



# DEMOCRACIAS CAPTURADAS: EL GOBIERNO DE UNOS POCOS

MECANISMOS DE CAPTURA DE LA POLÍTICA FISCAL POR PARTE DE LAS ÉLITES Y  
SU IMPACTO EN LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990-2017)



# **DEMOCRACIAS CAPTURADAS: EL GOBIERNO DE UNOS POCOS**

**MECANISMOS DE CAPTURA DE LA POLÍTICA FISCAL POR PARTE DE LAS ÉLITES Y  
SU IMPACTO EN LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1990-2017)**

**IGUALES**



**CLACSO**

## CRÉDITOS

Autora: **Rosa Cañete Alonso**

Este informe ha sido comisionado por: **Deborah Itriago**

Asistente de investigación: **Airon Fernández Gil**

Revisión legal: **Sergi Pi Comalrena de Sobregrau**

Edición: **Luis Bonilla y Leonardo Báez**

Corrección de estilo: **Paula Chahin**

Diseño y diagramación: **Juan Rosales**

Equipo de comunicación y producción del informe: **Tanya Escamilla, Luis Bonilla, Leonardo Báez**

© Oxfam Internacional 2018

ISBN 978-1-78748-352-1

DOI 10.21201/2018.3521

La autora agradece por sus aportes y comentarios a:

- Especialistas: Francisco Durand, Diego Sánchez-Ancochea, Juan Pablo Jiménez, Maynor Cabrera, Gaby Oré, Sergio Chaparro.
- Becarios y tutores del Concurso CLACSO/Oxfam “Elites, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe”:
  - Becarios/as: Luis Chávez, Eudoxio Morales, Fortunato Cuamatzin, Saira Barrera, Armando Álvarez, Roger Merino, Ramon Fogel, Sara Costa y Sintya Valdez.
  - Tutores/as: Florencia Luci, Diego Alejo Vázquez, Curtis Espinosa, Laura Diez, Laura Carolina Thiede
- Colegas de CLACSO: Pablo Gentili, Pablo Vommaro, Teresa Arteaga
- Colegas de Oxfam: Simon Ticehurst, Asier Hernando, Tanya Escamilla, Armando Mendoza, Ana Iris Martínez, Laura Carolina Thiede, Oscar Ramón López, George Redman, Raúl del Río, Susana Gauster, Frank Boeren, Alejandra Alayza, Hernán Cortés de Oxfam Intermon, María Rocío Stevens de Oxfam México y Rafael Georges de Oxfam Brasil.



# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>II. LA GENTE NO SE EQUIVOCA... DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD, UNA PAREJA DISPAREJA</b>	<b>10</b>
<b>III. LA CAPTURA DE LAS ÉLITES DE LAS DECISIONES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>13</b>
<b>IV. LA POLÍTICA FISCAL COMO REDUCTORA DE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA</b>	<b>18</b>
<b>V. FACTORES Y MECANISMOS UTILIZADOS POR LAS ÉLITES PARA INFLUIR EN LA POLÍTICA FISCAL Y SUS EFECTOS EN LA CIUDADANÍA: UN ESTUDIO CASO A CASO</b>	<b>24</b>
<b>V.1. Baja recaudación y dependencia de los impuestos al consumo frente a la tributación de la renta y la riqueza</b>	<b>25</b>
Guatemala: un sistema fiscal insuficiente, injusto y con altos niveles de corrupción	<b>29</b>
<b>V. 2. Tasas de los impuestos a la renta de las empresas</b>	<b>34</b>
Cuando la élite empresarial es también la élite política: bajada de tasas al impuesto sobre la renta a las empresas, Argentina, 2015	<b>35</b>
El crecimiento a costa de la equidad, reforma tributaria liderada por Ollanta Humala, Perú, 2014	<b>37</b>
<b>V.3 ¿Privilegios o incentivos a las empresas?</b>	<b>42</b>
República Dominicana, el país con más incentivos a empresas de toda la región	<b>43</b>
Privilegios fiscales a las empresas hondureñas, 1990-2016	<b>46</b>
<b>V.4 Impuesto sobre la renta personal</b>	<b>49</b>
El fantasma de la fuga de capitales o cómo privilegiar a los dueños del capital: Argentina, 1990-2000	<b>51</b>



La reforma tributaria de Bachelet, luces y sombras en el avance de la tributación directa en Chile, 2014 .....	<b>52</b>
Perú: La Ley 30341 y la suspensión del impuesto a las ganancias de capital, 2015 .....	<b>55</b>
<b>V.5 Impuestos al patrimonio (bienes inmuebles, riqueza, herencia, donaciones, transacciones financieras) .....</b>	<b>57</b>
<b>V.3.1 Los impuestos a las herencias .....</b>	<b>58</b>
El impuesto a la herencia en Ecuador o cómo hacer que los pobres luchen por los intereses de los ricos, 2015-2016 .....	<b>59</b>
<b>V.6 Evasión y elusión fiscal, cuando te toca pagar la cuenta de otro .....</b>	<b>60</b>
Suspensión de la Norma XVI o norma antielusión en Perú ¡Hay que desregular! .....	<b>61</b>
Paraguay: quien más produce menos aporta, el poder de los sojeros, 2004-2017 .....	<b>63</b>
<b>V.7 Gasto Público .....</b>	<b>67</b>
<b>V. 7.1 Los sistemas de pensiones: privatizando los beneficios y socializando los costos .....</b>	<b>66</b>
La privatización del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017 .....	<b>69</b>
<b>V.7.2 Captura en asociaciones público privadas (APP) .....</b>	<b>74</b>
Las Asociaciones Público-Privadas, ¿una solución o un problema? .....	<b>74</b>
Odebrecht, un caso modelo de captura de las obras de infraestructura, 2001-2016 .....	<b>76</b>
<b>VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>80</b>
<b>NOTAS .....</b>	<b>99</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>111</b>



# I. INTRODUCCIÓN

En una democracia, donde el bien común debe primar sobre los intereses individuales, lo último que debería hacer una política pública es aumentar la pobreza o la desigualdad. La función de los Estados es precisamente desarrollar políticas públicas que enfrenten estos fenómenos y que aumenten y mejoren los derechos de la ciudadanía. Solo en un Estado capturado puede ocurrir lo contrario, solo en un Estado que privilegia a unos pocos frente a la mayoría de la población puede ocurrir que las políticas públicas reduzcan o limiten los derechos de la ciudadanía.

La política fiscal llega a aumentar la pobreza en seis países de la región<sup>1</sup>, es decir después de que el Estado recauda sus impuestos y los gasta en políticas públicas, hay más personas en situación de pobreza que antes de que el Estado intervenga. Una democracia que funcione no puede permitir esto.

Oxfam lleva décadas trabajando de la mano de organizaciones aliadas para reducir la pobreza y la injusticia en el mundo. Hemos entendido que la única manera de acabar con la pobreza de forma estructural pasa por enfrentar la desigualdad. Las otras soluciones a la pobreza son por lo general paliativos. Mientras no se reduzcan las desigualdades económicas, sociales, de género o de raza, siempre habrá ciudadanos de segunda y de primera y, por lo tanto, grupos excluidos de los frutos del desarrollo.

También hemos aprendido con las comunidades con las que hemos trabajado, que la igualdad y la democracia van de la mano y solo pueden avanzar juntas. El nivel extremo de desigualdad en América

Latina y el Caribe solo se puede explicar por la falta de calidad democrática. Las desigualdades de poder o de influencia política permiten a ciertas élites capturar los procesos de decisiones públicas y, eventualmente, capturar al Estado y ponerlo a su servicio y no al de la ciudadanía.

Este informe pretende estudiar cómo ocurre la captura de políticas públicas por parte de las élites, qué mecanismos son los que utilizan y qué factores pueden facilitar o reducir su capacidad de instaurar sus privilegios por encima de los demás. Nuestro interés es estudiar el rol jugado por las élites económicas y políticas en el debate, diseño e implementación de políticas públicas y entender si esto ha sido determinante o no en el mantenimiento o reforzamiento de la desigualdad. Para esto, hemos decidido enfocarnos en una de las políticas centrales para enfrentar la desigualdad y la pobreza: la política fiscal. Sin embargo, creemos que las recomendaciones pueden ser aplicadas a cualquier ámbito de la política pública que busque reducir desigualdades (políticas de empleo, productivas, agrarias, etc.).

El fenómeno de la captura ha sido estudiado ya por muchos académicos así como por periodistas de investigación. Los trabajos de Acemoglu y Robinson, Ben Ross Schneider, Crabtree, Fairfield, Durand, Aaron Schneider, Cárdenas, ICEFI, Waxenecker o Segovia dan buena cuenta de que esta práctica es frecuente. El concurso de investigación sobre “Políticas fiscales, élites y desigualdad”, desarrollado en el año 2017 por Oxfam y CLACSO para impulsar la investigación

sobre la captura, recibió más de 200 propuestas de investigación, premiando seis y dando dos menciones. Este informe recoge los resultados de algunos de estos trabajos. El análisis se basa en 13 casos en los que las élites actuaron para diseñar e implementar la política fiscal en su propio beneficio y a costa del bien común. Los 13 casos han sido seleccionados en base a diferentes criterios:

- Cubrir las principales áreas de debate dentro de la política fiscal, como instrumento de lucha contra la pobreza y la desigualdad, tanto en el ámbito tributario como de gasto.
- Asegurar la representación de países de diferentes zonas geográficas y contextos políticos.
- Asegurar casos que cubren diferentes periodos desde 1990 a 2017.

Varios factores se deben tomar en cuenta a la hora de dimensionar los resultados del informe:

- El trabajo se basa, en su mayoría, en el análisis de procesos ya documentados por otros académicos, académicas y periodistas de investigación. Esto implica que los casos han utilizado diferentes metodologías y enfoques en sus investigaciones de la captura.
- Se centra en el análisis del comportamiento de las élites económicas y políticas, por lo que no se ha priorizado el estudio del trabajo de influencia política que también desarrollan otras élites u organizaciones y movimientos sociales como, por ejemplo, agrupaciones sindicales.
- Es importante tomar en cuenta que muchos mecanismos de captura ocurren en la opacidad y son difíciles de comprobar. Por esta razón, el resultado de este trabajo visibiliza prácticas que han podido ser recogidas y comprobadas

por sus analistas, pero que pueden obviar otras que ocurren tras bastidores y no son fáciles de evidenciar.

- Este estudio no intenta ser un análisis completo de cada caso, ya que cada uno ocurre en contextos muy específicos y el informe arroja una mirada más macro para entender los principales mecanismos utilizados y factores que facilitaron o limitaron la captura para poder identificar propuestas que la impidan.

Desde Oxfam, creemos profundamente en la necesidad de estudiar el fenómeno de la captura del Estado y sus políticas para poder frenarla. Para ello, este informe se divide en 6 secciones incluyendo esta Introducción:

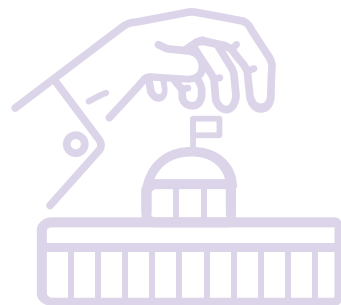
- En la segunda, se analizan los vínculos entre democracia, captura del Estado y desigualdad en la región.
- En la tercera, se presenta el marco conceptual y metodológico que se utiliza en este informe: definiciones básicas, el enfoque de captura que utilizamos, los factores que la limitan o favorecen, las élites en las que se centra el análisis y los mecanismos que usan para mantener sus privilegios.
- En la cuarta se presenta la política fiscal como una de las principales políticas para enfrentar la desigualdad y los mecanismos que tiene para hacerlo, desde los impuestos o el gasto público. También se aportan datos del escaso impacto en la desigualdad que ha tenido la política fiscal en América Latina y el Caribe, así como su efecto sobre la pobreza, llegando incluso a aumentarla en seis países.
- En la quinta sección hay una sistematización de 13 casos de estudio, en los que las élites han jugado un rol empujando la regresividad o la baja progresividad de las políticas fiscales y sus efectos



en la ciudadanía. El estudio se centra en recoger los factores y mecanismos utilizados por las élites para influir en la política fiscal.

- En la sexta sección se recogen y analizan los mecanismos y factores más utilizados por las élites en los casos de estudio y se proponen recomendaciones para los gobiernos a la hora de asegurar democracias de mayor calidad, que garanticen el bien común reduciendo las brechas y eliminando las ciudadanía de primera y segunda que existen en la región.

El debate sobre la desigualdad es esencialmente político. Es hora de enfrentar la captura del Estado. Las democracias deben cumplir el rol de garantizar que los conflictos de intereses se discutan en la arena pública y que sus resultados lleven a garantizar el respeto a los derechos y el beneficio del conjunto de la población. La participación ciudadana, tanto social como política, es clave para asegurar un contrapeso a los intereses de las élites en el debate público.



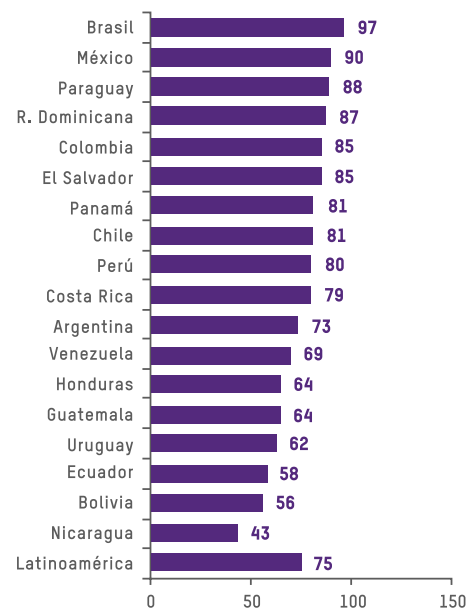
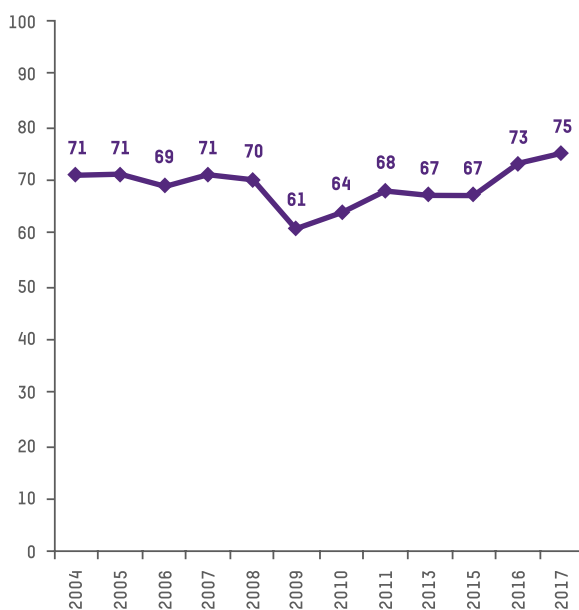
# II. LA GENTE NO SE EQUIVOCA... DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD, UNA PAREJA DISPAREJA<sup>2</sup>

La democracia en América Latina y el Caribe no parece conseguir que los gobiernos representen los intereses de la mayoría. El 75% de la población latinoamericana piensa que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos<sup>3</sup>. Esta idea de que la democracia funciona solo para unos pocos no ha hecho más que aumentar desde la crisis financiera de 2008 y en algunos países, como Brasil y México, más de un 90% de su población opina así. Cuando se gobierna para los poderosos quiere decir que el Estado está capturado.

El apoyo a la democracia como la forma de gobierno preferida también ha ido bajando, de forma lenta pero constante desde 2010. Por otro lado, lo que sí ha aumentado en la región, son las personas que se sienten indiferentes ante la forma de gobierno que se adopte. Un 25% de la población dice "a la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que no democrático".

Gráfico 1. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE PIENSA QUE SE GOBIERNA PARA UNOS CUANTOS GRUPOS PODEROSOS EN SU PROPIO BENEFICIO. TOTAL AMÉRICA LATINA 2004 - 2017 - TOTALES POR PAÍS 2017

P. En términos generales ¿Diría Ud. que (país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo? \*Aquí solo "Grupos poderosos en su propio beneficio"



Fuente: Latinobarómetro (2017)

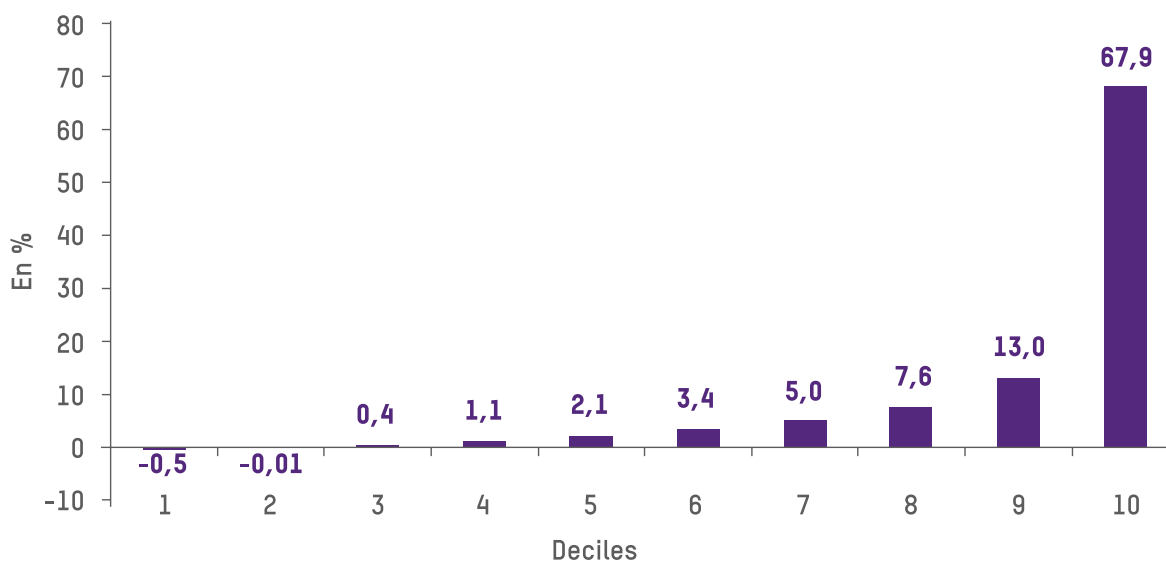
Este es un dato muy preocupante, puesto que muestra que cada vez hay más gente que entiende que la democracia no le trae beneficios, es decir, no concreta sus intereses. Un 65% de los y las latinoamericano/as dicen estar insatisfechos con la democracia<sup>4</sup>.

Asimismo, el principal conflicto entre grupos que identifica la ciudadanía en la región<sup>5</sup> es entre pobres y ricos. El 76% de los entrevistados por Latinobarómetro dice que este conflicto es fuerte o muy fuerte. Esta percepción casi no ha variado en el tiempo, y está estancada independientemente de los cambios vividos en la región con respecto a la desigualdad de ingresos desde comienzos del Siglo XXI. "Este es uno de los puntos en los cuales América Latina y el Caribe no logra avanzar, que constituye uno de sus mayores clivajes y explica en parte el estancamiento de la consolidación de la democracia. Encontramos sólo 20 puntos de diferencia entre Ecuador, donde un 86% dice que el conflicto es fuerte y muy fuerte, y 66% en Uruguay, el país que menos declara ese conflicto"<sup>6</sup>.

La gente no se equivoca... la región de América Latina y el Caribe sigue siendo la más desigual del planeta en la distribución de su ingreso, pese a los avances de los últimos años. La desigualdad es un importante indicador de la calidad de una democracia, ya que toda democracia parte del reconocimiento de que todas las personas tienen iguales derechos. En ese sentido, es función de los Estados la garantía progresiva de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) a todas las personas por igual<sup>7</sup>.

Lamentablemente, ciertos modelos económicos parecen funcionar para unos y no para otros, parecen privilegiar a unos pocos a costa de la mayoría. La desigualdad sigue siendo extrema tras la década dorada de América Latina y el Caribe, a principios de los 2000, cuando se consiguió disminuir la pobreza monetaria y la desigualdad económica. Esto no es nuevo y existen numerosas estadísticas que así lo comprueban:

Gráfico 2. PORCENTAJE DE RIQUEZA POR DECIL EN ALC, 2017



Fuente: Credit Suisse 2017

- En América Latina y el Caribe el 10% más rico de la población concentra el 68% de la riqueza, mientras el 50% más pobre solo accede al 3.5% de la riqueza total de la región<sup>8</sup> (**Gráfico 2**).

- El 1% más rico de América Latina y el Caribe concentra el 37% de la riqueza. Esta concentración ha pasado de ser el 33% en el año 2000 al 37% en el 2017<sup>9</sup>.

- La riqueza de los 89 milmillonarios que aparecen en la lista de Forbes es de 440 mil millones de dólares. Este monto es mayor al Producto Interno Bruto (PIB) de casi todos los países de la región<sup>10</sup>.

- El 20% más rico de la región concentra el 45% de los ingresos totales mientras el 20% más pobre solo accede al 6%<sup>11</sup>.

- Las mujeres latinoamericanas ganan en promedio un 16% menos que los hombres, pese a estar mejor formadas.<sup>12</sup>

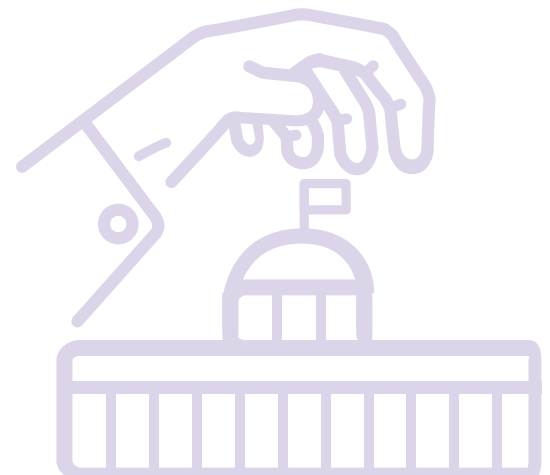
- Las mujeres de América Latina y el Caribe dedican el doble de horas al día que los hombres en trabajos de cuidado no remunerados<sup>13</sup>.

- El 4.2% de los trabajadores asalariados<sup>14</sup> de la región se encuentran en indigencia, y 15.6% de ellos en pobreza monetaria.

- Los habitantes de zonas rurales viven con privaciones muy superiores a las urbanas. En Perú, en 2017, un 44% de la población rural vive en pobreza mientras en la zona urbana la pobreza afecta al 15%.<sup>15</sup>

la desigualdad. Solo fortaleciendo la democracia y limitando la captura del Estado por las élites se puede reducir la desigualdad. Solo reduciendo la desigualdad, asegurando que las políticas públicas no privilegian a una élite, podremos tener más democracia.

Estos niveles de desigualdad evidencian que la igualdad de derechos y deberes está aún muy lejos de ser satisfecha en la región. Esta igualdad es el principio fundamental de la democracia y la incapacidad para conseguirla genera un círculo vicioso, que hace imperante abordar la captura del Estado y sus políticas públicas por parte de élites como un tema fundamental en la lucha por



# III. LA CAPTURA DE LAS ÉLITES DE LAS DECISIONES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

No es ningún secreto, sabemos lo que hay que hacer para enfrentar la desigualdad. Durante la primera década del siglo XXI se aplicaron diferentes políticas que probaron su efectividad en la lucha contra la desigualdad en la región. El aumento del salario mínimo, las políticas de lucha contra la desigualdad de género, el impulso del empleo y la inversión frente a la acumulación de capital en pocas manos, los impuestos a la renta y la riqueza, la inversión en políticas de educación, salud y protección social de calidad han probado que, combinadas y bien diseñadas, pueden reducir la desigualdad y la pobreza.

La pregunta es, si sabemos qué tipos de políticas deben priorizarse para enfrentar la desigualdad, si vivimos gobernados por sistemas democráticos en los que los gobernantes son elegidos por esas grandes mayorías, ¿por qué son tan difíciles de formular y poner en marcha estas políticas? La respuesta no es tan compleja: a la hora de analizar la viabilidad de una propuesta de política pública es necesario saber quiénes se beneficiarán de ella y quiénes no. La respuesta a esa pregunta, entre otras, nos ayudará a entender la economía política de cada reforma y quiénes la facilitarán u obstaculizarán.

La formulación e implementación de políticas no se da en el vacío. Usualmente, se da en espacios donde hay asimetrías de poder. Cuando el ciclo de políticas públicas se desarrolla en contextos caracterizados por desigualdades profundas, suelen ser las élites, aquellos actores que concentran el poder de influencia sobre el proceso político, las que permean con sus intereses las políticas resultantes. Se refuerza así la

cultura de privilegios imperante en nuestra región. Es decir, las asimetrías de poder de influencia están detrás de la desigualdad socioeconómica, y viceversa, ya que hay actores que utilizan ese poder para “capturar” ciertas políticas y, eventualmente, capturar el Estado. Por lo tanto, el valor técnico o la “justicia” de una política, no es garantía ninguna de que sea llevada a cabo con éxito. Por el contrario, las características del contexto político son un factor clave.

Los niveles de desigualdad y la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia nos hablan de mecanismos en los que “unas élites cooptan, corrompen o desvirtúan la naturaleza de las instituciones democráticas para impulsar políticas que mantienen la posición privilegiada de dichas élites.[...] Este proceso ha derivado en sistemas democráticos en los que, en ocasiones, unos pocos diseñan las políticas públicas para su propio beneficio, lo que contribuye al círculo vicioso de la reproducción de las desigualdades y da lugar a desequilibrios en el ejercicio de los derechos y en la representación política.”<sup>16</sup>

Este fenómeno ha sido estudiado ampliamente por la academia y diferentes organismos (**Recuadro 1**), los cuales han utilizado diferentes enfoques.

## RECUADRO 1. DEFINICIONES DE CAPTURA<sup>17</sup>

- El Nobel de economía **George J. Stigler** fue uno de los primeros en referirse al fenómeno al definir la captura regulatoria como “los usos potenciales de recursos y poderes públicos para mejorar el estatus económico de grupos económicos (como industrias u ocupaciones)”, y afirmar que “cada industria u ocupación que tiene suficiente poder político para utilizar el Estado buscará controlar la entrada [de nuevos competidores]”.<sup>18</sup>
- **Paul Johnson** define una institución capturada como aquella que “está bajo la influencia de los intereses económicos de los grupos que están mayormente afectados por sus decisiones y políticas”.<sup>19</sup>
- **Janine Wedel** define la captura del Estado como la “manipulación ilícita y no transparente del poder del Estado para beneficiar a intereses privados, sean políticos o empresas privadas”.<sup>20</sup>
- **J. Hellman y James G. Kaufmann** definen la captura del Estado como “empresas determinando y afectando la formulación de las reglas del juego a través de pagos privados a funcionarios y políticos”.<sup>21</sup>
- El **Fondo Monetario Internacional** la define como “el esfuerzo de empresas para moldear las leyes, políticas y regulaciones del Estado para su propio beneficio a través de la provisión de ganancias privadas ilícitas a funcionarios públicos”.<sup>22</sup>
- El **Banco Mundial** define la captura como “la capacidad de algunos actores en la arena política de ser capaces de diseñar o implementar una política que maximiza sus beneficios privados ante el bienestar social debido a su mayor poder de negociación”.<sup>23</sup>
- **Oxfam America**, en su documento *Political Rigging*, define la captura como “proceso en el que actores, difuminando el poder oficial y privado, transforman un sistema, parcial o totalmente, para que favorezca a una élite minoritaria a expensas de la mayoría no privilegiada”.<sup>24</sup>
- **John Crabtree y Francisco Durand** al hablar de captura política la definen como el “proceso en el cual las élites económicas del poder, a pesar de la vigencia de las instituciones democráticas, utilizan una fuerza política abrumadora para proteger y proyectar sus intereses económicos sobre el Estado, negociando, aislando o simplemente ignorando las voces discordantes gobierno a gobierno (...) [y que] iría, sin embargo más allá del Estado como tal al incluir una gama de actividades relacionadas con la formación de la opinión pública”.<sup>25</sup>
- **Manuel Villoria** define la captura de políticas como “el control por grandes grupos de interés de áreas de políticas dentro de un Estado, de forma tal que los gobernantes no pueden –ni muchas veces quieren– formular políticas autónomamente en ese ámbito”.<sup>26</sup>

Fuente: Cortés e Itriago 2018

En este texto nos centraremos en estudiar la captura como “el ejercicio de **influencia abusiva** por una **élite** – en favor de sus intereses y prioridades y en detrimento del interés general– sobre el ciclo de **políticas públicas** y los organismos del **Estado**, con efectos potenciales en la **desigualdad** y en el correcto desempeño de la **democracia**”<sup>27</sup>.

De acuerdo con la definición anterior, las élites (actores que son dueños o tienen acceso privilegiado a recursos de poder a los que no acceden o con los que no cuentan otros grupos de población) pueden doblegar cualquier etapa del ciclo de políticas públicas (debate, formulación, implementación e incluso la evaluación de políticas), afectando negativamente el

interés general o de otros grupos de población con escasa o nula participación o representación en dicho proceso. En este sentido, para analizar la captura de una política se deben tomar en cuenta varios elementos que se detallan en la Figura 1.

La tesis sobre cómo ocurre el fenómeno de captura planteado en la Figura 1 se podría ejemplificar de la siguiente forma:

Figura 1. PROCESO DE ANÁLISIS Y VARIABLES ALREDEDOR DE LA CAPTURA DE POLÍTICAS.



Fuente: Cortés e Itriago 2018, p.25

Una élite que cuenta con determinados *recursos de poder* (por ejemplo, económicos), en un *contexto específico* (por ejemplo, una elección gubernamental) donde operan *variables o elementos facilitadores de la captura* (por ejemplo, una regulación deficiente sobre la financiación privada de campañas para cargos públicos), podría crear el espacio para que dicha élite utilice su poder a través del uso de algún *mecanismo de influencia* (por ejemplo, la financiación ilícita de la campaña de un determinado candidato

con la expectativa de que éste pueda favorecerle en el futuro cercano, cuando asuma un cargo público). La consecuencia de dicha captura en la desigualdad, bien podría verse reflejada tanto en el *bloqueo a iniciativas públicas con impacto redistributivo* (por ejemplo, a reformas tributarias donde el componente de impuestos directos adquiriera mayor peso sobre la presión fiscal total) como en el *mantenimiento o reforzamiento de una narrativa o discurso que justifica privilegios* (por ejemplo, captura de ideas o del

debate donde la élite y actores afines a la misma, que inundan los medios de comunicación justificando el mantenimiento de cuantiosos incentivos fiscales como estrategia de promoción de la inversión o el fomento del empleo). Cabe mencionar que la captura de ideas o del debate se ha mostrado como una estrategia recurrente de las élites de la región latinoamericana y del Caribe cuando se pretenden aprobar iniciativas públicas para reducir desigualdad.

En este informe evaluaremos si la influencia de las élites en el diseño y ejecución de las políticas fiscales desde 1990 hasta 2017 fue o no un aspecto determinante para que éstas no hayan sido efectivas en la lucha contra la desigualdad y la pobreza. Centraremos nuestro análisis en las élites políticas y económicas, dejando de lado otras élites como las militares, religiosas o las mafias, que también pueden jugar, dependiendo en qué contextos, un rol importante en la captura de políticas públicas y el Estado.

Como se explica más adelante, las élites políticas y económicas utilizan su capacidad de influencia desmedida para moldear las políticas fiscales en función de sus intereses económicos o partidarios y por encima del bien común. La línea divisoria entre ambas élites muy a menudo se difumina, la puerta giratoria o el avance del empresariado en la política no deja claro dónde acaba una y empieza la otra. En general, la captura de las políticas fiscales ocurre con ambas élites actuando de manera articulada para conseguir sus intereses, unos de corte más político y otros vinculados al beneficio económico, pero ambos alejados del bien común.

Es importante tener en cuenta en el análisis el rol de las élites políticas en la captura del Estado a través del clientelismo y la corrupción. Las élites políticas han utilizado al Estado, sus políticas y recursos, con fines políticos para captar votos. También han usado los recursos públicos para su propio beneficio personal y partidario y, muy a menudo, de la mano de las élites empresariales. La corrupción ha sido un mal difícil de

superar en la región y ha atravesado gobiernos de todo signo o corriente ideológica.

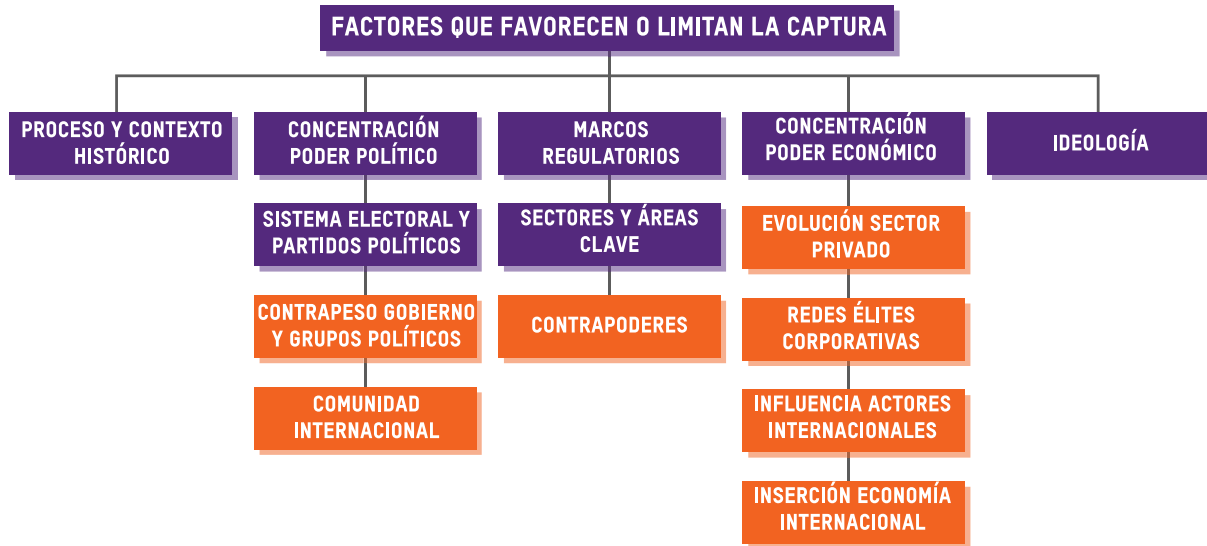
Tanto las élites políticas como las económicas son mayoritariamente masculinas. Son pocas las mujeres que llegan a formar parte del club de los poderosos. Solo un 30% de los escaños parlamentarios en América Latina y el Caribe están ocupados por mujeres. Solo un 26% de los gabinetes ministeriales y un 27% de los directorios de los Bancos Centrales están ocupados por mujeres en la región<sup>28</sup>. A nivel de la élite económica ocurre igual. En 2017, existían 89 personas con fortunas superiores a mil millones de dólares en América Latina y el Caribe, sólo 16 de ellas son mujeres<sup>29</sup>. Por lo tanto, el fenómeno de la captura del Estado afecta de forma diferenciada a hombres y mujeres. Las élites que pueden capturar las políticas públicas y el Estado son mayoritariamente masculinas. Ocurre al contrario con la población que sufre las consecuencias de la captura.

A continuación, se analizarán las variables o elementos que facilitaron u obstaculizaron los procesos de captura como, por ejemplo, la concentración del poder político, el grado de politización del Poder Judicial, la configuración de los partidos, la falta de marcos regulatorios, la concentración del poder económico y las redes de élites corporativas, la ideología dominante o el nivel organizativo de la ciudadanía para posicionar sus demandas, entre otros. **(Figura 2).**

En el texto también exploraremos algunos de los mecanismos utilizados por las élites para capturar la política fiscal. Estos mecanismos son usados tanto por élites económicas como políticas y en muchos casos estas élites operan de forma articulada. Algunos son legales y otros ilegales, pero todos acaban garantizando los privilegios de unos pocos sobre los derechos de las grandes mayorías **(Figura 3).**



Figura 2. FACTORES QUE FAVORECEN O LIMITAN LA CAPTURA.

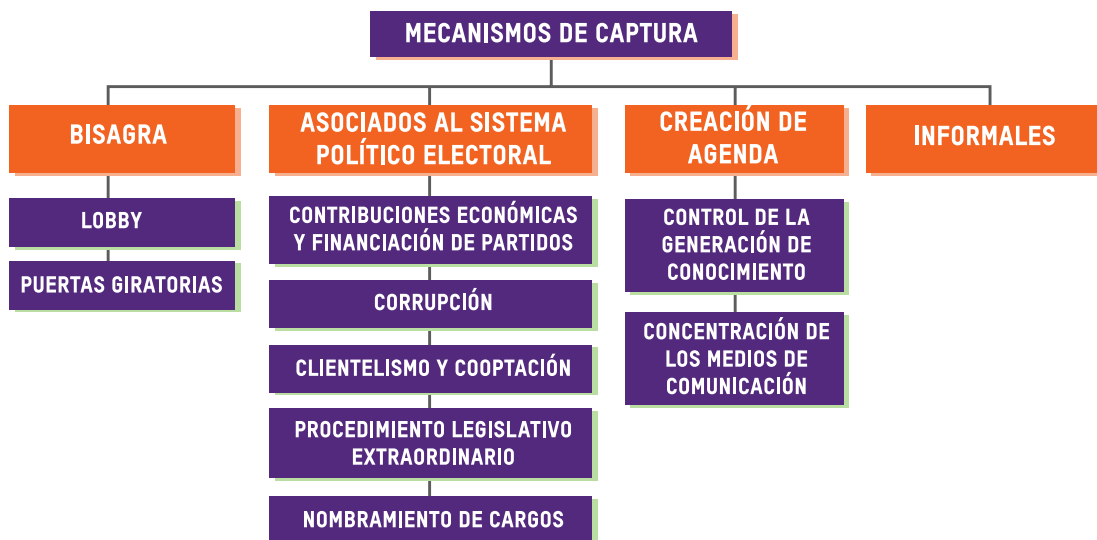


Fuente: Cortés e Itriago 2018, p.41

Tal como se indica en la **Figura 3**, la variedad de mecanismos es amplia: puertas giratorias, financiamiento partidario, clientelismo, corrupción, control de la generación del conocimiento, control de los medios de comunicación (y por lo tanto del debate público), decretazos, judicialización de la política, etc.

Evaluaremos cómo todos ellos, incluyendo una amplia gama de mecanismos informales a los que las élites tienen acceso, han sido utilizados en la región y cómo han influido en el desaprovechamiento de las políticas fiscales para enfrentar la desigualdad.

Figura 3. MECANISMOS DE CAPTURA



Fuente: Fuente: Cortés e Itriago 2018, p.61

# IV. LA POLÍTICA FISCAL COMO REDUCTORA DE LA DESIGUALDAD Y LA POBREZA

Existen dos maneras de hacer que el sistema económico funcione para las grandes mayorías: por un lado, interviniendo en la forma en que se producen el ingreso, la riqueza y las capacidades. O bien, una vez producidas, aplicar políticas que garanticen un reparto más justo de ellas: la llamada redistribución. Desde el análisis en que se centra este estudio, es importante

tomar en cuenta que toda redistribución implica la existencia de ganadores y perdedores y, por lo tanto, intereses en conflicto.

Si hablamos de redistribución, la política fiscal es el principal instrumento que tiene el Estado para enfrentar la desigualdad. Esto se logra de muchas formas, como se presenta en el **Recuadro 2**.

## RECUADRO 2. FORMAS EN QUE LA POLÍTICA FISCAL REDUCE LA DESIGUALDAD

INGRESOS/IMPUESTOS			PRESUPUESTOS/GASTO	
Recaudar lo necesario para financiar políticas públicas	Alterar la distribución del ingreso	Incentivar prácticas que luchen contra las desigualdades sociales estructurales (por razones de género, edad, raza, lugar y tipo de trabajo, etc.)	Financiar políticas públicas que aumenten las capacidades de las personas garantizando servicios básicos universales.	Financiar políticas públicas que ayuden a nivelar desigualdades estructurales entre o intra grupos o sectores específicos de población (mujeres, población negra, indígena, población en zonas rurales, jóvenes, etc.)

Fuente: Elaboración propia

La forma en que se recauda puede hacer que paguen más los que más tienen, consiguiendo así reducir la desigualdad del ingreso o riqueza que se produce en el mercado de trabajo o por una desigual acumulación de activos. Cuando los que más tienen más pagan con respecto a su renta, se habla de equidad vertical, de políticas tributarias progresivas y, cuando ocurre al

revés, son regresivas. Asimismo, la tributación también puede incentivar políticas positivas para la reducción de la desigualdad, como la contratación de mano de obra femenina, así como desincentivar prácticas negativas para la sociedad, como la producción irrespetuosa con el medio ambiente.

También es importante que la política fiscal asegure la equidad horizontal. Es decir, que los que tienen condiciones similares aporten de forma parecida y obtengan servicios públicos similares. Por ejemplo, personas con iguales condiciones e ingresos deberían aportar de forma parecida. Esto no ocurre así en América Latina y el Caribe. Por ejemplo, si los ingresos provienen del trabajo asalariado, éstos tributarán más que si vienen del capital.

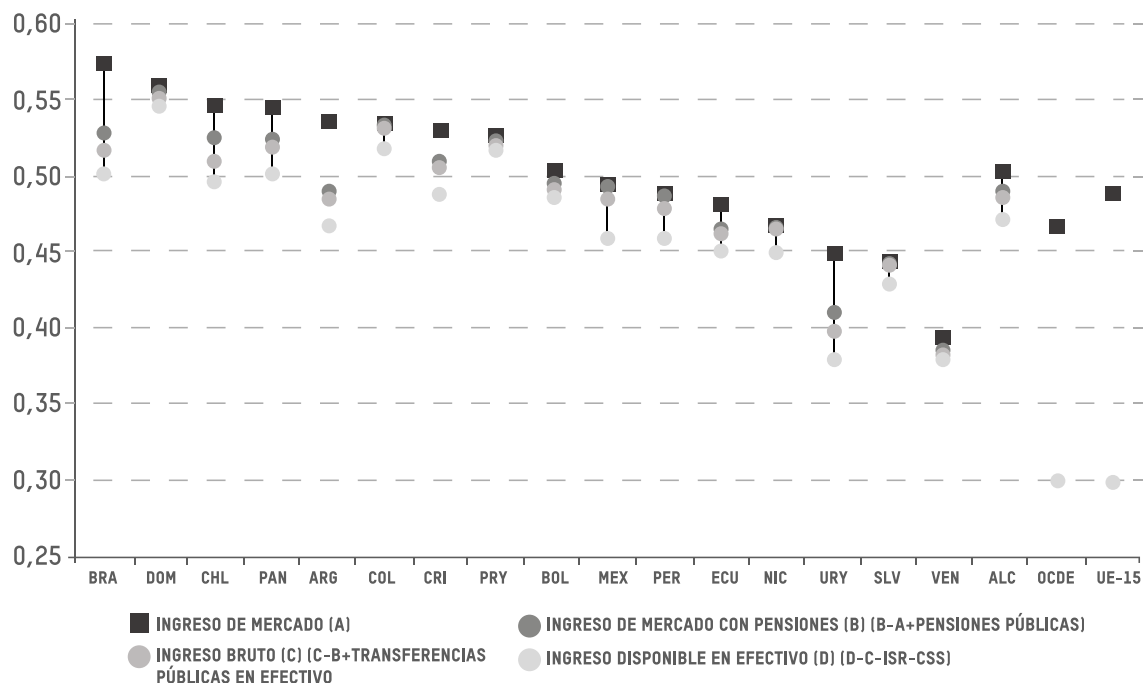
Cuando el Estado invierte, puede priorizar políticas públicas que garanticen y amplíen de forma progresiva los derechos de las personas, a través de políticas sociales que aseguren servicios públicos universales y de calidad, así como también puede desarrollar políticas que reduzcan desigualdades que afectan a grupos específicos.

Por lo general, para lograr más impacto, es ideal que la política fiscal se articule con otras políticas como las de trabajo, la política industrial o productiva, así como con las políticas sociales.

## UNA POLÍTICA FISCAL QUE AUMENTA LA POBREZA

Varios estudios realizados prueban que la política fiscal en América Latina y el Caribe, es una política desaprovechada para reducir la desigualdad y la pobreza. Incluso, a veces llega a aumentarlas. Según CEPAL, mientras en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mecanismos como las transferencias directas en efectivo, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social reducen la desigualdad de ingresos de mercado un 36%; en la región solo se reducen un 6%<sup>30</sup>. Es decir, mientras las desigualdades de ingresos que produce el mercado son similares entre el grupo de países de la OCDE y los de América Latina y el Caribe<sup>31</sup>, después de aplicar instrumentos de política fiscal en la OCDE, la desigualdad de ingreso se sitúa entre las más bajas del mundo. Por el contrario, en ALC estas medidas mantienen a la región como la más desigual del mundo (Gráfico 3) y 11 de sus países se encuentran entre los 20 más inequitativos del planeta<sup>32</sup>.

**Gráfico 3. AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES), OCDE Y UE-15: DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS DE MERCADO, DE LOS INGRESOS BRUTOS Y DE LOS INGRESOS DISPONIBLES, ALREDEDOR DE 2011 (COEFICIENTES DE GINI)**

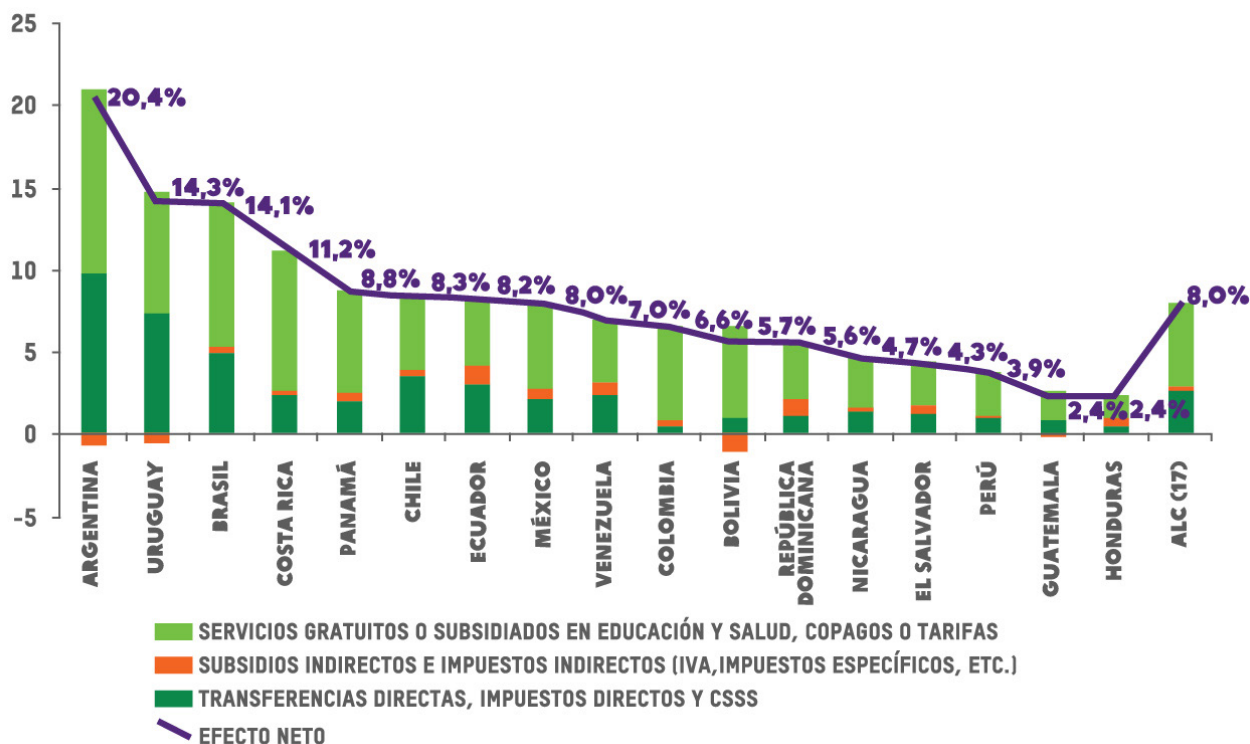


Fuente: Hanni, M., R. Martner y A. Podestá 2015 p. 13

Los estudios de Nora Lustig<sup>33</sup> nos muestran el efecto neto sobre la reducción de la desigualdad de los diversos instrumentos de política fiscal, tanto por el lado de los impuestos como por el gasto. Estos

estudios diferencian entre los impuestos directos e indirectos, las contribuciones a la seguridad social, los subsidios indirectos, las transferencias directas, el gasto en educación y salud y copagos o tarifas.

**Gráfico 4. AMÉRICA LÁTINA Y EL CARIBE: REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD SEGÚN EL EFECTO ACUMULADO Y COMBINADO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL (ALREDEDOR DEL 2010) (CAMBIO EN PUNTOS PORCENTUALES DEL ÍNDICE DE GINI)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Nora Lustig: El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina. Una Aplicación del Marco Metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)". 2017

Según Lustig, alrededor del 2011, la desigualdad de ingresos<sup>34</sup> se reduce en apenas un 8% en promedio después de que el Estado recauda sus impuestos y desarrolla sus políticas con los fondos recaudados en los países de América Latina y el Caribe. Los países donde más se reduce la desigualdad, gracias al efecto de los impuestos y el gasto público combinados, son Argentina, Uruguay, Brasil y Costa Rica. Mientras que

entre los países donde menos impacto tiene dicha política, sobresalen Honduras, Guatemala, Perú y el Salvador. (Ver Gráfico 4).

En todos los países, los rubros que mayor impacto tienen en la reducción de la desigualdad son el gasto en educación y salud (5% promedio), seguido de los impuestos y transferencias directas (2.7% promedio). En tanto que el efecto de los impuestos y subsidios

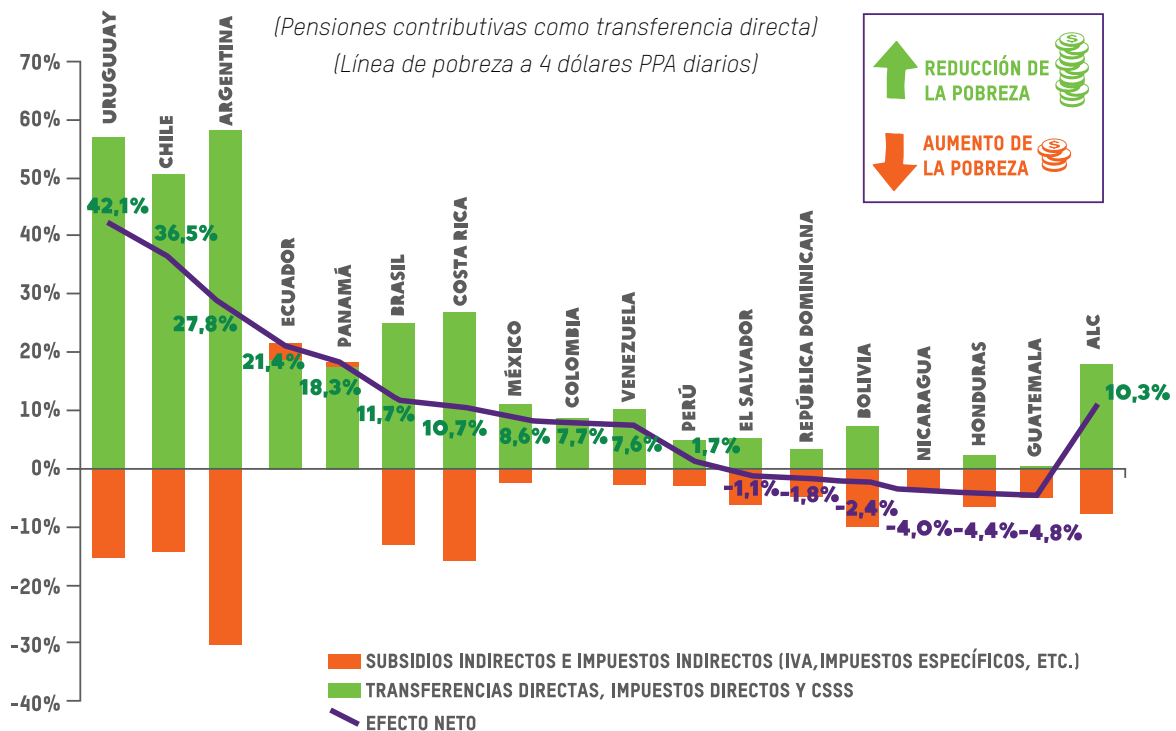
indirectos es casi nulo (0.3% promedio). Incluso, en cuatro países (Argentina, Uruguay, Bolivia y Guatemala) éstos aumentan la desigualdad (Ver **Gráfico 4**).

Asimismo, es esencial ver también el impacto de la política fiscal no solo en la desigualdad de ingreso, sino también en la pobreza monetaria. Alrededor de 2011, en seis países de la región (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana y El Salvador), la política fiscal desarrollada por el gobierno incrementaba la pobreza. Es decir, tras la recaudación de impuestos y la ejecución del gasto público, se aumentaba el número de personas que tenía un ingreso inferior a 4 dólares PPA diarios<sup>35</sup>. En promedio, la pobreza en la región se reducía tan solo un 10% tras el efecto neto de la política fiscal<sup>36</sup>. La principal causa del impacto negativo o reducido de

la política fiscal en la pobreza fueron los impuestos y subsidios indirectos que, en todos los países, salvo Ecuador, Panamá y Colombia, aumentaron la pobreza (ver **Gráfico 5**).

Es intolerable que desde el Estado se impulsen políticas que puedan tener el efecto de aumentar la pobreza de algunos sectores. Los Estados tienen la obligación constitucional de desarrollar políticas que garanticen iguales derechos a toda la población y, por supuesto, deben evitar que sus acciones puedan tener efectos negativos, mucho más si éstos no son compensados por otras políticas. Solo un Estado capturado por los intereses de ciertas élites puede impulsar políticas fiscales que aumentan la pobreza.

**Gráfico 5. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REDUCCIÓN DE LA POBREZA SEGÚN EL EFECTO ACUMULADO Y COMBINADO DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL (ALREDEDOR DEL 2010) (EN %)**

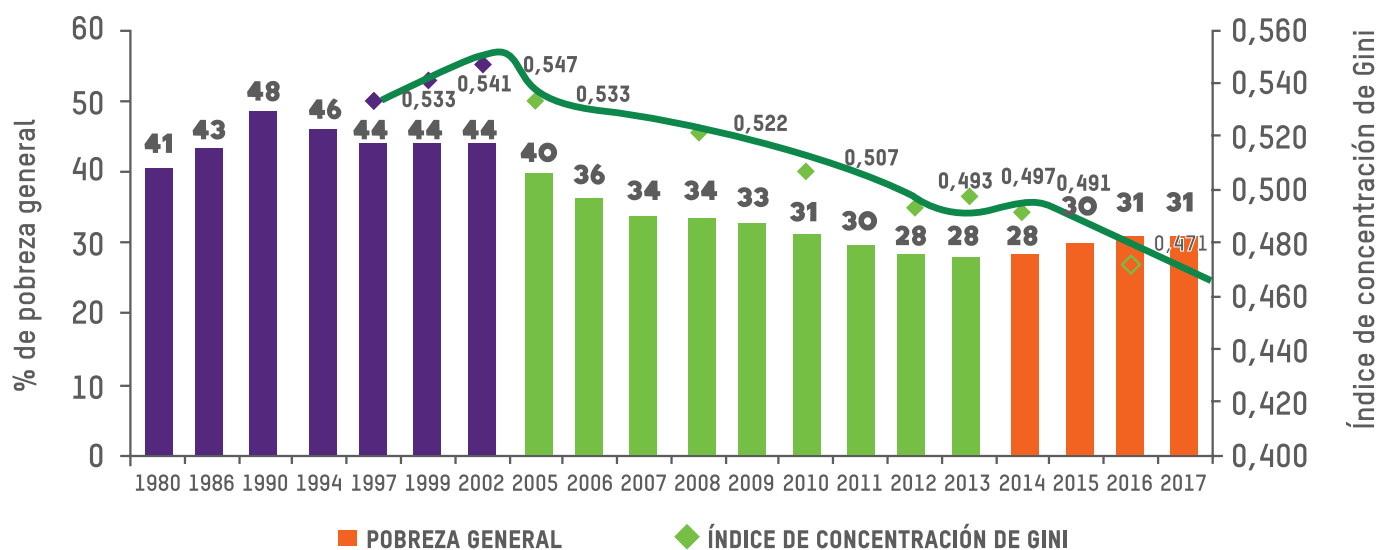


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Nora Lustig; El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina. Una Aplicación del Marco Metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)". 2017.

# V. FACTORES Y MECANISMOS UTILIZADOS POR LAS ÉLITES PARA INFLUIR EN LA POLÍTICA FISCAL Y SUS EFECTOS EN LA CIUDADANÍA: UN ESTUDIO CASO A CASO

Podemos marcar tres periodos claros en la historia reciente de América Latina y el Caribe en función del comportamiento de la pobreza y la desigualdad (Gráfico 6).

Gráfico 6. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA Y LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-2017



Fuente: CEPALSTAT

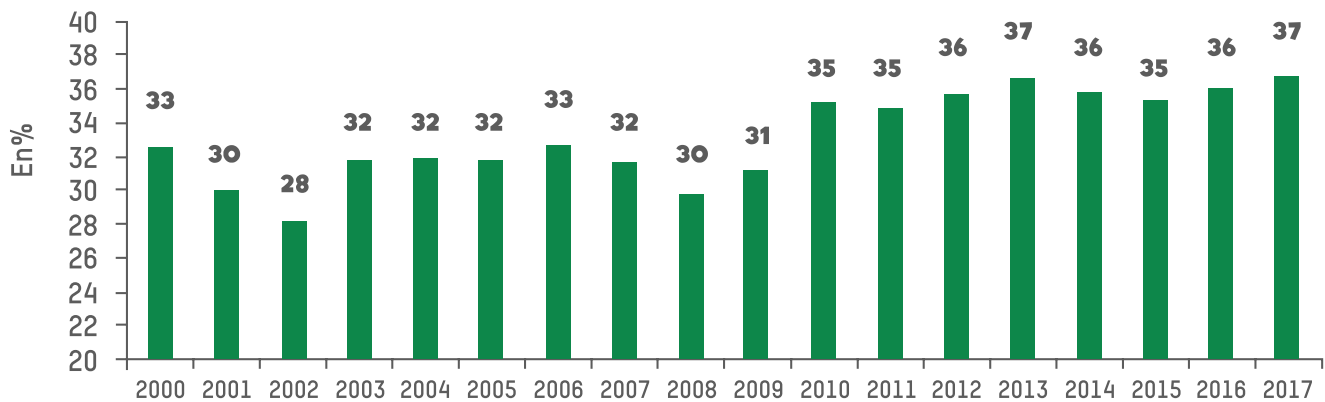
En primer lugar, el ajuste estructural de los 80 y 90, que aplicó medidas como el recorte del gasto social, la privatización de servicios públicos, la nacionalización de la deuda privada, la liberalización del mercado laboral y/o la reducción de salarios. En este periodo primó el pago a los acreedores de la banca comercial, por sobre las medidas para garantizar la recuperación social y económica. Como se puede ver en el **Gráfico 6**, tras estas dos décadas, América Latina y el Caribe alcanzó su máximo nivel histórico en desigualdad económica y pobreza.

A partir del año 2000 se empiezan a dar cambios en las políticas públicas que priman en la región. En este periodo, el boom de las materias primas facilitó el aumento del gasto público y la inversión social,

se fortalecieron servicios públicos, se desarrollaron programas de transferencia condicionada, se aumentaron los salarios y se comenzaron a fortalecer los servicios de protección social. La desigualdad económica, y principalmente la pobreza monetaria, experimentaron una reducción.

Como se puede observar en el **Gráfico 7**, en el año 2000, el 1% más rico de América Latina y El Caribe concentraba el 33% de la riqueza de la región. En el año 2017, esta concentración pasó a ser del 37%. De 2000 a la fecha, el número de bilionarios en la región se ha más que triplicado, de 27 a 89 individuos. En el mismo periodo, la fortuna acumulada de este grupo creció de 59 a 440 billones de dólares, es decir, un crecimiento del 596%<sup>37</sup>.

**Gráfico 7. PORCENTAJE DE RIQUEZA DEL 1% MÁS RICO EN ALC, 2000-2017**



Fuente: Credit Suisse

Durante la primera década del 2000 no se tocaron importantes causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, como el patriarcado, el extractivismo, la corrupción, la precariedad laboral o la extrema concentración de riqueza en las manos de unos pocos.

Estos grandes temas aún están pendientes en la agenda latinoamericana.

Actualmente, la reducción de la desigualdad se ha frenado. De 2014 a 2016, solo cinco países han experimentado una reducción significativa del

índice de Gini (el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador y Paraguay). Por su parte, los indicadores de desigualdad de la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela presentaron un aumento.

Por otro lado, la pobreza está volviendo a aumentar. En 2014, el 28.5 % de la población de la región se encontraba en situación de pobreza, y en 2016 el porcentaje ascendió hasta el 30.7 %. En este mismo periodo, la pobreza extrema pasó del 9 % al 10.2%<sup>38</sup>. En este contexto, han vuelto a escena las viejas recetas fracasadas como las políticas de austeridad, liberalización laboral o privatización de los servicios públicos.

Siguiendo el análisis de la CEPAL<sup>39</sup>, los principales retos de la política fiscal para impulsar la reducción de la desigualdad, es decir, para impulsar una agenda redistributiva son los siguientes:

### Tributación

- Asegurar que se recauda lo suficiente, para que los Estados puedan desarrollar las políticas públicas que han probado reducir la desigualdad de ingreso. Esto es a través de garantizar derechos como la salud, la educación o la protección social, para que avancen en la concreción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)
- Aumentar el peso relativo de la tributación directa. Es decir, aquella que grava de manera directa la renta de las personas y las empresas, la riqueza y el patrimonio. Esto implica aumentar la recaudación de los impuestos a la renta de las personas y corporativa, así como las rentas del capital, los impuestos al patrimonio y a las herencias.
- Revisar los impuestos indirectos, es decir aquellos que se aplican al consumo, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o los impuestos selectivos, para garantizar que no tienen un

impacto regresivo. Y que, por lo tanto, no hacen pagar relativamente más a los más pobres.

- Disminuir la evasión y la elusión fiscal.
- Tomar en cuenta las desigualdades de género, para asegurar que las políticas tributarias ayuden a reducirlas y no a aumentarlas.

### Gasto Público

- Asegurar una inversión suficiente para enfrentar los retos del desarrollo y garantizar de forma progresiva los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC) de la población.
- Asegurar que se prioriza el financiamiento de políticas públicas que tienen mayor potencial a la hora de garantizar los DESC a toda la población.
- Mejorar la calidad y eficiencia del gasto público, garantizando los mejores resultados con la menor inversión y eliminado el uso clientelar y corrupto de los recursos del Estado.
- Asegurar los recursos necesarios para el desarrollo de políticas sociales, que ayuden a la redistribución de los cuidados que actualmente recaen sobre los hombros de las mujeres.

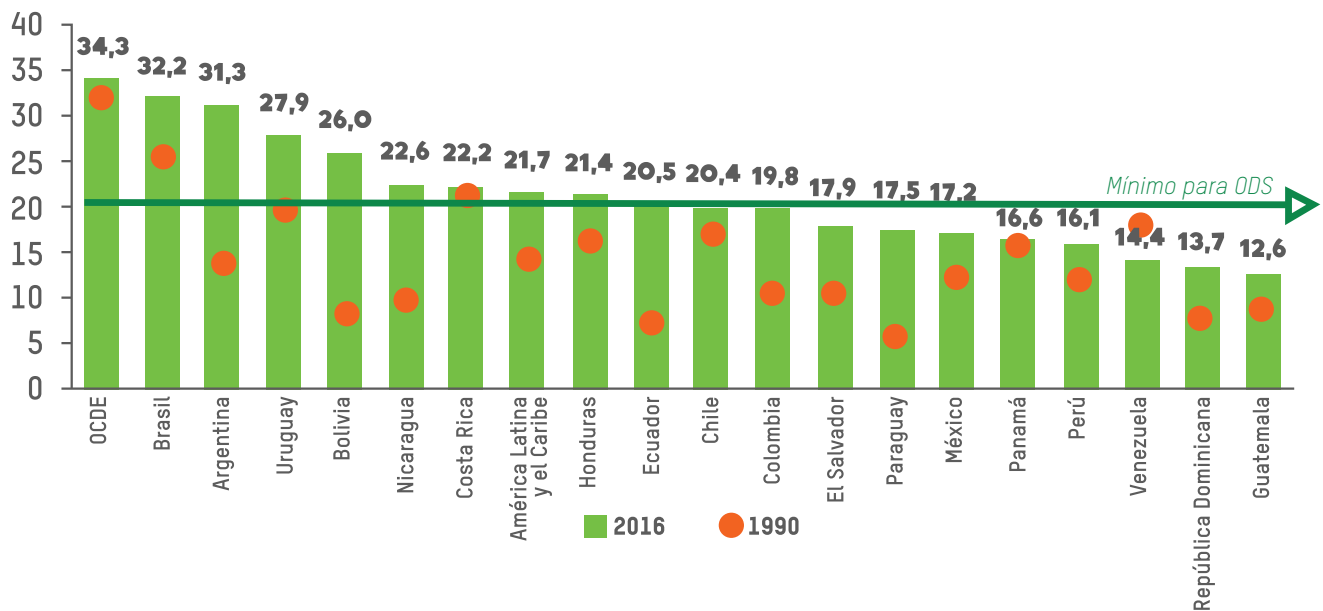
A continuación, se presenta la evolución de la política fiscal con respecto a estos retos fiscales. Asimismo, se documentan casos que analizan el rol de las élites en distintos contextos para capturar las decisiones y frenar el avance de políticas progresivas y sus consecuencias en la población.



## V.1. BAJA RECAUDACIÓN Y DEPENDENCIA DE LOS IMPUESTOS AL CONSUMO FRENTE A LA TRIBUTACIÓN DE LA RENTA Y LA RIQUEZA

El volumen de recaudación de impuestos determina la capacidad de un Estado para enfrentar la desigualdad y la pobreza a través de sus políticas públicas. Sólo para tener una referencia, Naciones Unidas ha determinado que es necesario al menos un 20% de ingresos tributarios como porcentaje del PIB para cumplir con los ODS<sup>40</sup>. Nueve países de la región aún no llegan a recaudar el 20% de su PIB (Gráfico 8).

Gráfico 8. INGRESOS TRIBUTARIOS COMO % DEL PIB, 1990 Y 2016

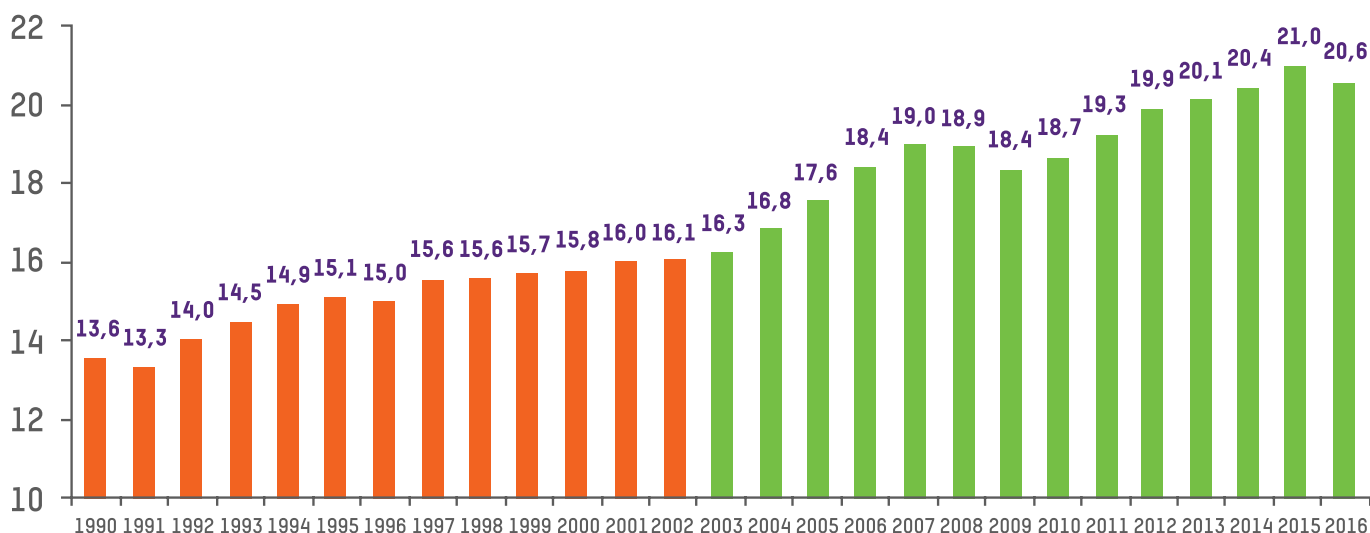


Fuente: OECD.Stat 2017

Entre 1990 y 2016 los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB en América Latina y el Caribe (LAC) aumentaron en un 50% con un crecimiento promedio anual del 1.6%. Sin embargo, aún se encuentra muy debajo de la carga promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico (OCDE). Esto es 21.7% versus 34.3% en 2016. Con una gran diversidad en la región, la mayor variación se produjo en Sudamérica donde aumentó un 2% al año, mientras Centroamérica, el Caribe y México (CAMX) sólo crecieron un 1.4% anual. (Gráfico 9)

Gráfico 9. INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES COM % DEL PIB (1990-2016)



Fuente: OECD.Stat

Al evaluar el comportamiento de los ingresos tributarios se marcan claramente dos etapas recientes en la región. Durante la década de los 90, se dio un aumento sostenido pero moderado de las recaudaciones (de 13.6% del PIB en 1990 al 15.8% en 2000) el cual se hizo principalmente a través de cambios en impuestos al consumo. Ya fuera ampliando la base y la tasa del IVA o transformando los impuestos específicos al consumo de algunos bienes y servicios en *ad valorem*. Como se verá más adelante, este aumento en la recaudación se hizo a través de medidas que empeoraron la desigualdad, privilegiando a unos pocos.

Tal como plantea CEPAL, “desde inicios de los años noventa, se intensificó la influencia de lo que se conoce como Consenso de Washington sobre las políticas macroeconómicas. En consecuencia, además de las reformas tributarias, que tenían un claro énfasis en los objetivos de eficiencia y simplificación

—en detrimento de las cuestiones distributivas—, se materializó una oleada de privatizaciones de empresas estatales, principalmente en los sectores de las telecomunicaciones, los servicios públicos y también las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales.”<sup>41</sup>

“En los primeros años del nuevo siglo comenzó a configurarse una nueva y trascendental etapa de los ingresos públicos a nivel regional. Especialmente a partir de 2003, los ingresos fiscales se incrementaron mucho en unos pocos años y se alcanzaron máximos históricos en varios indicadores.”<sup>42</sup>

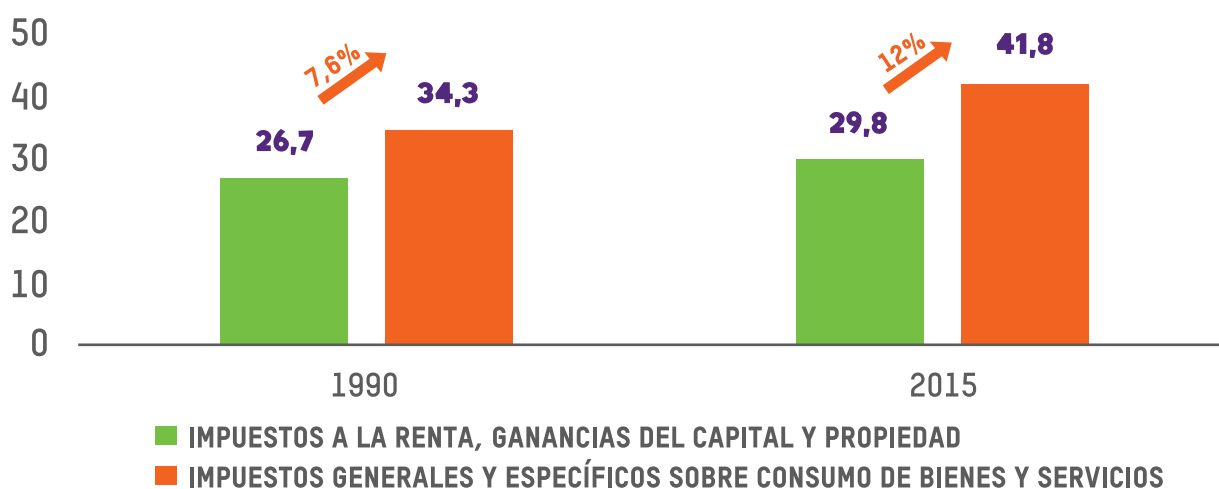
El cambio de modelo, poniendo al Estado como un actor de mayor importancia en los 2000, permitió reformas que limitaron algunos privilegios como “la reducción de un gran número de incentivos tributarios que significaban grandes pérdidas en términos de recursos. La introducción de impuestos sobre las transacciones financieras y de gravámenes mínimos

sobre los ingresos o los activos también contribuyó a incrementar los recursos, al elevar el grado de cumplimiento y ampliar la gama de instrumentos de política tributaria.”<sup>43</sup>

Desde 1990 hasta 2015, y a pesar del ciclo progresista, ha habido un aumento del peso de los impuestos al consumo con respecto a los impuestos

a la renta o la riqueza en la estructura tributaria de la región (Gráfico 10)<sup>44</sup>. En 1990, la diferencia entre los impuestos a la renta, la riqueza o el consumo, con respecto al total de la recaudación, era de 7.6% a favor de los impuestos al consumo y en 2015 la diferencia había aumentado a 12%, haciéndose el sistema más regresivo.

**Gráfico 10. TRIBUTACIÓN A RENTA Y RIQUEZA/CONSUMO COMO % DE LA CARGA TRIBUTARIA PROMEDIO, 1990 Y 2015**



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL 2018b

El principal impuesto en América Latina y el Caribe es el IVA, uno que grava de forma general el consumo de bienes y servicios, independientemente de la renta de la persona que los consume. Es el tributo que más ha aumentado su recaudación desde 1990 a 2015. En este periodo, ha más que duplicado su recaudación, pasando de percibir un 3.2% del PIB a un 7.1% del PIB<sup>45</sup>. El IVA recauda actualmente el 34% de los ingresos tributarios de la región y su tasa ha ido aumentando desde un 10.6% promedio en 1985 a 15.2% promedio en 2015<sup>46</sup>. Por lo tanto, es el impuesto rey en el que la

mayoría de los Estados de la región han decidido hacer descansar su recaudación.

“El aumento del IVA hace que se incremente todavía más la pobreza de las clases más pobres.”<sup>47</sup> Gracias a los estudios realizados por el Commitment to Equity (CEQ) Institute, alrededor de 2011, se puede calcular el impacto aislado de los impuestos y los subsidios indirectos sobre la pobreza. El número de personas que pasan a engrosar las filas de la pobreza<sup>48</sup>, por el efecto aislado de los subsidios y los gravámenes indirectos (Tabla 2), es alarmante.

**Tabla 2. IMPACTO EN EL NÚMERO DE POBRES POR EFECTO DE LOS IMPUESTOS Y SUBSIDIOS INDIRECTOS, ALREDEDOR DE 2011**

PAÍS	AÑO	AUMENTO EN # DE POBRES
Brasil	2009	9,154,870
Argentina	2012	2,207,848
México	2010	718,508
Guatemala	2011	426,035
Bolivia	2009	319,111
Venezuela	2013	306,210
Perú	2009	263,914
Chile	2013	222,913
Honduras	2011	218,190
República Dominicana	2007	165,345
El Salvador	2011	156,672
Nicaragua	2009	106,793
Costa Rica	2010	95,451
Uruguay	2009	89,449
Panamá	2016	-8,014
Colombia	2010	-76,794
Ecuador	2011	-106,241

Fuente: elaboración propia en base a datos de: Lustig, N. 2017, "El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina. Una Aplicación del Marco Metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)".

- En Brasil en 2009 el efecto aislado de los subsidios y los impuestos indirectos aumentaba el número de personas pobres en 9,154,870 personas.
- En Argentina en 2012 el efecto aislado de los subsidios y los impuestos indirectos aumentaba el número de personas pobres en 2,207,848 personas.
- En El Salvador en 2011 el efecto aislado de los subsidios y los impuestos indirectos aumentaba el número de personas pobres en 156,672 personas.

Esta creación de pobreza solo es compensada vía gasto público en ocho de ellos. Esto quiere decir que

en seis países de la región, las personas más pobres no son beneficiarias sino pagadoras netas del sistema fiscal y por lo tanto, la garantía de sus derechos no solo no avanza, sino que retrocede por efecto de la política fiscal. Esto es exactamente lo contrario a lo que debe hacer un Estado y va contra sus obligaciones constitucionales.<sup>49</sup>

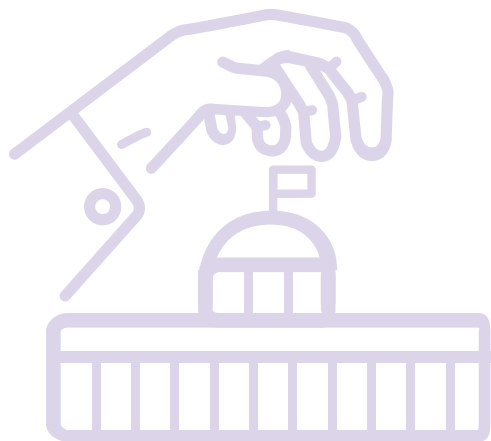
Las personas más pobres dedican la totalidad de su ingreso a consumir, ya que no consiguen ahorrar. Por eso, impuestos como el IVA los afectan más que a las personas que pueden dedicar parte de su renta a ahorrar. Las mujeres están sobre representadas en estratos más pobres. En el año 2014, había más

mujeres pobres que hombres pobres en todos los países de la región<sup>50</sup>. Los impuestos al consumo tienen, por tanto, un impacto diferenciado por género y, en vez de ayudar a reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, las profundizan.

Es decir, el diseño del sistema tributario ha beneficiado a los que concentran la renta y la riqueza frente a la mayoría de personas que dedican lo poco que tienen a consumos básicos para la vida, principalmente mujeres y niñas.

Pese al rechazo popular y al impacto negativo para las grandes mayorías, la principal fuente de recaudación en América Latina y el Caribe descansa en impuestos al consumo y, en general, cuando las élites económicas y organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), anuncian reformas tributarias impulsan que el IVA siga siendo el impuesto priorizado para la búsqueda rápida de recursos.

A continuación, se analiza el rol jugado por las élites políticas y económicas en el sistema fiscal de Guatemala. Este es un sistema fiscal insuficiente, basado en impuestos al consumo que aumentan la desigualdad y la pobreza y que tiene altos niveles de corrupción que afectan tanto la recaudación como la baja calidad del gasto público.



## **GUATEMALA: UN SISTEMA FISCAL INSUFICIENTE, INJUSTO Y CON ALTOS NIVELES DE CORRUPCIÓN<sup>51</sup>**

A pesar de las muchas necesidades que enfrenta su población, Guatemala tiene una carga tributaria de las más bajas del mundo. En 2017, según datos de la propia Superintendencia de Administraciones Tributarias (SAT), fue de un 10.65% del PIB, la mitad de lo que según la ONU se necesita en promedio para cumplir con los ODS y la más baja de la región<sup>52</sup>. Esto le impide al Estado guatemalteco desarrollar políticas que garanticen los derechos de su población.

Su sistema fiscal no solo recauda muy poco, sino que además lo hace de forma desigual. Su estructura impositiva depende en un 61% de impuestos indirectos o al consumo<sup>53</sup>, lo que lo hace uno de los sistemas más regresivos de la región. En 2011, el efecto de los impuestos indirectos aumentaba el número de pobres en Guatemala en 426,035 personas<sup>54</sup> y, dado que las mujeres están sobre representadas en los sectores de más bajos ingresos<sup>55</sup>, esto también eleva las desigualdades de género.

La baja y mala calidad del gasto social no llega a compensar el impacto en pobreza de los impuestos indirectos, por lo que después de la intervención del Estado, a través de sus impuestos y su gasto público, en vez de reducirse la pobreza, creció. En 2011, el número de personas que vivían por debajo de 4 dólares diarios aumentó un 4.7% por efecto de la política fiscal en Guatemala.<sup>56</sup> La tasa de evasión en el IVA, calculada en 2015, era de un 34% y el último cálculo hecho en el país en 2006 de la tasa de evasión del impuesto sobre la renta era de 64%<sup>57</sup>.

### RECUADRO 3. GUATEMALA, UNA ERUPCIÓN DE POBREZA Y DESIGUALDAD

A pesar de que Guatemala es uno de los países con mayor riesgo climático del mundo y está entre los 44 calificados como “en situación grave” en la escala del hambre, el gobierno guatemalteco invierte sólo el 0.001% del presupuesto público en la protección civil. Destina menos de 500,000 dólares (3 centavos de dólar por persona al año) para instruir a las comunidades a enfrentar los desastres naturales. Y es que la nación centroamericana es el país con una de las inversiones sociales más bajas del mundo y uno de los presupuestos públicos más escasos.

A pesar de que su PIB ha crecido de manera constante en un 3% en los últimos 20 años, la pobreza sigue aumentando. Esto se puede explicar por la extrema desigualdad en la distribución del crecimiento económico y en que, quienes lo concentran, no pagan los impuestos como corresponde.

Esto que decimos tiene un rostro humano y tuvo su expresión más violenta el 3 de junio último. Ese día, el Volcán de Fuego, ubicado en la zona centro sur de la nación centroamericana, tuvo su mayor erupción

en casi medio siglo. Aunque las alertas del Instituto Meteorológico empezaron a emitirse desde temprano, las autoridades no informaron a las comunidades en alto riesgo asentadas en la ladera del volcán, conocido por su alta peligrosidad. Tampoco les avisaron al ver que, según pasaban las horas, la descarga de lava volcánica era inminente. Así fue como, ante la indiferencia de las autoridades, la humilde comunidad de San Miguel Los Lotes, de alrededor de 400 habitantes, quedó sepultada en cenizas. salvaron sus vidas quienes no estaban allí y los que pudieron correr rápido ante la masa ignífuga que se tragaba todo a su paso.

También quedó destrozado el exclusivo Club de Golf que se erigía a la misma altura de San Miguel. La diferencia estuvo en que sus moradores sí recibieron los avisos y, antes del mediodía, fueron evacuados, poniendo a salvo a los huéspedes y al personal administrativo.

De este modo, fue la propia naturaleza la que develó la extrema desigualdad que impera en Guatemala y que se tradujo en la pérdida de más de 100 vidas de quienes habitan el lado pobre de la ladera social.

*Fuente: Iván Aguilar, Coordinador Humanitario - Oxfam en Guatemala*



Según Itriago D.<sup>58</sup>, los avances en la democratización de Guatemala, iniciados en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz, incluyeron el objetivo declarado de algunos actores (incluida la élite tradicional de negocios) de llevar a cabo reformas tributarias que aumentarían la carga tributaria a 14%. Pese a esto, los gobiernos (independientemente de su ideología política o su relación con el sector privado) no lograron

ni un incremento significativo de la carga tributaria, ni que el sistema impositivo fuese más progresivo. En el período 1980-2012, “por cada quetzal de producción, sólo nueve centavos, en promedio, se asignaron a los impuestos”<sup>59</sup>. Esto a pesar de que durante ese período se pueden contar al menos nueve reformas impositivas importantes.<sup>60</sup>

La élite empresarial más tradicional de Guatemala, operando bajo el paraguas del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)<sup>61</sup>, logró bloquear las propuestas de reforma tributaria que distintos gobiernos intentaron adelantar desde 1996 hasta la actualidad. Además, esta élite empresarial, articulada con el poder político, ha extraído muchos recursos vía defraudación fiscal institucionalizada. Es el caso de La Línea, mecanismo mediante el cual el mismo Presidente y la Vicepresidenta, así como la Superintendencia de Administración Tributaria, montaron un sistema para evadir el pago de impuestos en articulación con el empresariado<sup>62</sup>.

Diferentes autores han estudiado el rol jugado por las élites económicas y políticas en Guatemala en la conformación de este sistema fiscal que privilegia a unos pocos frente al interés colectivo, tanto en la parte tributaria como en la de gasto. A continuación, sistematizamos estudios que recogen los diferentes mecanismos utilizados por estas élites y los factores facilitadores en esa nación centroamericana, desde 1996 hasta la actualidad a lo que podríamos llamar una captura de la política fiscal en toda regla.

**Tabla 3. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE LA POLÍTICA FISCAL EN GUATEMALA, 1996-2018**

 <p><b>DINÁMICA ELECTORAL OPORTUNISTA ABRE LA OPORTUNIDAD DE LA INFLUENCIA DE ÉLITES EMPRESARIALES.</b></p>	<p>En Guatemala, los gobiernos a menudo se ven obligados a formar coaliciones para aprobar leyes en el Congreso. Sin embargo, las reglas operativas del Congreso ofrecen múltiples oportunidades para establecer “acuerdos” que terminan bloqueando o diluyendo ciertas propuestas de reforma. La volatilidad electoral y la fluidez del sistema de partidos en Guatemala parecen facilitar la proliferación de estos “arreglos”. De hecho, se ha documentado la existencia de “franquicias electorales”. Es decir, si “un grupo de personas alrededor de un líder cumple con los requisitos mínimos para registrar un partido, lo hace, y en cada elección, esta parte se pone a disposición de las personas interesadas en postularse para un cargo. Si el grupo no obtiene una oferta satisfactoria, el partido queda reservado para las próximas elecciones”<sup>63</sup>. Esto denota una cierta desafección de las partes y sus miembros hacia una agenda específica e invita a la proliferación de arreglos, dependiendo de la dinámica política del contexto.</p>
 <p><b>PUERTA GIRATORIA</b></p>	<p>Este estudio identifica que el Ministerio de Economía ha sido ocupado en las dos últimas administraciones por empresarios (Sergio de la Torre, miembro de CACIF y con empresas en diferentes rubros y Rubén Morales, con negocios de agroexportación) y el Ministerio de Finanzas Públicas, ocupado a partir de 2016 por Julio Héctor Estrada, empresario del sector inmobiliario y agroexportador.”<sup>64</sup></p>



### CORTE CONSTITUCIONAL VETA REFORMAS FISCALES

Desde 1985 la élite económica hizo un uso intensivo de la Corte Constitucional (CC) para presentar denuncias de inconstitucionalidad y así desafiar y, eventualmente, vetar la legislación que había sido aprobada por el Congreso, como resultado de una propuesta de reforma tributaria. Por más de 20 años<sup>65</sup>, la Corte Constitucional de Guatemala (CC) recibió cientos de demandas para detener o diluir las propuestas de reformas tributarias.<sup>66,67</sup> La CC tiene amplias facultades para cancelar cualquier reforma tributaria y demostró, al menos de hecho, ser funcional a los intereses de las élites económicas en las políticas fiscales, según el estudio que cubre hasta 2011.



### FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

Según la CIGIC<sup>68</sup>, “se han identificado tres formas que explican las formas y motivaciones para financiar ilícitamente las campañas políticas:

1. Empresarios individuales o grupos empresariales aportan a partidos y/o candidatos específicos por intereses, afinidad ideológica, o para granjearse alguna seguridad frente a posibles momentos de incertidumbre. Estas donaciones no son reportadas a las autoridades electorales y los compromisos derivados de este intercambio no son transparentes.
2. Empresas nacionales o transnacionales “invierten” en diputados, líderes políticos y funcionarios a cambio de negocios, adjudicación de obras u otros compromisos. El dinero de los sobornos es utilizado para el enriquecimiento personal de los políticos y para las campañas electorales.
3. Recaudadores – empresarios reciben aportes para campañas electorales sin reportarlos al TSE ni a la contabilidad de los partidos y, una vez en el gobierno, benefician a los financistas. En este caso, además de delitos electorales y enriquecimiento ilícito existe tráfico de influencias.

Según la fuente consultada, el uso de estas prácticas coincide con el periodo de tiempo estudiado en este caso.



### EL PODER DE VETO EMPRESARIAL EN LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Para enfrentar bloqueos, varios gobiernos intentaron establecer pactos sociales. Desafortunadamente, estos esfuerzos abrieron oportunidades adicionales para que los jugadores con poder de veto, como el empresariado, pudiesen bloquear reformas tributarias que no les interesaban. En particular, aprovechando la débil cohesión social del país (evidente al menos hasta 2011).





## CAMPAÑA MEDIÁTICA

Según el análisis de Itriago, tras sistematizar múltiples investigaciones sobre el rol élites en la conformación de las políticas fiscales en Guatemala<sup>69</sup>, “el CACIF organizó repetidamente campañas mediáticas para movilizar a otros actores para protestar contra las reformas, que a veces incluían sectores que podrían haberse beneficiado de algunas de las reformas propuestas”.<sup>70</sup> El poder económico suele estar bien conectado con los medios de comunicación. Muy a menudo forman parte de sus principales accionistas, esto les facilita una influencia desmedida en la creación de agenda y opinión desde los medios.



## CORRUPCIÓN Y DEFRAUDACIÓN TRIBUTARIA INSTITUCIONALIZADA

“Uno de los casos más notables en el delito de defraudación tributaria es el denominado “La Línea” cuya estructura era liderada por Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti ex presidente y ex vicepresidenta de la República respectivamente. Además, participaban Álvaro Omar Franco y Carlos Enrique Muñoz, quienes ocuparon el cargo de Superintendente dentro de la SAT, que defraudaron importantes cantidades de dinero al erario nacional. Con la complicidad de un amplio número de personas que, además, involucra empresarios del sector privado, los ex funcionarios ya citados tejieron un entramado de actividades fraudulentas para enriquecerse de manera ilícita y despojar al Estado de cerca de Q.7.0 mil millones en impuestos dejados de recaudar por parte de la SAT. Esto significó 1.6% como porcentaje del PIB para el año 2014, [...] para el año 2015, la defraudación alcanzó Q 8.6 mil millones, con porcentajes similares de beneficio para los integrantes de la red de defraudación y para el grupo de empresarios del sector privado, significó el 1.8% como porcentaje del PIB”.<sup>71</sup>

Algunas de las prácticas utilizadas para esta defraudación fueron: “paso ilegal de contenedores; alteración de las características de la documentación, mercancía (peso y aranceles aplicables, entre otros) que permite un cálculo del impuesto mucho menor del debido; simular la reexportación de bienes, amparándose en el régimen de maquila o alegando la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la exportación mediante autorizaciones no dictadas por el Congreso; concesiones de servicios portuarios con beneficiarios extranjeros y sus socios locales (no siempre identificados); combinación de mercancías con químicos y productos farmacéuticos para el ingreso de sustancias ilícitas y la devolución del IVA o del crédito fiscal proveniente de exportaciones ficticias”<sup>72</sup>.

Fuente: elaboración propia en base a ICEFI 2015, Itriago, D. 2017 y Romero W. y Ramírez E. 2018, contiene citas textuales.

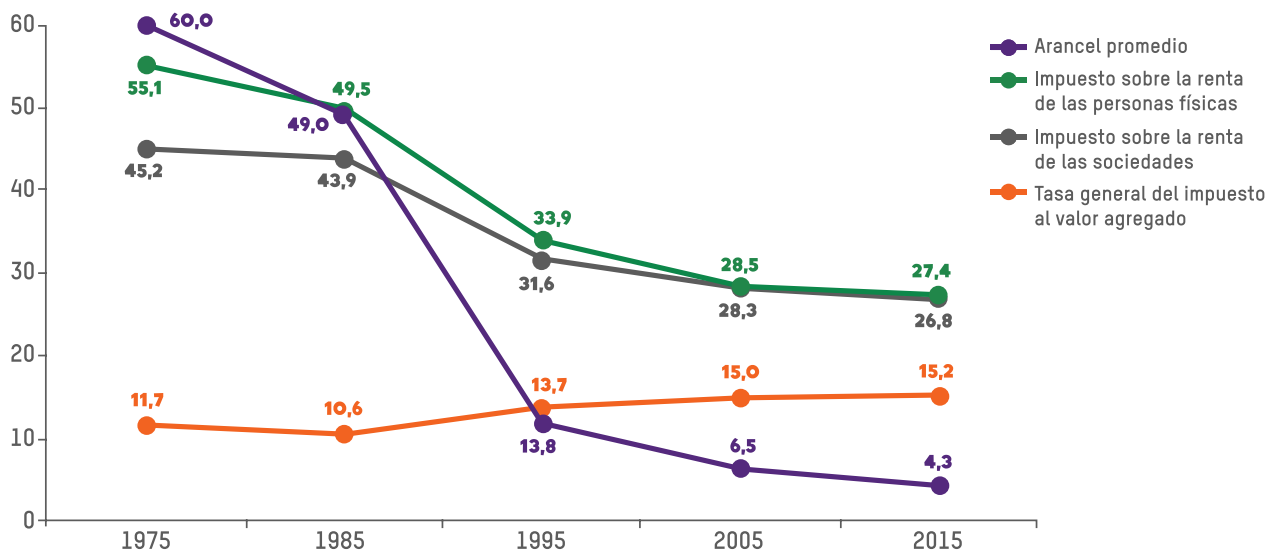
Como resultado, la mayoría de las propuestas de reforma tributaria se han diluido por el proceso formal político legal. Y aquellas que tuvieron éxito han sido de corto alcance y han tenido solo un impacto limitado en la progresividad del sistema fiscal, que sigue siendo el que menos recauda de toda la región. Además, profundiza la desigualdad y aumenta la pobreza por el mal uso de los pocos recursos públicos con los que cuenta.

Esto tiene un claro impacto en los derechos ciudadanos, ya que “uno de los problemas más importantes del pequeño tamaño del Estado guatemalteco es el monto que se destina al gasto público social que fue del 6.4% del PIB en 2016, mientras que lo presupuestado en 2017 fue del 7.6% del PIB. [...] Estas realidades revelan que, en el corto plazo, el Gobierno de la segunda población con niveles más altos de pobreza en Centroamérica invierte el menor porcentaje para mejorar su bienestar.”<sup>73</sup>

## V. 2. TASAS DE LOS IMPUESTOS A LA RENTA DE LAS EMPRESAS

Si analizamos la evolución de las tasas que pagan la renta de personas y de empresas y las que paga el consumo, queda muy claro cuál ha sido la decisión de la mayoría de los gobiernos de la región y qué tipo de reformas han decidido impulsar (gravando cada vez con tasas más altas el consumo y más bajas a la renta y la riqueza). En el **Gráfico 11**, podemos observar cómo la tasa que debían pagar las empresas sobre su renta, baja de un 43.9% en los años 80 a un 27.4% en 2015. Lo mismo ocurre con la tasa que pagan las personas sobre su renta. Mientras tanto, la tasa del IVA, el principal impuesto al consumo, no ha parado de subir, pasando de un 10.6% en los años 80 a un 15.2% en promedio en la región en 2015.

**Gráfico 11. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN POR DÉCADAS DE LAS ALICUOTAS LEGALES PROMEDIO DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS VIGENTES, 1975-2015<sup>a</sup> (EN PORCENTAJES)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de D. Morán y M. Pecho, “La tributación en los últimos cincuenta años”, *CIAT: 50 años en el quehacer tributario de América Latina*, Ciudad de Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2017.

<sup>a</sup> Los 18 países que se seleccionaron para elaborar este gráfico son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Estas decisiones tienen impactos diferenciados, unos ganan y otros pierden. Los sistemas tributarios regresivos no solo no luchan contra la desigualdad, sino que aumentan la pobreza, mientras fortalecen los privilegios de las personas más ricas profundizando brechas ya existentes, como las de género, raza o territorio.

A continuación, se analizan dos casos que documentan algunos mecanismos utilizados por las élites empresariales para influir en la bajada de tasas en los impuestos sobre la renta.

### **CUANDO LA ÉLITE EMPRESARIAL ES TAMBIÉN LA ÉLITE POLÍTICA: BAJADA DE TASAS AL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A LAS EMPRESAS, ARGENTINA, 2015**

En 2015, Mauricio Macri, un exitoso empresario llegó al poder en Argentina e impulsa una reforma tributaria que busca incentivar la inversión y la creación de empleo, dando mejores condiciones a las empresas. Al mismo tiempo, avanza en procesos de privatización de varios servicios públicos y la eliminación de subsidios a los precios de otros. Esta reforma se desarrolla en un escenario de alta evasión y un importante déficit fiscal, junto a una estructura tributaria basada en el consumo y no en la renta o riqueza. De hecho, los impuestos directos representan el 36% de los ingresos tributarios y los indirectos el 64%<sup>74</sup>.

En este contexto, el gobierno de Mauricio Macri sometió al Congreso un proyecto de reforma tributaria integral que, entre otras disposiciones, planteaba la reducción de la tasa del Impuesto a las Ganancias de las empresas de 35% a 25% (35% en 2018, 30% en 2019-2020, y 25% para 2021 y adelante).

Otra medida fue la eliminación o disminución de las retenciones a la exportación de productos agropecuarios, lo que, combinado con la devaluación y el subsidio de 1,000 millones de dólares a los productores de provincias sojeras, mejoró enormemente la rentabilidad del campo y le aseguró el apoyo electoral de la pampa sojera<sup>75</sup>.

Al defender el proyecto de reforma tributaria ante la Cámara de Diputados, el ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, sostuvo que «el aumento de la inversión es fundamental para el crecimiento que venimos teniendo este año»<sup>76</sup>. Señaló, además, que “Argentina tiene una de las alícuotas del Impuesto a las Ganancias corporativas más altas de la región”<sup>77</sup>. Asimismo, desde este ministerio se aseguró que la reforma busca “promover la inversión”, la “competitividad”, el “empleo de calidad”, hacer el sistema tributario “más equitativo”, “eficiente” y “moderno”, reducir sustancialmente la evasión fiscal, y “cumplir con las metas fiscales y avanzar hacia el desarrollo”<sup>78</sup>.

En esta misma línea, se manifestaron los empresarios, al sostener que “resulta muy positivo para el país que desde el Gobierno se avance en un proyecto destinado a promover el desarrollo económico y la creación de empleo mediante la reducción de la elevada presión tributaria, una mayor formalización de la economía y que, simultáneamente, se reduzca de manera gradual el déficit fiscal”<sup>79</sup>.



Además de la convicción de que estas medidas mejorarían la economía y el empleo, es importante explorar otros factores que influyeron en estas decisiones. Según un estudio publicado por el Observatorio de las Élités Argentinas, de la Universidad Nacional de San Martín, el gabinete nombrado por Macri le ha dado paso a una fuerte presencia empresarial. El 31% (114/364) de los funcionarios del nuevo gabinete ocupó alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en el sector privado. Estos funcionarios tuvieron altos puestos directivos, particularmente en tres sectores de actividad: el bancario y financiero, el energético y el de servicios profesionales<sup>80</sup>. Según sus autoras, “el Gabinete se transformó en un área de profunda influencia de los CEO y dirigentes de las principales corporaciones empresarias, lo que constituye un rasgo inédito en la experiencia argentina reciente por dos motivos: la magnitud, extensión y visibilidad que adquirieron dentro del Gabinete y el desborde del “área económica” para colonizar el “área política”.

También se planteaba que la puerta giratoria entre el sector privado y el gabinete nombrado por Macri representaba riesgos como “el esquema de lealtades que prima en aquellos que han consolidado sus carreras laborales en el sector privado, ya que puede generar conflictos de intereses o incrementar la permeabilidad a las presiones de los actores

económicos y el sesgo antiestatal, antipolítico y promercado que impregna la configuración de sentido de los CEO y gerentes, convencidos de que el mercado es el que debe liderar los procesos de desarrollo, dejando al Estado en un rol subsidiario.”<sup>81</sup>

La puerta giratoria fue un mecanismo utilizado también en el área fiscal (Tabla 4).

**Tabla 4. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE LA REFORMA FISCAL EN ARGENTINA, 2017**

 <p>PUERTA GIRATORIA</p>	<p>En el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas el 40% de los funcionarios de alto rango son CEOs o gerentes. Y el 33% tenía una trayectoria exclusiva en el sector privado<sup>82</sup>.</p>
 <p>PUERTA GIRATORIA</p>	<p>El ministro de Hacienda Nicolás Dujovne es un ejemplo de lo que se llama carrera circular<sup>83</sup> “la circulación recurrente entre sector público y privado o el paso coyuntural reiterado por el sector público genera condiciones estructurales para el conflicto de interés y la captura de la decisión estatal”.</p> <p>Una revisión de su currículum<sup>84</sup> <sup>85</sup> nos indica que fue funcionario de la Secretaría de Hacienda de la Nación entre 1997 y 1998, durante la presidencia de Carlos Menem. Desde 2001 hasta 2011 fue economista jefe del Banco Galicia. Trabajó en diversas consultoras hasta que en 2014 fundó su propia consultora financiera que, entre sus clientes, tiene a importantes empresas privadas y al Gobierno porteño. También ha sido consultor del Banco Mundial. Se desempeñó como columnista en el diario La Nación y en el canal de televisión Todo Noticias del Grupo Clarín. Apoyó la campaña de Macri y desde 2012 también era asesor del bloque de la Unión Cívica Radical en el Senado de la Nación Argentina.</p> <p>Declaró en 2017 ante la Oficina Anticorrupción un patrimonio de 97 millones de pesos, de los cuales 74 millones están radicados en el exterior, en paraísos fiscales. Ha sido acusado de cometer delitos de evasión fiscal<sup>86</sup>.</p> <p>El 20 de mayo de 2018 el presidente Mauricio Macri convirtió a Dujovne en un superministro pasándole la dirección de los ministerios de Finanzas, Producción, Energía, Transporte, Interior y Modernización<sup>87</sup>.</p>

Fuente: elaboración propia en base a diferentes fuentes citadas

El proyecto de reforma fiscal recibió fuertes críticas, tanto desde la oposición como de la academia, que planteaban el impacto regresivo y los privilegios para algunos sectores, como la patronal o los productores de soja<sup>88,89</sup>.

Esta propuesta acabó siendo aprobada en diciembre de 2017<sup>90</sup> y junto con ella se esperaba una reducción de la presión tributaria equivalente al 0.8% del PIB en el primer año, que por lo tanto reduciría la capacidad del Estado Argentino para desarrollar políticas públicas. El déficit fiscal se enfrentaría con una reducción simultánea del gasto público de 1.8%<sup>91</sup>.

La reforma fue alabada en el Artículo IV del FMI, que sostuvo que “los directores celebraron la reforma tributaria propuesta, que es un buen primer paso hacia la reestructuración del ineficiente sistema tributario”<sup>92</sup>.

Ante la crisis generada en 2018 con la devaluación del peso argentino frente al dólar, la deuda y la hiperinflación, el FMI ha recomendado echar hacia atrás algunos de los puntos que planteaba la reforma aprobada<sup>93</sup>. En agosto de 2018, y tras los importantes recortes en el gasto público, el presidente Macri anunció medidas que por meses se había resistido a desarrollar para cumplir sus promesas a los productores del agro y la soja<sup>94</sup>, como la suspensión por 6 meses de las tasas de retención a aceites y harinas de soja o la eliminación del Fondo Federal Solidario, a través del cual se transfería a provincias y municipios el 30% de la recaudación de los derechos de exportación a la soja.

### **EL CRECIMIENTO A COSTA DE LA EQUIDAD, REFORMA TRIBUTARIA LIDERADA POR OLLANTA HUMALA, PERÚ, 2014**

Ollanta Humala llegó al gobierno en el año 2011 con un discurso anti minero y “bajo un programa económico ecléctico, que prometía un cambio de fondo al modelo económico de corte neoliberal pero sin comprometer el crecimiento económico del país que, precisa e irónicamente, se ha basado en dicho modelo en los

últimos años”<sup>95</sup>. Durante la segunda mitad de su gobierno, ante el fin de la bonanza por la baja de los precios de las materias primas, la reducción del crecimiento de la economía y en respuesta a las presiones de las élites corporativas, Humala decidió promulgar una serie de medidas para reactivar la inversión privada en un contexto de desaceleración económica. Entre ellas, el Proyecto de Ley 30296 que proponía una rebaja de las tasas de los impuestos sobre renta de personas y empresas.

El análisis de este proceso, realizado por Francisco Durand, devela muchos de los factores que influyeron en la aprobación de esta reforma y el rol jugado por la élite económica para conseguir que sus intereses fueran representados por los decisores públicos, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo (**Tabla 5**).

La Ley 30296 redujo la recaudación impositiva e hizo la estructura tributaria más regresiva y, por tanto, redujo la capacidad del Estado para desarrollar las políticas públicas que son tan necesarias en los estratos populares. Además, aumentó la dependencia del sistema tributario de los impuestos al consumo, que, como ya hemos dicho, suelen tener un impacto negativo en los sectores más pobres.

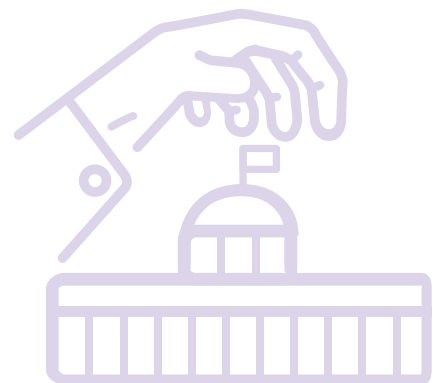


Tabla 5. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA EN PERÚ, 2014<sup>96</sup>

 <p>PUERTA GIRATORIA</p>	<p>Según Durand, los principales puestos del gabinete de Humala fueron ocupados por técnicos y empresarios vinculados a las empresas más grandes del país. [...]</p> <p>El proyecto de reforma tributaria fue presentado por el recién nombrado Ministro de Finanzas, Alonso Segura<sup>97</sup>, quien tenía importantes conexiones con el sector financiero y había trabajado para uno de los grupos económicos más poderosos del país, el Grupo Romero. Fue el Economista jefe del Banco de Crédito del Perú (BCP) del 2008 al 2013, el mayor banco de esa nación y parte de CREDICOOP, el grupo financiero más grande, que está asociado al Grupo Romero<sup>98</sup>.</p>
 <p>CAMPAÑA MEDIÁTICA</p>	<p>“Las medidas surgen en un contexto de fuerte campaña mediática impulsada por personas e instituciones estrechamente ligadas a la élite económica corporativa, es decir, a los grandes intereses económicos. En general, la prensa (concentrada en dos grupos de poder) apoya y defiende la política de Estado de promover las grandes inversiones y liberarlas de “obstáculos”, entre ellos las regulaciones”.</p> <p>“El 12 de julio del 2014, en un editorial titulado “Bajen los tributos”, <i>El Comercio</i> (uno de los principales periódicos del país) argumentaba que, si bien la recaudación se ha “incrementado tres veces en los últimos 10 años”, el Estado es un “mal gestor y muestra incapacidad de gasto, por lo que no se sostiene mantener una alta recaudación”. Acto seguido sugería, dado el contexto de “alta desaceleración económica”, bajar los impuestos era necesario ya que “reanimaría la inversión, volvería más competitiva la economía y reduciría la informalidad”[...]</p> <p>También intervinieron en el debate mediático, “el conocido empresario peruano y ex ministro de Economía y Finanzas Ismael Benavides, vinculado a los grupos de poder económico [...]”.</p> <p>“El 17 de noviembre, en la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) del 2014, el Ministro Segura anunció que se estaba evaluando la reducción del Impuesto sobre la Renta. Poco después, Humala sostuvo en <i>El Comercio</i> del 22 de noviembre, un día después de que el proyecto de ley fuera presentado al Congreso con “carácter de urgencia”, que “la población tendrá más dinero por paquete reactivador”. Una vez anunciada, Humala y Segura presentaron la rebaja como una medida que beneficiaba a los trabajadores.”</p>
 <p>PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EXTRAORDINARIO</p>	<p>“El proyecto se presentó con carácter de urgencia el 21 de noviembre y se aprobó el 11 de diciembre (en poco menos que tres semanas)”.</p>



**CONCENTRACIÓN  
DE PODER  
Y FALTA DE  
CONTRAPESOS  
ENTRE EL  
LEGISLATIVO Y  
EL EJECUTIVO**

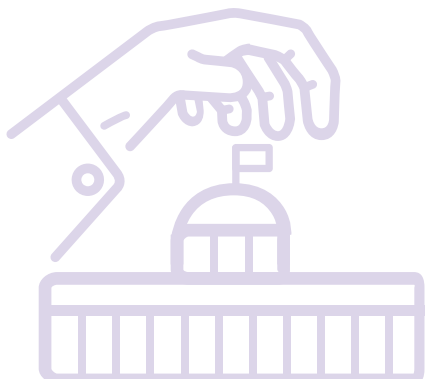
Este proyecto de ley fue preparado “por el Ejecutivo y presentado al Legislativo, que es una manera de que el Legislativo le ceda funciones al otro poder. La extensión de esta práctica legislativa se debe a que tanto el Ejecutivo como buena parte del Legislativo comparten la ideología de mercado, base común que los empuja a ceder con mayor facilidad, a veces ciegamente, a las presiones de los grandes intereses económicos.”



**VELO TÉCNICO**

“Esta Ley (y su justificación) pasó casi desapercibida y no hubo reacciones importantes de la opinión pública, la mayoría de la población permaneció pasiva. La Ley tenía un marcado “carácter técnico”, era difícil entender qué buscaba, así como estimar su costo/beneficio. Una encuesta de Ipsos Apoyo comprobó que el 74% de la población decía “no tener conocimiento sobre las medidas económicas propuestas por el gobierno para promover y dinamizar la inversión”, porcentaje que aumentaba mientras más pobre era el encuestado”.

*Fuente:* elaboración propia en base a Durand, F. 2017, contiene citas textuales, p.37-45



## RECUADRO 4. PERÚ, EN DEUDA CON LA INVERSIÓN PÚBLICA EN SALUD

Sin hospitales en el área, los miembros de la etnia amazónica Asháninka que habitan la zona rural Capitiri, deben atender sus dolencias en puestos de atención primaria, que no cuentan con equipamiento ni medicamentos adecuados, mucho menos para tratar enfermedades complejas. Y dentro de ese universo de desvalidos, preocupan especialmente las mujeres, porque, por ejemplo, en su pequeña comunidad de alrededor de 47 viviendas no hay medios para combatir un cáncer de cuello de útero.

El hospital más cercano está en Satipo, una localidad a la que se llega tras viajar 200 km y pagar 80 soles (US \$ 25), ida y vuelta. Albina Núñez Ponciano trabaja allí, en el bosque central de la provincia de Junín, a 600 km de viaje de Lima, y relata que incluso las pacientes indígenas que tienen un seguro de salud del Estado a veces tampoco reciben una buena atención.

La falta de recursos en el sistema de salud tiende a afectar de manera más grave a las mujeres indígenas. Incluso cuando ellas logran acudir a Satipo, para hacerse los estudios preventivos del cáncer, los resultados tardan tanto en llegarles - a veces hasta se han perdido- que las mujeres se desalientan y no vuelven a realizarse una práctica que puede salvar sus vidas. Peor aún, si se las diagnostica con la enfermedad, deberán viajar a Lima, para ser tratadas porque no hay oncólogo en el hospital de Satipo.

En el Perú, cada 5 horas muere una mujer por cáncer de cuello uterino. Tres de cada cuatro mujeres son diagnosticadas en estadios avanzados. El sistema de

salud no da abasto: este año al Seguro Integral de Salud solo se le asignó el 47% del presupuesto que requiere para atender a las mujeres que lo padecen. El problema es que Perú invierte menos del 3% de su PIB en salud pública, dice Jorge Rodríguez, del Foro Salud, y agrega que pese a una década de crecimiento económico por la exportación de petróleo y minerales y a que esta nación andina tiene uno de los niveles más altos de ingreso per cápita en América del Sur, gasta mucho menos que sus vecinos en atención médica.

En el 2001 se aprobaron exoneraciones tributarias para medicamentos de VIH, diabetes y cáncer, que sacrificaron ingresos públicos procurando rebajar los precios beneficiando a los pacientes. Esto no sucedió, y, por el contrario, algunos precios incluso subieron. Ojo Público ha demostrado que en casi 20 años el Estado ha dejado de percibir cerca de 648 millones de soles por esta exoneración. El dinero no recaudado equivale al costo del tratamiento completo para 17,588 mujeres con cáncer de mama en estado avanzado, pues los fármacos de mayor demanda para atender esta enfermedad tienen precios exorbitantes.

Una reforma tributaria para caminar hacia una estructura fiscal progresiva, es el camino inevitable para una mayor inversión en los sectores más vulnerables, priorizando la inversión en la salud de las mujeres en el Perú

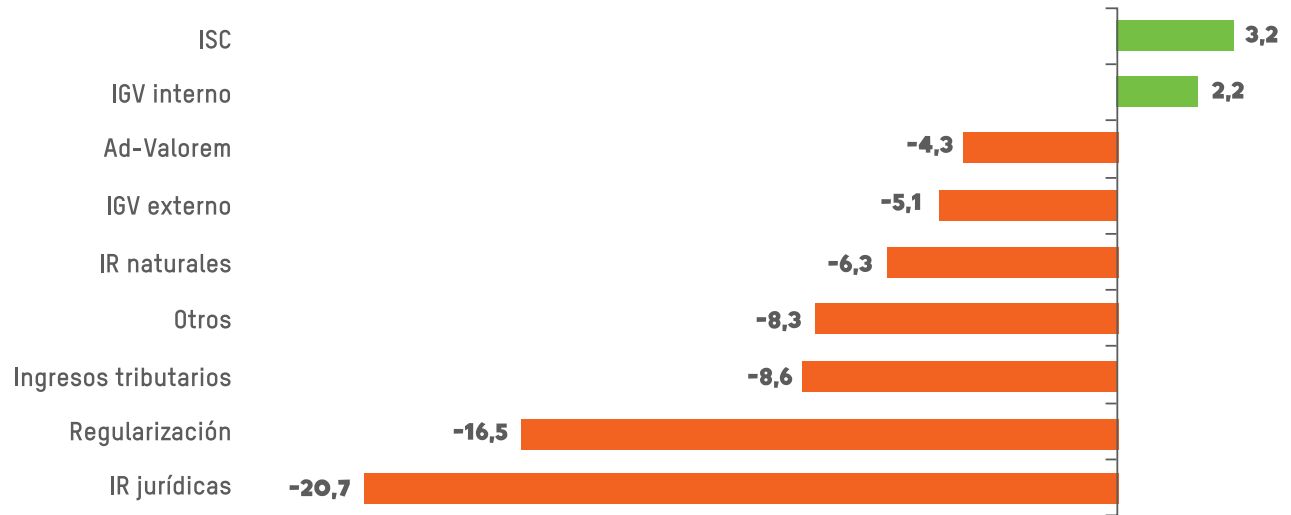
*Fuente:* Hufstader, Chris. Septiembre 2018. "For rural indigenous women in Peru, health care is inadequate and hard to reach" Disponible en: <https://www.oxfamamerica.org/explore/stories/for-rural-indigenous-women-in-peru-health-care-is-inadequate-and-hard-to-reach/>



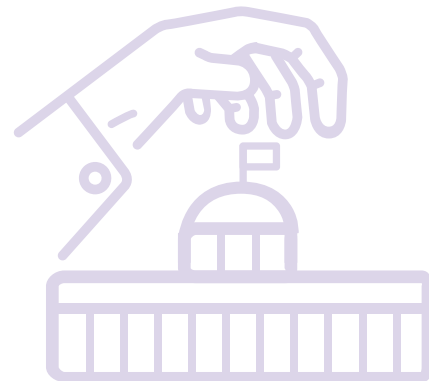
Como se aprecia en el **Gráfico 12**, en los ingresos tributarios del 2015 aumentó la participación de los impuestos indirectos que todos pagan, sean

pobres o ricos, mientras que cae el impuesto sobre la renta, tanto de las personas naturales como de las empresas.

*Gráfico 12. INGRESOS TRIBUTARIOS AL 2015 POR TIPO DE IMPUESTOS (VARIACIONES PORCENTUALES REALES)*



Fuente: Notas del Estudio del BCRP, 15 de enero del 2016.



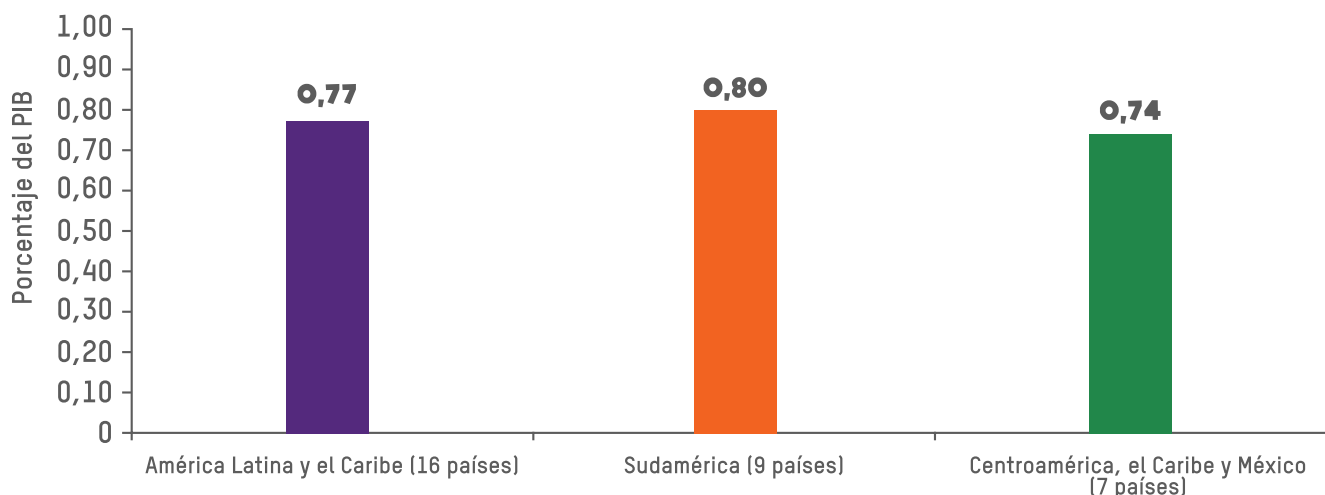
### V.3 ¿PRIVILEGIOS O INCENTIVOS A LAS EMPRESAS?

Los llamados incentivos fiscales para atraer la Inversión Extranjera Directa (IED) campan en América Latina y el Caribe y minan la capacidad recaudatoria y redistributiva del impuesto sobre la renta a las empresas. Pese a haberse probado su limitada influencia en la captación de inversiones<sup>99</sup>, un análisis

de diez países identifica 337 incentivos a la inversión. Desde Guatemala, con solo seis, hasta República Dominicana, con 101 incentivos<sup>100</sup>.

Los privilegios tributarios a empresas, referidos solo al impuesto sobre la renta (reciben muchos más), restan en promedio un 0.8% PIB a la recaudación regional (Gráfico 13).

Gráfico 13. DINERO QUE EL ESTADO DEJA DE PERCIBIR POR LAS EXENCIONES EN EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A LAS EMPRESAS COMO % DEL PIB, (ALREDEDOR DE 2014).



Fuente: Dastalqualdad

Centroamérica: La eficacia de los incentivos tributarios a la inversión en Centroamérica, ICEFI. Julio de 2016. Argentina: Estimación de los Gastos Tributarios en la República Argentina. Años 2015 a 2017. Informe elaborado por la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación. Bolivia: BOLETÍN DE INGRESOS Y GASTOS TRIBUTARIOS Nro. 5. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Brasil: Ministerio de Hacienda. Demonstrativo de Gastos Tributarios, PLOA 2016. Chile: Subdirección de Gestión Estratégica y Estudios Tributarios Servicio de Impuestos Internos. Gasto Tributario 2015 a 2017. Septiembre 2016. Colombia: El gasto tributario en Colombia. Beneficios en el impuesto sobre la renta y CREE – personas jurídicas. Años gravables 2013 - 2014. Coordinación de Estudios Económicos Subdirección de Gestión de Análisis Operacional Dirección de Gestión Organizacional. Ecuador: Centro de Estudios Fiscales Departamento de Estudios Fiscales. Manual Gasto Tributario 2015. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES 2016. Paraguay: GIZ, CIAT y SET (2015). Estimación de los Gastos Tributarios en la República del Paraguay 2013 -2016. Perú: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. INFORME DE GASTOS TRIBUTARIOS 2012. República Dominicana: MINISTERIO DE HACIENDA Gastos Tributarios en República Dominicana. Estimación para el Presupuesto General del Estado del año 2017. Uruguay: Dirección General Impositiva. Estimación del Gasto Tributario en Uruguay 2012 - 2014.

Los incentivos no son malos en sí mismos, pero debe asegurarse que los beneficios que consiguen sean superiores a los costos que provocan, así como garantizar su temporalidad. ¿Merece la pena perder ese monto de recursos debido al impacto positivo que tiene en la sociedad y la economía incentivar a estas empresas? No lo sabemos, los gobiernos no lo saben, pero cada año estos incentivos son aumentados o

se extienden sus fechas de vencimiento, mientras, para llenar el agujero que generan en la recaudación se hace necesario aumentar impuestos al consumo general de la población o se merma la capacidad de proveer servicios públicos de los Estados. Es importante preguntar por el beneficio social que generan estos incentivos porque, solo contabilizando el dinero que se deja de recaudar por las exenciones al

impuesto sobre la renta a las empresas, podríamos<sup>101</sup>:

- Escolarizar de 8 a 10 veces los niños y niñas que no asisten a la escuela primaria en Perú y Honduras.
- Contratar unos 93,000 médicos/as en Guatemala o 349,000 en Brasil.
- Construir 120,000 viviendas en República Dominicana o 70,000 en Paraguay.
- Contratar unos 94,000 docentes en Bolivia o 41,000 en El Salvador.

Debido a esto, como indica la CEPAL, “resultaría lógico esperar que su existencia estuviera debidamente justificada por los resultados que se derivan de su implementación. [...] En particular, existe un amplio desconocimiento acerca de los beneficios producidos, que, idealmente, no solo deberían estar en línea con los objetivos que se persiguen al introducir esos instrumentos, sino que, mucho más importante, deberían ser suficientes para compensar los costos fiscales asociados a ellos.”<sup>102</sup>

### **REPÚBLICA DOMINICANA, EL PAÍS CON MÁS INCENTIVOS A EMPRESAS DE TODA LA REGIÓN**

Algunos gobiernos en la región están tímidamente comenzando a hacer estos análisis de costo-beneficio de los incentivos a empresas, para evaluar el impacto real que tienen en la sociedad. Un ejemplo de esto es República Dominicana, el país con más incentivos a empresas de toda la región. Según un estudio encargado por el gobierno dominicano al Banco Mundial<sup>103</sup>, el país deja de recaudar un 1% del PIB por las exenciones en el impuesto sobre la renta a empresas. Las empresas ubicadas en zonas económicas especiales (ZEE), más conocidas como Zonas Francas, son unas de las principales receptoras de los incentivos tributarios.<sup>104</sup>

“Las empresas de las ZEE crearon 14,000 puestos dentro de estas zonas, en comparación con los 4,500 que se generaron fuera, una relación de 3 a 1 en 2015. Sin embargo, cada empleo creado dentro de las ZEE cuesta cinco veces más, en términos de ingresos que se dejan de percibir, que cada empleo creado en virtud del régimen impositivo estándar, lo que despierta serias dudas sobre la eficacia en función de los costos de los gastos fiscales de las ZEE.”<sup>105</sup>

Este estudio muestra también que el dinero que el Estado deja de percibir en impuestos por cada empleo creado es 10 veces superior al ingreso que recibe cada trabajador contratado. “Cada empleo creado trae consigo un costo fiscal enorme que solo contribuye a socavar la capacidad del Gobierno para financiar servicios sociales e inversiones extremadamente necesarios”<sup>106</sup>.

Con estos resultados, lo normal sería que el gobierno revisara esas exenciones, ya que parece que están dejando mayor costo que beneficios al país, pero lamentablemente, muchos de estos incentivos se acuerdan fuera del debate público, facilitando negociaciones y presiones entre élites económicas y políticas que pueden no tomar en cuenta el interés colectivo.

En República Dominicana, un estudio de la OCDE<sup>107</sup> analiza la economía política de los incentivos tributarios a las empresas y evalúa cómo las directivas empresariales de los sectores beneficiados por incentivos han conseguido ser parte de los consejos que administran los regímenes de exenciones de los que se benefician, siendo juez y parte. “Una característica clave de las élites es la capacidad no solo de trabajar en torno al marco institucional, sino también de trabajar dentro del marco institucional para garantizar que se tomen las decisiones «correctas». En este caso, la práctica de crear esquemas de incentivos fiscales fuera del código tributario, y su órgano rector fuera del Ministerio de Finanzas o la Administración Tributaria, tiene la característica peculiar de que es dañina a la vez que institucional.”

## RECUADRO 5. EL EMPLEO PRECARIO TAPA LA LUZ DEL SOL DOMINICANO

La flamante industria sin chimenea, como se conoce al turismo, está en pleno crecimiento en el mundo y hoy genera millones de puestos de trabajo, aportando casi el 10% del PIB a nivel global.

Las blancas arenas y las tibias aguas de República Dominicana, no dejaron indiferentes a las grandes compañías hoteleras del mundo, que se han establecido en sus reconocidas playas atraídas por sus bellezas y los tentadores incentivos fiscales que les ofrecen para que inviertan en la isla. Pero la luz del sol dominicano no ilumina a todos por igual y gruesos nubarrones se ciñen sobre las mujeres trabajadoras que, a menudo son mal pagadas, poco reconocidas y se desempeñan en condiciones precarias, que afectan su salud e incluso minan su seguridad personal.

Cándida, una camarera de 44 años, de Punta Cana, comienza a trabajar a las 5 am pero nunca sabe cuándo terminará. “Tengo unos cuantos minutos para el desayuno, luego empiezo a trabajar en las áreas públicas, a continuación en la piscina y alrededor de las 10 am comienzo a limpiar las habitaciones”, relata.

Bety, una joven madre que también es camarera en Punta Cana, no pudo tomarse un tiempo para cuidar a su madre que sufrió un accidente, porque sabe que si

ejerce su derecho a vacaciones o días de enfermedad corre el riesgo de ser despedida.

Eulogia Familia, dirigente sindical dominicana, denuncia que además sus compañeras sufren acoso sexual. “Al menos el 90% son hostigadas, tanto por clientes como por los propietarios”, afirma. Lo más grave, dice, es que las víctimas no denuncian porque la policía y los tribunales son hostiles a sus quejas. “La justicia está del lado de las empresas”, acusa.

En 2016, el turismo representó el 5.4% del PIB de República Dominicana, sector que empleó a cerca de 200,000 personas.

Pero en este clima económico de alta competencia, las grandes cadenas hoteleras buscan maximizar sus ganancias y la variable para conseguirlo, casi siempre, es la laboral. Es decir, a expensas de los derechos de las trabajadoras.

Los presidentes ejecutivos de los hoteles con mayores ganancias pueden ganar más en una hora que el sueldo que obtienen las camareras en un año.

*Fuente:* Informes de investigación de Oxfam: “El secreto sucio del turismo. la explotación de las camareras de hoteles”. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1e7ERWVTCwENb6QxNSH9QypgPvZKua1DW/view>

Tabla 6 MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE LOS INCENTIVOS FISCALES A EMPRESAS EN REPÚBLICA DOMINICANA, 2014<sup>108</sup>



**MARCOS  
REGULATORIOS  
QUE FACILITAN  
LA INFLUENCIA  
DEL SECTOR  
PRIVADO EN  
LAS DECISIONES  
PÚBLICAS.**

“En todos los casos de incentivos estudiados (Zonas Francas, Turismo, Industrias, Zona Fronteriza), la ley que los rige crea un órgano rector que, entre otras tareas, es responsable de aprobar o denegar los beneficios otorgados. Por lo tanto, las deliberaciones se llevan a cabo fuera del Ministerio de Finanzas, que a lo sumo es un miembro del órgano rector, con capacidad de voto común. [...]. En ninguno de los casos, el Ministerio de Finanzas es el jefe de ninguno de los órganos de gobierno y en los esquemas de incentivos de Frontera e Industria, ni siquiera es parte de él”. En tres de los cuatro esquemas de incentivos, los grupos empresariales están presentes en la estructura de gobierno.

Este es el caso de las Zonas Francas, el Turismo y la Industria. [...]En la práctica, los ministerios que rigen los sectores beneficiados por el incentivo son los jefes de consejo. Los ministerios de Industria o Turismo suelen estar sesgados hacia sus sectores. Solo el Ministerio de Finanzas tiene una visión de todo el sistema. Además, según el Ministro de Finanzas, el éxito o efectividad de estos ministerios se mide en función de los beneficios que le traigan al sector que regulan, traduciéndose en poca minuciosidad cuando evalúan proyectos.

Vemos que, a pesar de que en la mayoría de los casos el sector público tiene una mayoría en los consejos, la presencia de las empresas del sector sesga el equilibrio en favor de los intereses privados. En el esquema de zonas francas, por ejemplo, el Consejo está compuesto por cuatro miembros del sector público, cinco miembros del sector privado y el director ejecutivo del Consejo, que no tiene derecho a voto.”<sup>109</sup>

Fuente: elaboración propia en base a Daude, C., H. Gutiérrez and Á. Melguizo 2014, p.23

La capacidad de ejercer influencia desde el sector privado fue evidente en las discusiones en torno a la reforma tributaria de fines de 2012. El proyecto de ley original incluía modificaciones a varios esquemas de incentivos. Sin embargo, solo una disposición para modificar la ley de Zonas Fronterizas finalizó en la legislación finalmente aprobada por el Congreso, mientras que todos los demás esquemas permanecieron intactos.”<sup>110</sup>

En el 2016, durante la campaña presidencial, el presidente Danilo Medina se presentaba de nuevo como candidato del partido oficialista y planteó en

su programa la necesidad de revisar los incentivos fiscales a las empresas. Una vez en el poder, esta revisión ha quedado de nuevo en el tintero.

El volumen de exenciones recibidas anualmente por empresas del sector turístico, la industria, las empresas en zona franca industrial y aquellas ubicadas en áreas fronterizas serían suficientes para aumentar el presupuesto en salud del país en un 70.3% o para multiplicar por cinco el presupuesto en abastecimiento de agua potable en el año fiscal 2017.<sup>111</sup> Por lo tanto, éste debería ser un tema de debate público, pero en general la discusión sobre

estos esquemas se da en los Consejos creados para ello, sin que la ciudadanía pueda participar y, muy a menudo, sin información y mucho menos, rendición de cuentas.

### **PRIVILEGIOS FISCALES A LAS EMPRESAS HONDUREÑAS, 1990-2016**

En un 65%, el sistema fiscal de Honduras está basado en impuestos al consumo<sup>112</sup>. Este tipo de estructura provocaba, en el año 2011, un efecto directo en la creación de pobreza. Al analizar los estudios del CEQ Institute, en el año 2011 se observa que la política fiscal en su conjunto (impuestos más gasto público) aumentaba un 4% las personas que vivían con menos de 4 dólares al día<sup>113</sup>. Un total de 218,190 hondureños y hondureñas pasaban a ser pobres por el efecto aislado de los impuestos al consumo. Unido a esto, en el año 2012 las empresas recibían exoneraciones en el impuesto sobre la renta, equivalentes al 1.7% del PIB lo cual reforzaba aún más la injusticia en la recaudación.

En el año 2013, debido al alto déficit fiscal que se venía registrando en años anteriores, se aprobó la Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Antievasión, que entró en vigencia el 1 de enero de 2014<sup>114</sup>. Esta contempla dos cambios fundamentales<sup>115</sup>: el aumento de los impuestos al consumo y una “racionalización de las exoneraciones a las empresas”.

En el año 2013, previo a la aprobación de esta ley y bajo la presión de las críticas levantadas a las numerosas exoneraciones que se daban en el país a empresas del sector agroindustrial, maquilador y energético, el presidente Porfirio Lobo, renombrado empresario agroindustrial, designó una comisión para revisar las exoneraciones fiscales.

El informe que rindió la comisión<sup>116</sup> planteó que las 1,025 empresas mercantiles que presentaron información alcanzaron exoneraciones que para el año 2012 ascendían a L 12,200 millones. Para ese año, dicho monto equivalía al 50% del presupuesto



asignado a la Secretaría de Educación, y superaba al total del presupuesto para la Secretaría de Salud (que tuvo ese año un presupuesto de L 10,568 millones)<sup>117</sup>. Entre 2008 a 2012, 20 empresas habían obtenido el 67% de las exoneraciones reportadas al sector mercantil en rubros como la agroindustria del banano, la maquila textil y automotriz, minería, industria aceitera, productos lácteos, industria editorial y telecomunicaciones.

Las dos empresas que más exoneraciones habían obtenido eran del sector agroindustrial. En primer lugar, estaba la Standard Fruit de Honduras, exonerada en 2008 del pago de L 3,323 millones y, en segundo lugar, estaba Olam Honduras (materia prima y productos agrícolas), exonerada por 720 millones de Lempiras.

El estudio realizado por Marvin Barahona para el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC-SJ), titulado “Élites, redes de poder y régimen político en Honduras”, analiza el proceso y los mecanismos utilizados por las élites políticas y económicas hondureñas para utilizar el Estado en su propio beneficio. El estudio plantea que “existe una marcada tendencia a unificar el poder económico con el poder político, especialmente tras el golpe de Estado de 2009 [...] el golpe de Estado de 2009 fue la desviación más clara del régimen político hacia un régimen autoritario y dictatorial”.<sup>118</sup>

Si bien es un análisis centrado en algunos de los mecanismos que utilizan las élites para influir en el ciclo de políticas públicas, en general, y no específicamente en el caso de las exoneraciones, nos permite tener una idea del entramado en que se deciden las políticas fiscales y económicas del país y, por lo tanto, también el de las de exoneraciones. Si la desigualdad socioeconómica es, en parte, resultado de la desigualdad en el poder de influencia política, este caso ejemplifica bien el escenario en el que se da dicha asimetría en favor de las élites.

**Tabla 7. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE EL ESTADO HONDUREÑO Y SUS INCENTIVOS FISCALES A EMPRESAS, 1990-2018<sup>119</sup>**

 <p><b>PUERTA GIRATORIA</b></p>	<p>“En el Ejecutivo, siete de los nueve presidentes electos son empresarios reconocidos o políticos estrechamente vinculados con el sector empresarial: José Azcona (1986-1990, industria de la construcción); Rafael Callejas (1990-1994, banca privada); Carlos Flores (1998-2002, industria editorial y medios de comunicación); Ricardo Maduro (2002-2006, Grupo Unimer y Grupo Roble); Manuel Zelaya (2006-2009, agricultura y ganadería); Roberto Micheletti (junio de 2009 - enero de 2010, rubro del transporte); Porfirio Lobo (2010-2014, agroindustria y ganadería) y Juan Orlando Hernández (2014-2018, diversos negocios familiares y estrechos vínculos con la banca privada y el sector exportador).”</p> <p>“En el poder legislativo hay también una importante representación empresarial, en ocasiones de forma directa: Jaime Rosenthal (Grupo Continental), Carlos Kattán (industria textil maquiladora), Manuel Zelaya y Porfirio Lobo (sector agrícola, ganadero y agroindustrial de Olancho), Gilberto Goldstein (Grupo Atlántida), Eduardo Kafati (Grupo Intur) y Ángelo Botazzi y Nazry Asfura Zablah (industria de la construcción), entre otros.</p> <p>Y en otras ocasiones de forma indirecta, el estudio recoge evidencia de 31 diputados a quienes se les reconocen vínculos explícitos con los sectores económicos de mayor peso en el país.”</p>
 <p><b>FINANCIAMIENTO PARTIDARIO</b></p>	<p>“La mayoría de estas redes no son visibles ni actúan con la transparencia que se espera de un gobierno surgido de elecciones libres. Por el contrario, son el resultado del peso adquirido por los financiadores de las campañas electorales que, hasta 2017, no eran objeto de supervisión y vigilancia por parte de los órganos contralores del Estado.”</p> <p>“En enero de 2017 entró en vigencia la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y candidatos, más conocida como «Ley de política limpia». Esta es una iniciativa introducida en el Congreso Nacional por la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih), entidad creada por la OEA. Esta Ley creó la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización, cuyas funciones son auditar, investigar y sancionar a partidos políticos y candidatos que infrinjan la Ley. La Unidad inauguró funciones en el proceso electoral de 2017, pero los resultados aún están por verse.”</p>



## CONCENTRACIÓN DE PODER Y FALTA DE CONTRAPESOS ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO Y EL JUDICIAL

Existe una importante colusión entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, lo que, unido a los intereses de las élites económicas, parece obstaculizar el ejercicio de los contrapesos necesarios para asegurar que el bienestar colectivo prime sobre los intereses de las élites políticas y económicas.

Según el estudio del ERIC-SJ, “la fluida rotación que se produce entre los agentes políticos y la institucionalidad en que actúan, por la cual un actor puede pasar del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo o Judicial; es común en Honduras en el nombramiento de diputados en cargos del Ejecutivo, como las secretarías y subsecretarías de Estado, o en entes descentralizados como el Banco Central o las comisiones gubernamentales. En otros casos, un miembro prominente de las élites puede ejercer cargos importantes en el Estado e influir en las decisiones de éste, con solo ocupar un puesto como «asesor presidencial», un cargo muy apetecido por los miembros más conspicuos de las élites nacionales.”

“Este mecanismo de selección y reparto facilita la creación de redes que favorecen la conjugación de intereses entre el mandatario, su partido y los grupos de poder más influyentes en los tres poderes del Estado. Uno de los casos más conocido es el del empresario Jaime Rosenthal (Grupo Continental de San Pedro Sula), de quien se afirmó en muchas ocasiones que negociaba el control sobre la Corte Suprema de Justicia<sup>120</sup>, amparado en la facción política que lideraba en el Partido Liberal, si este partido ganaba las elecciones.”

En diciembre del 2012, el Congreso Nacional destituyó a cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. En aquel momento, Juan Orlando Hernández era el presidente del Congreso Nacional y acababa de ser seleccionado como candidato presidencial para el período 2014-2018. Los cuatro jueces se habían opuesto a siete iniciativas de Hernández, entre ellas, la de crear “ciudades modelos” (charter cities) que funcionarían bajo administración privada<sup>121</sup>. En un comunicado emitido por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), se destaca la importancia del principio de independencia del Poder Judicial y que las sanciones disciplinarias que se impongan a un juez o jueza, en ningún caso pueden ser motivadas en el juicio jurídico que se hubiera desarrollado en alguna de sus resoluciones<sup>122</sup>. La Corte Suprema de Justicia falló a favor de la reelección en Honduras, que ha permitido que el presidente Hernández continúe en el poder durante un segundo período (2018-2022)<sup>123</sup>. La Constitución de Honduras prohíbe la reelección.



## PROCEDIMIENTO NORMATIVO EXTRAORDINARIO

“El inicio de 2014 se caracteriza por la toma de posesión de un nuevo gobierno en Honduras. Esto significó cambios en la política fiscal, dados los fuertes desequilibrios existentes. Sin embargo, el cambio de gobierno representó una nueva modalidad política en el país; por primera vez en el último siglo, se rompió el bipartidismo dominante; la estructura del Congreso Nacional se alteró de tal forma, que ningún partido político alcanzó la mayoría absoluta. El Partido Nacional ganó las elecciones, pero no la mayoría absoluta en el Congreso, que poseía durante la anterior administración.

Esto llevó a acciones inéditas; entre otras, que durante 45 días consecutivos y hasta horas antes de la toma de posesión del nuevo Congreso, se aprobaran más de cien leyes, todas vinculadas con la administración pública y la política fiscal. Cabe anotar, además, que muchas de estas leyes fueron publicadas en el Diario Oficial La Gaceta después de transcurridos varios meses. Algunas de estas leyes no fueron presentadas al pleno del Congreso Nacional conforme al procedimiento legal.”<sup>124</sup>. La ley que modifica las exoneraciones en 2013 fue aprobada por decreto en este periodo.

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas, contiene citas textuales



En el año 2013 el gobierno de Honduras sancionó (mediante el decreto 278/2013) la Ley de Racionalización de las Exoneraciones y Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2014. La ley se propone, teóricamente, reordenar las finanzas del Estado para tener una mejor captación y administración de sus recursos tributarios, a fin de reducir el déficit fiscal.

Además de la baja de exoneraciones fiscales, la ley vino acompañada de un aumento de la tasa del Impuesto sobre Ventas del 12% al 15% y de un alza de 25 centavos de dólar al impuesto único aplicado a gasolinas. Es decir, de impuestos al consumo que castigan de forma directa a la población en general por el impacto que generan en el costo de bienes básicos.

Según ICEFI, en la práctica “la eliminación de las exoneraciones no rindió según lo esperado entre otras cosas por las lagunas dejadas por la propia normativa. Por ejemplo, varias empresas acogidas al régimen ZOLITUR, cuyas exoneraciones fueron eliminadas, se acogieron al art. 23 de la ley, que establece un plazo de hasta 12 años para seguir gozando de los beneficios fiscales”<sup>125</sup>. “De hecho, la eliminación de exoneraciones apenas representa el 5% de la estimación de L 23,000 millones de gasto tributario. Este último dato, es muy consistente con el interés que cierta élite económica de Honduras ha mostrado sobre el mantenimiento de sus privilegios argumentando la relevancia de exoneraciones para el desarrollo económico del país”<sup>126</sup>.

Adicionalmente, en la Ley se amplía el régimen de exoneraciones para los *call-centers* y para las empresas generadoras de energía térmica y eólica. “Contrariamente, se merma el subsidio a 500,000 familias que consumen energía eléctrica en menor cantidad, al bajar la base exonerada de 150 a 75 kilovatios y al eliminar el subsidio cruzado”<sup>127</sup>.

Mientras las recaudaciones por el impuesto a las ventas aumentaron de la forma esperada<sup>128</sup>, las empresas aún mantienen muchos de sus beneficios. Según la Secretaría de Finanzas<sup>129</sup>, las empresas

dejan de pagar en 2016 solo en las exoneraciones del impuesto a la renta y el aporte a conservación del patrimonio vial (sin incluir las exoneraciones al impuesto a las ventas) L 9,430.6, equivalente al 1.92% del PIB. Este monto representó el 7.7% del presupuesto total, y sería equivalente al 360.4% de lo asignado a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social<sup>130</sup>.

## V.4 IMPUESTO SOBRE LA RENTA PERSONAL

En América Latina y el Caribe, el Impuesto Sobre la Renta Personal ha aumentado lentamente su recaudación desde 0.5% del PIB en 1990 a 1.8%<sup>131</sup> en 2016. Es un gravamen con alto potencial para reducir la desigualdad de ingresos, ya que es proporcional a la renta que generen las personas y normalmente marca un mínimo exento para las rentas más bajas. Pese a esto, su impacto en la redistribución del ingreso en la región es muy escaso. La reducción de la desigualdad de ingresos, debido este impuesto, alcanzó el 2% en el promedio de 18 países de América Latina y el Caribe durante 2013-2014 lo cual se encuentra todavía lejos de la reducción de la desigualdad que registran los países de la Unión Europea (12,5%)<sup>132</sup>.

Para entender el bajo impacto en la redistribución que tiene este impuesto es necesario analizar la tasa nominal y la tasa real que se acaba pagando con respecto al ingreso de cada persona, ya que debido a deducciones y exenciones se suele dar una gran diferencia entre ambas.

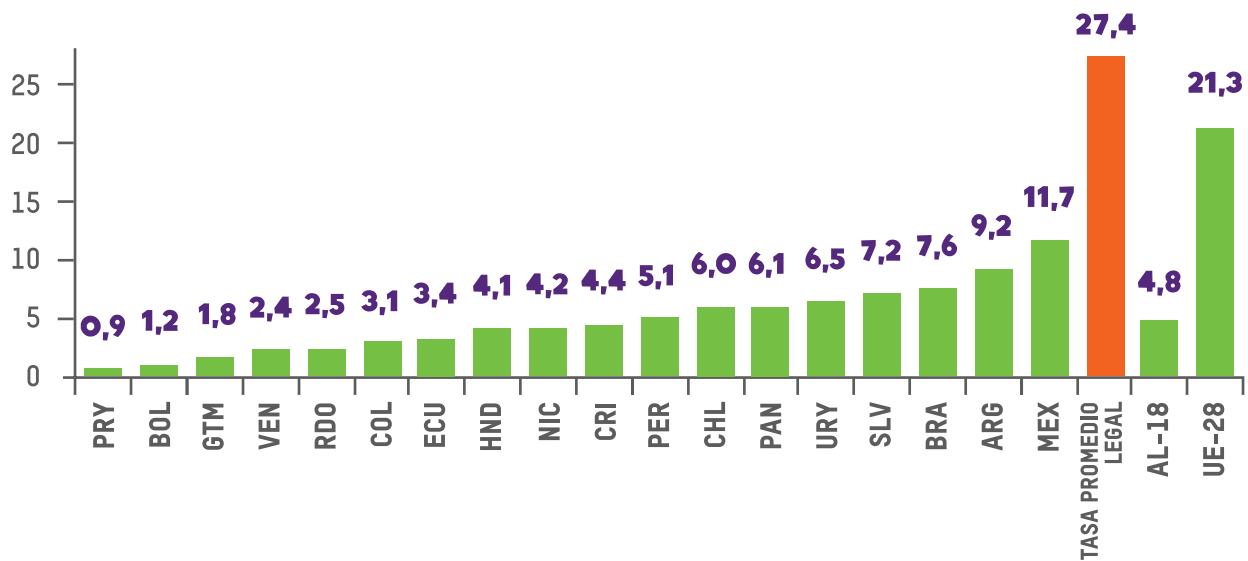
La tasa nominal promedio que se debía pagar de impuesto sobre la renta a las personas no ha parado de bajar desde los años 70 y, por lo tanto, de reducir la carga en los sectores de mayores ingresos de la población. En 1985 era 49%, en 2015 la tasa había bajado a 27.4%<sup>133</sup>. Recientemente, varios países de la región han hecho reformas en ese sentido, como Argentina, Chile y Perú.

Más preocupante aún es que no solo se ha ido bajando la tasa sino que también hay un importante agujero creado por exenciones, deducciones y, principalmente, por un tratamiento privilegiado a las rentas del capital que, o no tributan o tributan a tasas inferiores a las rentas del trabajo. Este tratamiento privilegiado al capital y las exenciones hacen que la tasa efectiva del 10% más rico de la región sobre su ingreso total sea un 4.8% en promedio, en circunstancias que la tasa nominal promedio del Impuesto sobre la Renta (ISR) en

la Región es de alrededor de un 27.4% de sus ingresos (Gráfico 14).

Las personas más ricas suelen tener importantes ganancias de capital y, por lo tanto, son privilegiados frente a los y las trabajadores/as asalariados que son los que soportan la mayor parte del pago del ISR. El resultado es un impuesto sobre la renta que recauda poco y que pierde gran parte de su potencial para reducir las desigualdades de ingreso.

Gráfico 14. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES) Y UNIÓN EUROPEA (28 PAÍSES): TASA MEDIA EFECTIVA DEL DECIL 10, ALREDEDOR DE 2014)



Fuente: Cepal 2018b

Las élites empresariales han jugado un rol activo y recurrente en la región para impedir o derogar el impuesto a las rentas del capital. El resultado es que los dueños del capital son privilegiados frente a los trabajadores asalariados. A continuación, se documentan ejemplos de cómo el poder empresarial

y financiero ha trabajado para impedir un trato más igualitario entre las rentas del capital y el trabajo.

Los trabajos de Tasha Fairfield abordan la dificultad de la puesta en marcha de impuestos que graven las rentas financieras en los años 90 y 2000 en Argentina y, recientemente, en Chile.<sup>134,135</sup>

## EL FANTASMA DE LA FUGA DE CAPITAL O CÓMO PRIVILEGIAR A LOS DUEÑOS DEL CAPITAL: ARGENTINA, 1990-2000

Tasha Fairfield en sus trabajos destaca tres mecanismos clave para frenar las reformas en los años 90 y a principios del 2000 en Argentina, que intentaron gravar las rentas del capital en ese país (Tabla 8): la puerta giratoria, las campañas mediáticas y el velo técnico.

Fairfield utiliza para su análisis los conceptos de poder instrumental, referidos a aquellos recursos que el poder empresarial utiliza para influir deliberadamente en las decisiones de políticas públicas, y el poder estructural que depende del peso relativo del sector privado frente al Estado en la economía. Este puede llegar a influir en decisiones sobre políticas públicas dependiendo de las expectativas que tenga el gobierno del comportamiento del sector privado

**Tabla 8. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE IMPUESTOS A LAS RENTAS FINANCIERAS EN ARGENTINA, 1990-2000<sup>136</sup>**

 <p><b>PUERTA GIRATORIA</b></p>	<p>“Los líderes del sector financiero ocuparon puestos ministeriales importantes durante la década de 1990. Por ejemplo, Roque Maccarone, presidente de la asociación bancaria argentina ADEBA (Asociación de Bancos Argentinos) desde 1982 hasta 1993, se desempeñó como Secretario de Finanzas durante la primera administración del presidente Menem. Además, los economistas ortodoxos de los centros de investigación con vínculos con el sector financiero, como el Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina (CEMA), fueron nombrados en el Ministerio de Economía y el Banco Central.</p> <p>El Secretario del Tesoro del presidente De la Rúa, Mario Vicens, también tenía estrechos vínculos con el sector financiero. Vicens había desarrollado una fuerte relación con el sector bancario, mientras que se desempeñó como Director del Banco Central en la década de 1980 y más tarde como consultor privado. En 2002, luego de dejar el gobierno, fue elegido presidente de la asociación bancaria ABA (Asociación de Bancos de la Argentina), que se había formado a partir de la fusión de la asociación bancaria internacional y ADEBA en 1998.</p> <p>El reclutamiento en el gobierno, junto con vínculos informales con miembros del gabinete, dieron voz al sector financiero en la formulación de políticas dentro del poder ejecutivo.”</p>
 <p><b>CAMPAÑAS MEDIÁTICAS</b></p>	<p>El dinero y el acceso a los medios ayudan a las empresas a amplificar y difundir el mensaje. Según los estudios de Fairfield, el cabildeo empresarial y las campañas mediáticas reforzaron el miedo a la desinversión si se aplicaban impuestos a las rentas financieras. Los actores empresariales regularmente argumentan que las políticas que les desagradan dañarán la inversión. Incluso intentan inflar la percepción del impacto que generarán para conseguir que no sean aplicadas.</p>
 <p><b>VELO TÉCNICO</b></p>	<p>La experiencia técnica confiere autoridad y legitimidad, especialmente en áreas problemáticas complejas donde los políticos carecen de la capacidad para evaluar independientemente las afirmaciones de que la reforma perjudicará la inversión.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Fairfield, T. 2010, pp 205-213, traducción propia

en una reforma. En el caso argentino, el sector financiero fue ganando peso y relevancia según la deuda pública aumentaba, “como el ex secretario del Tesoro de Menem remarcó: “los bancos eran una voz central”. A medida que el déficit fiscal creció, a fines de la década de 1990, el sector financiero se hizo aún más importante para sostener la economía y la convertibilidad. Como explicó un informante de la asociación bancaria, “en ese momento, [el gobierno] tenía una gran deuda, necesitaban los bancos para colocarla”. Esta situación mejoró el poder estructural del sector financiero. El ex secretario del Tesoro, Pablo Guidotti, observó que “la asociación bancaria era una asociación relativamente importante ya que el financiamiento para el gobierno y para las empresas era muy crítico y el mercado de capitales era muy complicado”.<sup>137</sup>

“El poder instrumental ayudó también al sector financiero a influir en la política en múltiples frentes, incluida la reforma de la seguridad social, la reforma del Banco Central, el fortalecimiento de los mercados de capitales y otros aspectos de la reforma del sector financiero. Como un funcionario de ADEBA recordó: “el proceso de modernización fue acompañado por los bancos”. “Fuimos muy escuchados, no solo en cuestiones impositivas... durante la década de 1990, el sector financiero se estableció como uno de los grupos de presión más poderosos”.<sup>138</sup>

La introducción de un gravamen a las rentas del capital en Argentina había sido imposible hasta la reforma impulsada en 2017 por Macri. Es decir, impulsada desde un empresario, y en un contexto de bajada general de impuesto a las ganancias empresariales que augura una reducción general de la presión fiscal.

## **LA REFORMA TRIBUTARIA DE BACHELET, LUCES Y SOMBRAS EN EL AVANCE DE LA TRIBUTACIÓN DIRECTA EN CHILE, 2014**<sup>139</sup>

El poder del sector empresarial y sus vínculos con el gobierno en Chile durante los primeros años de la década de 2000 solo permitieron a los gobiernos aumentos marginales de impuestos. La primera reforma estructural que se impulsó en el sector tributario chileno, se hizo posible en un contexto de grandes movilizaciones estudiantiles, que exigían la reforma educativa y el necesario fortalecimiento del rol público en la provisión de la educación universitaria. “La principal preocupación de los estudiantes era la educación, pero cuando el gobierno de Piñera desestimó sus demandas por ser demasiado caras, respondieron apelando explícitamente al gobierno para que gravara a las élites económicas.”<sup>140</sup>

Este caso es un ejemplo del contrapoder que puede generarse desde la movilización popular y la participación ciudadana frente al poder de las élites empresariales y conseguir abrir el espacio a reformas redistributivas. Nada es blanco o negro y pese a la presión ejercida por los movimientos estudiantiles, las promesas de campaña de Bachelet y el imperativo ético que se había establecido sobre la necesidad invertir más en educación, las élites empresariales consiguieron limitar el impacto recaudador y redistributivo de la propuesta inicial del gobierno.

Michelle Bachelet ganó las elecciones en 2013 y, al asumir el gobierno, su ministro de Hacienda, Alberto Arenas, lideró la reforma tributaria con tres objetivos fundamentales: aumentar la recaudación, hacer el sistema tributario más progresivo, incrementando los aportes de los grupos más adinerados y así “financiar políticas públicas como la educativa que formaban parte de un programa de Gobierno”<sup>141</sup>. El gobierno se propuso elevar la presión fiscal en un 3% del PIB.

El punto clave fue gravar de forma efectiva las rentas del capital que, con el diseño previo, quedaban en un limbo entre el impuesto a las empresas y las personas, lo que facilitaba la evasión. Para eliminar estos



problemas, el gobierno propuso un régimen impositivo donde todas las ganancias, ya sean reinvertidas o distribuidas a los propietarios, entraran en la base del impuesto a la renta individual.

La reforma tributaria completa salió adelante y consiguió ser aprobada en el Congreso chileno, pero fueron necesarias múltiples negociaciones que moldearon la propuesta inicial concerniente a las rentas del capital y que finalmente obligaron a que

la presidenta solicitara la renuncia de uno de sus principales apoyos, el ministro de Hacienda.

¿Cómo lograron las élites empresariales ganar espacio político en un contexto en el que habían perdido su histórico control del Congreso y el Ejecutivo y con un debate público ganado por las movilizaciones populares? Los estudios de Fairfield recogen algunas explicaciones a esta pregunta (Tabla 9).

**Tabla 9. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE IMPUESTOS A LAS RENTAS FINANCIERAS EN CHILE, 2014<sup>142</sup>**

 <p><b>CAMPAÑAS MEDIÁTICAS</b></p>	<p>El acceso privilegiado a los medios de comunicación, gracias a su propiedad, ayudó a las empresas a potenciar su mensaje. El mercado chileno de periódicos es esencialmente un duopolio controlado por El Mercurio y el conglomerado Copesa<sup>143</sup>.</p> <p>“Los insertos de dos páginas publicados el fin de semana del 6 de julio en los principales diarios del país abogando por “una reforma a la reforma tributaria”, parecieron un último intento de Bernardo Fontaine (director de Bicecorp, el brazo financiero del grupo Matte, además de La Polar y Embonor) por presionar por cambios a un proyecto que a su juicio traería serios daños a la economía.”<sup>144</sup></p> <p>“La prensa reiteró y amplificó las advertencias de las empresas sobre la reducción del crecimiento y la inversión que se darían si se introducían los cambios sobre la tributación de las rentas del capital. Junto con muchos otros argumentos contra la reforma, incluyeron su supuesto impacto negativo en las pequeñas empresas y la clase media. Se publicaron comentarios favorables a la reforma, pero la cobertura negativa en los principales periódicos de Chile fue más extensa y más prominente. Las encuestas de opinión sugieren que la campaña de medios desarrollada por el empresariado logró resultados.”<sup>145</sup></p>
 <p><b>VELO TÉCNICO</b></p>	<p>Las asociaciones empresariales organizaron un ejército de asesores fiscales y técnicos de sus departamentos de estudios y la comunidad profesional en general para argumentar en contra de la legalidad y viabilidad administrativa de la reforma. El aluvión de críticas abrumó a los senadores de la coalición gobernante y se suscitaron serias preocupaciones.</p>



### JUDICIALIZACIÓN EN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En un esfuerzo por cambiar el debate sobre la reforma tributaria a un lugar donde el partido de gobierno no tuviera mayoría, la derecha amenazó con llevar la reforma al Tribunal Constitucional, lo que podría haber retrasado seriamente su implementación, incluso si el fallo favorecía al gobierno.

Este factor probablemente pesó mucho en la flexibilidad del gobierno a las demandas del empresariado, dado el objetivo de la administración de promulgar la reforma a tiempo para que las nuevas estimaciones de ingresos se incluyeran en la ley de presupuesto 2014 y se pudiera financiar la reforma educativa.



### LOBBY FORMAL E INFORMAL

Investigaciones periodísticas desnudaron cómo las negociaciones sobre la reforma se desarrollaron en múltiples ocasiones excluyendo a los parlamentarios y fuera del Congreso. El empresariado utilizó sus relaciones primarias para negociar la reforma con el Ministerio de Hacienda mientras que la Comisión del Senado le llegaron unos cambios ya “pre-cocinados”.

“Bernardo Fontaine estaba reunido con la cúpula del Ministerio de Hacienda en casa de su hermano Juan Andrés, ex ministro de Economía de Sebastián Piñera, sellando el protocolo que cambiaría el rumbo de la reforma tributaria. Hasta su ingreso al gobierno de Sebastián Piñera, Juan Andrés Fontaine era uno de los hombres de confianza del Grupo Luksic, pues integraba los directorios de Quiñenco y Banco de Chile.”<sup>146</sup>

“Tres ex ministros de finanzas expresaron públicamente su preocupación por el impacto de la reforma en la inversión, criticando el régimen impositivo del impuesto a las ganancias de capital. Pese a que los estudios realizados por la agencia tributaria chilena e investigaciones sobre impuestos al capital en EE. UU respaldaron la posición original del Ministerio de Hacienda de que el cambio habría tenido solo efectos modestos a corto plazo sobre la inversión; la disidencia de estos prominentes economistas socavó la posición del Ministerio de Finanzas y ayudó a sembrar la preocupación entre el ala más conservadora de la coalición gobernante de centro izquierda (principalmente Demócratas Cristianos).”

*Fuente:* Elaboración propia en base a Fairfield, T. 2015, pp. 411-441, traducción propia

“Al igual que en el caso de Perú en 2014, la desaceleración económica en Chile abrió la preocupación sobre la inversión. La administración de Bachelet inicialmente proyectó un crecimiento de al menos 4.9% para 2014, pero a mediados de junio, mientras la reforma tributaria estaba en el Senado, el Banco Central publicó informes que anticipaban un crecimiento de solo 3%<sup>147</sup> [...]. Los líderes de las asociaciones empresariales reforzaron el mensaje de que la iniciativa tributaria estaba exacerbando la

desaceleración, aunque tuvieron cuidado de reconocer que se debía a múltiples factores. [...]

Numerosos economistas independientes atribuyeron la desaceleración de la inversión principalmente a factores internacionales: la actividad minera reducida debido a la caída del precio del cobre, el aumento de los costos de energía y la finalización de proyectos de construcción a gran escala, iniciados después del terremoto de 2010. Los países de la OCDE luchaban

por recuperarse de la recesión. El crecimiento en el Reino Unido y EE. UU. fue apenas inferior al 2% en 2013. [...] Las principales economías de América Latina y el Caribe también experimentaron un crecimiento lento: 2.5% en Brasil, 3% en Argentina y 1,1% en México. Sin embargo, la desaceleración de Chile y los mecanismos utilizados por la élite empresarial para impulsar cambios que redujeran el impacto de la propuesta en sus beneficios motivó una transformación en las prioridades del gobierno y una renovada atención a los intereses empresariales. La presidenta Bachelet exigió un acuerdo negociado con todo el espectro político.<sup>148</sup>

La reforma tributaria negociada acabó tomando en cuenta algunas demandas del empresariado y redujo las medidas que había creado para reducir la elusión y evasión y poder gravar de forma directa las rentas de las empresas. La reforma no consiguió recaudar lo que estimaba inicialmente<sup>149</sup> y, por lo tanto, se puso en riesgo la financiación pública necesaria para la reforma en el sistema educativo.

Es interesante ver en este ejemplo, cómo la movilización popular impulsó la posibilidad de una reforma tributaria más justa pese a que las presiones del empresariado consiguieron frenar algunas de sus propuestas. Aunque el poder empresarial “ayudó a ralentizar el cambio, definitivamente no lo pudo evitar”.<sup>150</sup> Según el ex ministro de Hacienda, Alberto Arenas, y la CEPAL, la reforma tributaria tuvo un impacto positivo en la distribución del ingreso, y los contribuyentes de mayores ingresos vieron aumentar sus aportes en la recaudación fiscal: “[...] el aporte del 0.1% más rico de los contribuyentes se incrementó del 38% al 47.5% del total de los ingresos provenientes del impuesto a la renta después de la reforma<sup>151</sup>.

## PERÚ: LA LEY 30341 Y LA SUSPENSIÓN DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE CAPITAL, 2015<sup>152</sup>

Ollanta Humala enfrentó una contracción económica en 2014 que lo llevó a impulsar una serie de medidas “reactivadoras de las inversiones”. Una de éstas fue la suspensión del impuesto a las ganancias de capital. Francisco Durand analiza el proceso de la aprobación de esa ley y el rol que jugaron las élites empresariales y políticas.

En agosto de 2015, la calificadora de Nueva York Morgan Stanley Capital International (MSCI) anunció que estaba evaluando bajar la categoría de la Bolsa de Valores de Lima (BVL). Esta noticia desató un acelerado debate dirigido por la BVL y los principales operadores de bolsa, pidiendo al gobierno que “tome medidas” para evitar la bajada de categoría de la Bolsa de Valores a través de nuevos incentivos a los inversionistas, como la exención del pago de impuestos por las rentas del capital.

La ley aprobada suspendió el cobro del impuesto por tres años pasando la decisión final al siguiente gobierno. “Al terminar la recesión, la BVL volvió a su nivel normal, y se pudo salvar de la reclasificación por una mejora relativa de los precios de los minerales, el cobre en particular”<sup>160</sup>. Pese a que el impacto en las pérdidas tributarias no fue mayor debido a la baja recaudación que ya tenía este impuesto por la dificultad de enfrentar la evasión y elusión asociadas a él, sí implicó un trato privilegiado a un grupo minoritario frente a los trabajadores formales.

Tabla 10. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE IMPUESTOS A LAS RENTAS FINANCIERAS EN PERÚ, 2014<sup>153</sup>

 <p>CAMPAÑA MEDIÁTICA</p>	<p>“El anuncio de la posible bajada de categoría de la Bolsa desató una guerra relámpago informativa. El Comercio, el principal diario del país, carga las tintas informando, alarmando, el 14 de agosto del 2015 al afirmar que el “Perú podría salir del mapa de los inversionistas globales”. Carlos Rojas, socio director de la gestora de fondos Andino Asset Management, opina en El Comercio con el mismo tono que la reclasificación era peligrosa pues se trata de “un grupo de países donde los inversionistas no quieren estar”. La prensa presentó la situación como “dramática, peligrosa, con graves secuelas...”<sup>154</sup>.</p> <p>Según Durand, la bajada de las transacciones en bolsa que podía llevar a la reclasificación era producto de la bajada de los precios internacionales de las materias primas y el anuncio previo a la reclasificación sugiere el interés de generar preocupación. “Si la rebaja estaba decidida, no tenía sentido anunciarla”<sup>155</sup>.</p>
 <p>CABILDEO O LOBBY</p>	<p>Christian Laub presidente de la Bolsa de Valores de Lima y también Gerente General (CEO) de Credicorp Capital del mayor grupo económico del Perú, el grupo Romero, “coordina con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la toma de medidas de emergencia. En una entrevista publicada el 14 de agosto en <i>Semana Económica</i>, Laub afirma que se encuentra en medio de febriles negociaciones, “haciendo coordinaciones con el sector público y privado”<sup>156</sup>. “El 26 de agosto, el MEF y Laub presentan juntos un proyecto de ley ante la Comisión de Economía del Congreso.”<sup>157</sup></p>
 <p>PUERTA GIRATORIA</p>	<p>“Tanto el ministro de Economía y Finanzas, Alonso Segura, como Laub, el presidente de la BVL, han trabajado o trabajan para el grupo Romero, uno de los mayores interesados en “reactivar la bolsa” por ser el principal bróker de la BVL”.<sup>158</sup></p> <p>“La presión la dirigen los intereses privados sobre un gobierno con autoridades ligadas a organizaciones de la gran empresa privada que se muestran proclives a priorizar las grandes inversiones.”<sup>159</sup></p>
 <p>REFORMA EXPRESS IMPULSADA POR EL EJECUTIVO</p>	<p>La Ley 30341 fue aprobada sin mayor discusión (dispensada de segunda votación) el 3 de septiembre. Una de las pocas voces críticas vino de Acción Popular, partido de oposición que coordinaba con la Izquierda. El diputado Víctor Andrés García Belaunde, planteó que “la propuesta se orientaba a beneficiar un sector minoritario en el ámbito del sector privado”, en lugar de presentar proyectos favorables a los pequeños y medianos empresarios “a efectos de impulsar la economía del país”.</p> <p>En total, el proceso de influencia tomó apenas veinte días. No hubo oposición en el Congreso, sino todo lo contrario, este brindó un apoyo casi total. Coincidieron a favor de la Ley tanto los nacionalistas de la bancada de gobierno como Fuerza Popular (fujimorismo).</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Durand, F. 2017, contiene citas textuales p. 45-53



## V.5 IMPUESTOS AL PATRIMONIO (BIENES INMUEBLES, RIQUEZA, HERENCIA, DONACIONES, TRANSACCIONES FINANCIERAS)

El 68% de la riqueza o el patrimonio en la región está concentrada en el 10% más rico de la población<sup>161</sup>, por lo tanto, poner impuestos a la riqueza afectaría a pocas personas y solo a las más ricas. En consecuencia, gravar la riqueza debería ser una importante opción a la hora de financiar de forma justa políticas públicas que garanticen derechos.

Es llamativo que los impuestos al patrimonio recauden tan poco y que hasta hayan reducido su recaudación en el tiempo. De 1990 a 2015, los impuestos al patrimonio han pasado de explicar un 4.5% de la recaudación promedio regional a un 3.8%<sup>162</sup>, representando tan solo un 0.8% del PIB. Hay países como Argentina donde la recaudación llega a representar un 2.8% del PIB y otros, como Venezuela, donde es básicamente nulo su aporte a las arcas del gobierno<sup>163</sup>.

Cuando hablamos de impuestos al patrimonio hablamos de impuestos a la tierra, a la vivienda, a la riqueza neta, herencias, donaciones o transacciones financieras.

En el año 2017, según Credit Suisse, el 69.5% de la riqueza en Latinoamérica correspondía a activos no financieros, es decir, a la propiedad de la tierra y vivienda<sup>164</sup>. La concentración de la propiedad de la tierra y la vivienda explican en América Latina y el Caribe, la mayor parte de la extrema desigualdad en el reparto de la riqueza que vive la región. Pese a esto, los impuestos que pagan la vivienda y la tierra solo representaban en 2016 un 0.3% del PIB de la región<sup>165</sup>.

Según el informe de Oxfam “Desterrados”<sup>166</sup>, el 1% de las fincas agrícolas más grandes de la región acapara más tierra que el 99% de las fincas agrícolas restantes. Según personal experto de la CEPAL, “en teoría, este tributo tiene un gran potencial para generar un monto considerable de recaudación, tiene una base imponible inmóvil y no se agota con el tiempo”<sup>167</sup>. Por ejemplo, en Argentina, el promedio de las fincas en el 1% superior es de más de 22,000 hectáreas. La recaudación del impuesto a bienes inmuebles en Argentina fue de tan solo un 0.4% de su PIB en 2016. “La disputa por la tierra siempre ha sido una disputa por el poder económico y político. Transformar las estructuras de tenencia significa enfrentar ese poder y alterar un orden social arraigado en una cultura más cercana al feudalismo que a una democracia moderna.”<sup>168</sup> Es tal vez por eso que las reformas agrarias en la Región han tenido tan exiguos resultados.

## RECUADRO 6. GUAHORY ES PARAGUAY

Con dos y medio millones de personas viviendo en el campo, Paraguay es el país de Sudamérica con mayor población rural. Aunque a consecuencia del boom de la soja y la extranjerización de la tierra, cuya posesión paga bajísimos impuestos, muchos han debido emigrar.

Otros, resisten las amenazas, las presiones del dinero, los desalojos y hasta las balas que apuntan a que abandonen sus tierras. Pero ellos, tercios, se quedan. O si alguna vez debieron ceder y se fueron, vuelven.

Es el caso de Jorgelina Fariña, una de las primeras pobladoras de su querida Guahory, localidad ubicada 250 km al este de Asunción y a 80 de la frontera con Brasil. Asegura que en esas tierras blandas y arcillosas, donde vive hace 30 años, busca un futuro mejor para ella y sus diez hijos. Allí se alimentan con lo que pescan del lago, o con lo que cultiva en ese suelo tan fértil que no necesita de agroquímicos.

“Para mí, la tierra es la vida. Es sustento y es alimento sano. Comer poroto o maní, lo que producimos nosotros, es alimento que da juicio”, dice Jorgelina.

“Estamos en esa idea hasta el fin, porque nuestras esperanzas no se enmohecen”, dice, ratificando su decisión de resistir bajo ese cielo. A pesar de que cada vez es mayor el avance de los grandes terratenientes y sojeros sobre sus fincas, sin un Estado que los proteja.

Porque si bien en abril del año pasado, el Congreso paraguayo aprobó un proyecto de ley que disponía expropiar las tierras de Guahory para cederlas a sus habitantes naturales, las presiones de las élites pudieron más. El Gobierno rápidamente vetó la norma y nuevamente el sueño de Jorgelina y sus vecinos, de ser dueños del suelo que les da alimento y trabajo, quedó postergado.

*Fuente: #Desterrados: “Una trinchera que desafía la invasión del desierto verde”. Disponible en: <https://kultural.com/trinchera/>*

### V.3.1 LOS IMPUESTOS A LAS HERENCIAS

Un tercio de los empresarios más ricos del mundo, los que aparecen en la lista de Forbes<sup>169</sup>, heredaron la riqueza de sus padres. En México, el 55% de las personas que tienen más de 30 millones de dólares de fortuna al menos heredó una parte y el 21% la heredó completamente. En Brasil, un 25% de los multimillonarios heredaron el total de su fortuna<sup>170</sup>. Estos datos rompen con la idea de la igualdad de oportunidades en la que se fundamenta el mercado liberal y explica también la dificultad que existe para enfrentar la desigualdad extrema en la región, ya que la riqueza se traspasa intergeneracionalmente.

En América Latina y el Caribe, los impuestos a las herencias y donaciones recaudaron un pírrico 0.014% del PIB en 2016. Como plantea la CEPAL, “en pos de la equidad que debe prevalecer en el sistema tributario y a pesar de las arduas negociaciones políticas que ello implique, deberá considerarse con mayor seriedad la aplicación de un gravamen sobre la transmisión gratuita de bienes (donaciones, legados y herencias). Como tributo ya sea nacional (Chile, Ecuador y Uruguay, entre otros) o subnacional (Brasil y Argentina), la relevancia de este tipo de imposición no está dada por el magro resultado recaudatorio que se suele alcanzar, sino por los bajos costos de eficiencia y su incidencia claramente progresiva sobre la distribución del ingreso y la riqueza.”<sup>171</sup>

La reforma hecha en Ecuador por el gobierno de Rafael Correa muestra claramente la economía política y los intereses que enfrentan este tipo de tributos.

### **EL IMPUESTO A LA HERENCIA EN ECUADOR O CÓMO HACER QUE LOS POBRES LUCHEN POR LOS INTERESES DE LOS RICOS, 2015-2016**

En junio de 2015 y en un momento de crisis económica y ante de la caída de los precios del petróleo, el principal producto de exportación de Ecuador, el gobierno de dicho país envió a la Asamblea Nacional un proyecto de ley para la redistribución de la riqueza<sup>172</sup>, con el cual buscaba revisar el impuesto a las herencias (bajar el monto exento y revisar las tasas por volumen de herencia).

En aquel momento la estructura tributaria ecuatoriana recaudaba en los impuestos directos a la renta o la riqueza el 31% del total de impuestos recaudados, y los tributos sobre la propiedad y la herencia apenas el 0.2% y el 0.03% del PIB, respectivamente<sup>173</sup>. Como son pocos los ecuatorianos que reciben herencias, y es un impuesto cuya tasa va creciendo según el tamaño de la misma, éste buscaba hacer el sistema tributario ecuatoriano más progresivo. Es decir, a mayor herencia mayor impuesto a pagar.

En este sentido, el presidente Correa defendió la iniciativa asegurando que “la propuesta de un nuevo impuesto a las herencias que impulsa el Ejecutivo y que será enviada al Legislativo busca redistribuir la riqueza y no afectará a la clase media ni pobre sino a las más ricos”<sup>174</sup>. Asimismo, Correa sostuvo que “tres de cada mil ecuatorianos reciben una herencia cada año y tres de cada 100,000 reciben un patrimonio



mayor a 50,000 dólares. Entre 2010 y 2014 sólo cinco ecuatorianos, de los 16 millones de habitantes, heredaron más de un millón de dólares”<sup>175</sup>. En esta misma línea, el director del Servicio de Rentas Internas de ese entonces, Leonardo Orlando, afirmó que “esto (Ley de Herencias) no tiene fines recaudatorios y no afectará en lo más mínimo ni a la clase media alta. Esto afectaría a los ricos entre los ricos”<sup>176</sup>.

En la otra acera, políticos opositores y empresarios, estos últimos principalmente agrupados en la Federación Nacional de Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cámaras de Industrias, lideraron una férrea campaña en contra de la iniciativa que utilizó diferentes estrategias que consiguieron movilizar en contra del impuesto a sectores de la población que jamás tendrían la suerte de ser afectados por él ya que nunca recibirían herencias y menos por los volúmenes que se propone gravar.

Finalmente, en junio de 2015, el Ejecutivo decidió retirar temporalmente dicho proyecto, utilizando el argumento de que querían evitar que grupos opositores siguieran incitando a más violencia<sup>183</sup> y que su objetivo era permitir una mejor difusión de la Ley de Herencias ante la sociedad ecuatoriana<sup>184</sup>.

Fue solo tras el terremoto que azotó Ecuador en abril del 2016 que Correa consiguió su aprobación. Ante la necesidad de recaudar recursos para enfrentar las consecuencias del sismo en infraestructuras, negocios y personas, Correa reintrodujo la propuesta con algunos cambios y bajo el nombre de “Ley Orgánica para evitar la elusión del impuesto a la renta sobre ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones”<sup>185,186</sup>.

Tabla 11. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE EL IMPUESTO A LAS HERENCIAS EN ECUADOR, 2015-2016

 <p>CAMPAÑA MEDIÁTICA</p>	<p>La Federación Nacional de Cámaras de Comercio y la Federación Nacional de Cámaras de Industrias utilizaron diferentes argumentos en contra del proyecto. Plantearon que “atenta (...) contra los derechos más sagrados de la familia ecuatoriana...”<sup>177</sup>, o que “[...] representa una confiscación de los bienes obtenidos durante sus años de trabajo”<sup>178</sup>; hasta el recurrente argumento de que “este tipo de leyes va a ahuyentar las inversiones...”<sup>179</sup>.</p> <p>En esta misma línea se expresó el empresario, ex banquero<sup>180</sup> y después candidato presidencial del movimiento político Creando Oportunidades (CREO), Guillermo Lasso, quien planteó: “La riqueza no se construye quitándole a los muertos”, sino promoviendo que cada ciudadano tenga los estímulos para llegar a donde sus sueños lo quieran llevar”<sup>181</sup>.</p> <p>Estos sectores solicitaban a la Asamblea Nacional que archivara el proyecto de ley y no lo sometieran a votación.</p>
 <p>MARCHAS Y PROTESTAS CON VIOLENCIA</p>	<p>La iniciativa, generó protestas de parte de la oposición y de ciertos sectores de la población. “Desde el lunes se producen manifestaciones diarias en algunas de las principales ciudades. Las Cámaras de la Producción de la Sierra y la Costa, así como los alcaldes –opositores– de Quito y Guayaquil, pidieron el retiro del proyecto, en tanto que el gobierno acusa a un sector de la prensa de sobredimensionar el respaldo a las protestas y de generar desinformación sobre el verdadero contenido del proyecto de ley.”<sup>182</sup> Las protestas por el impuesto a las herencias acabaron teniendo un fuerte matiz político y llegaron a generar enfrentamientos violentos entre partidarios y opositores al gobierno.</p>

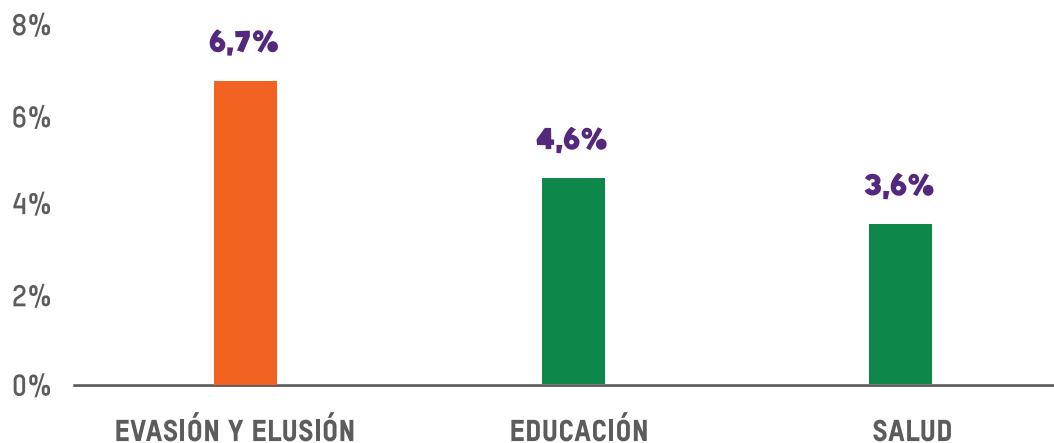
Fuente: Elaboración propia.

## V.6 EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL, CUANDO TE TOCA PAGAR LA CUENTA DE OTRO

Se estima que la evasión y elusión del IVA y el impuesto sobre la renta les restaron en 2015 a los gobiernos de la región 340,000 millones de dólares<sup>187</sup>, un 6.7% del PIB regional, es decir mucho más de lo que los gobiernos invirtieron en educación ese año, que fue equivalente a 4.6% del PIB regional (**Gráfico 15**).

La evasión y elusión se han facilitado con el proceso de globalización. El escándalo de los Panamá Papers desnudó el volumen de operaciones que se desarrollan tras el velo de los paraísos fiscales y cómo personas y empresas poderosas utilizan todos los agujeros del sistema fiscal internacional para acabar pagando menos impuestos (en relación a sus ingresos) que muchos asalariados de la región.

Gráfico 15. EVASIÓN Y ELUSIÓN, GASTO EN EDUCACIÓN Y SALUDO COMO % DEL PIB, EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2015



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL 2018a y OcdeStats

Las salidas financieras ilícitas que se originan por la manipulación de los precios del comercio internacional representaron entre 2004 y 2013 el 1.8% del PIB regional. “Una aproximación a los ingresos fiscales que los países de la región podrían percibir en caso de controlar y gravar estas actividades ilícitas da cuenta de un valor que ronda el 0.5% del PIB. Es decir, unos 31,000 millones de dólares anuales que podrían aplicarse a programas de desarrollo económico, de salud, educación y de alivio de la pobreza.”<sup>188</sup>



Las élites económicas también se han opuesto al avance de normas y regulaciones que faciliten a las Administraciones Tributarias perseguir la evasión y la elusión en la región. Todavía el secreto bancario es norma en muchos países. A continuación, se relata un caso en el que se desnuda la influencia desmedida de ciertas élites en la aplicación de leyes que garanticen la persecución efectiva de la evasión y la elusión.

### SUSPENSIÓN DE LA NORMA XVI O NORMA ANTIELUSIÓN EN PERÚ ¡HAY QUE DESREGULAR!<sup>189</sup>

La Norma XVI se aprobó en el año 2012, a inicios del gobierno de Humala junto con una serie de leyes, incluyendo aquellas que permitían “fortalecer la autonomía de la SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria)” para mejorar la recaudación. La Norma XVI le daba a la SUNAT instrumentos de fiscalización para combatir la elusión tributaria que resultaba del uso de vacíos y controversias legales y contables.

Esta norma causó gran controversia y fue suspendida dos años después. Nunca se aplicó porque la SUNAT no la utilizó ni siquiera cuando estuvo vigente, ya que no se aprobó el reglamento para que se aplicara. El rol de las élites económicas, totalmente opuestas a su aplicación, fue clave para su suspensión. A continuación, en la **Tabla 12**, se detallan las estrategias y mecanismos que, según la investigación de Francisco Durand, desarrollaron para poder imponer sus intereses y evitar el fortalecimiento del rol fiscalizador de la SUNAT.

Tabla 12. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE SUSPENSIÓN DE LA NORMA XVI O NORMA ANTIELUSIÓN EN PERÚ, 2014<sup>190</sup>

 <p>CAMPAÑA MEDIÁTICA</p>	<p>La batalla de ideas y propuestas fue fuertemente asimétrica entre los defensores de la norma y la oposición del sector privado. Según Durand, tanto en lo referente a la frecuencia con que se emitieron las opiniones contrarias, como a la importancia del Grupo El Comercio, su principal medio de difusión.</p> <p>“La campaña mediática se inició en junio del 2014, cuando El Comercio entrevistó al economista Roberto Abusada. [...]“el factor determinante de la parálisis de la inversión minera, más que el tema de las cotizaciones internacionales, son las trabas a la inversión en todas sus modalidades”. Interrogado sobre la necesidad del gobierno de recurrir a los decretos de urgencia, afirmó categóricamente: “Tendrá que hacerlo”, añadiendo de inmediato: “Hay que desregular”.”</p> <p>Las opiniones en contra de la norma antielusión vinieron de los principales gremios empresariales del país y personas de renombre como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Confederación Nacional De Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) que planteó: “nos deja a merced de la fiscalización arbitraria” o, “genera un ambiente negativo para los inversionistas”</li> <li>• La Cámara de Comercio de Lima (CCL) que pidió su derogatoria.</li> <li>• Especialistas tributarios de los principales de estudios de abogados y de consultoría empresarial. Entre estos últimos destacan influyentes personajes como Humberto Medrano (socio senior del Estudio Rodrigo, Elías &amp; Medrano, el más importante de Lima), el tributarista Javier Luque Bustamante de KPMG y el economista Roberto Abusada del Instituto Peruano de Economía - IPE (quién inició la campaña mediática en El Comercio.”</li> </ul> <p>Algunos medios de menor impacto entran retrasados al debate. El portal de periodistas independientes de investigación <i>Ojo Público</i>, la revista <i>Poder</i> y unos cuantos columnistas (Claudia Cisneros de <i>La República</i>) intentan contrarrestar la campaña, denunciando la existencia de un poderoso <i>lobby</i> contra la Norma XVI.</p>
 <p>LOBBY</p>	<p>Según una investigación de Ojo Público, en 2013 a las tres semanas de ser elegido vicepresidente del Congreso, Luis Ibérico (Alianza para el Progreso), formó el grupo de trabajo para la Facilitación de la Inversión y Generación de Empleo” (FIGE). Jorge von Wedemeyer, presidente de la CCL, apoyó esta iniciativa: “[N]uestras propuestas ya se encuentran en el Congreso como parte del trabajo conjunto realizado con el grupo FIGE”. A través del FIGE, la CCL (apoyado por la CONFIEP y otros gremios) realizaron un fuerte lobby en coordinación con Luis Ibérico que preparó el camino para la suspensión.</p> <p>El 3 de julio del 2014, a menos de dos semanas de ser aprobada la Ley 30230, Ibérico aseguró a un grupo de 21 legisladores que “la falta de motivación para invertir se debe hoy a que hay desconfianza porque las reglas no están claras (...) especialmente en la parte tributaria”.</p>



### PUERTA GIRATORIA

El presidente Humala presenta la propuesta Ley 30230, que incluía amnistías a las empresas, una serie de normas para “destrabar las inversiones” a todo nivel (nacional, regional y local) y la suspensión de la Norma XVI. Humala presenta esta propuesta en coordinación con el ministro Castilla<sup>191</sup> y su jefe de gabinete Segura, del MEF, que posteriormente lo sustituye en el puesto). Como se explicó anteriormente ambos tienen importantes vínculos con el sector financiero y los grupos económicos más poderosos del país, así como también en organismos internacionales como el FMI o el BM.

Alfredo Thorne<sup>192</sup>, entonces funcionario de un banco de inversión y futuro ministro de Economía y Finanzas del siguiente gobierno, el de Pedro Pablo Kuczynski, estuvo entre quienes contactaron a las autoridades para derogar la norma.



### VELO TÉCNICO

La limitación de la discusión a pequeños círculos de especialistas y la falta de participación de la sociedad civil en el debate público, hacen que el juego se incline a favor de los opositores de la Norma XVI.



### APROBACIÓN EXPRESS DE LA LEY QUE CONTEMPLA LA SUSPENSIÓN

El presidente Humala presenta la Ley 30230 que suspende la Ley Antielusión al Congreso el 18 de junio del 2014. El 3 de julio es discutida y aprobada por la Comisión Permanente (que reúne a los representantes de todos los partidos). Después es discutida en una sola sesión en el pleno (previa solicitud para considerar innecesaria una segunda votación) y luego aprobada solo por once votos, es decir, por menos del 10% de los congresistas. Se oponen solo tres congresistas y se abstienen siete (incluido Ibérico, facilitando de esa manera la aprobación). En total, participaron 21 congresistas de un total de 130. El resto se ausentó por distintas razones.

*Fuente:* Elaboración propia en base a Durand, F. 2017, p. 24-37. Se toman varias citas textuales.

Todo esto unido a propia actitud de los líderes de la SUNAT y el MEF, y la débil respuesta de la sociedad civil, resultaron en la suspensión de la Norma XVI, el 12 de julio de 2014 a través de la Ley 30230, que suspendía de la Norma XVI. “Sintomáticamente, durante el debate, el congresista Yonhy Lescano (de Acción Popular) comentó: “Me parece, señor, que este dictamen lo han hecho en alguna transnacional y no en el Gobierno”.

El impacto en la vida de gente y la desigualdad de la elusión y evasión fiscal es difícil de cuantificar precisamente por la opacidad en la que se desarrolla. Por ejemplo, en Perú la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y el Ministerio Público, entre los años 2007 y 2015 investigaron casos de lavado de activos

por un monto superior a los S 36,000 millones sin contar con los equipos ni las herramientas que les hubiera provisto la Ley Antielusión.

### PARAGUAY: QUIEN MÁS PRODUCE MENOS APORTA, EL PODER DE LOS SOJEROS, 2004-2017<sup>193</sup>

Paraguay es uno de los países de la Región donde menos se recauda y por lo tanto con un Estado con limitada capacidad para cumplir muchas de sus funciones. La recaudación es tan baja que impide a los gobiernos de todos los niveles desarrollar políticas públicas capaces de garantizar bienes públicos básicos a toda la población. Además, la estructura impositiva depende en un 75% de los impuestos al

consumo<sup>194</sup>, limitando su capacidad de reducir la desigualdad.

El sector económico más pujante del país, el sector agropecuario y agroindustrial, produjo, en promedio, un 25% del PIB en 2014. Paradójicamente, es también el sector que genera menor ingreso para el Estado en términos de impuestos, representando aproximadamente 1.6% de toda la recaudación de 2015<sup>195</sup>. Diversos proyectos de Ley han buscado aumentar la tributación de este sector reduciendo sus privilegios en los últimos años, sin embargo, han fracasado (Ver Recuadro N° 6).

El estudio elaborado por Fogel R., Costa S. Valdez S. 2018, gracias al concurso desarrollado por Oxfam y

CLACSO “Forjando privilegios: Discursos, estrategias y prácticas del empresariado del agro-negocio para la incidencia en la política tributaria paraguaya” analiza las acciones, estrategias, argumentos y alianzas promovidas por esos grupos de interés para la reproducción de sus privilegios económicos.

De 2004 a 2017 se han presentado cuatro proyectos de ley (Tabla 13) para conseguir gravar la exportación de grano. El Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IMAGRO), después convertido en el IRAGRO, fue introducido en la reforma del 2004, pero no han conseguido recaudar más de un 2.6% de toda la recaudación en 2017<sup>196</sup> pese a ser el sector más pujante de la economía.

**Tabla 13. PROYECTOS DE LEY PARA GRAVAR EXPORTACIÓN DE GRANOS PRESENTADOS ENTRE 2004-2017**

TÍTULO DE PROYECTO DE LEY	PROPONENTES	PARTIDOS POLÍTICOS	AÑO
“Que crea el impuesto a la exportación de soja”	Juan Carlos Galaverna	Colorado	2004
“Que grava la exportación de materia prima oleaginosa”	Sixto Pereira	Tekojoja	2009
“Que crea el impuesto a la exportación de determinados productos agrícolas”	Ramón Gómez Verlangieri	Liberal	2011
“Que crea el impuesto a la exportación de soja, maíz y girasol en estado natural”	Mario Cano Yegros	UNACE	2012
“Que establece nuevas disposiciones impositivas para la exportación de granos en estado natural”	Hugo Richter, Esperanza Martínez, Carlos Filizzola, Fernando Lugo Sixto Pereira	Varios partidos del Frente Guasu	2014

Fuente: Fogel R., Costa S. Valdez S. 2018



Esta recaudación tan baja se debe a que gravan la renta declarada por las empresas, la cual no se corresponde con el volumen de exportaciones que representa la soja anualmente y “hace suponer que las grandes empresas, tienen una contabilidad oficial con números maquillados”<sup>197</sup>. El interés de cambiar el impuesto de la renta al agronegocio sojero por un impuesto a sus exportaciones tiene la intención de evitar este maquillaje ya que se espera que si se gravara el volumen de exportación y no la renta

declarada su pago sería más acorde a su actividad económica real.

El estudio plantea los diferentes mecanismos utilizados por las élites agropecuarias para conseguir mantener sus privilegios (**Tabla 14**): decretazos, dilatación del estudio de los proyectos de ley, puerta giratoria, lobby, financiamiento partidario o utilización de medios comunicativos para impulsar sus argumentos en el debate público.

**Tabla 14. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE LA TRIBUTACIÓN DE LA SOJA EN PARAGUAY, 2004-2017**<sup>198</sup>

	<p><b>DECRETAZOS O VETOS DESDE EL PODER EJECUTIVO.</b></p>	<p>2004: “por medio de un decreto se estableció un impuesto del 10% al sector sojero. La respuesta del sector agroempresarial no tardó en llegar y amenazó con un “tractorazo”<sup>199</sup> que hubiera creado dificultades serias al gobierno. Como solución rápida a esta crisis, el Presidente terminó por cambiar el porcentaje del 10% a 2 dólares por tonelada en un decreto posterior. La ley fiscal aprobada en 2004 grava la renta del sector agropecuario pero el impuesto por tonelada quedó fuera. El ejercicio fiscal de 2003 fue la única ocasión en que dicha disposición pudo generar resultados positivos, obteniéndose una recaudación de 12 millones de guaraníes<sup>200</sup>.”</p> <p>2013: “por medio del Decreto N. 487 del 16 de octubre de 2013, el Ejecutivo de Horacio Cartes rechazó el proyecto de Ley N° 5082/13 “Que crea el impuesto a la exportación de la soja, trigo, maíz y girasol en estado natural”. Con 24 votos a favor dentro de la sesión ordinaria del Senado, el veto del Poder Ejecutivo a dicho proyecto de Ley fue aceptado.”</p>
	<p><b>CABILDEO O LOBBY</b></p>	<p>2004: “El mecanismo básico de los empresarios del sector en este periodo ha sido el lobby con senadores específicos para dilatar el tratamiento del tema, siendo el argumento más frecuente la necesidad de más estudios por parte de las comisiones especiales.”</p>
	<p><b>DILATACIÓN DEL ESTUDIO DE LOS PROYECTOS DE LEY</b></p>	<p>“Desde 2003 hasta 2012 se presentaron en el Congreso 4 proyectos de Ley<sup>201,202,203</sup> con el objetivo de gravar la exportación de granos pero el primer debate oficial en el Senado sobre estos proyectos de Ley sucedía 8 años después de que se presentara el primero, en diciembre de 2012. ”</p>



### PUERTA GIRATORIA

En 2004, los gremios del agronegocio contaron con aliados en el seno del gobierno que contribuyeron a empujar sus intereses en el ámbito tributario: como eliminar la aplicación del IVA a los productos agropecuarios o bajar el impuesto sobre la renta a las empresas de 30% a 10%. “Además de los gremios del agronegocio, cabe destacar algunos aliados en el seno del gobierno que contribuyeron al avance de dichos logros, como el empresario, tributarista y asesor empresarial Carlos Mersán, quien se incorporó al equipo de trabajo de la Ley de Adecuación Fiscal. También el entonces Ministro de Agricultura Antonio Ibáñez, un empresario sojero, tuvo una participación activa en el arreglo fiscal”<sup>204</sup>. De hecho, vale mencionar también que connotados senadores de los distintos partidos políticos provenían del sector empresarial, incluyendo a rentistas,<sup>205</sup> es decir propietarios de tierras.



### FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

“El control corporativo del Poder Legislativo tiene que ver con los vicios del sistema electoral que condicionan fuertemente los resultados de las elecciones a los recursos aportados por sectores económicos dominantes, incluyendo los dedicados a actividades ilegales. La falta de control de la financiación de las campañas ha sido denunciada sistemáticamente pero no se ha podido establecer una normativa que revierta la situación.

Horacio Cartes, ex presidente de la República, hizo alarde de sus aportes a las campañas electorales. Así en el caso de las últimas elecciones del presidente del Partido Colorado (que costó 18 millones de dólares) señaló: “en primer lugar hay que dejar saber que esta es la primera vez que no se hace una campaña (electoral) con el dinero del Estado, se hizo con el dinero del Presidente de la República”<sup>206</sup>. Asimismo, el candidato presidencial oficialista, Santiago Peña también dio a conocer que Cartes apoya financieramente su campaña<sup>207</sup>. Igualmente, los medios de comunicación destacan los aportes que incluyen los del “empresariado de frontera” para las elecciones presidenciales del 2013, y mencionan un costo mayor a 8 millones de dólares que se habría gastado en la campaña.”



### CAMPAÑA MEDIÁTICA

“En junio del 2012, la coyuntura que marcó el golpe parlamentario a Lugo es una evidencia fiel de la correlación de fuerzas entre quienes se oponían a un nuevo arreglo fiscal y los que lo apoyaban. En la campaña mediática que acompañó el proceso de destitución de Lugo, se destacó el diario ABC Color, cuyo propietario es el empresario Aldo Zuccolillo, recién fallecido, que hacía parte del Grupo Zuccolillo y además era socio principal de la empresa Cargill Paraguay, el principal exportador de soja del país.”<sup>208</sup>



### TRACTORAZOS Y PAROS

El sector del agro ha utilizado en diferentes ocasiones los “tractorazos” para mostrar su rechazo a medidas impositivas. Con los tractores, bloquean vías y entorpecen el tránsito generando gran visibilidad y presión.

Fuente: elaboración propia en base a Fogel R., Costa S. Valdez S. 2018, se extraen citas literales.

Un 29% la población del país se encuentra en situación de pobreza. Paraguay es también un país con uno de los niveles más altos de desigualdad de ingreso en la región, solo superado por Brasil en 2014<sup>209</sup>. La incapacidad de gravar las rentas reales de las empresas del agronegocio hacen que el sistema tributario paraguayo sea uno de los cuatro que menos recaudan de sus empresas como porcentaje del PIB en la región. Esto es tan solo un 2.6% del PIB, mientras la media regional es 3.4% del PIB<sup>210</sup>. Si el agronegocio es uno de los sectores más fuertes del país se debería considerar aumentar sus aportes para así:

- Facilitar al gobierno mayores recursos para poder financiar más y mejores servicios públicos y enfrentar la pobreza y la desigualdad.
- Reducir el peso de los impuestos indirectos que en 2016 significaban el 75% de su recaudación y por tanto limitan la capacidad redistributiva del sistema fiscal.

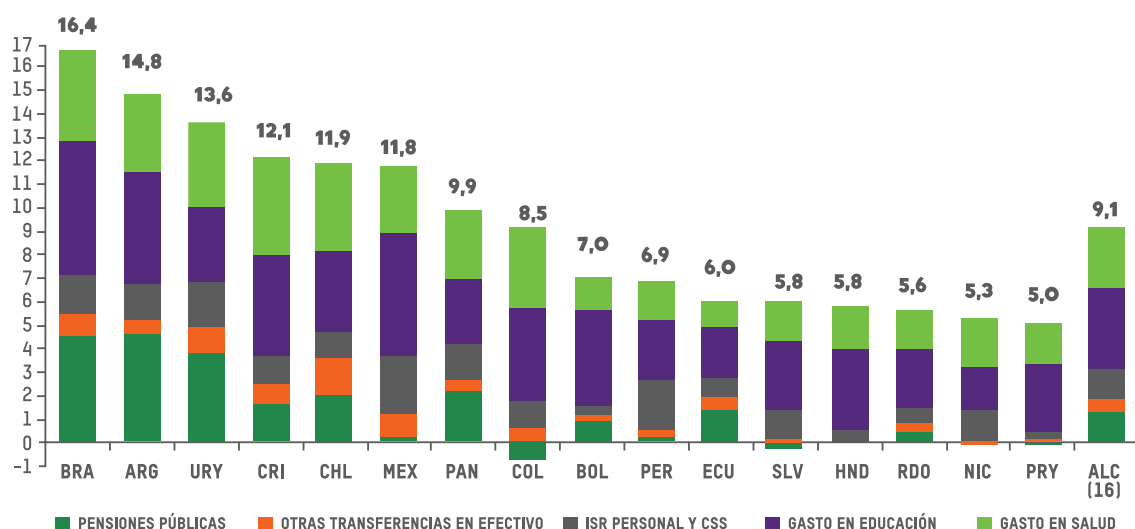
## V.7 GASTO PÚBLICO

Cuando hablamos de gasto público, hablamos de políticas públicas y de Derechos Humanos. Pese a las brechas en la garantía de derechos que vive aún la región, el aumento del gasto social y las políticas públicas que se han financiado con él han sido determinantes en el avance en materia de derechos socioeconómicos, la reducción de la pobreza monetaria y la desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe.

En 1990, el gasto social era de 9% del PIB, en 2016 éste había aumentado un 60% (14.7% del PIB)<sup>211</sup>. No solo ha crecido el volumen sino también la prioridad que los gobiernos le han dado dentro del presupuesto, pasando de ser 43% en 1990 a 52% en 2016<sup>212</sup>. Los aumentos más significativos se han dado en educación, de 2.5% a 4.7% del PIB y, de forma más moderada, en salud y protección social.

Los estudios de CEPAL así como los de CEQ confirman que, de todos los instrumentos con que cuenta la política fiscal, los más determinantes para reducir la desigualdad han sido los gastos en salud y educación (Gráfico 16).

Gráfico 16. REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD SEGÚN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA FISCAL (EN PUNTOS DE GINI - ALREDEDOR DE 2011)



Fuente: CEPAL

Como hemos visto anteriormente, el conjunto de la política fiscal es relevante para efectos de impacto en pobreza y desigualdad y, ante la regresividad de los sistemas impositivos, es el gasto público el que en muchos Estados compensa el aumento de pobreza monetaria que generan los impuestos al consumo.

Los sistemas públicos de salud, educación y protección social son esenciales para asegurar iguales oportunidades a toda la población, pero más aún a las mujeres que son las que suelen cargar con el trabajo de cuidado cuando los sistemas públicos no funcionan. Las mujeres de América Latina y el Caribe dedican el doble de horas al día en trabajos de cuidado no remunerados que los hombres<sup>213</sup>. En países como México o Costa Rica, las mujeres aportan más de 50 horas a la semana en trabajo de cuidado no remunerado además de desarrollar, en muchos casos, trabajos remunerados. Es decir, casi no les queda más tiempo libre que unas escasas horas de sueño. La inversión social en políticas que ayuden a redistribuir la carga del cuidado es esencial para asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y el gasto social es esencial para ello.

En suma, una buena gestión es determinante. El presupuesto del Estado es, al fin y al cabo, el que acaba concretando los derechos socioeconómicos y culturales de las grandes mayorías. Por lo tanto, debería ser extremadamente cuidado para que sea no solo suficiente sino eficiente a la hora de conseguir resultados sociales. Lamentablemente, el gasto público también puede ser objeto de captura por las élites. Cuando élites económicas o políticas utilizan los recursos públicos en su propio beneficio, están capturando políticas públicas y, en definitiva, al Estado y la democracia que operan privilegiando a unos pocos con los fondos necesarios para garantizar el bien común.

No todo aumento del gasto social trae mejoras en los derechos o reducción de la desigualdad. El diseño de la política pública y su gestión determinarán su efecto final en la gente. Por esta razón, el análisis de los efectos del gasto y el proceso de apropiación

o captura por parte de las élites es complejo y este informe no pretende abordarlo en su totalidad. Entendemos que se deben realizar estudios mucho más específicos sobre captura por la parte del gasto público. En este informe se han priorizado dos áreas de políticas que prueban cómo el gasto público también puede ser capturado por élites políticas y económicas: las privatizaciones de los sistemas de seguridad social y su financiación y las asociaciones público privadas en obras de infraestructura.

## V. 7.1 LOS SISTEMAS DE PENSIONES: PRIVATIZANDO LOS BENEFICIOS Y SOCIALIZANDO LOS COSTOS

En pleno fervor de reformas neoliberales, la década de los 90 se caracterizó en América Latina y el Caribe por una oleada de privatizaciones de empresas estatales y en la gestión de los servicios públicos, incluidos provisión de agua, educación, salud y los fondos de pensiones. Durante los 2000, pese a que se frenó esta ola y en algunos países incluso se reestatizaron algunas empresas, el avance de los esquemas semiprivatizados en el aseguramiento de salud y pensiones siguió avanzando.

“Esta tendencia hacia la privatización de los servicios públicos pone en riesgo el contrato social. La universalidad del sistema de bienestar se trunca y el sistema público queda relegado a los más pobres, a quienes no les queda otra opción que asumir una menor cobertura y unas prestaciones de peor calidad. El resultado final es la polarización de la sociedad entre quienes pueden y quienes no pueden pagar. Un escenario de servicios públicos como la Educación y la Salud —para pobres— y servicios privados —para las clases medias y los más ricos—, con la reproducción de la pobreza y la desigual distribución del ingreso”.<sup>214</sup>

Los sistemas de pensiones son un claro ejemplo de esta dualidad y la forma en que se han diseñado muestra también un importante rol de las élites

financieras en su definición y gestión que ha acabado en muchos países generando grandes beneficios para la empresa privada, una cobertura muy parcial y deficiente y una deuda previsional que hace que los impuestos pagados por sectores muy pobres acaben pagando la pensión de los pocos que entran en el sistema contributivo. Además, las mujeres tienen baja o mala cobertura de los sistemas de seguridad social por su precaria inserción laboral debida, entre otros factores, a su trabajo no remunerado o mal remunerado. “Tienen proporcionalmente mayor aseguramiento como dependientes y no como titulares, y mayor presencia en los regímenes no contributivos que implican menores prestaciones o prestaciones de menor calidad. Además, las mujeres tienen menores garantías de obtener pensiones decentes a la hora de su jubilación. Esto ocurre porque reciben un salario inferior y por las dificultades que tienen a la hora de completar el periodo de cotización necesario para merecer una pensión contributiva. Esto es debido tanto a los empleos discontinuos — flexibles— a que tienen acceso, como a la ruptura de la carrera laboral por maternidad. Sólo algunos países reconocen actualmente el periodo de maternidad como periodo de cotización para una pensión.”<sup>215</sup>

### LA PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES Y SUS IMPLICACIONES EN LA DEUDA PÚBLICA EN EL SALVADOR 1996-2017<sup>216</sup>

La reforma sustitutiva del sistema de pensiones en El Salvador, iniciada en 1996, fue impulsada por los grandes grupos financieros que han obtenido enormes beneficios. Sin embargo, este proceso de privatización ha implicado un aumento acelerado de la deuda pública y por tanto, el uso de importantes recursos fiscales generados por toda la población para el financiamiento de los costos de un proceso que solo cubre a un 24.8% de la población económicamente activa<sup>217</sup>.

El estudio realizado por Alvarez y Barrera para el concurso de investigación sobre “Políticas fiscales,

élites y desigualdad” en el año 2017 por Oxfam y CLACSO analiza el rol jugado por los grupos financieros y los mecanismos a través de los cuales influyeron en las reformas más importantes del sistema de pensiones y las decisiones sobre su financiación: la de 1996, cuando inició el negocio privado de la administración de pensiones y la de 2017, cuando peligraba esta administración privada.

En la **Tabla 15** se enumeran los diferentes mecanismos utilizados por los grupos financieros para capturar las decisiones vinculadas al sistema de pensiones.

El proceso de privatización de las pensiones ha traído importantes beneficios para las AFPs. Por ejemplo, de los 8,114.35 millones de dólares que se recaudaron en el período 1998-2016, 1,646.31 millones de dólares fueron para pagar comisiones de las AFPs, lo cual representa el 20.3% de las cotizaciones totales<sup>220</sup>.

El sistema de pensiones tan solo cubre a los trabajadores formales. En El Salvador en 2014 solo el 58% de las personas en edad de trabajar, tenía un empleo y de éstas sólo el 34.5 % estaba afiliada a un sistema previsional<sup>221</sup>. Pese a esto, el costo del sistema se ha pagado con deuda pública que se financia con los impuestos de toda la población. Entre el 2002 y el 2016, el Estado pagó 1,672.2 millones de dólares en concepto de intereses ligados a la deuda previsional. A esto se suman los 339.9 millones de dólares en concepto de amortización. Para el 2016, el gasto presupuestario en pensiones representó el 4.4% del presupuesto público, el que se aporta entre todos los salvadoreños lo cual hace que se esté dando un traspaso de recursos de la población más pobre a las AFP y a los trabajadores formales<sup>222</sup>.

El peso de la deuda en el presupuesto público y la falta de una reforma tributaria implica que se esté dando un ajuste exclusivamente por el lado del gasto. “Así, El Salvador se encuentra en una *trampa de austeridad* que rezaga el gasto de capital y el gasto en desarrollo social en rubros tan sensibles como Salud o Educación”<sup>223</sup>

Tabla 15. MECANISMOS Y FACTORES UTILIZADOS DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES SOBRE LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE PENSIONES Y SUS IMPLICACIONES EN LA DEUDA PÚBLICA EN EL SALVADOR 1996-2017<sup>218</sup>



CAMPAÑA  
MEDIÁTICA Y  
CONCENTRACIÓN  
DE LOS MEDIOS  
DE COMUNICACIÓN

Los dos principales medios de comunicación escrita en El Salvador son La Prensa Gráfica (LPG) y El Diario de Hoy (EDH). Entre los dos concentran el 72.6% del total de periódicos que circulan. Ambos periódicos le dieron un fuerte impulso a las propuestas y posturas de los grupos financieros en relación a temas previsionales y fiscales. El estudio hace un recuento de los editoriales de ambos periódicos en los que plantean el problema fiscal como resultado de despilfarro (sin vínculo con las pensiones) y en su retórica sobre el despojo de las autoridades a los trabajadores para referirse a la propuesta de reforma previsional del gobierno en 2017.

Con respecto a la discusión de la reforma aprobada en 2017, ambos medios fueron duramente criticados por presentar portadas falsas el 3 de febrero del 2016 sin explicitar que eran campos pagados. El título de las portadas decía “Se prevé en El Salvador el Robo del Siglo” sin explicitar a que se refería, sin embargo, previamente se había manejado mediáticamente la propuesta de reforma previsional del Gobierno de El Salvador (GOES) como un robo a los trabajadores.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) han tenido un papel muy activo en su acceso a la Asamblea Legislativa.

- En 1998, ante la posibilidad de un retraso en la entrada en vigencia de la reforma aprobada en 1996, alegaron que enviarían a una comisión a dialogar con los diputados de la Asamblea Legislativa.
- Su participación fue notoria también en el proceso de deliberación sobre las reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) en 2006 ya que urgieron al órgano ejecutivo y al legislativo a aprobar reformas a la LSAP, de tal manera que se ampliaran los nichos de inversión de los fondos de cotizantes.
- Además, en el proceso de reforma de 2017, Asafondos tuvo un papel protagónico, especialmente mediante su participación en la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP) y a través de su acceso directo al ejecutivo: “Las AFP expresaron al Presidente y sus funcionarios su deseo de conocer el Diagnóstico del Gobierno sobre pensiones, de hacer una discusión de los estudios que está por entregar el BID y de participar en la búsqueda de mejoras al sistema de pensiones para lograr una buena pensión para sus afiliados.”

Son decisiones que no se discuten de manera transparente, participativa y rigurosa, bajo el argumento de que el tiempo para ello se agota. Esto lo señalan Durán y Mesa-Lago, en relación a la reforma de 1996 y, para el caso de la reforma de 2017, María Elena Rivera -estudiosa del sistema previsional salvadoreño- sostiene que hubo cierta apertura a la recepción de propuestas al inicio del debate en 2016, pero a medida que la decisión se hacía más urgente, el proceso de discusión se volvió más cerrado, hasta finalmente debatirse en una comisión ad hoc. Además, la oscuridad mediática en la que ocurren algunos encuentros (reuniones a puerta cerrada) ha sido señalada por al menos un periódico (La Prensa Gráfica, 1996) para la reforma aprobada en 1996 y para la de 2017 también (véase Diario El Mundo 2017).



LOBBY



PUERTA  
GIRATORIA

Se demostró un traslado de importantes funcionarios públicos de las administraciones del partido Arena hacia las juntas directivas de las AFP y viceversa. Varios de ellos se encontraron (o se encuentran) ligados a Fusades y a medios de comunicación. A continuación, se desatacan algunos de los **múltiples casos** levantados por el estudio:

**Ruta 1:** Fusades → Gobierno → AFP: en esta ruta se identifica a Edwin Henry Sagrera Bogle, quien fue miembro fundador de Fusades, ministro de Hacienda en la administración Cristiani y desde 1998 hasta el 2012 se desempeñó como director presidente de la Junta Directiva de la AFP Confía.

**Ruta 2:** Gobierno AFP: este fue el trayecto seguido por Arturo Claudio Enea Tona, quien fue secretario privado de la presidencia en la administración Cristiani. Entre 1998 y 2012 formó parte de la Junta Directiva de AFP Confía, primero como director suplente y luego como director secretario. De igual manera, José Carlos Bonilla Larreynaga fue segundo vicepresidente del BCR durante la administración Cristiani y desde el 2011 ha formado parte de la Junta Directiva de la AFP Crecer.

**Ruta 3:** Gobierno-AFP-Gobierno-Fusades: Roberto Murray Meza fue director propietario del BCR durante la administración Cristiani. Entre 1998 y 2003 fue primer director propietario de AFP Confía, fue primer designado a la presidencia durante el período Flores y actualmente es asesor de Fusades.

**Ruta 4:** AFP-medios de comunicación: el caso de Roberto Julián Altamirano Basil quien se desempeñó como primer director suplente de AFP Confía y actualmente es secretario de la junta general ordinaria de accionistas y director secretario de la junta directiva de El Diario de Hoy.

**Ruta 5:** AFP – partido: Mauricio Interiano Orellana, es miembro de la junta directiva desde AFP Crecer desde 2009 y actualmente es el presidente del Consejo Nacional Ejecutivo del partido Arena.



## CONTROL DEL CONOCIMIENTO

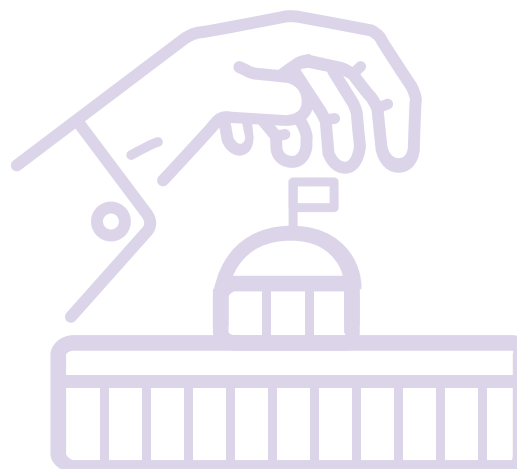
Fusades juega un rol determinante en El Salvador como un tanque de pensamiento con alto nivel de influencia en el diseño de políticas públicas.

En la reforma de 1996 el rol de Fusades, como tal, no fue protagónico ya que la propuesta de reforma sustitutiva fue liderada por el gobierno cuyos ministros y viceministros de Economía y Hacienda de la administración de Calderón Sol procedían de Fusades.

En la re-reforma de pensiones del 2017 Fusades se encargó de legitimar a nivel académico la propuesta de la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP) y desacreditar la postura del Gobierno. El problema reside en que se trata de una institución que *canaliza ciertos intereses económicos* y al mismo tiempo que los legitima, propone medidas que se presentan como de interés general. Esto último lo logra justamente porque no explicita la convergencia de sus planteamientos con intereses particulares, sino que los presenta como estrictamente técnicos (neutrales e imparciales).

La exclusión de expertos de talla internacional cuya opinión difiere de la opinión oficial. Mesa-Lago, experto en el tema previsional<sup>219</sup>, afirma la poca atención que se prestó a las recomendaciones del mismo Mesa-Lago en 1996. De hecho, en una entrevista realizada con motivo de la investigación, el Dr. Mesa-Lago afirma que estuvo a punto de ser declarado persona non-grata en los años noventa, lo cual ha confirmado el Dr. Héctor Dada Hirezi,. Esta deliberada exclusión se repitió en el proceso de 2017: el Dr. Mesa-Lago ofreció sus valoraciones técnicas desinteresadamente a las personas de la Asamblea Legislativa involucradas en la discusión (Comisión de Hacienda) y, pese a que su ofrecimiento fue del conocimiento de los funcionarios, no obtuvo respuesta al respecto.

Además, una característica muy llamativa de las decisiones sobre los cambios en el Sistema de Pensiones ha sido la *ausencia de estudios actuariales y estudios de impacto fiscal previos*. Esta característica de las decisiones relativas al sistema de pensiones ha sido señalada en reiteradas ocasiones por Carmelo Mesa-Lago.







## MADRUGONES, URGENCIAS Y DECRETOS

Son decisiones tomadas en horarios extremos, conocidas popularmente como *Madrugones*: así se aprobó la reforma de 1996 (el 20 de diciembre a las 2 am); el decreto 1217 (11 de abril de 2003 a las 2:40 am), el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) (08 de septiembre de 2006 a las 12:52 am), la aprobación del Decreto 100 que otorgaba pensiones vitalicias a un grupo de personas (13 de septiembre de 2006 a las 11:30 pm) y la reforma de 2017 (28 de septiembre de 2017 a las 1:40 am). Esto tiene implicaciones importantes respecto al seguimiento pormenorizado que pueda hacer la población respecto a estas decisiones. También debe señalarse la influencia que tiene el cansancio físico, el ausentismo y las solicitudes de dispensa de lectura para acelerar las decisiones que se toman en esas condiciones.

Se aprueban en momentos críticos de ciclo fiscal (aprobación del presupuesto): tres de las decisiones, el caso de la aprobación del FOP, el Decreto 100 y la reforma de 2017, se han tomado en las vísperas de la discusión y aprobación del presupuesto general del Estado para el siguiente año. Este momento particular en el que se discuten y aprueban estas medidas tiene de *urgente e impostergable* la toma de decisiones, ya que condicionan el Presupuesto del Estado del siguiente año y los requerimientos de financiamiento. Así se justifica la ausencia de debate respecto a la conveniencia de las medidas.



## INCAPACIDAD DE LA CIUDADANÍA Y SUS ORGANIZACIONES REPRESENTANTES DE PARTICIPAR EN EL DEBATE EN IGUALDAD DE CONDICIONES

La participación limitada o inexistente de la clase trabajadora organizada en los espacios y momentos en los que se deciden modificaciones relativas al sistema de pensiones. Por ejemplo, en la aprobación de la reforma sustitutiva, la Procuradora de Derechos Humanos de ese entonces, Marina de Avilés, afirmó: "Hace falta el involucramiento de los sectores que saldrán afectados o beneficiados. Este consenso hace falta en muchas de las leyes que se están dictando, si es para los trabajadores, debe involucrarse a los trabajadores, o a los pensionados, en este caso."

Otro ejemplo se encuentra en la aprobación del decreto 100 cuando Jaime Rivera, de la Federación Sindical de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador (Festraspes) declaró que "los espacios que se dan son limitados y en especial cuando atañen a los trabajadores" (CoLatino, 2006).

*La educación previsional deficiente* y desconocimiento de la clase trabajadora organizada en ambas reformas y en otros procesos de decisión quedó registrada en los medios de comunicación antes y después de la reforma de 1996. También lo reporta Aguilera et al (1998: 110) ya que afirma que "De manera general, se puede decir que el sector laboral, desconoce en gran medida las reformas que se están realizando al actual sistema de pensiones y el contenido de la Ley SAP". En la actualidad, de acuerdo a la Encuesta Longitudinal de Protección Social del 2013 tres de cada cuatro encuestados desconoce el porcentaje de su salario que aporta al sistema previsional. Menos de la mitad de los trabajadores/as conocen la edad de retiro, más de la mitad de cotizantes al SAP desconocen cómo se calcula la pensión. Respecto a la comisión que cobran las AFP, únicamente el 6% de los encuestados conocían este porcentaje.

Fuente: Elaboración propia en base a Alvarez A. y Barrera S. 2018, se toman varias citas textuales.

## V.7.2 CAPTURA EN ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP)

La corrupción y el clientelismo son también dos formas de apropiación de los recursos públicos que tienen las élites. Los escándalos de corrupción han golpeado la región en los últimos años y esto ha incrementado la desconfianza en el manejo de los fondos públicos por parte de la ciudadanía. Esta desconfianza hace cuestionar el rol del Estado, fragmenta el contrato social y, por tanto, el apoyo al sistema democrático.

Hace menos de 10 años, la corrupción no aparecía en la lista de problemas nacionales, pero ahora se ha apoderado de la agenda y llega a ser identificada en cuarto lugar como el problema más importante de los países<sup>224</sup>.

Las élites, tanto políticas como económicas, participan de esta captura por vía de la corrupción. Ejemplo de esto es la asignación de contratos de forma no transparente y sin el debido proceso y la entrega o venta de terrenos o empresas del Estado subvaluados a empresas. También, la sobrevaluación de obras que en casos como el de la constructora Odebrecht ha desnudado el volumen de derechos vulnerados que podrían haberse satisfecho con los recursos robados a la población por medio de estos contratos.

Pese a que muchos utilizan el argumento de la corrupción para plantear la necesidad de reducir los Estados, pocos hablan de cómo la corrupción también es impulsada por el sector empresarial. Escándalos como el de Odebrecht son un claro ejemplo de ello. América Latina y el Caribe no necesita Estados más pequeños. Al contrario, los necesita fuertes y más eficientes en la provisión de servicios y en la regulación del sector privado.

A continuación, se analizan dos casos que muestran el rol de las élites en la captura de los recursos públicos. Uno relacionado con las asociaciones público privadas para el desarrollo de obras de construcción y otro, con la privatización del sistema de pensiones y el impacto en la deuda pública.

## LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS, ¿UNA SOLUCIÓN O UN PROBLEMA?

Las Asociaciones Público Privadas (APPs) se han impulsado en América Latina y el Caribe desde organismos internacionales y donantes bilaterales y multilaterales como USAID, PNUD, BM, OCDE, FMI o BID<sup>225</sup>. Los principales argumentos para el impulso de estos mecanismos han sido que “las empresas puedan asumir tareas que para los gobiernos serían demasiado complejas, intensas en capital, o riesgosas para llevar a cabo solos. De esta forma, se permite al Estado limitar sus gastos y riesgos, mientras que la empresa puede contribuir con su *expertise* y capital en la operación de un proyecto que promete ingresos suficientemente altos como para absorber los riesgos asumidos.[...] Son mecanismos que facilitan en la práctica la privatización de funciones y recursos del Estado, lo que no solo generaría más eficiencia sino que también limitaría la corrupción supuestamente inherente a la gestión pública bajo el lema de Becker 1995: “*si queremos reducir la corrupción, debemos reducir al gobierno*”. Según esta idea, si se reducen las regulaciones que ponen “trabas” al emprendimiento se eliminaría el *rent seeking* o la búsqueda de favores hacia las empresas”<sup>226</sup>

Estos procesos entran en importantes contradicciones. Para que estos modelos de asociación público privada funcionen de cara al bien común se necesitan Estados que puedan regular de forma efectiva al sector privado. La incoherencia se deriva de que precisamente el argumento para impulsar la participación privada en la producción de bienes públicos es que el sector público es corrupto. Es decir, se espera que gobiernos que no han sido capaces de limitar la corrupción pública consigan limitar ahora la corrupción privada y la pública a la vez.

Tres estudios resultantes del concurso de investigación sobre “Políticas fiscales, élites y desigualdad”, desarrollado por CLACSO y Oxfam, se centran en analizar este fenómeno en Perú, Colombia y México<sup>227</sup>. Hay varios factores que identifican como

facilitadores de la captura de las élites en la gestión de APPs y contratación de obra pública, entre ellos: las debilidades en marcos regulatorios y la baja capacidad regulatoria de los Estados, la aprobación de marcos normativos y adendas de forma expeditiva y sin pasar las fiscalizaciones debidas y otro, la falta de participación pública en los procesos de aprobación de estos megacontratos.

Ejemplo de estos factores vemos en diferentes países de la región. A modo de ilustración:

- **Debilidades en marcos regulatorios:**

En Perú tras un detallado análisis de las normativas y procedimientos para la selección de contratistas y regulación de las obras públicas, el estudio de Merino plantea: “el marco regulatorio parece tanto reflejar la captura como facilitarla pues sus fundamentos y reglas tienden a beneficiar a (y sustentarse en) los intereses privados por sobre los públicos. Los mecanismos de incentivos y autorregulación reconocen reglas de transparencia, pero enfatizan la fe en el *expertise* tecnocrático. En tanto, los controles posteriores, la discrecionalidad y la flexibilidad de reglas por sobre soluciones inspiradas en modelos de comando y control, que enfatizan la deliberación democrática, los controles previos y la rigidez de reglas imperativas. Entre el dilema de acelerar las inversiones, tolerando la posibilidad de irregularidades y corrupción frente a ralentizar un poco estas inversiones estableciendo mayores controles, el Estado ha asumido la primera opción, dando suficientes elementos como para considerar que la política y marco regulatorio en este ámbito se encuentra capturado.”<sup>228</sup>

En México, el estudio realizado por Chávez, Cuamatzin, y Morales, hace también un análisis pormenorizado de los procesos y órganos de decisión de las asignaciones y supervisión de obra pública y acaba planteando: “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es una dependencia que también capturó la política en las fases de supervisión y sanción, pues ella

controla el comité del fideicomiso y la información financiera. [...] A lo largo del proceso administrativo, la SHCP se consolida como una entidad relevante, ella aprueba los recursos financieros, forma parte del comité intersecretarial, es la unidad de enlace con la Cámara de Diputados que avalará el proyecto, evalúa las propuestas financieras de las empresas, suministra los recursos al fideicomiso, finalmente, la SHCP coordina al comité técnico del fideicomiso.”<sup>229</sup>

- **La aprobación de marcos normativos y adendas a contratos de forma expeditiva y sin pasar los mecanismos debidos:**

La reforma institucional llevada a cabo en el 2015 en el Perú para regular las APPs fue apoyada al más alto nivel político (Presidencia de la República, Ministerio de Economía y Finanzas y Presidencia del Consejo de Ministros), y sobre la base de un consenso tecnocrático sobre las bondades del “destrabe”, excluyendo la deliberación pública al ser implementada mediante decretos. No obstante, la sociedad civil, algunos académicos y la Contraloría General de la República tenían otras preocupaciones. Luego de evaluar el marco legal de las APPs hasta el año 2015, se discutió cómo las adendas o modificaciones contractuales facilitaban la corrupción o distorsionaban el reparto equitativo de riesgos en las APPs. El 62% de contratos de APP ha sido renegociado y por tanto se han hecho adendas a los contratos. En dicho contexto, es común que las empresas manipulen las bases del contrato o hagan ofertas agresivas con propuestas que son deliberadamente inviables para ganar las concesiones. La lógica es renegociar el contrato al poco tiempo de haber sido firmado el acuerdo.<sup>230</sup>

- **Falta de participación ciudadana en los procesos de aprobación de estos megacontratos:** En México la Ley de Asociaciones Público-Privadas, aprobada en 2012, “ha permitido que los ciudadanos sean simples objetos de la política, como beneficiarios o simples consumidores. Los ciudadanos son sujetos

pasivos pues no existen espacios, a lo largo del proceso de la política de APP, que exijan o requieran la participación ciudadana. El diseño, operación y evaluación de los proyectos son realizados por un pequeño conjunto de funcionarios expertos, quienes tomarán decisiones que impactarán la vida pública de los ciudadanos en los siguientes años.”<sup>231</sup>



### ODEBRECHT, UN CASO MODELO DE CAPTURA DE LAS OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, 2001-2016

Los últimos escándalos de corrupción en la región nos muestran cómo la aplicación de este modelo en muchos casos no ha conseguido los objetivos que buscaba y mucho menos ha conseguido limitar la

corrupción. De hecho, tres estudios resultantes del concurso de investigación sobre “Políticas fiscales, élites y desigualdad” desarrollado por CLACSO y Oxfam se centran en analizar este fenómeno en Perú, Colombia y México<sup>232</sup>. Los tres analizan, entre otros, el escándalo del gigante de la construcción Odebrecht que ha conmocionado América Latina y el Caribe y parece que no dejará títtere con cabeza.

En la **Tabla 16** se analizan los diferentes mecanismos y factores que utilizaron las élites políticas y económicas para aprovecharse de las obras públicas por 15 años.

**Tabla 16. TABLA 16. MECANISMOS Y FACTORES DE INFLUENCIA DE LAS ÉLITES EN EL CASO DE ODEBRECHT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE , 2001-2016**

 <p><b>SOBORNOS Y TRÁFICO DE INFLUENCIAS</b></p>	<p>El Departamento de Justicia de Estados Unidos reveló que 12 países recibieron 788 millones de dólares en sobornos por parte de Odebrecht a cambio de contratos en 12 países de 2001 a 2016. En América Latina y el Caribe se distribuyeron 780 millones en sobornos en 10 países. Los 3 países donde más monto de sobornos se pagó fueron Brasil, Venezuela y República Dominicana (<b>Gráfico 17</b>)<sup>233</sup>.</p>
 <p><b>FINANCIAMIENTO ILÍCITO DE PARTIDOS</b></p>	<p>Los ejecutivos de Odebrecht declaran haber dado “cientos de millones de dólares en pagos y otras cosas de valor en beneficio de funcionarios extranjeros, partidos políticos extranjeros, funcionarios de partidos políticos extranjeros y candidatos políticos extranjeros”<sup>234</sup>, para asegurar una ventaja indebida y ejercer influencia con el fin de obtener y mantener negocios en varios países.</p> <p>El ex directivo de la compañía Hilberto Mascarenhas<sup>235</sup> ha declarado que la empresa pagó 3,390 millones de dólares para financiar campañas desde 2006 hasta 2014. Los países de la región involucrados en este financiamiento son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana, México y Venezuela.</p> <p>Es decir, los sobornos no solo eran para beneficio individual sino también partidario. O sea, se utilizaban para ayudar a llegar al poder a grupos políticos de toda afiliación o color que evidentemente quedaban en deuda con Odebrecht.</p>



## LOBBY

Odebrecht operaba con un representante de la compañía en cada país. En general, seleccionaba personas con vínculos cercanos al poder político que se encargaban de negociar las obras y repartir los sobornos. Ejemplos:

- “Línea 1 del Metro en Lima: durante el segundo gobierno de Alan García, el ex Presidente se solía reunir con representantes de las empresas que tenían a su cargo estas obras. Uno de ellos fue Jorge Barata, representante de Odebrecht en el Perú, quien acudió a Palacio hasta en 16 oportunidades entre 2006 y 2011, diez de las cuales fueron registradas durante el proceso de licitación que comenzó en setiembre de 2007 y en el cual Odebrecht ya había manifestado su intención de participar.”<sup>236</sup>
- “Gaseoducto Sur peruano: de acuerdo al registro de ingresos de personas al Despacho Presidencial, se confirmó la visita de altos directivos de Odebrecht el 9 de agosto de 2012. Al día siguiente, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso el proyecto de ley N.º 1396/2012-PE que “afianza la seguridad energética y promueve el desarrollo del polo petroquímico en el sur del país”. Este proyecto se materializaría en la Ley N.º 29970, que promueve el desarrollo del Sistema de Transporte de Hidrocarburos, flexibiliza estándares ambientales y aprueba el pago de montos bajo concepto de “Afianzamiento de la Seguridad Energética” a cargo de todos los ciudadanos en sus recibos de luz para financiar a los concesionarios beneficiarios.”<sup>237</sup>



## PARAÍSO FISCALES

Documentos de la serie de investigación periodística global Paradise Papers vinculan a la constructora brasileña Odebrecht con por lo menos 17 empresas constituidas en paraísos fiscales. Según ejecutivos de la empresa, Odebrecht utilizaba compañías ficticias en paraísos fiscales para lavar dinero y camuflar la transferencia de sobornos a políticos y agentes públicos.

Las transacciones eran controladas por el Sector de Operaciones Estructuradas, una sección destinada exclusivamente al pago de sobornos. El objetivo era dificultar identificar el flujo financiero de la empresa. En ese proceso, Odebrecht pretendía siempre “legalizar” la salida de los recursos de la compañía por medio de notas falsas y contratos, además de posibilitar la entrega disimulada de beneficios indebidos<sup>238</sup>.



## CONFLICTO DE INTERÉS

Además de los sobornos Odebrecht también desarrolló otras formas de influir en las decisiones sobre obras públicas y normativas. Por ejemplo:

“En diciembre del 2017 la empresa Odebrecht confirmó que realizó contratos de asesoría financiera con la empresa unipersonal de Pedro Pablo Kuczynski, Westfield Capital, y que transfirió a esta empresa miles de dólares en los años 2005, 2006 y 2007, es decir, incluso cuando era Ministro de Estado y Presidente de Proinversión”<sup>239</sup>



## DECRETOS Y ADENDAS

La empresa utilizaba el lobby y los sobornos para conseguir de manera expedita cambios en leyes, emisión de decretos y adendas a los contratos que los beneficiarían. Varios ejemplos a continuación:

- “Carretera interoceánica en Perú: Mediante distintas leyes y decretos se autorizaba la suscripción de adendas con bajos niveles de fiscalización. Mediante la Ley N.º 29309, que fue impulsada a través de un proyecto de ley del Poder Ejecutivo a cargo del entonces Presidente de la República Alan García (Proyecto de Ley 2886/2008-PE), se declaró de necesidad pública y de preferente interés nacional la continuación de la ejecución de esta obra y entre otras cosas, autorizó al ministerio de transporte y Comunicaciones (MTC) la negociación y modificación de los respectivos contratos de concesión en los aspectos que fueren necesarios para asegurar su continuidad y culminación (el proyecto ha tenido 22 adendas). Por su parte, el Decreto de Urgencia N.º 045-2008 que autorizaba al MTC determinar y atender los costos y gastos, hasta por la suma de S/. 160 000 000). (aproximadamente 49 000 000 US\$). En el año 2010 se promulgó el Decreto Supremo N.º 235-2010-EF, que aprobó la operación de endeudamiento externo entre el Estado peruano y la CAF, hasta por la suma de US\$ 200 000 000,00, destinada a financiar las Obras del Proyecto.”<sup>240</sup>

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes citadas

Gracias a estos sobornos, los funcionarios de Odebrecht han declarado que la empresa obtuvo US\$3,336 millones de “beneficios”, según el acuerdo firmado entre Odebrecht y el departamento de Justicia de los EEUU “estos beneficios se refieren a cualquier ganancia obtenida de un proyecto en particular como resultado del pago de un soborno”<sup>241</sup>.

En América Latina y el Caribe se reportan ganancias derivadas de los sobornos que ascienden a 2,996 millones de dólares distribuidas en 10 países (**Gráfico 17**)

Estas ganancias, producto de las sobrevaluaciones en obras obtenidas gracias a los sobornos y el financiamiento partidario, se han pagado con los impuestos aportados por toda la ciudadanía, extrayendo recursos que deberían haberse destinado a la garantía de derechos de la población. El impacto de estas operaciones ha sido muy importante para la ciudadanía de la región. Gracias a estos sobornos, Odebrecht declara haber conseguido la asignación

de grandes obras de infraestructura de manera ilícita obteniendo ganancias que se han pagado con los impuestos aportados por toda la ciudadanía. Mientras las estadísticas nos muestran importantes brechas en la garantía de derechos en la región y muchos Estados no cuentan con suficientes recursos para garantizar servicios públicos de calidad, Odebrecht y sus dueños se hacían cada vez más ricos y la élite política y sus partidos también.

Para ilustrar el potencial de derechos que podrían haberse satisfecho si estos fondos públicos hubieran sido destinados a políticas públicas se han realizado los siguientes cálculos en República Dominicana:

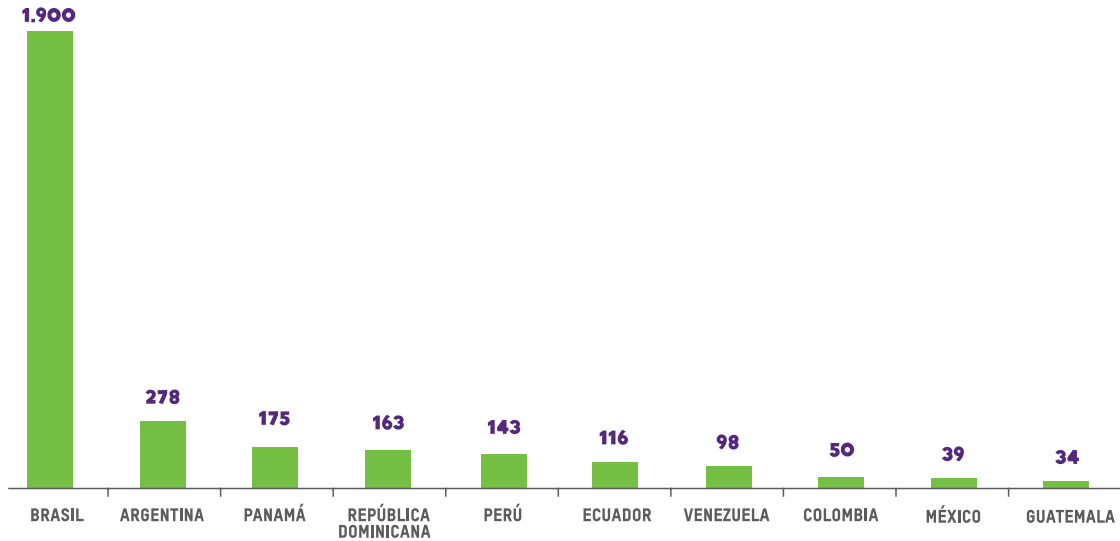
Con los 163 millones de dólares equivalentes a más de 5,445<sup>242</sup> millones de pesos que Odebrecht confiesa haber ganado de manera ilícita gracias a los sobornos se podrían haber garantizado los siguientes derechos<sup>243</sup>:

- Haber construido 9,140 viviendas sociales salvaguardando el derecho a la vivienda

- Haber duplicado durante un año el salario de 42,500 empleados públicos que ganan menos de 10,000 pesos al mes y por lo tanto menos que el costo de la canasta básica familiar, asegurándoles así el derecho a tener un salario digno.

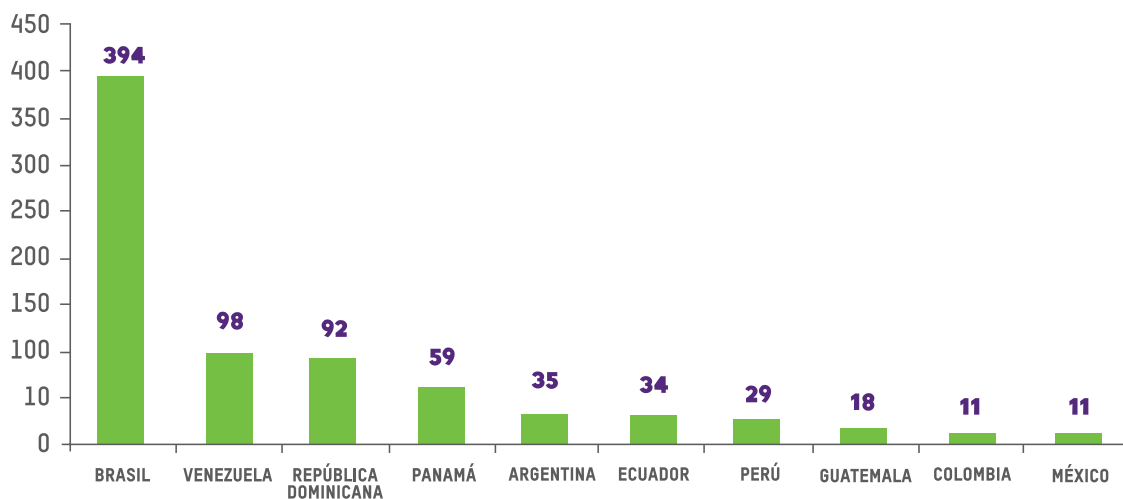
- Se podría multiplicar por 8 la inversión de Seguro Nacional de Salud en tratamientos para el cáncer, garantizando el acceso a los medicamentos necesarios para la vida de estos pacientes.

**Gráfico 17. GANANCIAS OBTENIDAS DERIVADAS DE LOS SOBORNOS DECLARADAS POR ODEBRECHT EN MILLONES DE US\$**



Fuente: elaboración propia en base a Acuerdo entre Odebrecht y Departamento de justicia de EEUU

**Gráfico 18. SOBORNOS PAGADOS POR ODEBRECHT EN CADA PAÍS DE ALC**



Fuente: elaboración propia con base en datos del Departamento de justicia de Estados Unidos

# VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El muestreo de casos levantado en este informe son una muestra de cómo las élites, tanto económicas como políticas, han jugado un rol determinante capturando las decisiones sobre políticas fiscales que rigen en varios países de América Latina y el Caribe. Pese a ciertos avances, el diseño y la implementación de las políticas tributarias y gasto público distan aún mucho de ser instrumentos efectivos de lucha contra la pobreza y la desigualdad manteniendo privilegios para unos pocos.

Este informe comprueba que esto no ha sido casual. Las élites han jugado un rol fundamental para mantener o conseguir privilegios en las normas fiscales, así como para sacar ventajas en su implementación. El resultado es la captura de la política fiscal. Es decir, la captura de procesos o instituciones determinantes para su conformación, implementación y evaluación. Esta captura de las políticas fiscales es preocupante ya que, como demuestra el informe, sus efectos implican el desaprovechamiento de su capacidad para garantizar derechos y, en los peores casos, incluso convierten la política fiscal en un instrumento generador de pobreza y desigualdad.

Como se puede apreciar en el análisis de los 13 casos presentados, la forma en que se toman las decisiones muy a menudo dista de un análisis técnico. La economía política suele ser un factor determinante en las decisiones, mucho más que la viabilidad técnica o el análisis objetivo sobre sus posibles efectos. Por esta razón, el sistema democrático debería asegurar que los valores y necesidades de los diferentes

grupos que conforman una sociedad tengan una representación en el debate y decisión sobre las políticas públicas para así poder garantizar el bien común.

La desigualdad es enemiga de la democracia y la fuerte concentración de riqueza y poder que existe en la región afecta también el ámbito de toma de decisiones, donde los intereses en conflicto no acaban teniendo un espacio justo de deliberación. El análisis de los diferentes casos estudiados nos da lineamientos sobre los mecanismos utilizados por las élites y los factores que ayudan o limitan la captura de las políticas fiscales (**Tabla 17**).

Los casos analizados nos muestran cómo las élites económicas y políticas utilizan sus recursos de poder para imponer sus intereses en una lucha desigual, en la que la ciudadanía participa poco o nada y donde sus representantes políticos muy a menudo olvidan los intereses de quien alguna vez los eligió.

El estudio de los mecanismos utilizados por las élites nos lleva a ver claramente el círculo relacional entre desigualdad, captura y democracia. Cuanto más concentrado está el poder (que puede provenir de la riqueza, pero también de otras fuentes), más capacidad tienen las élites de crear o moldear leyes, políticas e instituciones que facilitan sus privilegios y, por lo tanto, de minar una de las reglas fundamentales del sistema democrático: la garantía de igualdad de derechos entre todas las personas y de la representación igualitaria de los diferentes intereses que existen en cualquier sociedad.



Tabla 17. TABLA 17. DIFERENTES MECANISMOS DE CAPTURA UTILIZADOS POR LAS ÉLITES PARA INFLUIR EN LAS DECISIONES SOBRE POLÍTICAS FISCALES DE LOS CASOS ANALIZADOS

MECANISMO/CASO	%	GUATEMALA	ARGENTINA 1	PERÚ 1	R. DOMINICANA	HONDURAS	ARGENTINA 2	CHILE	PERÚ 2	ECUADOR	PERÚ 3	PARAGUAY	EL SALVADOR	REGIONAL ODEBRECHT
CAMPAÑA MEDIÁTICA	69%	X		X			X	X	X	X	X	X	X	
PUERTA GIRATORIA	69%	X	X	X		X	X		X		X	X	X	
PROCEDIMIENTO NORMATIVO EXTRAORDINARIO (DECRETAZOS, ADENDAS, DILATACIONES)	62%			X		X			X		X	X	X	X
APROVECHAMIENTO DE DEBILIDADES EN EL SISTEMA POLÍTICO Y FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS	54%	X		X		X						X		X
CABILDEO O LOBBY	46%							X	X		X	X	X	X
VELO TÉCNICO	31%			X			X				X		X	
DEBILIDADES EN LOS MARCOS REGULATORIOS O SOBREPRESIONAN O LIMITAN LA PARTICIPACIÓN DE GRUPOS	31%	X			X								X	X
JUDICIALIZACIÓN EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	23%	X						X						
SOBORNOS, TRÁFICO DE INFLUENCIAS	23%	X												X
MARCHAS Y PROTESTAS	15%									X		X		
OPACIDAD DE LOS PARAÍSOS FISCALES	8%													X

Fuente: elaboración propia

Notas:

En el caso de Odebrecht al cubrir múltiples países se ha contado doble en el caso de procedimientos normativos extraordinario ya que utilizó tanto adendas a los contratos como aprobaciones de préstamos express. También se ha contado doble en el caso de sobornos, tráfico de influencias y conflictos de interés ya que se usaron los 3 en diferentes países.

En el caso de Guatemala se cuentan como dos mecanismos (dinámica electoral oportunista y financiamiento partidario) dentro de aprovechamiento de debilidades en el sistema político y financiamiento de campañas

En el caso de Honduras se cuentan como dos mecanismos (concentración de poder y falta de contrapesos entre el Legislativo y el Ejecutivo y el Judicial y financiamiento partidario)

Este círculo relacional nos indica que para enfrentar la captura hay que enfrentar la desigualdad y para enfrentar la desigualdad hay que enfrentar la captura. Como sabiamente nos enseña la Declaración Universal de los Derechos Humanos, éstos son indivisibles. Por lo que es necesario avanzar de forma simultánea en la garantía de derechos sociales, económicos y culturales, así como en los civiles y políticos.

A continuación, se recogen algunos análisis de los principales mecanismos usados por las élites políticas y económicas en América Latina y el Caribe para capturar las políticas fiscales. Los

mecanismos identificados son, en mayor o menor intensidad, utilizados también para la captura de otras políticas públicas y por lo tanto del Estado. Las recomendaciones que se hacen van dirigidas a los propios gobiernos y, si se tomaran en cuenta, servirían no solo para reducir la captura de las políticas fiscales sino de cualquier otra política. En general, son medidas enfocadas en facilitar una participación más equilibrada de toda la ciudadanía en las decisiones sobre políticas públicas porque limitan la influencia desmedida de las élites y, por lo tanto, fortalecen la democracia y ayudan a evitar la captura, a equilibrar las desigualdades de poder y de todo orden.



## MECANISMO DE CAPTURA 1: CAMPAÑA MEDIÁTICA

El mecanismo más utilizado junto con la puerta giratoria para influir en políticas fiscales de los casos levantados es la campaña mediática (69%). Las élites saben que la información es poder y a través de ella son capaces de definir los temas que se tratan en el debate público y desde qué enfoque se deben discutir. De esta forma, controlan la agenda de discusión, y la construcción de opinión pública para garantizar sus propios intereses.

La concentración de medios en la región afecta la calidad democrática. Este fenómeno es tan alto que se ha llegado a llamar “latifundio mediático”<sup>244</sup> ya que concentra el poder y permite a pocos medios y sus dueños controlar el debate público. De este modo, influyen de forma desmedida en las decisiones sobre políticas públicas. “Si algunas familias tienen a la vez una parte importante del poder económico y del poder mediático, se está creando una fuerza que va a oponerse a cualquier reforma que esté destinada a repartir mejor.”<sup>245</sup>

El informe, de Mastrini y Becerra, analiza los mercados mediáticos de Argentina, Brasil, México Colombia y Chile en 2014 y evidencia que la concentración se ha visto agudizada en el tiempo. Internet es una de las industrias más concentradas en los mercados más importantes de la región, donde cuatro (o menos) empresas superan en promedio el 88% de dominio de mercado en la provisión de acceso a la banda ancha. En el sector televisivo, los niveles de concentración – en TV paga como abierta- también son muy elevados y las cuatro principales compañías detentan, en promedio, el 90% del mercado. En la industria de la prensa escrita, la concentración promedio se ubica en torno al 80%. Esto significa que los cuatro primeros diarios de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México se quedan con cuatro de cada cinco lectores. Históricamente, la radio constituyó el mercado más diverso. Sin embargo, en la medición correspondiente a 2014 la concentración en la radio se ha mostrado más elevada, acercándose al 70% en promedio<sup>246</sup>.

Este nivel de concentración favorece que los grandes grupos económicos controlen la agenda mediática y, por tanto, la opinión pública. Las élites empresariales han invertido fuertemente en medios de comunicación de toda la región. Los medios son ya grupos de medios con fuertes capitales detrás que, en ocasiones, impulsan sus intereses como si fueran información objetiva y rompiendo los límites de la ética periodística.

Las élites políticas también ejercen su control impulsando sus intereses en los medios. A veces utilizan la televisión pública como una propaganda gubernamental, otras a través de las altas inversiones en publicidad con los recursos públicos y en otras ocasiones amenazando o cerrando medios. Todas estas prácticas limitan la independencia y la información plural y tanto la Unesco como la Comisión Interamericana para los Derechos Humanos (CIDH) plantean su preocupación al respecto<sup>247</sup>.

Los casos levantados muestran el fácil y rápido acceso que los grupos empresariales tienen en los medios de comunicación y la rapidez con la que colocan sus opiniones sobre las reformas fiscales. Los mismos medios marcan en sus editoriales su apoyo a los intereses de los grupos económicos. Ante los impuestos a las rentas del capital, plantean el miedo a la desinversión y la reducción del crecimiento. Frente a los posibles impuestos a la agroexportación, claman

por el impacto en la competitividad y el hundimiento del sector. Ante una posible caída de la bolsa, esgrimen la necesidad de eliminar los impuestos al capital. Finalmente, ante el control de la elusión y la evasión, nos dicen que es necesario desregular y eliminar la carga burocrática. En la gestión de los servicios públicos defienden la privatización y presentan al gobierno como un despilfarrador que roba a la ciudadanía mientras piden que sea el Estado quien asuma la deuda necesaria para salvar un sistema privado que no siempre funciona. Los casos de Perú y Chile son claros en cómo se utilizó la prensa para sembrar la alerta sobre una posible fuga de capitales antes los impuestos a las rentas financieras.

Controlan de tal forma la opinión pública que en varios casos consiguen que grupos de población, que nunca se verían afectados por medidas impositivas propuestas, se acaben posicionando en contra, como en el impuesto a las herencias en Ecuador.

Resulta evidente que el poder económico tras los principales medios de comunicación utiliza su capacidad para impulsar sus intereses en el debate fiscal y limita el derecho ciudadano a tener información para construir su propia posición en función de sus intereses. El impacto de esta manipulación en el debate democrático sobre la fiscalidad es una traba fundamental en la relación entre el Estado y la ciudadanía.

---

## ¿QUÉ HACER?

Para reducir la captura de las élites de las políticas públicas a través de una democratización de la comunicación, diferentes organizaciones y expertos recomiendan medidas que regulen el sector de la comunicación, incorporando también el internet y banda ancha.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH plantea los siguientes principios que los Estados deben garantizar para impulsar la democratización en el sector:

- El incremento de la diversidad de medios televisivos y promoción de nuevos operadores;

La pluralidad y diversidad de los contenidos;

- El reconocimiento de tres sectores de la televisión digital; comercial, público y comunitario.
- El fomento de la pluralidad y la diversidad con la regulación de la concentración en el control y la propiedad de medios<sup>248</sup>

Esta misma relatoría plantea en su Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2017 que para asegurar la Diversidad y Pluralismo en la Radiodifusión recomienda a los Estados miembro:

- Asegurar la existencia de criterios transparentes, públicos y equitativos para la asignación de frecuencias radioeléctricas y del nuevo dividendo digital.
- Promover políticas y prácticas efectivas que permitan el acceso a la información y la participación igualitaria de todos los sectores de la sociedad para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño y la toma de decisiones sobre políticas públicas.
- Asimismo, adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar el pluralismo, incluyendo leyes que prevengan la existencia de monopolios públicos o privados y la concentración indebida o excesiva de los medios de comunicación.
- Legislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine una parte equitativa del espectro y del dividendo digital a las radios y canales comunitarios.
- Asegurar que en el proceso de transición digital terrestre se garantice el respeto de la libertad de expresión, incluida la diversidad de medios en cuanto a su línea editorial o tipo de propiedad.

Para garantizar la independencia se hará necesario regular también la publicidad estatal, la protección a los periodistas ante amenazas, el desarrollo de medios públicos de información que no estén al servicio del gobierno de turno.



## MECANISMO DE CAPTURA 2: PUERTA GIRATORIA

La puerta giratoria aparece también como uno de los mecanismos más recurrentes (69% de los casos estudiados) y sin mucho cuestionamiento desde la ciudadanía. El flujo de altos cargos entre el sector público y el privado, incluyendo organismos internacionales, parece un tránsito habitual que evidencia la colusión de intereses de élites políticas y económicas. Como plantean Castellani y Castelo, la puerta giratoria trae asociados importantes riesgos:

“los conflictos de intereses, la captura de la decisión pública por parte de sectores económicos o grandes firmas y el traspaso de información privilegiada, contactos y *know-how* desde las oficinas públicas hacia algunas organizaciones privadas en perjuicio del Estado y del resto de las empresas del sector.[...] El mundo privado se rige por incentivos que muchas veces pueden entrar en colisión con los intereses públicos.”<sup>249</sup>

Los casos analizados revelan este mecanismo como uno de los más utilizados por las élites para influir en las decisiones fiscales. El sector financiero parece ser un habitual en los puestos ministeriales de Hacienda y Finanzas en la Región. Es casi imposible no hacer el vínculo entre lo difícil que ha sido gravar en América Latina y el Caribe las rentas del capital y la presencia en los ministerios que deciden la política tributaria de directivos del sector financiero. También destaca la presencia del empresariado agrícola en los Ministerios de Agricultura y su involucramiento en los debates sobre cómo no gravar al agronegocio (por ejemplo, en Paraguay). El caso de El Salvador devela también un importante factor a tomar en cuenta: el continuo

tránsito de doble vía de los altos ejecutivos de las AFPs a puestos públicos que están llamados a regular el sector y viceversa. Estos procesos implican un conflicto de intereses intolerable en la administración pública y un alto riesgo de traspaso de información que afecta la libre competencia del sector de pensiones.

Es importante relevar el avance del empresariado en cargos electos tanto a nivel presidencial (Cartes en Paraguay o Macri en Argentina, entre otros) como en los parlamentos que aprueban las leyes. El poder económico que tienen les da una importante ventaja a la hora de financiar campañas electorales y les permite impulsar intereses privados desde la arena pública.

---

## ¿QUÉ HACER?

¿Qué recomiendan los organismos internacionales sobre la “puerta giratoria”? Las expertas Canelo y Castellani recogen diferentes propuestas<sup>250</sup> de la OCDE (2010) y Transparencia Internacional (2009-2010-2011):

- Regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos.
- Establecer períodos de “enfriamiento” previos y posteriores a ocupar los cargos públicos si se viene o se va hacia el sector privado.
- Promulgar códigos estrictos que regulen la conducta en el ejercicio de la función pública para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses.
- Recusación obligatoria en asuntos relacionados con antiguos clientes o empleadores.
- Fortalecimiento de los organismos de control y evaluación de los diferentes casos, gubernamentales y no gubernamentales.
- Establecimiento de sanciones ante los incumplimientos de códigos.



## MECANISMO DE CAPTURA 3: PROCEDIMIENTOS EXTRAORDINARIOS CONVERTIDOS EN ORDINARIOS

Cuando la democracia implica un proceso largo de deliberación, puede ocurrir que las élites políticas y económicas se lo salten. Si bien es cierto que los decretos ley son procedimientos normativos, también es cierto que deben ser extraordinarios. Los casos levantados nos muestran que, más que algo extraordinario, parecen ser un mecanismo habitual cuando las élites quieren cambios en la normativa fiscal (62% de los casos estudiados). Dentro del Poder Legislativo también se utilizan de forma habitual procedimientos como convocar sesiones extraordinarias, o proyectos de ley con carácter de urgencia, dispensas de lectura en alguna de las cámaras o aprobaciones en horarios extremos y bajo la presión tener que aprobar los Presupuestos del Estado como en El Salvador o Chile.

Este tipo de medidas implican riesgos como no asegurar suficiente reflexión y mucho menos representación de los diferentes intereses en la toma de decisiones. En el caso de los decretos permite al

Ejecutivo saltarse el debate parlamentario y suplantar las funciones del Poder Legislativo, en definitiva, implica la toma de decisiones que afectarán los intereses de toda la ciudadanía sin que ni ésta ni sus representantes puedan participar adecuadamente.

El mecanismo contrario, la dilatación, también es utilizado como en Paraguay, donde el debate sobre los proyectos de ley de gravar la exportación de granos sucedía 8 años después de que se presentara el primer proyecto de ley en el 2003.

Por el lado del gasto público, el uso de recurrente de adendas a los contratos originales se revela como un importante mecanismo utilizado en la contratación de obras públicas. Esto permite ganar las licitaciones por proponer los costos más bajos con la seguridad de que más tarde podrán impulsar adendas a los contratos y aumentar los presupuestos. En el caso de Odebrecht, este fue un mecanismo habitual que iba acompañado de pago de sobornos para su aprobación.

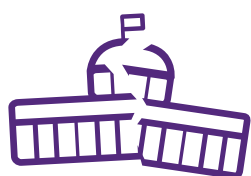
---

### ¿QUÉ HACER?

Impulsar un debate reflexionado e informado en las reformas o leyes fiscales y sobre los préstamos y contratos de obras.

- Garantizar un estudio sosegado de las propuestas de reforma tributaria o de los presupuestos, préstamos y grandes contratos del Estado.
- Garantizar el cumplimiento de las fechas sobre ciclo presupuestario.
- Garantizar que existen equipos independientes de expertos que asesoren a los congresistas en decisiones fiscales.

- Garantizar que se realiza un análisis desde el derecho constitucional sobre las reformas fiscales y sus impactos en los DESC.
- Garantizar información entendible a la ciudadanía sobre las decisiones que se debaten y espacios para que puedan presentar sus posiciones o propuestas.
- Garantizar el tiempo y las condiciones necesarias para la participación de los diferentes sectores de la sociedad en las discusiones fiscales, en especial a los grupos de mujeres.



## MECANISMO DE CAPTURA 4: APROVECHAMIENTO DE LAS ZONAS DE OPORTUNIDAD QUE GENERA EL SISTEMA POLÍTICO PARA INFLUIR EN LAS DECISIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En los casos estudiados, otro mecanismo que utilizan las élites es aprovechar las zonas de oportunidad que genera el sistema electoral o político para influir en las decisiones de políticas públicas (54%). “Los sistemas de partidos y los sistemas electorales influyen en la viabilidad de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, en las posibilidades de coordinación en las cámaras legislativas y en los incentivos de los funcionarios electos para atender intereses minoritarios o más amplios de la sociedad.”<sup>251</sup>

Ben Ross Schneider<sup>252</sup>, en su estudio sobre las élites en América Latina y el Caribe plantea que, en algunos países, ciertos regímenes de gobierno de tipo presidencial combinados con sistemas electorales de representación proporcional para la elección del legislativo, han generado una distancia entre el Ejecutivo y el Legislativo que puede favorecer la captura. Este distanciamiento entre los dos poderes se debe a que el Parlamento que surge de las elecciones de tipo proporcional se puede fragmentar en diversos

partidos que pueden no tener una relación clara con el Ejecutivo, ni a nivel ideológico ni a nivel de intereses. El caso guatemalteco, con la existencia de partidos que en cada elección se asocian al mejor postor, es un claro ejemplo de este fenómeno. Esta desafección, junto a la gran fragmentación de los partidos, ha facilitado el acceso y la influencia de los grupos empresariales dentro del poder político, a los cuales les ha resultado rentable “invertir” en candidatos que se presenten a las elecciones y sean miembros de los congresos.

En los casos analizados, un 54%, reportan cómo las élites empresariales han conseguido privilegios en la política fiscal a través del financiamiento partidario o la dinámica oportunista en la creación de partidos. La deficiente regulación de los partidos en los diferentes países de la región a través de “reformas mal diseñadas, leyes desprovistas de recursos para obligar su cumplimiento e instituciones ineficientes a la hora de hacer el debido seguimiento son algunos de los

factores que facilitan la influencia abusiva de algunos actores, que consiguen financiando la política<sup>253</sup>. En Paraguay, el sector agroexportador habría financiado campañas políticas, y Odebrecht lo ha hecho a nivel regional consiguiendo beneficios en el diseño tributario y en la adjudicación de obras públicas que tienen importantes consecuencias en el resto de la población. Hay que mencionar que la opacidad de los paraísos fiscales se ha utilizado con el fin de ocultar

el financiamiento que Odebrecht hacía a las campañas electorales<sup>254</sup> en toda la región.

En Honduras, por ejemplo, este problema llevó a la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en ese país (MACCIH) a introducir en el Congreso la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a partidos políticos y candidatos, más conocida como «Ley de política limpia» con el fin de regular el financiamiento partidario, entre otras funciones.

---

## ¿QUÉ HACER?

- Impulsar el desarrollo de pactos nacionales con respecto a las principales políticas que tienen capacidad para generar bienestar y redistribuirlo. Evidentemente, la política fiscal sería una de ellas.
- Reformar los sistemas electorales para evitar el surgimiento de partidos pirata, planteando requisitos básicos de base social y cuotas de voto, sin eliminar la posibilidad del surgimiento de nuevas formaciones que regeneren la política.
- Imponer límites al financiamiento privado de los partidos y los y las candidatas, tanto en el volumen total como en el límite de cada contribuyente.
- Transparentar la financiación partidaria y las fuentes de financiamiento.



## MECANISMO DE CAPTURA 5: CABILDEO O LOBBY

El 46% de los casos estudiados recogen el cabildeo como una estrategia de la élite empresarial para influir en las decisiones públicas, tanto hacia el Ejecutivo como hacia el Legislativo. El cabildeo es una actividad normal en el desarrollo democrático, el problema se da cuando algunos sectores tienen una capacidad desmedida de hacer cabildeo con respecto a otros. Muchos factores influyen en esto, por ejemplo, el dinero permite la contratación de expertos no solo técnicos sino también personas con una amplia red de

relaciones que faciliten el acercamiento y obtención de espacios para influir. Odebrecht tomaba esto muy en cuenta en la selección de sus representantes en cada país.

Otro factor determinante es el cabildeo “informal”. Las élites se conocen, muy a menudo estudiaron en los mismos colegios<sup>255</sup> o han compartido en espacios de recreo y, por lo tanto, tienen vínculos primarios entre ellas. Les es fácil acercarse a los tomadores de



decisiones mientras que los sectores populares, en general, se deben enfrentar a una gran burocracia o tener que ejercer presión vía marchas para ser recibidos en las oficinas gubernamentales.

Los casos estudiados nos revelan toda una serie de estrategias como las negociaciones del empresariado chileno en la reforma del 2014, que utilizó sus relaciones primarias para negociar la reforma con el Ministerio de Hacienda en casas privadas y fuera de la Comisión del Senado, donde se estaba estudiando el proyecto formalmente. Como se plantea en la investigación periodística que se realizó sobre el proceso de negociación, “la forma cómo se negoció la modificación al proyecto de reforma tributaria no resistiría ni siquiera una Ley de Lobby básica, como la que comenzará a regir en Chile en los próximos meses. Las reuniones en casas particulares en que participaron autoridades del gobierno y del Congreso con representantes del sector privado debieron haber quedado registradas en las respectivas agendas de

los funcionarios. No fue así porque la ley aún no entra en vigencia. Y aún cuando estuviera vigente dicha ley, se mantendría oculto un punto relevante: si quienes hicieron lobby financiaron las campañas políticas de aquellos que tomaron las decisiones.”<sup>256</sup>

También es importante resaltar que en muchos casos las relaciones del empresariado son tan fuertes que tienen acceso directo a nivel presidencial como se reporta en el caso de Argentina, El Salvador, Paraguay o Guatemala.

Los casos también revelan otras formas de lobby, como la creación de comisiones de las que forma parte directamente el empresariado, como en el caso de Perú sobre la ley antielusión en la que se formó un grupo de trabajo en el Congreso para la Facilitación de la Inversión y Generación de Empleo (FIGE), donde el empresariado presentó sus propuestas para desregularizar sin participación de otras opiniones o grupos<sup>257</sup>.

---

## ¿QUÉ HACER?

- Promover leyes que regulen y transparenten el lobby para frenar la influencia de las élites en el diseño de las políticas públicas y la legislación.
  - Tener un registro de cabilderos/as que incluya también el presupuesto dedicado a ello.
  - Garantizar que existen espacios formales en las instituciones públicas donde todas las personas u organizaciones puedan presentar sus propuestas e intereses en el debate fiscal.
-



## MECANISMO DE CAPTURA 6: CONTROL DEL CONOCIMIENTO Y VELO TÉCNICO

Los debates sobre impuestos o gasto público suceden muy lejos de la gente, aunque en el fondo estemos discutiendo sobre derechos tan fundamentales como la vida o la salud. Parecería que el debate fiscal, principalmente el tributario, es algo meramente técnico, muy complicado y difícil de discutir y que no tiene nada que ver con los derechos o la democracia. Un 31% de los casos analizados plantean este mecanismo para capturar el debate desde las élites.

Según el último informe de la Encuesta de Presupuesto Abierto que desarrolla el International Budget Partnership, ningún país de la región proporciona oportunidades adecuadas de participación de la ciudadanía en la creación del presupuesto. Los 17 países analizados en América Latina y el Caribe tienen poca o ninguna participación del público en el presupuesto nacional<sup>258</sup>.

En estados democráticos, es fundamental que la ciudadanía pueda participar en las grandes decisiones fiscales, ya que es donde se define y concreta el bien común. Lamentablemente, el velo técnico excluye a la mayoría de la gente de las decisiones y permite que

sectores con más recursos para ejercer influencia determinen de forma desmedida las decisiones fiscales, llegando a moldearlas en función de sus propios objetivos y en contra del interés colectivo. El caso de la reforma impulsada por Humala en Perú es un ejemplo de esto ya que el 74% de los encuestados por IPSOS Apoya plantearon desconocerla<sup>259</sup>.

El planteamiento, esencialmente técnico, impide también a los y las tomadores de decisión, fundamentalmente en el Parlamento, entender lo que aprueban y sus implicaciones. El caso chileno nos habla de cómo el ejército de abogados tributarios contratados por el sector empresarial abrumó a los congresistas.

El conocimiento también se compra o financia, por esta razón la capacidad del sector empresarial para formular propuestas o cuestionarlas es muy superior a la de la mayoría de la población. El empresariado tiene la capacidad de financiar *think tanks que muy a menudo presentan y defienden los intereses empresariales como si fueran argumentos puramente objetivos*.

### ¿QUÉ HACER?

#### Democratizar el acceso al conocimiento y la información fiscal

- Impulsar el desarrollo de productos comunicativos de carácter público que expliquen a la ciudadanía, de forma simple, las diferentes opciones de reformas tributarias y presupuestarias, durante todo el ciclo de la política pública, no solo cuando ya se han aprobado las propuestas.
- Impulsar foros de investigación públicos que puedan colaborar con las organizaciones o grupos que no cuentan con recursos para pagar asesoría externa.

- Hacer necesario transparentar el financiamiento de los tanques de pensamiento y las universidades privadas.
- Fortalecer el currículum y la enseñanza de los temas fiscales en las escuelas.



## **MECANISMO DE CAPTURA 7: APROVECHAMIENTO O CREACIÓN DE MARCOS REGULATORIOS QUE IMPIDEN UNA PARTICIPACIÓN IGUALITARIA DE LOS DIFERENTES ACTORES EN LAS DECISIONES PÚBLICAS**

Las estructuras de toma de decisiones sobre políticas públicas deben garantizar una participación en igualdad de condiciones de los diferentes actores, así como asegurar mecanismos que hagan primar el bien común sobre los intereses particulares.

“En algunos casos y contextos el aumento de la desigualdad responde, de alguna manera, a la falta de fuerzas que ejerzan de poderes compensadores para nivelar la actividad de gobiernos y empresas (como hacen, por caso, los sindicatos). Dichas fuerzas se conocen como los contrapoderes institucionales.”<sup>260</sup>

En la revisión de los casos estudiados, un 31% de ellos identifican problemas con respecto a los espacios de participación de la ciudadanía en igualdad de condiciones y la garantía de que primen los intereses de las grandes mayorías en las decisiones sobre políticas fiscales. En el caso analizado en República Dominicana, se observa la creación de consejos para la toma de decisiones sobre los incentivos tributarios a empresas que no abren espacio a la participación de la ciudadanía y en los que los intereses del sector privado están sobrerrepresentados.

Otro tema recurrente, y que aparece reportado en el caso de la reforma de pensiones en El Salvador, es la ausencia de condiciones para que la ciudadanía y los sindicatos puedan participar en igualdad de condiciones en las decisiones. Ante esta desigualdad desde la partida, es responsabilidad del Estado garantizar políticas de equidad para nivelar las capacidades de los diferentes sectores que se sientan en la mesa. Para que esta nivelación tenga lugar, es necesario examinar las desigualdades en términos de conocimiento técnico, capacidad de producción de propuestas y recursos económicos y comunicacionales. Sin esta nivelación, estos espacios de participación acaban reproduciendo las desigualdades de partida entre los sectores y legitimando decisiones con una participación desigual.

Esto ocurre especialmente con las mujeres, que raramente participan en las decisiones fiscales pese a que, como hemos explicado a lo largo del texto, sufren en general las consecuencias en mayor medida que los hombres. Esto se debe a su sobrerrepresentación en los estratos más pobres y al desigual reparto de las tareas de cuidado.

También los marcos regulatorios de la aprobación de APPs en México identifican problemas en la concentración de múltiples funciones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que acaba siendo juez y parte y concentrando demasiado poder en la toma de decisiones.

Por otro lado, la participación ciudadana es precisamente la mejor estrategia para reducir la captura. La movilización estudiantil a favor de la educación pública, influyó también de forma determinante en el diseño de la reforma fiscal que

se impulsó en Chile en 2014 y posibilitó el avance de medidas progresistas en la parte tributaria. El empresariado chileno consiguió aminorar la progresividad de la reforma tributaria, pero no tanto como si ésta no hubiera estado vinculada a la necesaria búsqueda de recursos para financiar la educación que exigían las movilizaciones estudiantiles. Es central contar con ciudadanía activa planteando dentro y fuera de los espacios formales de participación sus demandas y voluntades.

---

## ¿QUÉ HACER?

### Impulsar y proteger la participación ciudadana

- Creación de espacios de consulta y decisión ciudadana en el diseño de las políticas públicas tanto desde el Ejecutivo como en el Legislativo. Específicamente en reformas tributarias, presupuesto público, aprobación de préstamos y contrataciones públicas de gran envergadura.
- Garantizar apoyo técnico a las organizaciones sociales que lo necesiten para participar en los espacios de decisión o consulta.
- Asegurar que estos espacios de consulta y participación tienen una composición plural y equilibrada entre los diferentes sectores de la sociedad. Evitar el poder de veto.
- Impulsar la representación de la voz de las mujeres en los espacios de consulta, participación y decisión, desarrollando acciones afirmativas para que participen en igualdad de condiciones.
- Impulsar reformas legales que aumenten la participación en las decisiones públicas como las iniciativas legislativas populares, revocación de mandato, entre otras.
- Garantizar legislaciones que protejan el derecho a la libre expresión, la vigilancia ciudadana y a las movilizaciones pacíficas.
- Asegurar leyes y sistemas que garanticen la transparencia de la gestión pública y el derecho a la información, en los niveles centrales y locales.
- Aplicación de las leyes de acceso a la información pública y sanciones efectivas cuando no lo hacen.
- Fortalecer el currículum y la práctica docente para promover el pensamiento crítico, la conciencia de derechos y la cultura de participación ciudadana



## MECANISMO DE CAPTURA 8: JUDICIALIZACIÓN DE LAS DECISIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En dos de los casos recogidos, un 23%, las élites empresariales utilizaron los Tribunales Constitucionales para frenar reformas tributarias que no les convenían a sus intereses. En Guatemala por más de 20 años,<sup>261</sup> la Corte Constitucional de Guatemala (CC) recibió cientos de demandas para detener o diluir las propuestas de reformas tributarias<sup>262</sup>. La CC demostró ser funcional a los intereses de las élites económicas. También vemos procesos de este tipo en Chile, donde se utilizó la reforma fiscal de 2014 como una amenaza que podría haber dilatado el proceso ante la urgencia del Ejecutivo para su aprobación.

Si uno de los poderes del Estado “es poroso a la influencia de las élites y la regulación le otorga preeminencia sobre las demás, entonces es posible que el interés de la mayoría se vea lesionado. [...] De ahí la importancia (y la gravedad cuando no ocurre) de la existencia de un Poder Judicial independiente y eficaz, que facilite la negociación entre los actores políticos [...] y los procesos de elección e identificación de los miembros que configuran los tribunales constitucionales, las cortes de justicia más importantes para garantizar el Estado de Derecho.”<sup>263</sup>

---

### ¿QUÉ HACER?

Procurar un rol de los tribunales constitucionales que sea garantista de los derechos, rector de las obligaciones de los Estados respecto a las políticas públicas, incluida la política fiscal o tributaria, e imparcial frente al acceso que brinda a las personas y los grupos sociales<sup>264</sup>

- Implementar mecanismos idóneos e imparciales en la selección de jueces que aseguren una composición plural e imparcial, sin influencia de las elites políticas, económicas, religiosas o de otra índole.
- Las decisiones judiciales u opiniones jurídicas emanadas de los tribunales constitucionales en materia fiscal o tributaria deben tener en cuenta las obligaciones internacionales que emanan de los tratados de derechos humanos.
- Establecer mecanismos de escrutinio y rendición de cuentas del desempeño de los jueces dirigidos a prevenir o sancionar el uso de la judicatura para favorecer intereses de las élites de poder, en detrimento de los derechos e intereses del Estado o de la sociedad.

- Implementar programas de formación de jueces para asegurar que tienen el conocimiento necesario para dirimir asuntos de política económica y fiscal que afectan los derechos de las personas o los grupos.
  - Fortalecer el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos en la vigilancia de los intereses de los colectivos sociales en los casos que involucran el uso de los recursos presupuestarios o tributarios ante las cortes constitucionales.
- 



## MECANISMO DE CAPTURA 9: SOBORNOS, TRÁFICO DE INFLUENCIAS, CONFLICTOS DE INTERÉS

Al ser actividades ilegales, los sobornos, el tráfico de influencia y los conflictos de interés, en general están envueltos en la opacidad. Aun así, el pago de sobornos apareció como una práctica institucional en el escándalo de Odebrecht, incluso con una oficina en el organigrama de la empresa, dedicada a estas operaciones.

La habitual puerta giratoria entre altos ejecutivos de empresas y cargos públicos suele facilitar también un importante tráfico de influencias y conflictos de interés.

---

### ¿QUÉ HACER?

- Sancionar de forma efectiva y ejemplificadora el pago de sobornos o el tráfico de influencias en la gestión pública.
  - Asegurar la independencia del sistema judicial.
-



## MECANISMO DE CAPTURA 10: MARCHAS Y PROTESTAS

La movilización y el derecho de manifestación son derechos civiles que es importante proteger en Estados democráticos. La protesta pública puede convertirse en el único medio que realmente permite a sectores de la población descontentos, pero no alineados con los partidos políticos, y a grupos discriminados o marginados del debate público hacer escuchar su punto de vista e incidir en él.

El uso de la movilización social no se suele observar como un mecanismo utilizado por la élite empresarial para influir en las decisiones públicas. En general,

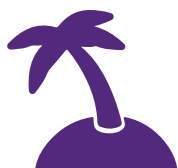
estas son estrategias utilizadas para influir desde las organizaciones y movimientos sociales.

Se han identificado dos casos en los que el sector empresarial ha utilizado estos mecanismos para influir en la toma de decisiones sobre políticas públicas: los impuestos a la agroexportación en Paraguay, con el uso de “tractorazos” que paralizan el tránsito, y en el caso del impuesto a las herencias en Ecuador, donde se impulsó a los grupos de oposición del gobierno a movilizarse en contra del impuesto, pero también en contra de la Presidencia de aquel entonces.

---

### ¿QUÉ HACER?

- Evidentemente es importante proteger el derecho a la protesta de cualquier grupo social. Las recomendaciones para esta forma de captura están relacionadas realmente con el control de medios de comunicación y la forma en que son utilizados para construir opinión pública por parte de las élites. De esta manera, consiguen imponer su propia opinión en la población que verá sus derechos reducidos por los intereses de las élites.
-



## MECANISMO DE CAPTURA 11: OPACIDAD DE LOS PARAÍOS FISCALES Y EL SECRETO BANCARIO

La existencia del secreto bancario y los paraísos fiscales no solo tiene un impacto en la recaudación de los Estados, permitiendo a las personas más adineradas y las compañías transnacionales eludir el pago de impuestos, sino que ocultan el desarrollo de

actividades ilegales. En el caso de Odebrecht, es claro cómo se utilizaron paraísos fiscales para desarrollar el financiamiento partidario y el pago de sobornos facilitando con ello la captura del gasto en obras públicas en toda la Región.

---

### ¿QUÉ HACER?

- Eliminar el secreto bancario.
  - Implementación de las leyes sobre transparencia fiscal.
  - Eliminar los paraísos fiscales que dan opacidad a las prácticas ilegales y permiten la elusión impuestos.
-



# MÁS PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA, MÁS DEMOCRACIA, MÁS IGUALDAD

---

Todas las medidas planteadas son reformas institucionales que ayudarían a limitar y enfrentar la captura del Estado por parte de las élites. Para ser puestas en marcha necesitan de gobiernos, parlamentos y sistemas judiciales que las promuevan. Sin embargo, en base al análisis hecho, estas medidas podrían encontrar techos de cristal ya que la captura es la consecuencia de un desequilibrio del poder de influencia en las decisiones de políticas públicas a favor de unas élites que capturan los Estados.

Este desequilibrio solo es posible enfrentarlo asegurando una mayor participación y mejor representación de los intereses ciudadanos. Este informe hace un llamado a la ciudadanía latinoamericana a la participación social y política, al involucramiento en las decisiones sobre el bien común basadas en el respeto a la igualdad de derechos de todas las personas.



**SÓLO CON MÁS DEMOCRACIA QUE LIMITE LA CAPTURA DEL ESTADO POR PARTE DE ÉLITES, CONSEGUIREMOS MÁS IGUALDAD. SÓLO CON MÁS IGUALDAD CONSEGUIREMOS MÁS DEMOCRACIA.**

## NOTAS

- 1 Según estudios de Commitment to Equity (CEQ) Institute 2017, alrededor del año 2011 el efecto neto de la política fiscal aumentaba la pobreza en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana y El Salvador.
- 2 Op cit Domínguez 1996 en Crabtree, J. & Durand, F. 2017.
- 3 Corporación Latinobarómetro 2017.
- 4 Idem.
- 5 El Latinobarómetro hace elegir el principal conflicto de una lista cerrada (ricos y pobres, empresarios y trabajadores, empleados y desempleados, hombres y mujeres, jóvenes y sociedad, distintas razas, nacionales y extranjeros, gente vieja y sociedad).
- 6 Corporación Latinobarómetro 2017, p. 28.
- 7 Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos 1966, Art. 2.
- 8 Credit Suisse 2017.
- 9 Credit Suisse.
- 10 Forbes.
- 11 CEPAL 2018 Panorama Social 2017.
- 12 <https://www.cepal.org/en/pressreleases/despite-advances-womens-educational-level-gender-wage-gap-persists-region>.
- 13 Cepalstat. Encuestas de uso del tiempo en 9 países en diferentes años.
- 14 El indicador es un promedio ponderado de las diferentes incidencias por país, como reporta CEPAL.
- 15 Cepalstat.
- 16 Cañete, R. 2015, p. 50.
- 17 Tomado de Cortes, H. y Itriago, D. 2018, p.14.
- 18 George Stigler 1971, p.3 y 5.
- 19 Paul M. Johnson 2005.
- 20 Janine Wedel 2014.
- 21 Joel Hellman y Daniel Kauffman 2001.
- 22 Hellman y Kauffman 2001.
- 23 World Bank 2017.
- 24 Wedel, Hussain y Archer Dolan 2017.
- 25 John Crabtree y Francisco Durand 2017.

- 26 Manuel Villoria 2016.
- 27 Cortes, H. y Itriago, D. 2018, p.14.
- 28 Cepalstat.
- 29 Forbes 2017.
- 30 Hanni, M., R. Martner y A. Podestá 2015, p 13.
- 31 “Los países de América Latina parten de un coeficiente de Gini para los ingresos de mercado (es decir, antes de transferencias e impuestos directos) que es ligeramente superior al promedio de la OCDE (0,50 y 0,47, respectivamente). Sin embargo, la política fiscal en los países de la OCDE cumple un papel significativo en la reducción de la desigualdad, ya que el coeficiente de Gini baja un 36% (39% en el promedio de 15 países de la Unión Europea) y se sitúa en un valor de 0,30 (en términos absolutos, el coeficiente de Gini desciende 17 puntos porcentuales en la OCDE y 19 puntos en la ue-15). En contraste, en la región la disminución promedio de la desigualdad apenas llega al 6% (o en términos absolutos, a 3 puntos del coeficiente de Gini para el promedio de 17 países), por lo que el Gini del ingreso disponible alcanza un valor promedio de 0,47 (el mismo valor del coeficiente de Gini del ingreso de mercado de la OCDE).
- 32 Duryea y Robles, 2016.
- 33 Lustig N., 2017.
- 34 Medida por el índice de GINI.
- 35 La línea de los 4US\$ PPA es un indicador de pobreza ajustado a la condición económica general de los países de la región.
- 36 Cuando se toma como referencia la línea de pobreza de 2.5 dólares PPA diarios la pobreza se reduce en promedio en la región un 22%.
- 37 Cálculos propios en base a Forbes 2017
- 38 CEPAL 2018b
- 39 CEPAL 2018a
- 40 CEPAL/Oxfam 2016, p 6
- 41 CEPAL 2018b, p. 45
- 42 CEPAL 2018b, p. 45
- 43 Idem
- 44 En este análisis se están excluyendo los impuestos al comercio internacional que sufrieron una importante reducción tras la firma de los tratados de libre comercio. Pasaron de significar el 14.6% de la recaudación en 1990 a 4.3% de la recaudación en 2015 (CEPAL 2018). La sustitución de estos impuestos se hizo principalmente a través de impuestos generales al consumo.
- 45 CEPAL 2018a, p.46
- 46 CEPAL 2018a, p. 57

- 47 CEPAL/Oxfam 2016, p.8
- 48 Menos de 4US\$ diarios.
- 49 Sepúlveda, M. 2014 párr. 47.
- 50 Según CepalStat el índice de feminización de la pobreza era 118 en promedio regional. Es decir, por cada 100 hombres pobres había 118 mujeres pobres.
- 51 Basado en ICEFI 2015, Itriago, D. 2017, Romero W. y Ramírez E. 2018
- 52 SAT <https://portal.sat.gob.gt/portal/estadisticas-tributarias-sat/#1506903647232-dff79679-679a>
- 53 OCDE Stat, 2016
- 54 Cálculos propios en base al estudio de CEQ para Guatemala Cabrera et al., 2015
- 55 CepalStat, en 2014 en Guatemala había 102 mujeres en situación de pobreza por cada 100 hombres en situación de pobreza
- 56 Cabrera et al., 2015
- 57 CEPALb 2017
- 58 Itriago, D. 2017
- 59 ICEFI 2015, p. 37
- 60 'Las reformas consideradas' importantes 'que se mencionan en el texto son las de 1983, 1985, 1987, 1992 y 1994; las de 1996-1999 (asociadas a la firma de los Acuerdos de Paz). Las de 2000-2003 (vinculadas al Pacto Fiscal) y las de 2004-2005, 2008-2012 (propuestas por el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal Internacional (ITD)). Sin embargo, como se señaló anteriormente, en todos los años del período 1980-2012, se aprobaron reformas o medidas de política fiscal "(ICEFI 2015: 37). Ver Cabrera y Schneider (2015) para detalles sobre las diferentes reformas tributarias propuestas por los diferentes gobiernos de Guatemala desde 1990.
- 61 Itriago, D. 2017
- 62 <https://www.cicig.org/casos/caso-la-linea/>
- 63 Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala 2015 op cit. en Itriago, D. 2017
- 64 Romero W. y Ramírez E. 2018, p.37
- 65 A partir de 1985.
- 66 Op cit Cabrera y Schneider 2015, p. 132. Itriago, D. 2017.
- 67 En muchas ocasiones, la CC ha interpretado reglas constitucionales siguiendo los criterios que benefician los intereses del sector empresarial.
- 68 Op cit CICIG, 2017, p. 45 en Romero W. y Ramírez E. 2018.
- 69 ICEFI (2015), Cabrera and Schneider (2013, 2015), Steenbergen (2012) and Fuentes Knight (2011)
- 70 Itriago, D. 2017, p.6
- 71 Op cit Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2014 y Coyoy y Rayo, 2017 Romero W. y Ramírez E. 2018, p.40.

- 72 Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2014, p. 12.
- 73 ICEFI 2018, p.61.
- 74 OECD.Stat, 2015.
- 75 Natanson, J. 2018.
- 76 Ver Infobae, 31/10/2017. Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2017/10/31/las-19-claves-del-proyecto-de-reforma-tributaria-que-el-gobierno-enviara-al-congreso-para-fomentar-la-inversion/>.
- 77 Ibidem.
- 78 Ibidem.
- 79 La Nación, 04/11/2017. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/2079274-apoyos-y-criticas-a-la-reforma-tributaria>
- 80 Castellani, A. y Canelo, P. 2016.
- 81 Idem.
- 82 Idem.
- 83 Op. cit Schneider 1993, en Castellani, A. y Canelo, P. 2016.
- 84 <http://www.oecd.org/mcm/whos-who/bios/ARG-DUJOVNE-CV.pdf> y <https://www.politicargentina.com/notas/201612/18531-nicolas-dujovne-conductor-de-tn-columnista-de-la-nacion-y-asesor-de-cambiamos-en-la-campana.html>.
- 85 [https://es.wikipedia.org/wiki/Nicol%C3%A1s\\_Dujovne](https://es.wikipedia.org/wiki/Nicol%C3%A1s_Dujovne).
- 86 <http://www.politicajudicial.com/la-participacion-de-dujovne-en-el-blanqueo/>  
<https://www.bigbangnews.com/politica/Dujovne-en-la-mira-denuncian-que-blanqueo-unos-20-millones-antes-de-asumir-como-ministro-20180413-0018.html>.
- [http://www.clarinvivo.com/politica/preguntas-incomodas-marcos-pena-nicolas-dujovne-mario-quintana\\_0\\_Hkfw0yX1Q.html](http://www.clarinvivo.com/politica/preguntas-incomodas-marcos-pena-nicolas-dujovne-mario-quintana_0_Hkfw0yX1Q.html).
- [https://es.wikipedia.org/wiki/Nicol%C3%A1s\\_Dujovne](https://es.wikipedia.org/wiki/Nicol%C3%A1s_Dujovne).
- 87 <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/186085/20180622>.
- 88 Ver iProfesional, 28/12/2017. Disponibe en: <http://www.iprofesional.com/notas/260994-congreso-empleo-gobierno-ley-beneficios-senado-bitcoin-reforma-tributaria-reforma-impositiva-La-reforma...>
- 89 Ver RT, 28/12/2017: Disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/258628-argentina-aprueba-reforma-tributaria-cambia>.
- 90 Ver texto completo de la Ley en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305262/norma.htm>.
- 91 FMI 2017.
- 92 FMI 2017.

- 93 <https://www.diariodemocracia.com/nacionales/187237-fmi-pide-limitar-baja-retenciones-soja-reducir-sub/>, <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>; <http://www.ambito.com/927489-el-fmi-propone-mantener-impuestos-no-reducir-las-retenciones-y-las-contribuciones-patronales>.
- 94 <http://www.ambito.com/930558-las-tres-medidas-con-las-que-el-gobierno-profundiza-el-ajuste>
- 95 <https://wvsynthesis.wordpress.com/2012/06/08/peru-humala-paga-el-precio-por-su-discurso-antiminero-de-campana/>
- 96 Durand, F. 2017, p. 37-45
- 97 <http://files.pucp.edu.pe/departamento/economia/CV-ALONSO-SEGURA.pdf>
- 98 [http://www.gruporomero.com.pe/es-PE/empresas/afiliadas\\_grupo\\_romero/](http://www.gruporomero.com.pe/es-PE/empresas/afiliadas_grupo_romero/)
- 99 Oxfam y CEPAL 2016 <https://www.oxfam.org/es/informes/tributacion-para-un-crecimiento-inclusivo>
- 100 CEPAL 2013 <http://estimacionestributarias.com/archivos/Jorrat.%20Incentivos%20tributarios.pdf> p. 22
- 101 DataIgualdad. fuentes y metodología de cálculo explícitas en la plataforma [www.dataigualdad.org](http://www.dataigualdad.org)
- 102 CEPAL 2018b, p. 59.
- 103 Banco Mundial 2018, p. 13.
- 104 Para ver una lista completa de exenciones y otros detalles, visite: <http://www.dgii.gov.do/contribuyentes/regimenesEspeciales/zonasFrancas/Paginas/Exenciones.aspx>.
- 105 Banco Mundial 2018, p. 13.
- 106 Banco Mundial 2018, p. 14.
- 107 Daude, C., H. Gutiérrez and Á. Melguizo 2014.
- 108 Durand, F. 2017.
- 109 Traducción propia de Daude, C., H. Gutiérrez and Á. Melguizo 2014, p.23.
- 110 Traducción propia de Daude, C., H. Gutiérrez and Á. Melguizo 2014, p.23.
- 111 Cálculo elaborado en base a Gasto Tributario. Presupuesto General del Estado 2017 (DIGEPRES), Cuadro 3, página 175: <http://www.digepres.gob.do/proyecto-de-ley/2017/Tomo-1/ANEXO-No.-3-Estimacion-de-los-gastos-tributarios-2017.pdf> y Información sobre los gastos del Gobierno Central 2017 (DIGEPRES), "Clasificación Económica del Gasto según Funciones", páginas 110-111: <http://www.digepres.gob.do/proyecto-de-ley/2017/Tomo-1/ANEXO-No.-2-Informacion-sobre-los-gastos-del-Gobierno-Central.pdf> o portal de transparencia fiscal <http://transparenciafiscal.gob.do/para-que-se-gasta>
- 112 OcedeStats.
- 113 Castaneda, Ricardo and Ilya Espino. 2015. "CEQ Master Workbook: Honduras (2011)," CEQ Data Center on Fiscal Redistribution (CEQ Institute, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) and International Fund for Agricultural Development (IFAD)). July 27, 2015.
- 114 <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2014/06/DECRETO-278-2013.pdf>

115 Según ICEFI El aumento del impuesto sobre ventas (ISV) del 12% al 15% para las mercancías y servicios en general; Incremento al ISV de las bebidas alcohólicas y cigarrillos, del 15% al 18%; Aumento del impuesto a los derivados del petróleo: de las gasolinás (súper, regular y diésel) en 25 centavos de dólar, y en 15 centavos de dólar al kerosene y gas licuado del petróleo (LPG); Reducción del subsidio vigente a la energía eléctrica, de un consumo de 150 kilovatios hora al mes a 75; y modifica la forma de su asignación, con un bono por un monto máximo de L 120; Derogación de un porcentaje mínimo de las exoneraciones fiscales otorgadas al pago del ISR e ISV, manteniendo aquellas que generan un alto gasto tributario; Eliminación del pago del 10% sobre los dividendos percibidos por los accionistas de las zonas francas. Ampliación del régimen de exoneraciones a los centros de llamadas (call center) y a las empresas generadoras de energía térmica y eólica.

116 Comisión especial para el análisis y control de las exoneraciones, exenciones y franquicias aduaneras, 2013 [file:///D:/Users/rmcanete/Desktop/IGUALES%20LAC/Estudios/G%C3%A9nero%20y%20fiscalidad/Honduras/Informe\\_Final\\_de\\_la\\_Comici\\_n\\_de\\_Exoneraciones.pdf](file:///D:/Users/rmcanete/Desktop/IGUALES%20LAC/Estudios/G%C3%A9nero%20y%20fiscalidad/Honduras/Informe_Final_de_la_Comisi_n_de_Exoneraciones.pdf)

117 Secretaría de Finanzas del Gobierno de Honduras. "Presupuesto De Egresos Por Institución Y Finalidad 2012 [http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2012/01/Presupuesto\\_Aprobado/estadisticas/r\\_fpr\\_ins\\_fina.pdf](http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2012/01/Presupuesto_Aprobado/estadisticas/r_fpr_ins_fina.pdf)

118 Barahona, M. 2018, p. 23.

119 Barahona, M. 2018.

120 <https://www.elheraldo.hn/opinion/columnas/920371-469/una-nueva-y-mejor-corte-suprema> <http://www.envio.org.ni/articulo/5107>

121 <http://www.revistazo.biz/web2/index.php/nacional/item/471-congreso-propina-golpe-t%C3%A9cnico-a-corte-suprema>

122 Comisión Interamericana de los Derechos Humanos 2013.

123 <https://www.elheraldo.hn/pais/833657-209/reelecci%C3%B3n-en-honduras-corte-suprema-de-justicia-aprueba-fallo-favorable>.

124 ICEFI, 2017, p. 18.

125 ICEFIb, 2015, p 19.

126 Véase, por ejemplo:

<https://www.elheraldo.hn/economia/610054-216/cohep-aboga-por-mantener-exoneraciones>

<http://www.proceso.hn/component/k2/item/23330.html>

<http://www.proceso.hn/component/k2/item/26330.html>

127 ICEFIb, 2015, p.17.

128 Informe rendido por la Dirección Ejecutiva de Ingresos de la Secretaría de Finanzas en. 2014 <https://www.elheraldo.hn/economia/750010-216/honduras-%C3%BAltimo-paquetazo-generar%C3%A1-95982-millones-de-lempiras>

129 Secretaría de Finanzas de Honduras 2018, p. 113.

130 Secretaría de Finanzas del Gobierno de Honduras, 2015.

- 131 OCDE Stats 2016.
- 132 Cepal 2017, p. 45.
- 133 CEPALb 2018, p. 57.
- 134 Fairfield, T. 2010, pp 205-213 Traducción propia.
- 135 Fairfield, T. 2015, pp. 411-441 Traducción propia.
- 136 Fairfield, T. 2010, pp 205-213 Traducción propia.
- 137 Entrevistas realizadas por Fairfield, T. 2010, pp 205-213, traducción propia.
- 138 Entrevistas realizadas por Fairfield, T. 2010, pp 205-213, traducción propia.
- 139 Todo este caso se basa en Fairfield, T. 2015, pp. 411-441, traducción propia.
- 140 Todo este caso se basa en Fairfield, T. 2015, pp. 411-441, traducción propia.
- 141 Arenas, A. 2016.
- 142 Fairfield, T. 2015, pp. 411-441, traducción propia y CiperChile <https://ciperchile.cl/2014/07/17/los-forados-a-favor-de-la-elusion-que-dejo-el-acuerdo-tributario-de-arenas-con-la-derecha/>.
- 143 Según Mastrini y Becerra 2017 “En el caso chileno, ningún grupo alcanza las dimensiones de las grandes corporaciones regionales. Sin embargo, se trata de un mercado altamente concentrado. En la prensa escrita, dos grupos se reparten más del 80% del mercado: Edwards, editor de El Mercurio, y Copesa, cuyo principal título es La Tercera.”.
- 144 CiperChile <https://ciperchile.cl/2014/07/17/los-forados-a-favor-de-la-elusion-que-dejo-el-acuerdo-tributario-de-arenas-con-la-derecha/>.
- 145 Fairfield, T. 2015, pp. 411-441, traducción propia.
- 146 CiperChile <https://ciperchile.cl/2014/07/17/los-forados-a-favor-de-la-elusion-que-dejo-el-acuerdo-tributario-de-arenas-con-la-derecha/>.
- 147 Fairfield, T. 2015, pp. 411-441, traducción propia.
- 148 Fairfield, T. 2015, pp. 411-441, traducción propia.
- 149 Según Arenas de Mesa, A. 2016 y La reforma pretendía aumentar la recaudación en 0.9% del PIB en 2015 y 1.82% del PIB en 2016. Según el Servicio de Impuestos Internos los ingresos tributarios netos aumentaron de 2014 a 2015 un 0.9% con respecto al PIB, la recaudación neta en 2016 fue solo un 0.7% del PIB superior al 2014. [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/estadistribu/ingresos\\_tributarios.htm](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/estadistribu/ingresos_tributarios.htm)
- 150 Fairfield, T. 2015, pp. 411-441, traducción propia.
- 151 Arenas de Mesa, A. 2016, p.200.
- 152 Durand, F. 2017.
- 153 Durand, F. 2017, p. 45-53, extractos literales.
- 154 Durand, F. 2017 p. 54.



- 155 Durand, F. 2017 p. 47.
- 156 Durand, F. 2017 p. 47.
- 157 Durand, F. 2017 p. 48.
- 158 Durand, F. 2017 p. 52.
- 159 Durand, F. 2017 p. 46.
- 160 Durand, F. 2017 p. 53.
- 161 Credit Suisse 2017.
- 162 Cepal 2018, p. 46.
- 163 OCDEStats.
- 164 Credit Suisse 2017, p. 155.
- 165 OCDEStats.
- 166 Guereña, A. 2016.
- 167 Amarante V., & Jiménez, J. P. (2016). P. 68.
- 168 Guereña, A. 2016, p. 14.
- 169 Forbes 2017.
- 170 Wealth X y UBS 2014.
- 171 CEPAL 2018, p. 70.
- 172 [https://www.eluniverso.com/sites/default/files/archivos/2015/06/rd\\_215732correa\\_215732\\_304958.pdf](https://www.eluniverso.com/sites/default/files/archivos/2015/06/rd_215732correa_215732_304958.pdf)
- 173 OECD.Stat. Revenue Statistics - Latin American Countries: Comparative tables. Disponible en <http://stats.oecd.org/>. Consultado el 20 de abril de 2017.
- 174 Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Conoce-las-claves-del-proyecto-de-Ley-de-Herencia-de-Ecuador-20150613-0047.html>
- 175 Disponible en: <http://www.laprensa.hn/mundo/848694-410/ley-de-impuestos-a-herencias-desata-protestas-en-ecuador>
- 176 Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/06/11/nota/5627760/base-imponible-tributo-herencias-seria-175640>
- 177 Disponible en: <https://confirmado.net/2015/06/11/empresarios-piden-archivo-de-los-proyectos-de-ley-de-herencia-y-plusvalia/>
- 178 Disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2015/06/11/ley-de-herencias-desata-marchas-en-ecuador/>
- 179 Disponible en: <https://www.larepublica.ec/blog/politica/2015/06/12/sectores-productivos-exigen-archivo-proyectos-ley-herencias-plusvalia/>
- 180 Fue presidente del segundo mayor banco de Ecuador, el Banco de Guayaquil, del que todavía es accionista. Fue ministro de Economía en el gobierno del ex presidente Jamil Mahuad, derrocado en el año 2000 en medio

de la crisis financiera que se originó en 1999. En este sentido, ha sido acusado por el Gobierno que presidía Rafael Correa como uno de los responsables de dicha crisis, la cual “[...] derivó en la dolarización de la economía, el congelamiento temporal de depósitos y la migración de cientos de miles de ecuatorianos.” (Clarín Mundo, 01/04/2017. Disponible en: [https://www.clarin.com/mundo/guillermo-lasso-ex-banquero-busca-cambio-ecuador\\_0\\_HJAZ5cTnx.html](https://www.clarin.com/mundo/guillermo-lasso-ex-banquero-busca-cambio-ecuador_0_HJAZ5cTnx.html) )

181 Ver el diario El Universo, 09/06/2015: <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/06/09/nota/4952613/guillermo-lasso-exige-presidente-correa-retiro-ley-herencias>

182 <http://es.rfi.fr/americas/20150612-proyecto-de-ley-de-herencias-en-ecuador-genera-protestas-0>

183 Ver el diario El Universo, 15/06/2015: <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/06/15/nota/4965880/rafael-correa-retrocede-anuncia-retiro-temporal-leyes-herencia>

184 Ver el diario El Telégrafo, 16/06/2015: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/1/pedido-de-retiro-de-leyes-de-plusvalias-y-de-herencia-llegaro-ayer-a-la-asamblea>

185 <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/06/17/nota/5639568/aprobado-proyecto-sobre-impuesto-herencias>.

186 <http://www.sri.gob.ec/web/guest/impuesto-a-la-renta-de-ingresos-provenientes-de-herencias-legados-y-donaciones>.

187 Cepal 2018a, p.61.

188 Cepal 2017, p. 33

189 Todo este caso se basa en el trabajo realizado por Durand, F. 2017, p. 24-37. Se toman varias citas textuales.

190 Todo este caso se basa en el trabajo realizado por Durand, F. 2017, p. 24-37. Se toman varias citas textuales.

191 Según Wikipedia [https://es.wikipedia.org/wiki/Luis\\_Miguel\\_Castilla\\_Rubio](https://es.wikipedia.org/wiki/Luis_Miguel_Castilla_Rubio) : “Ingresó al Banco Mundial del que fue analista país de la Vicepresidencia de América Latina y el Caribe, en 1994, y consultor de la Vicepresidencia de África del Norte y Medio Oriente, en 1996. En el 2009, fue nombrado asesor de la Presidencia ejecutiva de CAF -Banco de Desarrollo de América Latina, en la que había tenido diferentes cargos. En febrero del 2010, fue designado director del Banco de la Nación”.

192 [https://es.wikipedia.org/wiki/Alfredo\\_Thorne](https://es.wikipedia.org/wiki/Alfredo_Thorne)

193 Fogel R., Costa S. Valdez S. 2018.

194 OcedeStat, 2016.

195 Decidamos 2017, p.18.

196 Cálculo propio en base a Subsecretaría De Estado De Tributación, Recaudación Por Impuestos (2010 AL 30/04/2018) <https://www.set.gov.py/portal/PARAGUAY-SET/detail?folder-id=repository:collaboration:/sites/PARAGUAY-SET/categories/SET/Estadistica/recaudaciones-tributarias&content-id=/repository/collaboration/sites/PARAGUAY-SET/documents/estadistica/recaudaciones-tributarias/2016/diciembre/Recaudacion%20por%20Impuestos.pdf>

- 197 Fogel R., Costa S. Valdez S. 2018, p.31.
- 198 Fogel R., Costa S. Valdez S. 2018
- 199 Manifestación de los empresarios del sector rural que consiste en la marcha y cierre de rutas con máquinas (tractores).
- 200 Según declaraciones del ex ministro de Hacienda Dionisio Borda, en entrevista realizada para Fogel R., Costa S. Valdez S. 2018, p.20.
- 201 El proyecto de Ley *“Que crea el Impuesto a la Exportación Soja”* (expediente Nro. 44241 que dio entrada el 23 de septiembre de 2004). Disponible en: <<http://sil2py.senado.gov.py/>>.
- 202 Proyectos presentados por Frente Guasu en el 2009 y por el Partido Liberal en el 2011
- 203 Proyecto de Ley *“Por el cual se crea el impuesto a la exportación de soja, maíz y girasol en estado natural”* (expediente Nro. S126036). Disponible en: <<http://sil2py.senado.gov.py/>>.
- 204 Según declaraciones del ex ministro de Hacienda Dionisio Borda, en entrevista realizada por Fogel R., Costa S. Valdez S. 2018.
- 205 Fogel R., Costa S. Valdez S. 2018, p. 22.
- 206 Véase diario ABC Color del 17/07/2015.
- 207 Según entrevista transmitida por la Radio Ñanduti digital en 31/10/2017.
- 208 Ver: <http://www.peoplesworld.org/article/paraguay-president-lugo-ousted-by-the-rich-and-powerful/> y <https://lahoradedespertar.wordpress.com/tag/grupo-zuccolillo/>
- 209 Decidamos 2017
- 210 OcedeStat
- 211 CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
- 212 CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.
- 213 Cepalstat. Encuestas de uso del tiempo en 9 países en diferentes años.
- 214 Cañete, R. 2015 p. 73.
- 215 Cañete, R. 2015 p. 113.
- 216 Alvarez A. y Barrera S. 2018.
- 217 Op cit Argueta, 2017, p. 23 en Alvarez A. y Barrera S. 2018, p23.
- 218 Alvarez A. y Barrera S. 2018 Son citas textuales.
- 219 [http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/carmelo\\_mesa\\_lago\\_cv\\_castellano\\_18.pdf](http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/carmelo_mesa_lago_cv_castellano_18.pdf)
- 220 Alvarez A. y Barrera S. 2018, p.54.
- 221 CepalStat.
- 222 Alvarez A. y Barrera S. 2018.

- 223 Alvarez A. y Barrera S. 2018, p.61.
- 224 Latinobarómetro 2017
- 225 Op cit Miraftab, 2004; Delebayo, 2013; Garcia-Kilroy y Rudolph, 2017, Alborta, G.; Stevenson C. & Triana, S.2011 Op. Cit Merino, R , 2018 y FMI 2013 y OCDE 2012 Chavez, L., Cuamatzin, F., Morales E. 2018.
- 226 Merino, R. 2018, p.6.
- 227 Merino, R, 2018, Chavez, L., Cuamatzin, F., Morales E. 2018 y León, R. 2018
- 228 Merino, R. 2018, p. 51.
- 229 Chavez, L., Cuamatzin, F., Morales E. 2018, p. 48
- 230 Merino, R. 2018.
- 231 Chávez, L., Cuamatzin, F., Morales E. 2018 p.50.
- 232 Merino, R, 2018, Chávez, L., Cuamatzin, F., Morales E. 2018 y León, R. 2018.
- 233 Informe de la Corte de Justicia del Distrito Oriental de Nueva York <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919911/download>.
- 234 Idem.
- 235 <http://aristeginoticias.com/0703/mundo/odebrecht-pago-irregularmente-3-mil-millones-para-campanas-politicas-en-latinoamerica/>
- 236 Referencias en: Merino, R , 2018, p.37.
- 237 Idem, p.35.
- 238 Convoca <http://convoca.pe/investigaciones/archivos-filtrados-vinculan-odebrecht-con-17-offshore-en-tres-paraisos-fiscales>
- 239 Referencias en: Merino, R , 2018, p.35.
- 240 Referencias en: Merino, R , 2018, p.34.
- 241 Acuerdo realizado entre Odebrecht y el Departamento de Justicia de los EEUU p.9 <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919911/download>
- 242 Se ha utilizado el tipo de cambio promedio de los años en los que se desarrollaron los pagos de los sobornos en República Dominicana del 2001 al 2014 equivalente a 33.4. Es importante plantear que, sabiendo que la obra más costosa implicada en los sobornos es Punta Catalina la cual se negoció en los últimos años y por ende con el tipo de cambio más alto, el cálculo en pesos es conservador.
- 243 Cañete, R. 2017, p 44.
- 244 Cuevas, R. y Mora, A. 2016.
- 245 Ramonet, I. 2009.
- 246 Becerra M y Mastrini G. 2017.
- 247 UNESCO 2017.

- 248 CIDH, 2014, numeral 18.
- 249 Canelo P. y Castellani, A. 2016.
- 250 Canelo P y Castellani, A. y. 2016.
- 251 Cortes, H. y Itriago, D. 2018, p 44.
- 252 Ross Schneider, B. 2013.
- 253 Cortes, H. y Itriago, D. 2018, p.47.
- 254 Acuerdo realizado entre Odebrecht y el Departamento de Justicia de los EEUU p.9 <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919911/download>
- 255 Según Chavez, L., Cuamatzin, F., Morales E. 2018 en su investigación sobre la captura regulatoria de las APP en México, producto del Concurso CLACSO Oxfam sobre captura de políticas fiscales señala que los últimos 13 secretarios de hacienda obtuvieron su último grado de estudios en universidades norteamericanas, resaltan Harvard University (15 por ciento) y Yale University (38 por ciento). Por su parte, seis de los últimos 11 secretarios de Comunicaciones y Transporte fueron formados en universidades norteamericanas. 10 de los últimos 13 secretarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comenzaron su formación profesional y/o fueron docentes en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), institución fundada por empresarios en 1946.
- 256 CiperChile <https://ciperchile.cl/2014/07/17/los-forados-a-favor-de-la-elusion-que-dejo-el-acuerdo-tributario-de-arenas-con-la-derecha/>
- 257 <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/CCF06A01759444BD05257D81005A-08C3/?OpenDocument>
- 258 International Budget Partnership, 2017
- 259 Durand, F. 2017
- 260 Cortés e Itriago 2018, p. 51.
- 261 A partir de 1985.
- 262 Op cit Cabrera y Schneider 2015, Itriago, D. 2017.
- 263 Cortes, H. y Itriago, D. 2018, p 44.
- 264 Oré Aguilar, G. 2018.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, A y S. Barrera, (2018), "Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017" CLACSO, Buenos Aires.
- Amarante V. y J.P. Jiménez, (2016), "Distribución del ingreso e imposición a las altas rentas en América Latina". Cuadernos de Economía, 35(67): 39-73.
- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barahona, M. (2018), *Élites, redes de poder y régimen político en Honduras*. Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC).
- Banco Mundial. 2018, *Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario*. Santo Domingo.
- Becerra M. y G. Mastrini, (2017), "Concentración y convergencia de medios en América Latina". Disponible en: <https://journals.openedition.org/communiquer/2277>
- Becerra M y Mastrini G. (2017). "La concentración infocomunicacional en América Latina 2000-2015: nuevos medios y tecnologías, menos actores" - 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de Quilmes; Observacom, Disponible en: <file:///D:/Users/rmcanete/Downloads/5aa96fda9ffb0.pdf>
- Cabrera, Maynor e Hilcías Moran, (2015), "CEQ Master Workbook: Guatemala 2011", CEQ Data Center on Fiscal Redistribution, CEQ Institute, Tulane University, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) and International Fund for Agricultural Development (IFAD)). October 4, 2016.
- Canelo, P. y A. Castellani. (2016). "Puerta Giratoria" en Argentina. Análisis del Gabinete nacional actual y la experiencia internacional comparada", IDAES-UNSAM/CONICET, Argentina.
- Cañete, R. (2015). Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe, OXFAM, Lima.
- Cañete, R. (2017). "Odebrecht y las élites políticas y económicas" Gaceta Judicial, número 361. Santo Domingo.
- CEPAL. 2017<sup>a</sup>. "Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe". Santiago de Chile.
- CEPAL. 2017b. "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017". Santiago de Chile.
- CEPAL/OXFAM. 2016. "Tributación para un crecimiento inclusivo". Santiago de Chile.
- CEPALa. 2018. "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030". Santiago de Chile.
- CEPALb. 2018. "Panorama social de América Latina". Santiago de Chile.
- CIDH. 2017. "Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas".
- Chávez, L., Cuamatzin, F. y E. Morales (2018). "Captura regulatoria y opacidad de los fideicomisos de las asociaciones público-privadas: La experiencia en México" Clacso.
- Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra. 2011. "La concentración de la propiedad de la tierra en América Latina: una aproximación a la problemática actual", ILC, enero 2011.

- Comisión especial para el análisis y control de las exoneraciones, exenciones y franquicias aduaneras. 2013. "Informe Final". Disponible en: [http://fosdeh.com/exoneraciones/archivo/Informe\\_final\\_res\\_ejec.pdf](http://fosdeh.com/exoneraciones/archivo/Informe_final_res_ejec.pdf)
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. 2013. "Comunicado de Prensa Ante situación en Honduras: "CIDH destaca importancia del principio de independencia del Poder Judicial". Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2013/003.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2014. Estándares de Libertad de Expresión para la Transición de la Televisión Digital Abierta, Diversa, Plural e Inclusiva. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. 2015. "El financiamiento de la Política en Guatemala". Disponible en: [http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe\\_financiamiento\\_politicagt.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf)
- Coyoy, E. y M. Rayo. 2017. "Fortalecimiento de la recaudación tributaria, transparencia aduanera y reducción del comercio exterior ilícito en Guatemala". Disponible en: [https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/2017,estudio\\_defraudacion\\_aduanera.pdf](https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/2017,estudio_defraudacion_aduanera.pdf)
- Corporación Latinobarómetro: "Informe Latinobarómetro 2017". Buenos Aires, Argentina.
- Cortés, H. y D. Itriago. (2018), "El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad". Oxfam Intermon, Madrid.
- Crabtree, J. y F. Durand. (2017). *Perú: Élite del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Cristancho, A. "Derechos humanos de los/las periodistas y medios comunitarios a nivel regional que forma parte del proyecto La comunicación, derecho humano que fortalece la democracia en Centroamérica financiado por la Fundación Comunicándonos, La Asociación Mundial de Radios Comunitarias, IC00 Cooperación y el Reino de los Países Bajos"
- Cuevas, R. y A. Mora. (2016). *Latifundio mediático y resistencias sociales en América Latina*. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED).
- Daude C., Gutiérrez, H. y A. Melguizo. (2014), "The Political Economy of Tax Incentives for Investment in the Dominican Republic: "Doctoring the Ball"", OECD Development Centre Working Papers, No. 322, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz3wkh45kmw-en>
- Decidamos 2017. "Situación de los impuestos directos en Paraguay propuestas para una justicia tributaria", Asunción, Paraguay.
- Domínguez J. I. (1996). Democracy and inequality in Latin America. En *Constructing democratic governance in Latin America and the Caribbean in the 1990's, themes and issues*. Domínguez, J. y Lowenthal, A. (eds) Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Durand, F. (2016), *Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Cuando el poder extractivo captura El Estado*. Lima: Oxfam.
- Durand, F. (2017). "Juegos de Poder. Política Tributaria y Lobby en el Perú, 2011-2017". Oxfam Perú, Lima.
- Duryea, S. y M. Robles (2016), "Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas". Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Fairfield, T. (2015). "Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17 (3). pp. 411- 441.

Fairfield, Tasha Ann, (2010). "The Politics of Revenue-Raising Tax Reform in Latin America". A dissertation submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science, University of California, Berkeley.

Fairfield, Tasha Ann (2015), *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge University Press.

FMI 2017, Consulta del Artículo IV con Argentina. Disponible en: [https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/12/29/pr17524-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation-with-argentina#\\_ftn1](https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/12/29/pr17524-imf-executive-board-concludes-2017-article-iv-consultation-with-argentina#_ftn1)

Fogel R., Costa S. y S. Valdez. (2018). "Forjando privilegios: Discursos, estrategias y prácticas del empresariado del agro-negocio para la incidencia en la política tributaria paraguaya". Clacso

Forbes 2017.

Fuentes Knight, J. A. (2011), *Rendición de cuentas*. Guatemala: F&G Editores.

Stigler, George (1971). "The Theory of Economic Regulation". *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1). Pp.3 - 5.

Guereña, A. (2016). "Desterrados: tierra, poder y desigualdad en América Latina", Oxfam Internacional, Oxford.

Hanni, M., Martner, R. y A. Podestá. (2015). "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL* (Nº 116 LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Hellman, J. y D. Kauffman (2001), "Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies". Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>

ICEFI. 2015a. "Política Fiscal: expresión de poder de las élites centroamericanas". Guatemala.

ICEFI. 2015b. "Un ajuste a la medida de las élites económicas". Tegucigalpa: ICEFI.

ICEFI. 2017. "La política fiscal reciente en Honduras (2013-2016) y sus efectos económicos y sociales". Tegucigalpa.

ICEFI. 2018. "PERFILES MACROFISCALES DE CENTROAMÉRICA". Guatemala.

International Budget Partnership, 2017. *Encuesta de Presupuesto Abierto, 2017*.

Itriago, D. ( 2017). "Wielding Influence, Building Inequality: Capture of Tax Policies in Latin America and the Caribbean", *Society for International Development*.

Hellman Joel y Daniel Kauffman (2001). *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*. Finance & Development. Washington DC: IMF. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/hellman.htm>

Lustig, N. (2018): "El Impacto Del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina. Una Aplicación del Marco Metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)". CEQ Institute, Tulane University. Documento de Trabajo 62.

Manuel Villoria (2016). "Transparencia y regulación del lobby en Europa y España." *The Economy Journal*. Disponible en: <http://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/714154/transparencia-regulacion-lobby-europa-espana>.

Merino, R. 2018. "¿El poder de la Ley o la Ley del poder? Gobernanza y legalidad tecnocrática en el Perú neoliberal: el caso de las APPs". CLACSO.



- Natanson, J. 2018. "Mauricio Macri en su ratonera". Nueva Sociedad 276, Septiembre - Octubre 2018.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas por los Derechos Humanos. 1966. "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Oré Aguilar, G. Center for Economic and Social Rights, entrevista basada en el análisis "Litigating Austerity: Courts' response to budget cuts in times of crisis" (próxima publicación).
- Paul M. Johnson (2005). "Captured Agency: A Glossary of Political Economy Terms - Dr. Paul M. Johnson. A glossary of Political Economy Terms". Disponible en: [http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/captured\\_agency](http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/captured_agency).
- Ramonet, I. 2009 Entrevista disponible en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/54309/ramonet-terrorismo-mediatico-o-latifundio-de-la-informacion/>
- Romero, Wilson y Edgard Ramírez, (2018), "Las élites económicas y la captura de las instituciones de la política fiscal en Guatemala". Clacso.
- Schneider, B. (2013), *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenge of Equitable Development*. Cambridge University Press.
- Secretaría de Finanzas del Gobierno de Honduras. 2012. Presupuesto De Egresos Por Institución Y Finalidad 2012. Disponible en: [http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2012/01/Presupuesto\\_Aprobado/estadisticas/r\\_fpr\\_ins\\_fina.pdf](http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2012/01/Presupuesto_Aprobado/estadisticas/r_fpr_ins_fina.pdf)
- Secretaría de Finanzas de Honduras. 2018. Marco macro Fiscal de mediano plazo 2018-2021. <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2017/05/MMFMP-2018-2021.pdf>
- Secretaría de Finanzas del Gobierno de Honduras, 2015. "Presupuesto De Egresos Por Institución Y Finalidad 2016". Disponible en: [https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Presupuesto\\_general\\_2016.pdf](https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Presupuesto_general_2016.pdf)
- Segovia, A. (2002), *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador: el funcionamiento económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso*. Guatemala: F&G Editores.
- Segovia, A. (2005), *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*. San José, Costa Rica: Fundación Fiedrich Ebert.
- Sepúlveda M. (2014). "Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona" A/HRC/26/28. 22 de mayo de 2014. ONU
- Serna M. y E. Botinelli (2018). "El poder fáctico de las elites empresariales en la política latinoamericana: un estudio comparado de ocho países." OXFAM-CLACSO, Buenos Aires.
- Tanzi, Vito (2014), "Taxation and Equitable Economic Development: A Historical Note". Disponible en: [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/VitoTanzi\\_2014\\_final.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/VitoTanzi_2014_final.pdf).
- Unesco. 2017. *Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios*. Disponible en: <https://es.unesco.org/world-media-trends-2017>
- Villoria, M. (2016), "Transparencia y regulación del lobby en Europa y España". *The Economy Journal*. Disponible en: <http://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/714154/transparencia-regulacion-lobby-europa-espana>

Waxnecker, Harald (2017), *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?* San Salvador: Fundación Heinrich Böll.

Wedel, Janine (2014). *Unaccountable. How Anti-Corruption Watchdogs and Lobbyists Sabotaged America's Finance, Freedom and Security*. New York: Pegasus Books.

Wealth X y UBS 2014 "WORLD ULTRA WEALTH REPORT 2014".

Wedel, Hussain y Archer Dolan (2017). *Political Rigging*.

World Bank (2017). *Governance and the Law*.

## Informes de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con [OILAC@oxfaminternational.org](mailto:OILAC@oxfaminternational.org)

© Oxfam Internacional noviembre 2018

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

ISBN 978-1-78748-352-1

DOI 10.21201/2018.3521

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 19 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))

Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))

Oxfam Brasil ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))

Oxfam-en-Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))

Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))

Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))

Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))

Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))

Oxfam IBIS (Dinamarca) ([www.oxfamibis.org/](http://www.oxfamibis.org/))

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Oxfam Intermón (España) ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org))

Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))

Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Oxfam México ([www.oxfamMexico.org](http://www.oxfamMexico.org))

Oxfam New Zealand ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))

Oxfam Novib (Países Bajos) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))

Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Oxfam Sudáfrica ([www.oxfam.org.za](http://www.oxfam.org.za))

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

