

A. GURRIERI

CEPAL/DS/Versión Preliminar/172
Carlo Geneletti
División de Desarrollo Social
Abril de 1978

ESTADO, POLITICAS PUBLICAS Y FISCALES

Indice

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1
I. LAS POLITICAS PUBLICAS.....	4
II. LAS POLITICAS FISCALES.....	8
III. LAS POLITICAS FISCALES Y REDISTRIBUTIVAS: REVISION DE ALGUNOS ANALISIS EMPIRICOS.....	15
1. Las políticas impositivas.....	15
2. Las políticas de gasto fiscal.....	22
3. Conclusión.....	29
IV. EL ESTADO DE COMPROMISO Y LAS POLITICAS FISCALES.....	30
1. Descripción del concepto de estado de compromiso.....	30
2. Conclusiones y perspectivas.....	34

INTRODUCCION

Un reciente trabajo sobre la pobreza en América Latina y las maneras de eliminarla 1/ sostenía que el desarrollo espontáneo de la economía de mercado es la causa principal del aumento en las desigualdades de los ingresos, y que sólo la intervención de los gobiernos realmente interesados en el bien social puede detener o contrarrestar este proceso pernicioso. Por este motivo se sostiene que la pobreza tiene su origen en el movimiento espontáneo de las sociedades capitalistas y por consiguiente se considera que el estado es la única institución que en el ámbito de estas sociedades es capaz de reducirla, si no de eliminarla.2/

Sin embargo, la atribución de estas responsabilidades al estado implica una visión del estado benefactor y asistencialista que, en la mayoría de los países configura una situación poco realista.

Parece menos atrevida la opinión diametralmente opuesta, cual es que el estado no va a intervenir en ninguna forma radical o a través de medidas drásticas para solucionar el problema de la pobreza. De todos modos, el debate sobre el tema está abierto. Cómo podemos tomar una posición en este debate que sea suficientemente respaldada por la experiencia? Ciertamente es muy difícil comprobar esta hipótesis ya que si afirmamos que el estado es capaz de reducir la pobreza deberemos describir las causas

1/ A. Solari, R. Franco, E. Ortigón y A. Llona, La pobreza en América Latina: concepto, descripción y políticas tendientes a su evaluación, ILPES, borrador, 1976.

2/ Esta posición tiene precursores notables especialmente los adherentes a los ideales social-demócratas que comparten el diagnóstico de Marx sin la visión catastrofista del cambio social y super-estructural del Estado. Véase, por ejemplo, Karl Polanyi, The Great Transformation, Beacon Press, Nueva York, 1964.

de ésta y los objetivos y medios de la acción estatal. Esto significaría poseer una teoría del estado, posibilidad que desafortunadamente por ahora vemos muy lejana.

Este documento es un aporte muy parcial al debate. Trataremos de contestar una pregunta de alcance más limitado que la que subyace al debate, para lo cual limitaremos el objeto de nuestro análisis a las políticas fiscales exclusivamente. Ellas, como se sabe, incluyen sólo las políticas públicas que implican la recaudación y el uso de los fondos del fisco; en síntesis, son políticas impositivas y de gasto público.

Por lo tanto, nos preguntaremos, ¿Qué determina la selección y aplicación de las políticas fiscales? ¿Cuáles son las clases o grupos que condicionan el proceso de toma de decisiones al uso del presupuesto nacional?

Las respuestas tentativas a estas preguntas se organizarán bajo los siguientes aspectos:

- a) Los factores causales de las decisiones en materia de políticas públicas y fiscales se tienen que buscar en la estructura de poder y no en la definición y percepción por parte de los gobernantes de los problemas que se han de resolver.
- b) Sin embargo, mientras por una parte es posible afirmar que las políticas públicas en su conjunto distribuyen beneficios en función directa del poder político poseído por las clases y grupos, las políticas fiscales los distribuyen en forma diferente, privilegiando las clases medias. Por lo tanto, tenemos que concluir que la distribución del poder no es idéntica a la distribución de los beneficios recibidos por los diversos componentes de la sociedad en virtud de las políticas impositivas y de gasto.
- c) Una manera de explicar esta aparente contradicción entre la distribución del poder y la de los beneficios fiscales es postular que las políticas fiscales tienen objetivos y factores causales distintos de las demás políticas públicas, aunque ellos estén indisolublemente relacionados con la estructura de poder dominante. Esta hipótesis está respaldada, aunque de manera muy frágil, por datos que se refieren al tipo de dominación vigente en América Latina en el decenio de 1960 llamado "el estado de compromiso".

En este sistema, que se funda en la alianza entre la clase media, la oligarquía industrial y terrateniente y los obreros organizados, se entregó el estado como institución a la clase media naciente, pero se mantuvo limitado su acceso al proceso de toma de decisiones políticas. En otras palabras, la clase media tuvo como recompensa de su participación en la alianza mencionada el aparato del estado, mientras que las decisiones y los patrones políticos dominantes fueron objeto de negociación entre las clases, o bien de dominio exclusivo de la oligarquía. Por lo tanto, la alianza afectó a las políticas de tributación y de gasto, que determinan el costo que por ella pagan las clases altas. Este es, en forma sucinta, el argumento central del presente trabajo.

Antes de iniciar el análisis propiamente tal, conviene formular algunas observaciones sobre los datos que vamos a utilizar, que son estimaciones referentes al grado de incidencia fiscal (impositiva y de gasto) por tramo de ingreso. Estas estimaciones que están disponibles sólo para algunos países, en general datan de la década de 1960, motivo por el cual son poco indicativas de la realidad actual. Además, cabe añadir que son datos de confiabilidad limitada, como lo evidenciarán los problemas que analizaremos con respecto a la metodología adoptada.

Sin embargo, este panorama sombrío no debe inquietarnos. El objetivo de este trabajo no es de comprobar ciertas hipótesis bien formuladas, recurriendo al artesanal estadístico que está disponible para estos fines, sino basar en alguna evidencia empírica un argumento principalmente teórico, que sirva para encaminar futuras investigaciones. En este sentido, los datos de que disponemos son adecuados a nuestros fines.

Este documento se compone de tres etapas: 1) análisis de la literatura relevante acerca de las relaciones entre estado, sociedad, políticas públicas y fiscales que tiene por fin exclusivo comprender las fuerzas que influyen sobre la selección y aplicación de estas últimas; 2) presentación del material empírico acerca del efecto redistributivo de las políticas fiscales solamente para los escasos países que disponen de investigaciones empíricas relativamente confiables; y 3) una proposición

/teórica tendiente

teórica tendiente a mostrar que las ideas más o menos incorporadas en una teoría de las relaciones entre el estado y la sociedad simbolizadas en el concepto de "estado de compromiso" podrían explicar el tipo de redistribución que los datos indican para las políticas fiscales en los casos considerados. El material empírico servirá sólo de apoyo a las observaciones teóricas.

I. LAS POLITICAS PUBLICAS

El instrumento principal de que dispone el estado para enfrentar cualquier problema social que se presente a su atención es obviamente el conjunto de las políticas públicas.^{3/} Para poder afirmar nuestra confianza en la voluntad del estado para resolver el problema de la pobreza, también tenemos que creer que la selección y aplicación de las políticas públicas no se hacen según el juego de poder que define la sociedad política en el cual las clases y grupos entran en conflicto para la repartición de los bienes sociales, sino según surjan, se perciban y sean apremiantes los problemas sociales.

Esta visión del estado es muy ingenua, pues implica de un lado la convicción en la autonomía del estado respecto de la sociedad y del otro la confianza en el altruismo de los órganos de decisión estatal. En definitiva, supone que el poder actúa en forma desinteresada en el proceso de decisión que determina el alcance y el efecto redistributivo de las políticas públicas. Por el contrario, sostiene que éstas son elegidas y aplicadas al azar, o bien, según persigan el bien común que aparentemente requiere la eliminación de la miseria extrema.

Ni para las sociedades políticamente desarrolladas estas opiniones parecen acertadas. En efecto, aunque admitiéramos que en esas sociedades la coalición de intereses y la formulación de demandas al estado es

^{3/} Al respecto nos parece muy clara la definición de Raúl Atria: "Las políticas públicas son un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación a una cuestión. Véase R. Atria, Anotaciones para el análisis político de las políticas de población: la relación entre la estructura de poder y la acción pública, PISPAL, Documento N°9, 1976.

más automática, en presencia de un problema a resolver que esos mismos procesos, en las sociedades menos desarrolladas, aún ahí, la forma en que esas demandas son acogidas o rechazadas por los órganos estatales competentes, la medida en la cual son satisfechas o dejadas insatisfechas, refleja un juego en que participan - dotadas de poder diferente - todas las clases sociales. El resultado de este juego, medido según el beneficio que de las políticas públicas reciben las clases o grupos, lo determina en gran medida, el poder de que disponen. Para quienes estudian el estado y las políticas públicas un primer problema es principalmente determinar en qué medida es eficaz el poder político o si - irónicamente - éste no afecta al proceso de definición de las políticas públicas. Otro problema es estimar cómo se distribuye el poder político, cómo se compone el pacto de dominación, cuál es, en otras palabras, la estructura de poder.

A un nivel quizá demasiado alto de abstracción, la primera disyuntiva se refiere al grado de autonomía de que goza el estado. En la literatura sociológica, clásica y moderna existen tres posiciones típicas: en los extremos, una postura weberiano-maquiavélica (si se me permite una unión tan poco respetuosa de la historia y de la individualidad intelectual de los dos pensadores) y otra marxista. Entre las dos anteriores existe una tercera posición, un tanto confusa, que, al destacar el aspecto empírico de la investigación, revela la influencia de la sociología norteamericana y europea.

A propósito del tema, Bendix señala "Una mirada a la historia del pensamiento social desde el Renacimiento sugiere que esta relación ha sido vista en términos de tres perspectivas: que la sociedad es un objeto del gobierno, que la política y el gobierno son un producto de la sociedad y, tercero, que la sociedad y el gobierno son esferas de la vida social parcialmente interdependientes y parcialmente autónomas."^{4/}

^{4/} R. Bendix, "Social Stratification and Political Community", pp. 73-85 en S.M. Lipset, Class, Status and Power, Free Press, New York, 1966, pp. 71.

Schmitter, 5/ mostrando una orientación algo diferente, afirma que hay tres maneras de conceptualizar la relación entre la sociedad y el estado: la liberal-funcionalista, que atribuye al estado la función de mantener los patrones básicos de las relaciones sociales; la marxista ortodoxa, que sitúa la lucha en el ámbito social y considera al estado como una superestructura; y la moralista-organicista, que atribuye al estado necesidades imperativas propias.6/

El propio Schmitter en el mismo trabajo afirma que el estado - especialmente el estado latinoamericano - no puede considerarse un "mecanismo reactivo, superestructural, que produce beneficios materiales, equilibrios funcionales, y satisfacciones simbólicas con un apetito definido, pero sin gustos propios". Al contrario, "en la estructura existente del estado, sus propias necesidades reproductivas y tendencias expansivas así como su percepción por parte de empleados y dependientes estatales claves constituyen los elementos básicos" en el proceso de toma de decisiones referentes a las políticas públicas. El autor concluye que el estado, concebido no como órgano formal de decisión política, sino como institución social concreta, como grupo de actores sociales, acude principalmente a su propia supervivencia y expansión.

Se puede discutir si la supervivencia del estado no pasa aún en este caso por la sociedad civil, que a ese estado brinda apoyo, garantizando, de algún modo, aunque fragmentario, su legitimidad. Por último, el estado tendrá como base social a los empleados públicos; pero hasta que el estado se expanda y absorba aún más responsabilidades civiles, es muy improbable que los empleados públicos puedan constituirse en principal o único apoyo de un estado, a menos que éste no haga prevalecer su función represiva.

5/ Philippe Schmitter, "Notes toward a political-economic conceptualization of policy-making in Latin America", ponencia presentada a la Conferencia sobre análisis de las políticas públicas, Buenos Aires, 1974.

6/ Incidentalmente, estas tres perspectivas pueden corresponder a tres períodos históricos diferentes, de los cuales una época resulta ser una descripción objetiva: durante la Edad Media y hasta la decadencia de las monarquías absolutas, la importancia de la sociedad civil era inferior a la que obtuvo en la formación de las democracias liberales y del capitalismo, y, a su vez, la presencia del Estado aumentó grandemente en el presente siglo, especialmente en los países desarrollados.

No obstante todo esto no es más que especulación. Lo que sí es cierto es que el poder político, ya sea que resida en la sociedad civil o en el estado, determina la selección y aplicación de las políticas públicas. Por lo tanto, el poder determina también sus efectos redistributivos. Esta afirmación parece apoyarse en datos empíricos; en efecto, se ha probado que los sistemas políticos democráticos liberales en que el poder está más equitativamente distribuido, tienen una distribución del ingreso también más equitativa que la vigente en sistemas políticos autoritarios capitalistas.^{7/} Ello implica que donde las clases se pueden organizar para presionar al estado, los beneficios que reciben son mayores que los que recibirán en la situación opuesta, es decir, cuando están ausentes los derechos y canales de organización, movilización y presión.

De lo anterior es legítimo deducir que los beneficios que reciben las clases y grupos de las políticas públicas aplicadas en conjunto tienden a distribuirse en función directa del poder que poseen esas clases y grupos. Estos grupos - valga la reiteración - incluyen también a quienes manejan directamente el poder político ocupando cargos importantes en la organización del estado.

A esta afirmación es necesario agregar dos cláusulas:

- a) El conjunto de las políticas públicas no se refiere sólo a las decisiones que efectivamente toman los órganos competentes, sino también a las decisiones no tomadas formalmente, pero que están implícitas en el funcionamiento de la sociedad; por ejemplo, el mantenimiento de la propiedad privada, la apertura de canales de movilidad ascendente, etc.

^{7/} J. Graciarena, "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos en América Latina", Revista de la CEPAL, N° 2, Segundo semestre de 1976, N° de venta: 5.77.II.6.2, pp. 203-238.
C. Geneletti, "Partecipazione e distribuzione del reddito in America Latina", International Review of Community Development, 35-36, 1976.

b) La relación entre poder, acceso a las decisiones del estado y beneficios derivados de las políticas públicas no es absoluto y por lo tanto, da lugar a excepciones a veces notables, distorsiones temporales y retrasos. La necesidad de los políticos de legitimar su régimen (véase por ejemplo, el afán de los gobiernos autoritarios de prometer - sin cumplir por lo general - el retorno a la institucionalidad democrática, y a considerar, por lo tanto, el régimen militar sólo transitorio y excepcional); la falsa conciencia de las clases, la incapacidad de éstas para percibir correctamente sus intereses; y la influencia de la ideología en los intereses de la sociedad y del estado, permiten que éste actúe con varios grados de libertad. Estos grados de libertad varían ampliamente según la circunstancia histórica; por lo general, los gobiernos autoritarios son menos responsables frente a la sociedad y son más independientes de ella. Esto quiere decir que su base de apoyo es mucho más limitada que la de los estados democráticos liberales y que su definición de legitimidad es más restringida, lo cual no significa que no tengan ninguna base de apoyo o ninguna legitimidad.

En conclusión, las políticas públicas son determinadas por la estructura de poder y sus beneficiarios se distribuyen, en general, según la distribución del poder.

II. LAS POLITICAS FISCALES

El tema del análisis de los efectos redistributivos de las políticas fiscales tienen un atractivo especial para los científicos sociales: Por un lado, es una ventana abierta al análisis del estado ^{8/}; por el otro, es quizá el único tema para cuyo análisis disponemos de datos empíricos. Dichos datos aunque poco rigurosos, son manejados por la imaginación y el atrevimiento de los sociólogos, de manera que se vuelven confiables.

^{8/} Guillermo O'Donnell y O. Ozlak, "Políticas públicas y estado en América Latina", Conferencia sobre políticas públicas, Buenos Aires, versión mimeografiada, 1974, p. 12.

Por lo tanto, si bien son escasos los estudios sobre políticas públicas no fiscales o sólo marginalmente fiscales, existen numerosos análisis sobre el efecto redistributivo de algunas políticas fiscales. Veremos más adelante los problemas metodológicos que estos estudios enfrentan, cuando no los eluden, pero es innegable que el análisis de este tema ha sido realizado con pertinacia poco común.

Su falla principal, a nuestro entender, reside en la falta de marco teórico propio; en efecto, los estudios considerados adoptan en casi su totalidad el marco teórico bosquejado en la sección precedente, referido al conjunto de las políticas públicas.

En efecto, la mayoría de los estudios empíricos que conocemos tratan de explicar el efecto redistributivo de las políticas fiscales empleando variables que definen algunos aspectos de la organización política de la sociedad y estableciendo una relación directa entre poder y beneficios recibidos por cuenta de esas políticas.

Existen por supuesto, diferentes maneras de formular esta hipótesis básica, entre las cuales emergen tres posiciones analíticamente diferentes, pero muy similares: la primera hace hincapié directamente en la relación entre poder y beneficios; la segunda subraya los canales institucionales legales para ejercer presión sobre el estado; y la tercera, destaca el grado de movilización de las clases bajas. Es evidente que los tres factores elegidos están relacionados entre sí; la existencia de canales institucionales (el estado liberal) para ejercer presión sobre el estado es causa y efecto de la movilización y organización formal de las clases bajas y produce una difusión del poder político hacia esas clases. Examinaremos cada posición separadamente.

La primera posición es la más explícita y aparece ejemplificada adecuadamente en la formulación de Hunt respecto del Perú:

"El poder es distribuido en función discontinua entre tres grupos: la oligarquía, los campesinos indios, y un grupo intermedio que es simplemente el residuo no oligárquico y no indio. Si el poder político es distribuido en una función a tres niveles, tenemos que esperar que la distribución de beneficios derivantes de las políticas

/fiscales sea

fiscales sea una función del mismo perfil".9/ (subrayado agregado)

En otras palabras, la distribución del poder en la sociedad determina y al mismo tiempo es idéntica a la distribución de los beneficios que se derivan de las políticas fiscales.

La segunda posición identifica la variable causal con el grado de movilización de las clases potencialmente beneficiarias, generalmente las clases bajas, ya sea obreras o marginales.10/ Mientras más movilizadas (o movilizables) estén las masas populares, mayor será el grado de redistribución.

Según Stone,11/ la existencia de movimientos populares tiende a llevar los sistemas políticos hacia regímenes socialistas o liberal-democráticos que, a su vez, y obviamente en forma diferente, tienden a la redistribución de los ingresos.

Otra versión muy interesante de la hipótesis que identifica en la movilidad política la causa principal de la aplicación de políticas redistributivas pertenece a Fox y Cloward. Estos autores se refieren a la expansión de la asistencia social y sus diversas formas en momentos de inestabilidad política en la siguiente forma: "La evidencia histórica sugiere que políticas de asistencia se inician y se expanden durante explosiones ocasionales de desorden civil producidas por el desempleo masivo, y son abolidas o reducidas cuando se ha reestablecido la

9/ Shane Hunt, "Distribution growth and government economic behavior in Peru", en G. Ranis (ed.), Government and Economic Development, Yale University Press, New Haven, 1971, pp. 375-415.

10/ Es interesante que esta posición se defiende también en trabajos de instituciones internacionales como el Banco Mundial. Véase H. Chenery, M. Ahluwalia, C.L.G. Bell, J. Dulcy, R. Jolly, Redistribution with growth, Oxford University Press, London, 1974, especialmente el artículo de Bell, "The political framework".

11/ Carl Stone, "Political determinants of social policy allocation in Latin America", Comparative Studies in Society and History, vol. 17, N° 3, 1975, pp. 286-308.

estabilidad política".^{12/} En otras palabras, la acción del estado persigue dos fines: la estabilidad política y la institución de normas culturales de trabajo que redunden en el impulso a la producción. Esta posición es muy similar a la marxista ortodoxa, que atribuye a la acción del estado el fin del desarrollo del capitalismo en la estabilidad política.

La tercera causa de la aplicación de políticas públicas que surge de la literatura analizada es el grado de participación que permite el sistema político, y que se refleja en la existencia o ausencia de instituciones democráticas liberales. Los partidarios de esta posición, ambos norteamericanos Cutright y Wilensky, ^{13/} usan esta hipótesis para explicar por qué ciertos países con un mismo nivel económico dedican diferentes recursos a las políticas sociales en general (Wilensky) o a la seguridad social (Cutright). Sin embargo, ambos sostienen que el grado de desarrollo económico permite predecir mejor la importancia de estos gastos que el nivel de participación política. Una posición opuesta es la defendida por Fry y Winters,^{14/} quienes, sobre

^{12/} F. Fox Piven & R. Cloward, Regulating the Poor, Vintage, New York, 1971, p. XIII. La visión cíclica de Fox y Cloward es interesante pero me parece que la asistencia social más que oscilar alrededor de un medio, se expande en forma de espiral a saltos.

^{13/} P. Cutright, "Political structure economic development, and national and social security programmes", American Journal of Sociology, vol. 64, N° 2, pp. 507-522; y Harold Wilensky, The Welfare State and Equality, The University of California Press, Berkeley, 1975.

^{14/} B. Fry and R. Winters, "The politics of redistribution", APSR, Vol. 64, N° 2, pp. 507-522, 1970. Podría también citar a Peters quien incluye en su modelo de predicción del grado de redistribución de las políticas fiscales todas las variables mencionadas arriba: desarrollo económico (indicado por ENB per cápita, industrialización, urbanización, educación), participación política (porcentaje de la población adulta que tiene derecho a voto y porcentaje de votantes), movilización (votos de izquierda y sindicalización), mostrando así, que las variables políticas son estadísticamente tan importantes como las económicas. Véase G. Peters, "Income redistribution: a longitudinal analysis of France, Sweden and the United Kingdom", Political Studies, Vol. XXII, N° 3, setiembre de 1974, pp. 311-323.

la base de estimaciones de la incidencia fiscal neta (carga impositiva menos incidencia de gasto), afirman que la participación política tiene un efecto mayor en la redistribución del ingreso que el nivel de desarrollo económico.

La conclusión principal que emerge de la literatura que acabamos de presentar, y dejando de lado las diferencias relativas, es que la distribución de poder en la sociedad, la movilización social y la participación política - todas estas características de la organización social y de su relación con el estado - afectan el grado redistributivo global de las políticas fiscales. Según los diferentes autores, esto ocurre con intensidades muy variadas; quienes afirman que los factores políticos son determinantes se oponen a quienes consideran más importantes los factores económicos.

No obstante las pruebas empíricas no son plenamente satisfactorias desde el punto de vista estadístico para apoyar las hipótesis que se formulan con respecto a la relación entre poder, movilización y liberalismo, por un lado, y el grado de distribución de las políticas fiscales por otro. En parte estas dificultades se deben a la naturaleza de los datos, aunque también es probable que las hipótesis mismas no sean enteramente adecuadas.

Durante la lectura y relectura del material que acabo de presentar, no se puede sino aceptar el argumento básico de que para entender las políticas fiscales se necesita ante todo, entender las relaciones entre sociedad y estado; sin embargo, al mismo tiempo sobreviene la impresión de que la posición más extrema y clara de este argumento es ingenua al pretender que las políticas fiscales distribuyen beneficios en la forma que lo hacen las políticas públicas en su globalidad, es decir, en la forma en la cual se distribuye el poder político.

Esquemáticamente el razonamiento de estos autores es el siguiente: la distribución del poder en la sociedad determina la selección y aplicación de las políticas públicas. Por consiguiente, cabe esperar que los beneficios que se derivan de estas políticas se distribuyan grosso modo en proporción al poder ejercido por las clases, grupos y sectores

funcionales.^{15/} No obstante, añaden esos autores, es también de esperar que las políticas fiscales como asimismo las políticas públicas en su globalidad distribuyan beneficios según el poder relativo de las clases.

Esto último nos parece el eslabón de la cadena que falló en la argumentación de los autores que acabamos de revisar; en efecto, parece cierto: a) que la distribución del poder político entre las clases determina en sus aspectos principales la definición y aplicación de las políticas públicas; b) que también el estado como agrupación concreta participa en este proceso, como Lafer ^{16/} lo ha demostrado en el caso de Brasil, y como lo indica la tendencia hacia la expansión de las responsabilidades del estado en varias áreas sociales; c) que, por consiguiente, la distribución de los beneficios que se derivan de las políticas públicas bien pueden reflejar la distribución del poder político no sólo - como se ha dicho - entre los miembros de la sociedad civil (posición marxista extrema) o sólo entre los miembros de la clase dirigente política (posición extrema weberiano-maquiavélica) sino entre los componentes de lo que Papandreu llama el Establishment, y que incluye a las clases o grupos de poder y a la élite del estado y d) que por políticas públicas no deben entenderse exclusivamente las políticas fiscales, sino también las políticas institucionales (política sindical, de fomento industrial o agrícola), de participación política, y las que afectan la distribución del ingreso antes de la redistribución

^{15/} A primera vista este parece ser en efecto, el caso; analizando la distribución del ingreso antes y después de cambios importantes en la estructura de poder (antes y después de un golpe militar, por ejemplo) parece evidente que la redistribución de ingreso que sigue a esos cambios y que deriva explícita o implícitamente de políticas públicas, privilegia las nuevas clases, grupos o sectores de poder.

^{16/} C. Lafer, "Sistema político brasileiro. Algunas características e perspectivas", Conferencia sobre políticas públicas y sus impactos, Buenos Aires, 1974.

fiscal 17/: reforma agraria, de participación industrial y aún la "no política", es decir las decisiones políticas implícitas que nunca entraron en el ámbito de la discusión política, porque constituyen los fundamentos básicos del sistema de distribución de los valores sociales (entre éstos, la defensa de la propiedad privada). Por lo tanto, esta hipótesis no se aplica a las políticas fiscales que constituyen sólo una parte de las políticas públicas, las que no tienen por qué distribuir beneficios en forma proporcional al poder político.

Qué podemos decir entonces de las políticas fiscales? Cuáles son sus factores causales? Tenemos que rechazar la idea de que es la distribución del poder la que determina la selección de las políticas fiscales, y por ende, su efecto redistributivo?

Nos parece que no, ya que también las políticas fiscales son determinadas por el juego de influencias que condicionan las otras políticas públicas; aun cuando las políticas fiscales tengan un efecto redistributivo propio, determinado por la naturaleza del pacto de dominación entre las clases. El "botín" representado por el estado, las políticas fiscales y las posibilidades de empleo son, metafóricamente, una parte solamente del total que se reparte entre las clases que están en el poder y puede, entonces - siguiendo con la metáfora - ser asignado sólo a una de esas clases, mientras las otras se reparten el resto.18/

Estamos conscientes de que estas ideas, en el estado presente de las investigaciones, son especulaciones sin fundamento empírico. Los métodos adoptados en los trabajos empíricos revisados son inadecuados, porque analizan sólo el grado de redistribución global, mientras que lo que necesitamos saber es quién gana y quién pierde, para lo cual los datos son definitivamente escasos. Qué se sabe sobre los receptores

17/ Véanse L. Sawers & L. Wachtel, "Theory of the state, government tax and purchasing policy, and income distribution", Review of Income and Wealth, 21, N° 1, marzo de 1975, pp. 111-124, y David Gordon, "Taxation of the poor and the normative theory of tax incidence", AER The American Economic Review, Vol. LXII, N°2, mayo de 1972, 319-328.

18/ Por este motivo, no se puede inferir del efecto redistributivo de las políticas fiscales a la distribución del poder.

de los beneficios de las políticas fiscales? A este fin, revisaremos la literatura existente, centrando nuestra atención en América Latina.

III. LAS POLÍTICAS FISCALES Y REDISTRIBUTIVAS: REVISIÓN DE ALGUNOS ANÁLISIS EMPÍRICOS

1. Las políticas impositivas

En este capítulo analizaremos los estudios que estiman los efectos redistributivos de las políticas impositivas en América Latina. Sin embargo, antes de presentar los puntos de mayor importancia, es necesario describir brevemente los métodos adoptados y sus limitaciones.

a) Metodología

El tema ha sido objeto de muchos estudios especialmente en Estados Unidos y Europa ^{19/} y en algunos países de América Latina. El primer estudio en este continente fue realizado por Wallich en El Salvador, en 1946, y fue seguido según de Wulf ^{20/} por otros doce análisis globales y algunos otros de carácter específico.

Los métodos aplicados para medir la distribución de la carga fiscal son principalmente dos: el de la familia típica y el de los tramos de ingreso. ^{21/}

i) El método basado en criterio de la familia típica. Este enfoque se basa en encuestas de consumo por tramos de ingreso para estimar la carga de los impuestos indirectos, y en las leyes referentes a los impuestos directos a las personas y a las corporaciones para calcular la carga impositiva directa. Las bases empíricas del segundo método son iguales a las anteriores en lo que se refiere a los impuestos indirectos,

^{19/} Carlos S. Shoup, Public Expenditures and Taxation, National Bureau of Economic Research, New York, 1972.

^{20/} Luc de Wulf, "Fiscal incidence studies in developing countries. Survey and critique", Staff Papers, IMF, 1974.

^{21/} Véase Richard Bird and de Wulf, "Taxation and income distribution in Latin America: A critical review of empirical studies", Staff Papers, IMF, Vol. XX, N° 2, julio de 1973, pp. 639-682.

pero difieren de aquéllas en cuanto a los impuestos directos. Se usan en este caso los datos oficiales que se registran por los impuestos pagados de acuerdo al tramo de ingreso declarado. Conociendo, además, el ingreso acumulativo de cada tramo, es posible calcular qué porcentaje de estos ingresos es absorbido por el fisco. Cabe recordar que esta información sirve para emitir un juicio sobre el carácter del sistema impositivo que permite considerar su carácter progresivo, regresivo o proporcional.

Este primer método adolece de fallas graves; la más evidente es que en los países en desarrollo más que en los desarrollados (aunque en éstos tampoco se ignora el fenómeno), los impuestos efectivamente pagados no son los que se deberían pagar, como consecuencia de errores, falta de control, evasión, etc. Además, la evasión fiscal es socialmente específica porque es obvio que los sueldos fijos y bajos son más fácilmente imponibles, no así los ingresos no monetarios de subsistencia y autoconsumo.

ii) El método basado en los tramos de ingreso. Este método que es más confiable y de más utilidad directa que el primero, se ha constituido en un sistema de reglas aceptadas por la adhesión más o menos indiscutida de los investigadores. A riesgo de aburrir al lector, describiremos brevemente las reglas más comunes de asignación de la carga fiscal a los tramos de ingreso referentes a los impuestos indirectos (alcohol, tabaco, etc.). A partir de las encuestas de consumo familiar se conoce qué volumen del ingreso total del tramo corresponde a los productos sobre los cuales se aplican los impuestos. Conociendo el ingreso total por este ítem fiscal, se deduce la proporción que de estos impuestos pagan los miembros del tramo considerado. De este modo se procede con todos los impuestos indirectos.

En algunos análisis más recientes sin embargo, se han subrayado tres graves dificultades que debe enfrentar este método.

- El concepto de ingreso personal que se usa es incompleto porque deriva en la mayoría de los casos, de encuestas de hogares o de las declaraciones de impuestos sobre el ingreso monetario neto. Este tendría que incluir beneficios marginales, ingreso en especies, regalías

/transferencias, ganancias

transferencias, ganancias de capital no distribuidas, y la porción de los beneficios por concepto de seguros que no se transfieren.^{22/}

- El concepto de incidencia fiscal presupone que la distribución del ingreso antes del prelieve fiscal sería igual (es decir, los ingresos serían proporcionales) a la de después del prelieve. Este supuesto no es realista porque es probable que ciertos individuos o corporaciones inicien actividades productivas teniendo en cuenta la estructura de los impuestos. Si bien resulta quizá forzado concebir que un individuo escoja una ocupación porque tiene impuestos comparativamente bajos (o evadibles), esta conjetura es más probable en el caso de una corporación.

- Los supuestos en que se basa la asignación de las cargas impositivas son arbitrarias. Ya se ha mostrado anteriormente cómo asignar los impuestos indirectos y los impuestos directos personales. Pero, cómo asignar los impuestos directos a las corporaciones, los impuestos a la exportación o el déficit fiscal? En el caso de los impuestos a las corporaciones es evidente que no está claro quienes los pagan: los accionistas, de cuyo dividendo se deducen o los obreros, a cuyo sueldo potencial se descuentan, o los consumidores que lo pagan incorporados - por decirlo así - al precio del producto? Cada uno de estos supuestos da origen a distribuciones bastante diferentes de carga impositiva, como lo ha demostrado McLure, ^{23/} ya que en el primer caso pesaría desproporcionalmente sobre los ingresos más altos, en el segundo sobre los ingresos más bajos, y en el tercero sobre todos los tipos de ingresos, de acuerdo con los patrones de consumo.

Desafortunadamente, la investigación empírica en este campo es muy reducida. Actualmente, los métodos de asignación de los impuestos a las

^{22/} Bird y de Wulf, op. cit.

^{23/} Charles McLure, "The distribution of income and tax incidence in Panamá, 1969", Programme of Development Studies. Paper N° 36, Rice University, 1972.

corporaciones son completamente arbitrarias; hay quienes los traspasan en un 50 por ciento a los consumidores y quienes los consideran pagados enteramente por los accionistas de las corporaciones. Es interesante, como hacían notar Bird y de Wulf, ^{24/} que en América Latina nunca se supuso que los impuestos fueran pagados en su integridad a los consumidores, contrariamente a lo que parece ocurrir en los Estados Unidos y la India.

En suma, la medida de la distribución de la carga fiscal no ha sido elaborada suficientemente, por lo cual no es posible extraer conclusiones definitivas sobre el carácter del sistema fiscal. A pesar de estas dificultades, es posible hacer un análisis comparativo de la distribución de la carga impositiva por lo menos de los países para los cuales se adoptaron métodos similares a los ya mencionados a fin de obtener algunas conclusiones interesantes, aunque obviamente serán tentativas.

b) Los análisis empíricos

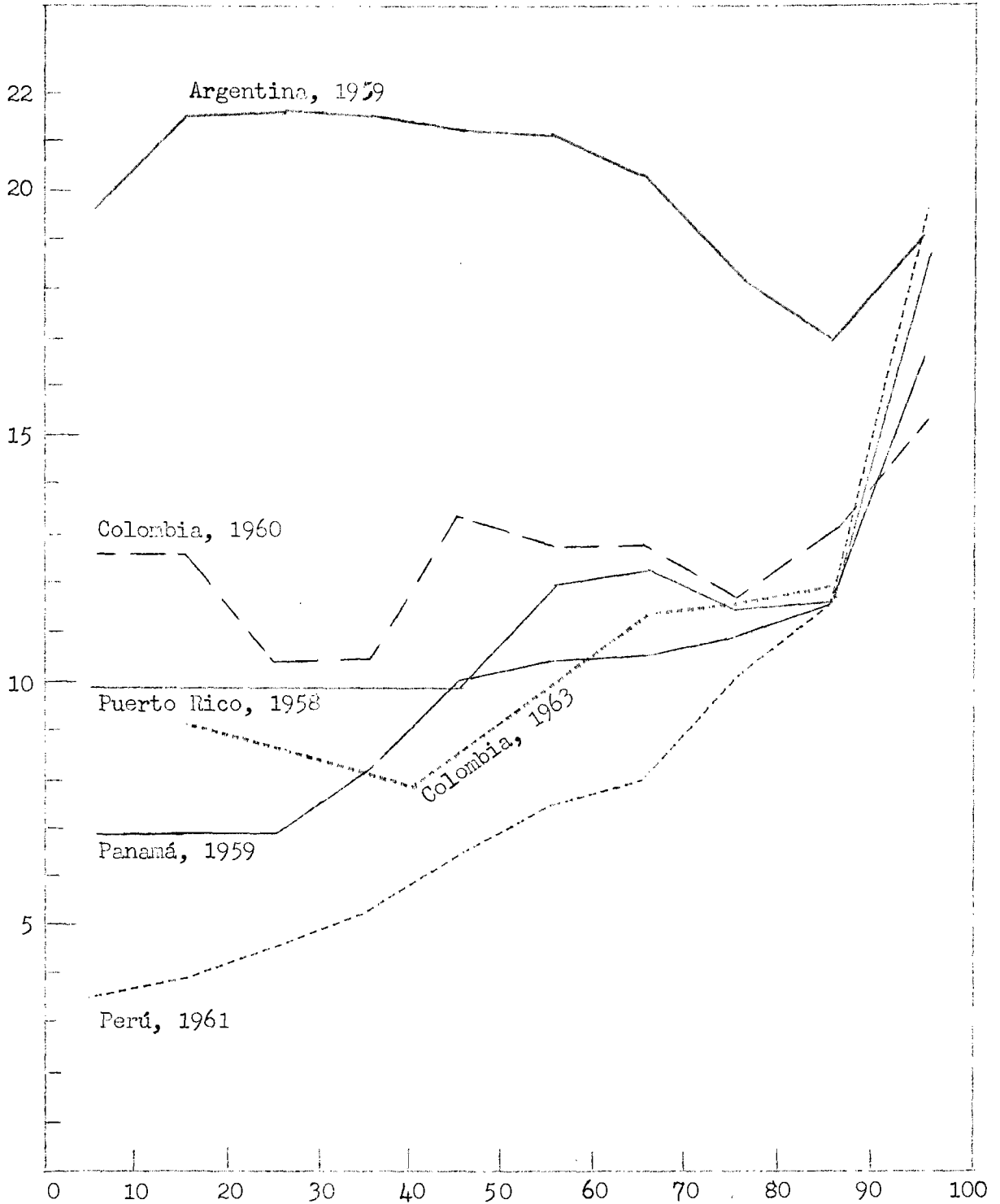
Los datos disponibles son escasos debido a que de los trece estudios citados por Bird y de Wulf sólo algunos usan métodos de asignación similares, y son, por lo tanto comparables.

Estos datos están organizados en deciles, y a fin de hacerlos comparables, están reunidos en el Cuadro 1 y el Gráfico 1. Cabe hacer notar que estos datos estaban originalmente organizados por tramos de ingreso, y que al transformarlos en deciles - como ha ocurrido especialmente en Puerto Rico, Panamá y Colombia - más de un decil estaba ya incluido en el primer tramo de ingreso. Por consiguiente, si atribuimos a estos deciles la misma carga fiscal con toda probabilidad existirán errores de estimación inevitables. (Véase el Cuadro 1.)

^{24/} Bird and de Wulf, op. cit.

Gráfico 1

TASAS EFECTIVAS DE IMPUESTOS POR DECILES



Cuadro 1

TASAS EFECTIVAS DE IMPUESTOS POR DECILES

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total Promedio
Argentina 1959	19.7	21.6	21.7	21.5	21.3	21.1	20.3	18.2	17.0	19.3	19.4
Panamá 1959	7.0	7.0	7.0	8.3	10.1	10.5	10.6	10.9	11.6	16.8	13.3
Colombia 1960	12.6	12.6	10.4	10.4	13.4	12.8	12.8	11.8	13.2	15.4	14.8
Perú 1961	3.6	4.0	4.6	5.4	6.4	7.5	8.0	10.2	11.6	19.8	14.3
Puerto Rico 1958	9.9	9.9	9.9	9.9	9.9	12.0	12.3	11.6	11.8	18.8	13.7
Colombia 1963		9.1		7.9			11.3		11.9		

<u>Fuentes:</u> Argentina	CONADE, <u>Estudio sobre política fiscal en Argentina</u> , Buenos Aires, 1967.
Panamá	C. McLure, <u>The Distribution of Income & Tax Incidence in Panama</u> , 1969, Rice U. Programme of Development Studies, Paper N°36, 1972.
Colombia	Idem. "Incidence of Taxation in Colombia", in Musgrave & Gills, <u>Fiscal Reform for Colombia</u> , Cambridge, Harvard U.P., pp.239-266, 1971.
Peru	Richard Webb, <u>"Tax Policy and the Incidence of Taxation in Peru</u> , Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Discussion Paper N°27, 1972.
Puerto Rico	Bhatia Mohinder, <u>Redistribution of Income Through the Fiscal System of Puerto Rico</u> , Puerto Rico Planning Board, 1960.

Los datos expuestos nos permiten formular las siguientes observaciones:

- Existe una relación entre el nivel de la carga impositiva respecto al ingreso nacional y al nivel del ingreso mismo. Esto respeta la regla general que estipula que el ingreso tributario es una función creciente del ingreso nacional. 25/

- El tramo de ingreso más alto paga considerablemente más que el decil que lo precede y, a excepción de la Argentina, más que la media.

- Excluyendo el último decil, los patrones de distribución de la carga fiscal son moderadamente progresivos o proporcionales. 26/

El caso del Perú parece ser el ejemplo de mayor progresividad del sistema tributario de los países considerados, por lo cual merecería mayor consideración. Es sorprendente que un país que nunca fue especialmente rígido en materia fiscal tenga un sistema tributario progresivo en esta medida. Puede deberse, quizás, a que una gran parte de la población, los campesinos serranos, quedan de hecho excluidos del sistema por entrar sólo marginalmente en el mercado, de modo que sólo a los habitantes urbanos se aplica el sistema tributario, aunque también es cierto que sólo una minoría constituida por los que reciben sueldo fijo paga los impuestos que le corresponden. 27/ Por este motivo, no consideraremos el caso peruano.

- Casi todos los estudios indican ya sea una baja de la carga fiscal o un aumento inferior a la línea de regresión alrededor de los deciles 7, 8 y 9. En los límites de confianza que podemos atribuir a estos datos - que

25/ Richard Thorn, "The evolution of public finance during economic development", Manchester School, vol. 31, N° 1, 1967.

26/ Jacob Meerman, "Fiscal Incidence in Empirical Studies of Income Distribution in Poor Countries", Discussion Paper, AID, N°25, 1972.

27/ Es más sorprendente aún cuando se sepa que sólo un pequeño, casi ínfimo porcentaje de la población paga impuestos de todo. Según datos que cita S. Hunt, sólo el 2.0 por ciento de los "cuellos blancos" pagaba impuestos en 1950; y esta fracción parecía en tendencia a disminuir más aún: "las clases medias, las con ingreso superior a los 30 000 soles anuales en 1965 eran evidentemente los ganadores por los importantes cambios en la política fiscal de los de 1960". S. Hunt, op.cit.

son estrechos por cierto - y reiterando que las pruebas empíricas son demasiado escasas para hacer inferencias valederas - se puede observar que estos datos indican que las clases medias o medias altas, es decir, el 20 o 30 por ciento de la población que está por debajo del decil más alto, soportan una carga fiscal inferior a la que cabría esperar en relación a sus ingresos.

- Además, - y ya en el ámbito de la pura especulación - parece existir una relación entre el tamaño de la clase media y lo que podríamos denominar el grado de regresividad de la carga fiscal en los niveles medios. La baja de la carga fiscal en los deciles inmediatamente inferiores al décimo es, en efecto, mayor en Argentina y Colombia, que tienen clases medias de mayor tamaño. Es como si la clase media eludiera de un lado los impuestos indirectos que pagan todos los deciles en forma más o menos igual, y los directos por la progresividad creciente del impuesto al ingreso.

2. Las políticas de gasto fiscal

a) Metodología

La política de gasto fiscal es la contrapartida de la política impositiva. Uno de los indicadores de la incidencia fiscal es la proporción del ingreso que es supuestamente recibido por los hogares como beneficio derivado del gasto público. La medición del efecto de éste por tramo de ingreso, a pesar de tener menos años de tradición que la de la política impositiva, es también muy formalizada. El análisis básico sobre este tema es el de Gillespie, ^{28/} quien calculó el efecto redistributivo de las políticas públicas en los Estados Unidos. Conociendo por medio de encuestas la distribución de los beneficiarios de cada tipo de gastos por tramo de ingreso del hogar y el monto total del gasto por cada rubro que se obtiene de los presupuestos nacionales, atribuyó a cada tramo un beneficio monetario proporcional a su aprovechamiento del servicio. Por ejemplo, partiendo de la base de que el 3,2 por ciento de los estudiantes universitarios pertenecen a familias del tramo de ingreso inferior

^{28/} Irwin Gillespie, "Effect of Public Expenditures on the Distribution of Income", in R. Musgrove (ed.) Essays in Fiscal Federal, The Brookings Institutions, Washington, 1965, 122-186.

a los \$2 000, se atribuye a los miembros de este tramo de ingreso el 3,2 por ciento del gasto total (federal, local y estatal) en educación universitaria. Este, a su vez, puede ser transformado en proporciones del ingreso total del tramo, cuyo monto es ampliamente conocido.

Cabe señalar, sin embargo, algunas dificultades metodológicas muy importantes que se producen al medir este indicador:

- Los conceptos de beneficio e ingreso no son idénticos. Se sabe que cada individuo - y con mayor razón cada tramo de ingreso - tiene su patrón de bienestar que no se reduce al ingreso que recibe. Esta crítica es relativamente secundaria, sin embargo, porque los patrones existentes son mayores.

- La asignación de beneficios se basa en gran parte en supuestos arbitrarios. Esta arbitrariedad se aprecia levemente en la atribución de beneficios personales, como servicio médico, vivienda, seguros y educación, pero aparece con gran nitidez en la atribución de los gastos generales de defensa, policía, administración, justicia y servicio de préstamos. Puesto que los gastos atribuibles constituyen entre un cuarto y la mitad del gasto fiscal, los criterios de asignación de los gastos generales determinan en gran medida el carácter distributivo de este último. Ahora bien, los criterios más comunes consisten en asignar esos gastos en proporción al ingreso o en proporción al número de individuos pertenecientes al tramo mismo. Naturalmente, el primer criterio da origen a una distribución más progresiva que la segunda (es decir, donde los ricos pagan más); sin embargo, existen razones para defender tanto un criterio como el otro. Urrutia y Sandoval, por ejemplo, son partidarios de que se asignen los gastos generales al 10 por ciento más rico de la población, argumentando que 'una hipótesis pesimista sobre la función social del gasto público sería la de suponer que los gastos del Estado colombiano en sus servicios generales benefician exclusivamente a los propietarios.'^{29/} Sin embargo, este argumento, y por

^{29/} Urrutia y Sandoval, sin embargo, adoptan dos postulados diferentes respecto de la asignación del gasto general. Uno se presenta en el texto; el otro asigna los gastos administrativos a todos los ciudadanos en igual proporción. Al respecto véase M. Urrutia y C. Sandoval, "Política fiscal y distribución del ingreso en Colombia", en Alejandro Foxley (ed.), Distribución del ingreso, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

supuesto, el contrario, se fundan en las preferencias éticas de los investigadores más que en conocimientos objetivos.

- La asignación de los beneficios monetarios a los usuarios del servicio en cuestión (educación, etc.) a veces encubre la posibilidad de que el fin real del gasto no sea la provisión de un servicio, sino el pago de sueldos y salarios a clientes políticos. El hecho de que la función de producción de la burocracia pública sea más intensiva en trabajo que la de la economía nacional sugiere que el fenómeno es frecuente. La posición más realista sería la que sugiere distribuir los gastos específicos según los beneficiarios secundarios (los gastos de educación, por ejemplo, son atribuibles a los estudiantes y a sus familias) mientras que los gastos generales tendrían que atribuirse, en parte, a los beneficiarios directos - los que, por ejemplo, reciben sueldo en los ministerios, juzgados, municipios - y en parte, a los secundarios, los dueños de propiedades en cuya defensa especialmente actúan los servicios de seguridad y justicia. En suma, los datos no permiten un buen nivel de confiabilidad y la variedad de criterios de asignación reduce considerablemente el número de estimaciones comparables. Sin embargo, intentaremos comprobar una vez más si los casos comparables permiten hacer algunas observaciones interesantes. (Véase el Cuadro 2.)

/Cuadro 2

Cuadro 2

COLOMBIA: DISTRIBUCION DEL INGRESO DESPUES DEL PAGO DE IMPUESTOS Y GASTOS TOTALES, EN 1966

Deciles	% ingreso personal antes del pago de impuestos	% ingreso personal después del pago de impuestos	% del gasto total		% ingreso personal después de impuestos y gastos	
			I alter-nativa	II alter-nativa	I alternativa	II alternativa
1	.9	.9	3.2	7.5	1.3	2.0
2	1.9	1.9	3.4	7.7	2.2	2.9
3	2.7	2.8	3.1	7.5	2.9	3.6
4	3.5	3.7	3.5	7.8	3.6	4.3
5	4.5	4.6	3.9	8.2	4.5	5.1
6	5.5	5.6	4.1	8.4	5.6	6.1
7	7.5	7.6	5.8	10.1	7.4	8.0
8	10.0	10.3	5.9	10.2	9.6	10.3
9	15.5	15.7	29.7	12.5	17.9	15.2
9.5	13.0	12.9	16.9	8.3	13.5	12.1
10	35.0	34.0	16.5	11.9	31.8	30.5

Fuente: Urrutia y Sandoval, op.cit.

b) Los análisis empíricos

De los ocho estudios existentes sobre países de América Latina que cita de Wulf, algunos no estaban disponibles y otros adoptaron criterios diferentes de asignación, por lo cual fue imposible la comparación entre ellos y es inútil presentar aquí los datos de los casos restantes.

En resumen se puede decir que:

i) En general los gastos fiscales mejoran la distribución del ingreso a favor de las clases más bajas, es decir, las comprendidas en los primeros dos deciles; en Colombia los beneficios por concepto de gastos fiscales constituyen un 44 por ciento del ingreso del primer decil.^{30/} Pero este ingreso corresponde sólo al 0.9 por ciento del ingreso personal total del país.

Toda la transferencia en Colombia se inicia con el 5 por ciento de ingresos más altos porque aún el decil inmediatamente inferior y el 5 por ciento por debajo del tope, mejoran su porción de ingresos por concepto del gasto fiscal. En efecto, mientras el primero y segundo decil pasan del 0.9 y 1.9 por ciento del ingreso nacional personal antes del impuesto al 1.3 y 2.2 por ciento respectivamente, el noveno decil y el 5 por ciento siguiente pasan del 15.5 y 13.0 por ciento al 17.9 por ciento y 13.5 por ciento respectivamente.^{31/} Los deciles intermedios mantienen grosso modo su posición relativa. Es casi innecesario recordar que si bien los beneficios

^{30/} Según la primera hipótesis de asignación de los gastos generales. Según la segunda los gastos fiscales constituyen un 122 por ciento de este ingreso. Véase Urrutia y Sandoval, op.cit.

^{31/} Esta situación es en parte consecuencia de la arbitrariedad de los postulados de asignación del gasto general que, en este caso, fue enteramente asignado al 20 por ciento más rico de la población. Sin embargo, creemos que un criterio más realista de asignación - los receptores en vez de los beneficiarios - habrían cambiado quizá las proporciones relativas de los beneficios entre el 7, 8 y 9 decil, y no el perfil de la distribución de los beneficios hacia el 50 por ciento más pobre de la población. Nos parece entonces correcto afirmar que la estimación de Urrutia y Sandoval es limitadamente confiable. (Véase el Cuadro 2.)

derivados del gasto fiscal constituyen proporciones inferiores al ingreso del decil, a medida que el ingreso progresa, el gasto mismo por decil con relación al gasto total y en términos absolutos en función creciente del ingreso. El primer decil recibe el 3.2 por ciento del gasto total (siempre en el caso de Colombia), contra el 29.7 por ciento del noveno y el 9.2 por ciento del décimo.

ii) El impacto redistributivo de las políticas fiscales es diferente según la política adoptada. De acuerdo con Urrutia y Sandoval, en Colombia, la política de salud es la que tiene mayor efecto redistributivo, porque la mayor parte de los que acuden a los hospitales públicos pertenecen a las capas más bajas de ingreso. Por el contrario, el gasto en educación privilegia a los miembros de las clases medias urbanas, porque de un lado los receptores de mayores ingresos prefieren enviar a sus hijos a escuelas privadas o al exterior, y los miembros de las clases más bajas no pueden acudir a la escuela por falta de ellas o no tienen la capacidad de costear los estudios.

Este aspecto podría ser ampliado dada la importancia de la hipótesis ya mencionada, ya que esto permitiría conseguir un mayor grado de redistribución con los escasos recursos disponibles; no obstante las bases empíricas de donde los autores citados infieren la incidencia fiscal (una encuesta en un hospital público de Bogotá) es demasiado frágil para extrapolar a otros casos. Asimismo, los gastos de vivienda parecen más regresivos que los de educación, pero también se dedujeron de datos poco válidos: la distribución del ingreso de los solicitantes (no los receptores) a viviendas del Instituto de Crédito Territorial. Como es probable y se ha demostrado en el caso de otros países,^{32/} si estos gastos privilegian en realidad a las clases sin capacidad de ahorro suficiente para la construcción o adquisición de viviendas, pero con ingresos suficientes para pagar préstamos hipotecarios a largo plazo, ni este tipo de gasto tiene la mayor eficacia redistributiva ni la estimación del efecto redistributivo del gasto fiscal hecha por Urrutia y Sandoval es regresiva como se sostiene.

^{32/} G. Rosenblüth, "La vivienda en América Latina: Una visión de la pobreza extrema", La pobreza crítica en América Latina. Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, ILPES, Vol. II (Borrador para discusión, 19).

iii) Finalmente, dejando de lado estimaciones numéricas, parece justificado concluir que si bien los más pobres reciben también beneficios (que de todos modos no aminora su pobreza, porque el ingreso medio del primer decil aún después del gasto fiscal es bastante exiguo), los mayores beneficios del gasto fiscal se aplican a los miembros de las clases medias y medias bajas, especialmente urbanas.

Esta afirmación no atañe sólo a Colombia, el único país que hemos citado. Sobre el Perú, Hunt ha afirmado: "This final estimate (of the benefits of health and education expenditures in Peru) shows the expenditure advantages gained by the urban lower and middle classes, who comprise all of the third and part of the fourth and highest quartile. The public school system functions for them; in 1961 it has not been extended greatly to the rural poor, and it is not used by the upper class. As for health expenditures, they are largely located in urban areas, where income levels are higher. The hospitals and clinics built and subsidized are more available to urban residents, while the water and sewage systems provide exclusively urban benefits."^{33/} Un trabajo de Figueroa sobre Perú ^{34/} 1968-1973 concluye primero que el conjunto de reformas transfieren sólo entre el 3 o 4 por ciento del ingreso nacional líquido y patrimonial; y segundo que casi la totalidad de estas transferencias se producen dentro del cuartil más rico de la población.

Asimismo, respecto de Chile, Garretón y Morales sostienen que:

"El desarrollo de las políticas fiscales ha mostrado ... un marcado carácter político en el que cabe precisar el papel jugado por los sectores medios. A pesar de ser impulsados por alianzas de sectores medios y populares, son los primeros los que tienden a consolidar más rápidamente su posición, al consagrar los mecanismos institucionales que aseguran su postura."

^{33/} Hunt, *op.cit.*, p.390.

^{34/} Webb y Figueroa, Distribución del ingreso en el Perú, IEP, 1975, pp.162

3. Conclusión

Al concluir esta sección es necesario insistir nuevamente en que los datos disponibles son de confiabilidad y comparabilidad limitadas, y que, por lo tanto, las conclusiones que se obtengan son tentativas.

Se deduce entonces, en forma general, que existe una conexión aunque débil entre el tipo de relación existente entre la sociedad y el estado y el grado de redistribución y que dicha relación opera del modo siguiente: en países donde hay posibilidad de movilización o un sistema político democrático liberal o una distribución de poder más igualitaria, se puede esperar que el gasto fiscal produzca una redistribución del ingreso mayor que donde no existe movilización social, donde no hay garantías constitucionales para la expresión (aunque esté limitada o diluida) de estos intereses por medios electorales, y donde la distribución del poder sea muy desigual.

A fin de determinar a quién favorece la redistribución hemos revisado los datos empíricos sobre la redistribución del ingreso que se deriva de la política impositiva y del gasto fiscal en algunos países de América Latina. De esta revisión emerge como más probable la hipótesis de que la redistribución del ingreso en estos países se dió entre la capa más alta del ingreso y las capas medias desde el primer decil hacia los dos o tres inmediatamente inferiores aunque dentro del 50 por ciento del tramo de la población que percibe ingresos más altos. Si bien es cierto las capas de más bajos ingresos reciben beneficios del gasto fiscal y que éstos constituyen porcentajes relativamente altos de sus ingresos por la cantidad ínfima de éstos parece que los principales beneficiarios pertenecen a la clase media, media alta y a los obreros de mayor ingreso.^{35/} Además, se puede deducir que los miembros de la clase alta, que según el sentido común son también los más poderosos, reciben beneficios inferiores que los de otras clases con menores posibilidades de acceso al poder político.^{36/}

^{35/} Véase Manuel Antonio Garretón y Eduardo Morales, Políticas sociales y el papel redistributivo del estado en América Latina, FLACSO, Santiago.

^{36/} Hasta ahora hemos hablado de la clase media como si el concepto fuera claro, por la sola referencia a la distribución del ingreso por decil, donde dicha clase quedaría situada concretamente entre el séptimo, octavo y noveno decil. Sería de mayor interés saber qué clase media se beneficia, porque como se sabe, la clase media cubre áreas sociales implícitamente residuales, de empleados públicos, profesionales, pequeños industriales y agricultores medios, por no mencionar las ocupaciones que se perciben a sí mismas como de clase media. No se tienen datos organizados según

Enseguida, resulta interesante preguntarse: Por qué los más poderosos no influyen sobre el estado de manera de recibir también los mayores beneficios de las políticas fiscales? Probablemente porque las clases altas se benefician de las políticas no presupuestarias, como las arancelarias de precios, de cambio y, por supuesto, de las políticas laborales; mientras que las clases medias se benefician con las políticas fiscales porque tal era el contenido del pacto de dominación que rigió al estado de compromiso. Entremos más a fondo en el tema.

IV. EL ESTADO DE COMPROMISO Y LAS POLITICAS FISCALES

1. Descripción del concepto de estado de compromiso

Los datos que sirvieron de base para las conclusiones que acabamos de presentar se refieren a un pequeño grupo de países analizados en fechas similares. Es necesario preguntarse entonces si estas conclusiones pueden ser extrapoladas a todos los estados de América Latina y a cualquier momento histórico; o si no son típicas de un tipo de relación entre estado y sociedad que se dio en América Latina y que se suele denominar estado de compromiso. Históricamente, este período ocurrió inmediatamente después de la guerra hasta las décadas de 1960 en Brasil y Argentina, y de 1970 en Chile y Uruguay. 37/

Esta, a decir verdad, es una pregunta retórica, pues nadie ignora que en los países donde el llamado estado de compromiso se ha disuelto para dar lugar a nuevos tipos de relación (frecuentemente autoritario) entre sociedad y estado, se ha producido también una marcada redistribución del ingreso favoreciendo a las capas más altas.

(cont. 36/

ocupación, pero al observar que los gastos generales del gobierno en Colombia en 1966 constituyen más del 40 por ciento del gasto fiscal total, se puede inferir que los beneficiarios más probables son los empleados estatales y los que sirven la demanda de éstos.

37/ Recordemos que los datos en el capítulo anterior se referían en su mayoría a la segunda mitad de la década de 1950 y pertenecen, entonces, al período citado.

/De allí

De allí que el tipo de relación entre el estado y la sociedad que se expresan en la composición del "establishment" clase dirigente o pacto de dominación,^{38/} afectan al tipo y grado de la redistribución, como asimismo a los fines y alcances de las políticas fiscales. De lo anterior resulta que el tipo de redistribución que se ha descrito en este documento pertenece a un período histórico específico y no tiene vigencia ni para el período precedente ni para el siguiente, del cual ya se aprecian algunas características.

En este punto es necesario hacer un paréntesis para recordar que la descripción que haremos del período histórico aludido es por fuerza esquemática y limitada geográficamente, y se refiere principalmente a los grandes países del cono sur, aunque excluye las importantes diferencias existentes entre ellos. Demás está decir que este sesgo es común a todos los análisis que han servido de base a nuestra descripción, entre otros, los de Graciarena, Cardoso, Faletto, Garretón y Morales, Lafer, O'Donnell,^{39/} para citar los más conocidos.

^{38/} El término "establishment" es de Papandreu; en cambio, "clase dirigente" y "pacto de dominación" son conceptos más usados en la literatura latinoamericana. Es difícil distinguirlos entre sí y de otros términos como "estructura de poder", que se refiere vagamente a los que, detentando el poder político, determinan las decisiones importantes del estado.

^{39/} J. Graciarena, Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina, Paidós, Buenos Aires, 1972, especialmente su artículo sobre las clases medias; E. Cardoso, "A questao do estado no Brasil", en Democratização e Autoritarismo, Paz e Terra, Rio, 1975; y M.A. Garretón y E. Morales, Políticas sociales y papel redistributivo del Estado en América Latina, FLACSO, 1976.

/Según estos

Según estos autores, el período comprendido entre la década de 1930 y la de 1960 (y, para algunos países, la de 1970), se podría describir metafóricamente como un ballet para tres clases: la vieja oligarquía ligada principalmente a intereses agroexportadores y agrícolas y sus más modernos descendientes; la clase media emergente, que, a diferencia de la de Europa y Norteamérica no estaba constituida por empresarios industriales o pequeños productores, sino por un núcleo de empleados públicos, militares jóvenes e intelectuales; y la clase baja, compuesta por el reducido núcleo de obreros industriales y un grupo mucho mayor de campesinos emigrados a la ciudad.

La crisis del 1930 tuvo tres grandes consecuencias:

a) La temprana pérdida de poder de las clases agrícolas y agroexportadoras que hasta ese momento habían mantenido el poder político y el control directo sobre el estado, junto con la emergencia más tardía de nuevas clases altas burguesas.

b) La expansión de las actividades del estado como consecuencia del hecho que sobre éste recaía la responsabilidad de defender el crecimiento industrial dirigido al mercado interno. En otras palabras, el estado estaba llamado a proteger el proceso de sustitución de las importaciones que iniciaba el crecimiento industrial. Además, la primera expansión de las responsabilidades amplió mucho la clase que obtuvo los beneficios mayores de ulteriores expansiones y que, como veremos, podía promover este fenómeno.

c) La ascensión al estado de las clases medias dependientes, en ausencia de una estructura de dominación estable y segura y de una clase burguesa ascendente.^{40/} Su ideología, según Graciarena, era nacionalista, desarrollista, estatista y promotora de la intervención estatal, ya sea en la economía o en las actividades de bienestar social: educación, salud y

^{40/} Según esto, la escalada al poder de la clase media parece mecánica; no se ve la razón. Tal vez, se atribuye demasiada importancia al vacío de poder que se produjo debido a la debilidad de las clases bajas y la ausencia de una burguesía industrial. Por el contrario, se tendría que analizar los efectos de otras estructuras e ideologías.

seguridad social. Los programas de seguridad social, en efecto, si bien empezaron en algunos países en 1904, conocieron la expansión repentina y notoria entre 1930 y 1935, por lo menos en los países del Cono Sur.

La situación que enfrentaban estas clases era de un lado, la ausencia temporal del poder de la vieja oligarquía, y del otro, la presencia de clases populares relativamente pequeñas en la ciudad. Tras el apoyo de estas clases a las cuales proveían liderazgo, no pudieron romper definitivamente sus lazos de dependencia con la oligarquía. Conquistaron entonces el acceso al poder, compartiéndolo de hecho con la oligarquía y en nombre de las clases populares.

Su base de poder era el estado mismo, por estar esta clase media desprovista del control de insumos en el proceso productivo. Su control sobre el estado era también la garantía del mantenimiento de su posición económica, y era la consecuencia de su capacidad de representación de la clase baja y de compromiso con las clases dominantes.

La base económica de este pacto de dominación era la expansión del mercado interno de productos industriales y la existencia de una capacidad financiera controlada por el estado y en parte derivada del auge de las exportaciones para iniciar y expandir proyectos de redistribución del ingreso, a favor, como se ha visto, del aliado minoritario y de la clase media.

Este tipo de estructura política sobrevivió durante varias décadas, pero el pacto de dominación se tornó inestable. Las causas de este fenómeno pueden haber sido la crisis económica que siguió al proceso de fácil sustitución de las importaciones y la reducción del proceso de acumulación causada por el desvío de capitales de la inversión al consumo - con el consiguiente impulso al proceso inflacionario - o el crecimiento relativo de las clases bajas, que constituyeron una ideología y organizaciones propias.^{41/}

^{41/} Esta hipótesis que plantea el crecimiento relativo de las clases bajas urbanas, la creación de organizaciones propias y por consiguiente su alejamiento de la tutela de la clase media tuvo que ser sometida a prueba. Según datos sobre la composición ocupacional de la mayoría de los países latinoamericanos desde 1950 hasta 1970, si bien las clases bajas urbanas aumentaron en proporción a la migración rural-urbana,
(cont.)

Por un proceso involutivo que se debe en parte a su posición dependiente de la clase alta e imitativa de sus valores y en parte a la ausencia de lazos directos con el proceso productivo, la clase media perdió también su capacidad de compromiso y de representación de la clase baja; según Hoselitz, se burocratizó y la crisis se volvió inevitable.

La crisis del estado de compromiso, estalló en Brasil antes que en todos los demás países y el pacto de dominación que siguió se constituyó con la exclusión de las clases medias. La lucha contra las ideologías marxistas y las organizaciones de las clases bajas, que constituye uno de los hitos principales de la ideología legitimadora de los nuevos estados, demostró por un lado, su sesgo anti-obrero y anti-sindical y por otro, la condena implícita de los grupos, partidos y principales conquistas de la clase media (la institucionalización de prácticas liberal-democráticas) que no habían podido mantener en jaque a las clases bajas.

2. Conclusiones y perspectivas

Es ésta una exposición esquemática de los puntos principales de la descripción actual sobre la historia moderna de América Latina y el tipo de estado vigente. Por los motivos expuestos anteriormente la consideramos una interpretación demasiado general y sin fundamento empírico sólido aunque capaz de iluminar algunos hechos históricos aislados y de promover la comprensión de los aspectos principales del proceso histórico global de América Latina.

41/ (cont.)

su incremento fue menor que las clases medias. En lo que se refiere a la formación de organizaciones con ideología propia, se podría quizá mencionar los sindicatos argentinos. Los sindicatos brasileños, organizados entre 1930 y 1935 aproximadamente bajo liderazgo comunista, integraron en 1937 el sistema corporativo del "Estado Novo" bajo el control del gobierno; y sólo en 1964, año del golpe militar demostraron su fuerza. Durante el período considerado, los sindicatos chilenos, por su parte, también vieron su fortuna ligada al patrimonio del gobierno aunque hubo algunas categorías particularmente poderosas. A. Gurrieri, Los sindicatos chilenos (versión mimeografiada, 1968).

A los fines de este trabajo, que no son descriptivos sino teóricos, esta visión del estado es muy relevante, porque nos sirve para explicar los patrones de distribución del gasto fiscal a la luz de los análisis empíricos presentados en páginas anteriores. Finalmente, el argumento que hemos presentado se puede resumir en los puntos siguientes:

a) La estructura de poder determina la selección y aplicación de las políticas públicas en general y fiscales en particular. No nos parece bien fundada la opinión de que - por el contrario - sean la importancia, urgencia y visibilidad de los problemas los factores que determinen la identificación de éstos, la elección de las políticas públicas entre diversas opciones y la distribución de los beneficios. Esto implica que es difícil esperar que los problemas sociales - entre los cuales la pobreza es ahora el más apremiante - sean resueltos por el simple hecho de que son patentes, impostergables y ofenden los valores éticos que la sociedad aparentemente sustenta.

b) Por lo tanto, los beneficios que se derivan de las políticas públicas se distribuyen, grosso modo, según el poder de las clases, grupos, o, aún individuos, lo que es evidente si se analizan los datos de distribución de los ingresos en países que tienen sistemas políticos y tipos de distribución del poder diferentes.

c) No obstante lo anterior, los beneficios de las políticas fiscales por lo menos en los estados de compromiso se distribuyen en forma diferente que los de las políticas públicas. Según los datos disponibles, aunque escasos parece legítimo sostener que las clases medias, que ocupan los octavos y novenos deciles en la distribución del ingreso, son las que reciben en definitiva los mayores beneficios. De todos modos, cabe señalar que la distribución de los beneficios de las políticas fiscales y públicas difieren tan sólo en los tramos de mayor ingreso y de mayor poder político. En todo caso, las clases bajas, especialmente rurales y de bajísima productividad de subsistencia, son sistemáticamente excluidas del goce de los beneficios finales que se derivan de su integración en el sistema político dominante.

d) Al parecer, según los patrones de distribución del gasto fiscal el pacto de dominación típico del estado de compromiso suscrito entre la clase media y la alta burguesía industrial y agrícola consignaba a la clase

/media el

media el uso de los recursos presupuestarios estatales. El estado constituía su única base de poder, y el presupuesto su acceso principal al bienestar económico. De allí que sea posible sostener que estos recursos provenían en gran medida de los receptores de ingresos altos, es decir, de los miembros de la clase alta, y que un pequeño volumen de dichos recursos se destinaba a las clases más bajas, y en mayor parte, hacia las mismas clases medias, con las cuales se mantenía el acuerdo básico del pacto de dominación. Esto explica, nos parece, la razón para la cual la mayor parte de los beneficios de la política fiscal fueron asignados a la clase media y no a las clases altas.

Sobre la base de lo expuesto hasta aquí, cabría plantearse algunos problemas y formular algunas preguntas. Qué conciencia tenían quienes pactaron esta relación? Si no existía conciencia qué influencia tuvo la ideología de estas clases en el mantenimiento y la debilitación del pacto? Cuál fue la influencia de la ideología en la capacidad de la clase media de constituirse en líder de las clases bajas? Cómo se explica el fenómeno populista y las diferencias nacionales?

Al describir estos procesos en el ámbito geográfico e histórico general, no puedo dejar de sentirme como un alpinista que marcha seguro sobre pequeños puentes que unen estrechos desfiladeros sin mirar hacia los espantosos abismos que yacen bajo sus pies. Por otro lado, nos parece que las ideas presentadas encajan como en un rompecabezas. Por qué las clases altas, que detentaban el poder político, no obtenían los beneficios mayores de la política fiscal? La respuesta que se da a esta pregunta y que se basa en la naturaleza del pacto de dominación vigente en el estado de compromiso me parece satisfactoria. Además, permite conclusiones relativamente interesantes, entre las cuales se pueden mencionar:

a) Que las clases medias consideran que la expansión del aporte estatal favorece sus intereses, de ahí la necesidad de conquistarlos o derrotarlos para que se pueda volver a una política de fuerte retención presupuestaria, como la que se ha aplicado en algunos países después de la constitución de estados autoritarios; es la posición de Graciarena en el artículo citado.

/b) Que

b) Que el nuevo pacto de dominación, según O'Donnell, que es triple y está constituido por militares, industriales nacionales y multinacionales, tiene políticas de gasto fiscal muy diferentes de las descritas anteriormente. Sobre el efecto redistributivo de este pacto desafortunadamente no hay análisis empíricos. Si se acepta la idea de la exclusión de las clases medias del nuevo pacto de dominación, se puede esperar que se reduzca el grado redistributivo global, y que los más afectados sean los miembros de la clase media. Es difícil, sin embargo, sostener con seguridad que las clases medias hayan sido excluidas del pacto de dominación en Argentina y Brasil.

c) Que, por consiguiente, la metodología adecuada al análisis de las relaciones entre estructuras políticas y papel redistributivo de las políticas fiscales es una metodología longitudinal en períodos de crisis; por ejemplo, antes y después de un golpe de estado, lo cual permite también estimar el efecto de las políticas públicas sobre la distribución del ingreso. El debate Fishlow-Longoni es muy interesante a este respecto. Mientras el segundo atribuye la responsabilidad mayor del deterioro en la distribución del ingreso en Brasil entre 1960 y 1970 a la inelasticidad de la oferta de graduados, Fishlow la atribuye con fundamento a la política sindical del gobierno militar.

d) Que el aumento del grado redistributivo de las políticas fiscales requiere un cambio en la estructura de poder, el cual presupone un cambio radical en el sistema de las estructuras políticas, que quizá reconstituya el pacto entre las clases bajas y media. Sin embargo, tampoco es posible excluir que el tipo de estado autoritario imperante en la actualidad en buena parte de América Latina redistribuya el ingreso hacia algunas de las capas bajas de la sociedad, aunque sea inconcebible que esas capas queden incluidas en el pacto de dominación, política que se basa en consideraciones de eficiencia económica y de cálculo político. Por un lado, es innegable que el proceso de desarrollo capitalista dependiente en América Latina es causa de situaciones de pobreza extrema de la cual no se pueden considerar responsables sus víctimas. Por lo tanto, las inversiones para erradicar la más extrema pobreza por parte de los gobiernos sería una medida casi filantrópica. Conviene

/recordar además

recordar además que: a) Los pobres no organizados no constituyen amenaza al statu quo, pero pueden constituir apoyo electoral en períodos de regreso a la institucionalidad no del todo descartable (Bolivia, Ecuador y a más largo plazo, Chile). El caso de Odría en Perú parece confirmar la disponibilidad de ciertos sectores desorganizados de los pobres urbanos para apoyar regímenes autoritarios a cambio de algunos favores que desde la perspectiva del estado no son demasiado onerosos pero que para los receptores son muy importantes; y b) En proporción al ingreso neto, los beneficios que los pobres reciben de la política fiscal pueden ser muy altos, aunque el gasto global correspondiente no lo sea. Hemos visto, por ejemplo, que la incidencia de los gastos públicos en Colombia para el decil más bajo constituye casi la mitad de su ingreso neto, mientras que tan sólo el 3.2 por ciento de los gastos totales del fisco llegan a este sector. Por lo tanto, la dependencia que los pobres tienen del estado es muy estrecha ya que constituye, como ya se dijo, casi un tercio del ingreso total, mientras el apoyo a este sector representa un costo relativamente bajo para el estado.