, la exitosa política antitabaco, el acelerado tendido de la banda ancha como parte de los avances sustantivos en la inclusión digital de la población o los logros de la transformación de la política energética en el último quinquenio²¹ son buenos ejemplos del tipo de acciones que se exigen para dar respuesta efectiva a esta hipótesis de un desarrollo posible. Se lo mire desde donde se lo mire, el pleito acerca de si se están aprovechando las oportunidades todavía está en curso. Con mirada estratégica, no sería sensato dejar pasar este momento del país para agitar los verdaderos debates acerca del futuro cercano de los uruguayos, en especial desde la exigencia acuciante de quienes más necesitan del desarrollo.

En sus últimos pronunciamientos, el presidente Vázquez, pese a mantener su postura crítica frente a quienes le reprochan a su gobierno «falta de agenda» o «ausencia de energía transformadora», ha comenzado a

proponer el inicio de una «segunda generación de reformas». Ya no se habla solo del impacto positivo de la Ley de Inclusión Financiera²² o de la inminente concreción de la tercera planta de celulosa por parte de la empresa finlandesa UPM, sino también de nuevas reformas en el campo de la salud²³, en el siempre sensible terreno jubilatorio (con la anunciada concreción de la llamada reforma de la Caja Militar o la resolución del problema de los

20. El Plan Ceibal es un proyecto socioeducativo, creado por el gobierno uruguayo y anunciado el 18 de abril de 2007, con el objetivo de «proporcionar un computador portátil a cada alumno en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública, así como también capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, para promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas». Este plan se ha proyectado luego a la enseñanza secundaria. La sigla Ceibal es un retroacrónimo que significa «Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea».

21. En el último quinquenio, a instancias de las políticas públicas aplicadas por la Dirección Nacional de Energía, Uruguay se ha acercado a tener cerca de la mitad de su matriz energética en formas de energía renovables. Incluso ha podido confirmar lo que parecía una utopía, como la venta de energía a sus gigantes vecinos.

22. Por esta ley, votada en 2014, se extiende el uso de los sistemas de pago electrónicos sobre el uso del efectivo. La implementación de esta ley ha generado polémicas e incluso ha llevado a algunos dirigentes de la oposición a plantear la posibilidad de una reforma constitucional para que caigan al menos parte de los efectos de esta norma.

23. La reforma de la salud constituyó uno de los principales logros exhibidos durante el primer gobierno de Vázquez. En los últimos tiempos han surgido evidencias de que el innegable aumento de la cobertura ha terminado afectando la calidad de los servicios ofrecidos a la población.

«cincuentones»²⁴ y una mayor consolidación del sistema nacional de cuidados²⁵, entre otras iniciativas. Podría señalarse que, en su conjunto, este libreto que se anuncia como parte de una inflexión reformista no resulta demasiado ambicioso ni audaz. Pero resultaría insensato no advertir que luego de confirmar ciertas seguridades de rumbo en el campo económico, Vázquez y su gobierno parecen atisbar que la encrucijada actual exige una apuesta más profunda de políticas reformistas en varias direcciones. Las restricciones de la agenda externa (con la persistencia de problemas con los principales socios de un Mercosur que no despega y la negociación nuevamente empantanada de un acuerdo comercial del bloque con la Unión Europea), así como el mantenimiento de diferencias de entidad en el interior del FA sobre los rumbos de la política exterior²⁶, aunque de manera indirecta, parecen también empujar en la dirección de un relanzamiento del impulso transformador.

Y por supuesto que las resonancias todavía presentes del caso Sendic²⁷ y la persistencia de problemas desafiantes, como los del financiamiento de los partidos o la consolidación de fórmulas más efectivas para la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, también alienan acciones concretas y específicas en estos campos, tan sensibles para el arraigo de la confianza en las ins-

tituciones. En esa dirección, el impacto del dictamen del Tribunal de Conducta Política (TCP) del FA a propósito del uso irregular por parte del ex-vicepresidente Raúl Sendic (h) de las tarjetas corporativas de una empresa pública²⁸ bien puede constituirse –desde su rigor ético– en un «documento de época» para la acción de la izquierda uruguaya, de cara a sus tradiciones pero también frente a las exigencias de un país de fuerte matriz institucionalista y republicana. Y anticipar una vara más

24. La solución al «problema de los cincuentones» anunciada por el propio presidente Vázquez implica resolver la situación de una franja de la población que hoy se encuentra aproximadamente en esa edad y cuyas jubilaciones serían presumiblemente perjudicadas en su monto al no haberles dejado la opción de elegir el sistema que preferían tras la última reforma de la seguridad social de 1996. Por su parte, las jubilaciones de privilegio de los militares constituyen una de las «herencias» de la dictadura intocadas durante estos últimos 32 años de democracia. El gobierno, pese a las protestas de militares y de la oposición, ha afirmado su decisión de anular varios de los privilegios aún vigentes.

25. El sistema nacional de cuidados fue presentado por el FA en la última campaña electoral como la innovación programática más importante en el campo de las políticas sociales. Su implementación durante este periodo de gobierno ha sido más lenta de lo esperado.

26. En materia de política exterior es donde se ubican algunos de los focos de diferencias más importantes dentro del FA. Los planteos aperturistas del canciller Nin Novoa, de estrecha confianza de Vázquez, han generado más rechazo que apoyo en la fuerza política de gobierno.

27. Cfr. G. Caetano: «El Frente Amplio, entre el milagro y el descontento» en *Nueva Sociedad*, edición digital, 9/2017, disponible en <www.nuso.org>.

28. Ver el fallo completo en <www.elobservador.com.uy/lea-aqui-el-informe-completo-del-tribunal-conducta-politica-del-fa-sendic-n1114417>.

exigente sobre estos temas parece una respuesta oportuna frente a los problemas de corrupción que aquejan a varias izquierdas y progresismos latinoamericanos.

Frente a los descontentos que afloran, en los dirigentes de la izquierda uruguaya podría emerger –en lugar de perplejidad y enfado– una mirada más rigurosa y menos autocomplaciente, desde una perspectiva más larga y centrada en las exigencias concretas del reclamo de los ciudadanos descontentos y de los «no creyentes». Con seguridad, de allí podrían salir pistas sobre asuntos que por debajo de la superficie registran contrastes fuertes en la vida de la sociedad uruguaya. Muchos de ellos, de persistir, constituirán un bloqueo creciente para la consolidación de perfiles de progresismo genuino²⁹.

En cualquier hipótesis, podría concluirse que no parece ser la hora del freno sino la del impulso, parafraseando una expresión emblemática del reconocido intelectual uruguayo Carlos Real de Azúa³⁰. Una izquierda transformadora que se detiene «a mitad del camino» deriva a menudo en políticas de conservación encubiertas, en partidos de Estado preocupados fundamentalmente por no perder el poder. Resulta necesario reiterarlo: tal vez los principales dirigentes de la izquierda uruguaya no estén entendiendo suficientemente lo que está pasando en el terreno más concreto de los comportamientos de los ciudadanos uruguayos «realmente existentes». La democracia uruguaya también está mutando, aunque en los ritmos y formatos que prefieren sus ciudadanos. Para ningún actor resulta más imperativo que para la izquierda anticipar este desafío y darle respuestas consistentes. ▣

29. Un estudio de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) acerca de los valores y actitudes de los uruguayos respecto a diferentes asuntos arrojó la novedad de que la mayoría de los encuestados entendía que la desigualdad social y la pobreza eran «culpa de los mismos pobres» y nada tenían que ver con consecuencias

de la estructura social. Esta percepción significa un cambio radical en el imaginario colectivo tradicional del país, volcado generalmente a planteos de corte mucho más solidarista.

30. La expresión alude a su clásico libro *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1964.

Leninismo *versus* correísmo: la «tercera vuelta» en Ecuador

SUNNIVA LABARTHE / MARC SAINT-UPÉRY

La violenta disputa entre el nuevo presidente Lenín Moreno y el ex-mandatario Rafael Correa, que se inició en las redes sociales, escaló a todo el aparato estatal. Uno de sus coletazos fue la detención del vicepresidente Jorge Glas, una figura cercana a Correa. Con un renovado discurso centrado en la reversión de las aristas autoritarias de la década pasada y la lucha contra la corrupción, Moreno busca consolidar su poder. ¿Se trata de un fin de ciclo o de una renovación de la Revolución Ciudadana?

Poco tiempo antes de la elección presidencial de febrero y abril de 2017 en Ecuador, el analista marxista y defensor incondicional de todos los gobiernos «progresistas» latinoamericanos Atilio Borón explicaba que el escrutinio ecuatoriano era nada menos que una «batalla de Stalingrado» en la que se jugaba el futuro de la izquierda continental¹. La estrecha victoria de Lenín Moreno, el sucesor designado de Rafael Correa, fue saludada por muchos como la prueba de

que no existía fin ni agotamiento del ciclo progresista en América Latina.

Si uno quisiera seguir con esta comparación heroica pero bastante aproximativa, los sorprendentes acontecimientos que han ocurrido en Ecuador desde la posesión de Moreno el 24 de mayo de 2017 serían equivalentes a que, apenas ganada la batalla de Stalingrado por las «fuerzas progresistas», el mariscal Zhúkov se hubiera reunido con el estado mayor nazi

Sunniva Labarthe: es doctoranda e investigadora en Ciencias Sociales en el Centre d'Études Sociologiques et Politiques Raymond Aron de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París.

Marc Saint-Upéry: es un periodista, editor y traductor francés; reside en Quito. Es autor de *El sueño de Bolívar. El desafío de las izquierdas sudamericanas* (Paidós, Barcelona, 2008).

Palabras claves: corrupción, democracia, Revolución Ciudadana, Rafael Correa, Lenín Moreno, Ecuador.

1. A. Borón: «La 'batalla de Stalingrado' se librará en Ecuador» en <www.atilioboron.com.ar>, 5/2/2017; sobre las recomendaciones de Borón a Maduro para reprimir a la oposición «fascista», v. «Venezuela y la guerra civil» en <www.atilioboron.com.ar>, 23/5/2017.

para empezar a conspirar contra el «gran Stalin». Un análisis más sobrio debería permitir entender mejor lo que pasó en los últimos meses: más que constituir un inesperado viraje de 180 grados, lo que se parece a un extraño «suicidio asistido» de la Revolución Ciudadana revela las fragilidades de un proceso que había empezado a debilitarse desde al menos 2015.

Las denuncias proferidas con verbo encendido desde Bélgica –país de origen de su esposa, donde reside actualmente– por Correa a través de sus cuentas en las redes sociales plantean también serios interrogantes sobre la realidad y la profundidad de las transformaciones vividas en estos diez años de «revolución». Según el ex-presidente, el país retornó al pasado y se estaría «repartiendo la patria» y «permitiendo el regreso de la corrupción institucionalizada y del viejo país». Sin embargo, como señala el sociólogo hispano-brasileño Decio Machado: «¿De qué nivel de transformación profunda y revolucionaria habló el aparato de propaganda correísta durante una década si en apenas 90 días de gobierno, según esas mismas fuentes [correístas], de eso ya no queda nada?»².

Todo empezó a inicios de julio de 2017 con la concretización de las ofertas de diálogo propugnadas por Moreno en su campaña y después de su posesión. Muchos pensaban que se trataba

solo de un superficial cambio retórico para apaciguar a una sociedad cansada por el estilo confrontativo de Correa y lo que muchos denuncian como sus abusos de poder. El equipo de Moreno era una mezcla de altos funcionarios de los gobiernos de Correa, de personalidades que habían quedado apartadas del círculo de poder en los años anteriores y habían sido rescatadas por el nuevo presidente, y de algunas caras nuevas «vinculadas principalmente a sectores empresariales con entrada en el nuevo gobierno»³.

Desmintiendo a los escépticos, se establecieron efectivamente mesas de diálogo con varios sectores de la oposición de derecha y de izquierda, lo que suscitó en las filas correístas varias advertencias de que «está bien dialogar, pero no con cualquiera, y sobre todo no con los enemigos acérrimos de la revolución». La primera gota que hizo derramar el vaso del malestar correísta fue la decisión de Moreno de reunirse con la dirigencia de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) –una de las más prestigiosas entre las organizaciones populares de la sociedad ecuatoriana– y de devolverle con un comodato de 100 años la sede capitalina de la que el ex-presidente había tratado de expulsarla pocos años antes.

2. D. Machado: «La nueva disputa por el poder en Ecuador» en *Sin Permiso*, 19/8/2017.

3. *Ibíd.*

El movimiento indígena fue uno de los sectores que mayor oposición hizo a Correa, en especial por la visión extractivista de la explotación de recursos naturales que se implantó durante más de diez años y por la represión ejercida contra varios de sus dirigentes y activistas. Desde Bruselas, el ex-presidente se expresó airadamente sobre el tema a través de su cuenta de Twitter: «'Entrega sede por 100 años a CONAIE', otro innecesario desaire a mi Gobierno. Estrategia de 'diferenciarse' no solo es desleal, es mediocre»⁴. Pocos días después, Moreno se reunió con los dueños de los principales medios privados ecuatorianos, los mismos que habían sido constantemente atacados por su predecesor como «prensa corrupta», «sicarios de tinta», etc. En un intercambio particularmente cordial según los testigos, el nuevo presidente transmitió el mensaje de que pondría fin a la persecución judicial de los editores y de los periodistas y dejó entender que su gobierno trataría de neutralizar y dismantelar progresivamente el gigantesco aparato de control y disciplinamiento de los medios de comunicación (Ley de Comunicación, Secom, Cordicom y Supercom⁵) instalado por Correa. Estas promesas empezaron a cumplirse en las semanas siguientes, al mismo tiempo que el presidente amnistiaba o indultaba a varios activistas indígenas o ecologistas enjuiciados o aprehendidos por el anterior gobierno. El 10 de julio, en el marco de una reunión pública sobre la estrategia nacional de

lucha contra la corrupción, Moreno hacía declaraciones que evidenciaban sin ambigüedades la realidad de su distanciamiento con su predecesor y padrino político. Sobre el tema de su empeño democrático, afirmaba: «Eso es maravilloso, de a poco, la gente va a ir abandonando su comportamiento ovejuno y va a empezar a respirar verdaderamente esta libertad nueva, que es como me siento a gusto, así me siento a gusto con que la gente tenga la posibilidad de criticar». Sobre la situación del país, se desmarcaba nítidamente del balance triunfalista de la «década ganada» difundido por el aparato de propaganda correísta: «Una cosa es lo que se dice y otra lo que se da, la condición económica del Ecuador es muy difícil». «No hay tal mesa servida, esa es la pura y neta verdad (...) creo que se podía haber sido un poquito más mesurado al momento de dejar cuentas en mejores condiciones»⁶, dijo Moreno respondiendo a la frase de Correa que indicaba que le había dejado «la mesa servida» para que continuara con el proceso de la Revolución Ciudadana.

4. Andrés Jaramillo: «Correa califica como 'innecesario desaire' el que Moreno haya dado un comodato a la CONAIE» en *El Comercio*, 5/7/2017.

5. Para un análisis de este aparato, v. Mónica Almeida: «Estados, medios y censura soft. Una comparación transnacional y transideológica» en *Nueva Sociedad* N° 249, 1-2/2014, disponible en <www.nuso.org>.

6. «Presidente Lenín Moreno rompe fuegos contra situación económica que le habría dejado Rafael Correa» en *Ecuadorinmediato.com*, 11/7/2017.

■ Una curiosa «tercera vuelta electoral» dentro de casa

La ruptura estaba consumada y, en el medio de una escalada permanente de los ataques mutuos entre Correa y su ex-delfín, los meses siguientes vieron desarrollarse lo que se parece cada vez más a una verdadera «tercera vuelta electoral»: esta vez, no entre la Revolución Ciudadana y su oposición de derecha, liderada por el banquero neoliberal Guillermo Lasso, como en la segunda vuelta de abril de 2017, sino «dentro de casa», entre los mismos protagonistas, ahora enemistados, de esa revolución.

Con el objetivo de asentar su legitimidad y de asegurarse un mínimo de consenso para enfrentar un horizonte económico en el que se acumulan muchas nubes oscuras, Moreno eligió tres ejes de acción que le permiten desmarcarse ventajosamente de su predecesor. En primer lugar, propone a los ecuatorianos acabar con el autoritarismo. Cuando habla de «libertad nueva», de «posibilidad de criticar» y de superar el «comportamiento ovejuno», no necesita explayarse mucho: todo el mundo en Ecuador, incluso los miembros del partido de gobierno fundado por Correa, el movimiento Alianza País, saben perfectamente a qué hace alusión. Por supuesto, Correa nunca fue el «dictador» que denunciaban ciertas mentes opositoras sobrecalentadas, pero su balance en materia de libertades públicas deja

mucho que desear. Ya sea que se trate del derecho a la protesta, de los derechos laborales, de los derechos de las mujeres, de la protección del medio ambiente, de la autonomía de las organizaciones populares, de la independencia de la justicia o de la libertad de expresión, la regresión fue notable bajo su mandato, especialmente a partir de 2011. El acoso judicial permanente a los movimientos sociales y a los periodistas y la criminalización —a través de procedimientos legales o administrativos litigiosos y perversos— de las mínimas veleidades de crítica o de protesta de parte de los ciudadanos fueron inicialmente aceptados con cierta pasividad por una parte importante de la población, bajo el pretexto de que había que «poner la casa en orden» o, más trivialmente, bajo el efecto del miedo y de cierto conformismo social. Sin embargo, en los últimos años de la década correísta, estas prácticas generaron un rechazo cada vez más intenso y, una vez que Correa se alejó del poder, se volvieron simplemente insostenibles⁷.

En segundo lugar, el nuevo mandatario llamó a una cruzada contra la

7. Según las estadísticas de la Fiscalía General del Estado, de 2009 a 2013 hubo entre 300 y 400 juicios anuales por «delitos contra la seguridad del Estado», de los cuales más de dos tercios eran supuestas «rebeliones» y «atentados» contra servidores públicos. V. Programa Andino de Derechos Humanos: *Informe sobre derechos humanos, Ecuador 2009-2013*, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, 2014. V. tb. VVAA: *La restauración conservadora del correísmo*, Montecristi Vive, Quito, 2014.

corrupción y contra la impunidad de la que gozaban los jerarcas correístas protegidos por un sistema judicial totalmente domesticado. Varios indicios permiten afirmar que Moreno y su entorno seguramente no son ajenos al uso indebido del dinero público, pero el nuevo presidente logró crear un consenso sobre la necesidad de perseguir a los «peces gordos» de la corrupción, los que manejaron los contratos públicos más importantes de la década y, en particular, de la fase del auge petrolero. Un blanco muy conveniente, ya que estos resultan también ser sus enemigos dentro de la cúpula de la Revolución Ciudadana y dado que la asombrosa magnitud de sus malversaciones deja en la sombra los posibles deslices menores de la facción «morenista» de Alianza País, con asentimiento de la mayoría de una opinión pública –tanto de izquierda como de derecha–, que comparte con el nuevo mandatario la misma definición tácita del «enemigo principal».

En tercer lugar, se trata de transparentar el verdadero balance económico de la década pasada, caracterizada según el nuevo presidente por graves errores de gestión, declaraciones programáticas grandilocuentes sin verdadero efecto práctico y cierto nivel de maquillaje de las cifras más incómodas, en particular las del endeudamiento. Para viabilizar esta estrategia, Moreno necesita también neutralizar a las figuras del aparato correísta que no eligieron aliarse con él y liquidar

cualquier esperanza –o amenaza, dependiendo de los puntos de vista– de un regreso de Correa al poder. A este último objetivo sirve la consulta popular que el nuevo presidente decidió convocar para inicios de 2018 –suponiendo que sea aprobada por la Corte Constitucional– y que tiene como ejes fundamentales la eliminación de la posibilidad de reelección indefinida (incluso discontinua) y la reestructuración completa del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuyos miembros –todos fieles correístas– tienen la potestad de nombrar a las altas autoridades de una serie de instituciones claves.

Más allá de estos dos asuntos fundamentales para la consolidación de los nuevos equilibrios de poder, la consulta plantea otras cinco preguntas sobre temas muy heterogéneos: inhabilitación política de por vida para los culpables de actos de corrupción; imprescriptibilidad de los delitos sexuales en contra de menores; prohibición de la minería metálica en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos; derogatoria de la Ley de Plusvalía (impuesto sobre el valor especulativo del suelo), para contrarrestar el decrecimiento del sector de la construcción, y reducción del área de explotación petrolera autorizada en el parque nacional Yasuní, en la selva amazónica.

Formuladas como concesión a la crítica del extractivismo salvaje, las dos

propuestas sobre temáticas ambientales no logran convencer del todo a los ecologistas y los indigenistas por una serie de ambigüedades, contradicciones y limitaciones intrínsecas; sin embargo, ponen a los electores sensibles a estos temas en la posición casi obligada de aprobarlas con el pretexto del «mejor que nada», mientras las preguntas sobre el castigo a la corrupción y a los delitos sexuales explotan sin eufemismos cierto populismo penal para cosechar más votos a favor del gobierno de Moreno⁸. El argumento esgrimido por los correístas de que se trata de un popurrí oportunista y de una consulta «con dedicatoria» para eliminar a su líder del escenario político es a la vez fundamentalmente correcto y peligrosamente contraproducente para ellos mismos: es precisamente por esta razón que las encuestas señalan hasta ahora que la mayoría del electorado se prepara para votar «Sí» a la pregunta sobre la eliminación de la reelección, asumiendo sin reparos su complicidad con el «traidor» Moreno en una especie de «unión sagrada» de todos los detractores y decepcionados de Correa. Cuánto durará esta «unión sagrada» dependerá no solo de los resultados de la consulta, sino probablemente en mayor medida del escenario económico de los meses y años que vienen.

■ La mesa no estaba servida

Antes de analizar el tema de la corrupción, cabe justamente volver sobre este

escenario económico. Varios analistas ecuatorianos –como por ejemplo Alberto Acosta, Pablo Ospina o María Laura Patiño– concuerdan en la idea de que la voluntad de «diálogo» y de «apertura» del nuevo gobierno no se debe tanto a profundas convicciones democráticas como a la exigencia de enfrentar la gravedad de la situación económica y de definir quién será percibido como responsable de ella ante la opinión pública. En previsión de la necesidad de tomar medidas de ajuste impopulares, se trata de asegurarse cierta neutralidad o incluso benevolencia en el frente político externo (oposiciones políticas y sociales de derecha y de izquierda) para compensar la hostilidad creciente del frente político interno (el núcleo duro correísta). Uno de los puntos más álgidos de la contienda es el cálculo de la deuda pública y la acusación más o menos eufemística, pero no por eso menos hiriente, hecha por el nuevo presidente a su predecesor de haber maquillado las cifras: mientras el gobierno anterior evaluaba el nivel de la deuda en 27,7% del valor del PIB, los analistas convocados por el nuevo presidente (que en su

8. El uso de «preguntas de adorno» para hacer pasar una reforma estratégica controvertida (la del sistema judicial, que acabó por someterlo totalmente al Poder Ejecutivo) ya se había observado en la consulta de 2011 organizada por el gobierno de Correa, por lo que la crítica correísta al carácter heteróclito y oportunista de la consulta propuesta por Moreno no suena muy convincente. Para un análisis crítico detallado de las preguntas, v. Ramiro Ávila Santamaría: «Qué contestar en la consulta popular y por qué» en *Plan* v. 11/10/2017.

mayoría son los mismos funcionarios y asesores de antes) adelantan ahora una cifra de 59%, lo que excede el límite máximo legal de 40% definido por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas que estableció el propio gobierno de Correa. Esta operación de prestidigitación contable se basa en una supuesta diferencia entre «deuda consolidada» y «deuda total» que deja de lado, entre otras cosas, el peligroso endeudamiento del Estado con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, los fondos de pensiones y el colchón de protección de la banca privada.

Este retorno de la «deuda eterna»⁹ le quita mucha credibilidad al discurso de la Revolución Ciudadana sobre la supuesta inversión de la relación entre ser humano y capital en la «década ganada» y pone en relieve la fragilidad de un modelo casi totalmente dependiente de los flujos azarosos de los precios de las *commodities*. En 2007, cuando Correa llegó al palacio presidencial, por cada dólar asignado al gasto social (especialmente salud y educación), el Estado destinaba 1,17 dólares al servicio de la deuda (amortización e intereses). Gracias a los ingentes ingresos petroleros de los años siguientes, esta última cifra se había reducido a 0,53 dólares en 2012, pero desde 2015, con el hundimiento de los precios de los hidrocarburos, la situación se deterioró de nuevo hasta llegar a un servicio de la deuda de 1,41 dólares por cada dólar dedicado al gasto social, o sea una

situación peor que en los últimos años de la «larga noche neoliberal»¹⁰.

Siguiendo con la impugnación por el gobierno de Moreno de la gestión irresponsable del endeudamiento por su predecesor, está el tema de las «preventas petroleras», pagos anticipados por la venta de petróleo que Ecuador recibe principalmente por parte de China. Según estadísticas oficiales, a diciembre de 2016, el país tenía un saldo de 2.242 millones de dólares de preventas por pagar. Sin embargo, es probable que el verdadero impacto económico de las preventas sea mucho mayor, considerando que entre 2009 y 2015 se habrían facturado alrededor de 40.510 millones en esas operaciones, lo que llegaría a comprometer alrededor de 40% de la producción petrolera. Aunque desde 2014 Ecuador regresó discretamente al redil del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) –después de haber denunciado con virulencia a estas instituciones–, China es ahora el principal acreedor del país andino. Los créditos chinos se distinguen no solo por sus plazos cortos y su costo más elevado, sino también por un tipo de condicionalidad que favorece los proyectos extractivistas más agresivos y depredadores y una dependencia a menudo problemática

9. Alberto Acosta y John Cajas: «La deuda eterna contrataca. Cómo el correísmo regresó al pasado» en *Rebelión*, 27/7/2017.

10. *Ibíd.*

respecto de las empresas de infraestructura del gigante asiático¹¹.

Por el momento, los elementos del programa económico anunciados por Moreno se caracterizan sobre todo por una serie de incentivos tributarios orientados hacia la reactivación productiva, con un sesgo a favor de las pequeñas y medianas empresas. Sus promesas de reducción del déficit fiscal hasta un valor de 1% del PIB para 2020 (cuando se ubica teóricamente en la actualidad en 4,7%) se basan en recortes selectivos, tales como la reducción de los sueldos de los servidores públicos del nivel jerárquico superior y la limitación de contratación de consultorías, pagos de horas extras y viáticos, además de la supresión de compra de vehículos de lujo y otros gastos de carácter innecesario, que se estima permitirán ahorrar hasta 500 millones de dólares. Se propone también combatir el contrabando y la evasión de impuestos. Sobre la deuda externa, el nuevo presidente anunció que se cumplirán los compromisos internacionales, pero con «mejores tasas y mejores plazos».

Para los voceros de la Fundación Cordes, de sesgo netamente liberal, se trata de «un paquete de medidas principalmente tributarias, aisladas y en algunos casos inconsistentes entre sí, que no llegan a constituir un verdadero programa económico». Según los analistas de Cordes, el presidente «parece no estar consciente de

la verdadera magnitud del hueco fiscal que enfrenta», estimado por ellos en 8% del PIB para 2017. Las medidas de austeridad del presidente «lucen insuficientes si se toma en cuenta la magnitud del gasto público»¹². Los economistas liberales, la derecha política y los sectores empresariales no parecen convencidos de que la estrategia económica del nuevo gobierno constituya el «giro a la derecha» denunciado por el núcleo duro correísta. Cordes cuestiona que la carga de las medidas vaya al sector privado, pues se está aumentando el impuesto a la renta de 22% a 25% y gravando el décimotercer sueldo de quienes ganan más de 3.000 dólares –o sea, más de ocho veces el valor de un salario básico, al que tan solo llega menos de la mitad de la población económicamente activa–. Y para el movimiento conservador CREO, dirigido por el ex candidato presidencial Lasso, las medidas «son más de lo mismo, más gasto público, más impuestos y más deuda»¹³.

Desde la izquierda, el economista Pablo Dávalos subraya que se debe «contextualizar este programa dentro del ambiente político y de gobernabilidad (...). No es un programa económico como tal, son líneas estratégicas de mediano plazo que responden a inquietudes de los sectores empresariales, por ejemplo, si hay o

11. *Ibíd.*

12. «Por qué las medidas económicas de Lenín Moreno no convencen» en *Plan v*, 16/10/2017.

13. *Ibíd.*

no flexibilización laboral», mientras simultáneamente trata de «responder a una visión social, al discurso de defender a los más pobres. El presidente se está generando un ambiente que le dé votos en su consulta popular». Para Dávalos, el discurso sobre la austeridad fiscal «tiene más un valor simbólico, en especial, para contrarrestar los manejos de los altos funcionarios de Alianza País. La incidencia de estos ahorros es muy marginal. (...) No hay ajuste, hay política tributaria con miras a la reactivación. Las prioridades del gobierno ahora son ganar la consulta y sostener la dolarización»¹⁴. A Decio Machado le preocupa la falta de una política de conjunto asociada a un «acuerdo democratizador» que fomente cuatro objetivos básicos: «lograr un crecimiento económico sostenido en el tiempo, conseguir la estabilidad de los precios, favorecer el empleo y lograr un marco de justicia económica y social para el conjunto de la población»¹⁵. El economista expresa también preocupaciones sobre el riesgo de flexibilización laboral que podría suponer la reforma actualmente en marcha del sistema de contratación laboral en el país, así como la posible involución en el ámbito de la soberanía nacional implicada por la propuesta hecha por el ministro de Comercio Exterior, Pablo Campana, de resucitar los tratados bilaterales de inversión (TBI), «ignorando que dicho marco jurídico especial se sobrepone a la legislación interna del país». Sobre todo, le preocupa la ausencia de una hoja de

ruta para salir de una economía extractivista que agudiza la dependencia de Ecuador respecto a los mercados globales de *commodities*, la falta de criterios a la hora de determinar qué tipo de inversión extranjera directa necesita el país y la desvinculación entre política social y económica¹⁶.

Sin embargo, este analista identificado con la izquierda crítica destaca que «las medidas planteadas se alejan del tan demandado ajuste económico reclamado desde los voceros de los grandes grupos económicos y la oposición conservadora, y que de igual manera fuera tan falsamente anunciado por Correa y sus seguidores a través de las redes sociales. Al menos hasta el momento, el frente económico gubernamental demuestra entender que reducir el déficit no tiene porqué significar recortes sociales»¹⁷.

De hecho, no se concretó hasta ahora el «paquetazo» económico (incremento de los precios del gas, combustibles, electricidad y la tasa del IVA) profetizado por la oposición a Moreno dentro de Alianza País, mientras la credibilidad «progresista» de este núcleo duro correísta de agoreros del desastre se ve duramente socavada por la campaña

14. *Ibíd.*

15. D. Machado: «Breve análisis sobre las recientes medidas económicas anunciadas por el presidente Lenin Moreno» en <<http://deciomachado.blogspot.com>>, 13/10/2017.

16. *Ibíd.*

17. *Ibíd.*

de lucha contra la corrupción y el despilfarro del gobierno anterior llevada a cabo por el actual mandatario.

■ Una ola de corrupción vinculada al *boom* petrolero

La corrupción de las elites en los países emergentes primario-exportadores es a menudo vinculada a efectos perversos clásicos de los *booms* exportadores –en particular, las bonanzas petroleras–. Los flujos de dinero están en manos de los pocos agentes económicos que están en posesión de la información técnica, estratégica y financiera pertinente. En un sistema nacionalizado, el Estado reparte, explota y exporta los recursos y administra los flujos de divisas; es grande el riesgo de ver que se justifica en nombre de la lucha por la «soberanía» y del proceso «revolucionario» una desinstitucionalización de la gestión de la renta y una mayor opacidad del manejo de los ingentes recursos provenientes del *boom*. Es claramente lo que pasó en Ecuador durante la década correísta.

Por un lado, en el escándalo que afecta a la empresa nacional Petroecuador, existen ya 16 procedimientos de instrucción, incluyendo 8 por enriquecimiento ilícito y 2 por blanqueamiento de activos¹⁸. Más allá de este caso, es una fracción sustancial de la nomenklatura correísta, que incluye a funcionarios muy cercanos al ex-presidente¹⁹, la que se ve arrastrada en

un torbellino de revelaciones estrepitosas. Sabemos que desde que empezó a desatarse en noviembre de 2014 el caso Odebrecht, en el marco del inmenso escándalo de corrupción conocido bajo el nombre de «Lava Jato» en Brasil, y en particular desde diciembre de 2016, una lluvia de revelaciones desestabiliza a la clase política de varios países latinoamericanos, independientemente de la afiliación política de los inculpados. De los 800 millones de dólares que Odebrecht ha repartido en tres continentes, 41,7 millones habrían aterrizado en Ecuador a cambio de contratos por un valor de más de 4.400 millones de dólares. Hoy en día, están involucrados en varios procedimientos judiciales más de media docena de ministros y altos funcionarios de Correa, entre los que hay que mencionar al contralor general del Estado Carlos Pólit (prófugo en Miami), al ex-ministro de Hidrocarburos Carlos Pareja Yanuzzelli (preso) y a Ramiro González, ex-presidente del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (prófugo).

Echando más agua fría sobre un gobierno que se ufanaba de su balance

18. El valor de las incautaciones realizadas en el marco de estos procedimientos es de más de 300.000 dólares en efectivo; 80 personas fueron interrogadas, 24 están bajo investigación, 5 de ellas en prisión preventiva.

19. Se trata de figuras por las que Correa no solo afirmó varias veces poner las manos en el fuego, sino que desató persecuciones administrativas y judiciales contra periodistas de investigación y parlamentarios que las cuestionaban.

en materia de construcción de infraestructuras ultramodernas, el presidente Moreno denunció a finales de octubre que existían alrededor de 640 obras con problemas estructurales, de financiamiento, de sobreprecio o de grave irrespeto de los plazos anunciados²⁰. Entre los «elefantes blancos» que quedarán como símbolos del despilfarro denunciado por el gobierno entrante, hay que mencionar el proyecto piloto del futurismo científico-tecnológico de la Revolución Ciudadana, la Ciudad del Conocimiento Yachay (una supuesta Silicon Valley ecuatoriana, inspirada en los polos de desarrollo tecnológicos surcoreanos) y la Refinería del Pacífico, en la provincia de Manabí, ambos considerados hoy como costosos espejismos y desastres financieros²¹.

Por supuesto, el escándalo más clamoroso –pero también el más estratégico en el plano político– es la prisión preventiva del vicepresidente Jorge Glas, por los indicios de su papel central en el caso Odebrecht y en otros casos de corrupción. Glas es un ingeniero eléctrico que no tiene trayectoria militante en la izquierda ecuatoriana (como tampoco la tenía el mismo Correa) y le debe todo al ex-presidente, quien fue su jefe en las filas de los *scouts* antes de ser su profesor y su padrino político. Glas fue sucesivamente gerente del Fondo de Solidaridad en 2007, ministro de Telecomunicaciones en 2009 y ministro de Coordinación de las Áreas Estratégicas hasta 2013, cuando

fue nombrado binomio de Correa. También fue binomio de Lenín Moreno y asumió de nuevo como vicepresidente el 24 de mayo de 2017.

Después de la renuncia de Correa a presentarse en 2017²², la cúpula de Alianza País había lanzado varios globos de ensayo para ver si candidaturas de personalidades caracterizadas por su lealtad absoluta al mandatario, como la del secretario general de la Administración Pública y ministro de Turismo Vinicio Alvarado o la del mismo Glas, tenían una posibilidad de convencer al electorado. Una vez comprobado que no superaban un umbral de popularidad de 15%, Correa y sus operadores de marketing político se resignaron a lanzar la candidatura de Moreno, vicepresidente de 2007 a 2013. Moreno era la única personalidad vinculada a la Revolución Ciudadana que gozaba de una popularidad suficiente por su

20. «Gobierno de Lenín Moreno identificó más de 640 obras con problemas» en *El Universo*, 23/10/2017.

21. Sobre Yachay, v. Arturo Villavicencio: «Yachay: la costosa promesa redentora» en *Plan v*, 25/5/2016. La primera piedra de la Refinería del Pacífico se puso en 2008 y se dijo que estaría lista en 2013. Se han gastado ya 1.200 millones de dólares, la mayor parte en movimientos de tierra para una refinería que no existe y ni siquiera está aún financiada. V. «La Refinería del Pacífico» en *milhoja.is*, 14/3/2015.

22. En 2016, Correa había hecho votar por el Parlamento, de modo bastante controvertido, una enmienda constitucional que introducía la posibilidad de reelección indefinida para poder presentarse de nuevo en 2017, pero tuvo que dar parcialmente marcha atrás y renunciar a la reelección inmediata por la masiva impopularidad de esta pretensión.

condición de discapacitado²³, su índole bonachona y su fama de «hombre de diálogo», una fama discretamente cultivada por el interesado en contraste con la figura de Correa y que resultaba atrayente para un electorado cansado del autoritarismo y de la polarización agresiva fomentados por el gobierno del mandatario saliente. Sin embargo, a Moreno le impusieron –según todos los testimonios– un «guardián» que debía garantizar la «continuidad del proyecto», tutelar los intereses políticos y económicos de la cúpula correísta y asegurar la posibilidad de un regreso triunfal de Correa en 2021. Como hemos visto, esta operación de sucesión controlada de tipo «Putin-Medvédev» falló y se transformó en episodio de «traición» del tipo «Uribe-Santos». De ahí que, para Moreno, la neutralización de Glas tuviera un carácter estratégico. Este objetivo fue conseguido en menos de seis meses, pese al hecho de que, hasta inicios de noviembre pasado, el vicepresidente encarcelado el 2 de agosto aún no había renunciado formalmente a sus funciones²⁴. queda por entender cuál será la suerte del movimiento Alianza País en esta extraña «guerra de jefes».

■ El futuro de Alianza País: ¿divorcio maduro o matrimonio tortuoso?

Los pocos meses que separan el encarcelamiento de Glas de la consulta convocada por Moreno marcarán probablemente la fase final de la curiosa

«tercera vuelta electoral». Por el momento, el ex-mandatario y su núcleo de partidarios no parecen tener una estrategia muy convincente para revertir la tendencia. Sobre el tema de la corrupción, existe incluso una cierta incoherencia entre la línea de defensa de algunos exponentes de Alianza País leales a Correa, que admiten a regañadientes que tal vez no fueron lo suficientemente vigilantes frente a los comportamientos delictivos dentro de sus propias filas²⁵, y el discurso del mismo Correa, que considera los procedimientos en curso contra Glas y otros altos funcionarios de su gobierno como una pura conspiración

23. Herido durante una agresión armada, Moreno siempre se presentó como un defensor de los derechos de las personas con discapacidad, como director del Centro Nacional de Discapacidades, luego en 2007 como vicepresidente del gobierno de Correa y entre 2013 y 2016 como enviado especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Discapacidad y Accesibilidad. Sin embargo, enfrenta actualmente críticas por parte de los activistas del sector y un llamado de atención por parte de las instancias de la ONU, ante las cuales tendrá que rendir cuentas por su gestión en 2018.

24. La situación es un poco surrealista, en la medida en que el mandato de Glas puede ser revocado solo mediante su dimisión oficial (a la que se niega) o por el voto de la Asamblea Nacional, o después de tres meses de «ausencia en el puesto», así que teóricamente todavía podría llegar a ser presidente en caso de deceso o incapacitación de Moreno. Glas es actualmente sustituido de manera temporal por María Alejandra Vicuña, hasta hace poco identificada con la tendencia más leal a Correa, en una maniobra visiblemente destinada a apaciguar al núcleo duro correísta mientras se prepara la sucesión de Glas.

25. Reinaldo Endara: «Como asambleístas debíamos desconfiar, pero confiamos demasiado». Entrevista a Virgilio Hernández (Alianza País) en *Rebelión*, 3/10/2017.

del «traidor» Moreno en colusión con la derecha y los poderes fácticos, y reivindica sus gobiernos como los más impolutos de la historia de Ecuador.

A la débil credibilidad de esta narrativa en la opinión pública ecuatoriana, hay que añadir la ausencia total del mínimo atisbo de autocritica de Alianza País sobre el tema del déficit democrático de la Revolución Ciudadana. Se escucha incluso de parte de los correístas un argumento contrario: es Moreno quien manipula la justicia y viola procedimientos democráticos que habían sido siempre escrupulosamente respetados por los gobiernos de la Revolución Ciudadana, a punto tal que Correa se declara hoy oficialmente el más concienzudo guardián de la separación de poderes, un mecanismo institucional que varios exponentes de Alianza País criticaban vigorosamente hace algunos años, tachándolo de concepto liberal superado²⁴.

La enorme popularidad de Moreno (alrededor de 80% en septiembre, según varias encuestas) no está basada en realizaciones o políticas públicas particularmente exitosas –la breve duración de su presencia en el poder y su ausencia de propuestas estratégicas claras igual no lo permitirían–, ni en el perfil de un gabinete más bien gris y poco dinámico, sino exclusivamente en sus llamados al diálogo, en el regreso de las prácticas democráticas y en su cruzada contra la corrupción

y el despilfarro. Por su lado, más allá del tema personalista de la lealtad y de la traición, el núcleo duro correísta trata de apoyar sus críticas en la denuncia de un supuesto «giro a la derecha» del nuevo presidente. Pero como hemos visto, las políticas públicas de Moreno se traducen hasta ahora en concesiones a varios sectores sociales, tanto empresariales como populares, y en cierta continuidad de un giro pragmático que ya caracterizaba la Revolución Ciudadana desde hace unos años. Por otro lado, el problema de los correístas es que los actores sociales que podrían ser más receptivos a una crítica «de izquierda» del gobierno de Moreno –indígenas, sindicalistas, ambientalistas y casi todos los partidos de centroizquierda e izquierda– son también los más radicalmente opuestos al regreso al poder de un mandatario que, según ellos, los ha victimizado y reprimido con feroz determinación.

En esta guerra de jefes, es también paradójico que hasta inicios de

26. El secretario de Alianza País, Galo Mora, señalaba en 2012 que «cuando se dice aquella división de poderes, cuando se dice aquella trilogía de Montesquieu, ¿no es acaso hora de preguntarse en la historia política si es que eso es una ley divina? ¿Quién determinó que eso es lo que tiene que existir? (...) como si eso [la separación de poderes] hubiesen sido los diez mandamientos, o como si toda la humanidad hubiese votado por eso». V. «Mora cuestiona si es 'ley divina' separar poderes» en *El Universo*, 14/11/2012. El periodista venezolano Boris Muñoz reporta unas frases similares del mismo Correa pocos meses antes en un comentario informal al margen de una entrevista.

noviembre, el bloque parlamentario de Alianza País –cuya mayoría está, de hecho, controlada con un margen apreciable por los partidarios de Moreno– y el mismo movimiento no daban ninguna señal de dirigirse hacia una escisión con definición clara de posiciones ideológicas contrapuestas y de reparto de los recursos humanos, organizativos y financieros, pese a la pregnancia de la narrativa de la «traición» y a un quiebre definido como «irreversible» por voceros correístas como el asambleísta Augusto Espinosa:

Hay una realidad, ya no existe Bloque, las diferencias entre nosotros son muy marcadas en muchos temas por lo que insisto en que es preferible un divorcio maduro que un matrimonio tortuoso que nos terminará desgastando a todos. Me parece que debemos sincerarnos y partir el Bloque en dos nuevas bancadas; después, hacer un pacto para impulsar una agenda legislativa mínima con temas estructurales en los que coincidimos y un acuerdo de no agresión personal.²⁷

El problema es que, por un lado, muchos de los parlamentarios y dirigentes locales de Alianza País no parecen tener un enorme deseo de definirse antes de saber con certidumbre hacia dónde soplará el viento y que, por otro lado, será muy difícil mantener actitudes de «no agresión personal» bajo la guía de un caudillo enfurecido, que ha hecho de la agresión personal uno de sus principales recursos de poder²⁸.

Como ejemplo de los dilemas de Alianza País, en una maniobra de apariencia beligerante pero en realidad más bien simbólica, el 31 de octubre la directiva nacional de esta organización resolvió separar y suspender a Moreno de sus funciones como principal líder del partido; nombró al exministro Ricardo Patiño –percibido como un prócer izquierdista de la Revolución Ciudadana– en su reemplazo e invitó a Correa a regresar al país para «acompañar el proceso de fortalecimiento orgánico y reestructuración del movimiento». Sin embargo, la legalidad de esta decisión fue de inmediato impugnada por varias instancias del gobierno, del partido y de su bloque parlamentario, así como por autoridades judiciales, lo que dejó sustancialmente sin modificar el cuadro de confusión reinante. De ahí que lo más probable es que el destino final de los herederos enemistados de la Revolución Ciudadana no sea ni un divorcio maduro ni un matrimonio tortuoso, sino más bien la peor, la más dolorosa y la menos transparente de las opciones: un divorcio tortuoso. ▣

27. «Asambleísta Augusto Espinosa aclara que sugerencia de 'partir' a bloque oficialista no significa su separación de Alianza País» en *Ecuadorinmediato.com*, 27/10/2017.

28. Para un retrato biográfico profundizado de Correa y de su trayectoria política y social, v. Mónica Almeida y Ana Karina López: *El séptimo Rafael*, Aperimus, Quito, 2017.

Globalizaciones discretas

Hacia una nueva geografía de los intercambios mundiales

ARMELLE CHOPLIN / OLIVIER PLIEZ

Las grandes transnacionales no son los únicos actores de la globalización. Esta se encarna también en formas menos visibles de intercambio, que se materializan en espacios que suelen considerarse marginales. Este es el caso de los comerciantes árabes que «se hicieron la China». Los modelos de mercado concebidos en las «globalizaciones discretas» se difunden actualmente en todas partes del mundo, tanto en el Norte como en el Sur, siguiendo los pasos de la densificación de los flujos de intercambios.

Si bien las manifestaciones de la globalización son omnipresentes, sus actores y espacios, en cambio, pueden ser discretos. Las rutas del intercambio transnacional, más marítimas que terrestres, viven así desde hace unos 30 años profundas mutaciones. En un extremo de estas rutas se celebra el surgimiento de uno de estos nuevos centros, China, desde

donde parten productos manufacturados hacia el conjunto del planeta. En el otro extremo, el «Made in China» es particularmente visible, tras su reciente penetración en el «mercado de los pobres».

Sin embargo, entre los grandes centros de abastecimiento que se multiplicaron en el conjunto del continente

Armelle Choplin: profesora titular de Geografía en la Universidad de París-Est Marne-la-Vallée y profesora en la Escuela de Urbanismo de París. Trabaja sobre problemáticas urbanas en África y en el mundo árabe. Actualmente está destacada en el Institut de Recherche pour le Développement (IRD) y dirige trabajos sobre el corredor urbano del Golfo de Guinea (Accra, Lomé, Cotonou, Lagos). **Olivier Pliez:** es director de Investigaciones en el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) en el Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires, Universidad Toulouse-Jean Jaurès (LIEST). Ha escrito sobre territorios y territorialidades urbanas en el mundo árabe. **Palabras claves:** comerciantes árabes, globalización desde abajo, globalizaciones discretas, China. **Nota:** este artículo fue originalmente publicado en *La Vie des Idées*, 4/1/2016, con el título «Des mondialisations plus discrètes. Vers une nouvelle géographie des échanges mondiaux», disponible en <www.laviedesidees.fr/Des-mondialisations-plus-discretes.html>. Traducción del francés de Gustavo Recalde.

asiático y un mercado emergente de alrededor de 2.000 millones de consumidores, las ramificaciones de estas rutas, los centros comerciales que unen, la pluralidad de actores que los dinamizan, los imaginarios que estimulan, los relatos que allí se generan, así como los lugares que los caracterizan, siguen siendo poco conocidos. En este artículo, proponemos analizar formas menos visibles de intercambios que las que suelen considerarse desde el punto de vista de las grandes empresas internacionales o los flujos de mercaderías. Este enfoque implica apartarse de una visión centrada en Occidente y desplazar la mirada hacia espacios considerados marginales, donde se inventan prácticas de intercambio actualmente globales.

■ Yiwu, emporio mundial para los mayoristas

Yiwu, agosto de 2012. Las noches de verano de esta ciudad china muy conocida por los mayoristas del mundo entero son calurosas y húmedas. En este periodo de Ramadán, la caída de la noche y el cierre de los salones de exposición de productos conducen a los transeúntes, hombres en su mayoría, a las terrazas de algunos de los numerosos cafés y restaurantes del «barrio árabe» de la ciudad para romper allí el ayuno, distenderse, conversar. Son decenas de miles, provenientes del mundo entero, los que vienen aquí cada año, ya que todos saben que los precios son bajos y

hay una abundante oferta de pequeños artículos de papelería, decoración, suvenires, joyas... Arcan es uno de esos *traders*, un intermediario que recibe a los compradores que vienen a Yiwu por unos días. Les ofrece sus servicios para encontrar el producto que buscan en los recovecos de los salones de exposición, los ayuda luego a asegurar la recepción de la mercadería encargada, su correcto embalaje, su cargamento a bordo de contenedores, los trámites aduaneros y su envío hasta el puerto indicado por el comprador.

Son miles los que hacen este trabajo en Yiwu, el mercado mayorista más importante de China. La mayoría trabaja en un contexto familiar y son el relevo local de familias de comerciantes. Algunos se independizaron de ese vínculo demasiado exclusivo para entrar en la escena de los intercambios a escala global. A veces, el éxito nace de un fracaso. Es el caso de Arcan y su hermano. Tras completar sus estudios secundarios en Antioquía, emigraron a Arabia Saudita, trabajaron en el sector de los hidrocarburos durante siete años, ahorraron un pequeño capital y decidieron iniciar su propia actividad, un restaurante, gracias a un préstamo de su patrón. El restaurante no funcionó bien. Se endeudaron. Oyeron hablar de China, de Yiwu, de las oportunidades de ganancia rápida que ofrecía este centro comercial en plena expansión. El hermano mayor de Arcan viajó allí primero para comprar productos, luego se dedicó al *trading*.

Arcan lo siguió y abrió una peluquería, típica pantalla de las actividades de intermediarios, que le permitió enriquecer una agenda de contactos aún modesta. Al igual que su hermano, se casó. Sus esposas, turcas, y sus hijos, aún pequeños, se instalaron en Yiwu, donde permanecerán hasta que los niños tengan edad de ir a la escuela.

Los amigos de Arcan también son *traders*, como Nasser, libanés, que se encuentra con él en la terraza de un café. Creció en África Central, forma parte de la diáspora libanesa diseminada por el continente y vino a comprar productos para abastecer las tiendas familiares, en Nigeria, Camerún y República Democrática del Congo. En Yiwu, se encontró con otros libaneses de América Latina y amplió así su agenda de contactos, yendo primero a trabajar a Ciudad del Este y luego a San Pablo. Esta diversificación se volvió necesaria por la difícil situación que atraviesan los comerciantes de origen árabe. En efecto, estos se apoyan en redes de abastecimiento basadas en la confianza y el conocimiento mutuo, que se vieron alteradas como consecuencia de la inestabilidad generada por las «primaveras árabes». Sin embargo, Nasser sigue siendo optimista, ya que, según él, la crisis económica que atraviesan los países occidentales los llevará a comprar cada vez más productos de bajo precio, los que se venden en Yiwu.

Nabil, en cambio, es un comprador sudafricano, y su rubro está en plena

expansión. De origen indo-musulmán, vende artículos de seguridad para el hogar. Antes compraba en Estados Unidos, pero oyó hablar del lugar predominante de los musulmanes en Yiwu. Tras cambiar de fuente de abastecimiento, «gana en dos años lo que antes ganaba en diez».

Arcan, Nasser y Nabil, quienes se encuentran regularmente en las terrazas de los cafés y restaurantes de Yiwu, son las nuevas figuras de la globalización de los intercambios. Las mercaderías que compran allí son vendidas luego a cientos de millones de consumidores, mayoritariamente en el Sur. Son actores importantes, aunque poco visibles, del llamado mercado de la «base de la pirámide» (*base of the pyramid* o BOP). Este mercado, que durante mucho tiempo fue considerado no rentable y limitado al Sur, es hoy prometedor por su peso demográfico (4.000 millones de personas que ganan menos de 3.000 dólares anuales) y económico (5.000 millones de dólares anuales), y por su flexibilidad (según la Organización Internacional del Trabajo, se trata en más de 70% de una economía informal).

Una nueva geografía de la globalización se perfila. Sus rutas, sus espacios y los vínculos que los sostienen van más allá de la fractura Norte-Sur y reflejan el crecimiento de los intercambios comerciales entre regiones del mundo hasta ahora marginadas en el comercio mundial.

■ ¿De las globalizaciones desde abajo a las globalizaciones discretas?

La distinción entre dos procesos de globalización se impuso alrededor de los años 2000. Se le debe a Alejandro Portes la difusión de la expresión «globalización desde abajo»¹. Portes consideraba entonces que

en respuesta al proceso de globalización, los individuos crearon comunidades que atraviesan las fronteras nacionales y que, en un sentido muy concreto, no se sitúan realmente «ni aquí ni allá», sino aquí y allá al mismo tiempo. Las actividades económicas que sostienen a estas comunidades se basan precisamente en las diferencias en los beneficios creadas por las fronteras. Al respecto, no funcionan de manera distinta de las multinacionales, salvo por el hecho de que surgen «desde abajo» y sus actividades suelen ser informales.

Programáticos, los análisis de Portes alternan en el mismo periodo con las investigaciones realizadas en torno del Mediterráneo por Alain Tarrius, quien contextualiza la «globalización desde abajo», observando en el seno de las poblaciones magrebíes «verdaderas redes de empresarios nómades... [que dan vida a] una economía subterránea de alcance mundial (...) allí donde el Estado (...) no los espera: en territorios que escapan a este y que no sabe administrar»². Tanto para Portes como para Tarrius, las comunidades transnacionales son portadoras de esta otra globalización:

latinoamericanos, por un lado, magrebíes, por el otro, frente a la región del Norte hacia la cual emigran, EEUU o Europa occidental. A partir de allí, contribuyeron a tejer espacios de circulación densos que combinan una serie de intercambios humanos, materiales, económicos y simbólicos, basados en el control de dos espacios, aquí y allá.

Durante los años 2000, la globalización de las rutas de abastecimiento se fortaleció: en torno del Mediterráneo, investigadores exploraron la ampliación del espacio transnacional hacia el este³, donde Estambul (Turquía) y Dubái (Emiratos Árabes Unidos) crecieron como centros comerciales globalizados. Dubái es particularmente emblemática de ese momento en el cual las rutas del comercio mediterráneo, de Oriente Medio, el este africano y Europa oriental convergen y se entrecruzan.

Estos intercambios ya no se limitan como en el pasado a las áreas construidas durante los periodos coloniales y poscoloniales. El pasaje de los contextos regionales (Caribe y México/

1. A. Portes: «La mondialisation par le bas. L'émergence des communautés transnationales» en *Actes de la recherche en sciences sociales* vol. 129 («Délits d'immigration»), 1999.

2. A. Tarrius: *La mondialisation par le bas: Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Balland, París, 2002.

3. Michel Peraldi (dir.): *Cabas et containers. Activités marchandes informelles et réseaux migrants transfrontaliers*, Maisonneuve & Larose, París, 2001.

EEUU; Magreb/Francia) al de la globalización de los intercambios lleva a cuestionar la evolución de los marcos sociales y espaciales del intercambio en términos nuevos.

■ ¿Qué escalas de lectura?

A medida que las rutas comerciales transnacionales se extienden, los factores de esta globalización se diversifican. A partir de los años 1990, la apertura de mercados mundiales tras la caída de la Unión Soviética, la generalización de las reglas del libre comercio y el creciente peso de la falsificación favorecieron el intercambio a escala global. El 11 de septiembre de 2001 también tuvo un fuerte impacto, al convertir a China y la India en fuentes regulares de abastecimiento para los comerciantes musulmanes. La amplitud de la crisis económica de 2008, el debilitamiento de los mercados en el Norte, el papel de las diásporas comerciales y la creciente prospección de nuevos mercados de consumo incrementaron estos movimientos Sur/Sur. Más recientemente, las revueltas árabes o las estrategias fronterizas en torno de China, Europa o EEUU, que cierran, abren y reorientan rutas a los empresarios inmigrantes, son también factores que influyen en las modalidades de estos intercambios.

La creciente presencia de China en este mapa global de intercambios transnacionales nada tiene de

sorprendente: actores y observadores de la globalización discuten hoy sobre el resurgimiento de las Rutas de la Seda, el crecimiento de «Chináfrica» o incluso el creciente peso de los BRICS (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica) en el seno de la economía mundial. Algunos, como Ben Simpfendorfer, destacan la mutación del contexto geopolítico después del 11 de septiembre para entender cómo un mundo árabe en plena expansión se aparta de Occidente para redescubrir China⁴. Instituciones internacionales como el Banco Mundial ven en la Ruta de la Seda entre el continente africano, China y la India una nueva frontera económica⁵.

En efecto, es una nueva escala de análisis, global, la que se construye. Sin embargo, los Estados siguen siendo importantes actores, que incitan o frenan el desarrollo de los intercambios transnacionales. Así, Gustavo Lins Ribeiro habla de «globalización no hegemónica»⁶. No es que sus actores busquen destruir el capitalismo mundial o instaurar alternativas radicales al orden establecido. Es no hegemónica porque sus actividades desafían en

4. B. Simpfendorfer: *The New Silk Road: How a Rising Arab World is Turning Away from the West and Rediscovering China*, Palgrave Macmillan, s/l, 2009.

5. Harry G. Broadman: *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*, Banco Mundial, Washington, DC, 2007.

6. G. Lins Ribeiro: «Non-Hegemonic Globalizations: Alternative Transnational Processes and Agents» en *Anthropological Theory* vol. 9 N° 3, 2009.

todas partes al *establishment*, ya sea a escala local, nacional, internacional o transnacional. En ese contexto, las lógicas de gobernanza se vuelven más complejas.

■ Redes y rutas

La idea de rutas de intercambios remite a una noción económica hoy clásica: la «cadena global de valor»⁷ que, del abastecimiento de materias primas al consumo, pasando por la producción y la distribución, articula medianamente conexiones en red todas las etapas desde la fabricación hasta la venta final de un producto. Sin embargo, un enfoque semejante no siempre es pertinente cuando se trata de analizar «otras economías mundiales» (*world's other economies*)⁸.

En estos casos, la ruta se vuelve una noción más «flexible», pero que permite también comprender mejor la dimensión reticular de los intercambios en lo que tienen de lábiles, poco visibles, y abre el campo al estudio del seguimiento de los objetos materiales (*thing-following studies*)⁹. Se analiza entonces un tramo de la cadena o bien su conjunto, eligiendo un objeto banal, como las camisetas¹⁰, las ojetas, seguidas desde los lugares de extracción de las materias primas hasta los consumidores¹¹, o los jeans, de los mercados de transacción a los mercados locales¹². «Siguiendo la ruta»¹³, se pueden comprender de manera más precisa las interacciones entre varios

lugares con funciones bien definidas (cultivo, confección, negocio) que permiten a un mercado crearse y perpetuarse a escala mundial¹⁴. Se pueden también deconstruir clisés (el Norte frente al Sur, del productor al consumidor...) y arrojar luz sobre «una compleja cadena de actores involucrados en un enfoque alternativo de las economías del reciclaje».

■ La urbanización subalterna, caldo de cultivo de esas globalizaciones que no se ven

Las investigaciones sobre las «ciudades globales»¹⁵ generaron una mirada occidental sesgada que durante mucho tiempo excluyó a las ciudades del

7. Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz (dirs.): *Commodity Chains and Global Capitalism*, Greenwood Press, Westport, 1994.

8. Gordon Mathews, G. Lins Ribeiro, Carlos Alba Vega (eds.): *Globalization from Below: The World's Other Economy*, Routledge, Nueva York, 2012.

9. Alison Hulme: *On the Commodity Trail: The Journey of a Bargain Store Product from East to West*, Bloomsbury, Londres, 2015.

10. Pietra Rivoli: *The Travels of a T-Shirt in the Global Economy*, John Wiley and Sons, Hoboken, 2005.

11. Caroline Knowles: *Flip-Flop: A Journey Through Globalisation's Backroads*, Pluto, Londres, 2014.

12. O. Pliez: «Des jeans chinois dans les rues du Caire, ou les espaces discrets de la mondialisation» en *Mappemonde* N° 88, 4/2007.

13. A. Choplin y Jérôme Lombard: «Suivre la route'. Mobilités et échanges entre Mali, Mauritanie et Sénégal» en *EchoGéo* N° 14, 2010.

14. Koray Çalışkan: *Market Threads: How Cotton Farmers and Traders Create a Global Commodity*, Princeton University Press, Princeton, 2010.

15. Saskia Sassen: *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, 1991. [Hay edición en español: *La ciudad global*, Eudeba, Buenos Aires, 1999].

Sur de las investigaciones sobre las redes mundiales del intercambio. Ahora bien, lejos de Nueva York, Tokio y París, esta globalización discreta se basa en una serie de ciudades más o menos (des)conocidas. Shanghái, Dubái o Mumbai (Bombay) se convirtieron en lugares ineludibles de esta nueva geografía de los intercambios internacionales, frecuentados por elites, comerciantes e inmigrantes provenientes de los cuatro rincones del planeta y símbolos posmodernos del éxito de algunos países emergentes.

Estas ciudades nos invitan a desoccidentalizar nuestra manera de aprehender el mundo¹⁶. Más allá de este número restringido de grandes metrópolis que llaman actualmente la atención, rara vez se recuerda, en efecto, que la invisible mayoría de los ciudadanos vive en ciudades secundarias¹⁷. Definidas por ONU-Hábitat como espacios urbanos de 100.000 a 500.000 habitantes, estas ciudades tienden de manera creciente a integrar centros comerciales, generalmente creados por las poblaciones.

Yiwu pero también San Pablo¹⁸ constituyen hoy lugares de innovación en términos de urbanismo comercial. Son verdaderos laboratorios donde se imbrican lógicas plurales, a menudo opuestas unas a otras: «por arriba», las de numerosos actores institucionales, públicos y privados, y «por debajo», las de empresarios transnacionales. Esta función de almacén es desde

hace mucho tiempo visible allí donde era casi exclusiva, en ciudades de convergencia como la emblemática Dubái en Emiratos Árabes Unidos, pero también Ciudad del Este en Paraguay o Trípoli entre África del Norte y el Sahel. A 30 kilómetros de Sétif (Argelia), en el cruce de dos rutas, nació en el corazón del complejo de viviendas sociales de El Eulma un «zoco Dubái», mercado mayorista ineludible para muchos minoristas de Argelia, Marruecos y Túnez, pero también para las comunidades argelinas de Europa. El mercado se organiza por tipo de objetos vendidos, que provienen en su mayoría de China. Alrededor, hay edificios en construcción. Otros, recién construidos, permanecen vacíos, como tantas inversiones de dinero y objetos de especulación a largo plazo. En sintonía con las influencias que esta globalización acarrea, nuevas formas arquitectónicas surgen también en las viviendas particulares. Casonas con forma de pagodas chinas aparecieron así en el paisaje urbano y son actualmente símbolo de éxito para estos comerciantes argelinos que «se hicieron la China». Esta función de almacén suele durar solo un tiempo, ya que se construye en un

16. A. Choplin: «De-Westernising Urban Theory» en *Metropolitics* N° 5, 5/12/2012.

17. M. Hilgers: «De-centring Global Urban Studies: Learning from Small Cities in Africa», London School of Economics, 2014.

18. Angelina Peralva y Vera da Silva Telles Peralva (eds.): *Ilegalismos na globalização: migração, trabalho, mercados*, Editora UFRJ, Río de Janeiro, 2015.

contexto favorable para los intercambios que puede ser cuestionado.

Sin embargo, los modelos de mercado allí concebidos se difunden actualmente en todas partes del mundo, tanto en el Norte como en el Sur, siguiendo los pasos de la densificación de los flujos de intercambios. En Europa, se la encuentra cerca de lugares estratégicos: el mercado CIFA (Centro Internacional de Comercio Mayorista Francia-Asia) de Aubervilliers en los suburbios parisinos, que agrupa a más de 250 mayoristas, sobre todo asiáticos, en *prêt-à-porter*, calzado y accesorios es un claro ejemplo de ello. Se puede establecer un paralelo con Prato, en la periferia de la ciudad de Florencia en Italia, o incluso con Fuenlabrada en las afueras de Madrid, que también son ejemplos de esta nueva generación de mercados mayoristas urbanos que ya no están relegados a las economías periféricas. La inauguración de líneas ferroviarias de transporte de mercancías entre ciudades europeas y chinas –Chongqing-Duisburgo (2011), Chengdú-Lodz (2012), Zhengzhóu-Hamburgo (2013), Suzhou-Varsovia

(2014), Yiwu-Madrid (2014) o incluso Wuhan-Vénissieux Saint-Priest (2016)– dan cuenta del crecimiento de estos intercambios multimodales.

Lábiles e inventivas, las globalizaciones discretas permiten ver de qué manera los intercambios se arraigan actualmente en el espacio. Observar estos centros comerciales en el conjunto del planeta se vuelve una verdadera búsqueda del tesoro¹⁹. Estos pueden ser tanto salones de venta privada organizados por particulares como almacenes en mercados rurales, tanto *malls* como centros de exposición de productos de venta al por mayor. Ya sean confidenciales, conocidos por una corporación de comerciantes determinada o situados en los intersticios de las grandes metrópolis, no dejan de ser nodos de redes globales que estructuran el espacio con una intensidad que sorprende por su dimensión y la pluralidad de sus formas. □

19. Peter Mörtenböck y Helge Mooshammer: *Informal Market Worlds Atlas: The Architecture of Economic Pressure*, NAI, Rotterdam, 2015.



TEMA CENTRAL

¡Son los impuestos, estúpido!
Justicia tributaria e igualdad

Equidad y sistema tributario en América Latina

Las profundas desigualdades justifican por sí solas la necesidad de analizar la relación entre política tributaria y equidad, de manera de poder ampliar la intervención pública para mejorar su impacto distributivo. En la última década, la discusión sobre la desigualdad ocupó un lugar de mayor envergadura en el debate público. La utilización de nueva información y metodologías ha permitido contar con nuevas evidencias para avanzar en políticas adecuadas. No obstante, siguen pendientes reformas impositivas que aumenten la recaudación y contribuyan a la redistribución en mayor escala.

JUAN PABLO JIMÉNEZ

■ Introducción

Los elevados niveles de desigualdad distributiva son uno de los rasgos más característicos de la situación económica y social en América Latina, donde un pequeño porcentaje de la población concentra gran parte de la riqueza, mientras un significativo número de habitantes se encuentra por debajo de los niveles de subsistencia. Esto hace particularmente importante la acción del Estado en cuanto a políticas distributivas, mediante el uso tanto de

Juan Pablo Jiménez: es oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Palabras claves: desigualdad, elites económicas, equidad, política fiscal, tributación, América Latina.

Nota: las opiniones aquí vertidas no representan a la Cepal y son de exclusiva responsabilidad del autor. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Ariela Goldschmidt, Lydia Mabel Martínez e Ignacio Ruelas.

instrumentos relacionados con el gasto público como de aquellos vinculados a los sistemas tributarios.

Por el lado de los gastos, se puede afectar la distribución de la renta a partir de programas en los que los beneficiarios no soporten la carga de su financiamiento (o solo financien una parte) y, además, es posible lograr un mayor impacto redistributivo si se aumentan el nivel y la calidad del gasto público social. Sin embargo, en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta con la política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público, sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso: en primer lugar, mediante el nivel de los ingresos fiscales que pueden destinarse al financiamiento del gasto social y, en segundo lugar, a través de los impuestos directos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal no solo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y, en particular, el social), sino que es importante tener en consideración a los segmentos de la población que aportan estos fondos. No obstante, la búsqueda de mayor equidad no es un proceso carente de ambigüedad. Como se verá a lo largo de este texto, equidad es un concepto con múltiples dimensiones, cargadas de connotaciones valorativas.

En este marco, este artículo tiene como objetivo aportar al debate sobre la relación entre sistema tributario, equidad y desigualdad distributiva. En primer lugar, se introducen ciertas consideraciones sobre la importancia y el significado de algunos conceptos como equidad, igualdad y justicia y se dedica una especial atención a su relación con el campo tributario. Luego se presentan las distintas dimensiones que muestra la desigualdad en la región y las limitaciones de las mediciones tradicionales, lo que conduce a la consideración de estrategias alternativas. Finalmente, se analizan las debilidades y potencialidades de los sistemas tributarios de la región para mejorar la equidad y atenuar las desigualdades existentes.

■ Justicia, equidad y política tributaria¹

Aunque existen otros instrumentos de la acción pública que generan repercusiones en términos de equidad, la política fiscal, que afecta los ingresos y

1. Para más detalle sobre la relación entre equidad y política tributaria, v. J.P. Jiménez y Jesús Ruiz Huerta: «Política fiscal y equidad: Una mirada cruzada entre Europa y América Latina», LC/R. 2153, Cepal, Santiago de Chile, 2009.

los gastos públicos, es un elemento clave para incidir en la distribución de los ingresos. Por todo esto, preguntarse sobre los diferentes alcances que tienen estos conceptos resulta apropiado para la comprensión de su relación con las políticas fiscales.

Conviene señalar, en primer lugar, que la equidad debe ser diferenciada de otros términos próximos (como justicia o igualdad) y vincularse a la actuación de los poderes públicos para asegurar a los ciudadanos un trato igualitario y justo. La idea de qué es una sociedad justa ha ido cambiando con el tiempo y, con ella, también se han ido modificando los significados de términos como equidad e igualdad. Tal vez el principal factor diferenciador entre estos conceptos es que, frente al componente normativo de la equidad, la igualdad tiene un significado más descriptivo y sirve para explicar las diferencias que existen entre personas, grupos o territorios.

Conviene recordar que la equidad no se limita solo al ámbito tributario, sino que se proyecta también sobre otros campos de la intervención pública, como la provisión de servicios públicos o las actividades de regulación. No obstante, y de particular importancia para este artículo, el principio de equidad tiene una clara conexión con el sistema tributario y ha sido objeto de especial atención en ese ámbito. El principio de equidad impositiva, a su vez, hunde sus raíces en dos criterios básicos que pretenden justificar la aplicación y el reparto de los impuestos: el *criterio del beneficio* (conectado con las corrientes utilitaristas), que alude a la necesidad de establecer los tributos en función de los beneficios que los individuos obtienen de los poderes públicos y que, en este sentido, guarda una estrecha relación con la vertiente del gasto; y el *criterio de capacidad de pago*, que pone el acento en la capacidad económica de las personas para repartir las cargas impositivas y tiene su fundamento en las teorías del sacrificio igual, que a su vez sirvieron para justificar la aplicación de criterios de progresividad.

El principio de equidad o de justicia tributaria es, sin duda, el que más interés suscita cuando se plantea un proceso de reforma fiscal o se quieren analizar las características de un sistema tributario. De acuerdo con este principio, el sistema impositivo tiene que ser equitativo en la distribución de las cargas fiscales entre los distintos sujetos que forman la colectividad y acomodarse a sus diferentes circunstancias. Trata, pues, de concretar una idea de justicia en el ámbito tributario que se vincula a la función de redistribución de la renta y la riqueza que debe desarrollar el sector público.



Este principio podría formularse mediante la afirmación de que «todas las personas deben contribuir en la misma forma al sostenimiento de las cargas públicas». De aquí se desprenden de manera inmediata los dos criterios en los que se ha acostumbrado a concretar su aplicación: *equidad horizontal* (trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias) y *equidad vertical* (trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas). Conviene recordar, en todo caso, que su puesta en práctica reviste mayores dificultades, en la medida en que se hace preciso llenar de contenido conceptual ideas tales como igualdad o desigualdad de trato o de circunstancias, además de valorar en qué medida se espera que el sistema fiscal contribuya a la consecución de determinados objetivos redistributivos.

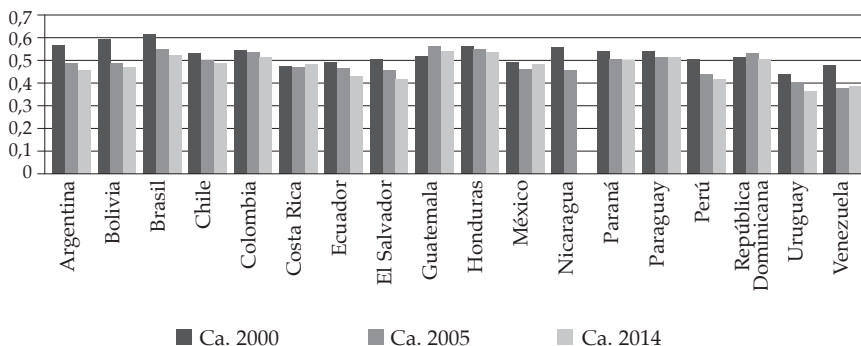
Resulta importante insistir en el criterio de generalidad en el reparto de las cargas impositivas, por las implicaciones que tiene desde la perspectiva del concepto de ciudadanía. Todos los individuos participan en la financiación de los servicios públicos a través del pago de diferentes figuras tributarias, unas más explícitas (impuesto sobre la renta, impuesto sobre bienes inmuebles o predial) y otras más opacas (la imposición indirecta), y es importante que los ciudadanos lo sepan. Solo de ese modo pueden demandar servicios de calidad y una actitud firme de los gobiernos para garantizar la estabilidad social y económica. Cuando las personas pagan importantes cargas públicas y son conscientes de que lo hacen, pueden demandar servicios públicos adecuados y, de ese modo, sentirse integrantes activos de la sociedad en la que viven.

En todo caso, las consideraciones anteriores y el repaso efectuado sobre los diversos criterios de equidad advierten sobre la preocupación por la justicia en las actuaciones públicas y sobre la búsqueda de estándares de igualdad, asumidos socialmente, mediante políticas públicas que dispongan de recursos suficientes y permitan ajustar la distribución de la renta que se produce en el mercado (con carácter previo a la actuación del Estado) en función de las preferencias sociales de los ciudadanos.

■ La desigualdad distributiva en América Latina

Más allá de la evolución reciente, América Latina continúa siendo una de las regiones más desiguales del planeta. La alta concentración del ingreso y

Gráfico 1

América Latina (18 países): evolución de la desigualdad del ingreso medida por el coeficiente de Gini (2000-2014)

Fuente: J.P. Jiménez: «Desigualdade, concentracao de renda e elites económicas na América Latina: o papel da política fiscal» en José Roberto Afonso et al. (eds.): *Tributação e desigualdade*, Fundação Getulio Vargas / IPEA / Letramento, Belo Horizonte, 2017 (sobre la base de Cepal: *Panorama social de América Latina* 2016).

de la riqueza en pocas familias aparece como una marca distintiva², aunque aún son escasos los avances que permiten su análisis riguroso y la comparación con otras regiones.

En términos generales, los estudios distributivos suelen centrarse en la distribución del *ingreso* o del *consumo*. En América Latina, la tradición ha sido el análisis del ingreso, que es la variable usualmente recolectada en las encuestas de hogares de la región³.

Tanto el ingreso como el consumo reflejan flujos de recursos, y eso entraña diversas limitaciones. Es por ello que se sugiere que la *riqueza* es probablemente un mejor indicador del acceso a recursos que tienen los hogares, ya que incluye la consideración de los activos financieros y no financieros que pueden transarse en el mercado. Los estudios señalan que la distribución de

2. Para más detalle sobre la relación entre desigualdad y elites económicas, v. J.P. Jiménez y Andrés Solimano: «Elites económicas, desigualdad y tributación», Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 126, LC/L. 3552, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

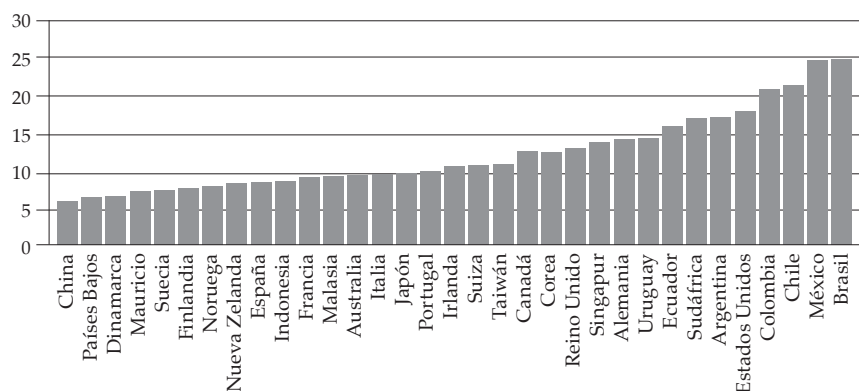
3. Verónica Amarante y J.P. Jiménez: «Desigualdad, concentración y altas rentas en América Latina» en J.P. Jiménez (ed.): *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, 2015.

la riqueza es considerablemente más desigual que la de los ingresos⁴, si bien estas estadísticas son casi inexistentes para América Latina. Avanzar hacia la recolección de información sobre riqueza en la región es, por tanto, una agenda pendiente, que puede contribuir en gran medida a la discusión sobre la factibilidad y los márgenes para implementar políticas tributarias con mayor grado de progresividad, incluyendo la consideración de la imposición al capital y a las herencias.

Una alternativa que ha ganado importancia en los últimos años es la incorporación en el análisis de otras fuentes de datos, especialmente de los datos sobre ingresos y riqueza provenientes de los registros fiscales de las administraciones tributarias. Esa información permite recalcular los indicadores de

Gráfico 2

Participación en el ingreso total del 1% más rico de la población, 2010



Fuente: elaboración del autor sobre la base de The World Top Incomes Database. Para Chile, los datos fueron tomados de Tasha Fairfield y Michael Jorrat: «Top Income Shares, Business Profits and Effective Tax Rates in Contemporary Chile», documento de trabajo N° 17, ICTD, 2014; para Ecuador, Darío Rossignolo, Nicolás Oliva y Néstor Villacreses: «Cálculo de la concentración de los altos ingresos sobre la base de datos impositivos. Un análisis para Ecuador», Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 184, Cepal, Santiago de Chile, 2016; para México, Raymundo M. Campos-Vázquez, Emmanuel Chávez y Gerardo Esquivel: «Estimating Top Income Shares without Tax Return Data: Mexico since the 1990s», documento de trabajo N° IV, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 2016; y para Brasil, Pedro Ferreira de Souza, Marcelo Medeiros y Fabio A. Castro: «Top Incomes in Brazil: Preliminary Results» en *Economics Bulletin* vol. 35 N° 2, 2015.

4. James B. Davies y Anthony F. Shorrocks: «The Distribution of Wealth» en Anthony B. Atkinson and François Bourguignon (eds.): *Handbook of Income Distribution* vol. 1, Elsevier, Filadelfia, 2000; J.B. Davies et al.: «The World Distribution of Household Wealth», documento para la discusión N° 3, UNU-WIDER, Helsinki, 2008.

desigualdad incorporando la información faltante sobre los altos ingresos, y evita así los problemas para capturar adecuadamente los ingresos de la parte alta de la distribución con que cuentan las encuestas de hogares.

■ El sistema tributario en América Latina y su débil impacto distributivo

Históricamente, los sistemas tributarios de América Latina han jugado un papel redistributivo modesto o incluso han sido globalmente regresivos, ya sea por el diseño tributario sesgado a las rentas del trabajo, la elevada evasión, los beneficios impositivos o la mayor capacidad para eludir obligaciones tributarias, o porque los individuos más ricos no han sido gravados de acuerdo con su nivel de ingresos o riqueza. Adicionalmente, los sistemas tributarios descansan fuertemente en el componente indirecto de imposición al consumo, que suele tener un impacto distributivo regresivo.

En un estudio reciente⁵ realizado para 17 países de América Latina, se observa que en la región el coeficiente de Gini apenas cae tres puntos porcentuales luego de impuestos directos y transferencias públicas monetarias (v. cuadro 1), a diferencia de lo que sucede en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde este indicador disminuye en 17 puntos después de la acción fiscal directa. En promedio, 63% de esta reducción en la región proviene de las transferencias públicas en efectivo y el resto, del impuesto a la renta, lo que refleja, por el lado de los ingresos fiscales, la necesidad de fortalecer el impuesto sobre la renta personal aprovechando sus ventajas relativas en materia de eficiencia y equidad distributiva.

Una revisión de los estudios disponibles sobre incidencia distributiva de los impuestos da cuenta de que los impuestos más progresivos resultan ser los directos, entre los que se destacan en primer lugar el impuesto a la renta personal y, en menor medida, el impuesto a la renta de las sociedades, seguidos por los impuestos a los bienes personales y al patrimonio. Los más regresivos resultan ser las contribuciones a la seguridad social, los gravámenes sobre los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, el impuesto al valor agregado (IVA) y los ingresos brutos provinciales⁶. Es por esto que

5. Michael Hanni, Ricardo Martner y Andrea Podestá: «El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina» en *Revista de la Cepal* N° 116, 8/2015.

6. Juan Carlos Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá: «Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe» en J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá (comps.): *Evasión y equidad en América Latina*, Documento de Proyecto N° 309, LC/w. 309, Santiago de Chile, Cepal / GTZ, 2010.

se afirma que la preeminencia de los impuestos indirectos al consumo y la debilidad del impuesto a la renta personal son los principales determinantes del bajo impacto redistributivo del sistema y, en algunos casos, de la regresividad de la incidencia global.

En un estudio⁷ sugerimos tres factores que han limitado el desempeño e impacto del impuesto a la renta personal en la región: la *evolución de las alícuotas legales*, que llevó a una reducción del promedio de las tasas marginales máximas aplicadas; la *estrecha base imponible* como consecuencia de un gran número de exenciones, deducciones permitidas, regímenes simplificados y niveles de mínimos no imposables que dejan fuera del gravamen a una cantidad importante de contribuyentes e ingresos; y los *altos niveles de incumplimiento* (evasión y morosidad) que se observan en casi todos los países.

Las alícuotas marginales máximas del impuesto sobre la renta de las personas físicas fueron descendiendo en América Latina a partir de tasas promedio de 50,9% en la década de 1980 hasta ubicarse en torno de 26,6% para 2016. Esta reducción paulatina llevó a que las alícuotas máximas de algunos países latinoamericanos se encuentren por debajo de los niveles internacionales. En contraste, se ha observado un incremento en las tasas marginales mínimas. De esta forma se observa una reducción de la brecha promedio entre las tasas marginales máximas y mínimas, lo que impacta en el grado de progresividad y efecto redistributivo del tributo.

Los bajos niveles de recaudación y la *estrecha base imponible* del impuesto sobre la renta de las personas físicas se relacionan con el generoso tratamiento en materia de deducciones personales y ganancias no imposables establecido en la legislación impositiva y con los numerosos regímenes de exención o gastos tributarios, así como con la proliferación y permanencia de regímenes tributarios simplificados –monotributo, simples, sistema de tributación del microemprendedor individual (SIMEI), régimen tributario simplificado (RTS)–, que si bien nacieron como «puentes» de entrada a la formalidad, se han consolidado de manera permanente en los sistemas tributarios.

Debe notarse que una limitación importante del impuesto sobre la renta personal en América Latina es que se recauda fundamentalmente sobre los asalariados, es decir, recae sobre los trabajadores formales en relación de

7. J.P. Jiménez y A. Podestá: «Los impuestos sobre la renta de las personas físicas en América Latina» en Instituto de Estudios Fiscales (IEF): *Los sistemas tributarios en América Latina*, IEF, Madrid, 2016.

Cuadro 1

América Latina
Tasas marginales máximas y mínimas del impuesto sobre la renta
de personas físicas por países, 1985-2016 (en porcentaje)

	1985 o 1986		1992		2000		2008		2016	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
Argentina	16,5	45	15	30	9	35	9	35	9	35
Bolivia	n/a	30	10	10	13	13	13	13	13	13
Brasil	0	60	10	25	15	27,5	15	27,5	7,5	27,5
Chile	0	57	5	50	5	45	5	40	4	40
Colombia	n/a	49	5	30	10	35	19	33	19	33
Costa Rica	5	50	10	25	10	25	10	15	10	15
Ecuador	19	40	10	25	5	15	5	35	5	35
El Salvador	3	60	10	30	10	30	10	30	10	30
Guatemala	11	48	4	34	15	25	15	31	5	7
Honduras	3	40	12	40	10	25	10	25	15	25
México	3	55	3	35	3	40	1,92	28	1,92	35
Nicaragua	15	50	8	35,5	10	30	10	30	15	30
Panamá	13	56	3,5	56	2	30	16,5	27	15	25
Paraguay	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	8	10
Perú	2	56	6	37	15	30	15	30	8	30
R. Dominicana	2	73	3	70	15	25	15	25	15	25
Uruguay	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	10	25	10	30
Venezuela	12	45	10	30	6	34	6	34	6	34
América Latina (18)	7,5	50,9	7,8	35,2	9,6	29,0	10,9	28,4	9,8	26,6

Fuente: J.C. Jiménez y A. Podestá: ob. cit.

dependencia, a los que se les retiene en su fuente de ingreso. Esta estructura desbalanceada afecta la equidad horizontal del impuesto, ya que la mayor parte es soportada por este tipo de trabajadores, mientras que los trabajadores independientes tienen mayores posibilidades de evasión y elusión y las rentas de capital se benefician de un tratamiento preferencial, ya sea porque generalmente tributan a una tasa menor o porque simplemente no se encuentran gravadas.

Además, la proliferación de regímenes simplificados, que implican una carga tributaria menor, puede significar una erosión adicional a la base imponible

de este tributo, en la medida en que esos regímenes no estén debidamente coordinados⁸. Las maniobras de elusión y arbitraje de los contribuyentes entre los dos regímenes, si bien pueden no ser importantes en términos de recursos, atentan contra la equidad horizontal del sistema, en tanto signifiquen un tratamiento discriminatorio entre contribuyentes de similar capacidad contributiva.

Respecto a los mínimos no imponibles, una comparación entre distintas regiones del mundo indica que mientras en los países de América Latina el ingreso mínimo exento equivale, en promedio, a 1,4 veces el PIB per cápita, en los países de Europa occidental el gravamen se tributa, en promedio, a partir de un tercio del PIB per cápita, y en Estados Unidos, desde un nivel de 0,2 veces ese indicador. En cierta forma, esta diferencia en el ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto en las distintas regiones se encuentra justificada por la diferencia en los niveles de ingresos per cápita y por la necesidad de dejar fuera del gravamen el nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar.

Resulta más difícil justificar el monto desde el cual comienza a aplicarse la tasa marginal máxima ya que, mientras en los países desarrollados esta se establece a partir de tres o cuatro veces el PIB per cápita, en los países latinoamericanos esa alícuota recién tiene efecto desde ingresos superiores a 7,3 veces el ingreso per cápita, con tasas significativamente más bajas que en los países desarrollados.

Por último, otro factor limitante de la capacidad de recaudación del impuesto sobre la renta es el *bajo nivel de cumplimiento* y las *altas tasas de evasión*. Las estimaciones de las tasas de evasión en el impuesto sobre la renta y, en especial, en el que recae sobre las personas físicas son escasas en la región⁹. Los estudios disponibles muestran que los niveles de evasión en América Latina son altos en comparación con los de los países de la Unión Europea y mayores en los impuestos sobre la renta que en los impuestos al valor agregado (con una tasa promedio de incumplimiento de 51% versus 27%, respectivamente). Los altos niveles de incumplimiento reducen los recursos disponibles para que el Estado cumpla tanto con sus funciones de estabilización y provisión de bienes y servicios públicos como con su rol redistributivo. Además, la evasión y elusión fiscal atentan contra la capacidad redistributiva del impuesto sobre la

8. J.C. Gómez Sabaini y Dalmiro Morán: «Monotributo: simplicidad o complicidad?» en *Alquimias Económicas*, 11/8/2015.

9. J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá: ob. cit.

Cuadro 2

América Latina y otras regiones: ingresos gravables y alícuotas legales del impuesto a la renta personal, ca. 2016 (en número de veces del PIB per cápita y en porcentaje)

	Ingreso gravable IRPN [*]		Alícuota (en %)	
	Mínimo	Máximo	Mínima	Máxima
América Latina (18)	1,40	7,34	9,8	26,6
Caribe (11)	1,37	4,30	17,7	31,1
Este de Asia y Pacífico (29)	1,06	11,17	9,1	28,2
Europa oriental y Asia central (31)	0,94	3,67	13,7	19,2
Oriente Medio y norte de África (15)	0,77	6,27	9,4	26,6
Asia del sur (7)	2,27	27,44	5,6	25,7
África subsahariana (47)	2,17	12,89	10,4	35,0
Europa occidental (20)	0,31	3,98	14,6	40,9
EEUU y Canadá (2)	0,60	5,56	12,50	32,00

Fuente: J.P. Jiménez y A. Podestá: ob. cit., sobre la base de legislación oficial, CIAT y Cepal para los países de América Latina, y datos de USAID CollectingTaxes 2012-2013 para las demás regiones.

* Corresponde a los niveles de ingreso a partir de los cuales comienzan a aplicarse las alícuotas mínima y máxima del IRPN respectivamente, expresados como múltiplos del PIB per cápita de cada país o región (promedio).

renta, en la medida en que se afecta tanto la equidad horizontal como vertical de los sistemas tributarios.

Con respecto al impacto resultante del impuesto a la renta personal en la región, en el *Panorama fiscal* de la Cepal¹⁰ se evalúan la progresividad y el efecto distributivo del impuesto a la renta de las personas físicas a través de las tasas medias que paga cada decil. Allí se observa que un gran desafío de la región es la baja carga tributaria de los contribuyentes más ricos, ya que la tasa media efectiva del décimo decil solo alcanzó el 4,8% en 2014 para el promedio de la región, lo que contrasta con el promedio de 21,3% de los países de la UE. Si bien las tasas legales máximas del impuesto a la renta personal se sitúan entre 25% y 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas.

En los últimos años se han registrado algunos progresos en cuanto a la ampliación de la base tributaria del impuesto a la renta personal. En el caso de

10. Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, ONU, Santiago de Chile, 2017.

Uruguay, se adaptó el modelo dual aplicado en los países nórdicos: a partir de 2007 se volvió a aplicar el impuesto a la renta que había sido derogado varias décadas atrás, que grava por separado las rentas del trabajo, con tasas progresivas de 10% a 25%, y las rentas del capital, con una tasa proporcional de 12%, excepto los dividendos, que tributan a una tasa de 7%. La sola reintroducción del impuesto a la renta personal significó una considerable mejora en términos de recaudación y de incidencia distributiva del sistema tributario¹¹. En 2014, el gobierno de Chile promulgó una amplia reforma para mejorar el impacto distributivo del sistema tributario y aumentar la eficacia de la recaudación. En general, la reforma incluyó: a) modificaciones de la tributación sobre la renta de las empresas y personas; b) nuevos beneficios tributarios sobre el ahorro y la inversión que reemplazaron los existentes; c) aumento de las tasas de impuestos específicos sobre el consumo de tabaco, bebidas alcohólicas y bebidas azucaradas; d) cambios en la imposición del mercado inmobiliario; e) aumento de las tasas de los impuestos a los timbres y estampillas; f) adopción de impuestos verdes, y g) medidas contra la evasión y la elusión. En un documento del Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda de Chile¹² se evalúan los impactos distributivos de los cambios en la tributación sobre la renta y del aumento de los impuestos específicos. Se concluye que la reforma tributaria favorece una mayor equidad en la distribución del ingreso y también la neutralidad en la tributación sobre las rentas del trabajo y del capital.

Por el lado de los impuestos sobre el patrimonio, estos han sido históricamente de reducida importancia en los países de América Latina, a punto tal de haber estado prácticamente ausentes en los debates sobre herramientas fiscales disponibles para mejorar el impacto distributivo de los sistemas tributarios de la región. Este tipo de tributación abarca una amplia gama de instrumentos. Además de los impuestos recurrentes sobre la propiedad y/o posesión de bienes inmuebles, en América Latina también se utilizan el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles entre vivos (donaciones) y el impuesto a la propiedad de los vehículos automotores, mientras que algunos países han establecido un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto. Un caso particular está constituido por los impuestos aplicados sobre movimientos y transacciones financieras y de capital.

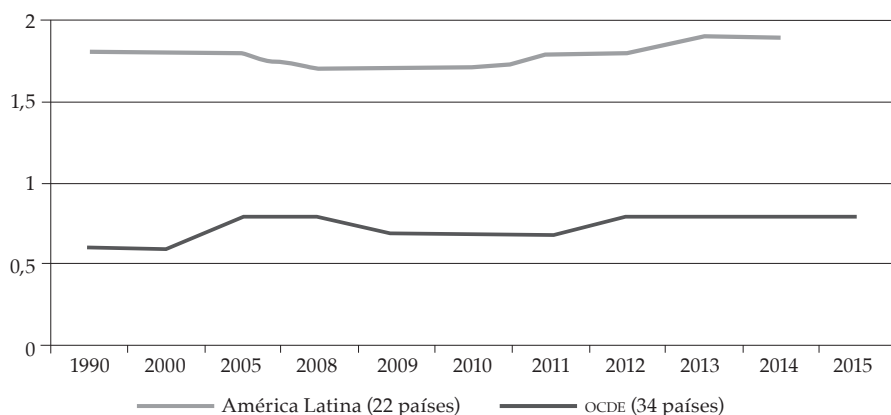
11. V. Amarante, Rodrigo Arim y Gonzalo Salas: «Impacto distributivo de la reforma impositiva en Uruguay», informe preparado para Banco Mundial: *Uruguay: Análisis de la pobreza e impacto de la reforma tributaria*, Banco Mundial, 2007.

12. Banco Mundial y Ministerio de Hacienda de Chile: «Chile: efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014», Banco Mundial, 2015.

En el siguiente gráfico se presentan los datos de recaudación tributaria asociada a estos gravámenes para 2014, donde puede observarse que la recaudación promedio obtenida por 15 países de América Latina resulta igual a 0,8% del PIB, lo cual es casi la mitad del promedio mostrado por la OCDE (1,9% del PIB).

Gráfico 3

América Latina y OCDE: evolución de la recaudación de los impuestos sobre la propiedad, 2015 (en porcentajes del PIB)*



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de OCDE et al.: *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, OCDE, París, 2017.

* Dentro de este epígrafe, la OCDE también incluye los impuestos sobre timbres y operaciones de divisas.

En los países de la región, el impuesto sobre la propiedad inmueble es el instrumento más utilizado como fuente de recursos fiscales en los gobiernos subnacionales, si bien resulta heterogénea la forma de asignación de bases y alícuotas entre los distintos niveles de gobierno.

La recaudación proveniente de estos tributos es relativamente baja y esto se explica por una combinación de factores que limitan su correcto funcionamiento. Entre ellos se destacan la débil capacidad operativa de las administraciones tributarias de los gobiernos subnacionales, los bajos ratios de cobertura en el registro de catastro, los elevados niveles de morosidad y una considerable subvaluación de las propiedades¹³.

13. Cristian Sepúlveda y Jorge Martínez-Vázquez han explorado los principales determinantes del pobre rendimiento de estos impuestos en los países de América Latina. C. Sepúlveda y J. Martínez-Vázquez: «Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America», documento de trabajo N° 11-09, International Studies Program, Georgia State University, 2011.

Un segundo impuesto patrimonial con potencial relevancia a la hora de gravar las altas rentas –y con menor difusión en la región que el anterior– es el que recae sobre las transmisiones de bienes a título gratuito, ya sea *inter vivos* (donaciones) o *mortis causa* (sucesiones, herencias y legados). En la práctica, el impuesto comprende la idea de gravar el patrimonio neto transmitido. A su vez, las alícuotas aplicadas suelen ser progresivas y, en algunos casos, selectivas de acuerdo con el hecho imponible (por ejemplo, en República Dominicana o Uruguay)¹⁴. Sin desconocer los problemas que este tipo de tributo tiene en su implementación, llama profundamente la atención su casi inexistencia en la región, teniendo en cuenta que la transmisión intergeneracional de riqueza es considerada una de las principales causas de desigualdad personal¹⁵.

■ Comentarios finales

Las profundas desigualdades que caracterizan a los países de la región constituyen un argumento de gran entidad para analizar la relación entre política tributaria y equidad, de manera de poder mejorar la intervención pública para aumentar su impacto distributivo. Determinar el significado de la equidad tributaria y evaluar las distintas dimensiones que la componen no resulta una cuestión sencilla. Son muchos los términos próximos que se utilizan en el debate público y con frecuencia se emplean de manera confusa y con escasa precisión.

En la última década, la discusión sobre la equidad y la desigualdad ocupó un lugar inusual en el debate público. La utilización de nueva información y metodologías ha posibilitado recoger nuevas evidencias y visualizar mejor la magnitud del problema, sus múltiples dimensiones y las limitaciones con que se estaba analizando previamente. Profundizar el análisis de la desigualdad con nuevos estudios que mejoren la información existente incorporando nuevas herramientas de análisis, como ajustes por subdeclaración de ingresos o datos de declaraciones juradas de impuestos, es una agenda de investigación de relevancia para la región.

Esto resulta de gran importancia puesto que da pautas sobre qué reformas fiscales y tributarias están aún pendientes en la región para aumentar la

14. Para más detalle sobre este tipo de impuestos y su aplicación en América Latina, v. J.C. Gómez Sabaini y D. Morán: ob. cit.

15. Fondo Monetario Internacional: «Fiscal Policy and Income Inequality», FMI, Washington, DC, 1/2014.

recaudación y el alcance efectivo de los impuestos sobre los individuos de más altos ingresos, lo cual mejoraría el impacto distributivo de los sistemas tributarios. Es necesario que se continúe debatiendo respecto a la estructura y composición de aquellas medidas tributarias que pueden ser consideradas como una asignatura pendiente en esta materia y que básicamente hacen referencia a la estructura de la imposición a la renta, a los patrimonios personales y a los gravámenes sobre herencias, donaciones y sucesiones.

La alta concentración de la riqueza y el ingreso en América Latina requiere de un tratamiento cuidadoso del sistema tributario y de las reformas por implementar, en el que se promueva un aprovechamiento integral de su acción redistributiva. En este esquema, debe fortalecerse el impuesto a la renta personal y potenciar así sus efectos recaudatorios y distributivos, promoviendo un tributo general y de base amplia que considere todas las rentas del contribuyente en su base gravable y coordine su accionar con los distintos regímenes simplificados. Esta mirada integral permitiría reforzar el impacto sobre la equidad, ya sea en relación con el principio de la capacidad de pago (equidad vertical) o con un tratamiento impositivo igualitario para aquellos que tengan ingresos equivalentes (equidad horizontal), aunque sean de diferente fuente (salario o capital) o diferente modalidad contractual (asalariado o autónomo).

Finalmente, es importante notar que la alta desigualdad no se corregirá solo con mayor tributación. Para este propósito sería necesario abordar una diversidad de factores que contribuyen a la generación y reproducción de la desigualdad, como la concentración del mercado, la imposición de barreras a la competencia, la protección estatal de los grandes conglomerados financieros y el debilitamiento de los sindicatos y la sociedad civil, y desarrollar reformas que compensen el enorme poder político y económico del que gozan en la actualidad las elites económicas. 

Sin impuestos no hay igualdad

(Aunque a veces el progresismo lo olvide)

CLAUDIO LOZANO

El diagnóstico es conocido: América Latina es la región más desigual del planeta. Una reforma impositiva podría ayudar a corregir esa desigualdad. El diseño que esta debería seguir para avanzar en un modelo de desarrollo igualitario y sostenible también es conocido: es necesario gravar la riqueza, los altos ingresos, las rentas extraordinarias, el consumo superior, las transacciones financieras y de capital y las emisiones de carbono. No obstante, los gobiernos progresistas no han emprendido seriamente esta tarea y hoy, en medio del acceso al poder de gobiernos de centroderecha, ello resulta más difícil aún, aunque imprescindible.

■ A modo de introducción

Esta reflexión sobre la problemática impositiva en América Latina está escrita desde Argentina y en un momento muy particular del país. Por primera vez en su historia, gobierna con consenso electoral una fuerza política que de manera manifiesta suscribe el ideario convencional de la derecha. Desde ese posicionamiento ideológico que interpreta el Estado (la cosa pública) como una carga y que entiende la iniciativa privada e individual como motor del progreso, el gobierno de un Mauricio Macri triunfante electoralmente propone resolver los problemas económicos sobre la base de la reducción de la

Claudio Lozano: es economista, ex-diputado y coordinador del Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. Es el presidente del Partido Unidad Popular.

Palabras claves: desigualdad, progresismo, reforma impositiva, América Latina.

carga impositiva. Sería el peso de los impuestos lo que estaría ahogando la actividad privada y debilitando por lo tanto la inversión, el crecimiento y el desarrollo del país. Pero los datos no lo acompañan.

En Argentina la presión tributaria es similar o inferior a la vigente en los países desarrollados y, en todo caso, la discusión se plantea a la hora de evaluar cómo se reparte esa carga. Claramente, y al igual que en el resto de América Latina, priman la desigualdad y la falta de justicia en materia tributaria. El gobierno de Macri se propone entonces eliminar impuestos (fundamentalmente, los que pesan sobre la actividad empresarial) y, de hecho, en su primer año de gobierno ya encaró la tarea de quitarles carga tributaria a las actividades de exportación asociadas a recursos naturales (soja y minería) e incluso redujo las alícuotas correspondientes al impuesto a los bienes personales (un símil del impuesto al patrimonio o a la riqueza de las personas). Nadie puede asombrarse del rumbo que ha tomado el nuevo gobierno argentino. Es coherente con sus postulados ideológicos y consistente con los intereses que representa y defiende. Es conveniente en este punto recordar que prácticamente siete de cada diez integrantes del gabinete nacional son representantes de cámaras empresariales o ex-CEO, autoridades o gerentes de empresas y bancos mayormente transnacionales. Lo que sí llama más la atención es que el sistema impositivo argentino no haya tenido en los años anteriores reformas importantes en pos de mayores niveles de equidad. La gestión del justicialismo kirchnerista, que enarboló banderas de justicia e inclusión social, no alteró prácticamente en nada la estructura general e injusta que caracteriza al sistema tributario argentino. Solo aminoró su regresividad a partir del uso del sistema de retenciones a las actividades de exportación ligadas a los recursos naturales. Estrategia esta que, más allá de sus imperfecciones, permitió al Estado participar en alguna medida en el auge de los precios internacionales de las materias primas vigente entre 2003 y 2008. Fuera de esto, nada ocurrió en materia impositiva con la gestión de un gobierno que se decía progresista. Las novedades se dieron en el terreno de las políticas sociales (como la Asignación Universal por Hijo), pero no en el terreno impositivo.

■ La región y la historia

Al levantar la mirada y observar el conjunto de la región podemos constatar que lo ocurrido en Argentina es similar a lo que se da en el resto de América Latina. Pese a que la década pasada muchos de los gobiernos estuvieron en manos de fuerzas que cuestionaban el neoliberalismo (es más, en algunos casos esto aún continúa), la herramienta de la reforma impositiva (más allá

de matices según los países) no parece haber formado parte de la agenda de políticas que impulsó el progresismo latinoamericano. Esto asombra, dada la alta concentración de la riqueza y del ingreso que existe en nuestros países y que define a la región como la más desigual del planeta. América Latina sigue exhibiendo sociedades que detentan privilegios y conculcan derechos, y en este marco cualquier apuesta sería a un modelo de desarrollo que privilegie la igualdad y la sostenibilidad ambiental tiene en la reforma impositiva una herramienta poderosa e indispensable. Si se trata de movilizar los recursos nacionales para financiar el desarrollo, la necesidad de reformar las estructuras tributarias es un camino necesario para ampliar el espacio de maniobra de los Estados, mejorar la distribución de los ingresos y fortalecer el crecimiento económico.

Viene hablándose de este tema desde comienzos de los años 60. Ya en aquel momento se recomendaba reformar, simplificar y actualizar el sistema de tributación y, sobre todo, fortalecer los denominados impuestos directos (los que no gravan consumo sino capacidad contributiva). En este sentido, se sugería la generalización de los impuestos sobre los ingresos de las personas (lo que en algunos países se denomina impuesto a las ganancias), en línea con las prácticas de los países desarrollados. Se planteaba también la necesidad de escalonar y aumentar las alícuotas con el objeto de mejorar la equidad.

Lo expuesto se inscribía en una matriz conceptual que sostenía que la tributación era un instrumento de política económica que no solo servía para financiar bienes o servicios públicos, sino también para corregir la desigualdad de ingresos y riqueza vigente en nuestro continente. Sin embargo, todas estas recomendaciones tuvieron escaso impacto. Ya en los años 90, en el marco del Consenso de Washington, la discusión tributaria a escala regional cambió de eje. La cuestión de corregir la desigualdad pasó a mejor vida en el marco del recetario neoliberal, y el eje fue el impuesto al valor agregado (IVA), que se introdujo en varios países de la región y se transformó en el principal generador de recursos tributarios. En ese marco, similar al que hoy en términos ideológicos expresa Macri en Argentina o Michel Temer en Brasil, los sistemas impositivos se simplificaron, los impuestos al comercio exterior se redujeron a su mínima expresión, se desgravaron actividades de exportación asociadas a la explotación rentística de recursos naturales y bajaron los impuestos a las importaciones, y se puso especial énfasis en mejorar los procedimientos de administración tributaria para incrementar el monto efectivo de los ingresos recaudados.

En el contexto de la oleada neoliberal aperturista, desreguladora y privatista, la política tributaria puso el énfasis en las capacidades técnicas de los organismos de recaudación, y desplazó y desalentó el vínculo entre la estructura tributaria y la equidad. Desde los primeros años del nuevo siglo, ya en el marco de los denominados gobiernos progresistas, resurgió la cuestión de asociar impuestos a la necesidad de reducir la desigualdad.

Es evidente, desde un punto de vista conceptual, que los impuestos que gravan la riqueza y los altos ingresos, además de favorecer la redistribución del ingreso, resultan mucho más predecibles (estables) que aquellos tributos asociados al ciclo económico (impuestos que gravan el consumo y que declinan en contextos recesivos) o a los precios internacionales (impuestos sobre la exportación de recursos naturales). Sin embargo, pese a la conveniencia de aplicar impuestos progresivos, poco se avanzó. Si bien al discutir la cuestión tributaria suele haber consensos a la hora de reconocer la baja capacidad recaudatoria de los Estados latinoamericanos, de reducir la evasión o evitar impuestos de carácter distorsivo, estos consensos académicos desaparecen o se reducen (y las objeciones crecen) cuando se trata de hablar de estos instrumentos en relación con la distribución de los ingresos y la riqueza. Es indudable que por detrás de lo expuesto está la desigual distribución del poder social en nuestras sociedades. Y este hecho actúa como un veto cuando se trata de avanzar con reformas que no debieran siquiera tener discusión. Es por eso que, pese a que han pasado más de 50 años desde que comenzó a hablarse de la necesidad de reformas impositivas profundas, la injusticia en el reparto de la carga tributaria sigue siendo una cuestión pendiente en América Latina.

En el contexto de la oleada neoliberal, la política tributaria puso el énfasis en las capacidades técnicas de los organismos de recaudación ■

■ La situación y sus razones

Lo expuesto hasta aquí se traduce en varias cuestiones. En primer lugar, el cuadro de la página siguiente muestra que el porcentaje de recaudación sobre el PIB en Argentina (12,55%) y en América Latina (13,52%) está por debajo del de la Unión Europea (20,27%), el de la zona euro (18,96%) y de la casi totalidad de las comparaciones posibles.

El bajo porcentaje de recaudación en relación con el producto está asociado a la escasa performance de aquellos tributos que gravan la riqueza (los

Cuadro

**Presión tributaria: recaudación impositiva en relación
con el PIB (en %)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Argentina					12,55	
Europa Central y del Báltico	16,31	16,35	16,26	16,34	16,56	
Europa y Asia central (excluido altos ingresos)	16,18	15,90	15,56	15,37	14,10	
Europa y Asia central	19,03	19,24	19,38	19,37	19,23	
Unión Europea	19,58	19,92	20,16	20,23	20,27	
Países menos desarrollados: clasificación de la ONU	13,31					
Países de ingreso bajo	12,33					
Países de ingreso mediano y bajo	13,00	12,59	12,42	12,33		
Miembros de la OCDE	14,50	14,76	15,19	15,48	15,63	
América Latina y el Caribe					13,52	
Zona euro	17,98	18,55	18,88	18,95	18,96	
Australia	20,42	21,31	22,15	22,11	22,10	
Austria	25,55	26,05	26,53	26,64	27,15	
Bélgica	24,71	25,71	26,21	26,20	24,63	
Brasil	14,22	13,65	13,44	12,76	12,81	
Chile	18,86	18,99	17,39	16,94	17,54	
Finlandia	20,13	20,26	20,74	20,77	20,69	
Francia	21,82	22,57	23,25	23,17	23,23	
Reino Unido	26,07	25,35	25,31	24,99	25,35	
Italia	22,30	23,63	23,73	23,54	23,65	
América del Norte	9,79	9,99	10,67	11,09	11,47	11,32
Uruguay	19,10	18,82	19,04	18,57	18,51	
EEUU	9,59	9,82	10,58	11,02	11,42	11,27

Nota: la recaudación impositiva refiere a las transferencias obligatorias al gobierno central con fines públicos. Se excluyen ciertas transferencias obligatorias como las multas, las sanciones y la mayoría de las contribuciones al seguro social. Los reembolsos y correcciones de ingresos tributarios recaudados por error se consideran ingreso negativo.

Fuente: elaboración del autor sobre la base de Banco Mundial: «Recaudación impositiva (porcentaje del PIB)», <<https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?view=chart>>.

patrimonios) y los ingresos. Al detenernos a considerar el impuesto a los ingresos, a las rentas o a las ganancias, podemos observar el siguiente problema. La recaudación sobre los ingresos personales es baja tanto en relación con las personas jurídicas (empresas) como en relación con las economías desarrolladas. Este desequilibrio se explica porque la mayor parte de lo que se recauda proviene de los trabajadores asalariados, a quienes se les retiene el impuesto al momento de cobrar su salario. Mientras tanto, los trabajadores independientes presentan altos niveles de evasión, y los ingresos y rentas provenientes del capital se benefician con múltiples tratamientos preferenciales que implican abonar una tasa menor o simplemente la eximición completa del impuesto.

Son centralmente tres los factores que limitan la recaudación del impuesto a los ingresos de las personas. En primer lugar, se observa una permanente reducción de las tasas máximas (el porcentaje que pagan los que se ubican en los mayores ingresos) que se aplican en la región: desde 50,9% en la década de 1980 a 35,2% a comienzos de los años 90 y a 26,6% como promedio regional en 2016. Entretanto, la tasa máxima promedio que se aplica en 18 economías de la eurozona en 2014 asciende a 45%, y a 39,4% si se considera el promedio de los 28 países de la UE.

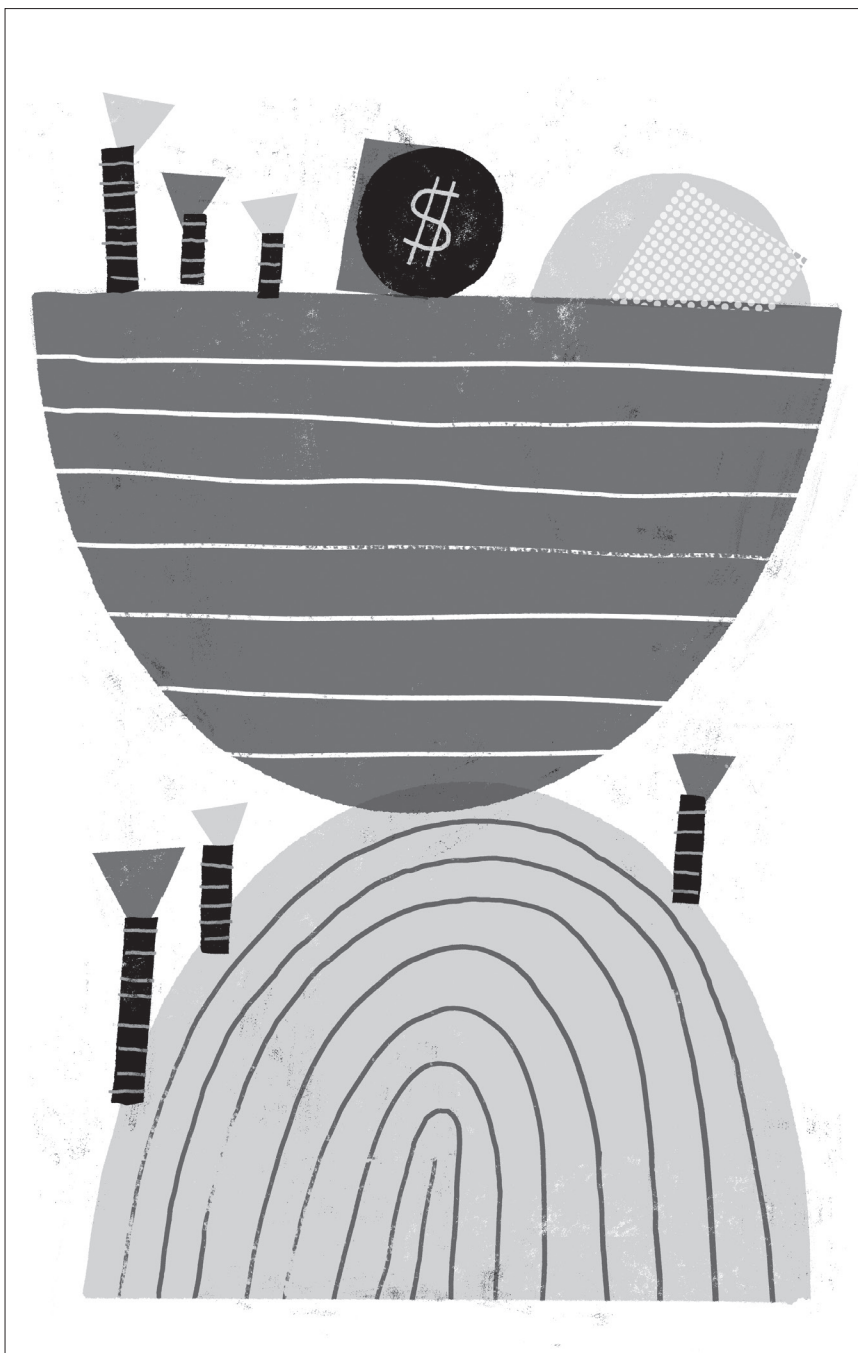
Merece destacarse además que en varios países europeos (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Países Bajos, Portugal y Suecia) estas tasas son iguales o superiores a 50%. En segundo lugar, a diferencia de lo que ocurre en los países más desarrollados, en América Latina se observa un gran número de exenciones, deducciones y desgravaciones de todo tipo que achican la base y los sujetos sobre los que se aplica el tributo. Por último, la existencia de tratamientos diferenciales en beneficio del capital complica la tarea de control y facilita los mecanismos de elusión (evasión legal) y de evasión. En este último aspecto, los niveles de evasión en la región son muy altos respecto a los países más desarrollados y mucho mayores en los impuestos a las rentas y los ingresos que en el IVA. En suma, lo que efectivamente se termina cobrando es muy poco y sin el impacto redistributivo que el impuesto podría tener.

Al analizar lo que ocurre con el impuesto a los ingresos en América Latina, se observan dos graves problemas. En primer lugar, el grueso de la recaudación procede de las empresas y no de las personas, un sesgo que tiende a penalizar la inversión y la actividad productiva (es el caso cuando se gravan las utilidades que una empresa destina a la inversión, mientras se eximen las que distribuye para el ingreso personal de sus accionistas). Pero, y esto es

fundamental, los Estados latinoamericanos no han estructurado mecanismos fiscales y administrativos que identifiquen las distintas formas de propiedad locales y transnacionales que operan en sus estructuras económicas. Dicho en criollo: no hay una adecuada identificación de las estructuras corporativas, de grupo empresario y de relaciones transnacionales, lo cual impide aplicar estrategias de tributación consolidada y renta mundial por grupo empresario. En segundo lugar, al no profundizar el impuesto a la renta de las personas, los ricos no pagan en proporción a lo que les correspondería.

Otro problema de las economías latinoamericanas es la baja recaudación de los Estados subnacionales. Esto se traduce en concreto en una baja recaudación de impuestos que claramente identifican manifestaciones de riqueza y patrimonio. Es el caso tanto del impuesto inmobiliario urbano y rural como el que se establece sobre los automóviles. Por cierto, tampoco se observan estrategias subnacionales que cobren sobre manifestaciones de renta en sus territorios, ni tampoco selectivamente sobre bienes y servicios asociados al consumo de mayores ingresos.

El resultado de lo expuesto es que la intervención del Estado en América Latina –como combinación entre la composición de la recaudación (quien paga) y quienes reciben los gastos– no logra, como sí ocurre en el mundo desarrollado, modificar significativamente la desigualdad. Un rasgo distintivo de la desigualdad latinoamericana es la elevada fracción del ingreso que capta el 10% de los hogares más ricos. En promedio, ese grupo concentra 32% de los ingresos totales. Aunque es bueno aclarar que ese porcentaje se eleva en diez puntos porcentuales en los casos de Brasil, Chile, Guatemala, Honduras y Paraguay y se reduce en Uruguay y Venezuela. Más allá de los límites que el coeficiente de Gini tiene para evaluar adecuadamente la distribución del ingreso, resulta de utilidad su aplicación para medir el efecto de las políticas fiscales. Medida antes y después de la intervención del Estado, la desigualdad en América Latina apenas se reduce en 6% en promedio, mientras que en los países del mundo desarrollado cae 36%. En términos absolutos, el coeficiente de Gini cae 17 puntos porcentuales en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y apenas tres puntos porcentuales promedio en América Latina. Pero además, al evaluar cuál es el accionar estatal que aporta esa mínima corrección que se da en el caso latinoamericano, surge que 61% de ese efecto positivo proviene de las transferencias que el Estado realiza en materia de política social, jubilaciones y pensiones. Es decir, en América Latina es mínimo el aporte a la corrección de la desigualdad que realizan los impuestos.



■ Conclusiones

El diagnóstico es conocido. América Latina es la región más desigual del planeta. Una reforma impositiva podría ayudar a corregir esa desigualdad. El diseño que esta debería seguir para aportar a un modelo de desarrollo en clave de igualdad y sostenibilidad ambiental es conocido también. Hay que gravar la riqueza, los altos ingresos, las rentas extraordinarias, el consumo superior, las transacciones financieras y de capital y las emisiones de carbono.

La experiencia regional indica que aquellos gobiernos que promovieron orientaciones neoliberales no perdieron el tiempo y avanzaron en sus objetivos consolidando la regresividad impositiva. Lo que expusimos respecto a lo ocurrido en el marco del Consenso de Washington ilustra al respecto. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con las denominadas experiencias progresistas. Podríamos afirmar que en la década pasada y parte de la actual, los altos precios de las materias primas que la región exporta permitieron que estos gobiernos pudieran elevar la recaudación ampliando su margen de acción fiscal y sostener políticas sociales sin cambios en la estructura tributaria. En nombre de una situación coyuntural y fuera del control de la región (el comportamiento de los precios internacionales), los gobiernos progresistas tendieron a postergar o a no encarar las necesarias reformas tributarias. La coyuntura permitió posponer una reforma de carácter estructural y, en la práctica, posibilitó en este punto eludir el conflicto con los dueños del poder y la riqueza. La crisis mundial de 2008 y las modificaciones en el mercado petrolero cambiaron el escenario y pusieron en problemas a las distintas experiencias progresistas. En el nuevo marco, todas se debilitaron, algunas sucumbieron y otras continúan sin la fuerza de antes. Hoy, una nueva oleada neoliberal está asolando la región. En Argentina, Macri quiere seguir reduciendo impuestos y transfiriéndoles rentas a los poderosos. Mientras tanto, sabemos que en el país hay 114.000 personas que tienen un patrimonio neto de más de un millón de dólares, entre ellos hay 1.000 que tienen más de 30 millones de patrimonio y 11 fortunas que tienen más de 1.000 millones de dólares de riqueza acumulada¹. La sola aplicación de la alícuota vigente (antes de las reformas de Macri) del impuesto a los bienes personales permitiría recaudar lo suficiente como para sacar a todos los hogares de la situación de indigencia, es decir, del hambre. Se trata de discutir en serio la orientación de una propuesta transformadora, de organizar a la sociedad para sostenerla y respaldarla y de no perder oportunidades. ■

1. «Ganancias: Comparativo de Proyectos Oficialismo/Massa/Donda-Lozano» en <www.unidadpopularcaba.org.ar>, 26/11/2016.

¿Dónde estamos?

*Desigualdad y
reformas tributarias
en América Latina*

La gran deuda histórica de los gobiernos latinoamericanos ha sido no haber impulsado reformas tributarias progresivas que ayuden a reducir la persistente desigualdad que caracteriza a nuestras democracias. Varios factores, como la caída de los precios de las materias primas, el giro a la derecha, la nueva conciencia de la sociedad civil y el radical cambio en el ambiente intelectual, definirán si la nueva ola de reformas que se avecina llevará finalmente a cambios progresivos en los sistemas tributarios latinoamericanos o si, por el contrario, seguiremos teniendo sistemas tributarios débiles que no favorezcan la redistribución de la riqueza y el ingreso.

MARÍA FERNANDA VALDÉS

A pesar de algunas sutiles mejoras en los últimos 20 años, América Latina sigue siendo la región más desigual del planeta¹. La desigualdad en la región no es solo extremadamente alta y persistente, sino que tiene elementos muy específicos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de intentar abordarla. En particular, la región se caracteriza por una alta concentración del ingreso en los más ricos. Los datos sobre concentración de ingreso en el 1% más rico todavía son escasos, pero de la información disponible se puede ver

María Fernanda Valdés: es economista, máster en Desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales (Holanda) y doctora en Economía por la Freie Universität de Berlín. Actualmente se desempeña como coordinadora de proyectos en la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Colombia y como coordinadora del proyecto Tributación para la Equidad de la FES en América Latina.

Palabras claves: desigualdad, izquierda, recaudación, reforma tributaria, América Latina.

1. David De Ferranti et al.: *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, DC, 2004.

que de los 10 países del mundo con mayor concentración del ingreso en el 1% más rico de la población, 7 son latinoamericanos².

Otra característica es que la desigualdad de mercado, es decir, la existente antes de que el Estado juegue su rol distributivo por medio de la política fiscal, no es mucho más alta que la de los países europeos. El promedio en Europa (medido por el coeficiente de Gini) es 0,46, mientras que el de América Latina es de 0,52. Esto significa que la diferencia en la desigualdad de ingreso disponible entre ambas regiones es explicada por el disímil efecto de la política fiscal, que logra reducir la desigualdad en Europa, pero no así en América Latina³.

De estas características se desprende que es imposible entender la desigualdad en América Latina sin abordar el papel del Estado, la política fiscal y, más específicamente, la política tributaria. La tributación tiene un rol central en esta discusión pues es la política que puede ayudar a corregir la altísima concentración en los sectores de mayores ingresos. La política del gasto, aunque es efectiva para reducir la pobreza, es insuficiente por sí sola para corregir el tipo de desigualdad característico de la región.

El objetivo de este artículo es reflexionar sobre las reformas tributarias en la región desde el inicio del *boom* de las materias primas (2002) hasta la actualidad, con un énfasis en su progresividad. El análisis se dividirá en tres secciones. En la primera, se mostrará cómo ha cambiado la estructura tributaria en los últimos años. En la segunda, se analizarán las reformas tributarias y, por último, se presentarán unas reflexiones a modo de conclusión.

■ Una mirada a los resultados: ¿tenemos sistemas más progresivos?

Cuando comparamos los sistemas tributarios de la región desde el comienzo del *boom* de materias primas, nos encontramos con algunos cambios. El principal es que hoy los sistemas tributarios recaudan más. En los últimos años, América Latina ha sido la región del mundo que más ha aumentado su recaudación⁴. Tal como se ve en el cuadro 1, mientras en 2003 se recaudaba en promedio 13,6% del PIB, en 2015 este valor había ascendido a 17%.

2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*, ONU, Santiago de Chile, 2016.

3. Edwin Goñi, Humberto López y Luis Servén: «Redistribution and Income Inequality in Latin America» en *World Development* vol. 39 N° 9, 2011.

4. Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora (eds.): *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Iberoamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, 2013.

Cuadro 1

América Latina: recaudación tributaria (sin seguridad social) como porcentaje del PIB, 2003-2015

País	2003	2015
Chile	17,3	19,2
México	11,2	14,2
Argentina	19,0	24,9
Bolivia	15,1	23,3
Brasil	23,7	23,7
Colombia	14,7	18,2
Costa Rica	13,9	15,3
Ecuador	9,0	15,9
El Salvador	11,4	15,5
Guatemala	11,5	10,3
Honduras	14,8	18,2
Nicaragua	11,7	15,6
Panamá	9,4	10,4
Paraguay	8,8	13,0
Perú	13,9	15,0
R. Dominicana	10,7	13,7
Uruguay	17,0	19,5
Venezuela	11,3	20,3
Promedio América Latina	13,6	17,0
Promedio OCDE*	24,4	25,1

Fuente: OECDSTAT.

* Se usaron datos de 2014, el último año para el que se tiene información.

En el cuadro 1 se puede ver que hay países, como Venezuela, que de una forma asombrosa han prácticamente duplicado su recaudación; mientras otros, como Guatemala, la han reducido en el mismo periodo. Aunque este aumento del nivel de tributación en América Latina es una gran noticia, no se debe olvidar que una parte se debe al efecto del superciclo de las materias primas⁵. Desde 2003 hasta 2014 el subcontinente se benefició de un aumento sin precedentes en el valor de estos productos, lo que afectó positivamente la recaudación, sobre todo en las economías altamente dependientes de ellos.

Tampoco debe olvidarse que, a pesar del aumento en la recaudación, la carga tributaria sigue siendo muy baja. Como se ve en el cuadro 1, la región en

5. M.F. Valdés: *Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy*, Routledge, Nueva York, 2017.

promedio recauda 8,1 puntos porcentuales menos que lo que recaudan los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); además, los países recaudan mucho menos de lo que se esperaría dado su nivel de desarrollo. Según ciertos estudios, para el nivel de desarrollo latinoamericano, esta debería recaudar de 3 a 5 puntos porcentuales más que en la actualidad⁶.

El aumento en la recaudación ha venido acompañado por cambios en la recaudación de ciertos impuestos, como se puede advertir en el cuadro 2, donde se muestra la recaudación de los dos tributos más importantes en la región: los impuestos a bienes y servicios y los impuestos a la renta. En cuanto al impuesto a los bienes y servicios, que en su mayor parte depende de lo percibido por el impuesto al valor agregado (IVA), puede observarse un desempeño bastante bueno en cuestiones de recaudación. En promedio, América Latina ha aumentado en estos años estos impuestos en un punto porcentual. Hoy en día recauda por ellos 9,9% del PIB, casi lo mismo que los países de la OCDE (11% del PIB).

En cuanto a los impuestos a la renta, el incremento ha sido más significativo. Mientras que en 2002 la región recaudaba 3,2% del PIB en este tipo de tributos, hoy en día este valor ha aumentado 2,3 puntos porcentuales para ubicarse en 5,4% del PIB. No obstante, América Latina recauda por este concepto la mitad de lo que alcanzan los países de la OCDE⁷.

Se ha tendido a mostrar estos cambios de la estructura, en particular el hecho de que los impuestos directos a la renta aumentaron más del doble de lo que aumentaron los impuestos indirectos a los bienes y servicios, como una mejora en la progresividad de los sistemas tributarios. Pero para saber si asistimos a un giro progresivo, es necesario ir más allá de una comparación entre impuestos directos e indirectos, o impuestos a los bienes y servicios frente a impuestos a la renta.

Los impuestos a la renta están conformados por impuestos a la renta de las personas y a las empresas o personas jurídicas, y aunque tanto en su diseño

6. Ver A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora: ob. cit. y Martín Ardanaz y Carlos Scartascini: *Why Don't We Tax the Rich? Inequality, Legislative Malapportionment, and Personal Income Taxation around the World*, BID, Santiago de Chile, 2011.

7. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que en las estadísticas tiende a haber una subestimación de la recaudación del impuesto a la renta personal y una sobrestimación de lo pagado por las personas jurídicas, pues parte del impuesto a la renta personal es retenido por las empresas, y cuando estas realizan el pago de impuestos, las administraciones tributarias a veces presentan esa recaudación como procedente de la empresa.

Cuadro 2

**América Latina: recaudación tributaria como porcentaje del PIB
por tipo de impuesto, 2002-2015**

País	Impuestos bienes y servicios			Impuesto a la renta		
	2002	2015	Cambio	2002	2015	Cambio
Chile	11,7	11,2	-0,6	4,6	7,5	2,9
México	6,3	6,2	-0,2	4,7	6,8	2,1
Argentina	10,1	15,2	5,1	2,8	6,6	3,8
Bolivia	10,5	13,3	2,8	2,1	5,6	3,5
Brasil		13,2		6,3	6,7	0,4
Colombia	14,3	7,8	-6,5	4,1	6,6	2,5
Costa Rica	6,8	9,3	2,5	3,0	4,4	1,4
Ecuador	8,6	10,9	2,3	1,9	4,7	2,8
El Salvador	8,0	8,8	0,8	3,2	6,0	2,8
Guatemala	7,9	6,5	-1,4	3,1	3,6	0,5
Honduras	8,4	11,6	3,1	2,9	5,6	2,7
Nicaragua	10,2	9,5	-0,8	2,2	6,0	3,9
Panamá	8,2	4,9	-3,3	3,4	4,1	0,7
Paraguay	4,2	10,0	5,7	1,4	2,7	1,3
Perú	6,3	8,2	1,9	3,1	6,2	3,1
R. Dominicana	9,6	9,1	-0,5	3,4	4,0	0,6
Uruguay	8,7	11,5	2,8	1,8	5,9	4,1
Venezuela	11,5	15,2	3,8	3,0	4,7	1,7
Promedio América Latina	8,9	9,9	1,0	3,2	5,4	2,3
Promedio OCDE	11,0	11,0	0,0	11,4	11,6	0,2

Fuente: OECDSTAT.

como en su efecto los impuestos a la renta personal suelen ser progresivos –en el sentido de que los individuos que están en los niveles más altos de ingresos pagan un porcentaje mayor de sus rentas que aquellos que tienen un nivel de ingreso más bajo–, no se tiene la misma certeza en el caso de los impuestos a las personas jurídicas. La duda surge porque en la teoría fiscal no se sabe a ciencia cierta quién paga el impuesto a la renta de las personas jurídicas. Las corporaciones y empresas son una ficción legal y, al final, los impuestos terminarán recayendo sobre los dueños de las empresas, sobre sus trabajadores por medio de menores salarios o sobre los consumidores de los bienes y servicios que ofrecen las empresas, mediante un proceso de transacción de la carga impositiva.

No saber quién paga el impuesto a la renta de las empresas genera importantes polémicas. En Estados Unidos, por ejemplo, las propuestas de Donald Trump de bajar las tasas del impuesto a la renta de las corporaciones son justificadas como un alivio fiscal para los trabajadores, con el argumento de que el contribuyente final del impuesto a la renta de las personas jurídicas es la clase trabajadora. Quienes no están de acuerdo con los recortes a las tasas argumentan que en EEUU los impuestos a las empresas recaen sobre sus dueños y, por lo tanto, un recorte de este tipo de impuesto terminará siendo un subsidio a los más ricos⁸.

Mientras en EEUU y en países de la OCDE suele haber estudios de incidencia de este impuesto para nutrir la discusión⁹, en América Latina estos son escasos. Por eso no sabemos a ciencia cierta si aumentos en este impuesto son una señal de progresividad o no. En algunos ámbitos se suele decir que este impuesto es progresivo, pues al final la recaudación se usa para financiar escuelas y servicios públicos para los más pobres. A pesar de ser cierto que estos recursos son fundamentales para el desarrollo de nuestros países y que las empresas deben pagar lo que les toca por una cuestión de justicia, la progresividad de los impuestos es un atributo que es independiente de su uso pues, al fin y al cabo, incluso el IVA se usa para financiar gasto público y esto no lo hace un impuesto progresivo.

Lo que sí es progresivo en América Latina, y hay bastante evidencia que lo sustenta, es el impuesto a la renta personal. Por esto, es importante desagregar el impuesto a la renta y mirar su evolución, que es lo que nos da una mejor muestra de los cambios progresivos o no en la región. Una vez desagregado el impuesto a la renta, el panorama se ve muy diferente. El cuadro 3 muestra que mientras que los países de la región han mejorado en los últimos años sustancialmente la recaudación del impuesto a la renta de las corporaciones, con aumentos de 1,4 puntos porcentuales, hasta llegar en 2015 a niveles incluso mayores que los países de la OCDE (3,2% frente a 2,8% del PIB), los avances parecen menos heroicos en el impuesto a la renta personal, que incrementó su recaudación tan solo 0,8 puntos porcentuales: se llegó a recaudar 1,8% del PIB en 2015, 6,7 puntos porcentuales menos que lo que recaudan en promedio los países de la OCDE.

8. V., por ejemplo, Paul Krugman: «Monopoly Rents and Corporate Taxation (Wonkish)» en *The New York Times*, 31/8/2017.

9. Kimberly A. Clausing: «In Search of Corporate Tax Incidence: A Review of Empirical Estimates and Analysis» en *Tax Law Review* vol. 65 N° 3, 2012.

Cuadro 3

**América Latina: recaudación tributaria del impuesto a la renta personal
y de personas jurídicas como porcentaje del PIB, 2002-2015***

País	Renta personal		Renta corporativa	
	2002	2015	2002	2015
Chile	1,3	1,5	2,0	4,9
México	2,5	3,4	1,7	3,3
Argentina	1,0	3,2	1,4	3,2
Bolivia	0,3	0,2	1,8	5,4
Brasil	0,3	2,5	3,0	2,7
Colombia	0,8	1,2	3,0	5,1
Costa Rica	0,0	1,4	0,0	2,3
El Salvador	2,0	2,9	1,4	2,4
Guatemala	0,3	0,4	2,8	2,4
Honduras	1,0	1,9	1,9	3,6
Panamá	2,3	1,5	0,9	1,8
Perú	1,2	1,8	1,7	4,0
R. Dominicana	1,1	1,2	1,6	2,0
Uruguay	0,0	3,1	1,8	2,5
Promedio América Latina	1,0	1,8	1,8	3,2
Promedio OCDE	8,3	8,4	2,9	2,8

Fuente: OECDSTAT.

* Selección basada en la disponibilidad de datos.

Esta «alergia» a la renta personal que tienen los países de América Latina¹⁰ se observa también al ver la participación de este impuesto en el total recaudado. Mientras en los países de la OCDE el impuesto a la renta alcanza un cuarto de la recaudación total desde hace más de medio siglo¹¹, en América Latina apenas llega a 8,3%, y en algunos países como Bolivia el impuesto a la renta personal prácticamente no existe.

Este resultado está relacionado con el hecho de que se trata de un impuesto que, en la mayoría de los países, solo paga un porcentaje muy bajo de la población. En muchos casos, el umbral a partir del cual se empieza a pagar es muy elevado¹², lo que hace que prácticamente lo hagan solo los deciles más

10. Vitto Tanzi: *Taxation in Latin America in the Last Decade*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford, 2000.

11. Alberto Barreix, Juan Carlos Benítez y Miguel Pecho: «Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina. Evolución e impacto», CIAT, Panamá, 8/2017.

12. *Ibíd.*

altos. Que solo lo paguen los más ricos lo hace un impuesto más progresivo que en otros países, pero por su poca recaudación, su efecto distributivo es generalmente nulo¹³. A su vez, la escasa recaudación se explica por la prevalencia de evasión y elusión facilitada por una gran cantidad de exenciones y beneficios tributarios, particularmente a los ingresos de capital, lo que hace que la tasa efectiva que se paga sea muy baja. Por ejemplo, mientras en Europa la tasa efectiva¹⁴ que paga el decil más rico es 25,6%, en América Latina la tasa promedio efectiva es 5%¹⁵.

La tributación de la renta personal es importante para entender la desigualdad en América Latina. No debe olvidarse que el impuesto a la renta personal es el tributo redistributivo por naturaleza. Según estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), si ese 10% más rico latinoamericano pagara las tasas efectivas de un país como Francia (20%) y esos recursos se redistribuyeran entre los más pobres, la desigualdad promedio de la región bajaría 13 puntos porcentuales, para situarse alrededor de 0,36, una cifra que se acerca bastante al índice medio de los países de la OCDE o del grupo de 15 países de la UE reportado en ese mismo análisis en torno de 0,30¹⁶.

La debilidad histórica y sostenida de este impuesto progresivo ha sido objeto de muchos análisis y controversias. Hay expertos que recomiendan abiertamente olvidar la idea de que la región pueda algún día tener niveles aceptables de recaudación de este impuesto, pues se piensa que, con tanta pobreza y desigualdad, es difícil lograr recaudar en los niveles de los países desarrollados. La verdad es que la poca incidencia de este impuesto es mucho más que un problema de pobreza y desigualdad. No se puede olvidar que África, como región, logra recaudar por este concepto más que América Latina (3,2% frente a 1,8% del PIB), pese a ser una región con más pobreza. Incluso países con altísima desigualdad, como Sudáfrica¹⁷, logran recaudar con este impuesto 9,7% del PIB, en niveles incluso más altos que el promedio de la OCDE (8,4% del PIB). Por lo tanto, es indudable que hay razones más de fondo por las que nuestros países no han fortalecido este impuesto.

13. *Ibíd.*

14. Impuesto pagado sobre la base imponible.

15. Cepal y Oxfam: «Tributación para un crecimiento inclusivo», ONU, Santiago de Chile, 2016.

16. Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento*, ONU, Santiago de Chile, 2016.

17. La desigualdad de mercado en Sudáfrica medida por el coeficiente de Gini es de 0,77, mientras que en Brasil es de 0,579 y en México de 0,511. Banco Mundial: *South Africa Economic Update: Fiscal Policy and Redistribution in an Unequal Society*, documento de trabajo N° 92.167, Banco Mundial, Washington, DC, 2014.

La bibliografía tiende a asociar esta debilidad cada vez más con el impresionante poder de las elites latinoamericanas, que han bloqueado con éxito cada iniciativa de fortalecer este impuesto por medio de sus poderosas organizaciones gremiales¹⁸ y otros tipos de influencias, en un proceso comúnmente llamado «captura de la democracia»¹⁹. En definitiva, la propia desigualdad ha generado unas elites extraordinariamente fuertes que se oponen a toda redistribución por la vía de los impuestos, y así se ha formado un equilibrio perverso que refuerza la desigualdad y la baja tributación progresiva. De hecho, los pocos estudios en los que se les ha preguntado de una forma sistemática a las elites sobre sus percepciones confirman que, aunque tienden a reconocer la desigualdad y la pobreza como un problema, el rechazo es profundo hacia cualquier política tributaria progresiva²⁰.

**La propia desigualdad
ha generado unas elites
extraordinariamente
fuertes que se oponen
a toda redistribución por
la vía de los impuestos ■**

■ Una mirada a las políticas: ¿hemos tenido reformas tributarias progresistas?

El ejercicio de mirar los resultados de tributación de los últimos años nos muestra claramente que, a pesar del aumento en los niveles de recaudación, no ha cambiado mucho la estructura de los impuestos. No obstante, la observación de los resultados tributarios debe estar acompañada por un análisis de las reformas tributarias, para poder ver qué ha pasado realmente en el marco tributario de una forma comprehensiva e integral.

En los últimos años, un elemento coyuntural que definió la orientación de las reformas fue el *boom* de los recursos naturales. Este aumento exorbitante de los precios internacionales generó que los gobiernos de la región iniciaran un proceso formidable de fortalecimiento de los marcos institucionales para lograr la apropiación pública de la riqueza derivada de las actividades extractivas. Mucho de este fortalecimiento ocurrió en el ámbito fiscal, mediante cambios en las regalías o la creación de nuevos impuestos. Es así como

18. V., por ejemplo, Jorge Atria, Constantin Groll y M.F. Valdés (eds.): *Rethinking Taxation in Latin America: Reform and Challenges in Times of Uncertainty*, Palgrave Macmillan, Londres, en prensa.

19. Daron Acemoglu y James A. Robinson: «Persistence of Power, Elites and Institutions», National Bureau of Economic Research, 2006.

20. Para el caso de Brasil, v. Elisa Reis: *Elite Perceptions of Poverty and Inequality in Brazil*, Penn State Press, Filadelfia, 2011. Para el caso de Chile, v. J. Atria: «Desigualdad y tributo: un análisis de las elites chilenas», tesis de doctorado, Freie Universität, Berlín, 2015.

para garantizar una apropiada captación de ingresos en Bolivia se creó el impuesto directo a los hidrocarburos (2005), en Chile se introdujo el impues-

**Las rentas de los
 recursos naturales
 quitaron la presión
 de tener que gravar
 a la sociedad
 para poder gastar ■**

to específico a la minería (2006) y en Venezuela se incrementó la tasa del impuesto sobre la renta petrolera (2005), por dar algunos ejemplos.

En los países de la región, sobre todo los exportadores de materias primas, las rentas de los recursos naturales quitaron la presión de tener que gravar a la sociedad para poder gastar. Justamente, las tasas estatutarias muestran que no se evidencia un

gran esfuerzo por aumentar la recaudación por esta vía. Hay una tendencia a aumentar levemente las tasas del IVA, mientras se ve un interés en bajar las tasas a la renta de las personas jurídicas. Puede observarse también un breve fortalecimiento del impuesto a la renta personal; sin embargo, el aumento promedio se debe principalmente al restablecimiento del impuesto a la renta personal en Uruguay en 2008. Sin el efecto de Uruguay, las tasas promedio máximas a las personas naturales caerían a lo largo de este periodo, lideradas por la rebaja de Chile, Colombia, Guatemala y Panamá.

Es común escuchar que la proliferación de estos impuestos significó un gran avance progresivo en los sistemas tributarios de la región; sin embargo, de nuevo, si bien el reparto más equilibrado de las rentas de estos recursos ha sido una medida ampliamente elogiada por ser justa, particularmente en el ámbito de la justicia intergeneracional, la incidencia de estos impuestos sigue siendo considerada difusa en la bibliografía y es difícil catalogar *a priori* estos impuestos como progresivos en el sentido estricto de la palabra.

En la bibliografía especializada se suele hablar de esta época como la de las grandes reformas progresistas en América Latina, no solo por el giro a la izquierda que permitió que gobiernos progresistas llegaran al poder en una buena parte de los países, sino porque fue un momento de cambios sociales importantes en los que se logró reducir la desigualdad y la pobreza en virtualmente todos los países de la región. ¿Quiere decir este análisis, entonces, que no ha habido reformas progresivas en esta era progresista de América Latina? Desde luego que las hubo, solo que estas no fueron tan generalizadas ni tan abundantes como podría creerse. Realmente, cuando se habla de las reformas tributarias progresivas de la época, se suelen referir comúnmente a tres: la reforma de Uruguay en 2006, cuando se crea el impuesto a la renta personal; la reforma de México en 2013 y la reforma de Chile de 2014.

Como se puede vislumbrar, y un poco a contravía de lo que se podría esperar, las reformas progresivas no fueron impulsadas exclusivamente por los gobiernos progresistas. Aunque la reforma uruguaya fue impulsada por el gobierno de Tabaré Vázquez, el primer gobierno de izquierda en la historia de Uruguay, y la reforma chilena por el segundo gobierno de Michelle Bachelet, el caso de México rompe la regla. Asimismo, los gobiernos de la región ubicados «más a la izquierda» –Venezuela, Bolivia y Ecuador– dependieron de las rentas de los recursos naturales y no exhibieron mayores esfuerzos por cambiar la estructura tributaria por medio de impuestos progresivos²¹.

Llama la atención que las pocas reformas progresivas de esta época contrastan con un cambio en los paradigmas internacionales sobre la importancia de los impuestos para el desarrollo. Mientras que en la década de 1990 la mayoría de los expertos solía coincidir en que los impuestos eran una herramienta insignificante para luchar contra la desigualdad y que su función debía ser solo recaudatoria, hoy instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OCDE y el Banco Mundial aceptan abiertamente la importancia de los impuestos progresivos para reducir la desigualdad y su función vital en el desarrollo²².

Por otro lado, que las reformas progresivas hayan sido pocas no quiere decir que no hayan existido pequeños cambios legislativos importantes en esta época con un claro acento progresivo, impulsados tanto por gobiernos de izquierda como de derecha. Por ejemplo, en Colombia (2002) se instauran los impuestos a la riqueza. Varios países empezaron a gravar los dividendos (Colombia, Guatemala, El Salvador, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, Ecuador, República Dominicana)²³, y se vieron avances en impuestos verdes, con un posible efecto en la equidad²⁴. Otros de estos cambios legislativos con acento progresivo fueron propuestos con poco éxito, como el impuesto a las herencias en Ecuador, que casi le costó el puesto al entonces presidente Rafael Correa.

■ Conclusiones

Una revisión de los resultados tributarios en América Latina muestra claramente que, a pesar de mejoras en los niveles de recaudación, las estructuras

21. James E. Mahon, Marcelo Bergman y Cynthia J. Arnson: *Progressive Tax Reform and Equality in Latin America*, Wilson Center, Washington, DC, 2015.

22. V., por ejemplo, FMI: *IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality*, Washington, DC, 2017.

23. Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2013. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, ONU, Santiago de Chile, 2013.

24. Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, ONU, Santiago de Chile, 2013.

tributarias no han cambiado significativamente ni se han vuelto más progresivas en los últimos años. A su vez, un barrido de las principales reformas permite ver que no existió una proliferación de reformas tributarias progresivas. De hecho, estas fueron escasas. La falta de reformas progresivas se vio «compensada» por importantes mejoras en la fiscalidad de los recursos naturales, lo que hizo posible que los gobiernos tuvieran solvencia fiscal sin necesidad de iniciar un costoso y arduo proceso de intentar gravar a elites históricamente fuertes en la región y opositoras combativas de cualquier reforma progresiva, especialmente las que implican el fortalecimiento del impuesto a la renta personal.

En la actualidad, la caída de los precios de los *commodities* puso de manifiesto las deficiencias de nuestros sistemas tributarios. Hoy, sin los recursos extraordinarios provenientes de las rentas de los recursos naturales, es innegable que los gobiernos tienen problemas presupuestarios y, más pronto que tarde, tendrán que volver a reformar. La pregunta relevante es por la dirección de la nueva ola de reformas que se avecina. Algunos consideran que las esperanzas de un cambio progresivo son limitadas, dado el giro político a la derecha que ha vivido América Latina en los últimos años. Sin embargo, como se mostró anteriormente, hay gobiernos de derecha que también han impulsado reformas progresivas y modificaciones de ley con una visión de equidad. Igualmente, los gobiernos de izquierda no han sido precisamente los más ejemplares a la hora de instaurar reformas tributarias progresivas.

Hay algunos indicios, sin embargo, que incitan el pesimismo. Por ejemplo, Colombia, el primer país que ha realizado una reforma estructural en respuesta a la caída de los precios de los *commodities*, lo ha hecho de forma indudablemente regresiva, aumentando su tarifa general de IVA a su máximo histórico (19%) y aboliendo el impuesto a la riqueza vigente desde 2002. Por otro lado, las propuestas de recortes de Donald Trump al impuesto a la renta (tanto de personas como de empresas) parecen estar influenciando las iniciativas tributarias en la región. En Chile, por ejemplo, el candidato conservador Sebastián Piñera, quien lidera la intención de voto, propone revertir la reforma progresiva de 2014, justificándose en los posibles cambios tributarios estadounidenses.

No obstante, hay razones para ser más optimistas. Los escándalos ligados a los paraísos fiscales («Panamá Papers», «LuxLeaks», «Paradise Papers») han dado paso a una nueva conciencia, sobre todo entre la ciudadanía, que

reconoce la importancia de la tributación progresiva nacional y rechaza las injusticias que existen en la tributación internacional. Hoy existen en la sociedad civil un sinnúmero de iniciativas y campañas que pretenden incidir en temas tributarios cuya influencia pareciera crecer cada día más y no debe subestimarse. A su vez, existe un amplio consenso en el mundo intelectual y en las organizaciones internacionales (FMI, BID, etc.) sobre la necesidad de reducir la desigualdad y utilizar la tributación para ese fin. No hay que subestimar la influencia que estas organizaciones han tenido en el diseño tributario en el pasado, cuando recomendaban y condicionaban sus préstamos a reformas tributarias regresivas basadas en aumentos del IVA. ¿Incidirán ahora en sentido contrario? ☐

AMÉRICA LATINA HOY Revista de Ciencias Sociales

Agosto de 2017

Salamanca

Vol. 76

VOTO EXTERNO: Ausentes, pero representados: mecanismos institucionales de representación de emigrantes en América Latina y el Caribe, **Pau Palop García**. Contribuyendo a la democracia en países de origen: el voto externo de los migrantes andinos, **Anastasia Bermúdez, Jean-Michel Lafleur y Ángeles Escrivá**. Argentinos en el exterior: desafíos actuales de su inclusión política en el país de origen, **Ana Margheritis**. Avances en la implementación del voto extraterritorial mexicano: entre dudas y certezas, **Leticia Calderón Chelius**. Cómo explicar la diversidad y variación en el voto de los peruanos en el exterior, **Ángeles Escrivá**. VARIA: Los orígenes del Frente para la Victoria en Argentina (1988-2003), **Pamela Sosa**. Educación física y retorno a la democracia en Uruguay: del cuerpo a la conciencia, **Cecilia Seré Quintero y Alexandre Fernandez Vaz**. NOTICIAS DE LIBROS.

Disponibles a texto completo todos los artículos de *América Latina Hoy* en
<www.americalatinahoy.es>.

América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca.

La reforma de la tributación corporativa internacional

La perspectiva de la ICRICT

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

El sistema internacional de tributación de empresas, diseñado a comienzos del siglo XX por el mundo desarrollado, ha quedado obsoleto en el actual contexto de globalización. Hoy, casi la mitad del comercio mundial tiene lugar entre matrices y filiales de las empresas transnacionales y el sector servicios representa la mayor parte del PIB mundial. Frente a ello, desde 2015 la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés) propicia cambios en las políticas tributarias a escala internacional y en la institucionalidad vigente.

Este artículo resume las propuestas que ha desarrollado la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés) desde su primer encuentro en marzo de 2015¹. El objetivo de la Comisión ha sido fomentar el debate sobre la reforma de la tributación empresarial a escala internacional y promover una institucionalidad apropiada para ello. Fue fundada por una amplia coalición de la

José Antonio Ocampo: es codirector del Banco de la República en Colombia y profesor (en licencia de servicio público) de la Universidad de Columbia, Nueva York. Fue secretario general adjunto para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y ministro de Hacienda, ministro de Agricultura y director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Palabras claves: comercio, empresas transnacionales, reforma tributaria, Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT).

1. V. <www.icrict.org/>. Como el presente artículo resume las propuestas de la Comisión, utiliza partes de sus declaraciones. El ensayo no cubre, sin embargo, todos los temas abordados por la ICRICT.

sociedad civil² y ha contado con miembros de todos los continentes y diversos orígenes³.

En las líneas que siguen, resumiremos los problemas que caracterizan el sistema actual. Ello servirá de base para presentar en las dos secciones siguientes las propuestas que deben adoptarse. Finalmente, en la última parte consideraremos los problemas y las propuestas asociados a la institucionalidad internacional.

■ La necesidad de reformar la tributación corporativa internacional

La globalización ha tornado obsoleto el régimen internacional de tributación de las empresas. El esquema actual fue diseñado por los países desarrollados a comienzos del siglo xx, cuando sus empresas, que dominaban el comercio mundial, entonces fundamentalmente de bienes, eran sociedades integradas que comerciaban con empresas radicadas en otros países o colonias. Hoy, por el contrario, casi la mitad del comercio mundial tiene lugar entre matrices y filiales de las empresas transnacionales, el sector servicios representa tres quintas partes del PIB mundial y los países en desarrollo producen dos quintas partes de ese producto y sus grandes empresas son también transnacionales.

En contra de los altos niveles de integración internacional alcanzados, el sistema tributario internacional de las empresas se basa en el criterio de entidades jurídicas independientes (*separate entity principle*). Según este criterio, cada compañía de un grupo transnacional, sea matriz o filial, es tratada como una entidad jurídica independiente a la hora de tributar. Esto genera problemas contables y tributarios importantes, ya que cuando dos empresas de un mismo grupo transan entre sí, el precio al cual se valora su intercambio, que se conoce como «precio de transferencia», puede ser muy diferente del que caracteriza una transacción entre empresas no relacionadas y que, a su vez, se conoce como precio de plena competencia (*arm's length price*, ALP).

2. Entre estas organizaciones se incluyen ActionAid, Alliance Sud, CCFD-Terre Solidaire, Christian Aid, el Consejo de Sindicatos Mundiales, la Alianza Global por la Justicia Fiscal, Oxfam, la Internacional de Servicios Públicos (ISP), la Red de Justicia Fiscal y el Consejo Mundial de Iglesias. La Fundación Friedrich Ebert (FES) ha sido una fuente de continuo apoyo a la Comisión, al igual que la Fundación Ford recientemente.

3. Sus integrantes actuales son Edmund Fitzgerald (Reino Unido), Kim Henares (Filipinas), Eva Joly (Noruega), Suzanne Matala (Zambia), Léonce Ndikumana (Burundi), Ifueko Omoigui-Okauru (Nigeria), M. Govinda Rao (India), Magdalena Sepúlveda (Chile), Joseph E. Stiglitz (Estados Unidos) y José Antonio Ocampo (Colombia), quien la preside. Manuel Montes (Filipinas) fue también inicialmente miembro de la Comisión.

El principio según el cual los precios de transferencia deben ser similares a los de plena competencia ha sido incluido en los modelos de convenios tributarios desarrollados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y se utiliza ampliamente en los acuerdos entre gobiernos. Sin embargo, es muy difícil o incluso imposible garantizar su cumplimiento, incluso cuando se transan bienes, ya que resulta difícil diferenciar las calidades diferentes de productos similares. Los problemas se han acrecentado, además, debido a la proporción creciente de los activos intangibles de las empresas, que incluyen su propiedad intelectual –patentes, regalías, nombres comerciales, marcas registradas–, sus métodos de gestión y sus redes comerciales. Cuando las transacciones en el interior de un mismo grupo involucran estos activos intangibles, el principio de precios de plena competencia es enteramente inaplicable, ya que estas transacciones no son comparables con otras que existan en el mercado. Esta estructura crea enormes oportunidades para abusos tributarios, mediante declaraciones de utilidades de las empresas o ingresos por uso de marcas o

**Cuanto más compleja es la
 red de compañías
 vinculadas de un mismo
 grupo, más fácil es eludir el
 pago de impuestos ■**

patentes en filiales localizadas en paraísos fiscales o países con bajos niveles de tributación. A ello se agregan los préstamos entre matrices y filiales y la forma como se distribuyen los costos fijos de administración del grupo transnacional. Cuanto más compleja es la red de compañías vinculadas de un mismo grupo, más fácil es, por lo tanto, eludir el pago de impuestos. Es difícil, además, que las autoridades tributarias, aun las más eficientes, cuestionen tales transacciones y transferencias. Y lo que esto implica es que el enfoque actual de las entidades jurídicas separadas y de su sistema de transferencia de precios es inconsistente con una economía globalizada y basada en el conocimiento.

Las prácticas tributarias abusivas de muchas transnacionales han provocado la indignación de la opinión pública y llevado a varios gobiernos y parlamentos a investigar a muchas de las corporaciones más emblemáticas del mundo. Las investigaciones están sacando a la luz la agresiva ingeniería fiscal de las grandes transnacionales, así como la competencia tributaria en la que entran los países para atraer sus inversiones. Más aún, en muchos casos, los beneficios tributarios de los cuales se aprovechan las transnacionales –«vacaciones tributarias» (*tax holiday*), zonas francas, acuerdos de inversión o la aceptación de estructuras complejas de propiedad empresarial– han sido el resultado de su cabildeo o de la competencia entre gobiernos por atraerlas.

El símbolo de esta competencia impositiva es el clásico «paraíso fiscal», que puede ofrecer tasas bajas o nulas, una amplia red de zonas económicas especiales con generosas exenciones sobre impuestos directos, así como diversas ventajas tributarias. Estos beneficios están acompañados por el secreto para proteger a los propietarios e impedir que las autoridades financieras y regulatorias de otros países verifiquen la situación patrimonial u otros aspectos de las empresas⁴.

Las filtraciones de los «Panamá Papers», los «Bahamas Leaks» y, más recientemente, los «Paradise Papers» han revelado el alcance global de estas redes, habilitadas por una cadena de bancos y firmas de contadores y de asesores jurídicos. Cuando el secreto tributario se combina con exenciones especiales, atrae y facilita el lavado de dinero y, por ende, respalda toda una gama de actividades ilícitas, como lo ilustraron también los «Panamá Papers». Además, como lo revelaron las filtraciones de Luxemburgo y los debates europeos en torno de los beneficios tributarios otorgados por Irlanda, las autoridades tributarias del país de destino pueden adoptar normativas que facilitan utilidades y estructuras empresariales bajo un manto de secreto. Lo irónico de todo esto es que estos centros *offshore* solo existen porque son tolerados por los principales países desarrollados o incluso creados por ellos⁵.

Todos los países cuentan con impuesto a la renta de las sociedades, en gran medida como mecanismo para gravar utilidades que son difíciles de capturar en el nivel individual, ya que muchos accionistas son residentes en el exterior o tienen sus propiedades registradas en fideicomisos o centros *offshore*. Este impuesto juega, por lo tanto, un papel importante en la reducción de la desigualdad. Sin embargo, la combinación de políticas tributarias conservadoras, la movilidad creciente del capital y la competencia entre países para atraer inversión (y retener la de sus propias empresas) ha llevado a la reducción de las tasas y a múltiples beneficios asociados a ese tributo⁶.

Según los datos del Banco Mundial, los ingresos del impuesto a la renta de las sociedades aportan alrededor de 8% de la recaudación tributaria en los países desarrollados y 16% en los países en desarrollo –lo que, por lo demás, implica que este tributo es particularmente importante para el mundo

4. Joel Slemrod y John D. Wilson: «Tax Competition with Parasitic Tax Havens» en *Journal of Public Economics* vol. 93 N° 11-12, 12/2009.

5. Joseph Stiglitz y Mark Pieth: «Para derrotar a la economía en las sombras», Análisis de Política Internacional, FES, 11/2016, disponible en <<http://library.fes.de>>.

6. Markus Leibrecht y Claudia Hochgatterer: «Tax Competition as a Cause of Falling Corporate Income Tax Rates: A Survey of Empirical Literature» en *Journal of Economic Surveys* vol. 26, 2012.

en desarrollo⁷-. Desde la década de 1980, las tasas legales de este impuesto han descendido, sin embargo, de un nivel típico de 45% a 25%-30%⁸. Además, como consecuencia de las amplias exenciones otorgadas, las tasas efectivas son muy inferiores a las legales. A escala mundial, se calcula que la carga promedio del impuesto a la renta de las sociedades se aproxima a 14% de las utilidades declaradas⁹. Las empresas transnacionales pagan una tasa efectiva aun menor, ya que registran una gran parte de sus utilidades en centros financieros *offshore* (hasta 30%, de acuerdo con un estudio reciente)¹⁰.

Según cálculos conservadores de la OCDE, la erosión de la base impositiva y el traslado de beneficios generan pérdidas de entre 100.000 y 240.000 millones de dólares por año en el mundo, lo que equivale a entre 4% y 10% de los ingresos globales provenientes del impuesto a la renta de las sociedades¹¹. Las estimaciones de los investigadores del Fondo Monetario Internacional (FMI) arrojan sumas superiores: una pérdida de ingresos cercana a los 200.000 millones de dólares o 1,3% del PIB, para países no pertenecientes a la OCDE; y de entre 400.000 y 500.000 millones de dólares, o alrededor de 1% del PIB, para los países de la OCDE¹².

Algunos economistas sostienen que este impuesto genera un efecto negativo sobre el ahorro y/o la inversión y debe ser, por lo tanto, eliminado. Sin embargo, esta visión negativa no ha sido corroborada por los estudios desarrollados recientemente por el FMI, que indican que tiene efectos a lo sumo pequeños y poco significativos estadísticamente sobre la inversión¹³. De hecho, un estudio de esa institución sobre los países en desarrollo de América Latina y el Caribe y de África mostró que las menores tasas de impuesto a la renta de las sociedades y las vacaciones tributarias extensas son eficaces para atraer inversiones *financieras*, pero no para impulsar la formación bruta de capital fijo privado o el crecimiento económico¹⁴.

7. Así lo señalan funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI), cuando sostienen que «la erosión de la base tributaria, el traslado de beneficios y la competencia tributaria internacional son realmente importantes para los países en desarrollo (...) al menos tanto como para las economías avanzadas». Ver Ernesto Crivelli, Ruud De Mooij y Michael Keen: «Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries», WP/15/118 IMF, FMI, 2015.

8. FMI: *Fiscal Monitor: Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices*, FMI, Washington, DC, 4/2014.

9. Banco Mundial: «Doing Business», 2016, disponible en <www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes>.

10. Nadine Reidel: «Quantifying International Tax Avoidance: A Review of the Academic Literature», informe presentado en el European Tax Policy Forum, 2014.

11. «Taxing Multinational Enterprises». BEPS Update N° 3, disponible en <www.oecd.org/ctp/policy-brief-beps-2015.pdf>.

12. FMI: *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, 2015, p. 21, figura 3.

13. FMI: «Fiscal Policy and Long Term Growth», documento sobre políticas, FMI, 4/2015.

14. Alexander Klemm y Stefan Van Parys: «Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives», WP/09/136, FMI, 2009.

Cuando las corporaciones no pagan los impuestos que les corresponden, los gobiernos pueden verse obligados a recortar servicios públicos esenciales, o a gravar en mayor medida a factores de producción con menos movilidad, como la mano de obra no calificada, o a aumentar impuestos regresivos como el del valor agregado, y así se profundiza la desigualdad en la distribución del ingreso¹⁵. Los abusos tributarios de las corporaciones transnacionales generan, además, una competencia desleal con las firmas nacionales, muchas de las cuales son pequeñas y medianas empresas que generan gran cantidad de empleo. Este desequilibrio se exagera debido a los acuerdos de protección a la inversión, que han creado mecanismos de defensa para los inversionistas extranjeros a los cuales no tienen acceso los nacionales.

Los abusos tributarios de las corporaciones transnacionales generan, además, una competencia desleal con las firmas nacionales ■

■ Reformar la disfunción más profunda de nuestro sistema tributario internacional

Como se ha señalado, el principal facilitador de los abusos tributarios corporativos internacionales es el principio de entidades jurídicas independientes, que es una verdadera ficción. A juicio de la ICRICT, la única forma eficaz de impedir estos abusos es, por lo tanto, tratar a las corporaciones transnacionales como compañías únicas e integradas y dividir los impuestos sobre sus utilidades de acuerdo con la actividad económica que llevan a cabo en cada país. Si las transnacionales tributaran como una compañía unificada, desaparecerían los precios de transferencia porque sus utilidades mundiales se consolidarían y no podrían ganar o perder a través de transacciones internas. A su vez, cada país obtendría ingresos fiscales del grupo transnacional en proporción a las actividades que se realizan en ellos. Este sistema requeriría llegar a un acuerdo sobre cómo dividir los impuestos de estas empresas entre los países que los gravan. Para ello se podrían utilizar factores tales como las ventas y el empleo. En algunos sectores, como la industria extractiva, habría que añadir un factor específico de «volumen de producción», para valorar con mayor precisión las actividades empresariales.

Desde hace casi un siglo, Estados Unidos, Canadá y Suiza utilizan fórmulas de reparto de la base imponible en el nivel subnacional a través de fórmulas

15. OCDE: «Tax Policy Reform and Economic Growth», *Tax Policy Studies* N° 20, OCDE, París, 2010, p. 20.

de reparto (*formulary apportionment*). Recientemente, la Unión Europea ha desarrollado un sistema similar que consolida las utilidades del grupo corporativo en la Unión y los reparte entre los distintos Estados miembros. Esa propuesta, denominada «Base común consolidada para el impuesto de sociedades», ha sido aprobada por el Parlamento Europeo pero aún no ha alcanzado el consenso necesario de los gobiernos para su aplicación.

De hecho, a escala mundial, el enfoque unificado de gravar las utilidades de las empresas transnacionales precisaría una cooperación internacional incluyente e instituciones sólidas para hacerla funcionar lo más eficaz y equitativamente posible. Durante la transición al nuevo sistema, debería imponerse un tipo mínimo de impuesto a las utilidades de las sociedades a escala mundial para frenar la competencia tributaria, un tema al cual nos referiremos en la sección siguiente. Por otra parte, para enfrentar los problemas complejos que representan los precios de transferencia, los países en desarrollo podrían utilizar esquemas simples a fin de determinar el valor fiscal de ciertas transacciones y utilidades de las transnacionales. Dos alternativas posibles son el método de márgenes netos compartidos, basados en cuentas consolidadas de las transnacionales, y los márgenes brutos fijos por tipo de transacción que utiliza Brasil¹⁶.

Además de reformar el principio de entidades jurídicas independientes, es esencial una mayor transparencia sobre los impuestos que pagan y los beneficios tributarios que reciben las empresas en cada país. A la luz de la ola de escándalos tributarios de grandes empresas, la opinión pública ya no acepta que las corporaciones que tienen la capacidad de actuar en la opacidad lo hagan siempre correctamente. Tampoco aceptan que los gobiernos actúen en sus relaciones con esas empresas con la transparencia que debe caracterizar la acción pública. Por lo tanto, la transparencia debe abarcar, entre otras, las siguientes áreas:

- Los Estados deben divulgar públicamente los incentivos y ventajas tributarios y las exclusiones de ingresos que ofrecen a las transnacionales. Se deben evitar a toda costa acuerdos secretos como los ofrecidos por Irlanda a Apple, los cuales crean el riesgo de corrupción y favoritismo.
- Los Estados deben exigir a las transnacionales, tanto públicas como privadas, la presentación de informes desglosados sobre utilidades que obtienen e impuestos que pagan en cada país donde operan. Como veremos más

16. Tommaso Faccio y Sol Piccioto: «Alternatives to the Separate Entity Principle/Arm's Length Principle for Taxation of Multinational Enterprises», documento informativo, ICRIC, 9/2017.



adelante, esta iniciativa ha sido adoptada parcialmente por el G-20 y la OCDE. Estos informes deben ponerse a disposición de todos los administradores de impuestos, sin exigir un tratado o cualquier otro acuerdo. Además, deben ponerse a disposición de la opinión pública poco después.

- Los Estados deben registrar los nombres de las personas físicas que son propietarias y beneficiarias reales y últimas de las acciones de las empresas y actualizar esos nombres en registros corporativos de conocimiento público.

- Las transnacionales de industrias extractivas deben también poner al alcance del público, país por país y proyecto por proyecto, los pagos que realizan a los gobiernos, conforme a los informes que ya están obligadas a presentar en EEUU y la UE.

■ **Combatir la competencia tributaria**

El modo más eficaz de frenar la competencia tributaria mundial sería establecer una tasa efectiva mínima en el impuesto a la renta de las sociedades, medida a través de los gravámenes totales pagados por una empresa en función de sus utilidades totales. La fijación de una tasa *efectiva* mínima es clave, ya que esta medición incluye reducciones de la base (es decir, los ingresos sobre los cuales se cobran los impuestos), y las tasas efectivas suelen ser muy inferiores, ya que alcanzan en muchos casos apenas a 50% del nivel de las legales. De hecho, la mayor parte de las exenciones tributarias (y, por ende, de la evasión) se apoya en las reglas utilizadas para calcular la base.

Lo que probablemente genere un intenso debate es a qué nivel fijar la tasa efectiva mínima, ya que varios países han adoptado o anunciado (incluidos recientemente Reino Unido y EEUU) porcentajes mucho más bajos y reducciones aún más generosas de la base impositiva. Para lograr un acuerdo global

**Se podrían adoptar tasas
impositivas mínimas
efectivas en algunas
regiones, como primer
paso hacia una
convergencia global ■**

sobre una tasa efectiva mínima, probablemente sea necesario contar con un órgano tributario de carácter global, tal como se propone en la última sección de este artículo. Sin embargo, en el corto plazo, se podrían adoptar tasas impositivas mínimas efectivas en algunas regiones, como primer paso hacia una convergencia global. Como alternativa o en forma adicional, si países

como EEUU o los de la UE fijan una tasa impositiva mínima para cualquier empresa que opere (produzca o venda) dentro de sus territorios, eso implicaría de facto la introducción de una tasa mínima global.

Además de reducir las tasas impositivas legales, los países otorgan exenciones a determinados tipos de empresas o actividades. Para controlar estas formas de competencia tributaria, se deben eliminar las exenciones más perjudiciales, las cuales incluyen:

- Regímenes de entidades de propósito especial, que permiten canalizar las utilidades a través de fondos fiduciarios (*holdings*) sujetos a una tributación baja/nula y que muchas veces proporcionan el beneficio del secreto o exenciones en materia de reporte de información.

- Exenciones tributarias sobre las utilidades asociadas a la propiedad intelectual, como los incentivos denominados «cajas de patentes» (*patent boxes*), que se han diseminado por Europa. Aunque se presentan como un estímulo a la innovación, estas desgravaciones son en realidad herramientas de competencia tributaria.

- Vacaciones tributarias, asociadas a menudo con zonas económicas especiales en países en desarrollo. Estas desgravaciones pueden durar hasta 10 o 15 años y crean un incentivo para que las empresas trasladen beneficios desde otros lugares hacia la subsidiaria que aprovecha las vacaciones tributarias.

- Los acuerdos con empresas individuales, tales como las cláusulas de estabilidad, que figuran en los contratos para impedir que se apliquen nuevas leyes a los inversionistas, o las reglamentaciones tributarias avanzadas que autorizan complejas estructuras para permitir la transferencia de utilidades.

Puede haber circunstancias que justifiquen una política de incentivos tributarios –por ejemplo, promover la investigación y desarrollo y otros objetivos sociales y ambientales–; sin embargo, siempre existe el riesgo de que los sectores con conexiones políticas ejerzan presiones para obtener un trato especial, o que simplemente una desgravación que no se justifica por sus costos permanezca vigente por inercia y falta de control. Es por ello que los incentivos tributarios deben aplicarse con moderación y utilizarse únicamente para promover *nuevas* inversiones productivas reduciendo sus costos, y no para disminuir los impuestos a las utilidades que se generan por inversiones realizadas en el pasado.

En el caso de las zonas económicas especiales, es esencial que garanticen su funcionamiento como centros de logística y eviten ser miniparaísos fiscales. Por lo demás, las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) prohíben otorgar subsidios a las exportaciones, lo que incluye incentivos tributarios directos¹⁷. Por ende, cualquier incentivo tributario debe darse a nuevas

17. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias del GATT, anexo I (e).

inversiones en actividades consideradas socialmente deseables y debe beneficiar a todas las empresas, ya sean extranjeras o nacionales. Todo esto implica que las exenciones tributarias otorgadas para mitigar los costos de inversión deben estar sujetas a debates públicos antes de su adopción, condicionadas a la consecución de objetivos medibles, limitadas en el tiempo mediante cláusulas de caducidad y sujetas a informes periódicos sobre su costo (gastos tributarios) y sus efectos sobre la inversión.

Cabe resaltar que los intentos por evitar la competencia tributaria y las prácticas tributarias abusivas impulsados por la OCDE han tenido resultados muy limita-

**Los intentos por evitar
la competencia tributaria
y las prácticas abusivas
impulsados por la OCDE
han tenido resultados
muy limitados ■**

dos. Después de que los líderes del G-7 le encomendaran que se abocara a las «prácticas tributarias perjudiciales», la OCDE creó en 2000 una «lista negra» de paraísos fiscales¹⁸, pero la mayoría de los territorios incluidos fue sacada de la lista apenas dos años más tarde, y la totalidad en 2009. Sin embargo, como demuestran los «Panamá Papers», muchas jurisdicciones que habían

sido retiradas inicialmente de la lista (las jurisdicciones y dependencias de los principales países de la OCDE) siguieron operando como siempre.

Más recientemente, durante el proceso de la OCDE para evitar la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), al cual me referiré más adelante, el Foro sobre Prácticas Tributarias Perjudiciales detectó que 16 regímenes que otorgaban exenciones sobre utilidades derivadas de la propiedad intelectual (las «cajas de patentes») eran total o parcialmente inconsistentes con el criterio acordado del «nexo», según el cual solo se permite otorgar esas exenciones en la medida en que guarden relación con los gastos de investigación y desarrollo realizados por el contribuyente.

Por otra parte, la OCDE ha dejado en claro que el propósito de su trabajo sobre prácticas tributarias perjudiciales consistía en crear una separación entre la competencia «útil» y la «perjudicial». El último informe del Foro sobre Prácticas Tributarias Perjudiciales establece que el proyecto «no está pensado para impulsar la armonización de los impuestos sobre la renta u otras estructuras

18. OCDE: «Towards Global Tax Co-Operation: Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committee on Fiscal Affairs: Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices», 2000, pp. 16-17.

tributarias», sino para promover una «competencia tributaria libre y justa», «reglas de juego uniformes» y la «expansión del crecimiento económico global»¹⁹.

Por su parte, los miembros de la UE realizaron en 1998 un esfuerzo para identificar y restringir las prácticas tributarias perjudiciales a través de su Grupo Código de Conducta sobre Tributación Empresarial²⁰. El proceso fue un fracaso: no logró evitar ninguno de los flagrantes abusos revelados en los últimos años. De todos modos, la Comisión Europea sigue promoviendo la «competencia tributaria justa» como principio de una buena gobernanza tributaria, excluyendo únicamente los «acuerdos especiales» considerados como ayuda estatal.

A partir de estos fracasos históricos, la ICRICT ha señalado que es inútil seguir trabajando con el concepto de competencia tributaria «útil». En realidad, cualquier competencia tributaria internacional tiene potencial para socavar la base impositiva de los países. Se debe permitir una cierta variación entre los sistemas tributarios nacionales, pero manteniendo normas mínimas comunes para proteger el interés de todos. La competencia internacional es conveniente, pero se debe dar en el terreno de la capacitación de la fuerza de trabajo, la calidad de la infraestructura y la capacidad de innovación de los países, no sobre la base de beneficios tributarios que no tengan justificación plena, con base en principios acordados multilateralmente.

■ Institucionalidad internacional

El instrumento más importante de cooperación tributaria internacional son los convenios de doble tributación, la mayor parte de ellos bilaterales. Hoy en día existen más de 3.000 convenios de este tipo. Estos acuerdos buscan aumentar los flujos de inversión mediante la reducción o incluso la eliminación de las retenciones en la fuente de impuestos sobre los pagos al exterior de intereses, regalías, dividendos y diversas tasas de servicios realizados por las transnacionales. Sin embargo, restringen la capacidad del país anfitrión para gravar a la transnacional e incluso, como se ha señalado, conceden de hecho beneficios que no son extensivos a las empresas puramente nacionales.

La ICRICT ha recomendado en este campo que los Estados deberían evitar las limitaciones que imponen los convenios de doble tributación al uso de

19. OCDE: «Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 - 2015 Final Report», OECD/G-20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 2015, p. 11.

20. V. <www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/>.

retenciones en la fuente. Ha sugerido, además, que los convenios más utilizados, tanto el de la OCDE como el de la ONU, deberían incorporar el principio de prevenir la doble imposición, incorporar normas generales sobre cómo evitar la elusión de impuestos y facilitar el intercambio de información que propicie la efectividad de las administraciones tributarias. Por otra parte, ha recomendado evitar la inclusión de provisiones que debiliten la autonomía tributaria en los tratados de protección de inversiones, acuerdos de extracción de recursos naturales y similares.

A su vez, el organismo internacional que más ha contribuido históricamente a la cooperación tributaria entre sus miembros es la OCDE, cuyas actividades han sido reforzadas por el apoyo reciente del G-20 a sus actividades, que incluyen ahora el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria, el cual cuenta con un amplio número de países, la mayoría no integrantes de la OCDE. Debido a los ya mencionados debates sobre elusión o evasión de impuestos de grandes transnacionales, en 2012 el G-20 instó a la OCDE a reformar el sistema tributario internacional de las corporaciones a través de la iniciativa BEPS, cuyo principio fundamental es que las actividades de las transnacionales deben ser gravadas «donde ocurren sus actividades económicas y se crea valor». En septiembre de 2013 se aprobó el plan de acción, cuyos primeros acuerdos se anunciaron en 2015.

Tal vez el elemento más importante de las acciones anunciadas dentro de esta iniciativa sea la obligación de las grandes transnacionales de presentar reportes sobre los impuestos que pagan en cada país donde operan, incluyendo, además, información sobre ingresos, utilidades, empleados y activos. Desafortunadamente, esta norma solo se aplicará a transnacionales muy grandes y sus informes no serán públicos, en contra de las iniciativas sobre transparencia mencionadas en una sección anterior. A ello se agregan las propuestas, todavía en curso, de manejar los desafíos tributarios que representan las actividades de corresponsales y, especialmente, la economía digital para determinar cuándo se puede decir que existe un «establecimiento permanente» para fines tributarios. La iniciativa BEPS también ha avanzado en definir nuevas metodologías para estimar los precios de transferencia basados en el principio de sustancia económica de sus actividades. Lamentablemente, sin embargo, las nuevas metodologías han tornado aún más complejas las revisiones que deben llevar a cabo las autoridades tributarias. Todas estas reformas solo funcionarán dentro del sistema actual, lo cual ignora que el principio de entidades jurídicas independientes *es* el problema clave del sistema de tributación corporativa internacional.

Aunque estos esfuerzos constituyen pasos en la dirección correcta, dejan abierto el problema básico de gobernanza global, que no es otro que la falta de participación igualitaria, efectiva y oportuna de los países en desarrollo. La OCDE no es una organización mundial, ya que está compuesta ante todo por los países desarrollados. Por este motivo, la responsabilidad principal en materia de cooperación tributaria debe recaer en la ONU, mediante la transformación del actual Comité de Expertos en Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación del Consejo Económico y Social en un organismo *intergubernamental* verdaderamente global, dotado de los recursos adecuados para promover y mejorar esa cooperación. La Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba en julio de 2015, vio fracasar la propuesta presentada en tal sentido por el G-77 más China²¹.

La ICRIT ha propuesto también la elaboración de una Convención de las Naciones Unidas sobre Prácticas Tributarias Abusivas de alcance mundial. Asimismo, ha señalado que el Pacto Mundial de la ONU y las Directrices de la OCDE sobre Empresas Multinacionales deberían fortalecerse mediante el reconocimiento explícito de la obligación de pagar impuestos como una responsabilidad social corporativa preeminente. Por su parte, las organizaciones multilaterales y otras organizaciones gubernamentales deberían ampliar los recursos que ofrecen a los países en desarrollo para mejorar la capacidad de sus administraciones tributarias, también a través de la cooperación Sur-Sur y triangular. En este sentido, son loables las actividades que ya realizan el FMI, la OCDE y la ONU.

Por último, la sociedad civil también debe jugar un papel integral en la tarea de fortalecer la cooperación tributaria internacional –al igual que en los debates y evaluaciones sobre temas tributarios a escala nacional–. Las organizaciones de la sociedad civil han realizado estudios de casos y diseñado instrumentos, como el índice de secreto financiero²², que ilustran y miden cómo inciden las políticas en materia de impuestos y transparencia de un determinado país sobre la capacidad de otros países de incrementar esos ingresos. ☐

21. «Proposal to Create More Powerful UN Tax Body Fails» en *MNE Tax*, 15/7/2015, <<http://mnetax.com/proposal-upgrade-un-expert-taxcommittee-fails-9924>>. Una propuesta similar fracasó también en 2004, cuando la Secretaría General de la ONU formuló una recomendación para transformar el antiguo grupo *ad hoc* de expertos en un organismo intergubernamental, aunque lo convirtió entonces en un comité regular.

22. V. «Financial Secrecy Index», Tax Justice Network, <www.financialsecrecyindex.com>.

El camino hacia la justicia fiscal: ¿dónde podemos avanzar?

KRISHEN MEHTA

El actual sistema tributario parece incapaz de dar respuesta a la situación creada por la expansión de las empresas transnacionales. Los esfuerzos de los países, sobre todo aquellos en desarrollo, para captar inversiones han dado lugar a una auténtica «carrera hacia el abismo» en la fiscalidad corporativa. Por eso resulta necesario que las naciones desarrolladas acuerden una tasa impositiva mínima, con la meta de crear un organismo tributario verdaderamente intergubernamental.

Hace mucho tiempo, el famoso abolicionista Frederick Douglass –quien había sido esclavo– habló acerca de la lucha. Sus palabras resuenan hoy del mismo modo en que lo hicieron hace unos 150 años en el corazón del sur estadounidense, poco antes de la Guerra de Secesión:

Si no hay lucha, no hay progreso. Aquellos que dicen estar a favor de la libertad pero desprecian la agitación política son hombres que quieren cosechar sin haber sembrado; quieren la lluvia sin el rayo y el trueno; el océano sin el horrible estruendo de sus caudalosas aguas. La lucha puede ser moral, física o de ambos tipos, pero debe ser lucha. El poder no concede nada si no se le exige. Nunca lo ha hecho y nunca lo hará.¹

Creo que las últimas frases son instructivas: «El poder no concede nada si no se le exige. Nunca lo ha hecho y nunca lo hará» nos convoca a que consideremos cuáles pueden ser las exigencias más simples o más fundamentales

Krishen Mehta: se desempeña como investigador *senior* dentro del Programa de Justicia Global de la Universidad de Yale e integra el Consejo Asesor del Programa Empresa y Sociedad en el Instituto Aspen (Washington, DC).

Palabras claves: empresas transnacionales, globalización, tributación, Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT).

Nota: traducción del inglés de Mariano Grynspan.

1. F. Douglass: *Two Speeches*, Rochester, Nueva York, 1857.

para corregir el ecosistema fiscal internacional. Si se puede lograr el éxito al menos en algunas de esas áreas, estaremos en condiciones de conseguir una distribución más equitativa de los frutos de la globalización, especialmente en la medida en que esta afecta a los más vulnerables dentro de los países en desarrollo.

El presente artículo está dividido en dos partes: la primera aborda el área fundamental de la reforma fiscal internacional y analiza qué correcciones pueden ser necesarias para alcanzar un sistema tributario más holístico o más justo; la segunda examina qué pueden hacer los países en desarrollo para asumir el control de sus propios destinos impositivos, ya que no tienen tiempo para esperar hasta la adopción de esas reformas. Ambos aspectos son importantes en el contexto del debate fiscal y de nuestro futuro en común.

En primer lugar, conviene debatir algunas cuestiones fundamentales que podrían ser necesarias en el marco de la reforma fiscal internacional.

- *Gravar a las multinacionales como empresas únicas.* Este tema es importante porque el principal facilitador del abuso fiscal internacional es el principio de entidades jurídicas independientes, que permite que grandes masas de ingresos corporativos imposables queden desligadas de las operaciones o actividades comerciales que los subyacen. Si las empresas transnacionales fueran tratadas como entidades únicas y unificadas, los beneficios globales estarían consolidados y no se generarían ganancias ni pérdidas mediante transacciones intraempresa. Cada país recaudaría en virtud de los gravámenes impuestos sobre los beneficios del grupo multinacional, en proporción con los negocios realizados allí. Es posible usar fórmulas basadas en principios objetivos relacionados con ventas y empleo, considerando adecuadamente el principio de la fuente. Esta es también la posición de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT, por sus siglas en inglés) y es un camino que debemos seguir.

- *Abordar con urgencia el problema de la competencia fiscal.* La ICRICT considera que las naciones desarrolladas –posiblemente en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)– deberían acordar una tasa impositiva mínima y dar así el primer paso para frenar la actual «carrera hacia el abismo» en la fiscalidad corporativa. Además, sería importante que todos los países dieran a conocer de manera pública y proactiva tanto las ventajas y los incentivos fiscales concedidos a las empresas transnacionales como las exenciones otorgadas a sus ingresos. También es necesario realizar

un esfuerzo para que ciertas ventajas corporativas en materia de tributación sean identificadas como una ayuda estatal ilegal y para que, por ende, dejen de usarse ese tipo de ventajas. Una iniciativa en esa dirección promoverá el tan necesario equilibrio y significará una corrección que desde hace tiempo está pendiente en nuestro sistema impositivo.

- Ya es tiempo de que haya un organismo tributario intergubernamental en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Hay muchos argumentos históricos para demostrar la importancia de tal organismo y del potencial rol que podría jugar para alcanzar la justicia fiscal. En la actualidad, hay dos grupos en la ONU que están trabajando en temas tributarios: la Oficina de Financiación para el Desarrollo, bajo la órbita del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), y el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social (Ecosoc). En el encuentro celebrado en Addis Abeba en 2014 se acordó duplicar la ayuda para cuestiones fiscales proporcionada

**Es necesario continuar
ejerciendo presión para
crear un organismo
tributario verdaderamente
intergubernamental ■**

a los países en desarrollo en el marco de la movilización de recursos internos. Sin embargo, es muy poco lo que han recibido los comités de la ONU para hacer frente a esas obligaciones. Sin recursos, los países en desarrollo no pueden participar ni tener una voz activa en la formulación de las políticas acordadas. Es necesario continuar ejerciendo presión para crear un organismo tributario verdaderamente intergubernamental en la ONU a través del G-77 más China. Este debe seguir siendo un eje importante para la comunidad internacional.

- Otras áreas de la arquitectura financiera internacional requieren nuestra atención. Nos enfrentamos a muchos desafíos que requieren atención. ¿Debemos impulsar la creación de una Autoridad Fiscal Internacional, similar a la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la Organización Mundial de Aduanas? ¿Se debe exigir a las sociedades anónimas que den a conocer (públicamente) cada año sus declaraciones de impuestos? ¿Es posible frenar el uso y abuso de empresas fantasma mediante un acuerdo internacional, que obligue a revelar públicamente el nombre de los beneficiarios efectivos de todas esas compañías? ¿Es posible suprimir algunas de las restricciones establecidas sobre los informes país por país, de manera tal que los datos estén disponibles y sujetos al control público? Los actuales acuerdos sobre intercambio de información tienen muchas limitaciones y exigen nuestra atención, especialmente por

la falta de cooperación por parte de diversas empresas. Todas estas cuestiones constituyen fallas importantes en la arquitectura financiera global y requieren nuestra urgente atención.

Mientras esperamos la acción en los frentes mencionados, cabe preguntarse qué pueden hacer los países en desarrollo para asumir el control de sus propios destinos financieros. Permítanme señalar diez modos en que esos países podrían hacerlo.

■ 1. Ser muy cautelosos a la hora de firmar tratados fiscales

Cuando no se negocian y estructuran adecuadamente, los tratados suelen proteger a las empresas transnacionales en detrimento de los países en desarrollo. Cuando un país en desarrollo negocia un tratado fiscal basado en un modelo internacional, se espera que reduzca al mínimo las retenciones que puede imponer a las empresas transnacionales sobre las salidas de efectivo. A menudo estas retenciones son nulas o muy bajas. Varios países prefieren ahora no firmar este tipo de acuerdos modelo, aunque continúan haciendo negocios alegremente con muchos otros países a lo largo del planeta. Por ejemplo, Estados Unidos y Brasil tienen una amplia relación en materia de comercio e inversiones a pesar de que no existe un acuerdo fiscal bilateral entre ellos.

Hoy existen más de 3.000 acuerdos fiscales bilaterales; más de la mitad de ellos han sido firmados por países en desarrollo. En total se reparten (a efectos tributarios) unos 600.000 millones de dólares correspondientes al flujo de inversión entre los signatarios, por lo general en detrimento de la base de ingresos de los países en desarrollo. Según un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) de junio de 2014, no hay evidencia empírica que indique claramente un beneficio: en definitiva, la firma de estos acuerdos no atrae una inversión extranjera directa (IED) superior a la prevista originalmente y puede incluso significar una pérdida de ingresos para los países en desarrollo.

■ 2. No caer en la trampa de la competencia y los incentivos en el ámbito fiscal

Muchos estudios han demostrado que la competencia fiscal, los incentivos tributarios y las tasas impositivas bajas o nulas dañan a los países en desarrollo y provocan un enfrentamiento mutuo entre las naciones empobrecidas. Esta

«carrera hacia el abismo» puede beneficiar más a las empresas transnacionales y sus accionistas que a los ciudadanos y los gobiernos de los países en desarrollo.

Desesperados por atraer la IED y debido al miedo –frecuentemente injustificado– de que las compañías decidan llevar sus negocios a otra parte, muchos países en desarrollo suelen aceptar las desiguales condiciones impuestas por poderosas empresas transnacionales durante la negociación de los contratos. Tales ventajas y concesiones no se otorgan a las empresas locales, lo que les impide competir en pie de igualdad. Esto crea una doble vara entre empresas internacionales y locales, sin agregar ningún valor social significativo. Por lo general, el resultado final es que hay menos ingresos disponibles para invertir en servicios públicos imprescindibles para los países en desarrollo, como salud y educación. Se ve entonces que habría sido mejor no ofrecer esos incentivos.

■ 3. Imponer retenciones sobre los pagos a partes vinculadas

¿Por qué son importantes las retenciones impositivas? Dicho de manera simple, mejoran la posición de negociación de un país en desarrollo con las empresas transnacionales, por la sencilla razón de que poseen el efectivo. Las retenciones son instrumentos de aplicación importantes y fáciles de administrar. Si la mayoría de las naciones desarrolladas imponen retenciones sobre los ingresos, ¿por qué no habrían de hacerlo los países en desarrollo? Las retenciones de entre 10% y 20% sobre intereses, dividendos, tasas de servicios y regalías son un mecanismo habitual en los pagos al exterior y son habituales en los países desarrollados cuando una entidad residente realiza un pago a una entidad no residente. No hay razón por la cual los países en desarrollo no puedan hacer lo mismo, ni para que cedan esos derechos a través de acuerdos fiscales bilaterales.

■ 4. Cláusulas de protección: poner límites a las deducciones

Las cláusulas de protección (*safe harbour*) implican poner límites a las deducciones fiscales permitidas. Se trata de una práctica común, frecuentemente adoptada por los países desarrollados. Las cláusulas de protección reducen las cargas administrativas, ofrecen previsibilidad tanto a las empresas como a las autoridades tributarias y disminuyen el nivel de litigiosidad. Además, pueden ayudar a promover la IED. El principio general consiste en que cualquier cargo pagado en concepto de «tasas de servicios» o «gastos de gestión» debe guardar una relación adecuada con el beneficio subyacente recibido. Por ejemplo, un gasto de gestión de 2% se considera en general aceptable y puede

incorporarse como cláusula de protección. Si una empresa tiene un 10% de beneficio sobre ventas, no puede consignar gastos de gestión de 10%-15% y luego retirar todo el beneficio fuera del país. Pese a que Brasil no permite deducciones por regalías, las compañías farmacéuticas siguen haciendo negocios allí. La cobertura puede alcanzar incluso a los intangibles; algunos países presentan un límite de 8% sobre servicios e intangibles.

■ 5. Adoptar un uso más amplio del método de división del beneficio al determinar la sujeción a gravámenes en el país de origen

El método de división de beneficios es una forma de resolver las dificultades que surgen al tratar de valorizar las actividades transfronterizas y los acuerdos sobre precios de transferencia. Básicamente, el método en cuestión suma los beneficios de un grupo de transacciones correspondientes a todas las partes vinculadas y luego divide esos beneficios entre las partes vinculadas de acuerdo con determinadas mediciones indirectas (*proxy*) de la actividad económica genuina. Esas mediciones incluyen cantidad de personas empleadas, ventas, funciones realizadas, riesgos asumidos y activos empleados por cada parte.

Este método se asemeja parcialmente al de las fórmulas de asignación para la tributación unitaria, ya que divide los beneficios sobre la base de criterios que apuntan a reflejar la actividad económica genuina. La diferencia esencial radica en que la asignación según las fórmulas de la tributación unitaria divide beneficios entre jurisdicciones, mientras que el método de división de beneficios los distribuye entre las partes vinculadas a las transacciones. Las directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia respaldan claramente el método de división de beneficios, que se usa mucho en ciertos tipos de actividades bancarias y de seguros (por ejemplo, en la negociación mundial de instrumentos financieros realizada a toda hora). También suele utilizarse para determinar beneficios subyacentes bajo acuerdos previos sobre precios de transferencia (APA, por sus siglas en inglés) durante su negociación.

Otro modo de abordar este tema consiste en aplicar impuestos de manera general sobre los «beneficios estimados». Indone-
sia, por ejemplo, aplica 6% de beneficios estimados al transporte internacional, 15% de las ventas a la perforación submarina y 13% a la construcción. Por su parte, el gobierno de la India estableció recientemente nuevas pautas

Otro modo de abordar este tema consiste en aplicar impuestos de manera general sobre los «beneficios estimados» ■

respecto a los servicios que aprovechan la tecnología de la información, con un margen de beneficio estimado de 20% en actividades de hasta 80 millones de dólares y de 22% para los casos situados por encima de esa cifra. Los países en desarrollo deben seguir explorando esta alternativa, tanto al elaborar políticas y procedimientos fiscales como en sus negociaciones con las empresas transnacionales.

■ 6. Revisar y renegociar contratos sobre recursos naturales considerando el rendimiento de la inversión

Es importante que los países ricos en recursos naturales negocien con sensatez los contratos de minería para proteger la base impositiva. En el momen-

Es importante que los países ricos en recursos naturales negocien con sensatez los contratos de minería ■

to de firmar (o renovar) un acuerdo, están en condiciones de adoptar su postura más firme. Cuando las empresas mineras estructuran sus inversiones con filiales y subsidiarias situadas en jurisdicciones de escasa o nula tributación, hay grandes oportunidades para que saquen del país las ganancias.

Dado que existen diferentes modelos para determinar un adecuado acuerdo sobre regalías y fijar un nivel apropiado para el rendimiento de la inversión, es necesario estudiarlos y comprenderlos antes de firmar cualquier contrato.

Por ejemplo, Arabia Saudita y otros Estados del Golfo Pérsico no suelen firmar acuerdos de producción compartida y siguen teniendo una buena participación en los ingresos. El país es dueño de los minerales y la compañía petrolera recibe un pago por extraerlos. Luego la empresa petrolera puede comprar el mineral al precio mundial, que es fácil de determinar. ¿Es posible estructurar acuerdos similares para otros minerales? Ante la ausencia de esos acuerdos, se deben realizar esfuerzos para configurar regalías que resulten más favorables a los países poseedores de recursos que a las empresas mineras. Si hay convenios preexistentes en materia de regalías, será necesario considerar la experiencia de los contratos y establecer una renegociación sobre la base del rendimiento efectivo de la inversión. Indudablemente, se deben realizar esfuerzos en esta dirección.

■ 7. Seguir la regla del dictamen fiscal, como en México

El requisito del dictamen fiscal forma parte de los estatutos tributarios de México. Básicamente, hay dos requisitos en el plano de la empresa y uno en

el plano de los auditores. La empresa debe confirmar que ha efectuado un estudio de precios de transferencia y que tiene documentación interna sobre todas las transacciones importantes. Además, se le exige que presente una declaración informativa con todas las transacciones superiores a un millón de dólares, donde debe mencionar con quién está comerciando, dónde tiene sus filiales, por qué, etc. Si la empresa está comerciando con una entidad situada en un paraíso fiscal, no puede deducir ni un solo dólar, a menos que establezca que los precios de transferencia han sido fijados de manera correcta. Un alto directivo de la compañía debe acreditar esto formalmente.

Las autoridades tributarias mexicanas mantienen asimismo una «lista negra» de alrededor de 50/60 paraísos fiscales. Cualquier transacción con esos sitios queda sujeta automáticamente a la disposición mencionada. Los auditores legales también deben certificar que lo consignado por la empresa –en la documentación interna y en la declaración informativa– es razonable y válido según su leal saber y entender. Como resultado de este requisito, los auditores toman seriamente sus exigencias de diligencia debida: nadie puede arriesgarse a ser inhabilitado para la realización de negocios en México. Esta práctica de acreditación, efectuada por el alto directivo de la empresa y por el auditor legal, podría ser adoptada por otros países en desarrollo.

■ 8. Contar con normas contra prácticas abusivas, capacitar a los administradores tributarios y compartir las mejores prácticas con otros países en desarrollo

En lugar de esperar una ayuda a través de la OCDE o de la iniciativa denominada Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), los países deben defender sus propios intereses y asumir el control de sus destinos. Para tomar el control, por ejemplo, es deseable establecer cláusulas contra prácticas abusivas en la propia legislación tributaria. De ese modo, se puede crear una enorme oportunidad para abordar el problema de la evasión fiscal.

Sudáfrica y Ruanda han logrado que sus respectivas legislaciones nacionales adopten cláusulas contra prácticas fiscales abusivas y actualmente están renegociando los tratados vigentes, que renunciaban a muchos derechos impositivos. Hasta un país empobrecido como Zambia revisa y renegocia hoy sus acuerdos con los Países Bajos y con Irlanda para incluir normas tendientes a evitar las prácticas abusivas. China también ha incorporado este tipo de normativa y ha extendido asimismo de cinco a diez años el estatuto de

limitaciones para casos de precios de transferencia. Además de las disposiciones dirigidas a impedir abusos, es necesario que los países en desarrollo sigan capacitando a sus funcionarios tributarios, que les paguen salarios adecuados y que les proporcionen oportunidades para compartir las mejores prácticas con otros países en desarrollo.

■ 9. Gravar la economía informal y reducir flujos de salida provenientes de la manipulación de precios comerciales y otros medios

Cuanto mayores sean la vigilancia y la transparencia para controlar la economía informal, más claro será el mensaje de competencia al negociar la llegada de inversiones con las empresas transnacionales. En algunos países en desarrollo, la economía informal constituye 50% o más del PIB. Eso resta valiosos recursos fiscales. Es importante entonces que el sector formal los incorpore en la mayor medida posible. Conforme a las políticas de determinados países, las compras de bienes de consumo que superan un cierto monto (por ejemplo, 20.000 dólares) no pueden llevarse a cabo en efectivo, sino a través de canales bancarios formales. En tales casos, la premisa es que esos pagos solo pueden realizarse a partir de ingresos que previamente han sido declarados y gravados.

Los países en desarrollo también deben evitar que valiosos recursos salgan a través de canales bancarios informales, como el sistema Hawala. Al mismo tiempo, hay que asegurar un control adecuado para impedir la manipulación de precios comerciales, que resta valiosos recursos adicionales a muchos países en desarrollo. En el caso de varias economías emergentes, hay importantes segmentos de sus exportaciones que pasan por Dubái, Mauricio, Chipre u otros paraísos fiscales. Se debe frenar ese proceso para fortalecer la base tributaria de la economía formal. Ese rigor interno será visto como un elemento positivo cuando un país negocie con las empresas transnacionales o con los otros signatarios para obtener una parte justa de los ingresos fiscales.

■ 10. Estar dispuesto a formar alianzas regionales para llevar a la práctica estas normas; el poder colectivo es muy superior a la acción individual

Los recursos, la infraestructura productiva y los mercados son esenciales para las empresas multinacionales. Por lo tanto, no solo es importante actuar con sensatez en función de los propios intereses, sino que además hay que promover alianzas regionales en materia de tributación. La Unión Europea tiene 28 países, un mercado único y la mayor economía mundial con 16 billones de

dólares de PIB. Si actuaran de manera similar en defensa de sus propios intereses, cabe imaginar el poder que tendrían la Federación de África Oriental, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) o una alianza conformada por los países latinoamericanos.

Hay un proverbio africano que dice: «Si quieres ir rápido, ve solo. Si quieres llegar lejos, ve acompañado». Hagamos entonces lo que es bueno para nuestras propias economías y mantengámonos juntos a la hora de negociar con las empresas transnacionales. Si invocamos el poder colectivo y negociamos desde una posición de fortaleza, las empresas no se alejarán. Podemos asumir el control de nuestros propios destinos tributarios: es algo que está claramente a nuestro alcance y hoy es el tiempo de hacerlo. ☐



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2017

Gijón

Nº 91-92

A 100 AÑOS DE LA REVOLUCIÓN DE OCTUBRE
Siguiendo su estela

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 36 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 45 euros

Suscripción internacional: Europa - 60 euros (incluye gastos de envío)

América y otros países - 80 euros (incluye gastos de envío)

Suscripción digital: 19 euros

Ábaco es una publicación trimestral de CICEES, C/ La Muralla Nº 3, entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.es>.

Someter la evasión fiscal para reducir la desigualdad

Agendas globales y locales

RICARDO MARTNER

La «fatiga» del progresismo para impulsar reformas tributarias, los temores de atentar contra el crecimiento económico y las dificultades fiscalizadoras que conllevan sistemas tributarios con un fuerte componente de imposición directa debilitan las posibilidades de emprender cambios en la fiscalidad latinoamericana. Hoy, las carencias son evidentes en América Latina; no se trata ya solo de una cuestión de suficiencia recaudatoria, sino de construir o reconstruir instituciones capaces de integrar la igualdad distributiva entre sus objetivos estratégicos prioritarios.

■ El problema en su contexto

En las economías de la región, la evasión continúa siendo uno de los principales puntos débiles de los sistemas tributarios¹. Sobre la base de los escasos estudios recientes disponibles², la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima que el incumplimiento asciende a un monto

Ricardo Martner: se desempeñó como jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y actualmente ejerce como economista independiente.

Palabras claves: desigualdad, evasión, impuestos, paraísos fiscales, América Latina.

Nota: las opiniones aquí expresadas reflejan solo el pensamiento del autor.

1. V. Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2016. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*, LC/G. 2684-P, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016.

2. V. una síntesis reciente en Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, LC/PUB. 2017/6-P, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2017.

equivalente a 2,4 puntos del PIB en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y 4,3 puntos del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que suma 6,7% del PIB y un total de 340.000 millones de dólares en 2015. Por añadidura, se percibe una llamativa dificultad para disminuir estos indicadores en un entorno de menor dinamismo económico y, peor aún, pese al enorme riesgo de sufrir una pérdida sustancial de recursos tributarios potenciales, la información disponible para cuantificar la magnitud del problema se hace insuficiente.

Como se destaca en las publicaciones citadas, en promedio, los países de América Latina pierden más de 50% de sus ingresos en concepto de evasión del impuesto a la renta de las personas físicas. Los impuestos a la renta corporativa y el IVA también exhiben elevados niveles de evasión, aunque con diferencias entre países. Conviene destacar que estas estimaciones están basadas en datos de cuentas nacionales y, por lo tanto, no distinguen las pérdidas derivadas de prácticas agresivas de planificación tributaria ni de precios de transferencia, que reducen artificialmente el nivel de beneficios registrados en la economía.

Por supuesto, este estado de cosas tiene profundas consecuencias sobre la distribución del ingreso. Como se ha recalcado en diversas publicaciones, el impuesto a la renta de las personas físicas tiene un escaso poder redistributivo, pues su recaudación apenas asciende en promedio a 1,4 puntos del PIB. Una manera ilustrativa de reflejar esta realidad es calculando las tasas impositivas efectivas (por oposición a las legisladas, que ascienden a 27,5% en promedio en la región) por decil de ingreso. En los 18 países de la región para los cuales la Cepal ha realizado este cálculo³, la tasa media efectiva del decil más rico era de 4,8% en 2014.

Este resultado contrasta significativamente con una tasa efectiva promedio de 21,3% pagada por el decil más rico en los países de la Unión Europea. Uno de los principales factores que originan este resultado es el hecho de que los ingresos de capital en la región se gravan a tasas menores que los ingresos laborales o, incluso, no se gravan en algunos países. Además, son los contribuyentes más ricos quienes más pueden aprovechar la planificación tributaria agresiva con el fin de minimizar el pago de impuestos en sus países de residencia.

3. Se trata de modelos de simulación que se aplican a las encuestas de hogares, corregidas por cuentas nacionales.

Los progresos en la capacidad redistributiva de los impuestos han sido menores en el último tiempo, en parte porque los efectos de las reformas todavía no se han dejado sentir plenamente, y también porque los cambios han sido relativamente tímidos, al no atacar la fuente principal de esta anomalía: la falta de tributación de los ingresos de capital de las personas más ricas.

Los modestos avances en materia de recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas se ven reflejados en el escaso poder redistributivo de este instrumento. En efecto, la reducción del coeficiente de Gini atribuible al impuesto a la renta personal alcanzó a 2% en el promedio de 18 países de América Latina durante el periodo 2013-2014. Si bien esto representa una leve mejoría respecto de su desempeño redistributivo en el periodo 2004-2007 (1,5%), se encuentra todavía lejos de la reducción de la desigualdad que registran los países de la UE (12,5%).

Se afirma con frecuencia que, al ser tan poco significativos los efectos sobre el coeficiente de Gini de cambios en el impuesto a la renta de las personas físicas y tan costosos los esfuerzos de recaudación, los sistemas tributarios no debieran tener un objetivo redistributivo. Esta visión olvida por completo el efecto neto de la acción fiscal, al no computar los efectos redistributivos del gasto público asociado a la mayor recaudación. Por ejemplo, si la tasa media efectiva fuese de 20% (en vez de 4,8%) y se destinase la diferencia a un mayor gasto social, el efecto redistributivo total sería una reducción del coeficiente de Gini de 12 puntos. Cabe recordar que el coeficiente de Gini promedio después de impuestos de la región era de 0,47 en 2014, frente a un 0,33 en la UE. Es decir, lograr una tasa media efectiva de 20%, proporción que es aún inferior a

la legislada, implicaría una reducción sustancial en la desigualdad de ingresos.

**La desigualdad
distributiva es
protegida, amparada
y justificada
por las elites ■**

La desigualdad distributiva es protegida, amparada y justificada por las elites. Los argumentos para prolongar o conservar este estado de cosas son múltiples, aunque es muy probable que el

más repetido sea el dilema o la antinomia entre reformas tributarias y crecimiento económico. Resulta evidente que, si como lo afirma la mayoría de los estudios disponibles, los incentivos tributarios no son el pilar fundamental de la decisión privada de inversión, la contradicción entre mayor crecimiento y mayor recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas se desvanece. Volveremos sobre el punto.

■ La creciente erosión de las bases tributarias

En este entorno, lograr mayores avances en el combate de la evasión es crucial. Ello requiere de mejoras administrativas pero, sobre todo, de una firme voluntad política orientada a superar los factores estructurales que han llevado a la actual situación. Podemos citar los elevados niveles de informalidad, la pobre calidad institucional y la escasa conciencia y educación fiscal de los contribuyentes, especialmente los de altas rentas. En efecto, las transnacionales y los individuos de alto patrimonio tienen amplias oportunidades, muchas veces toleradas, para reducir sus tasas efectivas de imposición.

Como se ha reiterado en los foros internacionales, la evasión fiscal no se limita al ámbito interno: cuanto mayor es la inserción en la economía mundial, mayor es la posible erosión de la base tributaria, lo que se denomina «termitas fiscales». Dichas termitas resultan de la multiplicación de mecanismos elusivos, por lo que es útil diferenciar tres fuentes de erosión: a) la proliferación de incentivos tributarios; b) el desvío de beneficios y la planificación fiscal agresiva, y c) los flujos financieros ilícitos derivados del comercio internacional y de las corrientes de capital.

En el orden mundial actual, la globalización financiera y la progresiva monopolización corporativa de la economía han permitido que las empresas transnacionales tengan un mayor control de la producción y el comercio, lo que se traduce en un poder económico que les permite adaptarse mejor a los marcos de regulación y desplegar sofisticadas estrategias con el fin de reducir su carga impositiva global. Como contrapartida, esto deteriora la capacidad de los países para retener ingresos fiscales que podrían servir para el financiamiento de sus procesos de desarrollo. En sentido estricto, estas prácticas y estrategias no implican la existencia de evasión impositiva en tanto no constituyan una maniobra ilícita (violación de leyes o reglas formales), sino la búsqueda sistemática de espacios en la legislación tributaria vigente para reducir la obligación tributaria. Por ello, desde el punto de vista de los Estados, la erosión de las bases tributarias debe abarcar el estudio de todos estos fenómenos –lícitos o no–, incluidos incentivos, exenciones, elusiones, evasiones y, por supuesto, las actividades ilícitas.

Lo que es seguro, en todo caso, es que la planificación tributaria de las transnacionales y de las personas con un elevado patrimonio plantea graves distorsiones en la equidad del sistema impositivo, que se traducen en marcadas diferencias en las tasas efectivas de imposición de empresas y personas.

■ La planificación tributaria agresiva de las transnacionales

En este contexto, se ha destacado la importancia de las prácticas vinculadas a la traslación o el desvío de utilidades o costos entre filiales de una misma empresa transnacional, desde países o Estados con altos niveles de tributación o con restricciones administrativas al flujo de capitales hacia jurisdicciones con sistemas tributarios de imposición relativamente baja o nula mediante la manipulación de los precios de transferencia.

Los precios de transferencia se definen como los pagos resultantes de las transacciones comerciales entre las partes de un mismo grupo empresarial multinacional; cuando estos son distintos de los que se determinarían según las fuerzas del mercado para similares operaciones entre empresas independientes (principio de libre competencia), existe una alta probabilidad de que esa brecha esconda una intención de disminuir el monto de impuestos que se ha de pagar en un determinado país.

En la medida en que las autoridades fiscales no puedan detectar y comprobar estas acciones, esto produce un silencioso efecto de erosión de la base tributaria, con la consecuente pérdida de recursos fiscales disponibles en el país donde opera la filial que genera los ingresos sujetos a imposición. En términos de comercio internacional, las transnacionales suelen tener incentivos

**Una empresa puede
vender a una entidad
vinculada mercancías y
servicios a precios menores
a los de mercado ■**

para sobredimensionar los gastos deducibles de la renta gravada para reducir el pago de impuestos. De forma análoga, una empresa puede vender a una entidad vinculada mercancías y servicios a precios menores a los de mercado, con lo que reduce su base gravable del impuesto a la renta. Las transnacionales

que utilizan este mecanismo de planificación tributaria realizan múltiples transacciones en diversos países (incluidos paraísos fiscales y jurisdicciones de baja tributación) y diluyen el tamaño de la base gravable donde se generan los ingresos.

También existen muchas otras maneras de transferir las ganancias a subsidiarias en países de baja tributación. Las firmas pueden optar por localizar actividades reales (empleo, activos, producción) en esas jurisdicciones, pero también pueden responder utilizando varias técnicas legales y contables para girar utilidades con destino a ellas. Uno de estos mecanismos de evasión

fiscal mediante precios de transferencia está dado por las reestructuraciones de negocios, que suelen implicar transferencias de funciones, activos y riesgos entre subsidiarias localizadas en distintos países. En este caso, la erosión de la base imponible en cierto país se produce tanto al limitarse el monto de utilidades que se pueden obtener por la actividad principal realizada en un determinado territorio como al reducirse la utilidad del resto de las actividades locales mediante la deducción de pagos a empresas vinculadas del exterior en concepto de servicios intragrupo, intereses o regalías.

Otra estrategia muy utilizada por las empresas transnacionales, sobre todo las que se dedican a la producción de manufacturas, consiste en la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones, ambas con el propósito de reducir el ingreso gravable y también, en algunos casos, el pago por concepto de impuestos al comercio internacional. En ambas situaciones puede estar involucrado un tercer país (generalmente con baja o nula tributación) que actúa de intermediario entre las empresas vinculadas, lo que da lugar a triangulaciones comerciales que dificultan el control fiscal de esas operaciones. Incluso la importación de bienes de capital a precios de mercado desde una filial a otra puede generar una pérdida para el fisco si permite la amortización de esa inversión cuando ya habría sido amortizada en el país de origen.

Las estrategias de planificación fiscal agresiva que involucran precios de transferencia no se agotan allí. Pueden también mencionarse otras de creciente relevancia, como la prestación de servicios de comercialización o logística desde el exterior por medio de un comisionista, la realización de ventas desde el exterior a través de una empresa comercializadora ubicada en un país de escasa o nula tributación, el registro de la propiedad de activos intangibles en los mismos países a los que las filiales de países de mayor tributación realizan pagos periódicos para transferir utilidades y la prestación de servicios intragrupo y servicios empresariales desde las casas matrices o de un tercer país a sus filiales.

También se ha comprobado que las filiales de las empresas transnacionales que residen en países de baja tributación declaran un margen de beneficios que duplica el margen medio de su grupo y enfrentan menores tasas impositivas efectivas que las soportadas por empresas similares que solo operan a escala nacional. Por otra parte, la relación entre intereses y rentas en las filiales de las transnacionales residentes en países de alta tributación prácticamente triplica la relación correspondiente de la transnacional con terceros. Todos

estos indicadores evidencian la magnitud de las prácticas de erosión de bases imponibles y traslado de beneficios a escala mundial.

Dadas las características específicas de la región, el uso y abuso de los precios de transferencia probablemente sea uno de los principales canales –junto con el aprovechamiento de amplios esquemas de incentivos y beneficios tributarios– mediante los cuales se produce la erosión de las bases tributarias en los países de América Latina.

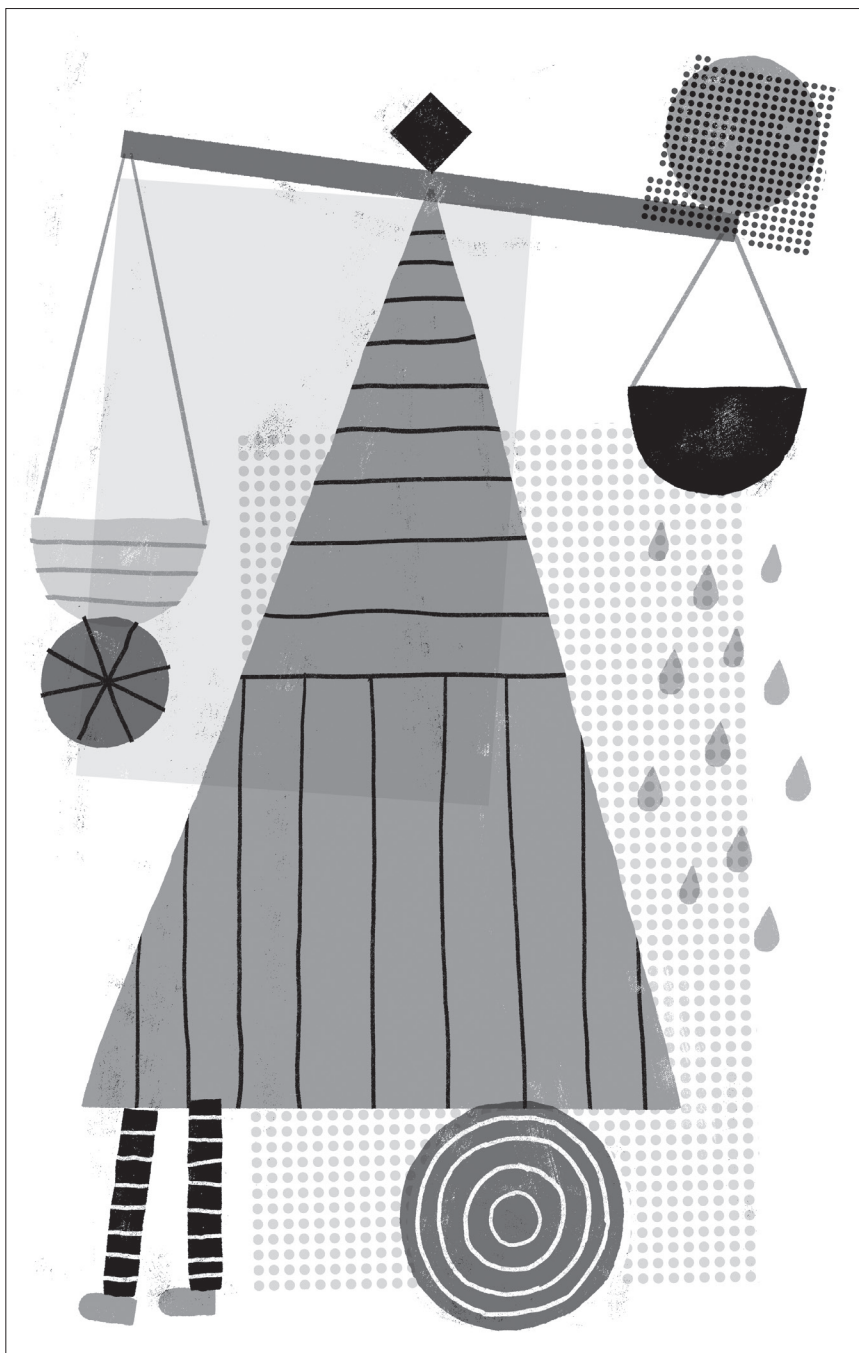
Afortunadamente, en los últimos años, el debate acerca de estas cuestiones ha ganado cierto protagonismo entre los gobiernos de la región y esto ha propiciado la adopción de un conjunto de decisiones y medidas concretas en favor del fortalecimiento de las administraciones tributarias en las áreas mencionadas, como se recoge en el *Panorama fiscal 2017* de la Cepal.

■ La proliferación de incentivos tributarios

En repetidas ocasiones, ante la profundización de la globalización y la contingencia de crisis económicas, la autoridad fiscal ha respondido multiplicando incentivos y exenciones tributarias, con la esperanza de estabilizar la demanda agregada y controlar los efectos de las recesiones sobre el empleo. En particular, se justifican los incentivos fiscales como una forma de atraer la inversión extranjera directa (IED), la que, por su propia naturaleza, tendría importantes externalidades positivas en las economías receptoras, como la creación de empleos o la incorporación de nuevas tecnologías, con los consiguientes aumentos de la productividad agregada. La cuestión es conocer el impacto neto de estos tratos especiales, que en una primera aproximación pueden calificarse como una mera transferencia de recursos de países pobres (los países receptores) a los países generadores de la IED.

En un contexto de globalización y de liberalización comercial y financiera, los razonamientos que justifican los incentivos tributarios, como los beneficios potenciales de la IED sobre el crecimiento y el empleo o los impactos multiplicadores de las zonas económicas especiales, dejan de tener validez universal.

En efecto, el denominado «clima de inversión» puede ser primordial para el adecuado desarrollo de los proyectos privados. La calidad del marco institucional determina en gran medida el clima de inversión; un contexto institucional débil, de poca credibilidad y de alta incertidumbre puede ser un obstáculo insalvable para las decisiones de inversión. En tal sentido, las empresas parecen



otorgarle más importancia a este clima de inversión que a eventuales ventajas tributarias o de otro tipo. Esta constatación abre paso a visiones sistémicas de la dinámica de las inversiones. Desde el punto de vista de la movilización de recursos financieros para el desarrollo, parece mucho más eficiente multiplicar las iniciativas tendientes a disminuir la evasión y la elusión tributarias que subsidiar inversiones que muy probablemente se hubiesen materializado de todos modos, dadas las ventajas comparativas estáticas o dinámicas de cada país o territorio.

Inclusive, si el objetivo principal fuese promover gastos de capital privados, sería preferible dar prioridad a programas de gasto público, sociales o de seguridad ciudadana, por ejemplo, en vez de otorgar exenciones o incentivos. La promoción de las inversiones no implica la proliferación de incentivos tributarios ni el otorgamiento de subsidios generalizados.

En efecto, como se sabe, los impuestos surgen de la necesidad de financiar a los gobiernos y resultan de un acuerdo social en el cual los agentes económicos ceden parte de sus ingresos para suministrar recursos para la administración, los gastos sociales y los bienes públicos necesarios para que los países

**Estimular la inversión
privada «jibarizando»
la inversión pública
no es un camino viable
de desarrollo ■**

funcionen adecuadamente. En tal sentido, inversiones públicas y privadas son complementarias y no sustitutas. Estimular la inversión privada «jibarizando» la inversión pública no es un camino viable de desarrollo. Los incentivos tributarios a la inversión pueden ser generales (como la reducción de la tasa del IVA para los bienes de capital, la depreciación ace-

lerada, las exenciones de aranceles a la importación de bienes de capital y la exención de dividendos), localizados en determinadas áreas geográficas (como en zonas extremas) o sectoriales (para determinadas industrias o actividades específicas).

Según estudios de la Cepal, los incentivos sectoriales han sido intensamente aplicados en la región; sobresalen los incentivos al turismo (22% del total), al sector exportador (19%) y a las actividades ligadas al sector de energía (15% del total). Predominan las franquicias impositivas a la inversión, como la exención de aranceles para la importación de bienes de capital y la dispensa del impuesto sobre la renta para ciertas actividades o empresas. Las exenciones se aplican en mayor medida en el impuesto sobre la renta, pero también en aranceles y en el IVA. También se recurre al uso de diferimientos del pago

de impuestos (como la depreciación acelerada y la devolución anticipada del IVA por compras de bienes de capital) y de deducciones (por ejemplo, la de parte de la inversión en activos fijos).

Lo importante, por cierto, es saber si los beneficios reales en términos de empleo y nivel de actividad compensan la pérdida de recaudación y la consecuente merma de inversión en bienes públicos. En definitiva, aun cuando pueda encontrarse justificación en algunos casos puntuales, los incentivos a la inversión tienen un impacto negativo tanto en la equidad como en la eficiencia de los sistemas tributarios. En términos de eficiencia, los incentivos han creado problemas de competencia tributaria interjurisdiccional (lo que da lugar a una «carrera hacia el abismo», tanto a escala nacional como regional) y otras distorsiones en las decisiones de localización y producción industrial. De esta manera, instrumentos que pretenden incentivar las inversiones privadas, ya sea extranjeras o nacionales, como los impuestos cedulares, las bajas tasas a las utilidades reinvertidas sin considerar el tamaño de las empresas, la depreciación acelerada, los «pactos» tributarios o los regímenes sectoriales específicos en realidad constituyen, en muchos casos, obstáculos insalvables para alcanzar objetivos de suficiencia recaudatoria y de equidad, y dificultan por añadidura la administración tributaria.

La cuestión de los incentivos fiscales también está surgiendo en el debate internacional sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cabe destacar el proyecto destinado a aumentar la capacidad de los países en desarrollo de proteger sus bases tributarias, diseñando métodos y prácticas para afrontar los incentivos fiscales y la tributación del sector extractivo. A su vez, los países de la región han solicitado en varios foros marcos analíticos y asistencia técnica para llevar a cabo estudios de costo-beneficio y considerar el desmantelamiento progresivo de los sistemas de incentivos. Se trata de iniciativas promisorias, siempre que se consiga aunar voluntades de los países que tienen actividades económicas similares para evitar la competencia tributaria.

■ Lo que esconden las guaridas fiscales

Sin duda, buena parte de los recursos derivados de esquemas fraudulentos o elusivos descritos terminan en las «guaridas» o «paraísos fiscales». Como ya se comentó, los esquemas de planificación que utilizan paraísos fiscales suelen enfocarse en la triangulación de operaciones de exportación/importación y en el traslado de gastos que no pueden comprobarse. En una región

Buena parte de los recursos derivados de esquemas fraudulentos o elusivos terminan en las «guaridas» o «paraísos fiscales» ■

sumamente desigual como América Latina y el Caribe, la existencia de esa cantidad de riqueza –y los ingresos que ella genera– fuera del alcance del fisco debilita aún más el poco poder redistributivo de los sistemas tributarios.

Además del de las empresas, se destaca el uso que los particulares con un elevado patrimonio hacen de los paraísos fiscales para esconder su riqueza. Se calcula que 8% de la riqueza del mundo está en paraísos fiscales, lo que equivale a 7,6 billones de dólares. Se estima que alrededor de 1,5 billones de dólares pertenecen a personas de América Latina, lo que a su vez representa 27% de la riqueza financiera total de la región, y que la mayor parte de este monto (alrededor de 80% en promedio) no ha sido declarada a las respectivas administraciones tributarias. Resulta interesante dimensionar el impacto de los recientes programas de regularización de activos no declarados en la región sobre la base de las estimaciones de la riqueza financiera privada para la región. En Argentina, Brasil y Chile estos programas resultaron en la declaración de 189.000 millones de dólares en activos, lo que representa apenas 3,5% de la riqueza financiera privada estimada. Aún peor, la tendencia al aumento de la riqueza financiera *offshore* es exponencial, según las agencias que dan seguimiento a estos cálculos.

A pesar del lento crecimiento económico, se estima que el valor de la riqueza financiera privada mundial seguirá creciendo a tasas cercanas a 6% en los próximos años⁴. En América Latina, las mismas estimaciones indican que el valor de la riqueza financiera privada crecerá aún más rápido, a un promedio anual de 6,7% entre 2016 y 2021.

Es importante también consignar las controversias existentes en la propia definición de las guaridas fiscales. La lista negra del G-20, por ejemplo, privilegia criterios relativos a la transparencia fiscal, pero ignora la planificación fiscal agresiva y no considera perjudiciales las tasas nulas o mínimas en el impuesto de sociedades⁵. Ergo, el desvío de beneficios consecutivo a la triangulación o la manipulación de precios del comercio exterior no es objeto de

4. BCG: «Global Wealth 2017: Transforming the Client Experience», 7/2017.

5. Oxfam Internacional: «Guerras fiscales. La carrera a la baja en la fiscalidad empresarial», Informe de Políticas de Oxfam – Resumen, 12/12/2016.

medidas contundentes que permitan combatir la opacidad de las operaciones transnacionales. Peor aún, las empresas transnacionales pueden concentrar sus operaciones en plena legalidad en jurisdicciones de baja o nula tributación, dejando a países desarrollados y en desarrollo en total indefensión.

Para evitar el colapso del impuesto corporativo, es imperativo elaborar con absoluta independencia una lista universal de paraísos fiscales, basada en criterios objetivos, que podría confeccionarse bajo el paraguas de la ONU.

■ Reformas prioritarias para la Agenda 2030

A partir de la década de 1990, la naciente globalización y la búsqueda de eficiencia y neutralidad de los sistemas tributarios dio curso a la eliminación de impuestos específicos al consumo y a la sustitución de impuestos al comercio exterior por impuestos indirectos, especialmente el IVA. Además, se registró una caída a la mitad de las tasas del impuesto a la renta, tanto de las personas como de las sociedades, desde tasas cercanas a 50% a mediados de la década de 1980.

Ante la dificultad en los países de la región para aplicar un impuesto a la renta personal global o sintético que alcance a todas las fuentes de ingresos de un mismo contribuyente, de acuerdo con una estructura de tasas marginales progresivas, se ha extendido una larga serie de exoneraciones y tratamientos diferenciales según la fuente generadora de ingresos. Este estado de cosas, obviamente, atenta contra la equidad horizontal y vertical del tributo y limita su potencial recaudatorio y redistributivo⁶.

En la práctica, el abandono del tradicional principio Haig-Simons de tributación, que establece que todos los ingresos personales deben ser tasados de la misma manera, independientemente de la fuente, para dar paso a la generalización de los denominados «sistemas semiduales» promovidos por algunos organismos internacionales ha consagrado esta mutilación de la imposición sobre las rentas de capital. Este sistema de incentivos generalizados al capital, en la forma de impuestos reducidos a utilidades, dividendos e intereses, que suele justificarse en la dificultad de fiscalizar en economías abiertas y en la necesidad de estimular inversiones privadas, es quizá la realidad menos

6. Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán: «El nivel y la estructura de la carga tributaria en los países de la región» en J.C. Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y R. Martner (eds.): *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, 2017.

destacada de la «competencia fiscal nociva» que se ha desatado en la región y, tal vez, la más nociva de todas.

Si bien la ola de reformas tributarias que se produjo en la región a partir de 2012 (con la reforma uruguaya de 2007 como pionera) tuvo objetivos de fortalecimiento del impuesto sobre la renta, los resultados han sido más bien escasos. Como ya se señaló, la principal razón es la timidez de las reformas emprendidas en el área del impuesto a la renta de las personas físicas y la falta de compromiso político para con la consolidación de las facultades fiscalizadoras de las administraciones tributarias. Se percibe más bien un retroceso en este ámbito, pues es claro que el empuje de inicios de la década ha mermado.

También ha perdido impulso el objetivo de consolidar o profundizar reformas tributarias al impuesto a la renta. En lo político, por una cierta «fatiga» del progresismo en insistir en la agenda igualadora; en lo técnico, por un cierto temor de atentar contra el indispensable crecimiento económico con «amenazas» reformadoras, y en lo institucional, por las dificultades fiscalizadoras que conllevan sistemas tributarios con un fuerte componente de imposición directa. Pero, más allá de la coyuntura, las carencias son evidentes en América Latina; no se trata ya solo de una cuestión de suficiencia recaudatoria (pues algunos países han alcanzado tasas tributarias sobre PIB significativas), sino de construir o reconstruir instituciones capaces de integrar la igualdad distributiva entre sus objetivos estratégicos prioritarios.

Como se ha insistido, aunque sea complejo abordar el tema desde una perspectiva político-electoral y a pesar de que los tiempos son más bien pesimistas para las reformas, el instrumento tributario es crucial en el camino al desarrollo y la igualdad social. Como dijo el escritor José Saramago: «los únicos interesados en cambiar el mundo son los pesimistas, porque los optimistas están encantados con lo que hay». ☐

Los flujos financieros ilícitos en África: ¿qué hacer?

DEREJE ALEMAYEHU

El interés por los flujos financieros ilícitos tomó impulso a comienzos del siglo **xxi**. La magnitud de la salida de fondos pone en cuestión algunas imágenes sedimentadas de África y difundidas en parte por la industria de la ayuda internacional en las que el continente, al ser «pobre», funciona como un mero receptor de recursos desde el Norte. La constitución del Grupo de Alto Nivel (GAN) sobre Flujos Financieros Ilícitos de África constituyó un momento clave para avanzar en estimaciones del fenómeno y propuestas para enfrentarlo.

El ingrediente crítico en la lucha para acabar con los flujos financieros ilícitos es la voluntad política de los gobiernos, no solamente la capacidad técnica.

Thabo Mbeki, ex-presidente de Sudáfrica y presidente del GAN sobre Flujos Financieros Ilícitos de África

■ Comienzos

Hay una percepción muy difundida a escala mundial, e incluso en la propia África, de que este continente sobrevive gracias al apoyo financiero que recibe desde el Norte. La propaganda de la industria de la ayuda internacional ha contribuido mucho a esta percepción. El síndrome de dependencia de la ayuda que esta propaganda ha ocasionado en África también ha jugado un papel importante. La teoría del «círculo vicioso de la pobreza», que apuntaló

Dereje Alemayehu: es presidente de la Alianza Global para la Justicia Fiscal y asesor principal de políticas económicas de Tax Justice Network África.

Palabras claves: flujos financieros ilícitos, fuga de capitales, justicia fiscal, África.

Nota: traducción del inglés de Carlos Díaz Rocca.

el viejo discurso del desarrollo, también pudo haber servido de «fundamento teórico». Según esta teoría, la inversión es una función del ahorro; sin ahorro no puede haber inversión; sin inversión no puede haber crecimiento económico. La gente pobre no puede ahorrar, así que los recursos para la inversión deben venir de donde abundan¹. África es pobre, el Norte es rico, por lo que los recursos para el desarrollo económico en África deben provenir del Norte en forma de préstamos con condiciones favorables, ayuda al desarrollo e inversión extranjera directa (IED). ¡El «apoyo financiero» parece, por lo tanto, lógico y muy razonable! Esta percepción generalizada también ha dado lugar a otra con respecto a la salida de recursos: que las causas y los motores de la salida de recursos del continente solo podrían ser los gobernantes africanos, tal como lo demuestran la corrupción omnipresente y el robo directo de bienes públicos.

Estas percepciones sobre la proporción y el porcentaje de ingresos y salidas fueron desafiadas desde el principio por economistas heterodoxos como Samir Amin, quien, sobre la base de la teoría del «intercambio desigual», expuso la naturaleza de la integración asimétrica de África en el mercado mundial, que dio como resultado la explotación del continente junto con el resto del mundo en desarrollo².

Los activistas de las organizaciones de la sociedad civil que participan en la campaña por la justicia en el comercio y la deuda también problematizaron, aunque no explícitamente, las relaciones desiguales en la economía mundial que benefician a los países ricos a expensas de los países en desarrollo. La cuestión de los flujos financieros ilícitos entró en la agenda política como parte de un debate sobre la fuga de capitales africanos hacia principios de este siglo. El revelador trabajo de investigación de James K. Boyce y Léonce Ndikumana publicado en 2001 contribuyó a que la atención mayoritaria se concentrara en esta temática. En ese artículo, los autores analizan las cifras oficiales disponibles para mostrar la brecha entre los flujos entrantes de deuda y los flujos salientes por reembolsos y servicio de la deuda de África, que hacen del continente un acreedor neto para el resto del mundo³.

1. Por lo tanto, el círculo sería: bajos ingresos → bajo nivel de ahorro → baja inversión → baja producción → bajos ingresos.

2. S. Amin: *Accumulation on a World Scale: A Critique of the Theory of Underdevelopment*, Monthly Review Press, Nueva York, 1974.

3. J.K. Boyce y L. Ndikumana: «Is Africa a Net Creditor? New Estimates of Capital Flight from Severely Indebted Sub-Saharan African Countries, 1970-96» en *Journal of Development Studies* vol. 38 N° 2, 2001.

En un primer momento, unos pocos *think tanks* y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la elaboración de políticas, como Global Financial Integrity, Tax Justice Network, Christian Aid y Oxfam, comenzaron la investigación, la concienciación y la defensa de derechos y evidenciaron que la evasión fiscal, el papel perjudicial de las jurisdicciones que aplican el secreto fiscal y la cantidad de recursos perdidos por elusión de impuestos y flujos financieros ilícitos, sumados al abuso de precios en el comercio (por ejemplo, la manipulación de importaciones y exportaciones) en transacciones solamente con Estados Unidos y la Unión Europea, cuestan anualmente a los países en desarrollo unos 160.000 millones de dólares.

Tax Justice Network África se creó en enero de 2006 y se unió al movimiento global para exponer la hemorragia de recursos que producen la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos en África. Su compromiso contra estos flujos fue al mismo tiempo una lucha para cambiar la narrativa sobre la dirección de los flujos de recursos y un desafío a las extendidas percepciones erróneas acerca de sus motores y facilitadores.

Tax Justice Network

África se unió al movimiento global para exponer la hemorragia de recursos por la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos ■

■ El lanzamiento del Grupo de Alto Nivel (GAN) sobre Flujos Financieros Ilícitos de África

Una de las instituciones panafricanas, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA), con sede en Addis Abeba, tomó la iniciativa de trabajar sobre los flujos financieros ilícitos. Inicialmente, la CEPA celebró mesas redondas oficiosas sobre el tema con expertos extranjeros y africanos y organizaciones de la sociedad civil que trabajaban en el marco de los flujos financieros ilícitos para establecer el programa y el camino a seguir. Los dirigentes de la CEPA estaban persuadidos de que un amplio compromiso con el tema y las soluciones podría tener más impacto y mayor influencia si participaban líderes africanos y otras instituciones panafricanas. Por lo tanto, los invitaron a entablar un diálogo interinstitucional para asegurar que el trabajo sobre los flujos funcionase como un proyecto conjunto de la Unión Africana y la CEPA.

En 2011, la IV Conferencia Conjunta de Ministros Africanos de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de la Comisión de la Unión Africana/

Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (CUA/CEPA) encargó a la CEPA la constitución del Grupo de Alto Nivel (GAN) sobre Flujos Financieros Ilícitos de África. El GAN se creó bajo la presidencia de Thabo Mbeki, ex-presidente de Sudáfrica, y estuvo integrado por representantes de la CEPA, de la sociedad civil, académicos, del sector privado y de agencias internacionales de desarrollo. El Grupo inició su labor con los siguientes objetivos⁴:

- desarrollar una evaluación realista y precisa de los volúmenes y fuentes de esta salida de divisas;
- llegar a una comprensión concreta de cómo se produce la salida de divisas en África, basándose en estudios de caso de una muestra de países africanos y;
- formular recomendaciones concretas de acciones prácticas, realistas y de corto y mediano plazo que tanto África como el resto del mundo deberían adoptar para enfrentar eficazmente lo que en realidad es un desafío global.

El trabajo del GAN incluyó comisionar investigaciones para identificar mecanismos y actores principales, motores y facilitadores de los flujos financieros ilícitos y utilizar los datos disponibles para estimar su alcance y magnitud. También llevó a cabo sus propios estudios de caso en seis países africanos que reflejaran diversidad geográfica y de recursos. Adicionalmente, impulsó consultas integradoras en todo el continente que involucraron a múltiples partes interesadas; celebró reuniones de validación con funcionarios e instituciones públicas relevantes en los países tomados para los estudios de caso; organizó reuniones regionales de sensibilización con funcionarios gubernamentales y otras partes interesadas y participó en actividades de apoyo de alto nivel en las que estuvieron involucrados jefes de Estado y gobiernos de África, gobiernos del Norte, instituciones financieras multilaterales e instituciones de desarrollo bilaterales y multilaterales.

■ Resultados del GAN: magnitud y composición de los flujos financieros ilícitos de África

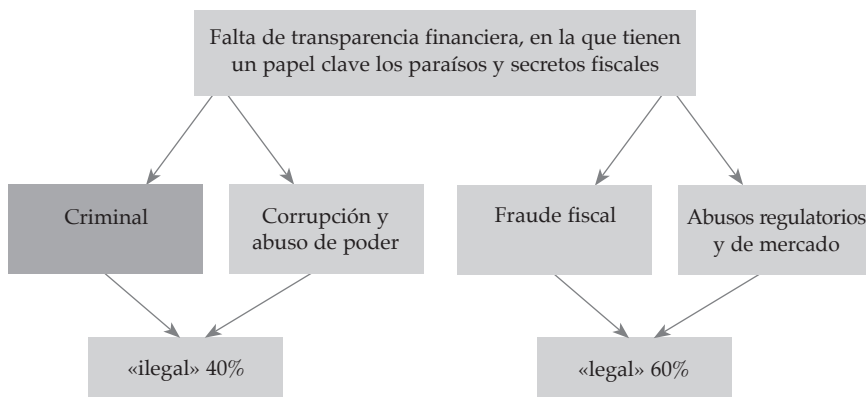
Con respecto a la magnitud, estas son las principales conclusiones del informe del GAN:

4. Comisión Económica para África (CEPA): *Illicit Financial Flows: Report of the High-Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, 2015, disponible en <www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf>. Todas las referencias del presente artículo a este informe provienen de esta publicación.

- se supone que en los últimos 50 años salió del continente un billón de dólares;
- hasta 60.000 millones de dólares al año abandonan el continente anualmente como resultado de los flujos financieros ilícitos (las últimas estimaciones superan los 70.000 millones);
- las actividades comerciales son, por mucho, las que más contribuyen a los flujos financieros ilícitos (más de 60%). Surgen de diversas operaciones para ocultar riqueza, evitar y evadir agresivamente impuestos y evadir derechos de aduana e impuestos nacionales;
- el producto de actividades criminales directas, como el narcotráfico y la trata de personas, constituye aproximadamente 35% de estos flujos, seguido por el crimen organizado y luego las actividades del sector público;
- la contribución directa de la corrupción a los flujos financieros ilícitos en el sector público es la más baja: alrededor de 5%. Sin embargo, las prácticas corruptas desempeñan un papel clave en la facilitación de todas las formas de salida de estos flujos;
- los flujos financieros ilícitos de África están creciendo a un ritmo alarmante: 22% anual. Se trata de la tasa de crecimiento más alta del mundo.

Gráfico

Composición de los flujos financieros ilícitos



■ Implicancias políticas de las conclusiones del GAN

El informe del GAN no se limita a presentar cifras estimadas que muestran que los flujos financieros ilícitos de África son elevados y están en aumento. Analiza sus causas y los motores que los impulsan, sobre la base de las

estructuras políticas y económicas y de las relaciones de poder en el contexto africano y global. A partir de este análisis, explica en detalle las implicancias políticas de sus conclusiones.

Estructuralmente, el informe afirma que la dependencia que tienen los países africanos de la extracción de recursos naturales los hace vulnerables a los flujos financieros ilícitos. Además, reitera que la corrupción interna y el abuso de poder siguen siendo factores que impulsan estos flujos. Apunta a políticas sin orientación, como los incentivos fiscales, que no suelen guiarse por análisis

**Las rutas comerciales
son los principales
canales de los flujos
financieros ilícitos ■**

de costo-beneficio, y a los acuerdos de doble tributación, en particular con las jurisdicciones que aplican el secreto fiscal, como creadores de un ambiente favorable para ellos. Destaca que las rutas comerciales son los principales canales de los flujos financieros ilícitos. El informe reitera que las líneas de falla de la arquitectura

financiera internacional, en la que florecen las jurisdicciones que aplican el secreto fiscal, facilitan y posibilitan los flujos ilícitos a gran escala y hace hincapié en que estos factores llevan a que las rutas comerciales sean las que les dan mayor impulso, por lo que la transparencia en el sector financiero es la clave en todos los aspectos de esta cuestión. Aunque la investigación reconoce que la debilidad de las capacidades nacionales y regionales impide los esfuerzos para frenar los flujos financieros ilícitos, también destaca el papel y la responsabilidad de los socios internacionales de África en frenar los que provienen de este continente. En tal sentido, concluye que las cuestiones relativas a estos flujos deben ser incorporadas y mejor coordinadas en todos los procesos y marcos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

■ Recomendaciones prácticas a los gobiernos africanos

Las recomendaciones a los gobiernos africanos en relación con los componentes comerciales de los flujos financieros ilícitos son el eje central del Informe sobre medidas de transparencia a escala nacional e internacional. Estas incluyen iniciativas para minimizar la manipulación de precios en el comercio, el abuso de los precios de transferencia y la transferencia de beneficios, así como para acabar con la falta de transparencia de la propiedad. Por lo tanto, recomienda a los gobiernos africanos introducir y exigir en el ámbito internacional el intercambio automático de información, el registro público de la propiedad beneficiaria y la información pública desglosada por países. Además, pide a los gobiernos que reexaminen críticamente sus políticas de

incentivos fiscales y los acuerdos de doble tributación para reducir aún más los vacíos que facilitan la existencia de flujos financieros ilícitos.

En lo que respecta a las medidas para frenar los componentes delictivos de los flujos, el Informe del GAN pide a los gobiernos africanos que mejoren la regulación, la supervisión y, especialmente, la aplicación de las leyes ya existentes. En cuanto a los componentes relacionados con la corrupción, invita a los gobiernos a incluir los flujos financieros ilícitos como un componente específico en la Convención de la Unión Africana para la Prevención y el Combate de la Corrupción. Además, les pide que aumenten la transparencia y el escrutinio público en los procesos presupuestarios, los contratos y los procedimientos de compras públicas.

■ **Recomendaciones a los socios de cooperación internacional para el desarrollo de África**

La principal recomendación del Informe en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo es hacer un llamado a los gobiernos de los países ricos y a las instituciones financieras internacionales para que trabajen juntos en la superación de los desafíos creados por las jurisdicciones que aplican el secreto fiscal y en el combate colectivo del lavado de dinero. El Informe reitera el llamado a mejorar la transparencia en las transferencias financieras internacionales. Como se indicó anteriormente, en el documento se pide la cooperación internacional para presentar información financiera desagregada, datos financieros desglosados país por país para empresas transnacionales incorporadas, organizadas o reguladas en sus jurisdicciones. Específicamente, el Informe exige que el Banco de Pagos Internacionales publique los datos que posee sobre la banca internacional por país de origen y destino. Además, exige que los bancos determinen la identidad, la fuente de riqueza y el país de origen de sus depositantes y sus depósitos.

■ **Progreso desde el lanzamiento del informe**

Poco después del lanzamiento del Informe del GAN, se creó el Consorcio de Interesados para Detener los Flujos Financieros Ilícitos desde África. Es una coalición de partes interesadas africanas y no africanas que supervisa la implementación de las recomendaciones del Informe del GAN y que, en definitiva, trabaja para frenar los flujos desde África. El consorcio incluye a las instituciones que trabajan esta cuestión en el continente, como la Unión Africana y sus órganos; la CEPA, el Banco Africano de Desarrollo, el Foro de

Fomento de la Capacidad en África, el Foro Africano de Administración Tributaria, la Red de Justicia Fiscal de África, la Unión Panafricana de Abogados y otras organizaciones de la sociedad civil.

Un subgrupo de este consorcio, en colaboración con la CEPA, lanzó la campaña «Detengan la sangría» durante la Conferencia sobre Financiamiento para el Desarrollo en Addis Abeba en julio de 2015, para que la movilización ciudadana generase voluntad política, de modo que los gobiernos tomen medidas concretas contra los flujos⁵.

En 2016 se lanzó una campaña de promoción llamada «Acelerando la agenda de los flujos financieros ilícitos para los países africanos», para participar en la promoción de alto nivel con la finalidad de promover medidas urgentes que podrían ser implementadas por los gobiernos nacionales⁶.

■ Retos actuales

La lucha contra los flujos financieros ilícitos en África y el trabajo del GAN han contribuido al reconocimiento mundial de que este es un problema global que necesita una solución global. Un hito significativo en este sentido fue el acuerdo global sobre el objetivo 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, que por primera vez compromete a todos los gobiernos a reducir estos flujos.

Sin embargo, los países ricos y las poderosas instituciones multilaterales parecen estar dando marcha atrás en este acuerdo. Superficialmente, parece una controversia sobre la definición de los flujos financieros ilícitos y la metodología para estimarlos. También se relaciona con el insidioso intento de declarar legales todas las formas de elusión fiscal y mantener como ilegal la evasión fiscal absoluta que debe combatirse. Este muro creado deliberadamente para separar la elusión de la evasión es una manera sutil de intentar redefinir los flujos financieros ilícitos para excluir el componente relacionado con la elusión de impuestos por parte de empresas transnacionales.

La exclusión de la elusión de impuestos por parte de las transnacionales tendrá dos consecuencias significativas: a) hará difícil limitar los aspectos comerciales, que contribuyen con 60% del total de los flujos financieros ilícitos; b)

5. «ECA and Partners Scale-Up Efforts to Tackle Illicit Financial Flows from Africa», s/f, <www.uneca.org/stories/eca-and-partners-scale-efforts-tackle-illicit-financial-flows-africa>.

6. «Africa: Accelerated Agenda on Illicit Financial Flows», s/f, <www.globaltaxjustice.org/en/latest/africa-accelerated-agenda-illicit-financial-flows>.

será un retroceso en contra del cambio que se produjo en el discurso público: desde el reconocimiento cada vez mayor de que la corrupción puede prosperar en todas partes y de que en el plano internacional es impulsada por el secreto financiero perpetuado por las principales economías y centros financieros *offshore*, hacia la perspectiva anacrónica, a menudo racista, de que la corrupción es un problema endémico de los países de bajos ingresos. La «lucha contra la corrupción en los países en desarrollo» volverá al primer plano; los países ricos y sus transnacionales se exculparían de todas las responsabilidades en la causalidad y eliminación de los flujos financieros ilícitos.

Los países ricos son los principales destinos de los flujos financieros ilícitos de África ■

Los países ricos son los principales destinos de los flujos financieros ilícitos de África y el resto del mundo en desarrollo. Tres de las cinco jurisdicciones principales que aplican el secreto fiscal están en EEUU y la UE. Estos son factores políticos y morales evidentes que deberían haber inducido a los países ricos a asumir la responsabilidad de trabajar junto con los países en desarrollo para frenar los flujos financieros ilícitos. Sin embargo, a pesar de que esta problemática ha entrado en la retórica de la cooperación internacional para el desarrollo, hasta el momento no se han tomado medidas concretas al respecto. Por el contrario, como se vio durante la Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo de la ONU en Addis Abeba en julio de 2015, los países ricos están bloqueando, en el marco de la ONU, la cooperación internacional, en la que todos los países podrían negociar una solución en pie de igualdad. En lugar de ella, insisten en que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es un club de países ricos, sea la única institución que establezca normas y estándares con respecto a la fiscalidad internacional y la regulación financiera. Además, los recientes acontecimientos políticos en EEUU y Reino Unido también están cambiando el panorama geopolítico y creando un contexto internacional más difícil para la cooperación en materia de flujos financieros ilícitos y cuestiones tributarias. Ya estamos presenciando regresiones en EEUU, incluso en tímidos compromisos de transparencia.

Dada la renuencia de los países ricos a colaborar con los países en desarrollo para encontrar una solución negociada y equitativa a escala internacional para reducir la mínima elusión de impuestos y los flujos financieros ilícitos, para los países en desarrollo pasa a ser primordial cooperar para combatir por sí mismos estos flujos y la elusión de impuestos, y unirse en un esfuerzo de colaboración para desafiar la hegemonía de la OCDE en el establecimiento de normas y regulaciones. El G-77 ha exigido en repetidas ocasiones tratar

asuntos de impuestos internacionales y regulación financiera en las deliberaciones y negociaciones dentro del sistema de la ONU. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos heroicos de Ecuador, a cargo de la Presidencia del G-77, aún no ha sido capaz de galvanizarse para superar la resistencia de unos pocos países ricos.

Como dice la cita tomada del informe del GAN al comienzo de este artículo, encontrar una solución a los flujos financieros ilícitos es un asunto más político que técnico. No es posible estimar con exactitud su dimensión, ya que la

**Encontrar una solución
a los flujos financieros
ilícitos es un asunto más
político que técnico ■**

naturaleza misma del problema hace que las investigaciones sean prácticamente a tientas. Sin embargo, las estimaciones conservadoras ampliamente aceptadas muestran, sin lugar a dudas, su alcance y magnitud. También existe unanimidad en cuanto a que los flujos financieros ilícitos drenan recursos

extremadamente necesarios para la provisión de servicios públicos básicos y frustran las aspiraciones de desarrollo de las personas pobres en todo el mundo. Además, se identifican los mecanismos utilizados, los factores que dan impulso y habilitadores involucrados, y las estructuras creadas para perpetuar estos flujos. También se conocen las políticas y medidas reguladoras, que no requieren introducir burocracias e instituciones complicadas para su implementación. Gran parte de estas políticas y medidas reguladoras se presentan de manera convincente en el Informe revisado en este artículo.

La razón principal por la que no se toman medidas serias hasta el momento en el plano nacional e internacional es la falta de voluntad política de los gobiernos del Sur y del Norte. El poder de influencia en la política que tienen las transnacionales y los intereses creados que se benefician de los flujos financieros ilícitos y el *statu quo*, tanto en los países ricos como en el resto del mundo, son enormes. Los gobiernos de los países ricos parecen no estar dispuestos a eliminar el secreto fiscal que se aplica en algunas jurisdicciones ni a regular a sus empresas transnacionales en cuanto a la transferencia ilegítima de recursos de los países pobres a los ricos. El mantra de la «atracción de IED», que ha adquirido el estatus de ideología como panacea para el desarrollo económico, parece obstaculizar que los gobiernos de los países en desarrollo consideren cualquier medida que supuestamente alejan a todo tipo de inversores. Frenar los flujos financieros ilícitos de África y otras regiones en desarrollo es algo íntimamente ligado a generar la voluntad política en todos los niveles para obligar a los gobiernos a colaborar e implementar las medidas recomendadas por el GAN a escala nacional y mundial.

■ **Tras el éxito obtenido hasta el momento, se necesitará precaución**

Al considerar los éxitos logrados hasta ahora en términos de aumento de la conciencia pública y de impulso político en la lucha contra los flujos financieros ilícitos provenientes de África, será necesario ser precavidos con el futuro. No debe permitirse que la importancia dada a estos flujos en los debates sobre políticas y en las campañas eclipse otras formas de fuga de recursos y dé lugar a la percepción de que ellos incluyen todas las formas de fuga de recursos del continente. Las estimaciones de los flujos dependen predominantemente de datos relacionados con la facturación comercial falsificada, que es el acto de manipular el precio o la cantidad de las importaciones o exportaciones para esconder o acumular dinero en jurisdicciones con impuestos bajos o nulos.

La manipulación de los precios de transferencia –que ocurre cuando el precio de las transacciones entre empresas relacionadas, en particular empresas dentro del mismo grupo transnacional, es alterado para trasladar ganancias de una jurisdicción con impuestos mayores a otra con impuestos más bajos o nulos– es de distinta naturaleza y no puede captarse con la misma metodología de estimación. Dado que hasta 60% de las transacciones globales se hacen entre entidades vinculadas, no es difícil imaginar la magnitud de la pérdida de ingresos que sufren los países debido al abuso en los precios de transferencia.

En segundo lugar, las estimaciones de los flujos financieros ilícitos no incluyen los *ingresos no percibidos* mediante diferentes formas de ventajas fiscales, como exenciones impositivas e incentivos generosamente otorgados a inversores extranjeros. No hay estimaciones universales de los ingresos no percibidos; algunos estudios de caso indican que pueden llegar a representar hasta 6%-10% del PIB de un país africano. Y finalmente, las estimaciones no incluyen los *ingresos abandonados*: otra vez, ingresos cedidos incorporados al comercio y la inversión, así como los acuerdos de doble imposición. La liberalización del comercio promovida por las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y anclada en muchos acuerdos comerciales bilaterales ha llevado a un crecimiento más rápido de las importaciones que de las exportaciones, lo que produce un deterioro crónico de la balanza comercial de muchos países africanos. En términos de pérdida de ingresos, numerosos estudios sobre el costo fiscal de la liberalización del comercio en los países en desarrollo muestran que esta ha dado como resultado mayores y más amplias disminuciones en los ingresos fiscales totales⁷.

7. Julia Cage y Lucie Gadenne: «Tax Revenues, Development, and the Fiscal Cost of Trade Liberalization, 1792-2006», 2014, en <<http://piketty.pse.ens.fr/files/CageGadenne2014.pdf>>.

Los acuerdos de doble imposición entre los países ricos que exportan capital y los países en desarrollo importadores de capital es otra manifestación de ingresos no percibidos. Martin Hearson, quien investiga sobre estos acuerdos, escribe al respecto:

Los países en desarrollo han firmado más de 1.000 tratados tributarios, con un costo de millones de libras al año, basados en un mito. La justificación legal predominante para los llamados tratados de «doble imposición» está desactualizada, mientras que no está probado que atraigan inversiones a los países en desarrollo. Si bien las ganancias financieras de los tratados tributarios se dividen entre los tesoros de los países exportadores de capital y sus empresas transnacionales, la mayoría de los costos son afrontados por las autoridades de los países importadores de capital.⁸

Nuevamente, no hay cifras universales para estimar los ingresos abandonados debido a los acuerdos de doble imposición. Sin embargo, dada la prevalencia de las deducciones de intereses y las limitaciones a la retención de impuestos en los acuerdos de doble imposición, no es difícil imaginar la pérdida de ingresos que significan.

Para concluir, la lucha contra los flujos financieros ilícitos es una labor titánica. Sin embargo, no puede ser definida como un problema especial que podría abordarse por separado. Los flujos financieros ilícitos son el resultado de la globalización liderada por las empresas, que produce una integración cada vez más asimétrica de los países en desarrollo en el mercado mundial, lo cual limita su «derecho al desarrollo». Por lo tanto, debe vincularse a la lucha contra esta integración asimétrica y contra todo tipo de fugas de recursos del Sur global, incluidas la evasión y elusión fiscal por parte de las transnacionales y las personas adineradas. La lucha contra los flujos financieros ilícitos debería ser parte de la exposición y la lucha contra los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales, los acuerdos de doble imposición sin orientación y, por último, los desventajosos tratados bilaterales de inversión y los acuerdos de inversión con transnacionales, que son perjudiciales para el desarrollo sostenible y equitativo que se requiere para superar la pobreza y la desigualdad en todo el mundo. ☐

8. M. Hearson: «Bargaining Away the Tax Base: The North-South Politics of Tax Treaty Diffusion», tesis de doctorado, London School of Economics and Political Science, 2016.

Contra la elusión

*Una revisión crítica
del proyecto BEPS*

La elusión es hoy uno de los grandes problemas de la economía global. El accionar de las firmas transnacionales, la economía digital y los vacíos en las legislaciones permiten a las empresas evitar el pago de grandes sumas en concepto de tributos. Eso afecta no solamente la recaudación, sino la faceta distributiva del sistema tributario. Frente a ello, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) puso en marcha el Proyecto sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), con la finalidad de coordinar políticas a escala global, tanto en el mundo desarrollado como en desarrollo.

FRANCISCO SAFFIE

La elusión tributaria y los mecanismos asociados a ella constituyen el problema más grave que enfrentan los sistemas tributarios a escala local y global. La elusión (junto con la evasión) es una forma de incumplimiento que afecta la legitimidad de los sistemas tributarios al atentar contra los principios de legalidad e igualdad que están en la base de la legislación tributaria. Quienes realizan conductas elusivas se ponen en una posición de privilegio para determinar a su voluntad –y no según lo que dicta la ley– cuántos impuestos quieren pagar, en qué momento quieren pagarlos y en qué jurisdicción. A este problema se suma el de la disminución de la recaudación fiscal

Francisco Saffie: es doctor en Derecho por la Universidad de Edimburgo y magíster en tributación por la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Es profesor de Derecho en la Universidad Adolfo Ibáñez (Santiago de Chile).

Palabras claves: elusión, empresas transnacionales, evasión, políticas tributarias, Proyecto sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS).

esperada para que, mediante las decisiones colectivas plasmadas en la ley de presupuesto, se decida el destino de esos recursos. La elusión tributaria es especialmente difícil de combatir, porque se construye sobre un supuesto (falso) que domina la comprensión actual del derecho tributario a escala global; dicho de otro modo: se trata de conductas legales, ya que utilizan espacios generados por vacíos no regulados por la legislación tributaria.

Cuando la crisis *subprime* de 2008 hizo evidente que las grandes empresas transnacionales no estaban pagando los impuestos que debían pagar, el G-20 puso especial atención en el combate contra la elusión tributaria. En ese momento encomendó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desarrollar medidas para evitar la «erosión de la base impositiva y el traslado de beneficios» (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS). El trabajo final, que contiene un plan con 15 acciones que deberían adoptar los países miembros de la OCDE y todos los países que estén interesados, se publicó en 2015.

En este artículo se analizará críticamente el proyecto BEPS y una de sus medidas. Para esos efectos, el argumento se desarrolla en tres partes. En la primera, se describe el propósito de BEPS; en la segunda, se pone el foco en las medidas de la Acción 1 referida a la tributación del comercio electrónico; y, finalmente, en la tercera parte, se desarrollan dos tipos de crítica al proyecto BEPS.

■ El propósito de BEPS

Tradicionalmente, se reconocen tres funciones que pueden desarrollar los sistemas tributarios: el financiamiento del gasto público, la redistribución del producto social que se obtiene por las interacciones habituales de mercado y una función regulatoria o extrafiscal¹. La erosión de las bases tributarias, vale decir, la diferencia que se produce entre los impuestos que se espera recaudar frente a lo que efectivamente se recauda, pone en riesgo las dos primeras funciones de los impuestos. El financiamiento del gasto público mediante impuestos se ve afectado porque la erosión de la base tributaria genera una brecha entre los ingresos proyectados por impuestos y aquellos que efectivamente son recaudados y percibidos por el fisco. Además, en sistemas tributarios que tienen impuestos progresivos, la erosión de la base tributaria puede afectar la redistribución buscada, puesto que la gran mayoría de

1. Reuven S. Avi-Yonah: «The Three Goals of Taxation» en *Tax Law Review* vol. 60 N° 4, 2006.



© Nueva Sociedad / Pablo Luebert 2017

Pablo Luebert es un ilustrador independiente nacido en Santiago de Chile. Estudió filosofía y diseño gráfico. Ha colaborado con publicaciones, exposiciones, revistas, diarios y marcas de todo el mundo. Vive en el sur de casi todo. Página web: <www.luebert.com>.

quienes realizan el tipo de acciones que erosionan la base imponible al no pagar los impuestos que les corresponden son quienes tienen mayores ingresos, ya sea como individuos o como grandes empresas locales o grandes empresas transnacionales.

¿Qué tipos de conductas son las que erosionan la base imponible? Aquí es importante hacer una distinción general: aquella que separa evasión de elusión tributaria.

Es importante hacer una distinción general: aquella que separa evasión de elusión tributaria ■

Si bien ambos tipos de conductas implican una erosión de la base imponible si se atiende a los resultados que generan, las conductas más problemáticas y difíciles de combatir son aquellas que se clasifican como elusión tributaria. La evasión suele ser fácil de identificar porque, según las definiciones tradicionales, se trataría de identificar casos claros de incumplimiento tributario mediante conductas ilegales. Así, en los casos de evasión, bastaría con identificar aquellas conductas abiertamente ilegales (en el sentido de incumplir con deberes u obligaciones aplicables en el caso concreto) para aplicar una sanción derivada de la infracción del deber.

Identificar los casos de elusión tributaria es más complejo. La dificultad proviene de la tensión que se produce entre dos concepciones morales o políticas respecto de cómo justificar la obligación de pagar impuestos y la forma en que esas visiones condicionan la interpretación y aplicación del derecho tributario. En un caso, los impuestos suponen un perjuicio para la propiedad privada de las personas (para quienes defienden la versión más extrema de esta visión, «los impuestos son un robo»), y dado que la propiedad privada es un derecho que tiene protección legal superior a otros derechos o protección especial frente a deberes impuestos por ley, solo puede ser afectado bajo condiciones restrictivas y estrictas. Entonces, si se debe pagar impuestos, solo debe hacerse conforme a lo que la ley establece. Pero he aquí el problema: la interpretación que se tiene de la ley en este caso es formal y literal, y supone que todo aquello que no esté explícitamente establecido en la letra de la ley y aquellos casos que no pueden subsumirse literalmente bajo los términos de esos enunciados no quedan cubiertos por el derecho tributario. En otras palabras, la obligación de pagar impuestos nacería solo cuando existe, en sus exactos términos, la acción descrita en la norma tributaria. Antes de eso, no existiría obligación de pagar impuestos, lo que es lo mismo que decir: en caso que realice una acción que no sea estrictamente equivalente a aquella descrita en la ley, no tengo obligación de pagarlos.

En el segundo caso, en cambio, la propiedad privada es una construcción institucional, lo que supone que solo se tiene propiedad privada cuando se satisfacen las condiciones establecidas en la ley. De acuerdo con esta aproximación, una de las condiciones o una de las reglas que deben satisfacerse para tener propiedad privada es el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Los impuestos, en este sentido, son parte de las reglas que definen y constituyen lo que entendemos por propiedad privada. Por lo tanto, los impuestos no se oponen, no «afectan» la propiedad privada, sino que la hacen posible. Según esta posición, la ley es la que define las obligaciones tributarias, pero no se requiere una interpretación literal y formal del derecho tributario porque lo que es relevante, al igual que en muchas otras áreas del derecho, es la realización de la función o de la tarea asignada a este conjunto de reglas. En consecuencia, la ley debe interpretarse y aplicarse a los casos que se presenten en el futuro de forma tal de hacer posible el objetivo que busca la ley.

De estas descripciones se sigue que para quienes defienden una interpretación formal del derecho tributario, la elusión no existe como problema. Se trataría de espacios dejados por quien legisla o de vacíos legales en los que los contribuyentes realizan conductas permitidas o no reguladas por el derecho; de ahí que afirmen que se trata de «conductas legales». Existiría así una distinción fuerte entre evasión y elusión; la diferencia entre lo ilegal y lo legal. De este modo, solo la evasión es problemática porque solo en esos casos existe incumplimiento de obligaciones legales.

No se trata pues simplemente de diversos posicionamientos morales o políticos respecto de los impuestos (como si la demanda de quienes consideran problemática la elusión fuese una cuestión de pagar más impuestos que los que exige la ley), sino de un problema legal. El problema central en el caso de la elusión es que aquellos que llevan adelante prácticas elusivas crean sus propias leyes: velan por sus intereses por sobre el interés general, aunque «representado en la ley».

Las empresas nacionales y transnacionales desarrollaron durante muchos años sus negocios siguiendo la primera visión acerca de los impuestos y la elusión. Y de esta forma desarrollaron diversas excusas para intentar justificar los comportamientos elusivos que se desarrollaron durante años. Quizá una de las más populares sea aquella según la cual las empresas y sus administradores solo cumplen con su deber de aumentar el retorno de los accionistas cuando pagan menos impuestos.

La forma de contrarrestar la elusión tributaria que surgió al alero de la segunda interpretación de los impuestos fue la creación de normas generales y normas especiales antielusión. Las normas generales antielusión tienen aplicación principalmente a escala local, mientras que las normas especiales antielusión tienen aplicación local e internacional, aunque las más importantes de ellas tienen dimensión internacional.

Los mayores problemas de erosión de la base imponible en términos cuantitativos son aquellos que se generan a escala internacional en virtud de la forma en que las empresas transnacionales estructuran sus operaciones. Entre estas estructuras, aquellas que más se destacan son:

- el uso de normas jurídicas que establecen distinto tratamiento tributario en el nivel local, para generar espacios de «no tributación internacional» mediante la combinación de esas normas en los países en los que las empresas tienen presencia y normas de los tratados para evitar la doble tributación internacional (lo que se denomina técnicamente *hybrid mismatch rules*);
- el envío de utilidades dentro de un mismo grupo de empresas de una compañía transnacional a una o más jurisdicciones con menor carga tributaria calificando esos envíos como pagos por algún servicio (en lugar de distribución de utilidades), para disminuir artificialmente la carga tributaria a escala global;
- la generación de deudas con empresas relacionadas para invertir en un país y poder pagar intereses (a una menor carga tributaria) en lugar de remitir utilidades (burlando de esta manera las reglas sobre exceso de endeudamiento o *thin capitalization rules*).

Por la propia lógica del razonamiento formal sobre la base de reglas, sumado a la interpretación ideológicamente restrictiva y literal de las normas del derecho tributario a la que antes se hizo referencia, esas normas fueron burladas por la creatividad desplegada por los asesores legales de las empresas transnacionales.

A la situación anterior se hace necesario agregar que una de las formas en que las bases imposables se ven mermadas se relaciona con los avances de la tecnología de la información para desarrollar negocios electrónicos. En muchos casos, las utilidades generadas por esas vías no pueden gravarse con impuestos porque las normas que dan potestad tributaria a los Estados fueron redactadas siguiendo principios territoriales, ya sean de residencia o de la fuente de la renta. Ambos principios fueron pensados para personas

naturales o entidades legales respecto de las cuales se puede identificar o asignar una residencia o respecto de rentas en que podía identificarse la fuente (el territorio) en que se generaban. Ninguna de esas consideraciones en que se sustentan los nexos entre un contribuyente y un Estado se aplican a los negocios electrónicos. Esto ha dado lugar a lo que Edward Kleinbard denomina «rentas sin Estados»², esto es, rentas que no pueden vincularse a un territorio determinado y que, en consecuencia, no están gravadas con impuestos.

Ya antes de la crisis *subprime* de 2008 estos problemas habían sido detectados por la academia y los organismos internacionales³. Pero las acciones fueron bastante tímidas y los gobiernos no fueron entusiastas en empujar los cambios legales cuya necesidad se hacía evidente. Después de la crisis, sin embargo, dos fenómenos dieron impulso político a la decisión de combatir con más fuerza y directamente la elusión tributaria y la erosión de las bases impositivas. En primer lugar, los gobiernos tuvieron nuevas razones para preocuparse de asegurar los recursos que generan los impuestos (la función de financiamiento); en segundo lugar, creció la acción de los ciudadanos, quienes reaccionaron indignados al tener que aceptar que el rescate de los grandes bancos y entidades financieras responsables de la crisis fuese financiado con impuestos, mientras las grandes compañías transnacionales no pagaban lo que deberían pagar (la función de redistribución). Estas razones llevaron a los países del G-20 a revisar lo que estaba ocurriendo con el cumplimiento tributario. Por primera vez se encargó a la OCDE el desarrollo de un programa que atacara la elusión tributaria y mejorara las políticas tributarias para las transnacionales. Ese mandato llevó a la creación del programa BEPS.

Antes de la crisis *subprime* de 2008, los gobiernos no fueron entusiastas en empujar los cambios legales cuya necesidad se hacía evidente ■

En 2013, la OCDE publicó el «Plan de acción BEPS⁴». Ese documento constata la existencia de los problemas antes mencionados y agrega la necesidad de aumentar la transparencia de información para que las administraciones tributarias puedan detectar tempranamente las situaciones de planificación tributaria agresiva. El plan contempló 15 acciones y fijó una metodología

2. E. Kleinbard: «Stateless Income» en *Florida Tax Review* vol. 11 N° 9, 2011.

3. Un ejemplo es la reunión de ministros de Hacienda de los países miembros de la OCDE en Ottawa, en 1998.

4. OCDE: «Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting», OCDE Publishing, 2013.

de trabajo que buscó incluir a la mayor cantidad de países en este proceso «histórico dentro de la cooperación internacional en materia tributaria». Para intentar asegurar el éxito de la tarea, el plan de acción se propuso incluir a los países OCDE/G-20 y a los países en vías de desarrollo, definir un proceso eficiente de trabajo y consultar a la sociedad civil y a las empresas.

Las acciones contempladas en el proyecto BEPS pueden agruparse en tres áreas: aquellas medidas que buscan actualizar las normas tributarias frente a los desafíos de la economía digital (Acción 1); aquellas que buscan mejorar reglas especiales antielusión, tales como neutralizar el efecto de las diferencias de legislación (*mismatch arrangements*), el fortalecimiento de las reglas sobre empresas extranjeras controladas (*controlled foreign corporations*, CFC) y la limitación de la deducción de intereses, entre otras (Acciones 2 a 10 y 12); y aquellas que buscan mejorar la coordinación de la legislación tributaria a escala internacional y obtener información de las empresas (Acciones 11, 14 y 15).

El proyecto culminó en 2015 con reportes finales de cada una de las medidas anunciadas en el plan de acción. Las medidas propuestas son ambiciosas. El

**El éxito del proyecto
BEPS supone que los Estados
adopten medidas para
ajustar su legislación interna
de manera coordinada ■**

éxito del proyecto BEPS supone que los Estados adopten medidas para ajustar su legislación interna de manera coordinada y que suscriban los acuerdos internacionales que se requieren para modificar todos los tratados bilaterales para evitar la doble tributación existente. Lo que se pide a los Estados que

adopten el programa BEPS es, en algún sentido, una disminución de su potestad tributaria, al menos tal como se ha entendido hasta el momento. La sola necesidad de coordinación supone una limitación a la potestad tributaria de cada Estado, que hasta ahora se ha entendido como una de las más fuertes expresiones de soberanía.

■ La Acción 1 frente a los desafíos de la economía digital

Una de las dificultades actuales, como ya indicamos, es la economía digital. En este marco, el plan de Acción 1 de BEPS busca sujetar las transacciones electrónicas a un nuevo régimen tributario. Por razones de espacio, en este artículo no se puede analizar el detalle de las propuestas. La idea general del grupo de trabajo de la OCDE dedicado a analizar la economía digital consideró

cinco opciones: a) modificaciones a las excepciones a la calificación de «establecimiento permanente»⁵; b) la creación de un establecimiento permanente basado en «una presencia digital importante»; c) distintas variedades de una presencia virtual de establecimiento permanente; d) un impuesto de retención a las transacciones digitales; y e) alternativas de impuestos al consumo⁶. La propuesta, en definitiva, busca generar una definición que permita vincular, mediante un factor de conexión o nexo, la actividad desarrollada por la empresa o compañía digital al Estado de que se trata (el Estado en que se genera la renta que recibe la empresa).

De esta manera, y solo para mostrar una de las alternativas propuestas por la OCDE, se sugiere ampliar el concepto de «establecimiento permanente» para incluir dentro de él a las empresas que tengan una presencia digital importante. La propuesta supone que podría considerarse que una empresa que desarrolla un negocio completamente inmaterial tiene una presencia digital importante cuando, por ejemplo:

- un número relevante de contratos para la provisión de bienes digitales totalmente inmateriales o servicios son firmados remotamente entre la empresa y el cliente que es residente, para efectos tributarios, en el país;
- los bienes digitales o los servicios de la empresa son ampliamente utilizados o consumidos en el país;
- un monto sustancial de pagos a la compañía son hechos por los clientes desde el país, en conexión con las obligaciones contractuales que surgen por la provisión de bienes digitales o servicios que son parte del negocio principal de la empresa;
- una sucursal de la compañía en el Estado ofrece funciones secundarias, tales como funciones de marketing o consultoría, que están dirigidas a los clientes residentes del Estado y que están estrechamente conectadas con el negocio principal de la empresa⁷.

La OCDE también propuso, alternativamente, la adopción de un nuevo criterio en caso de que la extensión del concepto de establecimiento permanente sea de difícil realización para cubrir y gravar con impuestos la economía

5. Término tributario que define el lugar fijo donde una empresa realiza toda o parte de su actividad.

6. OCDE: «BEPS Action 1: Address the Tax Challenges of the Digital Economy. 24 March 2014 – 14 April 2014», borrador para discusión pública, 2014.

7. OCDE: «Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report», OCDE Publishing, 10/2015, p. 145.

digital. Este nuevo criterio se refiere a la configuración de una presencia relevante (*significant presence test*)⁸.

■ Críticas al proyecto BEPS

Problemas técnicos. En el caso de la Acción 1, además de las dificultades que supone modificar la red de tratados bilaterales para adoptar las definiciones propuestas, resulta muy difícil implementar estas medidas si no se modifica la legislación interna de los países interesados. En otras palabras, aun cuando fuese posible modificar los convenios bilaterales para evitar la doble tributación, se necesitará modificar las legislaciones locales para hacer efectiva la aplicación e implementación de las medidas que suponen gravar con impuestos a las empresas que realizan negocios electrónicos.

Para la doctrina, existen además ciertos problemas técnicos en las definiciones propuestas⁹. Así, se sostiene que las propias definiciones utilizadas tienen elementos que limitan la aplicación de las medidas planteadas y permiten eludir o evitar la aplicación de estas normas con bastante facilidad. Esto implica que bastaría no cumplir (intencionalmente o mediante algún mecanismo elusivo) con algunas de las definiciones para, por ejemplo, quedar fuera de la calificación de establecimiento permanente y, en consecuencia, quedar fuera de la jurisdicción tributaria del país en que se encuentran los clientes que reciben los productos o los servicios prestados por estas compañías¹⁰.

Críticas teóricas. Las críticas teóricas al proyecto BEPS pueden analizarse desde dos puntos de vista¹¹: a) el concepto de justicia que anima las acciones propuestas; b) lo limitado de los cambios propuestos.

En el primer caso, el problema del proyecto BEPS es que no da cuenta de las verdaderas necesidades y los desafíos que los nuevos modelos de negocios representan para la idea de justicia distributiva a escala global. Las grandes empresas transnacionales desarrollan actividades en todo el mundo y, en

8. Para más detalles, v. *ibíd.*, p. 146.

9. D.W. Blum: «Permanent Establishment and Action 1 on the Digital Economy of the OECD Base Erosion and Profit Shifting Initiative: - The Nexus Criterion Redefined?» en *Bulletin for International Taxation* vol. 69 Nº 6-7, 2015, p. 318.

10. *Ibíd.*, pp. 319-320.

11. Para un análisis más detallado, v. F. Saffie: «An Alert from the Left: The Endangered Connection between Taxes and Solidarity at the Local and Global Levels» en *German Law Journal* vol. 17 Nº 5, 2016.

consecuencia, no es fácil determinar exactamente en qué lugar se genera la renta. El proyecto BEPS, en cambio, trabaja sobre las ideas tradicionales de distribución de rentas entre países, tal como se usaron hasta ahora al momento de diseñar los tratados bilaterales para evitar la doble tributación. Así, las medidas propuestas buscan reafirmar la idea de justicia conmutativa, que deriva de la distribución que dos países pueden hacer de su derecho a cobrar impuestos. La meta sería reafirmar esas decisiones mejorando las herramientas ya existentes. Lo que debería esperarse, en cambio, es que las nuevas iniciativas a escala internacional superen las lógicas previas de distribución de rentas tributarias entre Estados soberanos. En otras palabras, debería tomarse más en serio la idea de que los Estados deben renunciar a su potestad tributaria como expresión de soberanía para optar por mecanismos de distribución de rentas a escala global.

En el segundo caso, la limitación de las propuestas deriva de la teoría de la obligación tributaria que subyace al proyecto BEPS. En otras palabras, ninguna de las 15 acciones propuestas modifica la forma en que los Estados organizan su potestad para cobrar impuestos. La teoría de la obligación tributaria supone que los deberes de pagar impuestos solo surgen cuando se realiza un hecho gravado descrito en la norma legal. Eso es lo que constituye el núcleo de lo que más arriba se denominó la versión ideológica según la cual los impuestos se contraponen a la propiedad. Si lo que se quiere combatir es la posibilidad de que las empresas transnacionales decidan cuándo y cuánto impuesto quieren pagar, lo que se necesita es una nueva forma de generar obligaciones tributarias que no dependa de la realización del hecho gravado, sino que reconozca el deber de pagar impuestos desde el momento en que se genera renta. El problema de esta propuesta en el caso de las empresas transnacionales es que se requiere una institucionalidad global que hoy estamos lejos de tener. Quizá sea hora de que se comience a generar una institucionalidad global que le presente un contrapeso al capital global. ☐

Amazonia, Amazonias

Tensiones territoriales actuales

CARLOS WALTER PORTO-GONÇALVES

La Amazonia es la periferia de la periferia. Hasta los años 60, las distintas incursiones capitalistas moderno-coloniales en la región fueron discontinuas en tiempo y espacio. Pero hoy asistimos a una profunda reconfiguración geográfica regional, continental y global, y a un nuevo «megaproyecto de megaproyectos» para la Amazonia, notables sobre todo por el cambio de escala que representan. Así, este territorio se ve involucrado en una dinámica ideada para integrar al subcontinente en el mercado global a través de un rediseño geográfico de gran magnitud.

En los días de un capitalismo que vuelve a echar mano de una de sus estrategias principales de superación de crisis –la expansión espacial–, la Amazonia cobra una relevancia particular no solo para los pueblos que la habitan, sino para todo el planeta y la humanidad. Ante esto, es necesario recuperar las implicaciones geográficas que la región amazónica nos impone y que suelen quedar relegadas cuando, en los términos del capitalismo, se habla poniendo el énfasis en cuestiones tales como los

«recursos» explotables o las distancias, todo ello evaluado en su dimensión monetaria y cuantitativa –lo cual, como se sabe, significa una abstracción de las cualidades materiales de la región–.

En el caso específico de la Amazonia, ese relegamiento se da por su condición de región periférica dentro de países a su vez periféricos en el sistema-mundo capitalista moderno y colonial. Los bloques históricos de poder amazónicos son, en definitiva,

Carlos Walter Porto-Gonçalves: es profesor titular del Departamento de Geografía de la Universidad Federal Fluminense. Recibió el Premio Casa de las Américas en 2008. Es autor de varios libros y artículos, entre ellos *Amazônia: encruzilhada civilizatória. Tensões territoriais em curso* (Consequência Editora, Río de Janeiro, 2017).

Palabras claves: capitalismo, *euurocentrismo*, naturaleza, Amazonia, Brasil.

Nota: traducción del portugués de Cristian De Napoli.

bloques de poder dependientes en el interior de los países que ejercen su soberanía en la región –Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, Venezuela y Surinam¹–, todos ellos periféricos en el marco del sistema-mundo. Por lo tanto, la colonialidad del poder y del saber se impone en el análisis, lo que lleva al predominio de una visión de la Amazonia que es más bien una visión *sobre*, no una visión *de*, la región y sus pueblos y grupos/clases sociales, sobre todo de sus grupos/clases sociales en situación de subalternización. Y una visión que se presta a ser calificada como *euurocéntrica* –si se me permite el neologismo–, habida cuenta de su lugar de origen, lejos de los países que ejercen formalmente la soberanía sobre la región.

En función de lo expuesto hasta aquí, la Amazonia tiende a ser vista como «naturaleza», «reserva de recursos», «fuente inagotable» o incluso «vacío demográfico», ideas que acaban siendo asumidas por las clases dominantes nacionales en sus relaciones de integración subordinada o «servidumbre voluntaria» (Étienne de La Boétie) respecto de los centros dinámicos del capitalismo. Esa visión ignora la complejidad geográfica de la región, que nos remite a un tiempo ancestral y nos lleva a considerar el planteo del geógrafo Milton Santos, según el cual «el espacio geográfico es una acumulación desigual de tiempos»². A fin de cuentas, unos 12.000 años atrás, antes del Holoceno,

la enorme extensión selvática que tanto llama la atención en los debates sobre la región no ocupaba el área que hoy ocupa.

12.000 años atrás, en efecto, la mayor parte de la región estaba cubierta de extensas sabanas, con un clima mucho más seco que el actual, producto del último periodo glaciario (glaciación Würm), en el que los casquetes polares alcanzaban las latitudes de París y Nueva York en el hemisferio norte. Entonces, con tanta agua retenida en forma de hielo, mucha menos agua circulaba en la atmósfera y menos se precipitaba bajo la forma de lluvias en las regiones tropicales o ecuatoriales, lo que limitaba la formación de selvas en esas zonas. Con todo, poseemos registros de presencia humana activa hace unos 19.000 años en la tradición cultural Chiribiquete, en lo que hoy es la Amazonia colombiana, y de unos 11.200 años atrás en el sitio de Piedra Pintada en Monte Alegre, actual Amazonia brasileña. Esto significa que la región se pobló antes de que la selva ocupara su área actual, lo que nos obliga a superar la dicotomía hombre/naturaleza, una de las dicotomías fundantes del pensamiento científico hegemónico.

Por lo demás, en días de la llegada de los invasores coloniales había cerca

1. Por no mencionar un territorio sin soberanía, la anacrónica colonia francesa de Guyana.

2. M. Santos: *Pensando o espaço do homem*, UNESP, San Pablo, 2004.

de 3.500.000 hombres y mujeres habi-
 tando la región. Y, tal como nos ense-
 ñan Humberto Maturana y Francisco
 Varela³, no hay vida sin conocimien-
 to: esos pueblos sabían/saben cazar,
 sabían/saben cosechar, sabían/saben
 pescar, sabían/saben plantar (agricul-
 tura, sobre todo en los esteros y llanu-
 ras inundables), sabían/saben curar(se)
 (manejando varias medicinas), sabían/
 saben edificar (casas de arquitectura
 variada), sabían/saben pintar(se) (va-
 rias artes). En suma, sabían/saben. Las
 áreas hoy reconocidas como de mayor
 biodiversidad en toda la Amazonia
 son las áreas ancestralmente habita-
 das. Para esos pueblos, la naturaleza
 nunca fue algo intangible, en contra
 de lo señalado recientemente por el
 gobierno de Evo Morales y Álvaro
 García Linera en Bolivia, que para
 justificar la expansión vial para el de-
 sarrollo y la exploración de «recursos
 naturales» en territorios habitados
 por chimanes, mojeños, yucararés
 y trinitarios en torno de los ríos Isi-
 boro y Sécuré acusó a estos pueblos
 de querer que la zona se mantuviera
 como «área intangible».

El metabolismo de la selva es alta-
 mente productivo habida cuenta de que,
 de las 500 a 700 toneladas de biomasa
 que suele haber en promedio en cada
 hectárea de la Amazonia, entre 8%
 y 10% se recicla a lo largo del año y
 brinda así una productividad bio-
 lógica primaria que ronda entre 40
 y 70 toneladas de biomasa por hec-
 tárea y por año, un volumen que no

tiene igual en ninguna otra región del
 planeta.

La enorme incidencia solar caracte-
 rística de la franja ecuatorial y la
 gran disponibilidad de agua –sobre
 todo, tras el repliegue de la glaciación
 Würm– hacen posible esa elevadísi-
 ma productividad biológica primaria,
 aun en suelos que la ciencia conven-
 cional considera pobres en nitrógeno,
 fósforo y potasio (N-P-K). Tal caracte-
 rización de los suelos amazónicos como
 pobres es otra expresión del descono-
 cimiento derivado de la colonialidad
 del saber y el poder, que ignora que
 la gran vitalidad propia de la fauna y
 flora amazónicas proviene del humus
 que la selva le ofrece al suelo.

De ese modo, la selva vive de sí misma,
 y una visión cartesiana no logra captar
 la complejidad de la relación sol-suelo-
 agua-selva. Todo tiende a visualizarse
 en términos de una deforestación epis-
 temológica previa a la deforestación
 ecológica, que deja en la ignorancia la
 relación suelo-selva, en la medida en
 que ya se accede a la región querien-
 do deforestarla para que sea pastura
 ganadera, tierra de monocultivo, zona
 de industria forestal o yacimiento de
 carbón vegetal. Decir que los sue-
 los amazónicos son pobres porque
 no tienen N-P-K y porque sin la selva
 se aceleran los procesos de lateriza-
 ción y lixiviación del suelo solo tiene

3. H. Maturana R. y F. Varela G.: *A árvore do conhecimento: as bases biológicas do entendimento humano*, Psy II, Campinas, 1995.

sentido desde una ciencia que no llega a ver que existe un complejo metabolismo sol-suelo-agua-selva y que esa es la razón de la vitalidad de la región, la misma que sus pueblos supieron aprovechar durante miles de años.

A fin de cuentas, en la selva se desarrollaron más de 200 etnias, pueblos y nacionalidades que supieron/saben vivir de esa productividad generadora de condiciones de autonomía para grupos pequeños, lo que en cierto modo ayuda a comprender la ausencia de imperios en la región. Después de todo, siempre ha sido/es posible ser libre fundando una ocupación algunos kilómetros más adelante. En la Amazonia brasileña, sobre todo en los estados de Pará, Amapá y Maranhão, fueron muchos los territorios quilombolas donde los negros buscaron ser libres huyendo de la esclavitud. Uno de los intelectuales amazónicos más lúcidos, José Veríssimo (1857-1916), afirmó que el capitalismo encontraba dificultades para afirmarse en la Amazonia en virtud de que allí siempre se puede ser libre, tanta es la riqueza provista por la selva en cada hectárea de suelo y en sus ríos llenos de peces. La Amazonia está lejos de ser un «vacío demográfico», idea derivada de un pensamiento colonizador que, al juzgar la tierra vacía, la interpreta como tierra de nadie y de ese modo se siente con derecho a ocuparla. No es de sorprender, entonces, que exista tanta violencia en la Amazonia, desde el momento

en que ese pensamiento se topa con la realidad de que debajo de la mata vive mucha gente, y no es gente que acaba de llegar.

■ Los dilemas actuales

Hasta la década de 1960, las distintas incursiones capitalistas moderno-coloniales en la Amazonia fueron discontinuas en tiempo y espacio y configuraron frentes de expansión/invasión localizados. Prevalcían hasta entonces múltiples prácticas culturales conformadas durante milenios sobre la base de un metabolismo de altísima productividad biológica. Téngase en cuenta que, desde la llegada de los invasores europeos hasta los años 60, primó lo que los historiadores llamaron el «ciclo de las *drogas do sertão*», en el que cientos de productos del suelo conformaron el conjunto de las exportaciones, en un sistema en el que ninguno de esos productos solía superar el 3% del total exportado, excepción hecha del periodo 1870-1920, cuando el caucho se impuso rotundamente. La energía solar comandaba todo el ciclo de vida, incluso con la evapotranspiración de la selva, que redistribuía el agua a través de sus «ríos voladores». Pero en los años 60 una nueva configuración sociogeográfica comenzaría a imponerse y a contraponerse a aquel patrón de ocupación histórico-ancestral.

La Amazonia pasó entonces a vivir la tensión de territorialidades derivada

de dos patrones sociogeográficos en conflicto: el patrón que se había organizado ancestral e históricamente en torno de los ríos/las várzeas/la selva y el «máximo control de pisos ecológicos» del mundo andino-amazónico (John Murra), subordinado ahora a otro patrón montado en torno de las carreteras/la tierra firme, dispuesto a explorar suelos y subsuelos, a destruir bosques y várzeas, a estropear ríos contaminando sus aguas y reduciendo su vida animal, con lo que recortaba la oferta tradicional de proteínas (peces, por ejemplo) a disposición de los pueblos.

Desde entonces, el patrón histórico-ancestral de adaptación de los asentamientos humanos encuentra dificultades para reproducirse debido a la penetración de ese nuevo patrón en toda su dinámica voraz de consumo de materia y energía en el espacio-tiempo. Cada nueva ruta en la Amazonia estimula la invasión de bosques y acelera los procesos de urbanización precaria: ambos fenómenos acaban incrementando la demanda de nuevas carreteras y caminos a construir, exigen más agua para consumo humano en espacios concentrados y más energía en forma de kilowatts y de alimentos.

Lo que gobierna esta nueva dinámica espaciotemporal es el tiempo globalizado de la competencia oligopólica del capital en el mercado internacional, competencia que exige otro tipo de energía. El tiempo de la

competitividad y de la acumulación de capital produce una desconexión espaciotemporal de materia-energía y configura una subordinación del espacio (con todos sus ciclos biogeofísicos) al tiempo-reloj abstracto del capital. Esta nueva dinámica de materia y energía en el espacio-tiempo amazónico se intensificó y complejizó en los años 90 por la acción aún más directa del capital y sus políticas neoliberales («regionalismo abierto»), cuya dinámica productiva habría de trasladarse a Asia, sobre todo a China, tras la sorprendente alianza del Partido Comunista chino (PCCh) con las corporaciones transnacionales con sede en los países centrales de Occidente. Desde que el sistema mundo capitalista moderno-colonial dio sus primeros pasos en 1492, hoy asistimos, por primera vez, a un paulatino desplazamiento del centro geográfico de la dinámica productiva capitalista, que encuentra en China su eje y relega al Atlántico Norte⁴ a un segundo plano. Los efectos de este cambio para la Amazonia han de ser enormes, sobre todo para las etnias/pueblos/nacionalidades y demás grupos/clases sociales amazónicos en situación de subalternización.

Ya a lo largo de la década de 1990 algunos organismos multilaterales, como

4. Todos los países que ejercieron hegemonía en el sistema mundo capitalista desde 1492 estaban en el Atlántico Norte: Portugal y España, luego Inglaterra, más tarde Estados Unidos.

el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, en conexión con gobiernos de distintos países del continente americano, venían promoviendo un nuevo diseño para sus relaciones en América Central, el Caribe y América del Sur. Desde 1994 se llevaban adelante algunas tratativas en el marco de la Alianza de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que darían la base para lo que más tarde, y a propuesta del presidente Fernando Henrique Cardoso, acabó configurándose en 2000 con el nombre de Iniciativa de Integración Regional Sudamericana (IIRSA). El objetivo de la IIRSA era ejecutar los proyectos materiales (carreteras, represas, centrales hidroeléctricas, puertos, aeropuertos, comunicaciones) complementarios al plan de ajuste estructural según las normas del Consenso de Washington que se hacían necesarios para una nueva fase de acumulación de capital.

Las tratativas que, como el ALCA, propiciaban el interamericanismo –concepto clave de la diplomacia estadounidense de cara al resto de los países americanos– eran la actualización de la doctrina Monroe y de su ambigua expresión «América para los americanos», pero muy pronto les saldrían abiertamente al cruce otras construcciones, sobre todo a partir de 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela. Ya en 2003, con la asunción de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, lo que les resultaba difícil a los gobiernos alineados con el neoliberalismo se

hacía viable en este otro escenario: un redireccionamiento del papel del Estado –que en Brasil se llevó a cabo a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)–, que financió a las grandes corporaciones nacionales brasileñas para emprender la ejecución de las obras de IIRSA.

Así, un proyecto surgido de las entrañas del neoliberalismo encontraba las condiciones financieras para materializarse en gobiernos que se posicionaban por fuera de sus entramados, en otro campo político y en buena medida articulados con movimientos sociales de base popular. La creciente importancia de China en el escenario económico mundial abriría una nueva brecha en las relaciones exteriores de los países del continente americano, brecha que no se ofrecía en la geografía política mundial desde fines de la Guerra Fría. Las oportunidades de negocios con Asia, sobre todo con China, principal importador de *commodities* del mundo, darían lugar a la expansión del capital en el ámbito de los agronegocios (soja, maíz, carnes, eucaliptus), las compañías mineras y las grandes empresas de ingeniería y construcción civil (carreteras, centrales eléctricas, puertos, etc.), fundamentales para la generación de la infraestructura que los otros sectores necesitaban. Con esto, disminuía la dependencia económica, sobre todo comercial, de los distintos países al sur del río Bravo respecto de EEUU. Cierta sensación

antiestadounidense, dígase al pasar, reemplazó ingenuamente al viejo antiimperialismo en distintos sectores de las izquierdas latinoamericanas.

Nos encontramos así ante una profunda reconfiguración geográfica regional, continental y global, con la apertura de una nueva fase de acumulación de capital y una nueva alianza entre clases y fracciones de clase (sindicalistas ligados a fondos de jubilación⁵, capital financiero, gestores militares y diplomáticos, empresas de ingeniería y construcción civil, grandes corporaciones de agronegocios y minería y hasta gestores del PCCh). Como afirma Maristella Svampa, del Consenso de Washington se pasó al «Consenso de los *Commodities*»⁶.

Y son enormes las implicaciones concretas de este nuevo megaproyecto de megaproyectos para la Amazonia, sobre todo en relación con el cambio de escala que representan. A fin de cuentas, los diez Ejes de Integración y Desarrollo (EID) de IIRSA se pensaron para la integración física de los mercados a escala global, sin contemplar escalas locales o regionales. Las escalas local, regional y hasta nacional son, dentro de ese esquema, meros «pasajes», «flujos», «corredores». El concepto de región dejó de ser tomado como referencia para la integración y ahora importan los corredores y los flujos. El acceso a la tierra, el agua, los minerales del subsuelo, el petróleo y el gas entran en una disputa entre sectores

de poder desigual, ya que los EID y sus corredores atraen a los grandes capitales, que se apropian de la renta de la tierra e imponen su dinámica espacio-temporal explotando grandes territorios y volúmenes de producción, al tiempo que atraen y moldean a otros sectores ligados al pequeño comercio, la especulación inmobiliaria, las drogas, la prostitución y demás. La llegada de miles de obreros y trabajadores golondrina es recibida con aumentos de precios en las tiendas de consumos básicos, lo que hace imposible para los habitantes locales llegar a fin de mes. Después, cuando se terminan las obras, lo que queda es desempleo, delincuencia, drogadicción y violencia, ahí donde poco tiempo atrás todo era promesas de desarrollo. En fin, la integración por arriba desintegra por abajo.

Ante esta reconfiguración, la Amazonia se ve involucrada⁷ en una dinámica ideada para integrar al subcontinente en el mercado global a través de un rediseño geográfico de gran magnitud. Con el cambio, la región queda ante un proceso de inserción que ya no es

5. Tal el caso de importantes dirigentes del Partido de los Trabajadores (PT) brasileño, como Ricardo Berzoini y Luiz Gushiken.

6. M. Svampa: «Consenso de los *Commodities* y lenguajes de valoración en América Latina» en *Nueva Sociedad* N° 244, 3-4/2013, disponible en <www.nuso.org>.

7. Lo más ajustado sería decir que la región se ve «des-involucrada», en la medida en que se quiebra la autonomía de los distintos emprendimientos y territorialidades donde se involucraban los grupos/clases sociales.

discontinuo espacial y temporalmente –como solía ser hasta entonces– y que implica una acción política de otra magnitud, otro volumen de recursos financieros y otra escala panamazónica-sudamericana de inserción global a través de la IIRSA y de esos cinco de un total de diez EID proyectados para la región.

Si desde las décadas de 1960 y 1970 podemos hablar ya de una fase inicial de megaproyectos para la Amazonia, ahora nos encontramos ante un megaproyecto que aglutina y estructura varios megaproyectos. Se trata de un nuevo patrón geográfico que el antropólogo Paul Little denominó «industrialización de la selva» y que ha de traer enormes consecuencias ecológicas, culturales y políticas no solo en la región sino en todo el planeta. Como apunta Little:

Los megaproyectos extractivos y de infraestructura forman parte de otro modo de adaptación humana: la industrialización. Los megaproyectos requieren grandes cantidades de energía, dependen de millares de personas para su construcción, reciben altas cantidades de capital financiero y tecnológico y transforman el paisaje forestal y los flujos hidrológicos donde se localizan. En suma, los megaproyectos transforman el modo de adaptación a la floresta, cambio que resulta ser particularmente brusco en áreas rurales donde las formas tradicionales de adaptación siguen estando vigentes. Históricamente, el proceso de industrialización de una región duraba décadas (por ejemplo, el proceso de industrialización de Inglaterra) y los cambios que provocó fue-

ron internalizados por distintas generaciones en forma gradual y de distintas formas. En el caso de los megaproyectos amazónicos, estamos frente a procesos extremadamente veloces de industrialización en los cuales áreas rurales se transforman en áreas urbanizadas en el lapso de pocos años. La velocidad de la industrialización está acompañada por su aspecto impositivo. No se consulta a los pueblos locales antes de la instalación del megaproyecto sobre la «industrialización» de sus territorios y el cambio en su modo de adaptación. Por eso, son procesos forzosos de industrialización de la selva.⁸

Estas intervenciones sobre la región tienen un grado de coordinación panamazónica nunca antes visto. Un nivel de actuación interestatal propiamente panamazónico emerge de ello, pero es una integración hecha por Estados subordinados voluntariamente a la inteligencia de los *think tanks* estratégicamente atrincherados bajo instituciones como el Banco de Compensación Internacional (BCI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), que controlan el mundo sin tener que rendir cuentas a los ciudadanos de ningún Estado soberano. Dígase al pasar que, en su mayoría, se trata de cuadros formados en la sólida convicción de que existe un pensamiento universal cuyos parámetros, inventados por ellos mismos, sirven de indicadores de la realidad, mientras ignoran la diversidad de

8. P.E. Little: «Megaproyectos en la Amazonia. Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno para la Amazonía», Red Jurídica Amazónica / Articulación Regional Amazónica / DAR, Lima, 2013.

modos de pensar, actuar y sentir que la humanidad inventó. Ante ese pensamiento, los habitantes de la Amazonia cumplen un rol subordinado por el hecho de vivir en una región periférica de países periféricos, y aún más olvidados son los grupos/clases sociales en situación de subalternización. La magnitud del impacto social y ambiental generado por ese megaproyecto de megaproyectos es de un nivel cualitativamente superior debido al tamaño y la amplitud geográfica de los proyectos, el número de obras llevadas a cabo simultáneamente y la cantidad de capital inyectado en ellas⁹.

En 2010, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) pasó a tomar el control de la agenda de proyectos de la IIRSA por medio del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan). Son 544 proyectos que totalizan un monto de inversiones estimado en 130.000 millones de dólares. De sus 31 proyectos prioritarios, 14 tocan de manera directa a la Amazonia¹⁰. En todos estos casos, son proyectos de energía, transporte y comunicaciones, tales como represas hidroeléctricas, carreteras, hidrovías, redes ferroviarias, canales, puertos, aeropuertos y tendido de cables de comunicación. Su financiación proviene básicamente del sector público, ya sea a través de bancos nacionales de desarrollo o de bancos multilaterales en los cuales los Estados o las provincias son protagonistas. Es

financiación que redunda, en definitiva, en deuda pública.

Varios de estos megaproyectos implican acuerdos binacionales, como por ejemplo entre Ecuador y China para el financiamiento y la construcción de la represa Coca Codo Sinclair; entre el Estado venezolano y la empresa china Citic Group, para emprender el mapa minero del país que dio origen al ya célebre Arco Minero del Orinoco; o como el ambicioso Acuerdo Energético Perú-Brasil, que apunta a financiar un conjunto de obras, no una obra específica, en la Amazonia andina.

De este modo, intereses contradictorios, atravesados por estrategias geopolíticas diversas, condicionan el devenir de la Amazonia y de sus pueblos: a) el interés imperialista estadounidense, con su propuesta del ALCA temporalmente suspendida a raíz de la movilización social contraria a su ejecución; b) el de distintos sectores locales que aspiran a instituir el ALCA e inviabilizar la integración sudamericana con los tratados de libre comercio; c) el de los sectores que, principalmente desde Brasil, promueven la unidad latinoamericana, sobre todo sudamericana, y que, según algunos enfoques, incluyen un componente subimperialista¹¹;

9. *Ibíd.*

10. V. la página web <www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Cartera-Proyectos-COSIPLAN-2015.pdf>.

11. Raúl Zibechi: *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Desde Abajo, Bogotá, 2012.

d) el de la integración promovida por Venezuela, Bolivia y Ecuador en los términos de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA); e) la presencia cada vez mayor de China en la región y f) las territorialidades indígenas, quilombolas/cimarronas y campesinas que vienen siendo objeto de un intensa violencia por parte de ese proceso de integración que integra a «los de arriba» y desintegra a «los de abajo».

Así las cosas, en sus luchas emancipatorias las poblaciones amazónicas se enfrentan a un nuevo tipo de desafío, dado el nivel de coordinación panamazónica en curso, nunca antes visto. No se puede comprender el destino de la Amazonia, sobre todo de los amazónicos en situación de subalternización, si se ignoran esas tensiones territoriales que atraviesan la región.

Frente al significado que tiene la Amazonia de cara al colapso ambiental provocado por la dinámica civilizatoria capitalista de matriz

eeuurocéntrica, entran en contradicción nuevos y viejos paradigmas y sus prácticas: a) el viejo paradigma de la «extracción destructiva» del saqueo, la rapiña y la devastación en la explotación minera, la extracción maderera, el avance de la ganadería y el monocultivo, frente a b) el paradigma ecológico de la «selva de pie». Este último, a su vez, pone en tensión, de un lado, la vertiente capitalista de la «economía verde» y sus «latifundios genéticos» (que une el capital financiero con las industrias ligadas a la biotecnología y la ingeniería genética que, a través de ONG internacionales, entran a disputarles espacio a los movimientos sociales); y, del otro lado, a los movimientos que luchan «por la vida, la dignidad y el territorio», según la consigna de las grandes marchas que en 1990 partieron de la Amazonia boliviana y ecuatoriana rumbo a las capitales de ambos países, o que se identifican con la consigna «no hay defensa de la selva sin los pueblos de la selva», en palabras del recolector y sindicalista del caucho Chico Mendes. ☐

Summaries ■ *Resúmenes en inglés*

José Natanson: The «Yellow Wave» in Argentina: Reconfigurations after the Cambiemos' Victory [4373]

The recent triumph of the Cambiemos alliance consolidated the center-right leadership of Mauricio Macri, who started to dream of a future reelection. The heart of his support are well-off social groups, adults of a conservative profile, and the soy economy. These make up the base of an implacable anti-Kirchnerist identity. But from there, Macri managed to expand his support towards other social sectors. His true government, in a way, starts now, politically strengthened, but no longer with the excuse of unloading on the past the hardships of the present. *Keywords: Hegemony, Peronism, Right, Mauricio Macri, Argentina.*

Gerardo Caetano: Miracle in Uruguay? Notes on the Frente Amplio Governments [4374]

Halfway through the third Frente Amplio (FA) government in Uruguay seems a good moment to try an exercise of evaluations and perspectives on this progressive

experience in Latin America. The recent resignation of vice president Raúl Sendic set alarm bells ringing in the FA. Regardless of the rather favorable results, the challenges of the conjuncture are framed in an extended climate of multiple discontents, which jeopardize the continuity of the progressive government after the 2019 elections. *Keywords: Left, Reform, Frente Amplio (FA), José «Pepe» Mujica, Tabaré Vázquez, Uruguay.*

Sunniva Labarthe / Marc Saint-Upéry: Leninism versus Correism: The «Third Round» in Ecuador [4375]

The violent dispute between the new president Lenín Moreno and the former leader Rafael Correa, which began in social networks, spread through the entire State apparatus. One of its side effects was the arrest of vice president Jorge Glas, a figure close to Correa. With a renewed discourse focused on the reversal of the authoritarian edges of the past decade and the fight against corruption, Moreno seeks to consolidate his power. Is it the end of

a cycle or a renewal of the Citizens' Revolution? *Keywords: Corruption, Democracy, Citizens' Revolution, Rafael Correa, Lenín Moreno, Ecuador.*

Armelle Choplin / Olivier Pliez:
Discreet Globalizations: Towards a New Geography of Global Exchanges [4376]

The large multinationals are not the only actors in globalization. This is also embodied in less visible forms of exchange, which materialize in spaces that are often considered marginal. This is the case of Arab businessmen who thrive in China. The market models conceived in the «discreet globalizations» are currently disseminated in all parts of the world, as much in the North as the South, following in the steps of the densifying of exchange flows. *Keywords: Arab Businessmen, Discreet Globalizations, Globalization from Below, China.*

Juan Pablo Jiménez: Equity and Taxation System in Latin America [4377]

Profound inequalities are themselves justification for the need to analyze the relation between tax policy and equity, so as to be able to expand public intervention to improve its distributive impact. In the past decade, the discussion on inequality has taken a place of broader scope in public debate. The use of new information and methodologies has allowed for new evidence to advance in adequate policies. Nevertheless, tax reforms that

increase collection and contribute to redistribution on a greater scale remain pending. *Keywords: Economic Elites, Fiscal Policy, Inequality, Tax Policy, Latin America.*

Claudio Lozano: With No Tax There Is No Equality: (Although Sometimes Progressivism Forgets It) [4378]

The diagnosis is known: Latin America is the most unequal region on the planet. Tax reform could help to correct this inequality. The approach that it should adopt to advance in an egalitarian and sustainable development model is also known. It is necessary to tax wealth, high income, extraordinary income, higher consumption, financial and capital transactions, and carbon emissions. Nevertheless, progressive governments have not seriously undertaken this task and today, in the midst of access to power by center-right governments, this could be even more difficult, although essential. *Keywords: Inequality, Progress, Tax Reform, Latin America.*

María Fernanda Valdés: Where Are We? Inequality and Taxation Reform in Latin America [4379]

The great historical debt of Latin American governments has been to not promote progressive taxation reforms that help to reduce the persistent inequality that characterizes our democracies. Various factors, such as the fall in prices of raw materials, the turn to the right, civil society's

new consciousness, and the radical change in the intellectual environment, will define if the new wave of reforms that is coming will finally lead to progressive changes in Latin American tax systems or if, on the contrary, we will continue to have weak tax systems which do not favor the redistribution of wealth or income.

Keywords: Inequality, Left, Tax Collection, Tax Reform, Latin America.

José Antonio Ocampo: The Reform of International Corporate Taxation: The Perspective of the ICRIT [4380]

The international system of corporate taxation, designed at the start of the 20th century for a developing world, is obsolete in the current context of globalization. Today, almost half of world trade takes place between parent companies and subsidiaries of transnational corporations and the services sector accounts for the majority of world GDP. Facing this, since 2015 the Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT) promotes changes in tax policies at the international level and within the current institutional framework. *Keywords: Trade, Transnational Corporations, Tax Reform, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT).*

Krishen Mehta: The Path towards Fiscal Justice: Where Can We Move Forward? [4381]

The current taxation system seems incapable of responding to the

situation created by the expansion of transnational businesses. The efforts of the countries, above all developing ones, to attract investments have led to a genuine «race to the bottom» in corporate taxation. That is why it is necessary for developed nations to agree on a minimum tax rate, with the aim of creating a truly intergovernmental taxation organism. *Keywords: Globalization, Taxation, Transnational Corporations, Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation (ICRICT).*

Ricardo Martner: Suppress Tax Evasion to Reduce Inequality: Global and Local Agendas [4382]

The «fatigue» of progressivism to promote tax reform, the fears of attacking economic growth, and the fiscal difficulties that entail tax systems with a strong component of direct taxation weaken the possibilities of undertaking changes in Latin American taxation. Today, the shortcomings are evident in Latin America; it is no longer only a question of sufficient collection, but of building or rebuilding institutions capable of integrating distributive inequality between its primary strategic objectives. *Keywords: Evasion, Inequality, Tax, Tax Havens, Latin America.*

Dereje Alemayehu: Illicit Financial Flows in Africa: What to Do? [4383]

Interest in illicit financial flows gained momentum at the start of the

21st century. The magnitude of the flight of funds calls into question some set images of Africa, disseminated in part by the international aid industry in which the continent, being «poor», works as a mere receiver of resources from the North. The constitution of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa was a key moment for advancing in estimations of the phenomenon and proposals for combatting it. *Keywords: Capital Flight, Fiscal Justice, Illicit Financial Flows, Africa.*

Francisco Saffie: Against Elusion: A Critical Review of the BEPS project [4384]

Elusion is today one of the great problems of the global economy. The action of transnational corporations, the digital economy, and the gaps in legislation allow companies to avoid the payment of large sums in taxes. This affects not only collection, but also the distributive facet of the tax system. Facing this, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) started the Project

on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) with the aim of coordinating policies on a global scale, as much in the developed as developing world.

Keywords: Elusion, Evasion, Tax Policies, Transnational Corporations, Base Erosion and Profit Shifting (BEPS).

Carlos Walter Porto-Gonçalves: Amazon, Amazons: Current Territorial Tensions [4385]

The Amazon is the periphery of the periphery. Until the 1960s, the various modern-colonial capitalist incursions in the region were discontinuous in both time and space. But today, we are witnessing a profound regional, continental, and global reconfiguration, and a new «megaproject of megaprojects» for the Amazon, above all in relation with the change in scale that they represent. So this territory is involved in a dynamic designed to integrate the subcontinent in the global market through a geographical redesign of great magnitude.

Keywords: Capitalism, Eurocentrism, Nature, Amazon, Brazil.

Especial



NUEVA SOCIEDAD

Sindicatos en transformación Estrategias para crecer

COYUNTURA

Víctor Báez Mosqueira / Rafael Freire Neto

TEMA CENTRAL

Stefan Schmalz

Álvaro Padrón / Achim Wachendorfer

Didice Godinho Delgado

Dina Feller / Teresa Conrow

Alpkan Birelma

Maurício Rombaldi

Felipe Labra

Gilberto García Dueñas / Karla Molina Montalvo

Jacob Omolo / Emily Odhong

Arbind Singh / Sachin Kumar

ADLAF CONGRESO 2016

Violencia y desigualdad



Svenja Blanke
Sabine Kurtenbach
(coords.)

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



**NUEVA
SOCIEDAD**

Especial
em português 2017



NUEVA SOCIEDAD

Desafios e perspectivas da democracia

CONJUNTURA

Thomas Palley

TRIBUNA REGIONAL E GLOBAL

Jocelio H. Drummond /

Gabriel Casnati

Hubert René Schillinger

TEMA CENTRAL

José Fernández Vega

Yves Sintomer

Aníbal Pérez-Liñán

Carlos de la Torre

Henrique Carlos Parra Filho /

Ricardo Augusto Poppi Martins

Verónica Schild

Rubén Lo Vuolo

Wolfgang Merkel

Ya-Han Chuang

**Empresas
transnacionales:
beneficiarias y
promotoras
de la globalización**

*¿Captura corporativa
o captura de las
corporaciones?*

Debates y aportes centrales
de la conferencia
por Claudia Detsch



Berlin, 24 y 25 de abril de 2017

Alemania: F. Delbanco, Tel.: (49 4131) 2428-8, e-mail: <post@delbanco.de>.

Argentina: Distribuidor: Jorge Waldhuter, Pavón 2636, Buenos Aires, Tel./Fax: 6091.4786, e-mail: <jwalibros@ciudad.com.ar>. Librerías, Buenos Aires: Librería De la Mancha, Av. Corrientes 1888, Tel.: 4372.0189.

Bolivia: en La Paz: Yachaywasi, Tel.: 2441.042, e-mail: <yachaywa@accelerate.com>, Fax: 244.2437. Plural Editores, Tel./Fax: 2411.018, e-mail: <plural@plural.bo>.

Colombia: Librería Fondo de Cultura Económica, Calle 11 No. 5-60, Barrio La Candelaria, Bogotá, Colombia. Tel.: (571) 2832200, e-mail: <libreria@fce.com.co>.

Costa Rica: Librería Nueva Década, Tel.: (506) 2225.8540, e-mail: <ndecada@ice.co.cr>.

Ecuador: LibriMundi, Tel.: (5932) 252.1606, 223.4791, e-mail: <librimu1@librimundi.com.ec>.

España: Marcial Pons-Librero, Tel.: (34 914) 304.3303, e-mail: <revistas@marcialpons.es>; Mundi-Prensa Libros, (34 914) 363.702.

Guatemala: F&G Libros de Guatemala, 31 avenida "C" 5-54, zona 7, Colonia Centro América, 01007 Guatemala, Tel.: (502) 2433 2361 (502) 5406 0909, e-mail: <informacion@fygeditores.com>.

Japón: Italia Shobo, Fax: 3234.6469; Spain Shobo Co., Ltd., Tel.: 84.1280, Fax: 84.1283, e-mail: <info@spainshobo.co.jp>.

Nicaragua: Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Ipade), Km 9 1/2 carretera a Masaya, Tel.: 276.1774 (Ext. 8), Apartado Postal 2438, e-mail: <comunicacion@ipade.org.ni>.

Perú: El Virrey, Bolognesi 510, Miraflores, Lima, Tel.: 444.4141, e-mail: <info@elvirrey.com>.

Puerto Rico: en Río Piedras: Compañía Caribeña de Libros, Tel.: (1-787) 297.8670, e-mail: <cclibros@yahoo.com>.

Ventas y consultas por Internet:

<www.nuso.org>

Distribución internacional a librerías:

<distribucion@nuso.org>

PARA SUSCRIBIRSE A NUEVA SOCIEDAD

SUSCRIPCIÓN	ANUAL	BIENAL
Incluye flete aéreo	6 números	12 números
América Latina	US\$ 70	US\$ 121
Resto del mundo	US\$ 107	US\$ 196
Argentina	\$ 700	\$ 1.400

> Formas de pago

1. **Pago online:** Ingrese en <<http://www.nuso.org/suscribe.php>>, donde encontrará un formulario para registrar su pedido y efectuar el pago.

2. **Pago con tarjeta de crédito vía postal:** Complete el cupón incluido en la revista y envíelo por correo a: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina.

3. **Pago con cheque:** Envíe un cheque por el importe correspondiente a la orden de Fundación Foro Nueva Sociedad a la siguiente dirección: Nueva Sociedad, Defensa 1111, 1º A, C1065AAU Buenos Aires, R. Argentina, acompañado de los datos del suscriptor (nombre, domicilio postal completo, teléfono, correo electrónico).

> Para otros medios de pago y cualquier otra consulta, escriba a <distribucion@nuso.org>.

LA POSIBILIDAD DE EUROPA

COYUNTURA

Gabriel Vommario. La centroderecha y el «cambio cultural» argentino

Philip Kitzberger. ¿Populismo o narcisismo? Donald Trump versus el periodismo

TRIBUNA GLOBAL

Dietmar Dirmoser. La Gran Marcha china hacia el oeste. El megaproyecto de la nueva Ruta de la Seda

TEMA CENTRAL

Guillaume Boccard. El deseo de Europa. Más allá del nacionalismo y del neoliberalismo

Timothy Garton Ash. ¿Europa se desintegra?

Ignacio Sánchez-Cuenca. La Unión Europea como dominio tecnocrático

Andrés Reggiani. Persistencia y mutaciones de la extrema derecha francesa

Uwe Optenhögel. La Unión Europea como actor global. Políticas de defensa, paz y *soft power*

Anna Maria Kellner. La defensa vuelve a ser importante. Política de seguridad y defensa en Europa entre Putin, el «Brexit» y Trump

Michael Bröning. ¿No hay alternativa? Lecciones de la caída del populismo de derecha alemán

Susanne Gratius. Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos

Ariel González Levaggi / Emiliano Limia. El *outsider*: Turquía y la utopía europeísta

ENSAYO

Horacio Tarcus. A 150 años de *El capital*. Peripecias políticas de las primeras traducciones al español

SUMMARIES

LAS NUEVAS TRAMAS DE LA GLOBALIZACIÓN

COYUNTURA

Alejandro Velasco. Chavismo en crisis, chavismo en disputa

TRIBUNA GLOBAL

Marc Verzeroli / Olivier de France. ¿De la victoria del capitalismo a la derrota de la democracia? Entrevista con Étienne Balibar

TEMA CENTRAL

Birgit Mahnkopf / Elmar Altvater. El planeta limitado y la globalización del 1%

Marina Aizen. El portazo de Estados Unidos al Acuerdo de París: un ruido que no se escuchó

Wolf Grabendorff. Los dueños de la globalización. Cómo los actores transnacionales desmantelan el Estado (latinoamericano)

Jorge Argüello. América Latina: su lugar en el mundo y en el G-20

Ann L. Phillips. Globalización, fragmentación e inseguridad. Respuestas y desafíos del siglo XXI.

Fabian Bohnenberger / Clara Weinhardt. Malestar en el libre comercio. Un nuevo rol para la OMC

Ernst Hillebrand. La encrucijada socialdemócrata. Entre la globalización y el Estado nacional

Nicolás Comini / Alejandro Frenkel. La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia

Pierre Salama. Menos globalización: ¿marginación u oportunidad para América Latina?

Cheludo Butale. Género y globalización. Una mirada desde el Sur global

Fátima Mello. Desafíos de un Foro Social Mundial debilitado

ENSAYO

Martín Baña. Volver sobre la Revolución Rusa. Configuraciones, debates y perspectivas 100 años después

SUMMARIES



www.nuso.org

Noviembre-Diciembre 2017

COYUNTURA

José Natanson La «ola amarilla» en Argentina. Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos

Gerardo Caetano ¿Milagro en Uruguay? Apuntes sobre los gobiernos del Frente Amplio

Sunniva Labarthe / Marc Saint-Upéry Leninismo *versus* correísmo: la «tercera vuelta» en Ecuador

TRIBUNA GLOBAL

Armelle Choplin / Olivier Pliez Hacia una nueva geografía de los intercambios mundiales

TEMA CENTRAL

Juan Pablo Jiménez Equidad y sistema tributario en América Latina

Claudio Lozano Sin impuestos no hay igualdad. (Aunque a veces el progresismo lo olvide)

María Fernanda Valdés ¿Dónde estamos? Desigualdad y reformas tributarias en América Latina

José Antonio Ocampo La reforma de la tributación corporativa internacional. La perspectiva de la ICRICT

Krishen Mehta El camino hacia la justicia fiscal: ¿dónde podemos avanzar?

Ricardo Martner Someter la evasión fiscal para reducir la desigualdad. Agendas globales y locales

Dereje Alemayehu Los flujos financieros ilícitos en África: ¿qué hacer?

Francisco Saffie Contra la elusión. Una revisión crítica del proyecto BEPS

ENSAYO

Carlos Walter Porto-Gonçalves Amazonia, Amazonias. Tensiones territoriales actuales

