

# Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas

Tegucigalpa, Centroamérica, 13 de julio de 2022

# Contenido

1. Las élites: ¿por qué a las elites les interesa la política fiscal?
2. Hipótesis y objetivo general
3. Un comentario metodológico
4. Resumen de los estudios de caso
5. Conclusiones



# **1. Las élites: ¿por qué a las elites les interesa la política fiscal?**

---

**Cuatro elementos concretos**

# Elites y política fiscal

---

## 1. Tributación

- La principal relación entre el poder económico (elites económicas) y el Estado
- Un pulso *clásico* por cuotas de poder
- Visión medieval de los tributos

## 2. Gasto público

- Tanto o incluso más importante para algunos sectores
  - Contratistas y proveedores
  - Financistas electorales
- Manipulación o influencia en las prioridades del gasto
  - ¿Gasto social o infraestructura para los negocios?

# Elites y política fiscal

---

## 3. Crédito público

- Banca privada:
  - ¿Deuda pública bonificada colocada en el mercado doméstico de capitales o ...
  - deuda pública externa en términos concesionales?
- Posibilidad de socializar pérdidas privadas

## 4. Transparencia fiscal

- La corrupción tiene dos socios: gobierno y sector privado
  - Privilegios y falta de control, «lubricados» con sobornos
  - Adquisiciones estatales sesgadas (inversión o insumos como medicamentos)
  - Financiamiento electoral espurio

## **2. Hipótesis y objetivo general**

# Hipótesis General

---

La política fiscal ilustra apropiada y convenientemente cómo funcionan y han evolucionado las elites y los grupos de poder centroamericanos

# Objetivo General

---

Estudiar y comprender aspectos relevantes de la evolución de la política fiscal en Centroamérica, como un reflejo de la reconfiguración e influencia de las elites económicas en la región



# 3. Un comentario metodológico

# Una advertencia previa: lo que este libro no busca

---

- Un estudio exhaustivo sobre la política fiscal de cada país centroamericano o de la región ...
- Por ejemplo, el Icefi produce sus informes centroamericanos sobre la política fiscal
- ... o especializado sobre las elites
- Otros investigadores son autoridad en el tema:
  - Historiadores, economistas, sociólogos, politólogos, etc.

# Enfoque Heurístico

---

- Selección de a lo más 2 variables fiscales que:
  - Según el análisis económico tradicional, insuficientes para ser representativas o apropiadas para comparaciones consistentes
  - Pero, son **relevantes o significativas** para ilustrar o ejemplificar la reconfiguración, evolución o influencia de las elites en Centroamérica
  - La política fiscal como una ventana para ver y entender esta evolución o influencia
- Las variables seleccionadas no necesariamente deben ser las mismas en los países ...

# Pero entonces ...

---

- Más allá del análisis económico fiscal tradicional:
  - ¿Qué tienen en común las variables fiscales analizadas?
  - ¿Qué nos dice el análisis y el estudio de esta selección -inusual- de variables fiscales?

# 4. Resumen de los estudios de caso

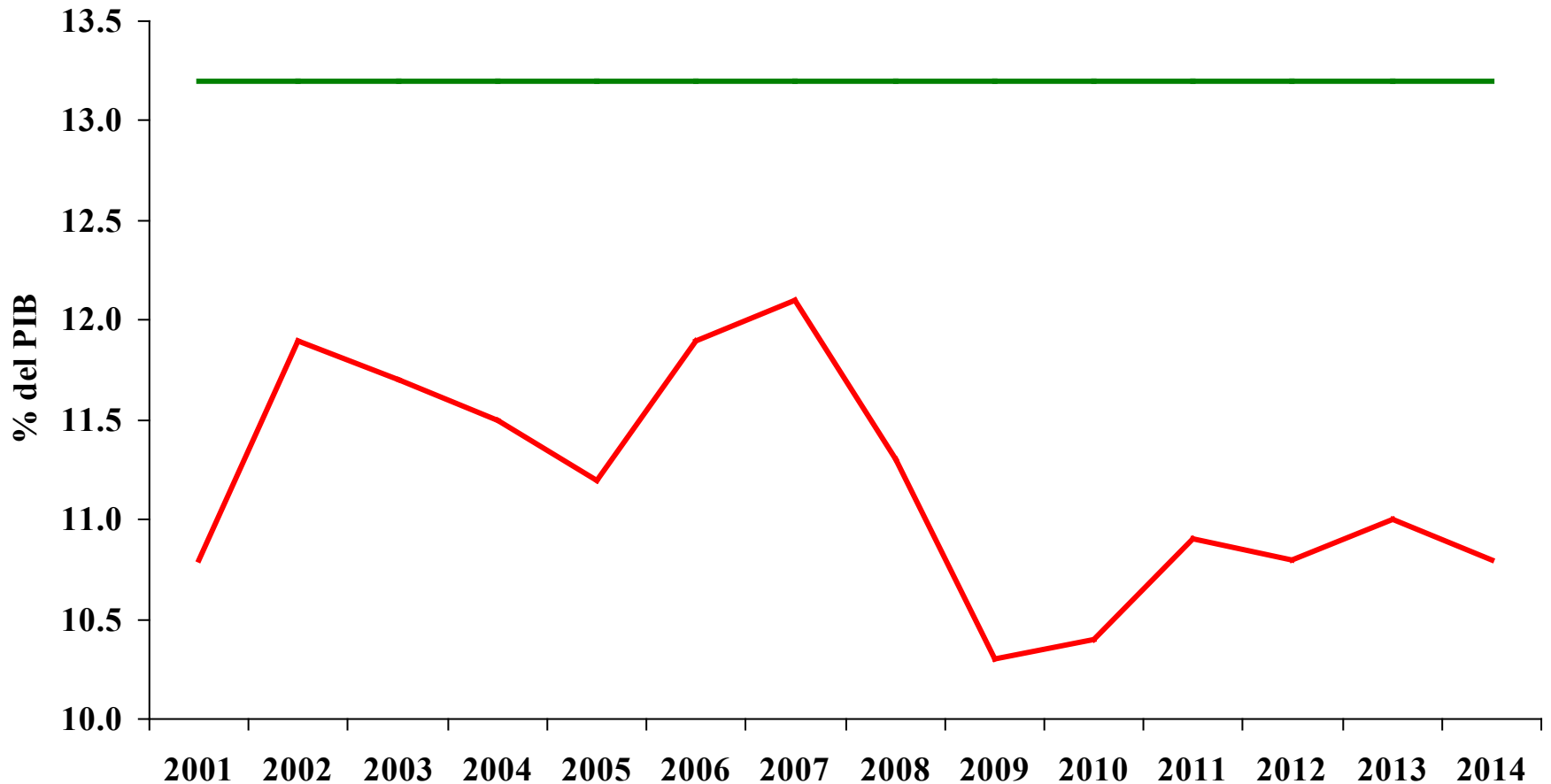
# Guatemala

---

- **Variables fiscales analizadas: carga tributaria e inversión pública en infraestructura**
- Para neutralizar legislación contraria a sus intereses, las elites han recurrido a la Corte de Constitucionalidad (CC)
  - En vez del Legislativo y el Ejecutivo
  - Ha sido una vía para revertir las reformas
    - Una forma más eficaz y eficiente (5 magistrados) que impedir propuestas del Ejecutivo o su aprobación por el Legislativo
- La legislación tributaria ha sido víctima de mutilaciones resultado de sentencias de la CC
- La carga tributaria es un indicador fiscal que evidencia estas mutilaciones

# Guatemala

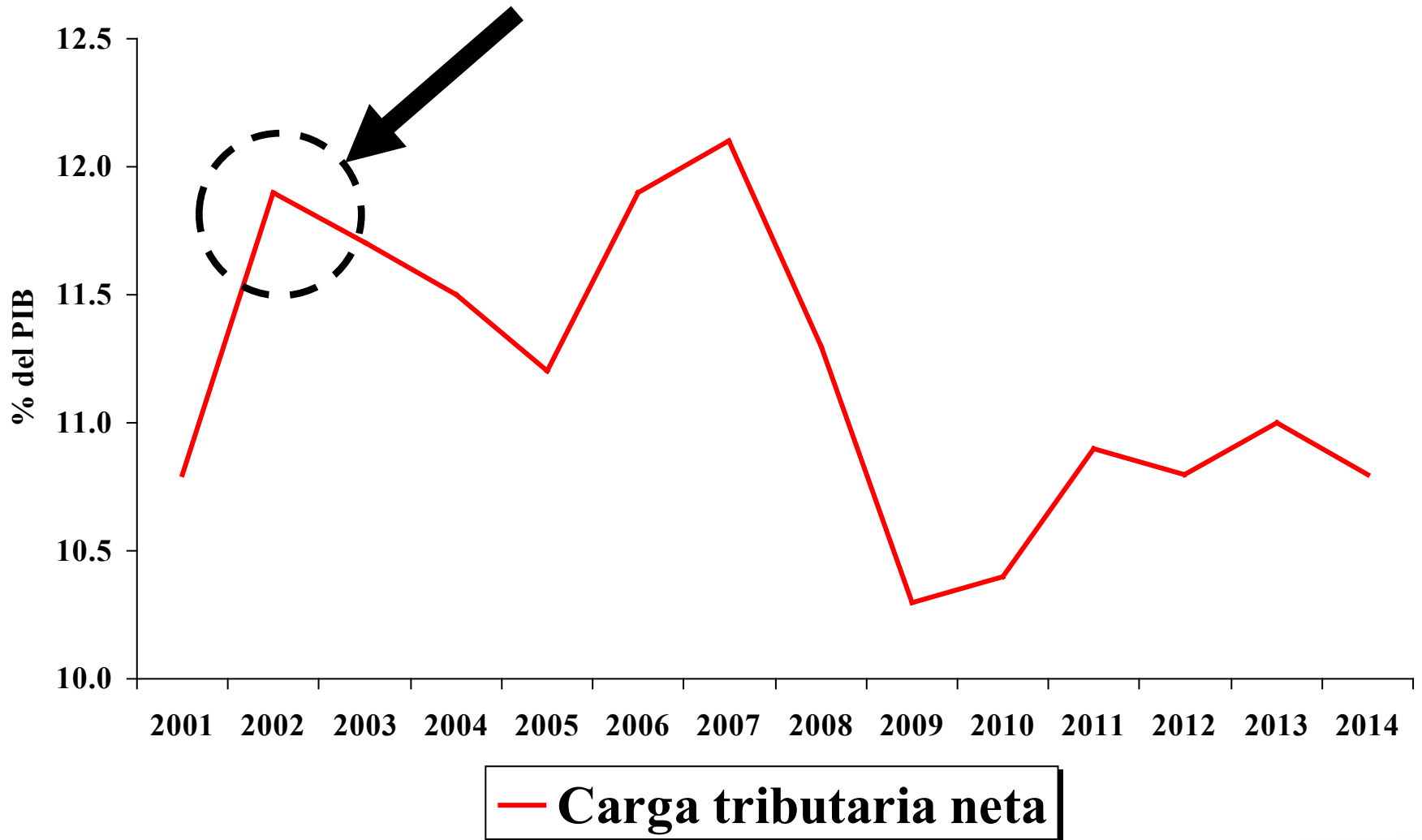
## Carga Tributaria neta



— Carga tributaria neta — Meta Acuerdos de Paz

# Guatemala

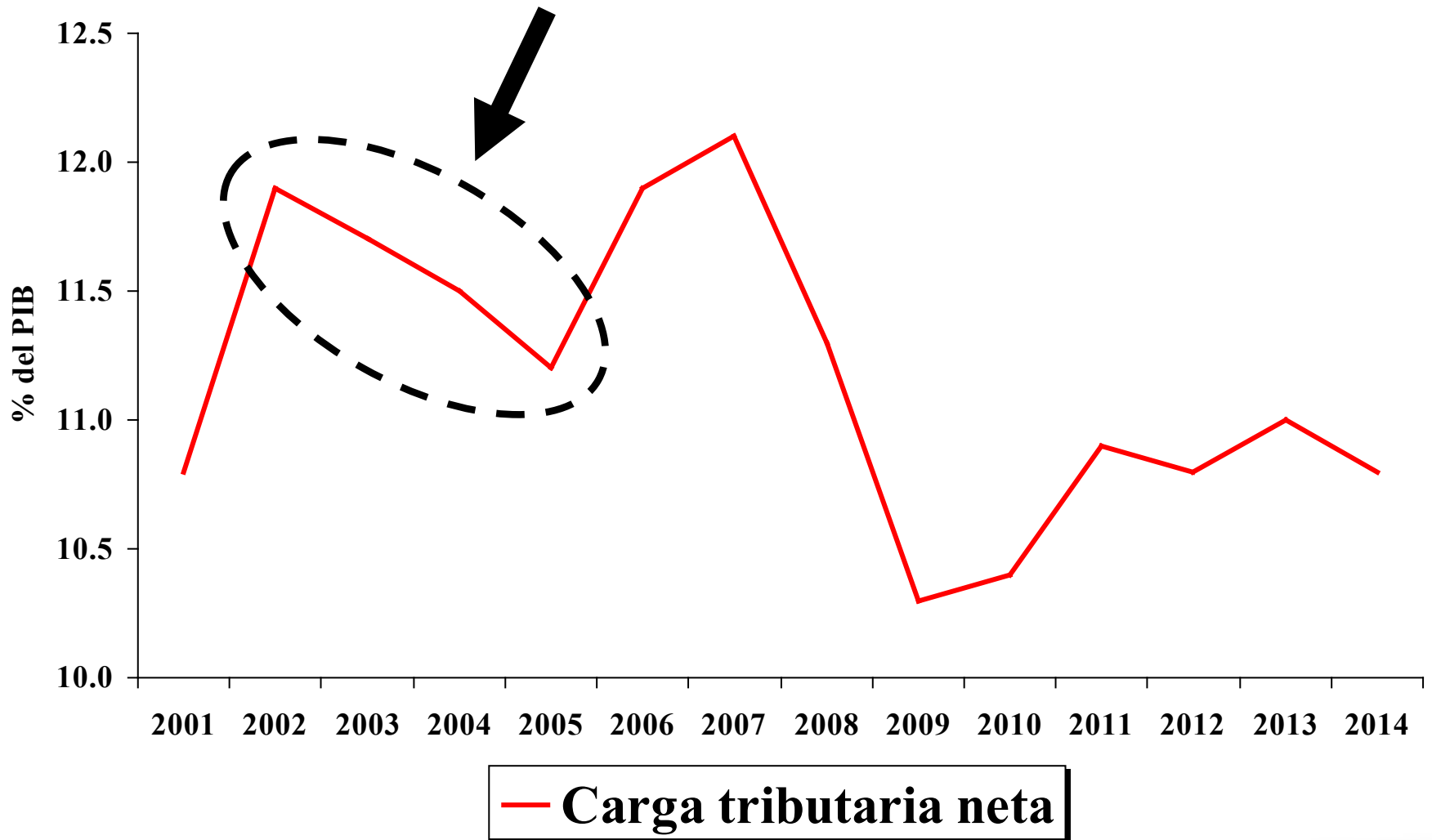
## Reformas tributarias Portillo: conflicto Gob - SP





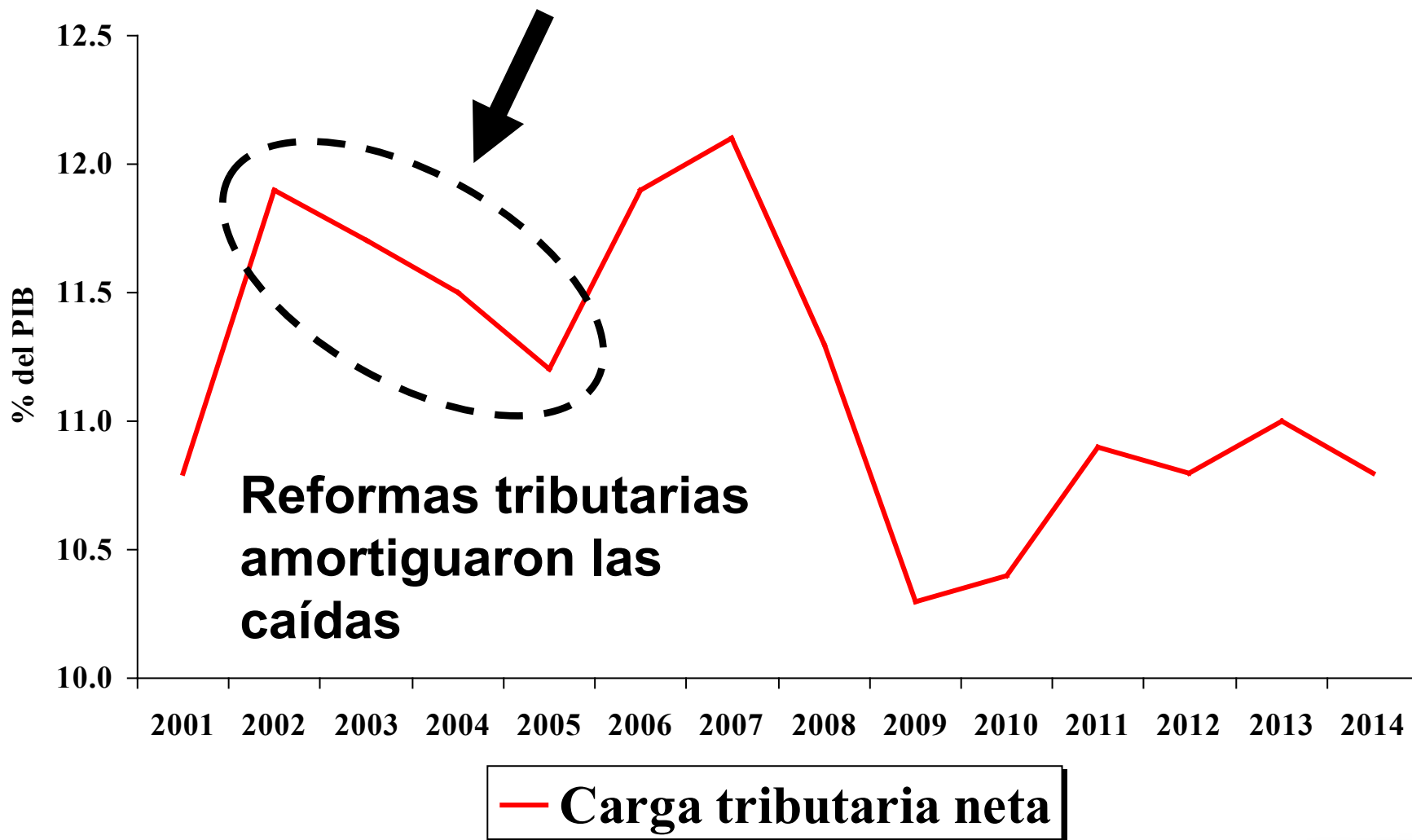
# Guatemala

## Caídas por inconstitucionalidades CC



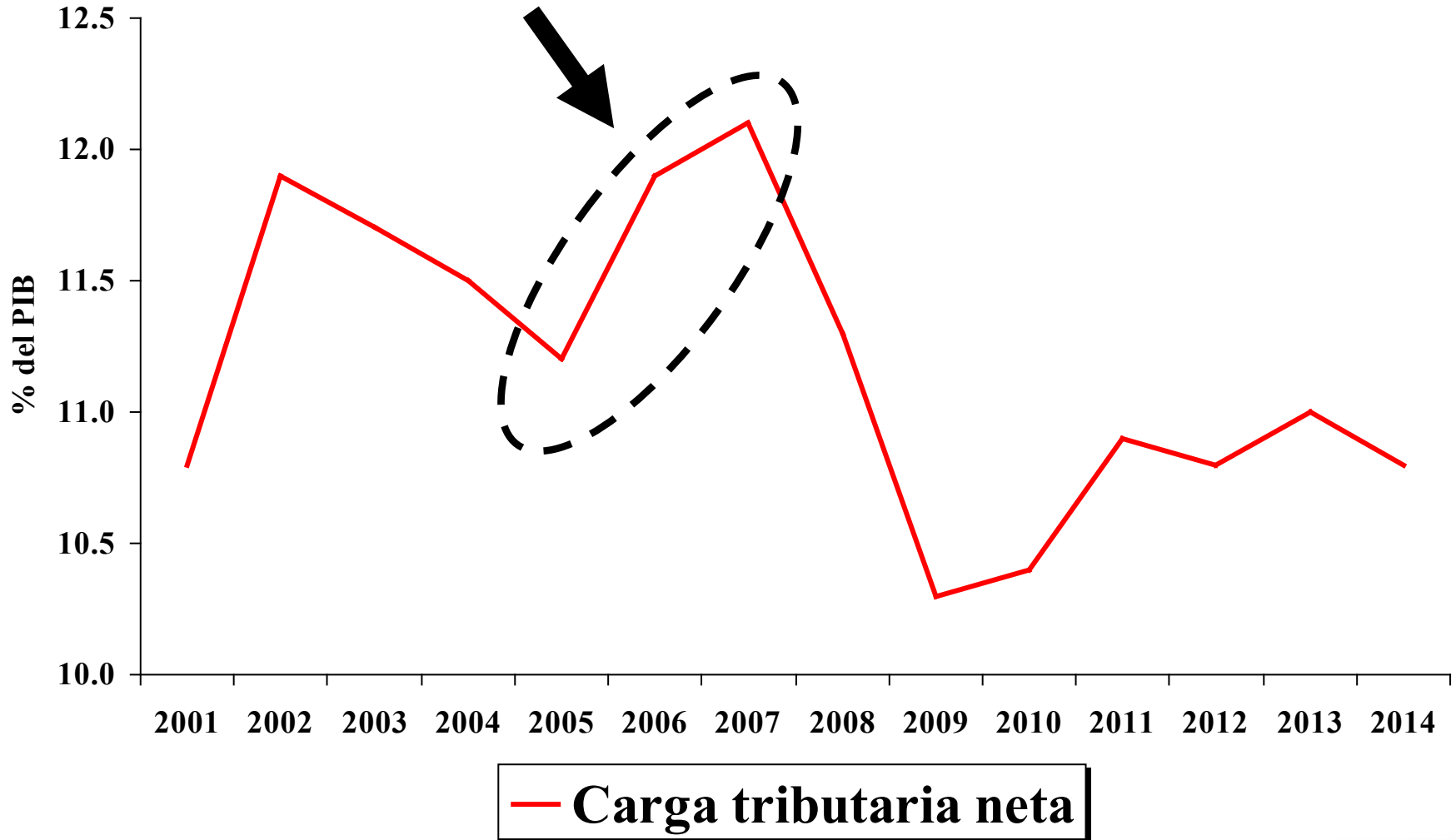
# Guatemala

## Caídas por inconstitucionalidades CC



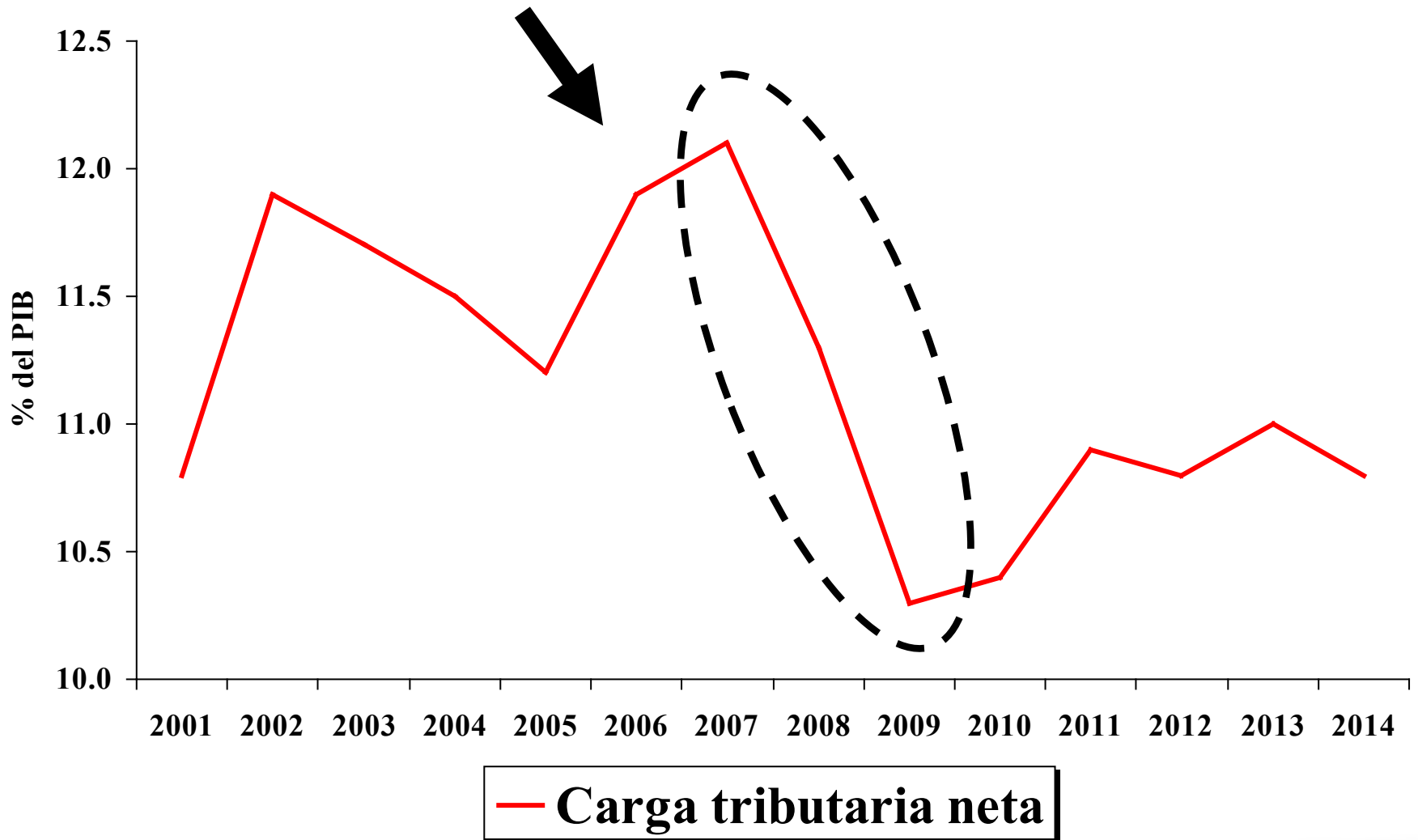
# Guatemala

## Reformas tributarias “ley antievasión 1” Gobierno Berger



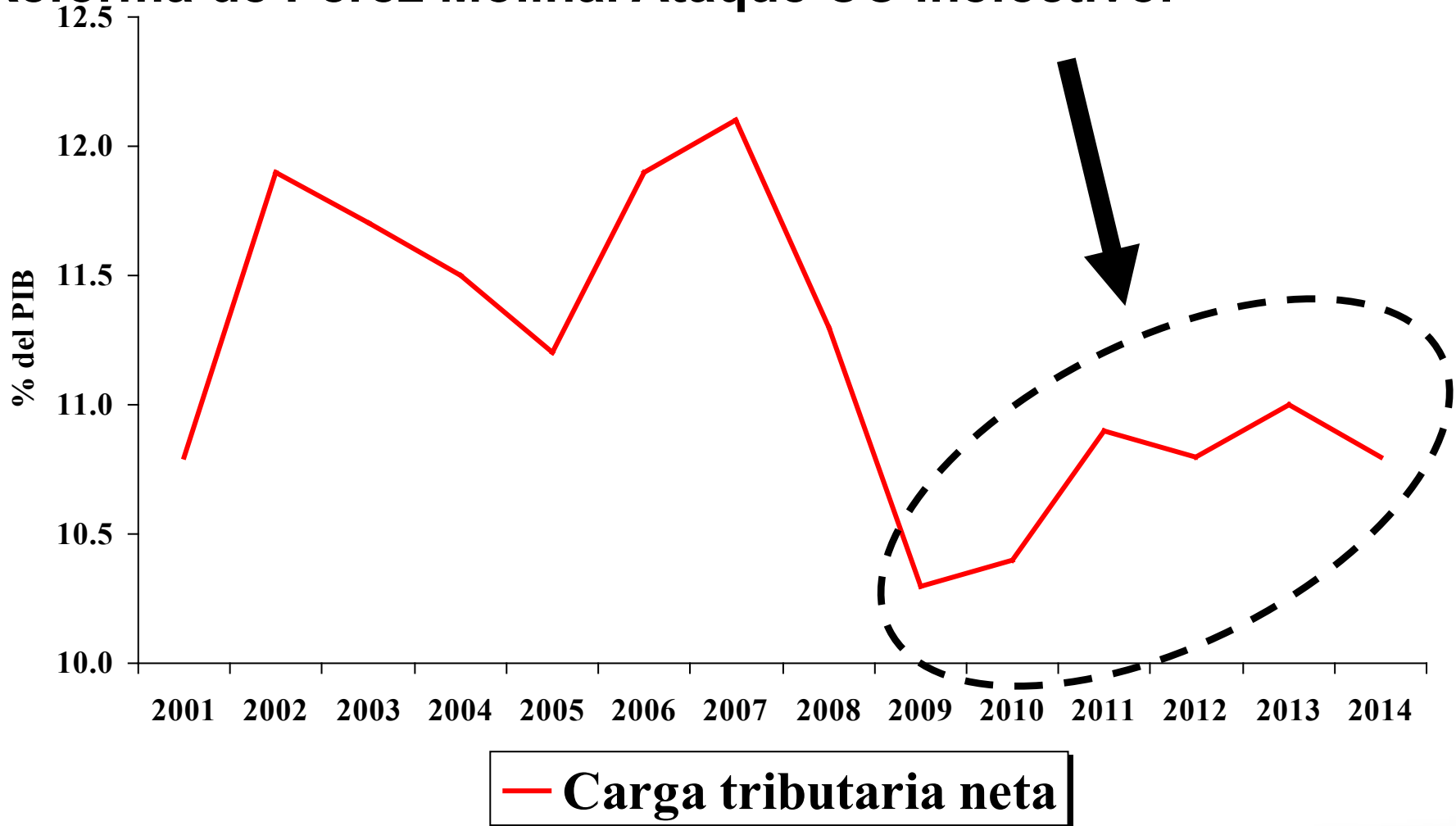
# Guatemala

## Impacto crisis económica global: gobierno Colom



# Guatemala

Recuperación lenta e insuficiente luego de la crisis mundial.  
Reforma de Pérez Molina. Ataque CC inefectivo.



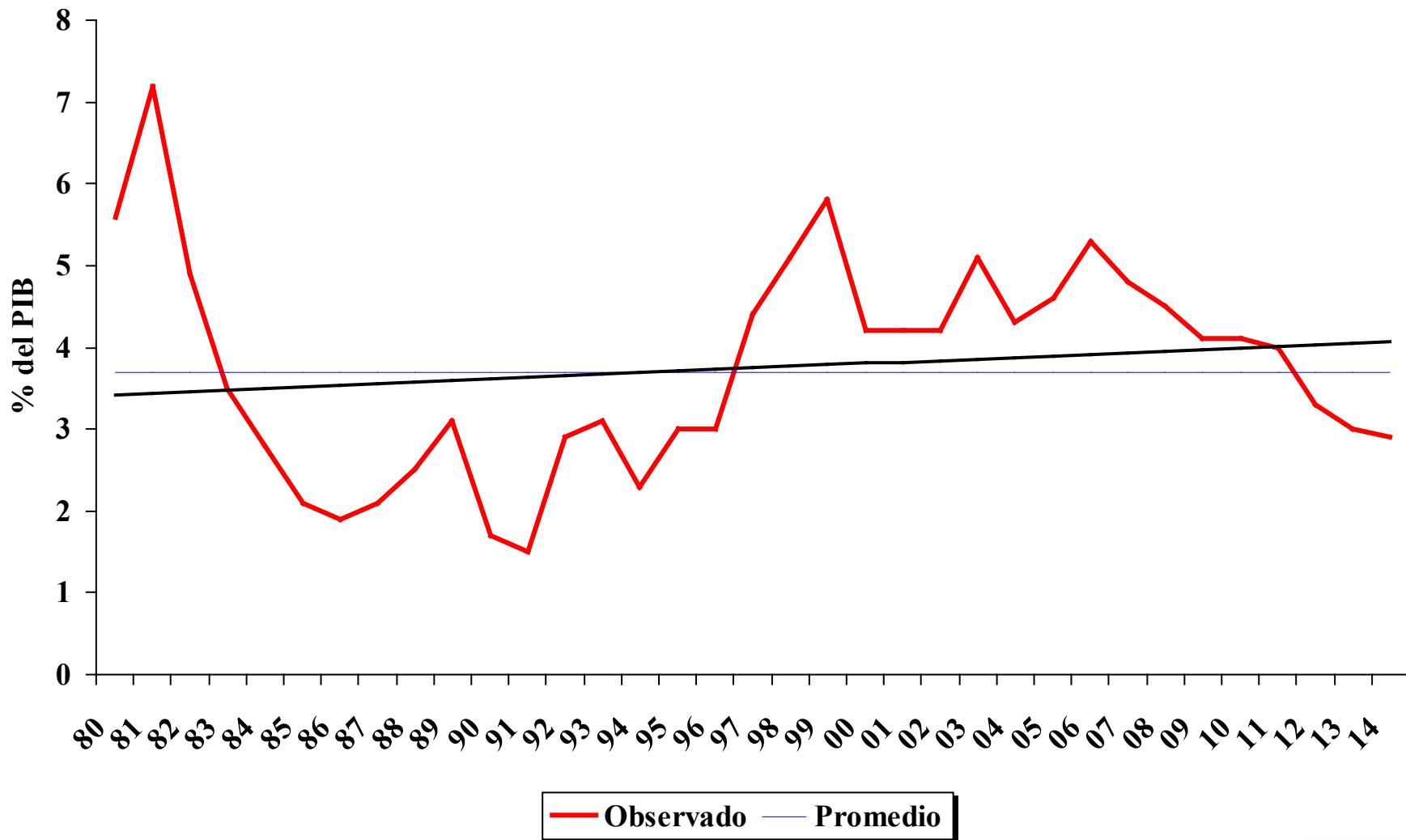
# Guatemala

---

- **Variables fiscales analizadas: carga tributaria e inversión pública en infraestructura**
  - Inversión pública: «moneda» para pagar el financiamiento electoral
  - Evidencia un cambio sustancial: manipulación contraproducente del proceso de descentralización de la inversión pública
    - En la década de 1990, bajo el control e influencia de la elite tradicional
    - Ahora, el control de un presupuesto decreciente lo disputan la elite tradicional y poder económico emergente (dos tipos de contratistas):
      - Emergente: financiamiento electoral local
  - La arena de la disputa es el proceso de aprobación legislativa del presupuesto
    - Aunque el nivel de la inversión parezca estable (continuidad), los sectores que poseen los contratos hoy evidencian un cambio en la distribución de cuotas de poder

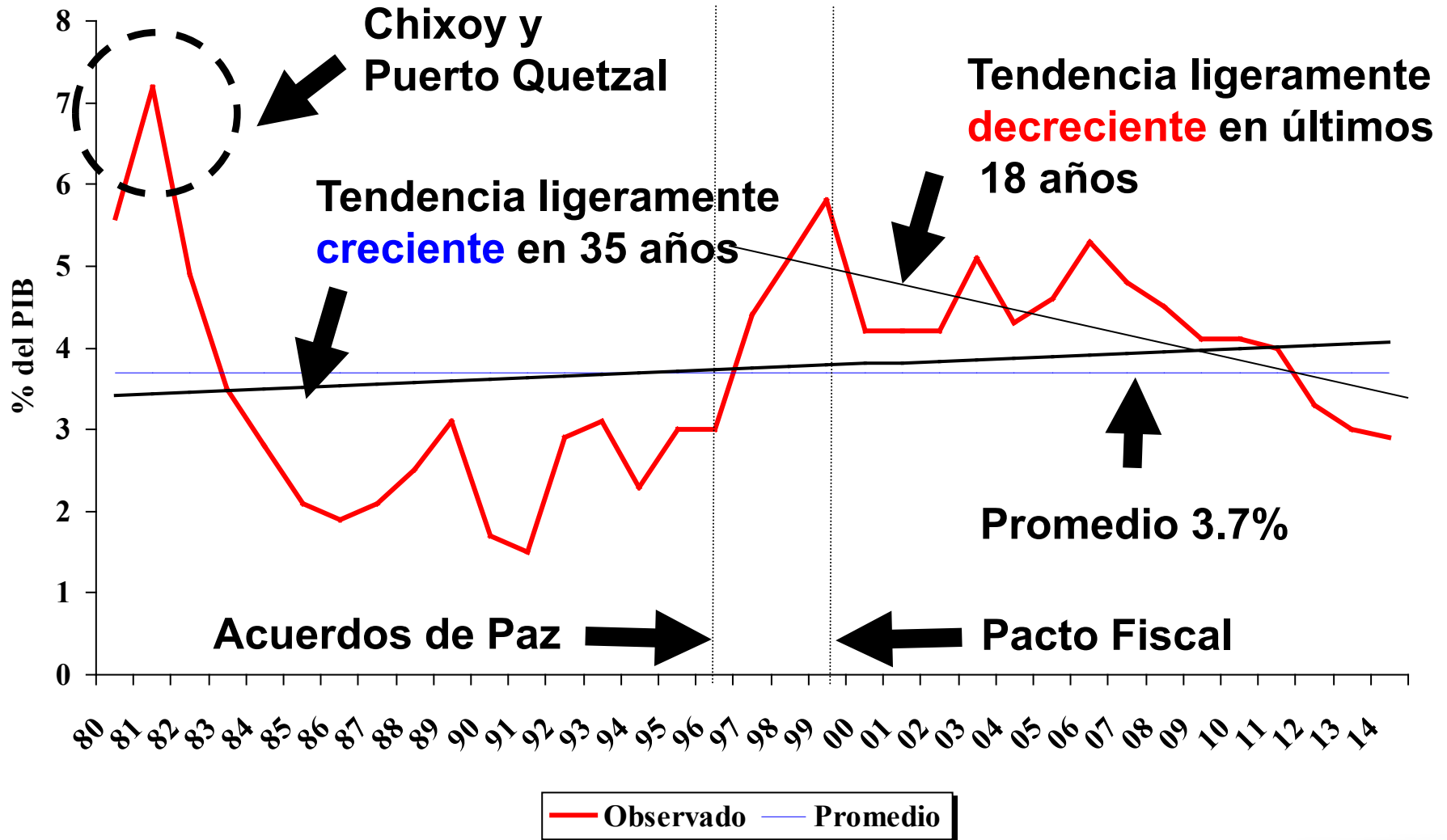
# Guatemala

## Gasto de Capital como % del PIB 1980-2014



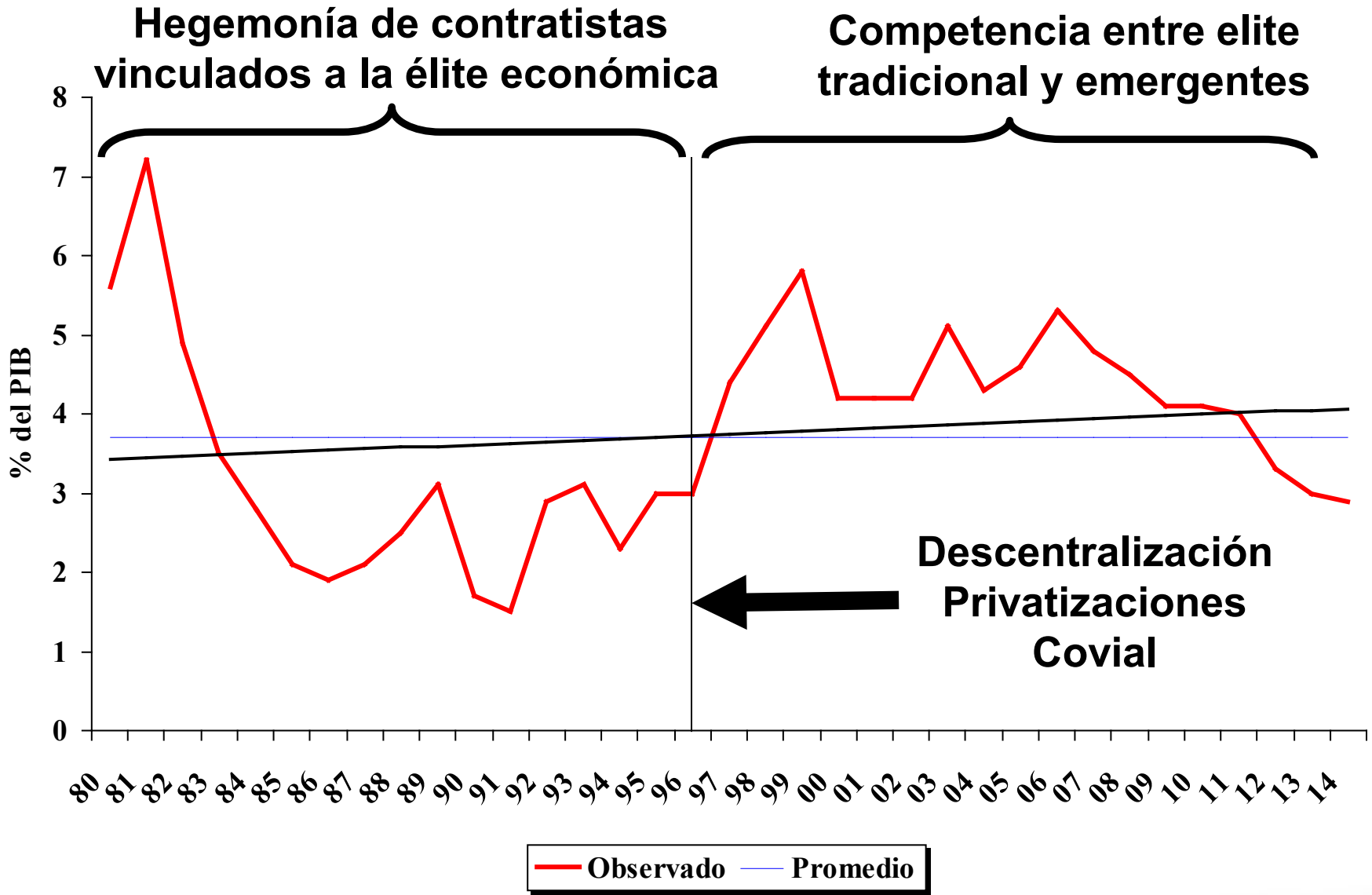
# Guatemala

## Gasto de Capital como % del PIB 1980-2014



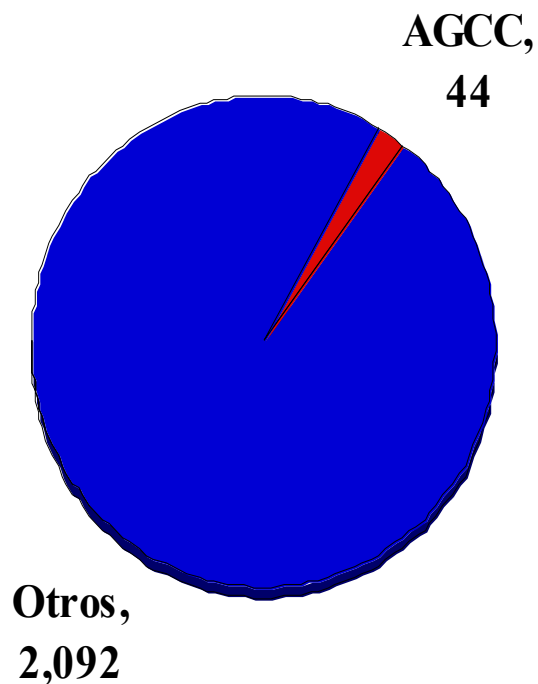


# Guatemala

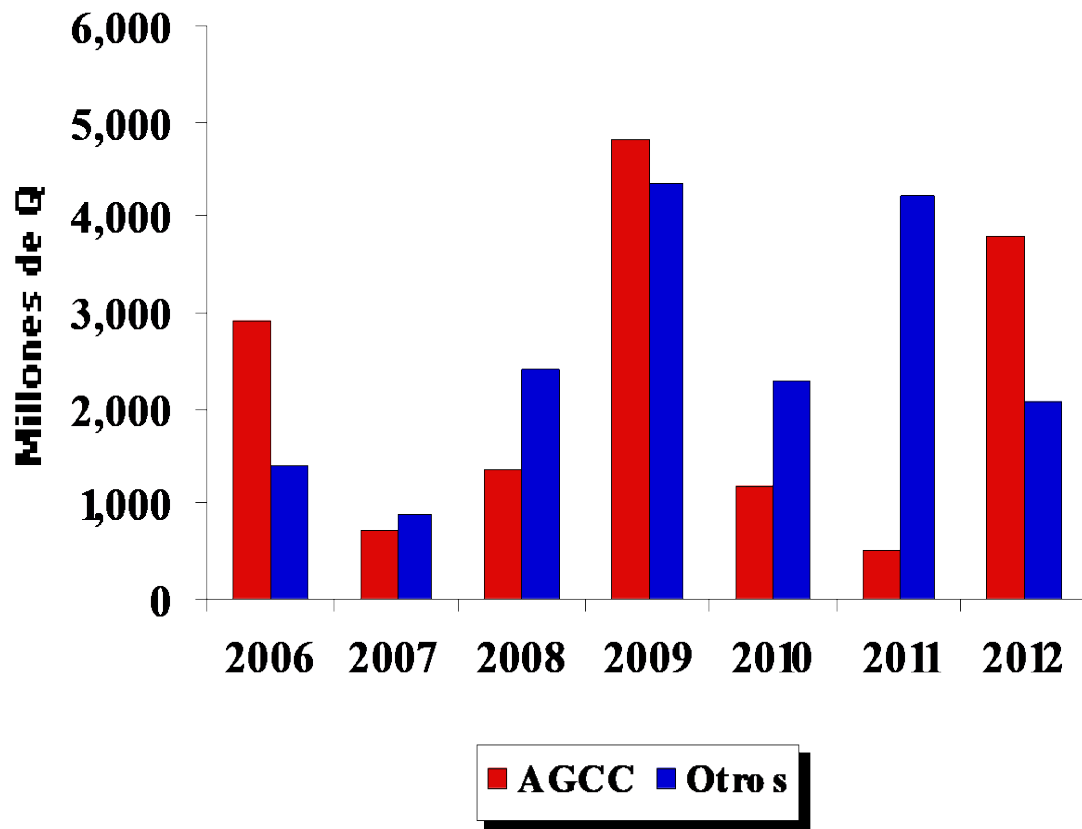


# Guatemala

Número de contratistas registrados como precalificados en el CIV



Monto de los contratos adjudicados para obras públicas de infraestructura



# El Salvador

---

## – Inicio de la década de 1980, la élite se plantea 2 objetivos estratégicos:

### 1. Terminar con la guerra

- Independientemente del conflicto ideológico, es mala para los negocios
- Neutralizar al FMLN, transformándolo:
  - De un poderoso ejército guerrillero, según Edelberto Torres-Rivas, cuya magnitud no tuvo precedentes en las revoluciones del mundo (Revoluciones sin cambios revolucionarios, 2011:22)
  - A un partido político legal, sin mayoría parlamentaria

### 2. Lograr que el final de la guerra se ajustara a sus intereses empresariales

# El Salvador

---

## – Acciones iniciales:

- Creación de nuevas instituciones, fuertes y coordinadas:
  - Partido político: Arena
  - Tanque de pensamiento con respaldo académico: Fusades
- Búsqueda y preparación de liderazgos para los negocios en la paz
  - Tránsito del anticomunismo violento al neoliberalismo empresarial

# El Salvador

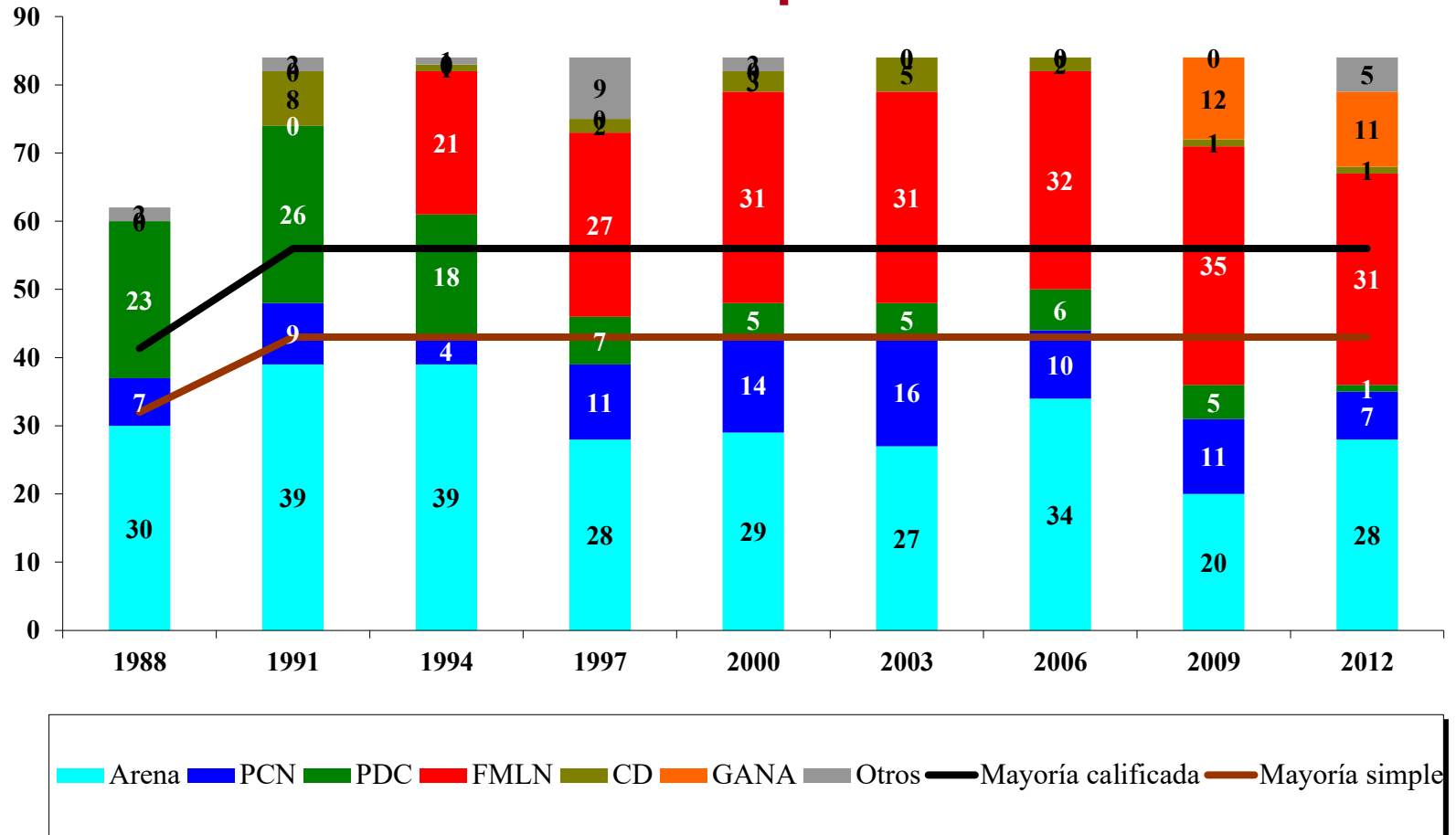
---

## – Implementación:

- Liderazgo: de D'Aubuisson a Cristiani
- Éxito electoral de Arena
  - **Ejecutivo**: un gobierno al servicio de los intereses empresariales. Captura del Estado
  - **Legislativo**: control de la aprobación de las herramientas principales de la política fiscal y económica: presupuesto, deuda, impuestos, privilegios, seguro social, dolarización, etc.
- Respaldo técnico: Fusades
  - Visita de economistas liberales, famosos y respetados (Harberger). Alianza con Incae
  - Apoyo de USAID y otros apoyos internacionales (Europa).

# El Salvador

## Estructura de la Asamblea: control sobre aprobación de herramientas de la política fiscal

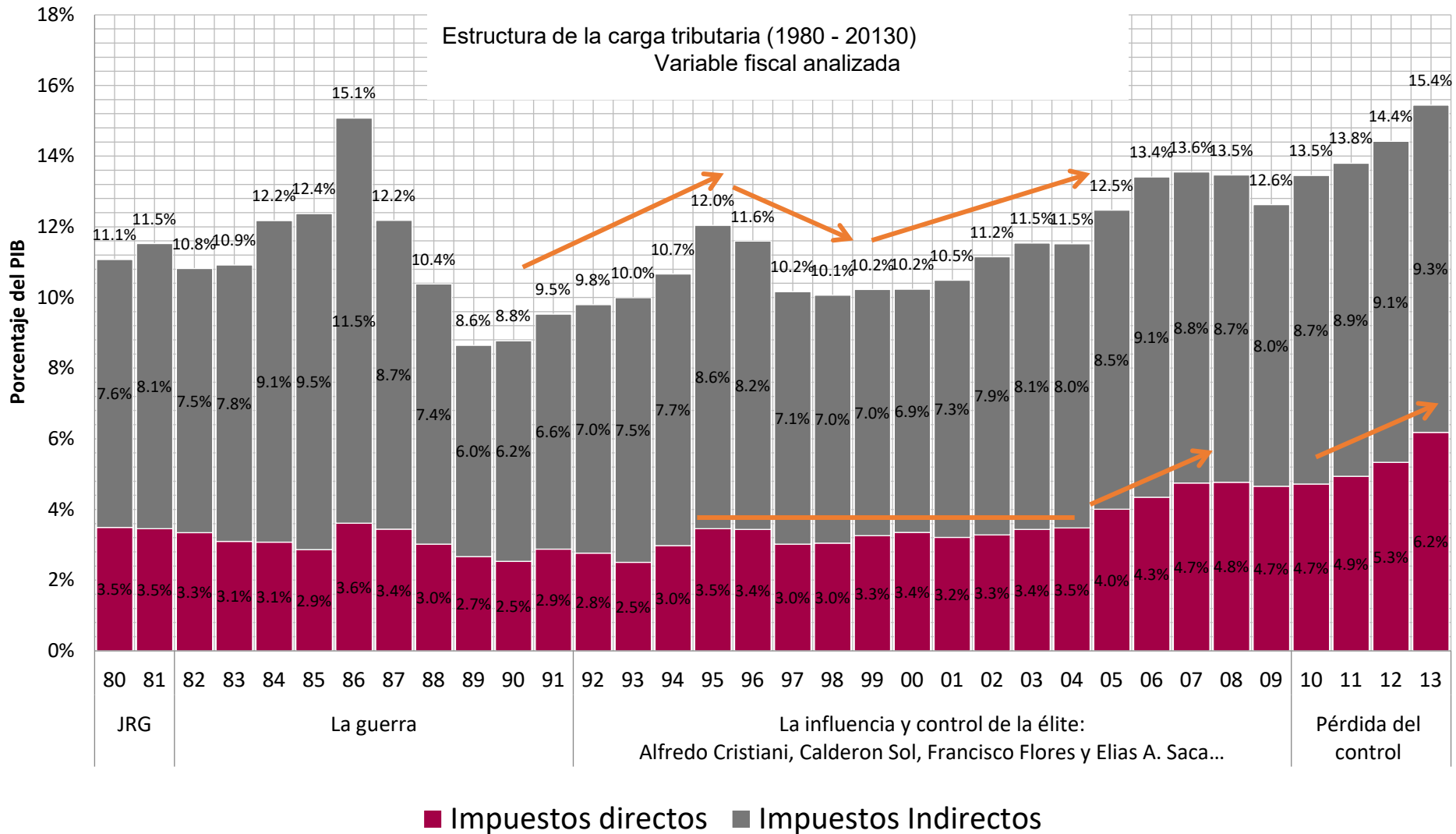


# El Salvador

---

- **Resultados durante la década de 1990:**
  - Reformas fiscales acordes al interés de la élite económica
    - Aumento de la carga tributaria: sí, pero no sobre el capital, vía la preferencia por los impuestos indirectos
      - Creación y aumento del IVA, eliminación de exenciones a los productos de la canasta básica y medicinas.
      - ISR débil: desgravación y fiscalización pobre
      - Supresión del impuesto patrimonial
  - Otros:
    - **Privatización:** banca, telecomunicaciones, servicio eléctrico, pensiones, etc.
    - *Ley de Integración Monetaria* (LIM) – Dolarización.
    - Apertura al mercado internacional – Firma de TLC

# El Salvador





# El Salvador

---

## – Resultados durante la década de 1990:

- Captura y aprovechamiento del sector financiero
  - Evolución de un sector de la élite: transformación de la actividad cafetalera a banca, y luego, a grupos transnacionales en el sector servicios
    - Vía privatización de la banca estatal
    - Uso intensivo de deuda pública para sanear los activos tóxicos de la banca a privatizar
    - Exención de impuestos para la venta de bancos privatizados

# El Salvador

## Operaciones fiscales y cuasifiscales para cubrir los costos de la privatización de la banca

### Reestructuración y limpieza

- Reestructuración administrativa y gerencial
- Limpieza de los activos tóxicos [¢ 3,800 millones (US\$ 760 millones)]
  - Emisión de bonos por ¢ 2,450 millones (US\$ 288.2 millones)

### Venta de los bancos

- En teoría: democratización de la propiedad
- Créditos en condiciones para financiar a los compradores de los bancos
- Compradores reales: ex élite cafetalera

### Venta a entidades transnacionales

- Con privilegios fiscales
  - Decreto Legislativo No. 780 (Nov 1999)
  - Gasto tributario: US\$ 200 millones

# El Salvador

## Captura de los bancos privatizados por parte de algunos miembros de la élite cafetalera

Banco	Empleados	Inversionistas pequeños	Total de accionistas	Grupo familiar
Cuscatlán	850	2,249	4,362	Sisa: Cristiani, Llach Hill
Agrícola Comercial	980	1,941	4,521	Baldochi, González Giner
De Desarrollo e Inversión	360	608	1,369	Salaverría y Hill
De Comercio	n/d	n/d	n/d	Mathies-Regalado
Salvadoreño	n/d	n/d	n/d	Simán

# El Salvador

---

## – **Lecciones del caso salvadoreño:**

- Tránsito de un enfoque «destrutivo» a uno «constructivo»
  - Enfoque «destrutivo» en 1970's y 1980's: impugnación en tribunal constitucional, huelga, paro, boicot, etc. (similar en otros países, GUA por ejemplo)
  - Enfoque «constructivo» : captura del Estado, influencia y control desde Ejecutivo y Legislativo
  - Incremento carga tributaria: sí, pero no sobre el capital
- Problemas de sostenibilidad
  - Alta dependencia del ciclo político y victoria electoral de Arena
  - Revés importante: victoria alianza centro izquierda en 2009, victoria plena del FMLN en 2014

# El Salvador

---

## – Inicio exitoso para la élite tradicional:

- Inicio exitoso para la élite tradicional:
  - 4 gobiernos consecutivos de Arena
  - Instituciones estatales y leyes ajustados a sus intereses: expansión *hacia afuera* (Schneider, 2013)
  - Reconfiguraron al Estado: de contrainsurgente a *business oriented*
  - Transformación del FMLN: de ejército guerrillero a partido político sin mayoría parlamentaria, durante década y media
- Pero insostenible y con problemas
  - Desigualdad y descontento social: persisten las causas estructurales de la guerra civil
  - Crecimiento económico demasiado bajo y desigual
  - ESV en crisis fiscal y financiera constante
- Estructura difícil de cambiar: el FMLN no logró reconfigurar el Estado

# Honduras

---

- **Variable fiscal analizada: gasto tributario**
- Ajuste estructural para beneficiar a sectores cercanos al poder político a través del gasto tributario
- Incremento significativo destinado a:
  - Promover exportaciones, y con ello la inversión y el empleo
  - Beneficios tanto para elites internas como externas
  - Más allá del modelo de maquila y zona franca

# Honduras

---

- **Variable fiscal analizada: gasto tributario**
- Sin embargo los incentivos han degenerado en privilegios fiscales injustificados
  - Sin relación a la promoción de la inversión y el empleo
  - Otorgados en más de 100 leyes: se otorgan por acción política de un grupo, y no por visión estratégica de Estado
  - Gómez Sabaini y otros (2012): exenciones provocan una distorsión que excede al impacto de la corrupción, evasión tributaria y debilidad administrativa.
  - En 2011 y 2012 el gasto tributario representó más del 6% del PIB y entre 35% y 42% del total de recaudaciones

# Honduras

---

- **Variable fiscal analizada: gasto tributario**
- Sin embargo los incentivos han degenerado en privilegios fiscales injustificados
  - La proliferación excesiva de estos decretos de exenciones fiscales demuestran que más que un instrumento de política pública, han constituido en un privilegio para la élite económica
  - Ley para el Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público (2010): solicitó a beneficiarios inscribirse
    - **¡El Estado no sabía quiénes eran los beneficiarios de los privilegios fiscales!**



# Honduras

COMISIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

CONCENTRACIÓN DE MEDIOS



FUENTE: **conatel**

GRUPOS  
ECONÓMICOS



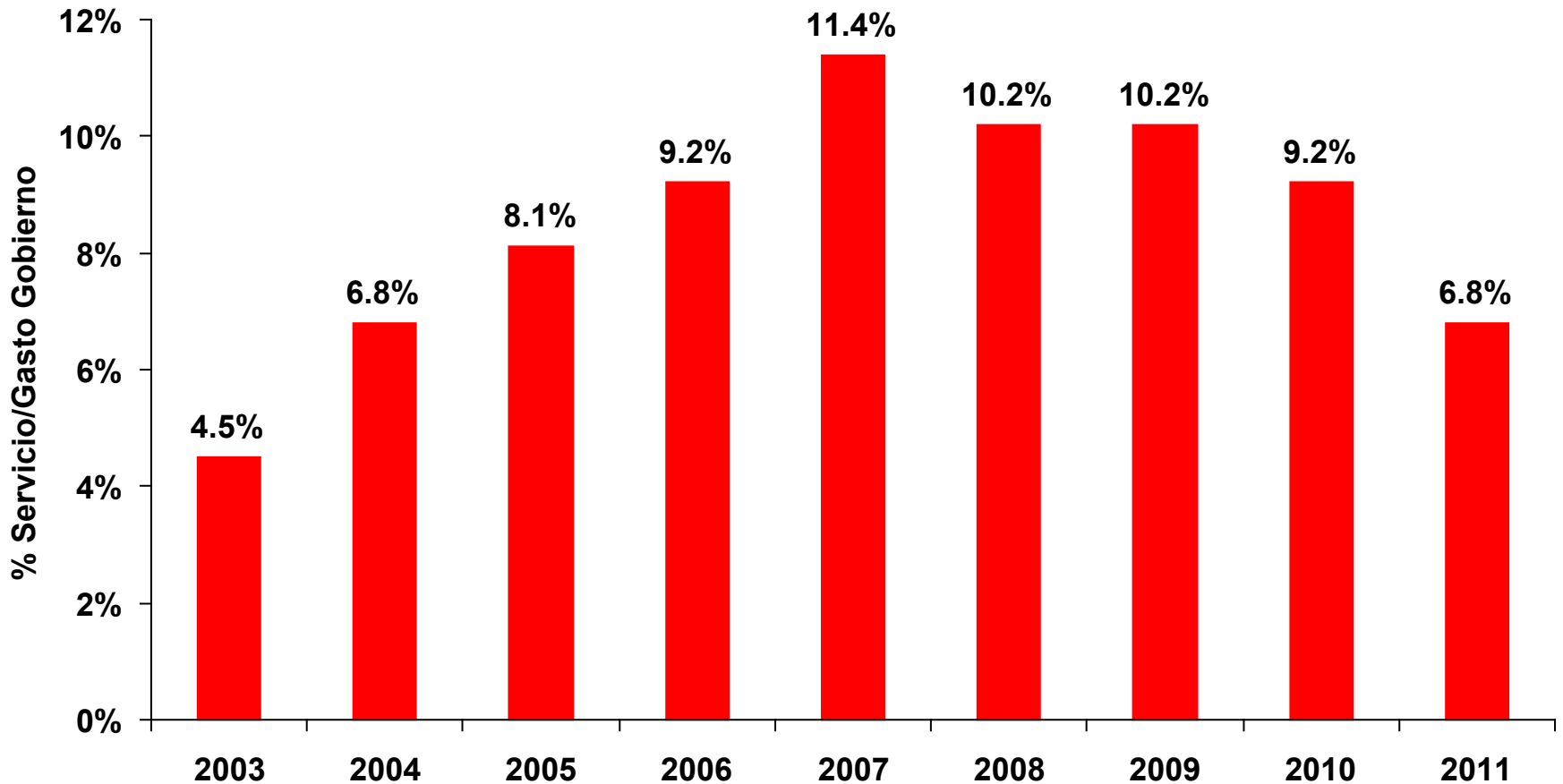
# Nicaragua

---

- **Variables fiscales analizadas: deuda pública interna y gasto tributario**
- Incremento significativo debido a:
  - Bonos de Pago por Indemnización (BPI) de 1993
    - Para compensar las confiscaciones durante la Revolución Sandinista (década de 1980)
    - Se socializó el costo de la indemnización a la elite expropiada
  - Certificados Negociables de Inversión (Cenis) para cubrir las quiebras de bancos privados durante 1999-2001 (sin respaldo legal claro)
    - Se socializaron las pérdidas del sector financiero privado

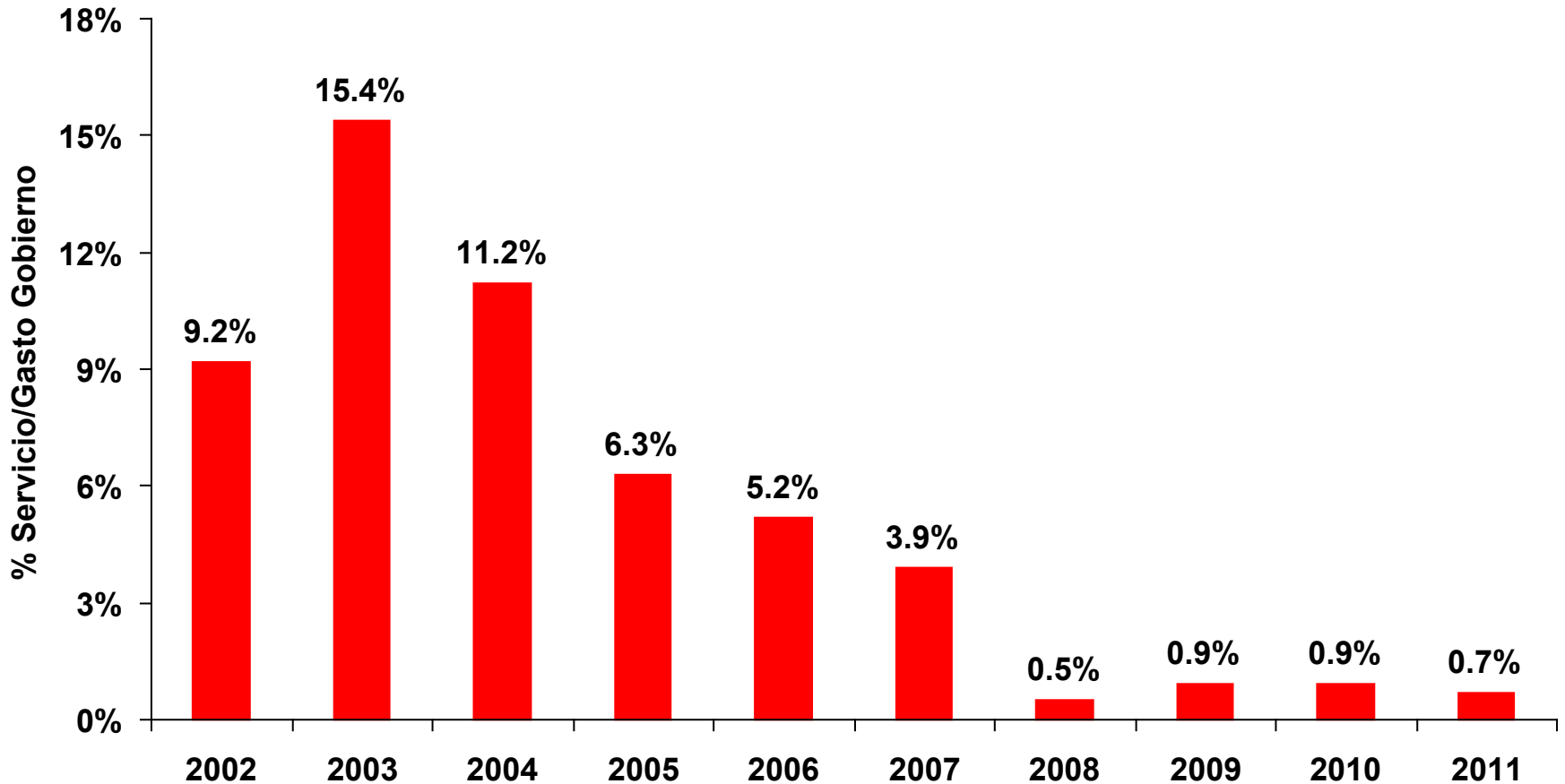
# Nicaragua

## Costo social de los Bonos de Pago por Indemnización (BPI) de 1993: servicio como % del gasto total del Gobierno



# Nicaragua

**Costo social de los bonos para quiebras bancarias de 2000-2003: servicio como % del gasto total del Gobierno**



# Nicaragua

---

- **Variables fiscales analizadas: deuda pública interna y gasto tributario**
- Pese a recomendaciones explícitas del FMI, Nicaragua mantuvo las exenciones
  - Acción e influencia política de la elite económica (Cosep) en las discusiones de reformas tributarias
  - El lobby se dirigió al Ejecutivo, y no al Legislativo
  - Se excluyó a la sociedad civil
  - Acuerdo político (implícito) entre el Ejecutivo y el Cosep
- Beneficiados: agroindustria, maquila, zonas francas
- Opacidad fiscal: no existe registro público del gasto tributario

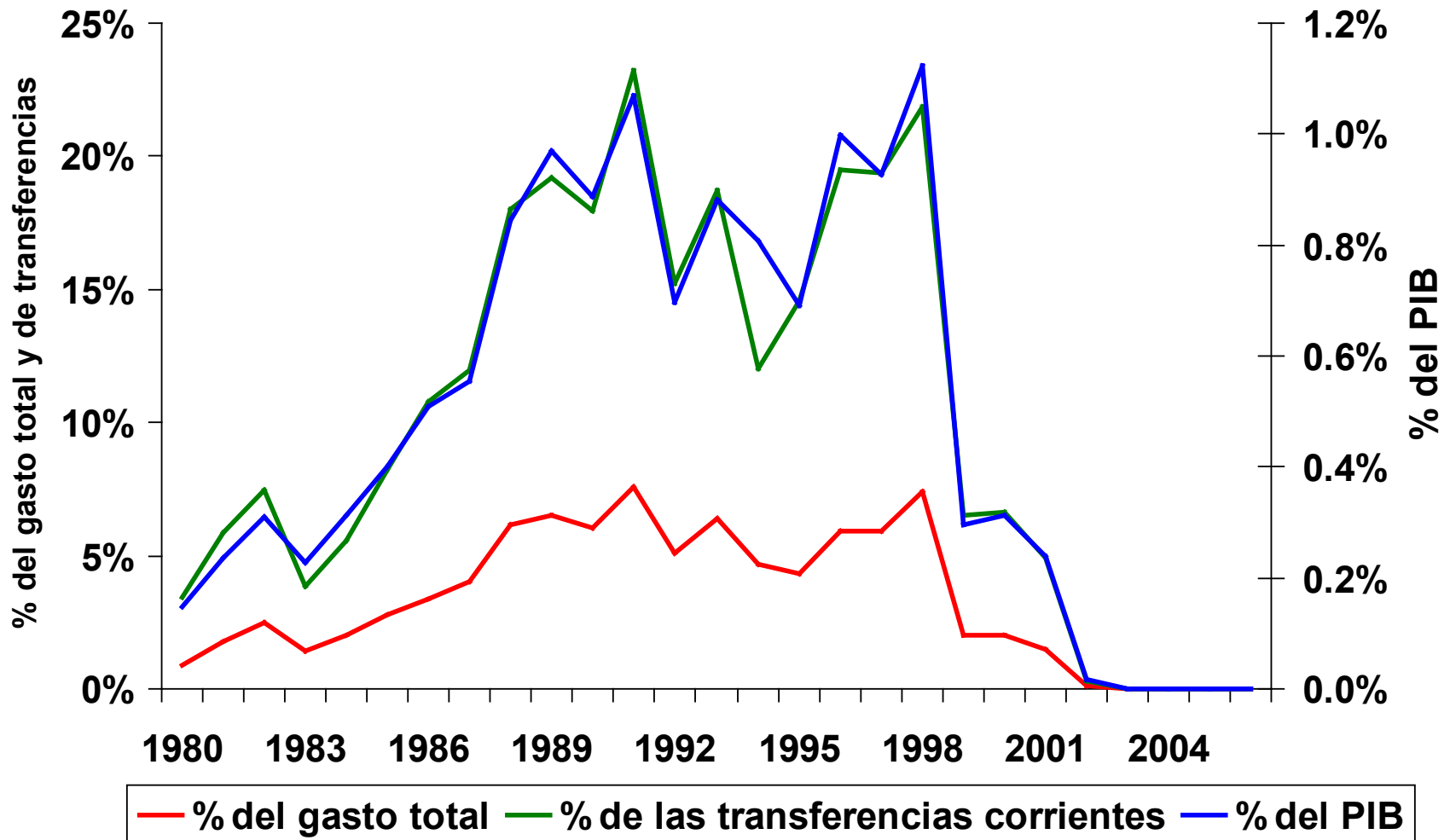
# Costa Rica

---

- **Variables fiscales analizadas: carga tributaria y gasto público**
- Certificados de Abono Tributario (CAT)
  - Subsidios estatales para exportadores
    - Enmarcados en el abandono del modelo de sustitución de importaciones y políticas de estímulo fiscal para la actividad exportadora
  - Al final de la década de 1980 eran el 1% del PIB y más del 6% del gasto del Gobierno Central. En 1986-1998 el 17.1% de las transferencias corrientes se benefició a exportadores de productos no tradicionales
  - Éxito para la élite exportadora: incremento importante en el empleo, inversión de capital nacional y extranjero
  - PERO: no sostenido
  - Beneficios concentrados en quienes ya gozaban de privilegios: región central de CR

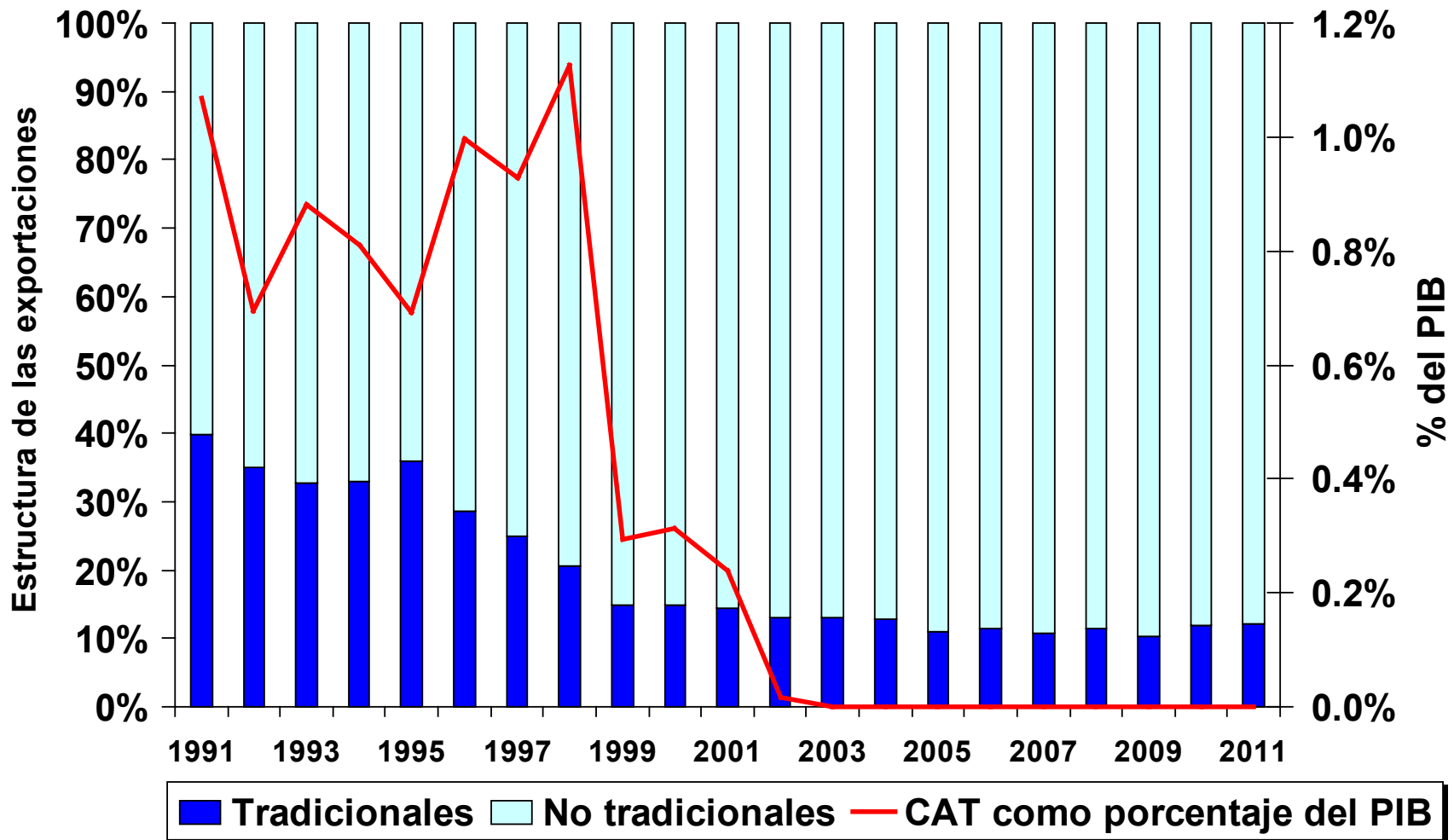
# Costa Rica

Gasto en CAT como % del PIB, del gasto total y de las transferencias corrientes (1980-2006)



# Costa Rica

## Impacto de los CAT para privilegiar las exportaciones no tradicionales 1991-2011





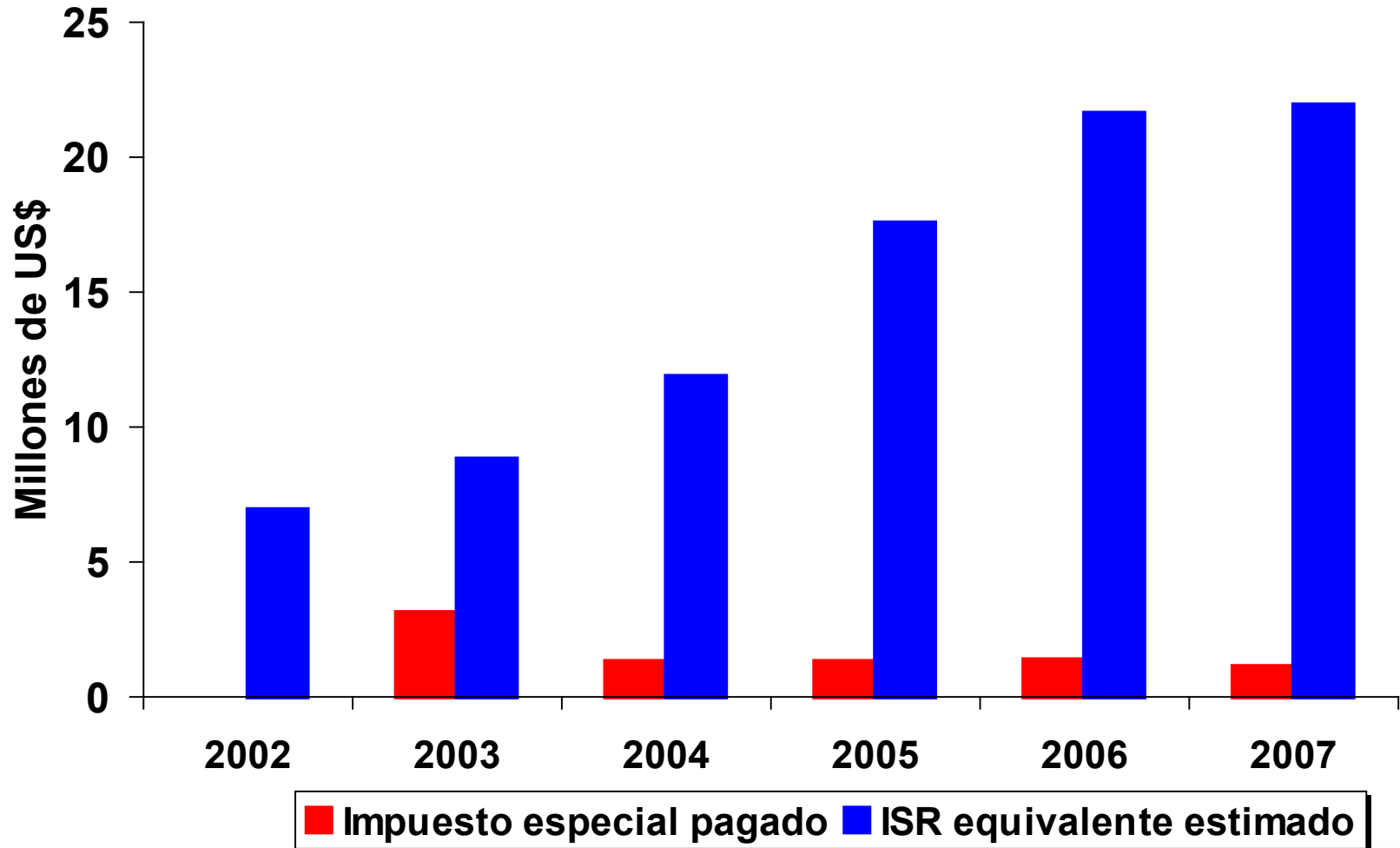
# Costa Rica

---

- **Variables fiscales analizadas: carga tributaria y gasto público**
  - Poder de los financistas de campañas electorales
  - Tratamiento privilegiado a las *off shore*: el impuesto especial, mucho más bajo que el ISR
  - Bloqueo a reformas tributarias
    - Lobby en Legislativo
    - Impugnación en tribunal constitucional (Sala IV)
  - Medidas de ajuste y estabilización exigidas o respaldadas por la élite:
    - Castigo al gasto social para reducir déficit fiscal
    - Pero no sobre subsidios para la actividad exportadora u otros sectores económicos con incentivos fiscales

# Costa Rica

## Impuesto especial sobre la banca *off-shore* y ISR equivalente estimado 2002 - 2007



# 5. Conclusiones

# Objetivos de las élites para influenciar o controlar la política fiscal en CA

---

- Maximizar ganancias, argumentando estímulo a actividades productivas, crecimiento económico y generación de empleo
- Socializar costos privados al cubrirlos con deuda pública u otras distorsiones en la política fiscal
- Expansión, consolidación o migración a otras actividades o sectores

# Objetivos de las élites para influenciar o controlar la política fiscal en CA

---

- La experiencia en Centroamérica muestra que
  - En todos los países de la región las élites económicas emprendieron esfuerzos por controlar o influenciar la política fiscal para alcanzar estos objetivos
  - Sin embargo, como de alguna forma es natural, en algunos casos:
    - Tuvieron éxito
    - Los resultados fueron insostenibles o dependen del ciclo político
    - Los resultados fueron contraproducentes, y la élite terminó perdiendo cuotas de poder
- Es decir, el poder para ejercer influencia sobre la PF es un fenómeno dinámico: cambia en el tiempo

# De variables fiscales diversas, se colige un fenómeno político común

---

- Aunque
  - La obtención de privilegios fiscales en Costa Rica, Honduras y Nicaragua
  - La descentralización de la inversión pública en infraestructura en Guatemala
  - La política de endeudamiento público en El Salvador y Nicaragua
  - La estructura de la carga tributaria en El Salvador y Guatemala
- En rigor del análisis económico fiscal son fenómenos distintos ...

# De variables fiscales diversas, se colige un fenómeno político común

---

- Su evolución en el tiempo obedece, y se explica por el mismo fenómeno político
- Se explica por los esfuerzos de las élites económicas por ejercer el poder, alcanzar sus objetivos y satisfacer sus intereses
- Los gobiernos deben diseñar políticas y tomar acciones equilibrando los ámbitos técnico y político
  - Entendiendo la proyección política de toda medida técnica
  - Sustentando técnicamente toda acción política



# ¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



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