



CROLAR

Vol. 6, No. 1

**Latin American Public Finance
and Taxes in the Digital Era**

CROLAR

Critical Reviews on Latin American Research

Published by CROLAR at Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin

Issue Editors: Constantin Groll & Jorge Atria

Editorial Committee: Constantin Groll; Markus Hochmüller; Frank Müller; Sabina García Peter; Markus Rauchecker; Oscar Gabriel Vivallo Urra; Luis Emilio Martínez Rodríguez

Scientific Advisory Board: Manuela Boatcă; Marianne Braig; Martha Zapata Galindo; Ramiro Segura

Layout: Constantin Groll

Proofreading: Marilia Sette (English); Adriana Acevedo (Spanish), Maria Kraxenberger (Deutsch)

Cover: © Constantin Groll, Morocco desert, Image courtesy of the photographer.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research: "Latin American Public Finance and Taxes in the Digital Era", Vol. 6, No. 1, June 2017, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research cannot be held responsible for errors or any consequences arising from the use of information contained in this Publication; the views and opinions expressed are solely those of the author or authors and do not necessarily reflect those of CROLAR.

Copyright Notice: From Vol. 1, No. 2 onwards this work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License.



ISSN 2195-3481

All CROLAR Volumes are available free of charge on our website www.crolar.org.

Contents/Contenido

EDITORIAL CROLAR 6 (1)

Latin American Public Finance and Taxes in the Digital Era	3
Impuestos y finanzas públicas latinoamericanas en la era digital	7

FOCUS

Ryan Saylor (2014): State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa	
Reseñado por Emilia Seissus Ercilla	11

Valdés, María Fernanda (2016): Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy	
Reseñado por Andrés Castro Araújo	14

Juan Pablo Jiménez (ed.) (2015): Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina	
Reviewed by Samara Pascual Gomez	17

Sloterdijk, Peter (2014): Fiscalidad voluntaria y responsabilidad ciudadana	
Reseñado por Jorge Atria	20

Jorge Atria (Hg.) (2014): Tributación en sociedad. Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI	
Rezensiert von Juan Esteban Zorzín	24

REVIEW ARTICLES

Global and local approaches to tax justice in digital times	
Constantin Groll	28

SPECIAL SECTION**Derecho y tributación en América Latina: entre
problemas persistentes y nuevos desafíos**

Entrevista con Francisco Saffie Gatica 34

La lucha por la justicia fiscal en América Latina y más allá

Entrevista con Joaquin Coronado Marroquin 40

CURRENT DEBATES**Reformas y desarrollo en Bolivia: Retos analíticos de evaluaciones empíricas**

Marco Just Quiles 46

EDITORIAL CROLAR 6 (1)

Latin American Public Finance and Taxes in the Digital Era

Constantin Groll and Jorge Atria

Freie Universität Berlin and Pontificia Universidad Católica de Chile

There is now widespread recognition that taxation plays a key role in economic and social development. In recent years, several international organizations, experts, as well as social and political leaders have emphasized, especially after the financial crisis of 2008, that taxes are an important instrument of public policy, particularly to address large income inequalities and to encourage economic growth in Latin America.

However, this view can be complemented by another perspective, which extends the relevance of taxation. Taxes not only play a central role in revenue collection and income redistribution, but also crystallize the contribution that citizens make to the common good, laying the foundations for the distribution of obligations and rights in contemporary societies. This second vision allows for a broader analysis of social development, attending to both growth and redistribution, as well as the search for common solutions to collective problems. Likewise, this second vision attaches importance to state legitimation processes via taxation.

Together, both visions highlight the centrality of taxation for the social, civic, and

economic prosperity of countries. From the perspective of social sciences and in line with the approach of Joseph Schumpeter and other classic authors linked to fiscal sociology, this implies understanding taxes as a cause and a symptom of social change (Schumpeter [1918] 1991), which represents a convenient starting point to address different research topics related to taxation and citizenship, among others. In fact, development and inequality cannot be discussed without considering taxation. Likewise, the importance of taxes is not fully understood until the wealth of their economic, political, and social meanings is taken into account.

However, although this understanding of taxes suggests the need for different methodological and empirical approaches, research and debates on taxation are biased towards what might be called an arithmetic perspective, i.e. a view that examines taxes only in conformity with their technical and economic aspects. This has consequences on academic research and public policy: on the one hand, tax research is usually limited to a narrow focus and determined by very specific methodologies and empirical analyses. This leads to a bias in tax

debates and neglects aspects of great social relevance. On the other hand, public discussion, driven by the same approach or representing particular interests, often invokes the technical difficulty of taxation in circumscribing the discussion to an exchange among experts. This hinders citizens from actively participating in a sphere in which they are key actors.

This issue of CROLAR presents reviews of publications that offer alternative approaches to various topics related to public finances in Latin America. Many of these publications go beyond traditional economic approaches and apply new perspectives to understand the characteristics of the fiscal systems in the region and the challenges they face. This approach seems necessary if we consider that even after a decade of economic growth supported by the boom in commodity prices and the consequent increase in tax revenues, Latin American tax systems continue to face long-term challenges, such as high evasion and avoidance, volatile and weak tax bases, and regressive collection. Along with the recent economic contraction, this causes Latin American states to face strong budgetary constraints and state financing challenges in the near future. Paradoxically, this desert landscape of resources and theoretical proposals often coexists with abundant and fertile tax havens, which shelter resources to escape more demanding taxation.

The publications reviewed in this issue touch upon three different aspects of

taxation: the relational, historical, and transnational dimensions. The relational dimension understands taxation as a strategic link between state and society. That is, on the one hand, tax systems are influenced by social conflicts, beliefs, and collective norms, as well as by the asymmetries and hierarchies between social groups. On the other hand, it is through the analysis of taxation that we can understand the state's ability to extract fiscal resources, its way of intervening and gaining legitimacy in society, and the development of a particular notion of citizenship.

In this issue of CROLAR, several publications address this dimension of taxation. The clearest case is the book by Jorge Atria (ed.): *Tributación en Sociedad: Impuestos y Redistribución en el Chile del Siglo XXI*, reviewed by Juan Esteban Zorzín, which via several articles explores how taxes are understood in Chile. It is also the case of the book by German philosopher Peter Sloterdijk: *Fiscalidad Voluntaria y Responsabilidad Ciudadana*, reviewed by Jorge Atria, which discusses the rationale behind payment of taxes from a philosophical perspective. This debate is taken up from a legal perspective in the interview with law professor Francisco Saffie: *Derecho y tributación en América Latina: entre problemas persistentes y nuevos desafíos*. Saffie analyzes taxation in the region considering, among other aspects, the idea of obligation that underlies payment of taxes. This implies going beyond ethical questioning and the challenges of a global coordination

to reduce the problems of evasion and avoidance.

Two publications specifically address the relationship between taxation and inequality. The book by María Fernanda Valdés: *Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy*, reviewed by Andrés Castro Araújo, explores this link in the past two decades in Latin America in order to revalue the use of taxation for social policy. For its part, the publication by Juan Pablo Jiménez (ed.): *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, reviewed by Samara Pascual Gomez, focuses on taxation of high incomes. Both reviews show that tax policy can play an important role in leveling up the extreme socio-economic inequalities in Latin America, although this contribution remains underutilized at present and low levels of redistribution via taxation are still the norm in most of the region.

The historical perspective also offers relevant explanations for the challenges in tax systems. The historical dimension of taxation allows for the identification of common trajectories and critical junctures that determined a certain development of tax systems with effects that endure to the present. This dimension encompasses the book by Ryan Saylor: *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*, reviewed by Emilia Seissus Ercilla, which explores the development of the state's capacity to extract fiscal resources. By means of a comparative analysis of four countries

in Latin America and Africa, the book explores the circumstances in which states could increase their fiscal capacity, emphasizing relations and alliances in the ruling classes. This analysis shows that historical trajectories contain crucial information to understand the social and institutional dynamics that shape modern taxation.

A particular interest of this issue has been the exploration of Latin American public finances in light of the contemporary processes of digitalization. Recently, big scandals – such as the disclosure of the Panama Papers – highlighted the magnitude of evasion, transnational coordination of tax and financial operations, and the adverse effects of tax havens for sustainable development. At the same time, different national and international initiatives turned towards greater government transparency, openness, and accessibility of information have gained major importance in the governmental agendas of the region.

In the tax field, this digital dynamic is linked to the transnational dimension of taxation, which explores the links between global processes and the permanent re-negotiation of tax systems by social and political actors, challenging the interpretations in the current literature dominated by a perspective of methodological nationalism. These two aspects are addressed in the review essay by Constantin Groll: *Global and local approaches to tax justice in digital times*, where digital and traditional publications

seeking tax justice in the region are discussed and evaluated. This dimension is also present in the interview with Jorge Coronado Marroquin: *La lucha por la justicia fiscal en América Latina y más allá*, which addresses the influence of the digital for social movements in their struggle for fiscal justice. Both contributions shed light on the growing re-interpretation of taxation – often via digital means –, overcoming the pre-eminence of a purely technical approach to economic policy and public finances, as well as reclaiming a view that places individuals and their fundamental needs and rights at the center.

Finally, this issue ends with a review essay in the section of current debates. Here, Marco Just's essay, *Reformas y Desarrollo en Bolivia: retos analíticos de evaluaciones empíricas* reviews publications that help to understand the recent processes of change in Bolivia, emphasizing the methodological and analytical aspects of current research on this country.

The contributions of this issue of CROLAR show that multiple alternative and complementary perspectives to an arithmetic understanding of taxation exist. The contributions presented in this issue apply these approaches and provide valuable insights to understand tax systems in the region and help to meet the challenges ahead. We hope that in the current times of economic and political uncertainty in Latin America this research will be enriched by additional points of

view, expanding and making the demands for a fairer tax system more effective.

Bibliography

Schumpeter, J. A. (1991) [1918]: *The Economics and Sociology of Capitalism*, edited by Swedberg, R., Cambridge: Princeton University Press.

Impuestos y finanzas públicas latinoamericanas en la era digital

Constantin Groll y Jorge Atria

Freie Universität Berlin y Pontificia Universidad Católica de Chile

En la actualidad existe un amplio reconocimiento de que la tributación cumple un papel fundamental en el desarrollo. Diversas organizaciones internacionales y actores sociales y políticos han resaltado en años recientes, en especial después de la crisis financiera del 2008, que los impuestos constituyen un instrumento importante de la política pública para enfrentar las grandes desigualdades de ingreso y para facilitar el crecimiento económico en América Latina.

Sin embargo, esta visión puede ser complementada con otra perspectiva que amplía la relevancia de la tributación. Los impuestos no sólo juegan un papel central en la recaudación y redistribución, sino que también cristalizan la contribución que los ciudadanos hacen al bien común, sentando las bases de la distribución de obligaciones y derechos en las sociedades contemporáneas. Esta segunda visión permite analizar el desarrollo social de forma más amplia, atendiendo tanto al crecimiento como a la redistribución y a la búsqueda de soluciones comunes a problemas colectivos. Asimismo, esta segunda visión da importancia a los procesos de legitimación del estado.

En conjunto, ambas visiones dan cuenta de la centralidad de la tributación para la prosperidad social, cívica y económica de los países. Desde las ciencias sociales, y siguiendo el planteamiento de Joseph Schumpeter y otros autores clásicos vinculados a la sociología fiscal, esto implica entender a los impuestos como causa y como síntoma del cambio social (Schumpeter [1918] 1991), lo que representa un conveniente punto de partida para aproximarse a diversos temas de investigación relacionados con fiscalidad y ciudadanía, entre otros. No se puede discutir sobre desarrollo y desigualdad sin tener en consideración los impuestos. Del mismo modo, no se puede comprender plenamente la importancia de los impuestos si no se les aborda en su riqueza de significados económicos, políticos y sociales.

Sin embargo, aunque esta comprensión de los impuestos sugiere la necesidad de distintas aproximaciones metodológicas y empíricas, en la investigación y el debate tributario se evidencian la primacía de lo que se podría denominar una perspectiva aritmética, es decir, una que examina los impuestos únicamente en conformidad con sus aspectos técnicos y económicos.

Esto tiene consecuencias académicas y de política pública: por un lado, la investigación impositiva permanece usualmente reducida a un enfoque acotado y determinado por metodologías y análisis muy específicos, que sesgan el debate y omiten aspectos de relevancia social. Por el otro lado, la discusión pública conducida por el mismo enfoque o que representa intereses particulares, suele invocar la dificultad técnica de los impuestos para circunscribirse a un intercambio entre expertos y no permite a los ciudadanos participar activamente en una esfera en la que son actores protagónicos.

Este número de CROLAR presenta reseñas de publicaciones que ofrecen aproximaciones alternativas a varios tópicos relacionados con las finanzas públicas en América Latina. Muchas de estas publicaciones van más allá de los enfoques económicos tradicionales, utilizando nuevos puntos de vista para entender las características y desafíos tributarios y fiscales de la región. Esta aproximación parece necesaria si consideramos que, tras una década de crecimiento económico apoyada por el auge en el precio de los commodities y el consiguiente incremento en la recaudación fiscal, los sistemas tributarios latinoamericanos siguen enfrentando problemas de larga historia, como la alta evasión y elusión, bases tributarias volátiles y débiles, y una recaudación regresiva. En conjunto con la contracción económica reciente, esto lleva a que la hacienda pública latinoamericana enfrente

fuertes restricciones presupuestarias y desafíos de financiamiento hacia el futuro. Paradójicamente, este panorama desierto de recursos y propuestas muchas veces coexiste con el de paraísos fiscales abundantes y fértiles para cobijar recursos que intentan huir de una imposición más exigente.

Las publicaciones reseñadas en este número tocan tres dimensiones diferentes de la tributación: la dimensión relacional, histórica y transnacional de los impuestos. La dimensión relacional entiende la tributación como nexo estratégico entre estado y sociedad. Es decir, los sistemas impositivos son influenciados por conflictos sociales, creencias y normas colectivas, y por las asimetrías y jerarquías entre grupos sociales. Pero al mismo tiempo, la dimensión relacional resalta que el análisis tributario permite entender la capacidad del estado de extraer recursos fiscales, sus maneras de interferir en la sociedad, de establecer legitimidad y seguimiento, y de establecer una concepción predominante de ciudadanía.

En el presente número de CROLAR varias publicaciones dialogan con esta dimensión de la tributación. El caso más claro es el libro de Jorge Atria (editor): *Tributación en Sociedad: Impuestos y Redistribución en el Chile del Siglo XXI*, reseñado por Juan Esteban Zorzín, que a partir de varios estudios específicos observa el caso chileno y la forma como son comprendidos los impuestos. Es también el caso del libro del filósofo alemán Peter Sloterdijk: *Fiscalidad Voluntaria y*

Responsabilidad Ciudadana, reseñado por Jorge Atria, que discute la racionalidad detrás del pago de impuestos desde una perspectiva filosófica. Este debate es retomado desde una óptica jurídica en la entrevista al académico Francisco Saffie: Derecho y tributación en América Latina: entre problemas persistentes y nuevos desafíos, donde se analiza la tributación en la región considerando entre otras cosas la idea de obligación que subyace al pago de impuestos, lo que implica ir más allá de una interpelación ética y los desafíos de una coordinación global para reducir los problemas de evasión y elusión.

Dos publicaciones reseñadas tratan específicamente la relación entre tributación y desigualdad. El libro de María Fernanda Valdés: Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy, reseñado por Andrés Castro Araújo, explora este nexo en los últimos años en la región con el fin de revalorizar la política tributaria para la política social. Por su parte, la publicación de Juan Pablo Jiménez (ed.): Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina, reseñado por Samara Pascual Gomez, se concentra en la tributación de los altos ingresos. Ambas reseñas muestran que la política impositiva puede jugar un rol importante para nivelar las extremas desigualdades socio-económicas en América Latina, aunque en la actualidad este aporte sigue siendo subutilizado, persistiendo escasos niveles de redistribución en gran parte de la región.

La mirada histórica ofrece también explicaciones relevantes a la baja contribución de los sistemas tributarios. La dimensión histórica de los impuestos permite identificar trayectorias comunes y eventos claves (critical junctures) que determinaron un cierto desarrollo de los sistemas tributarios en los países con efectos que perduran hasta la actualidad. En esta dimensión se sitúa el libro de Ryan Saylor: State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa, reseñado por Emilia Seissus Ercilla, que aporta a la comprensión del desarrollo de la capacidad estatal para extraer recursos fiscales. Analizando comparativamente países de América Latina y África se exploran las circunstancias en las cuales los estados podrían aumentar su capacidad fiscal, enfatizando las relaciones y alianzas en las clases dominantes. Este trabajo muestra que las trayectorias históricas contienen información crucial para entender las dinámicas sociales e institucionales que configuran la tributación.

Un particular interés en este número ha sido la exploración de las finanzas públicas latinoamericanas a la luz de los procesos recientes de digitalización. Recientemente, grandes escándalos como los Panama Papers han resaltado la magnitud de la evasión, la coordinación transnacional de las operaciones tributarias y financieras y los efectos adversos de los paraísos fiscales para el desarrollo sustentable. Al mismo tiempo, distintas iniciativas nacionales e internacionales relacionadas con gobiernos transparentes, apertura a la

ciudadanía y accesibilidad de información han adquirido gran relevancia en las agendas gubernamentales de la región.

En el ámbito tributario esta dinámica digital se vincula con la dimensión transnacional de la tributación, la cual explora los vínculos entre procesos globales y la permanente renegociación de los sistemas tributarios por actores sociales y políticos, desafiando las interpretaciones que el nacionalismo metodológico predominante ofrece en la literatura. Con estos dos aspectos discute el review essay de Constantin Groll, *Global and local approaches to tax justice in digital times*, donde publicaciones digitales y tradicionales que buscan la justicia tributaria en la región son discutidas y evaluadas. Esta dimensión también está presente en la entrevista a Jorge Coronado Marroquin: *La lucha por la justicia fiscal en América Latina y más allá*, donde se aborda la influencia de lo digital en los movimientos sociales y su lucha por la justicia fiscal. Ambas contribuciones dan luces sobre la creciente reinterpretación de la tributación —frecuentemente con la ayuda de herramientas digitales—, superando la preeminencia de un enfoque puramente técnico de la política económica y las finanzas públicas y recuperando una mirada que pone en el centro al individuo y sus necesidades y derechos fundamentales.

Finalmente, este número incluye un review essay en la sección de debates actuales. Aquí, el texto de Marco Just, *Reformas y Desarrollo en Bolivia: retos analíticos de evaluaciones empíricas* revisa

publicaciones que ayudan a entender los recientes procesos de cambio en Bolivia, enfatizando los aspectos metodológicos y analíticos de la investigación actual sobre este país.

Las contribuciones de este número de CROLAR muestran que existen múltiples perspectivas alternativas o complementarias a una visión aritmética a la fiscalidad. Las contribuciones en este número que siguen estos enfoques proveen ideas valiosas para entender los sistemas tributarios en la región y ayudar a enfrentar los desafíos que vendrán más adelante. Esperamos que en los próximos tiempos de incertidumbre económica y política en América Latina esta investigación pueda nutrirse de nuevos puntos de vista, expandiendo y haciendo más efectivas las reivindicaciones para un sistema tributario más justo.

Bibliografía

Schumpeter, J. A. (1991) [1918]: *The Economics and Sociology of Capitalism*, edited by Swedberg, R., Cambridge: Princeton University Press.

FOCUS

Ryan Saylor (2014)

State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa

Nueva York: Oxford University Press, 256 p.

Reseñado por Emilia Seissus Ercilla
Pontificia Universidad Católica de Chile

En el mundo no europeo existen grandes diferencias en la capacidad del Estado, entendida como la práctica de penetrar en la sociedad a partir de la extracción de recursos, el ejercicio de la coerción y/o el desarrollo de la autoridad. Estas diferencias pueden ser dilucidadas por variadas razones que no se encuentran del todo identificadas y que influyeron en la construcción del Estado. Una de las posibles explicaciones la entrega el enfoque belicista: la guerra habría ayudado a la construcción del Estado debido a la necesidad de generar recursos.

En Latinoamérica, Centeno (1997) plantea que la guerra no contribuiría al desarrollo institucional, ya que el financiamiento se daría principalmente a partir de capital extranjero y préstamos. Por otro lado, el imperativo de ingresos —la necesidad del Estado de mantenerse a sí mismo a partir de la generación de impuestos—, si bien es un motivo de construcción del Estado, no sería el principal en estos países, ya que el exceso de recursos naturales dificultaría la diversificación de las políticas impositivas.

Es en este contexto en el cual Saylor trata de encontrar una explicación alternativa que permita advertir las diferencias en capacidad estatal entre los países. Para lograrlo realiza un análisis histórico comparado con seis casos, estos son países exportadores en tiempos de auge de los precios de los recursos primarios a nivel internacional. Los casos debían estar orientados a la producción de recursos durante el colonialismo, ser sensibles a las oportunidades económicas relacionadas a los auges de los precios, estar escasamente institucionalizados y exhibir baja capacidad estatal en general.

El análisis se enfoca en cómo el auge puede motivar a los actores sociales a presionar a los estados por nuevos bienes públicos e instituciones más fuertes. Siendo la variable independiente la composición de la coalición política. Si esta incluye a los exportadores afectados por el auge, el Estado tenderá a proveer mayores bienes y servicios públicos que ayuden a ese sector económico generando a largo plazo un aumento de la capacidad estatal. En el caso contrario, cuando los exportadores

son excluidos de la coalición gobernante, el auge no generará un cambio en la construcción del Estado.

De los países analizados, tres de ellos son casos exitosos donde aumentó la capacidad estatal posterior al auge; estos son: Chile, Argentina y Mauricio. La capacidad estatal será mayor a medida que el enriquecimiento sea dual y afecte tanto a individuos pertenecientes al gobierno como foráneos a este. Por otro lado, los tres países restantes no fueron capaces de aprovechar la oportunidad dada por el aumento de los precios al excluir a los exportadores: Colombia, Ghana y Nigeria.

Lo novedoso del análisis de Saylor es que se realiza desde el punto de vista de la demanda, es decir, se centra en la construcción del Estado a partir de aquellos elementos que son exigidos por los actores sociales. Esto significa un cambio de foco en la investigación sobre esta temática, la cual ha sido mirada principalmente desde la oferta, entendiendo que es el Estado quien decide proveer bienes y servicios a la sociedad civil.

La capacidad estatal es medida por el autor a partir de los siguientes indicadores: la pacificación del territorio como muestra de poder coercitivo; la densidad de las vías férreas entendida como aproximación a la logística de infraestructura disponible; y el acceso a crédito que tienen los exportadores en tanto clima de inversión.

El libro comienza contextualizando las teorías acerca de la construcción del

estado, luego explica las características comunes y distintas de los casos elegidos, y a continuación analiza detalladamente el desarrollo del auge del precio del recurso que afectó a cada país en particular. Por último, termina realizando una conclusión acerca de los elementos comunes, divergentes y las implicancias en políticas públicas que tiene la investigación.

Un elemento positivo del libro es que se hace cargo de revisar los casos de Chile y Mauricio. Ambos países son vistos como excepciones por la literatura en tanto que no encajan en la “maldición” de los recursos naturales al tener una capacidad estatal mayor de la esperada. La explicación dada por Saylor muestra que estos tienen en común que el auge de los precios de los bienes exportados generó un aumento de la capacidad estatal a partir de la provisión de nuevos bienes públicos. También explica que el Estado tenga mayor fuerza en Chile que en Mauricio a partir de las características particulares de la coalición política gobernando en cada uno de los países en el momento del auge. Mientras que en el caso chileno (al igual que el argentino) se generó un enriquecimiento dual que provocó que la élite estatal sintiera amenazado su poder, lo que desencadenó en un aumento del control a nivel local. En Mauricio, el enriquecimiento debido al auge fue casi exclusivo de la elite gubernamental. De esta manera, el gobierno buscó beneficiar a los exportadores generando mayor infraestructura y acceso al crédito, pero no se preocupó de fortalecer las instituciones regionales.

Saylor se preocupa de mostrar que composición de la coalición gobernante sería el elemento central que llevó a la construcción del Estado. Para esto, en cada uno de los casos específica por qué otros factores, que la literatura ha determinado como relevantes, no lo serían. Uno de estos factores es el nivel de fragmentación étnica, el cual para los casos de Chile y Argentina tiene escasa relevancia, ya que en ambos la pacificación del territorio fue tan brutal que la población indígena dejó de tener importancia en términos políticos. No es tan evidente el por qué este no sería un elemento que dificulte la construcción del Estado en países donde no se logró aumentar la capacidad estatal y, a la vez, tienen alta fragmentación. Saylor plantea que, si bien la fragmentación étnica en Colombia era mayor que la media, no se encuentra altamente politizada. Ahora bien, no se detiene a explicar el por qué es capaz de afirmar esto.

Sin embargo, Colombia parece ser el único país para el cual la explicación acerca del nivel de fragmentación étnica no es suficiente. En Ghana, si bien existe fragmentación los exportadores pertenecían casi todos al mismo grupo étnico, en el de Nigeria se observó un cierto nivel de movilización social que mostraría que la fragmentación étnica no era determinante a la hora de organizarse. Por último, en Mauricio se observó que la provisión de bienes públicos por parte del Estado siguió a pesar del aumento de la diversidad étnica en el país.

Para finalizar, es posible plantear que Saylor realiza un análisis comparado bastante acabado donde explica cómo la composición de la coalición política del Estado a partir de la provisión de nuevos bienes públicos ayudó a aumentar la capacidad de este. Esto se debió a que el auge de los productos exportados puso en jaque el poder económico y político existente. Ahora bien, dentro de los casos exitosos como son Chile, Argentina y Mauricio se observa que si bien tienen elementos comunes la construcción del estado fue cualitativamente diferente. El auge de los recursos parece ser una nueva forma de mirar la influencia de los países exportadores de bienes primarios en la construcción del Estado, que ya no se encuentra centrada en ver a estos cómo una maldición. Así, se vuelve relevante aplicar esta teoría a otros países para ser capaz de deslumbrar si los resultados exitosos aquí encontrados son más que meras excepciones.

Bibliografía

Centeno, M. A. (1997). Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth-Century Latin America. *American Journal of Sociology*, 102(6), 1565-1605.

Valdés, María Fernanda (2016)

Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy

Abingdon, R. U. y Nueva York: Routledge, 157 p.

Reseñado por Andrés Castro Araújo

Dejusticia, Universidad del Rosario

María Fernanda Valdés escribió un libro indispensable para quienes están interesados en aprender sobre la relación entre política tributaria y desigualdad socioeconómica. *Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy* es una introducción accesible a los distintos aspectos técnicos y políticos de la política tributaria, aunque también será útil para aquellos investigadores que estén buscando ampliar sus perspectivas. El libro no podría haber llegado en mejor momento. Mientras escribo estas palabras, los países latinoamericanos se enfrentan a una oleada de reformas tributarias impulsada por el fin de la bonanza minero-energética.

El mensaje principal del libro es contundente: pese a su enorme potencial, la política tributaria no ha sido utilizada deliberadamente para reducir la desigualdad. Por lo tanto, si queremos encontrar las razones por las cuales la desigualdad en Latinoamérica ha disminuido, contrario a la tendencia global, lo mejor es buscar en otra parte. En ese sentido, el subtítulo del libro es engañoso:

este libro es menos sobre el papel que ha tenido la política tributaria en reducir la desigualdad en Latinoamérica y más sobre el papel que podría estar teniendo.

Valdés encuentra tres perspectivas teóricas muy distintas que le ayudan a entender los efectos de la política tributaria sobre la desigualdad: el campo de las finanzas públicas (los impuestos modifican el comportamiento estratégico de las personas en el mercado laboral); la teoría macroeconómica (los impuestos pueden crear una atmósfera macroeconómica que minimice el flagelo de las contracciones económicas sobre los más pobres); y la economía política (los impuestos son causa y consecuencia del carácter democrático de las instituciones políticas). No es común ver que estas tres perspectivas entren en diálogo, por lo cual es seguro que incluso el investigador más especializado encontrará aquí nuevas ideas.

A mi juicio, el capítulo sobre los aspectos macroeconómicos de la relación tributación-desigualdad es el más

importante de todos. Principalmente porque, como señala Valdés, aquí se encuentran los economistas que tradicionalmente han mostrado un mayor desinterés por el estudio de la desigualdad. El argumento es sencillo pero importante. Las recesiones económicas tienen efectos asimétricos sobre la desigualdad; es decir, los efectos positivos de una expansión del ciclo económico son incapaces de contrarrestar los efectos negativos de una contracción. Y esto se debe a que muchas de las personas que pierden su empleo durante una recesión luego tienen dificultades encontrando un empleo igual de bueno cuando la economía vuelve a recuperarse. Además, es común que los jóvenes de familias menos adineradas tengan que interrumpir sus estudios para complementar los ingresos del hogar; mientras que los jóvenes de familias más adineradas pueden darse el lujo de seguir estudiando. De manera que crece la brecha entre unos y otros. En otras palabras, la volatilidad del ciclo macroeconómico produce cicatrices que son difíciles de borrar.

Así, la política tributaria puede y debe ser usada para lograr un entorno macroeconómico favorable que minimice la volatilidad del ciclo económico: debe ser "contra cíclica". Sin embargo, más adelante Valdés muestra que la economía política de las reformas tributarias dificulta el cumplimiento de este objetivo. Los gobiernos latinoamericanos no aprovechan las épocas de bonanza económica para llevar a cabo las reformas

que necesitan en el largo plazo, sino que esperan hasta que haya una crisis.

Los siguientes cuatro capítulos se encargan de discutir los problemas metodológicos que dificultan el estudio empírico de las políticas tributarias, proponer un diseño de investigación que supere estas dificultades y finalmente de ponerlo en práctica. El propósito de esta parte es establecer empíricamente si la política tributaria en Latinoamérica se ha vuelto más pro-equidad con el pasar del tiempo o no. Valdés propone tres criterios de evaluación (nivel de recaudo, progresividad y carácter contra cíclico) para analizar cinco casos paradigmáticos utilizando métodos cuantitativos y cualitativos. Por razones de disponibilidad de información, y porque comparten cualidades similares, los países investigados son Argentina, Chile, Colombia, México y Perú durante el periodo de 1990-2013.

Ahora, es muy probable que el lector llegue a sentirse insatisfecho en ciertas ocasiones, especialmente porque el libro brinda elementos de juicio suficientes para estar en desacuerdo con algunas particularidades del argumento. Me explico, una de las piezas fundamentales del análisis cuantitativo es la distinción entre política tributaria discrecional y no-discrecional: los cambios del nivel y la estructura tributaria pueden ser el resultado de las acciones deliberadas del gobierno, pero también pueden ser el resultado fortuito de los vaivenes del ciclo macroeconómico y los precios internacionales de los bienes de consumo.

Por lo tanto, es muy posible que el aumento del recaudo tributario de los países latinoamericanos sea simplemente reflejo de un ciclo macroeconómico favorable y de una bonanza impulsada por factores externos. Así que, para separar ambas, Valdés decide medir el “recaudo estructural” (el recaudo tributario ajustado por el ciclo económico y también por el precio internacional de los bienes de consumo).

Este enfoque es muy atractivo, pero no se salva de producir imágenes engañosas. Por ejemplo, el análisis cuantitativo del capítulo 8 muestra que Colombia tuvo un desempeño favorable de acuerdo a dos de los tres criterios de evaluación: durante el gobierno del presidente Uribe, la política tributaria se volvió más progresiva y también más contracíclica. Pero en el análisis cualitativo del capítulo 9 (mi capítulo favorito, por cierto) Valdés señala que el aumento de la progresividad tributaria estuvo impulsado por la intensificación del conflicto entre el ejército y la guerrilla de las FARC; y que el carácter contracíclico de la política tributaria se debe a que la crisis de 2008 coincidió con la puesta en funcionamiento de un conjunto de beneficios tributarios para algunos empresarios privilegiados. En otras palabras, el gobierno colombiano nunca pretendió utilizar la política tributaria de manera deliberada como un instrumento proequidad (a pesar de que cumple con dos de los tres criterios).

No obstante, estos reparos no le restan mérito a la conclusión general e incluso

la fortalecen: las políticas tributarias son una herramienta muy importante para combatir la desigualdad y los países latinoamericanos (o al menos cinco de ellos) se han negado a utilizarla para ese propósito. Aprendí mucho del libro de Valdés y considero que es una contribución importante a una discusión cada vez más urgente.

Juan Pablo Jiménez (ed.) (2015):

**Desigualdad, concentración del ingreso y tributación
sobre las altas rentas en América Latina**

Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 172 p.

Reviewed by Samara Pascual Gomez

HTW Berlin

Latin America (LA) is historically characterized by extreme inequality with low tax collection, where a significant portion of the population lives in poverty. However, the region has managed to reduce its inequality levels over the first decade of the 21st century. Its countries' economic growth has improved, and efforts to reduce the population living in poverty have proven successful. Nonetheless, there is still a long way to go in order to create equality for all.

In 2015, ECLAC (the English acronym of CEPAL) released a book with the purpose of maintaining equality as the region's priority, as well as providing guidance for the formulation of a progressive tax policy that addresses inequality. While it is a supra-national actor in LA, it aims to contribute to the region's agenda on tax policy formulation by providing a theoretical approach that can be useful for both policy makers and scholars. The book was edited by Juan Pablo Jiménez, ECLAC's Economic Affairs Officer. Each chapter features different collaborations from authors with academic background

in Economics. Throughout three chapters, the book emphasizes the importance of using complete, up-to-date, and reliable databases to analyze income evolution. It highlights the current pitfalls of household surveys in accurately reflecting inequality levels and presents complementary methods to reduce this gap. ECLAC aims to raise awareness of the fact that the wealthiest earners in Latin American (LATAM) countries are not contributing to taxation in accordance with their income levels. Furthermore, it provides fiscal tools that can improve both the contributions of high-income earners and the progressivity of tax schemes.

Chapter one is a collaboration between Veronica Amarante, ECLAC's office director in Montevideo, and Juan Pablo Jiménez. It highlights the current lack of information on wealthy earners in LATAM countries. Although efforts are made to collect information by means of household surveys, data is not systematically collected, and there is additional need for long-term data. In general, household surveys fail to collect accurate information from the

highest deciles, which affects accuracy of inequality calculations. Availability of adequate and reliable information can contribute to a more realistic inequality indicator and to a better analysis of income distribution evolution, as well as support formulation of progressive tax reforms.

Amarante and Jiménez point out that the region has improved its indirect redistribution capacity through government expenditure. However, its direct redistribution impact is limited due to low tax collection. They also explore income tax limitations. Firstly, the highest proportion of wage earners is located under the lowest tax bracket, due to low wages, which considerably shrinks the tax base. Secondly, a significant amount of tax exemptions allows high-income earners to pay less than taxpayers with lower income levels. Finally, there is a high level of evasion, non-compliance, and under-taxation.

The authors recommend using an improved wealth indicator that considers assets, debts, income, and expenditure, along with the incorporation of fiscal data, to create a more robust framework to analyze the evolution of income distribution. In order to reach the highest deciles of the population, they propose establishing taxes on property. Additionally, they propose taxing labor and capital incomes together, as the highest deciles' income has increased through capital, rather than labor, over the last decades.

Chapter two, a collaboration between Juan Carlos Gómez Sabaíni and Darío Rossignolo, both ECLAC's consultants, presents the latest trends in inequality and tax reforms of the region. Throughout the last decade, the region has managed to reduce its inequality levels. However, LATAM economies, in general, significantly rely on natural resources and primary products. The authors fail to analyze the influence of commodity prices on this downward trend.

The authors present a conceptual framework that highlights the influence of the highest deciles on income tax collection efficiency. Various schemes and poorly defined criteria to address labor and capital income lead to horizontal inequality. Nonetheless, the latest fiscal reforms undertaken in LA have created valuable improvements in terms of the tax scheme composition, attributing more importance to direct taxes and improving the progressivity of the collection system.

Chapters one and two support the imperative need for the region to have more information and accurate databases to better understand the income evolution of the top decile. Likewise, they point out as a major Gini index pitfall its tendency to neglect the transfers occurring among the extremes of income distribution – transfers that better reflect actual inequality trends. By analyzing different cases, Sabaíni and Rossignolo demonstrate the importance of complementing the information used to measure inequality, such as including fiscal reports or adjustments for under-

reporting, in order to achieve more accurate indicators.

Besides supporting Amarante and Jiménez' proposal of reducing exemptions to broaden the tax base, Sabaíni and Rossignolo present two remarkable proposals that target generalized practices in the region. The first one is to improve management of fiscal resources. Taxpayers perceive that access to information related to use of fiscal resources is difficult and incomplete, which encourages tax evasion. Improving resource management could boost institutional reliability and reduce evasion levels. The second proposal focuses on updating property databases. In many countries of the region, land and property databases do not reflect the properties' current characteristics, which leads to underpayment of property taxes. By updating these databases, owners will pay taxes accordingly – an efficient strategy to tax high-income earners and thus improve tax collection.

Through a case study of Uruguay, the last chapter presents the possibility of improving inequality measurements by complementing information collected by household surveys with fiscal data and social service contributions. Likewise, this case study finds that the average income increase of the country has been captured by the top 1%. Additionally, among the highest decile, the top 1% has absorbed the highest proportion of income.

In conclusion, the text presents the current advancements of LATAM countries

regarding inequality improvement and measurement in general. It strongly calls for better databases and highlights the need for more research on income evolution using complementary information that leads to more accurate indicators. Overall, it misses details on the potential regressive effects that the taxing alternatives presented could feature. Its analysis also fails to include the role of the informal sector and the highest deciles' participation in it. However, it does present interesting alternative taxing options to reach high-income earners. The text aptly provides a clear perspective of the region's inequality levels and presents the benefits and limitations of a complementary framework to measure inequality.

Sloterdijk, Peter (2014)

Fiscalidad voluntaria y responsabilidad ciudadana

Traducción de Isidoro Reguera. Madrid: Siruela, 172 páginas.

Original: (2010) Die nehmende Hand und die gebende Seite

Berlín: Suhrkamp, 165 páginas.

Reseñado por Jorge Atria

Pontificia Universidad Católica de Chile

El estudio de la tributación, usualmente concentrado en análisis económicos sobre impuestos específicos, cálculos de optimización e incentivos para el cumplimiento, relega las preguntas sobre el sentido, valores e implicancias sociales a una posición marginal, reduciendo la existencia de los tributos a un asunto instrumental y determinación sólo aritmética.

Crecientemente, sin embargo, indagaciones desde la ciencia política, la psicología, la sociología y la filosofía política han desafiado este paradigma, recordando la necesidad de cuestionamientos más profundos en un contexto en que los regímenes tributarios muestran avanzados signos de erosión: evasión, elusión, políticas tributarias constreñidas para no ahuyentar al capital, escepticismo sobre el rol del estado en el financiamiento de bienes comunes, paraísos fiscales activos en pleno siglo XXI, impuestos patrimoniales inefectivos o inexistentes y dificultades para enfrentar desigualdades de ingreso. Este contexto, que no se deja

interpretar por tasas óptimas ni análisis de eficiencia, ha exigido el retorno a los autores clásicos para ofrecer respuestas a nuevas preguntas, para con ello volver a fijar el rol de los impuestos en las dinámicas entre estado y sociedad.

En este impulso, Peter Sloterdijk ofrece una de las aproximaciones recientes más ambiciosas. Filósofo, teórico de la cultura, profesor de la Universidad de Arte y Diseño de Karlsruhe y escritor de decenas de libros, publica *Fiscalidad voluntaria y responsabilidad ciudadana* después de sostener un controvertido debate publicado en diarios alemanes sobre el sentido de los impuestos, su mal funcionamiento actual y su proyección a futuro. El libro está escrito como un ensayo y no como investigación empírica — aunque incorpora fuentes secundarias en su análisis—, y no realiza un tratamiento profundo y extenso de temas impositivos específicos, pero entrega los materiales básicos para exponer un punto de vista original e incisivo: la tributación actual tiene un fundamento inadecuado, que

otorga un poder muy amplio al estado y perjudica a los contribuyentes, y que debe repensarse con una nueva ética política para el futuro. Los argumentos que componen esta propuesta se relacionan también con otros temas vigentes, como la democracia, el rol del estado, la idea de crisis, la debilidad de la socialdemocracia actual, o el futuro del capitalismo.

El libro está organizado como un compilado que reúne distintos formatos, a través de los cuales Sloterdijk presenta su perspectiva e intercambia opiniones con la prensa alemana sobre ella. En el prólogo explica su propuesta de una nueva fiscalidad con más amplitud que en el ensayo para la prensa, para responder a lo que él considera han sido incomprendimientos o distorsiones. A continuación, le siguen dos artículos, el primero de los cuales inició la polémica en los diarios, titulado "Capitalismo y cleptocracia", donde critica al estado y su tamaño en las sociedades actuales y formula una concepción renovada de los impuestos como respuesta a ese diagnóstico. En el segundo ensayo, "Última salida: indignación" se concentra en los problemas de excluir a la ciudadanía de las grandes decisiones políticas, lo que alimenta un proceso de degeneración del modelo democrático y un riesgo de indignación general.

En las dos secciones siguientes se incluyen ocho entrevistas donde el autor dialoga con distintos medios alemanes. Las primeras cuatro son conversaciones a partir de un diagnóstico más amplio sobre el estado, los

mercados y la crisis de la sociedad actual. En las cuatro siguientes, en cambio, se despliegan más específicamente algunos aspectos de su enfoque tributario y de la realidad alemana, analizando las bases del estado fiscal, el domicilio ideológico que se desprende de su propuesta, el contraste entre obligatoriedad versus voluntariedad de los impuestos, la tensión entre miedo y cohesión social, y por qué su enfoque no representa una defensa de los más ricos.

Aunque el libro se nutre de discusiones filosóficas clásicas y contemporáneas, se orienta hacia un público más amplio que el académico. El hecho de que los contenidos reproduzcan en su mayoría ensayos o entrevistas en medios fortalece la intención de Sloterdijk de acoger en su argumentación un sentido común ciudadano, aunque ese acercamiento impide que sus juicios enfrenten con mayor profundidad los múltiples enfoques académicos en esta materia.

La propuesta general del libro postula una transformación de la tributación existente, lo que se encarna no en cambios en la estructura impositiva o en los tipos de impuestos prevaletentes, sino en una nueva concepción que sustente los tributos y el acto mismo del dar que ellos involucran. Para esto, Sloterdijk repasa las distintas maneras que han tenido los estados de conseguir recursos, diagnosticando que la fiscalidad actual tiene un origen absolutista (pp. 41-46). Asumiendo ese origen, los impuestos constituirían para el autor un dominio no conquistado por el poder de la ciudadanía,

plasmándose esa ausencia de soberanía popular en una noción de tributo como deuda contraída por el ciudadano con el fisco. El contribuyente, concebido como deudor, sería poco valorado por el estado, y su humillación sistemática estaría a la base del gran disgusto social de los ciudadanos con la fiscalidad (p. 67).

Una nueva comprensión de la tributación implica, para Sloterdijk, reconsiderar la connotación negativa asociada a los impuestos, transitando desde la afirmación de que al tributar hay algo que se adeuda, hacia una que establece que hay algo que se dona. Tal propuesta se inscribe en lo que para el autor representa la necesidad de un nuevo "ánimo moral para la democracia" (p. 52), simbolizando los impuestos "el fenómeno moral central de nuestra civilización" (p. 157). Esta necesidad del proyecto democrático sugiere la revitalización de una cultura del orgullo donde se valore con más claridad a los dadores, desmontando un enfoque caracterizado por la escasez para dar paso a uno definido por la abundancia, donde domina la generosidad de ciudadanos concientes e informados, cuyo comportamiento activo les permitiría colaborar más directamente en decisiones fiscales (p. 96) y ejercer de contrapeso para que el estado cumpla la misión que se le ha encomendado.

Aunque Sloterdijk sugiere que estas ideas constituyen un experimento teórico llamado a repensar el fundamento de la tributación, con lo cual pareciera querer relajar el escrutinio al que se somete toda

propuesta teórica al ingresar al espacio público, no puede esperarse que tales ideas no generen una gran polémica. A fin de cuentas, al poner en tela de juicio el modo en que se pagan impuestos, su justificación, y la disposición de los contribuyentes al pago, toca aspectos profundamente problemáticos en las sociedades actuales, como son el financiamiento de los estados y la búsqueda de justicia en la arquitectura de cooperación social. Ambos temas reciben atención porque son confrontados por múltiples dificultades, varias de las cuales redundan en ingentes pérdidas anuales para los estados, que ven sustraídos recursos vitales para el financiamiento de bienes públicos. En ese sentido, el trabajo de Sloterdijk permite múltiples interpretaciones, pero una de ellas, acaso la más sonora entre sus críticos, advierte que sus argumentos podrían terminar justificando el comportamiento apático, individualista y escéptico de quienes hoy, teniendo que pagar impuestos, optan por no hacerlo, o por reducirlo todo lo posible. Una fiscalidad voluntaria vuelve la tributación un asunto de caridad individual, disuelve el pacto fiscal en una comunidad política con deberes y beneficios, y acaba con las políticas de bienestar basadas en el rol central del estado como instituidor de lo social.

Aunque la reflexión tributaria requiere sensibilidad para hacerse cargo de grandes interrogantes y amplitud para ensayar respuestas que trasciendan las posturas convencionales, tampoco debería perderse de vista el contexto socioeconómico.

Pensando en la realidad latinoamericana, la fiscalidad puede ser cuestionada ante todo por su incapacidad para recaudar de manera equitativa, reducir las crónicas disparidades económicas y financiar el acceso a servicios sociales de calidad para sectores vulnerables. De esta forma, en sociedades con desigualdades crecientes o persistentes —donde los perjuicios para los más pobres y las ventajas no meritocráticas de los más ricos son cada vez más evidentes—, el desafío de repensar la tributación debería ponderar con igual importancia el replanteamiento moral e institucional de los impuestos con la búsqueda de una sociedad más justa.

.

Jorge Atria (Hg.) (2014)

Tributación en sociedad. Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI

Santiago de Chile: Uqbar Editores, 236 S.

Rezensiert von Juan Esteban Zorzin

Freie Universität Berlin

Gegenwärtig entwickelt sich im Hinblick auf die Länder Lateinamerikas ein neues Forschungsinteresse, das sich mit Themen wie staatlicher Umverteilung, Steuersystemen, Steuerreformen und Staats- bzw. Sozialausgaben auseinandersetzt. Diese Entwicklung ist in zweifacher Hinsicht begrüßenswert. Zum einen ist sie vor dem Hintergrund der in Lateinamerika extrem ungleichen Einkommens- und Vermögensverteilung von hoher Relevanz. Zum anderen bezieht dieses neue Forschungsinteresse verstärkt einen politik-ökonomischen Ansatz ein. Dadurch werden wissenschaftliche Analysen des Fiskalstaats ermöglicht, in denen ökonomische, gesellschaftliche und politische Prozesse zusammenhängend gedacht werden. Diese Perspektive wird in dem von Jorge Atria (Soziologe am Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social) herausgegebenen Sammelband verfolgt. Bereits im Einführungskapitel wird darauf hingewiesen, dass die Steuerthematik eine durchaus komplexe Untersuchungsdimension darstellt, die entscheidend zum Verständnis sozialer, ökonomischer und politisch-

institutioneller Entwicklungsprozesse in Lateinamerika beiträgt.

Der Sammelband vereint acht Beiträge sowohl von etablierten, wie noch am Anfang ihrer Laufbahn stehenden SoziologInnen, ÖkonomInnen, JuristInnen und IngenieurInnen aus Chile. Aus verschiedenen Blickrichtungen befassen sie sich mit aktuellen Debatten, Problemen und Herausforderungen der Besteuerung in ihrem Land. Für die LeserInnen ergibt sich durch diese multidisziplinäre Herangehensweise eine thematisch weitblickende sowie theoretisch-methodologisch abwechslungsreiche Auseinandersetzung mit dem Phänomen Steuern und Umverteilung in der (chilenischen) Gesellschaft.

Das Steuersystem in Chile bietet sich als Untersuchungsgegenstand an, da in Chile die Versorgung mit meritorischen Gütern, wie Bildung, Gesundheit oder Wohnraum, primär marktwirtschaftlich organisiert ist. Durch ein fiskalpolitisches Paradigma, in dem Sozialausgaben insbesondere den ärmsten Bevölkerungsgruppen zugutekommen, gewährleistet der

chilenische Staat seinen BürgerInnen sozialpolitisch eine Mindestversorgung. Gleichzeitig kommt in Chile ein Großteil der Steuereinnahmen durch die als regressiv geltende Mehrwertsteuer zustande. Die Einkommensbesteuerung von Personen und Unternehmen ist uneinheitlich definiert und bietet den Anreiz, sie legal zu umgehen. Hinzu kommt, dass ausländische Bergbauunternehmen lediglich niedrige Steuersätze abführen müssen. Weiterhin existiert in Chile eine ausgesprochen ungleiche Einkommensverteilung. Gesellschaftspolitische Reformvorstöße, die darauf abzielten diese Zustände zu verändern, scheiterten wiederholt am Widerstand konservativer Parteien im Parlament und am Einfluss von Unternehmerverbänden.

Dieser gesellschaftspolitische Kontext wird im vorliegenden Sammelband anhand breit angelegter Untersuchungen des chilenischen Fiskalsystems sowie spezifischen Analysen im Hinblick auf z.B. den Bergbausektor oder die öffentliche Meinung aufgegriffen. Eines der Anliegen der AutorInnen ist es, mit wissenschaftlichen Fakten zum gegenwärtigen Steuerdiskurs innerhalb der chilenischen Öffentlichkeit beizutragen. Hierbei soll insbesondere durch eine Erweiterung rein technischer Analysen, welche die Betrachtungen von Steuern stark auf wachstums- und investitionshemmende Effekte verkürzen, das als vermeintliches ‚ExpertInnengebiet‘ geltende Thema Steuern entzaubert werden. Hierzu sollen neu erarbeitete sozialwissenschaftliche Perspektiven, Debatten und Konzepte (wie citizenship,

state-building oder fiscal contracting) einfließen und für umfassendere Problematisierungen von Steuern unter gesellschaftlichen Rahmenbedingungen fruchtbar gemacht werden.

Das Buch ist in zwei Teile gegliedert. In den vier Artikeln des ersten Teils findet sich zunächst eine eingehende Beschreibung samt Evaluierung des chilenischen Fiskalsystems: Während die Ökonominnen Claudia Sanhueza und Javiera Lobos im ersten Artikel Aspekte wie Steuer- und Staatsquote, Steuerstruktur, Umverteilungspotenzial durch Steuern und Ausgaben, Ausgabeneffizienz sowie die durch Steuern generierten Verhaltensweisen beleuchten, liefern die SoziologInnen Guillermo Wormald und Ana Cárdenas im dritten Artikel eine ausführliche historische Analyse der Entwicklungen im Institutionengefüge des chilenischen Fiskalstaats. Hier werden sowohl Schwächen als auch Stärken des Fiskalsystems deutlich. Einerseits zeigen Sanhueza und Lobos, dass im Hinblick auf Chiles Steuerstrukturen Verbesserungsbedarf besteht: die Steuerquote ist niedrig, eine Umverteilung über Steuern findet nicht statt und auf gesellschaftlicher Ebene fehlt ein Verständnis universaler bzw. rechtsbasierter Sozialpolitik. Andererseits wurden auf dem institutionellen Terrain im Laufe der letzten 25 Jahre Fortschritte erzielt. So zeigen Wormald und Cárdenas in ihrer institutions- und organisationszentrierten Analyse der chilenischen Steuerbehörde SII (Servicio de Impuestos Internos), dass die Steuervereinnahmung,

dank eines konsequenten personellen und technologischen Modernisierungsprozesses der Behörde, effizienter und effektiver wurde. Im zweiten und im vierten Beitrag, verfasst von den Juristen Constanza Salgado und Fernando Atria bzw. dem Soziologen Jorge Atria, geht es jeweils um eine Verbindung der Steuerthematik mit zwei größeren Debatten, die jedoch in Chile bislang kaum miteinander in einen Zusammenhang gebracht wurden: Die Finanzierung sozialer Grundrechte einerseits und der persistenten Ungleichheit andererseits. Den Autoren zielen darauf ab, einem Steuerverständnis entgegenzuwirken wie es in großen Teilen der primär marktwirtschaftlich organisierten chilenischen Gesellschaft aufgefasst wird: Steuern als Preise für die Bereitstellung öffentlicher Güter. Stattdessen plädieren sie für einen universellen Zugang zu öffentlichen Gütern (v.a. Bildung) dessen Finanzierung auf steuerlicher Leistungsfähigkeit basiert.

Im zweiten Teil des Sammelbandes untersuchen die AutorInnen einzelne Aspekte des chilenischen Fiskalstaats. Beispiele hierfür sind dessen öffentliche Wahrnehmung, konkrete Steuerarten oder die Besteuerung spezifischer Wirtschaftssektoren. Der besonders interessante fünfte Artikel des Psychologen Juan Carlos Castillo und des Soziologen Francisco Olivos liefert eine explorative Studie zur öffentlichen Wahrnehmung von Steuern und Verteilungspräferenzen im Land. Auch die aktuelle Debatte um die Neugestaltung

der Unternehmensbesteuerung im Zuge der von Präsidentin Bachelet 2014 angekündigten Steuerreform, findet dank des Beitrags des Juristen Francisco Saffie Eingang in den Sammelband. Im folgenden siebten Kapitel analysieren der Soziologe Andrés Biehl und der Ingenieur Germán Vera mittels eines quantitativen Modelles und anhand der Analyse des historischen Entwicklungsprozesses die Einflussfaktoren für ein stabiles Besteuerungsniveau des Bergbausektors. Schließlich untersucht der Jurist Matías Pascuali im letzten Kapitel die Vereinbarkeit von unternehmerischen Steuerplanungsstrategien und corporate social responsibility. Unter Einbezug aktueller Debatten und Tendenzen in Großbritannien (vgl. die sogenannte „Starbucks-Affäre“), plädieren dafür, auch in der chilenischen Fiskalkultur die Abführung von Unternehmenssteuern innerhalb des sozialen Verantwortungsbereichs unternehmerischer Tätigkeiten zu verorten.

Insgesamt löst der Sammelband in fachkompetenter Weise sein Versprechen einer vielschichtigen und interdisziplinären Analyse von Steuern und Umverteilung ein, indem er Steuern und Umverteilung innerhalb vielschichtiger gesellschaftlicher Prozesse und aus verschiedenen disziplinären Blickwinkeln analysiert. Dass lediglich Chile steueranalytisch im Fokus steht, macht das Buch für an allgemeiner Steuerpolitik interessierte LeserInnen nicht minder interessant, da hier mittels fallbezogener Behandlung staatlicher Umverteilung und Steuern ein universelles

gesellschaftliches Phänomen behandelt wird. Interessant wäre darüber hinaus ein abschließendes Kapitel gewesen, in dem die AutorInnen die Ergebnisse ihrer Beiträge zusammenführen. Dadurch ließe sich möglicherweise auch eine Perspektive im Hinblick auf konkrete Vorschläge zur Umsetzung von umverteilender Besteuerung ‚in‘ Gesellschaften entwickeln. Denn diesbezüglich lässt der Sammelband einen spannenden und relevanten Punkt unberührt: die Frage unter welchen gesellschaftspolitischen Kräfteverhältnissen im Chile des 21. Jahrhunderts ein auf progressiver Besteuerung und universellen Sozialrechtezugang basierender Umverteilungsprozess realisiert werden könnte.

REVIEW ARTICLES

Global and local approaches to tax justice in digital times

Pogge, Thomas & Mehta, Krishen (ed.) (2016): *Global Tax Fairness*. Oxford: Oxford University Press, 366 p.

Gaisbauer, Helmut; Schweiger, Gottfried; Sedmak, Clemens (eds.) (2015): *Philosophical Explorations of Justice and Taxation*. New York: Springer, 232 p.

Ojo Público: El Club de Deudores: online: <https://ojo-publico.com/sites/apps/el-club-de-los-deudores/> (Access 01.12.2016)

Constantin Groll

Freie Universität Berlin

The data leaks of the Bahamas and Panama Papers made an astonished global public aware of the excess of financial flows towards tax heavens around the globe. These leaks, secretly analyzed by a global journalist network (International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ)), showed in detail what, after decades of global capital market liberalization and rising wealth concentration in most countries around the globe, had so far remained a “best-known secret” among tax experts: economic elites have resigned from contributing to state financing, multinational corporations frequently use tax heavens to bypass domestic tax obligations and reduce - or even eliminate - tax payments, and consulting firms set up an industry with the very aim to help their clients to cheat.

These insights were shocking because of their amplitude and detail. The underlying rationale of corporative and private actors,

however, was not surprising for scholars critical of the dynamics in global finance. What was new, though, was that after decades of regulatory meltdown, global capital liberalization was put into question and taxation finally found its way back to the discussions about inequality and development. While for too long the focus of attention was put on the supply side of the state, i.e. expenditure, the question of fair and just state financing was back on the table. Taxation was intended to be liberated from the neoclassic mantra that limited its role to two of the three functions of fiscal policy defined by Musgrave, stabilization and (efficient) allocation, omitting its importance for distribution (Musgrave 1939).

The three publications reflect this shift of attention, although they approach the question of taxation and justice from different fields and angles. While the book edited by Gaisbauer, Schweiger and

Sedmak is a collection of philosophical and ethical considerations written by political theorists, philosophers, and law professors neatly following the footsteps of Murphy and Nagel's *The Myth of Ownership* (2002), the book edited by Yale philosophy Professor Thomas Pogge and the tax consultant Krishen Mehta combines contributions by scholars and tax experts in a kind of policy agenda to increase fairness in global and domestic taxation. Finally, crossing the boundaries of academic publishing, the Peruvian web portal *Club de Deudores*, programmed and published by the journalist collective *Ojo Público*, provides novel information of tax illusion practices of top enterprises in an exercise of bottom-up activism for tax justice.

Clearly, at first sight these contributions seem to speak to different audiences and in different languages – the technocratic regulatory discourse in the volume by Pogge and Metha, the ethical and moral argumentation in Geisenbauer et al., or the accusatory digital journalism of *Ojo Público*. What they have in common, though, is their goal to revalue taxation as a legitimate and necessary policy for social development. The (implicit and explicit) connection they draw to account for their argument is the relation between taxation and human rights: social, political and civil human rights are only guaranteed via tax fairness, as it ensures sufficient public

finances for the provision of public goods which help to assure these rights.¹

This is the starting point of the book edited by Pogge and Mehta (p.2). Their volume, written for an informed audience, combines 15 chapters by academics and tax experts that circle around the common aim to provide advice on how to increase fairness in “global taxation”. At first sight, these contributions read like a wish list of long-term experts and, thus, are not free of hopeful thinking. The noble, albeit utopic, proposals include a global tax authority (chapter by Vito Tanzi), the implementation of the Financial Transaction Tax (chapter by Peter Wahl), an International Convention of Financial Transparency to curtail financial secrecy (chapter by Harald Tollan)², or an unfounded call to domestically engage in the fight against base erosion (chapter by Michael Durst). A second group of chapters combines proposals for increased tax fairness via legal means. For example, treating multinational companies as single firms (rather than a collection of separate entities), and thus avoid profit shifting (chapter by Sol Picciotto), reforming international tax norms in order to tax “stateless income” of multinational corporations currently untaxed (chapter by Edward Kleinbard)

1 See also UN General Assembly (2016): Human Rights Council 31st session: Final study on illicit financial flows, human rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights; A/HRC/31/61. Online: <http://tinyurl.com/jn72zf3> (accessed 01.12.2016).

2 For up-to-date empirics on financial secrecy, see <http://www.financialsecrecyindex.com/> (accessed 01.02.2017).

or, finally, implementing a uniform multilateral automatic information exchange between countries to tackle tax evasion (chapter by Itai Grinberg). These proposals are important, as they point to some major shortfalls of transnational taxation and offer solutions, but they cast doubts if single legal modifications alone are sufficient to bring fairness into global taxation.

Nevertheless, two contributions deserve the attention of scholars interested in Latin America, as they are connected to ongoing processes in the region. The chapter by Lee Corrick, a senior advisor to OECD and the South African Revenue Service (SARS), provides a balanced critique of the most far-reaching international agreement so far to fight corporate tax shifting – BEPS³, created by the OECD. Although this agreement is highly technical, the analysis deserves attention as it highlights the persisting north-south dependence in global treaty negotiations and the suboptimal design of BEPS for developing countries. A second chapter of interest, written by the activist Johnny West, is a proposal to enhance corporate taxation in the oil and mining sector via the introduction of a disclosure of corporate profits in mining and oil contracts. His proposal, although guided by African experience, is also of high relevance to Latin America, especially taking into account the missed chance of some Latin American countries to take full advantage of the windfall profits resulting from the ultimate commodity boom. The

chapter is also a reminder that global digital transparency initiatives, such as the EITI (Extractive Industries Transparency Initiative)⁴, are still in creation and some Latin American countries (Chile, Argentina, Bolivia, Ecuador, and Mexico) are not yet committed to them.

Notwithstanding the merit of the proposals presented, their drawback is the authors' insensitivity to existing power relations. In fact, these contributions advocate that by reforming some legal or policy parameters, global and domestic taxation becomes fair and just. The book thus fails to address objection to implementation, as the contributions lack a critique of the historical, structural, and economic preconditions which made the existing deficits in fairness of global and domestic taxation possible. Finally, the book lacks a coherent concept of fair global taxation. What is fair and what is just in taxing global flows remains theoretically unexplored.

Investigating such underlying concepts and their relation to taxation in general (part 1), to specific tax instruments (part 2), or in global contexts (part 3), is the very purpose of the volume by Gaisbauer and his co-editors. Although the chapters address different topics, they share the argument that mindful debates on taxation and justice must reflect the underlying concepts of property, justice, trust, and the State. Without proper reflection on these interrelated concepts, calls for measures to enhance tax justice are argumentatively flawed. Such a reflection can inform us

³ BEPS stands for Base Erosion and Profit Shifting. See also <http://www.oecd.org/tax/beps/> (accessed 01.02.2017).

⁴ See www.eiti.org

about the meaning of tax justice at an abstract level, but also help us to assess types and the design of specific taxes (p.3).

The authors in this book, mainly with a background in philosophy or law, take on this task and discuss the underlying relationship between taxation and poverty (Gottfried Schweiger), property and wealth (Bruno Verbeek), or taxation and trust (Clemens Sedmak and Gaisbauer). Other contributions discuss concrete taxes, such as inheritance tax (Rajuv Prabhakar), taxation on consumption (Xavier Landes), or the relationship between justice and tax avoidance (Benjamin Alarie). They also make propositions to expand domestically framed concepts of justice to the global level and link them to (transnational) tax instruments, such as a Global Luxury Tax (Vittorio Bufacchio) – which interestingly includes levying a tax on international academic conferences –, currency conversion taxes, or carbon taxes (Gillian Brock). The strength of these proposals is not their empirical fundament, which is rather neglected as the volume does not include statistics, tables, or graphs of empirical data, but their inference from moral and theoretical reasoning, even if some of the authors' conclusions do not appear to be fundamentally new.

The exploration of this moral soil of taxation is the added benefit of this volume, which enables readers familiarize with the current debates and the theoretical and methodological form of reasoning which links taxation and justice. However, with one limitation, justice in this volume is

primarily understood in re-distributive and material terms. Although mentioned, the understanding of taxation as a relationship of the individual with the State – as a legitimized representative of the common public –, in the form of belonging and representation, remains underexplored. For example, what does it mean not to pay taxes? Can this justify exclusion, i.e. the opposite of representation? This blind spot gains relevance because it fails to connect much of the discussions to non-European political realities. Thus, not only do the normative recommendations formulated in the book remain empirically unchallenged, but they also seem to be biased towards democratic polities and individually based concepts of justice. Therefore, an extension of the high-quality theoretical reasoning that includes such concerns would have increased the scope of the book.

The philosophical and moral questions discussed in Geisenbauer et al. have high empirical relevance for the current struggles for tax justice in developing countries. Interestingly, such fights are frequently fought from the ground, meaning that they are taken up by NGOs, heterodox academics, investigative journalists, or individuals that put current tax systems into question. This observation does not simply refute the common assertion that views citizens as mere recipients of tax policy, reacting, if at all, only via protest or deviation. Quite in contrast, civil society can take on a pro-active role in creating counter-discourses to the institutionalized legitimation of existing tax systems. In the

case under review, the “partner in crime” of *Ojo Público* is the internet, their tool investigative journalism, and their goal the production of a counter discourse and of public awareness of the misconduct of top corporate taxpayers in Peru.

In a simplistic and descriptive view, the portal contains processed and visualized information based on an unedited database, which contains pending tax debts of the major economic groups with the Peruvian tax authority, SUNAT. The portal provides information about the type of debts, tax debt in economic sectors, and type of company. Altogether, these companies’ total tax debt adds up to US\$7 billion, where 75 per cent of this amount applies to tax debt of only 50 companies. Their debt alone – 15 billion Soles - surpasses the total health care expenditure of the state for 2016. Pending tax debt occurs if taxpayers appeal to the legal mechanism and present actions before judicial authorities. In total, 800 of such cases are pending in Peru.⁵ In other words, what this information shows is the fruit of aggressive tax planning strategies of profit-making companies and the disinterest of governments in securing necessary funds to finance public goods.

In economic terms, this alone would be worrisome, as it shows that the Peruvian tax system is far from guaranteeing horizontal equality– companies big enough to engage in aggressive tax planning gain a

competitive advantage by not being taxed, those too small pay the price and are disadvantaged.⁶ However, *Ojo Público* does much more than highlighting an economic problem. Via their digital interventions, they create a public for arguments, which breaks with the dominant discourse of a neoliberal economic model, such as enhanced extraction of natural resources and deregulation. In fact, the information shows three remarkable facts: first, companies from the extractive sectors (mining and petrochemicals) lead the club of tax debtors, highlighting the poor ability of domestic tax policies to take full advantage of the commodity boom, despite all regulation established in the past. Secondly, top tax debtors are companies with headquarters in foreign countries, which use these mechanisms to ship their profits overseas. Finally, tax debtors have sophisticated personal ties with the government, often with former employees working on the government payroll. This pulverizes the idea of the meritocratic success of these companies’, one principal argument of the free market discourse that dominates Peruvian economic policy. In sum, the web portal is a prime example of contemporary investigative journalist output and provides fresh ideas and information for those interested in understanding the mechanisms of tax avoidance. Nevertheless, the aim of this intervention remains policy-centered and limited in its territorial scope. Consequently, the generalizability of the findings beyond

5 As legal processes are very slow, there is a high probability that, at the end of the day, these companies’ tax debt will expire, resulting in no tax imposed on them at all

6 In addition, besides other influences, tax rates are higher than necessary, as few have to pay for what all could afford with a lower tax rate.

the Peruvian case are limited and more comparative work should be pursued.

All of the three publications make a consistent claim to enhance justice in global and domestic taxation. This call is of urgent importance and high relevance for all countries around the world. However, they also show the disconnection between the debate on tax justice and recent bottom-up investigations of tax matters in developing countries. Yet, bottom-up research provides fresh insights on the relational and transnational dimension of taxation and contributes to our understanding of the persistent challenges in tax systems around the world. The next step, therefore, is to link the debate on tax justice to such empirical research, in order to achieve the ultimate goal of making taxation fairer.

Bibliography

Musgrave, R. (1939). The Voluntary Exchange Theory of Public Economy. *Quarterly Journal of Economics*, 53, pp. 213-237.

Murphy, L., & Nagel, T. (2002). *The myth of ownership: taxes and justice*. Oxford: Oxford University Press.

SPECIAL SECTION

Derecho y tributación en América Latina: entre problemas persistentes y nuevos desafíos

Entrevista con Francisco Saffie Gatica
Universidad Adolfo Ibañez

Entrevista realizada por Jorge Atria
Santiago de Chile, Mayo 2017

Aunque los análisis sobre tributación contemporánea reconocen la importancia de factores económicos, políticos, sociales e institucionales, es innegable que la legislación ocupa un lugar central. Los procesos de discusión y creación de una ley, las tensiones de poder que ella refleja, y el respeto o incumplimiento de la misma en la vida cotidiana permiten explicar en gran medida el desempeño de nuestros sistemas tributarios, su incidencia en el estado y su impacto en la vida de los ciudadanos. En esta entrevista, Francisco Saffie, abogado, doctor en derecho de la Universidad de Edimburgo y profesor de la Universidad Adolfo Ibañez discute algunos temas actuales sobre tributación en América Latina desde una perspectiva sociojurídica y de derecho tributario.

Jorge Atria (J.A.): Si uno revisa el diagnóstico de los sistemas tributarios en América Latina hay cierto consenso de que son injustos, de que comparten características que los hacen insuficientes, o que no tienen capacidad para hacer tributar adecuadamente a sus ciudadanos.

La economía ha generado abundante evidencia sobre eso, y ha desarrollado instrumentos y conceptos para explicarlo: progresividad, regresividad, inequidades verticales, horizontales, etc. Sin embargo es más difícil interpretar todo esto desde el derecho ¿Cómo observa el derecho el desarrollo y evolución de la tributación latinoamericana?

Francisco Saffie (F.S.): Es una buena pregunta y me parece desafiante en el sentido de que obliga al jurista a mirar el derecho desde fuera del derecho, porque para hacer esa evaluación uno debería tener una perspectiva más sociojurídica. Esa perspectiva revela un derecho que ha estado en función de intereses económicos. Eso implica que uno podría mirar quiénes han tenido la influencia para determinar los beneficios tributarios que existen en Latinoamérica, que son muchos al capital, para ver cómo la fiscalización tributaria ha estado centrada más en cuestiones de cumplimiento formal que de cumplimiento sustantivo, y

ahí se escapa generalmente la renta, y eso pasa en todo Latinoamérica.

Desde el punto de vista dogmático jurídico, desde dentro del derecho, ha faltado reflexión y teoría. Hay poca sistematización, poca racionalidad, poco dotar de sentido a las instituciones, principalmente porque los asesores tributarios y la educación legal tributaria, en Chile y yo diría que en Latinoamérica también, ha estado más enfocada en la prestación de servicios legales y la asesoría tributaria al capital. Y eso ha implicado que en las universidades se enseña poca dogmática y poca teoría jurídica sobre los impuestos, hay poca comprensión de cómo se generan las obligaciones tributarias más allá de la satisfacción formal de la ley. Antiguamente, hasta comienzos de los sesenta, existía en Latinoamérica un interés mayor en desarrollar el derecho tributario. Por ejemplo, se hacían congresos de tributaristas latinoamericanos, que no eran asesores tributarios si no que eran teóricos, estaban preocupados de un trabajo filosófico y jurídico dogmático sobre las instituciones tributarias. Ahí está por ejemplo el trabajo que hicieron Dino Jarach o Valdés Costa. Y todo eso quedó en el olvido.

A mi juicio, el derecho tributario lamentablemente fue pospuesto por el análisis de política tributaria desde el punto de vista de las finanzas públicas a partir de los setenta. Las ciencias jurídicas fueron dejadas de lado por las ciencias económicas y los impuestos se entendían, yo diría hasta la crisis del 2008, más

vinculados con cuestiones económicas que con cuestiones de justicia. Ahí apareció la importancia del derecho para el derecho tributario porque cuestiones sobre cómo hacer cumplir las obligaciones tributarias o qué significa tener una obligación tributaria son problemas jurídicos. Así también, el problema de la elusión es un problema jurídico, a pesar que habitualmente se dice que es moral. Es un problema de cómo se generan las obligaciones tributarias y cómo se hace legalmente responsables a los contribuyentes de sus obligaciones.

J.A.: ¿En qué falla la conversación socio jurídica o qué elementos se ponderan mal, de modo que se centra en ese tipo de análisis y no en otros que podrían ser de mayor importancia?

F.S.: Los estudio sociojurídicos en Latinoamérica no se han preocupado de levantar información distinta a la que proveen oficialmente las autoridades, o no han buscado creativamente dónde podrían haber problemas que no están viendo. Han faltado estudios sociojurídicos que vayan en contra de la ortodoxia -aunque esto ha ocurrido por el propio desarrollo de la academia, lo que se ve condicionado también por la manera en que se enseña, en que se entregan financiamientos para la investigación. Y ha faltado también la comprensión de que este es un problema de estructuras sociales y no simplemente moral. Lo mismo que estábamos hablando antes respecto del derecho, de que se cree que es un problema ético, cuántos impuestos debo pagar, como si no fuera un problema de obligaciones.

Esto crea un vínculo muy estrecho entre formalidad y cumplimiento, que da espacio para elusión, pero es todo lo contrario: es cumplimiento formal y no cumplimiento sustantivo. En términos jurídicos y sociológicos pienso que se ha exacerbado el componente moral de los impuestos. Tal como si el derecho penal, por ejemplo, matizara las condiciones bajo las cuales ciertas cuestiones son criminalizadas, o por qué ciertas personas son castigadas. En ninguno de los dos casos se analizan las condiciones éticas del sujeto que cometió algo ilícito. Si alguien mata a otra persona, se siguen ciertas consecuencias, porque matar es un delito. En consecuencia, establezco una pena y dirijo la política criminal, sociológicamente hablando, a evitar la comisión del homicidio. ¿Cuáles son las razones psicológicas o morales que una persona tuvo para matar a otro? No es relevante para definir la política y el análisis sociológico. Para la psicología podría ser, pero eso es otra cosa.

J.A.: Quizás lo moral está muy presente porque la política tributaria representa una dimensión estratégica de los estados contemporáneos. Parafraseando a Murphy & Nagel (2002), no bastaría con decir únicamente que son necesarios bajos impuestos para el crecimiento o la productividad, sino que uno tiene que argumentar por qué. En la práctica, se escucha cotidianamente que altos impuestos van a desincentivar el crecimiento, que se requieren bajos impuestos para que el país tenga estímulos para crecer o para que aumente la productividad, y todo tipo de asociaciones

que tienen finalmente un asiento moral, con valores y preferencias.

F.S.: Efectivamente en términos de la discusión pública son necesarios los argumentos morales respecto de la justificación de una determinada institución, sobre qué es lo justo. Pero eso no quiere decir que la aplicación de la ley esté abierta a la consideración individual o a la consideración moral; lo que el derecho discute en un caso es la satisfacción o no de las condiciones legales. A eso me refiero con que hemos creado una especie de transitividad desde los argumentos morales, a favor o en contra de la institución de los impuestos, como argumento al momento de revisar la satisfacción de las condiciones bajo las cuales se aplica el derecho tributario a un caso particular. Entonces el elusor reclama que no está haciendo nada ilegal porque él tiene la posibilidad de evitar el pago de los impuestos ya que son un robo, por ejemplo. O decimos a las personas que tienen que pagar sus obligaciones porque es importante en términos morales que todos contribuyamos. Eso está muy bien, pero a nivel de justificación de la práctica. Después hay que determinar cómo eso se va concretizando en términos legales de obligación, a eso me refería con obligación en términos dogmáticos jurídicos.

Esto tiene que empezar a pasar en materia tributaria. Es una suerte de atraso que existe en materia legal. Y en materia sociológica, yo creo que hay que lidiar con las dos cosas. Un buen análisis sociológico debería considerar la justificación moral para

hacer una evaluación de la institución, en qué estamos o cómo vamos a entenderla, y después ver qué consecuencias tiene eso a nivel del cumplimiento tributario. La sociología sí puede estudiar cómo la autocomprensión de la institución por parte de ciertos sujetos está vinculada o no con ciertas comprensiones morales. Pero en términos sociolegales ha faltado no aceptar el discurso ortodoxo respecto de los impuestos y sus fines instrumentales.

J.A.: En la reflexión tributaria se plantea como una necesidad, pero aparece como un imposible todavía, la idea de articular o coordinar los estados nacionales para controlar los problemas de erosión de la base y movimientos de capital a la luz de los problemas de paraísos fiscales. Primero, ¿cómo ves esto, en términos de factibilidad institucional?. Segundo: hoy en día lo más parecido a esto es lo que la OCDE ha desarrollado con el proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting). ¿Cómo evalúas eso?

F.S.: En términos prácticos de coordinación de legislación internacional, hay muchos problemas dada la movilidad del capital. Eso es lo que hoy día explica los problemas de elusión y evasión a nivel global. Lo primero que se le ocurre a quienes hablan de justicia global es hablar de impuestos, dado que se entiende bajo la comprensión liberal económica, y de la teoría de la justicia también, que los impuestos son simplemente instrumentos para fines de recaudación. Yo creo que eso es parte del problema; o sea, si logramos hablar en términos de justicia global con una comprensión no tan instrumental

de los impuestos, vamos a tener un análisis distinto de la legislación que se va a seguir. Sin ese necesario ideal, han empezado a surgir demandas teóricas por redistribución global a través de impuestos y también propuestas más bien prácticas, si uno entiende por práctico, medidas legislativas inmediatas.

El tipo de medidas que se sugieren son intercambios de información, medidas globales para asegurar la misma, asegurarse declaraciones contables globales iguales, transparencia en la información internacional, etc. Yo creo que esas medidas pueden ayudar. Muchas de ellas son perfeccionamiento o crítica a las medidas que propone la OCDE. Pero creo que surgen dos problemas: primero, si bien esas medidas son bien intencionadas, están equivocadas desde el punto de vista teórico de la comprensión que tienen respecto de la función que ellas satisfacen. Si la pretensión es cumplimiento tributario, podrían servir. Si la pretensión es distribución a nivel global, no podrían servir, porque el criterio que utilizan es de justicia correctiva y no distributiva. Por ejemplo: las grandes transnacionales que se aprovechan de sus recursos en todas partes del mundo. Con estas medidas tú los haces tributar en un país o en dos países si se les distribuye, pero no en el resto del mundo. Entonces también hay una cuestión de justicia en la distribución del producto que generan estas grandes transnacionales.

Segundo, pienso que cualquier medida que se proponga en términos globales es más bien inviable. Las bilaterales pueden servir,

pero las globales son más bien inviables porque no tenemos una autoridad global, no tenemos institucionalidades globales y no tenemos autoridad en el sentido político. O sea, no tenemos una comprensión común respecto de los intereses que todos los sujetos del planeta tienen respecto del uso de estos recursos. Los impuestos, cuando tú los complejizas y los miras no solo desde un punto de vista instrumental, son identificación de una polis, es la identificación de un pueblo y sus necesidades comunes. Entonces habría que pensar cómo logramos tener un pueblo global, una necesidad global para entender que los impuestos tienen esta significación política y no simplemente instrumental como medios coactivos para la redistribución de recursos.

J.A.: A la luz de las manifestaciones ciudadanas en los últimos cinco años, hay una idea creciente de que los ciudadanos pueden incidir o provocar cambio político o institucional, revitalizando la importancia de la ciudadanía para el funcionamiento democrático. ¿Qué puede pensarse en términos de acción ciudadana para el mejoramiento de la tributación en el mundo, y en particular en América Latina?. Estoy pensando por ejemplo en casos que ya han sucedido en el Reino Unido de manifestaciones ciudadanas que han presionado para que grandes empresas tributen en países donde realmente se han originado esos ingresos y no en aquellos donde hay un régimen tributario más liviano. ¿En qué medida puede hacerse algo desde la ciudadanía y en qué medida puede ayudar para esto que haya

más información, más digitalización de información tributaria?

Bastante. Todo lo que pasó en el Reino Unido fue a partir no de la crisis económica, sino de la solución a la crisis económica que acordó el capital con los gobiernos. Eso llevó a una reacción: ¡por qué se les está pagando con nuestras platas a estas empresas! Ahí fue cuando se dio la necesidad de manifestarse en contra del no pago de impuestos porque se está exigiendo que con los impuestos pagados por las personas no se financiaran empresas globales. Y entonces ahí empieza a aparecer de nuevo la conexión entre política e impuestos. Desde ahí, la cantidad de información que surgió a nivel global con distintos movimientos y especialmente a través del mundo digital, los Wikileaks, los Panamá Papers, donde hay información de buena calidad, gente proponiendo ideas y discutiendo sobre esto. A mi juicio es súper interesante. Y no quiero que se confunda con lo que decía antes respecto de la dogmática jurídica, es aquí donde hay espacio para la presión moral y la presión política. Para mí política y moral es lo mismo, pero en principio lo distingo de lo jurídico porque en esa dimensión jurídica ya tomamos decisiones políticas o morales respecto de qué es lo bueno. Ahí es donde está ese escenario moral y político de hacer presión, de criticar el incumplimiento, de mostrar la importancia que tiene cumplir, de por qué los sistemas tributarios deberían ser progresivos, todos esos argumentos que nosotros estamos acostumbrados a ver

en el mundo jurídico, deberían salir de ahí e irse al mundo político.

En Latinoamérica también hay un pueblo y un periodismo más involucrado en las decisiones, hay mucha gente que se está involucrando en la discusión política. La pregunta es cuánto eso va a durar. Sabemos que los regímenes políticos democráticos en Latinoamérica son bien inestables, y yo creo que uno de los puntos que podría generar reacciones anti democráticas es este; porque mientras más se reclama respecto de la distribución del capital, más se asemeja la discusión a la de los sesenta. Entonces hay que estar atento a ver cuáles son las consecuencias que se siguen de un movimiento social que reclama por el pago de impuestos como una medida de redistribución.

La lucha por la justicia fiscal en América Latina y más allá

Entrevista con Jorge Coronado Marroquin

Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derecho (Latindadd)

Entrevista realizada por Constantin Groll

Berlin, Mayo 2017

En el lobby de un hotel en Berlín encontramos a Jorge Coronado Marroquin de la ONG Latindadd, Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (www.latindadd.org). Latindadd, con sede principal en Lima, Perú, es una red que integra 17 organizaciones y movimientos en 9 países de América Latina. Entre sus múltiples áreas de acción en su lucha por una economía al servicio de la gente se encuentra un importante énfasis en temas de fiscalidad y tributación, promoviendo el enfrentamiento activo contra la evasión y las injusticias impositivas.

Jorge Coronado Marroquin, de nacionalidad costarricense, es miembro del Consejo Directivo de Latindadd y del Consejo de Coordinación de la Red de Justicia Fiscal en América Latina y el Caribe (<http://www.justiciafiscal.org>). En esta última función se encuentra en Berlín para participar como uno de los dos representantes de América Latina y el Caribe en la reunión anual de la Red Global de Justicia Fiscal.

Constantin Groll (CG): Al igual que otras organizaciones no-gubernamentales, Latindadd promueve bastante el tema de la justicia tributaria. Es decir, vinculan los impuestos con los derechos humanos e individuales. ¿Nos puede explicar por qué es necesario tener esta perspectiva en la tributación?

Jorge Coronado Marroquin (JCM): Bueno, nosotros hablamos de justicia fiscal incluso más que de justicia tributaria. Porque si hablamos del tema tributario solo son impuestos. Cuando hablamos de fiscalidad hablamos de dos dimensiones. Cómo se recauda, quién paga, pero además en qué se invierte lo que se ha recaudado. Esa es la dimensión de que hablamos al promover la justicia fiscal. No solo planteamos que se debe recaudar más, que quien más tiene más pague, sino que además tiene que haber transparencia y eficacia en cómo se invierten estos recursos, que es la segunda parte del problema que tenemos en América Latina.

En América Latina tenemos modelos tributarios e impositivos totalmente regresivos. Entre el 60% y 70 % en

promedio de lo que se recauda en el caso de Centroamérica y México, y entre el 60% y 55% en promedio en el caso de Sudamérica son impuestos indirectos, o sea impuestos al consumo. No se grava el patrimonio, no se gravan las herencias y por esto planteamos que uno de los temas centrales en América Latina son las estructuras tributarias regresivas.

Lo segundo, para situar la grave situación, es que hay una altísima evasión y elusión. Quienes deberían pagar no pagan, evaden o eluden. Y particularmente el 80% de la evasión está referida a una actividad legal, lo que es el comercio internacional principalmente. Y en un continente cuyas economías están esencialmente transnacionalizadas, son las multinacionales las que evaden más impuestos. No quiero decir con esto que no haya evasión de capitales nacionales, que la hay y muy fuerte. Pero si a esto le sumamos además el falso argumento que hay que atraer inversión extranjera directa, y para eso tenemos que brindar privilegios y excepciones fiscales, el círculo se empieza a complejizar aún más. Porque esta race to the bottom, esta carrera hacia el precipicio donde se compite entre los países por ver quién da más incentivos ha tenido implicaciones muy fuertes en las finanzas de los estados latinoamericanos.

Entonces vamos viendo la cadena: estructuras tributarias regresivas, fuerte evasión y elusión, sectores económicos poderosos que gozan de privilegios e incentivos fiscales [...] Esto tiene una implicación en las políticas públicas.

Por supuesto no hay financiamiento ni para salud, ni para educación, ni para infraestructura o sistemas de protección social. Por esto decimos que lo fiscal tiene que ver directamente con la dimensión social y el modelo de exclusión y desigualdad social que presenta América Latina, y la mejor herramienta para combatir la desigualdad y la exclusión social es transformar las estructuras tributarias de nuestros países. Y en esta línea es que tocamos el tema de fiscalidad.

CG: El tema fiscal, y en particular los impuestos frecuentemente se analizan como un asunto técnico y abstracto. Esto inhibe la participación de muchos actores y ciudadanos. ¿Cómo observa usted el desafío de hacer campaña sobre estos temas y de vincularse con otros movimientos sociales?

(JCM): En términos de desafíos hemos tenido varios en esta dimensión. Primero, salir de la dictadura de los tributaristas. El tema fiscal era patrimonio de abogados tributaristas, contadores, nos hablan de las variables específicas.

Si vamos a hablar con campesinos sobre precios de transferencia, treaty shopping, les hablamos como marcianos. Lo primero es entender más, tratar de entender más, y esto ha sido el esfuerzo, entender esto en la dimensión de la economía política. Como la fiscalidad forma parte de esta variable más de economía política, la idea ha sido poder encontrar los vínculos entre comercio, tributación, riqueza, política,

políticas económicas y política social, dándoles esta visión integral.

En este sentido hemos hecho investigación para ir combinando estos elementos. El desafío más fuerte era popularizar estos elementos, lo que no hemos logrado del todo. Hemos hecho avances importantes, pero encontrar cómo explicar a alguien que no tiene ni siquiera estudios especializados de qué se trata cuando hablamos de precios de transferencias, que lo pueda entender en forma sencilla, cuál es el mecanismo más bueno, no es fácil. Ahí venimos armando materiales, cartas, formularios, revistas, videos, infografías para que, sin que sea algo muy maniqueo o parezca un panfleto, que tenga algún nivel de rigurosidad, pero que logre hacer comprender a la gente.

Segundo, hemos desarrollado procesos de investigación, en algún momento con movimientos sindicales, para que vayan comprendiendo que la lucha por mejores condiciones laborales tiene que ver con la fiscalidad. Por ejemplo, nos hemos vinculado con la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), porque por lo que ellos luchan es por la universalización y sustentabilidad de los sistemas de protección social, pensiones, seguros, etc. Hemos hecho con ellos un trabajo sobre sistemas de protección social y fiscalidad, mostrando todos estos montos que se van y que se evaden y que dejan de financiar la protección social. También nos hemos acercado a la Internacional de Servicios Públicos de Interaméricas (ISP) por el tema de servicios públicos de

calidad y fiscalidad. Y esto ha permitido que en este momento haya cada vez más sindicatos que empiezan a poner que se tiene que pagar impuestos, que hay que ponerle control a los paraísos fiscales, que hay que regular, que hay que detener la evasión. Y ellos obviamente tienen mucha más resonancia que nosotros en muchos espacios.

Encontrar cómo aparece el tema de los impuestos en la vida cotidiana, esa ha sido de alguna forma nuestra apuesta, que no es fácil, pero bueno, de esto se trata el ejercicio que hemos hecho a nivel continental, con la Red de Justicia Fiscal América Latina y Latindadd. Somos dos conglomerados que trabajamos estos temas y los tratamos de vincular con distintos actores y sectores sociales en diferentes niveles, muchos de ellos que en tema de impuestos ni se habían planteado, pero de a poco se van aproximando.

CG: Recientemente los Panamá Papers causaron un escándalo global y revelaron la magnitud de los flujos financieros ilícitos a nivel global, pero también en América Latina. ¿En qué medida estos data leaks, esta nueva dimensión digital ayuda al trabajo de Latindadd? ¿Qué importancia tiene para ustedes?

(JCM): Mira, esto ha ayudado mucho, y no solo esto, sino otra línea de trabajo que venimos desarrollando con los grupos de periodistas que sacaron todo de los Panamá Papers. Hemos realizado dos actividades con periodistas de estos centros de investigación para poder tener

algún nivel de colaboración, de acuerdo con las posibilidades que nos brinden ellos, y ha sido muy interesante porque abre desafíos sobre cómo podemos posicionarnos en los medios.

Muchas veces estamos trabajando con medios alternativos y digitales. No obstante, hemos definido que los medios comerciales privados no haya que dejarlos. Aunque es difícil trabajar con ellos y sabemos que sacaron los Panamá Papers en cierta dirección porque interesa políticamente a quienes controlan estos medios. Pero ya el solo hecho que se publiquen sobre estos temas permite que podamos seguir produciendo información distinta en otros espacios.

Este trabajo con los periodistas ha sido muy interesante porque incluso ellos mismos no interactuaban entre ellos. Cada quien estaba en su país, conocen allá pero no necesariamente tienen muchos vínculos en el exterior, y ahí hemos encontrado mucha disponibilidad a colaborar.

Los periodistas son una herramienta fundamental, son un aliado fundamental. Y los Panamá Papers evidencian es que toda esta parte virtual de la comunicación es central. Es central y hay que desarrollarla más para el trabajo investigativo. Todo lo que está en la nube ya es público, ya no hay secretos, y con todos los parches y claves, siempre se van dando filtraciones por algún lado.

CG: Los Panamá Papers también mostraron la importancia de los secretos financieros

y han alimentado un debate que ya existía previamente que tiene promotores y detractores. ¿Cómo observan ustedes esta discusión y cómo argumentar la necesidad de eliminar la opacidad financiera?

(JCM): Una de las cosas que planteamos nosotros es que debería eliminarse el tema del secreto bancario. El secreto bancario permite la evasión y la elusión. Si no puedes entrar a conocer las cuentas que tiene cada uno, cómo se les va a dar seguimiento.

El secreto bancario ha brindado una opacidad absoluta que limita poder monitorear y controlar efectivamente. Entonces venimos diciendo hay que eliminar el secreto bancario. Hay que eliminar el secreto a la información, la que afortunadamente en estos tiempos corre a nivel virtual, -a veces de formas muy irregulares- pero ya la información es más difícil tenerla tan escondida. Pero sí, en términos financieros sigue habiendo mucha opacidad. Bueno, los paraísos fiscales son la prueba completa, y siguen existiendo, y acabarlos va a ser una lucha a largo plazo. Porque se nos vende la idea que los paraísos fiscales son unas pequeñas islas, pero que en realidad están a 130km de la Casa Blanca, u en Irlanda, la City en Londres, Suiza [...]. Los paraísos son, digamos, los mecanismos que crearon las multinacionales para desarrollar toda una estrategia para aumentar sus tasas de ganancias en forma irregular. Y efectivamente tocar este elemento es tocar la esencia de este modelo que crearon las multinacionales por encima de los gobiernos. Pusieron

a los gobiernos a generar la legislación que les permitiera esto. Acabar con los paraísos fiscales es acabar con el centro del poder corporativo mundial en materia de opacidad y de evasión, y por eso es que es un tema tan sensible que involucra una lucha global. No es una lucha de la región, ni de un país, ni mucho menos.

CG: ¿Es un problema de acción colectiva en la gobernanza global?

(JCM): Sí claro, y ahí efectivamente requerimos entrar a transformar esto, que no es fácil. Pero hay varias campañas. Ve el tema de BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). La OECD dice que hay que coordinarse porque el tema de la evasión internacional no es solo un problema del sur, es un problema que impacta también en el norte porque ya no pagan en ninguna parte. Se plantea que hay que regular el pago de impuestos de las multinacionales, y entonces lanzan BEPS. Pero BEPS, tiene una trampa, claro. No vamos a cobrar donde tiene la fuente, o sea donde generan la riqueza, sino donde tienen la residencia. Y obviamente la residencia está en el norte, y la fuente donde se extrae su riqueza está en el sur. Así que BEPS para nosotros no representa ningún cambio. Porque lo poco que le van a cobrar se los pagan a ellos mismos ahí en el norte sus multinacionales. Si es que logran llegar a pagar algo. Pero a nosotros en el sur nos dejan lo mismo sin grandes cambios.

No hay solución si la OECD no cambia este principio de que se pague en la fuente y no en la residencia. Y es el círculo del poder del norte, porque el G20 es el que dice que hay que controlar, y para esto se crea un mecanismo por parte de la OECD y la OECD empieza trabajar en BEPS. Como viene del G20, por supuesto es cuidando los intereses de sus propios capitales.

CG: Como usted ha dicho la problemática de la evasión internacional y los paraísos tributarios es global y toca a todos los países del planeta. Por esto usted también está en este momento reuniéndose con representantes de África y Asia. Si analizamos a América Latina en perspectiva comparada, ¿cuáles son los temas que tienen en común los países de estas regiones y de qué forma se puede dialogar y colaborar entre ellas?

(JCM): Entre todas las regiones vamos aprendiendo, a pesar de que somos culturas totalmente diferentes entre Asia, África y Europa. Pero hablando solo del sur tenemos cosas en común. Por ejemplo, hemos encontrado que en el sector extractivo en los tres continentes tenemos los mismos problemas, porque las empresas extractivas, aparte de los efectos sociales y ambientales que provocan, no pagan impuestos y evaden. Tienes un impacto ambiental y social terrible, lo que te deja es destrucción y ningún ingreso, pudiendo dejar ingreso. Sobre esto hemos venido compartiendo los mecanismos que usan estas empresas transnacionales. Estamos planteando organizar unas actividades especialmente

para mineras de oro de África, Asia y América Latina para profundizar sobre estos temas.

Otro tema que tenemos en común es el de los incentivos para la inversión extranjera. Con África hay una coincidencia ahí. Somos casi una fotocopia, hay varias políticas similares. Esto permite que pensemos en agendas y campañas de carácter global. Esto lleva al desafío por ejemplo de una campaña global sobre las compañías extractivas y el tema de los incentivos.

Para llevar a cabo acciones globales estos esfuerzos nos facilitan mucho poder potenciar nuestro trabajo. Y nos permite lanzar todo el tema de una nueva gobernanza global en materia fiscal. No puede ser que la OECD y el G20 sean el espacio donde se define esto, porque es el espacio de los países ricos e incluso no de todos ellos. Ni siquiera de todos los países ricos, como en el caso del G20. Idealmente todo esto debería ser abordado en Naciones Unidas. Bueno, sabemos lo que es, pero es el espacio multilateral existente donde deberían definirse las políticas fiscales a nivel global. Es donde está representado el sur y donde podamos relacionarnos con el norte. Así que estos esfuerzos de coordinación global nos permiten impulsar este tipo de agendas de problemas específicos que tenemos en el sur. Sobre esto puedes encontrar 3 ó 4 temas y relacionados con la gobernanza global principalmente, y en esto venimos trabajando. En conjunto con la academia, que cada vez empieza comprender más la importancia de estas materias.

CURRENT DEBATES

Reformas y desarrollo en Bolivia: Retos analíticos de evaluaciones empíricas

Farthing, Linda y Kohl, Benjamin (2014): *Evo's Bolivia: continuity and change*. Austin, Texas: University of Texas Press, 272 p.

Faguet, Jean-Paul (2012): *Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 358 p.

Marco Just Quiles

Freie Universität Berlin

En las últimas dos décadas Bolivia ha sido un laboratorio para diferentes experimentos de carácter político y social. En específico, dos acontecimientos han despertado un fuerte interés dentro y fuera del mundo académico: los procesos de descentralización a mediados de los años noventa y las reformas progresistas del gobierno de Evo Morales desde la década pasada. Ambos han sido considerados ejemplos paradigmáticos de transición. Por un lado, la reforma de descentralización de 1994 constituye una de las más rigurosamente implementadas a nivel mundial. Por otro lado, la agenda política del gobierno de Morales ha promovido medidas de inclusión social y cambios institucionales innovadores que despertaron grandes esperanzas en los círculos liberal-izquierdistas más allá de Bolivia.

La pregunta clave en los debates acompañantes ha sido la cuestión de cómo evaluar los respectivos resultados empíricos. Numerosos trabajos han llegado a conclusiones distintas, sobre todo en cuanto a

los impactos socio-económicos de estas reformas (por ejemplo, Crabtree y Chaplin 2013, Ernst y Schmalz 2012, Pérez Sáinz 2014). No obstante, destacan tres limitaciones analíticas comúnmente observables.

Primero, las evaluaciones, tanto positivas como negativas, están sujetas en su gran mayoría a un juicio normativo y generalizado sobre logros y fracasos de las reformas, descuidando los múltiples factores institucionales y contextuales (geografía, demografía, cultura) que condicionan su implementación. Con ello, se transmite la idea errónea de que se trata de intervenciones políticas unidimensionales que dependen principalmente del desempeño de los actores políticos. En realidad, el contexto institucional y local afecta fuertemente sobre los resultados e impactos de una reforma política.

Segundo, pese a la creciente adopción del enfoque subnacional, gran parte de la literatura referida se limita a analizar los im-

pactos de dichas reformas a nivel nacional (“nacionalismo metodológico”). Por consiguiente, el análisis padece de una grave distorsión debido a las grandes variaciones territoriales que caracterizan comúnmente la implementación de una reforma a nivel local.

Tercero, pocos trabajos aplican una mirada analítica de mediano o largo tiempo, lo que resulta imprescindible para evaluar adecuadamente el verdadero impacto socio-económico de una reforma. Las variables que determinan dichos resultados (por ejemplo, la calidad de las instituciones o el contexto local) suelen ser producto de procesos históricos y, por ende, acumulativos.

Ante esta crítica, los dos libros aquí discutidos son ejemplos interesantes y recomendables para todos aquellos interesados en conocer estrategias de investigación que evitan, en gran medida, caer en la trampa de una evaluación simplista y normativa. En su obra, Linda Farthing (escritora independiente) y Benjamin Kohl (Profesor de Geografía y Estudios Urbanos, Temple University †) presentan un análisis integral y muy documentado sobre el “proceso de cambio” desde la elección presidencial de Evo Morales en 2005. Por otro lado, Jean-Paul Faguet (Profesor de Economía Política de Desarrollo, London School of Economics) explora en su libro la experiencia y los resultados del proceso de descentralización implementado en Bolivia con la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994. Ambos libros tienen como objetivo principal evaluar el impacto socio-político de los respectivos acontecimientos. Por el

hecho de diferenciarse significativamente en su acercamiento metodológico y su profundidad analítica, las dos obras exponen de manera ejemplar las potencialidades y límites inherentes en las distintas estrategias de investigación.

Farthing y Kohl eligen un acercamiento cualitativo. Su argumento principal consiste en resaltar las particularidades históricas, geográficas, demográficas y económicas de Bolivia que limitan cualquier acción estatal más allá de un programa político. Es esta consideración de los factores macroestructurales lo que diferencia Evo’s Bolivia de otros trabajos semejantes por que posibilita una mirada mucho más imparcial y más equilibrada de los procesos acontecidos. Ofreciendo un análisis integral de la variedad de intervenciones estatales y su consiguiente impacto cotidiano, el logro más destacable del libro es, por ende, que evita un pensamiento en blanco y negro. Más bien brinda una evaluación prudente sobre los logros y fracasos, pero también sobre los márgenes de maniobra del actual gobierno boliviano. En este sentido, los autores proponen medir los resultados políticos desde una perspectiva de lo posible y no de lo normativo.

El acercamiento casi etnográfico (entrevistas cualitativas y observación participativa) sitúa de manera ilustrativa a los individuos en el centro del análisis. Los autores procuran darle voz a una multitud de personas, desde el propio presidente Morales hasta activistas sociales y ciudadanos ordinarios. Con esta decisión se presenta una dimensión de los cambios acontecidos que va más allá de la esfera política e insti-

tucional, abarcando acertadamente la cotidianidad. Sin duda, este planteamiento constituye uno de los méritos sobresalientes de esta obra, que además está escrita de manera muy accesible para cualquier público. Especialmente el lector con poco conocimiento sobre la materia apreciará un texto fácilmente comprensible, agradablemente comprometedor y sobre todo muy informado.

En nueve capítulos los autores presentan de manera panorámica tanto los rasgos geográficos, demográficos e históricos del país, como también el ascenso del actual partido oficialista “Movimiento al socialismo” (MAS). Evalúan los cambios en el ámbito político —estilo de gobierno, ampliación de derechos sociales y política exterior— explorando sus legados intrínsecos (limitada capacidad del aparato estatal, mercado laboral vulnerable, conflictos étnicos) así como también sus condicionantes externos (dependencia de la cooperación y de organismos internacionales). Del mismo modo, Farthing y Kohl examinan las dinámicas en el campo económico, señalando la persistente dependencia de las exportaciones de materias primas. También evalúan las medidas del gobierno actual en el campo de la política social (salud, educación y protección social). Considerando la importancia de este campo en la agenda del actual gobierno, aquí el análisis de Farthing y Kohl carece de profundidad, en específico por la falta de datos empíricos más elaborados. En los últimos capítulos brindan un resumen de los cambios de varias políticas públicas (tierra, antidrogas, política social) pero también de las continuidades, en especial

la persistencia del modelo económico extractivo.

La debilidad de la obra se encuentra, a pesar de referencias aisladas a datos duros, claramente en la falta de conceptos teóricos y métodos analíticos más elaborados, necesariamente requeridos en la calificación compleja de las políticas públicas. Si bien los autores hacen referencia a algunos datos duros, el escaso uso de indicadores e instrumentos cuantitativos impide una evaluación más robusta. Además, esta restricción metodológica oculta la existencia de notables desigualdades territoriales en el efecto local de los cambios iniciados por el gobierno. Este último aspecto es crucial porque constituye un gran reto para el desarrollo sostenible al producir nuevas inequidades sociales. De este modo, a veces el trabajo da la impresión de inspirarse más en el discurso político que en los resultados medibles de las políticas públicas.

La crítica acerca de la debilidad metodológica resulta más perceptible comparando Evo's Bolivia con el libro de Jean-Paul Faguet. El autor parte del caso boliviano para abordar el tema controvertido de la descentralización y sus impactos sobre la calidad de la gestión pública. Su acercamiento metodológico constituye un ejemplo exitoso en la combinación de métodos más allá del contexto estudiado. El uso combinado de herramientas cuantitativas (econometría) e instrumentos cualitativos (estudio de caso), constituye sin duda la ventaja más destacable de esta obra. Además del rigor metodológico, este libro premiado impresiona por su madu-

rez teórica y su refrescante estilo de escritura. Resulta interesante que el punto de partida de Faguet comparte, en esencia, el reclamo de Farthing y Kohl de considerar los factores estructurales en la evaluación de procesos de cambio en políticas públicas.

El mensaje principal del libro es que el resultado de la descentralización depende principalmente de las características contextuales del nivel local —la estructura social, económica y política— y las dinámicas entre estas, causadas por las medidas descentralizadoras. En vez de seguir la mirada normativa (“es descentralización buena o mala”) inherente a la mayoría de trabajos existentes, el autor propone aplicar un enfoque desde lo local para responder a la pregunta ¿por qué algunos gobiernos locales muestran resultados exitosos y otros no? Es decir, no se pregunta por lo que la descentralización produce sino por los factores contextuales que impactan sobre su resultado variado. Este acercamiento genera un novedoso modelo teórico de “gobernanza desde abajo” (p.199)¹, que muestra cómo la interacción entre grupos cívicos y actores económicos determinan la calidad de la gobernanza local.

En nueve capítulos el autor desarrolla con mucha finura su mensaje central. En el primer capítulo el autor introduce las reformas y resultados de la descentralización en Bolivia comparando el gasto público en diferentes sectores antes y después de la implementación. El lector percibe una buena impresión general sobre las particularidades del caso boliviano.

Según el autor, las reformas triunfaron por la asignación real de recursos fiscales y competencias políticas a los gobiernos locales. Si bien algunos indicadores utilizados parecen debatibles (por ejemplo, el porcentaje de hogares con seguros privados para medir la necesidad de gasto en salud o el número de estacionamientos públicos para medir la necesidad de gasto en transporte), hay que elogiar la exhaustiva colección de datos subnacionales que sustentan su argumento. Antes de profundizar en el análisis del gasto mediante un modelo más elaborado, el autor introduce evidencia cualitativa recogida en dos municipios bolivianos que constituyen casos opuestos en cuanto al efecto descentralizador. Posteriormente se centra en el análisis cuantitativo del gasto público y sus determinantes. Los resultados indican que la descentralización ha incrementado significativamente la receptividad del gasto público ejercida por los gobiernos locales. No obstante, dos factores claves parecen determinar la eficacia de la gobernanza local: la capacidad de presión de empresas locales y la densidad organizativa de la sociedad civil.

Después de revisar los resultados, a la luz de la literatura existente, Faguet introduce su modelo teórico para explicar las diferencias territoriales en la capacidad local de respuesta y rendición de cuentas. El modelo se centra en la apertura y competencia políticas que finalmente determinan la calidad de los gobiernos locales. La condición de apertura y competencia, en cambio, es endógena a la interacción entre actores del sector privado y organizaciones cívicas. En lugares con una economía

¹ Governance from below.

local heterogénea y una sociedad civil activa, la competencia política suele ser abierta, lo que incrementa la capacidad de respuesta del gobierno local. En lugares con un ambiente político cerrado y poca competitividad, la vigilancia y rendición de cuentas del gobierno local tiende a ser más baja.

Entre los pocos puntos débiles destaca la escasa referencia a literatura crítica sobre las carencias institucionales de las reformas de descentralización en Bolivia. Entre estas, se menciona sobre todo la asignación de recursos per cápita, efecto multiplicador de la prosperidad fiscal de municipios de elevada población que desfavorece a los más pequeños. Al obviar estos condicionantes, Faguet a veces parece demasiado optimista con el resultado general de la descentralización. También se echa de menos una mayor distinción conceptual entre el gasto municipal y la cobertura real de los servicios públicos. El texto a veces sugiere implícitamente que el aumento del gasto público incrementa necesariamente la prestación de bienes públicos y con ello la calidad de vida de los ciudadanos. Datos censitarios de 2001 y 2012 demuestran que esta es una suposición errónea. Por último, una de las fuentes principales del trabajo, el Censo Municipal de 1997, es prácticamente desconocida, incluso entre expertos bolivianos. Aunque Faguet loablemente ha publicado todas sus bases de datos en la red (<http://governancefrombelow.net/>), se hubiera deseado una mayor aclaración respecto al poco reconocimiento de esta fuente fundamental.

En resumen, las dos obras presentadas ofrecen un valioso estímulo a la reflexión sobre los retos analíticos inherentes en el afán de evaluar el impacto de las reformas mencionadas sobre el desarrollo en Bolivia. En cuanto a la crítica de no considerar legados históricos y factores estructurales, Farthing y Kohl indican una dirección prometedora. Ante evaluaciones predominantemente normativas, Evo's Bolivia logra un análisis equilibrado sobre los procesos de cambio en Bolivia sin ignorar los factores contextuales que determinan los resultados aparentemente ambivalentes. Respecto a la necesidad de vencer el "nacionalismo metodológico", *Decentralization and popular democracy* constituye un ejemplo exitoso que además supera, con una impresionante limpieza metodológica, las carencias principales de los trabajos que adoptan técnicas o bien exclusivamente cuantitativas (simplificación de fenómenos y procesos complejos), o cualitativas (representatividad de los resultados). Esto corresponde a la creciente exigencia de considerar los espacios subnacionales como campos de análisis.

Bibliografía

Crabtree, J & Chaplin, A. (2013): *Bolivia: Process of Change*. London; New York: Zed Books.

Ernst, T. & Schmalz, S. (2012): *Un balance del primero mandato del gobierno Morales*. La Paz: Plural.

Pérez Sáinz, J.P. (2014): *El tercer momento rousseauniano de América Latina. Posneoliberalismo y desigualdades sociales*. *desiguALdades.net Working Paper Series 72*, Berlin: desiguALdades.net.

CROLAR Volumes published since July 2012:

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

"Inequalities", Vol.1, No.1, July 2012, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

"Violence & (In)Security", Vol.1, No.2, December 2012, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

"Resistance and Social Movements", Vol.2, No.1, April 2013, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

"Lo Urbano: Current Urban Research in and from Latin America", Vol.2, No.2, October 2013, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

"Politics, Societies and Cultures in Contemporary Central America", Vol.3, No.1, April 2014, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

"Asymmetries of Knowledge in Latin America", Vol.3, No.2, October 2014, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

"Gender and Deviance in Latin America", Vol. 4, No.1, April 2015, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

"Sound and dissonance: music in Latin American culture", Vol.4, No.2, October 2015, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

"Science, Technology, Society – and the Americas?", Vol.5, No.1, April 2016, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research:

“Digitalizing Urban Latin America - A New Layer for Persistent Inequalities?”, Vol. 5, No.2, November 2016, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research (forthcoming):

“Latin American Public Finance and Taxes in the Digital Era”, Vol.6, No.1, June 2017, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research (forthcoming):

“Rethinking Latin American Memories: Trajectories of their Study and Construction”, Vol.6, No.2, November 2017, Berlin: Lateinamerika-Institut of the Freie Universität Berlin.

CROLAR Critical Reviews on Latin American Research

CROLAR is an online review journal offering critical reviews of recently published writings on Latin America, founded in July 2012 and domiciled at the Institute for Latin American Studies at the Freie Universität Berlin. CROLAR is peer-reviewed by at least two external reviewers.

It is an interdisciplinary journal embracing contributions on literary studies, history, sociology, economics, anthropology and political science. It is an open access and free to use journal. CROLAR is a multilingual journal and is published twice a year since 2012.

This journal provides immediate open access to its content on the principle that making research freely available to the public supports a greater global exchange of knowledge.

CROLAR (ISSN 2195-3481) is indexed in GoogleScholar, BASE, OAI-PMH, and JURN

Further information on www.crolar.org



Contact

CROLAR Editorial Team
c/o Lateinamerika-Institut
Freie Universität Berlin
Rüdesheimer Str. 54-56
D-14195 Berlin, Germany

www.crolar.org
e-mail: contacto@crolar.org
twitter: @crolar