

**La Influencia de las Élités Empresariales
Centroamericanas en los Regímenes Fiscales y la
Desigualdad Social.**

Los casos de El Salvador, Costa Rica y Panamá, 2000-2019.

Von der Philosophischen Fakultät
der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover

zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Philosophie

Dr. phil.

genehmigte Dissertation von

Esteban Arias Chavarría.

2024

Referent: Prof. Dr. Wolfgang Gabbert. Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover.

Korreferent: Prof. Dr. Randall Blanco Lizano. Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

Tag der mündlichen Prüfung: 11. Juli, 2024

En memoria de mi abuela Daysi;
Te extraño mucho.

Zusammenfassung.

Diese Forschung untersucht die Beziehungen zwischen dem politischen Einfluss von Unternehmenseliten, Steuerregimen und Ungleichheiten in drei Ländern: El Salvador, Costa Rica und Panama. Dazu wird eine umfassende Überprüfung von Steuerinformationen, Steuerreformen und sozialer Ungleichheit durchgeführt, und der Einfluss der Unternehmenseliten auf die Gestaltung, Formulierung und Umsetzung von Steuerpolitiken wird anhand kritischer Phasen der Steuerreform rekonstruiert. Der Fokus liegt auf den beiden Jahrzehnten zwischen 2000 und 2019, wobei die vorherigen historischen Verläufe, die strukturellen Bedingungen und die laufende transnationale Steueragenda nicht vernachlässigt werden.

Die Forschung ist im Rahmen der Finanzsoziologie angesiedelt, um die Beziehungen zwischen Steuern, Staat und Unternehmenseliten zu untersuchen und zu erklären. Im zweiten Kapitel werden die theoretischen Kategorien beschrieben, die diese Forschung auf der Grundlage der Finanzsoziologie, der Theorie der politischen Macht und Einflussnahme und der Soziologie der Eliten geleitet haben, im Dialog mit dem relationalen strategischen Ansatz von Bob Jessop und anderen kritischen Ansätzen der politischen Ökonomie. Darüber hinaus werden die epistemologischen und methodologischen Grundlagen detailliert beschrieben, die die Arbeit unter einem Ansatz der Komplexität und des Vergleichs mit historischen und relationalen Fundamenten geleitet haben, unter Verwendung von historischen Analysewerkzeugen wie der Prozessverfolgung und der kritischen Untersuchung von Konjunkturen. Die Arbeit wurde durch eine Vielzahl von statistischen, dokumentarischen, archivischen und testimonialen Quellen genährt, mit 51 anonymisierten Interviews mit Unternehmensvertretern, Politikern und Experten aus jedem der interviewten Länder.

Der empirische Teil der Arbeit ist in vier Kapitel unterteilt, den Kapiteln 3, 4, 5 und 6. Damit wird eine detaillierte Aufzeichnung der Steuerstrukturen, der sozioökonomischen Ungleichheit und der Prozesse der Steuerreform angestrebt. Im ersten Schritt, im dritten Kapitel, werden die allgemeinen Merkmale der Steuerstrukturen, die in den letzten zwei Jahrzehnten von den Parlamenten verabschiedeten Steuerreformen und deren Auswirkungen auf die Produktion von Ungleichheiten beschrieben. Die drei Fälle weisen wichtige Unterschiede auf, aber auch Konvergenzen in Bezug auf Steuervergünstigungen für ihre Unternehmenssektoren. Ebenso weisen die drei Länder regressiven Steuerstrukturen mit Schwerpunkt auf Verbrauchsteuern auf, deren Auswirkungen durch Sozialausgaben unzureichend kompensiert werden.

Nach dieser Analyse werden die Steuerkonjunkturen anhand der Verfolgung von Prozessen in den Kapiteln 4 bis 6 untersucht. Im Fall von Costa Rica wurden die Steuerkonjunkturen von Abel Pacheco (2002-2006), Laura Chinchilla (2011-2012) und Carlos Alvarado (2018) berücksichtigt. Für Panama wurden die Reformen von Mireya Moscoso (2002-2003), Martín Torrijos (2004-2006) und die ersten beiden Steuerreformen von Ricardo Martinelli (2009-2011) untersucht. Im Falle von El Salvador wurde die Situation von Antonio Saca (2004-2005) und die beiden Reformen von Mauricio Funes im Jahr 2009 und im Jahr 2011 behandelt.

Im siebten Kapitel wird ein vergleichender Ansatz verfolgt, der Konvergenzen und Divergenzen zwischen den ausgewählten Fällen untersucht. Der Fokus liegt auf den Veränderungen in den Steuerregimen, den Steuervorteilen für Eliten, den Auswirkungen auf die sozioökonomische Ungleichheit sowie den Unterschieden und Ähnlichkeiten in den Mustern des Unternehmenseinflusses, die diese Ergebnisse der mittelamerikanischen Steuerpolitik erklären. Schließlich werden im achten Kapitel die wichtigsten Erkenntnisse der Forschung und die zukünftige Agenda der mittelamerikanischen Steuer-Soziologie zusammengefasst. Durch Interaktionen mit staatlichen Eliten und den Einsatz instrumenteller Ressourcen und struktureller Unternehmenskapazitäten wurden Steuerregime mit Akkumulationsstrategien und -achsen verbunden und Alternativen und progressive Agenden wurden mehr oder weniger erfolgreich blockiert. Darüber hinaus setzen Eliten Strategien der Steuer-immunität und -straflosigkeit ein, um sich der sozialen Steuerbeziehung zu entziehen. Diese Dynamiken sind zentral für die Produktion von steuerlichen und sozialen Ungleichheiten.

Schlüsselwörter: Steuern, Unternehmenseliten, staatliche Eliten, Steuerstaat, Ungleichheiten, Akkumulation, Neoliberalismus.

Resumen.

Esta investigación analiza las relaciones entre la influencia política de las élites empresariales, los regímenes fiscales y las desigualdades en tres países: El Salvador, Costa Rica y Panamá. Para ello, se hace una exhaustiva revisión de información fiscal, reformas tributarias y desigualdad social, y se reconstruye la influencia empresarial en el diseño, formulación y aplicación de políticas fiscales a partir de coyunturas críticas de reforma fiscal. Se enfoca en las dos décadas comprendidas entre los años 2000 y 2019, sin obviar las trayectorias históricas previas, las condiciones estructurales y la agenda fiscal transnacional en curso.

La investigación se ha enmarcado en la sociología fiscal para indagar y explicar las relaciones entre impuestos, Estado y élites empresariales. En el capítulo 2, se describen las categorías teóricas que han orientado esta investigación a partir de la sociología fiscal, la teoría del poder e influencia política y la sociología de las élites, en diálogo con el enfoque estratégico relacional del Bob Jessop y otras aproximaciones críticas de la economía política. Además, se detallan los fundamentos epistémicos y metodológicos que han orientado el trabajo, bajo un enfoque de complejidad y comparativo con fundamento histórico y relacional, con un uso de herramientas de análisis histórico como el rastreo de procesos y el estudio crítico de coyunturas. El trabajo se ha nutrido de una vasta diversidad de fuentes estadísticas, documentales, de archivo y testimoniales, con 51 entrevistas anonimizadas a representantes empresariales, políticos y expertos de cada uno de los países entrevistados.

La sección empírica de la tesis se divide en cuatro capítulos, los capítulos 3, 4, 5, y 6. Con ello se ha buscado un recuento detallado de las estructuras fiscales, la desigualdad socioeconómica y los procesos de reforma fiscal. En un primer momento, en el capítulo 3, se describen los rasgos generales de las estructuras tributarias, las reformas fiscales aprobadas en los parlamentos en las últimas dos décadas y sus efectos en la producción de desigualdades. Los tres casos presentan variantes importantes, pero también convergencias en torno a los privilegios fiscales para sus sectores corporativos. Igualmente, los tres países presentan estructuras tributarias regresivas con énfasis en los impuestos al consumo, cuyos efectos son insuficientemente compensados por el gasto social.

Tras ese análisis, se estudian las coyunturas fiscales a partir del rastreo de procesos en los capítulos del 4 al 6. En el caso costarricense, se tomó en cuenta las coyunturas fiscales de Abel Pacheco (2002-2006), la de Laura Chinchilla (2011-2012) y Carlos Alvarado (2018). Para

Panamá se indagaron las reformas de Mireya Moscoso (2002-2003), Martín Torrijos (2004-2006) y las dos primeras reformas fiscales de Ricardo Martinelli (2009-2011). En el caso de El Salvador, se abordó la coyuntura de Antonio Saca (2004-2005), y las dos reformas de Mauricio Funes en el año 2009 y el año 2011.

En el capítulo 7 se realiza un esfuerzo comparativo que busca convergencias y divergencias entre los casos seleccionados. Se enfoca en los cambios en los regímenes fiscales, los privilegios fiscales a las élites, el impacto en la desigualdad socioeconómica, así como las variaciones y similitudes en los patrones de influencia empresarial que explican esos resultados de la política fiscal centroamericana. Finalmente, en el capítulo 8, se sintetizan los principales hallazgos de la investigación y la agenda futura de la sociología fiscal centroamericana. A través de las interacciones con las élites estatales y el empleo de recursos instrumentales y las capacidades estructurales corporativas, los regímenes fiscales han sido articulados con las estrategias y ejes de acumulación, y se han bloqueado con menor o mayor éxito alternativas y agendas progresivas. Además, las élites emplean estrategias de inmunidad e impunidad fiscal como formas de escapar de la relación social fiscal. Estas dinámicas son centrales en la producción de desigualdades fiscales y sociales.

Palabras clave: impuestos, élites empresariales, élites estatales, Estado fiscal, desigualdades, acumulación, neoliberalismo.

Abstract.

This dissertation analyzes the relationships between the political influence of business elites, tax regimes and inequalities in three countries: El Salvador, Costa Rica and Panama. To this end, an exhaustive review of fiscal information, tax reforms and social inequality is carried out, and business influence in the design, formulation and application of fiscal policies is reconstructed from critical junctures of fiscal reform. It focuses on the two decades between 2000 and 2019, without ignoring previous historical trajectories, structural conditions and the ongoing transnational tax agenda.

The research has been framed within the field of fiscal sociology to investigate and explain the relationships between taxes, the state and business elites. Chapter 2 describes the theoretical categories that have guided this research based on fiscal sociology, the theory of power and political influence and the sociology of elites, in dialogue with Bob Jessop's strategic relational approach and other critical approaches to political economy. In addition, the epistemic and methodological foundations that have guided the work are detailed, under a complexity and comparative approach with historical and relational foundations, with a use of historical analysis tools such as process tracing and the critical study of historical junctures. The work has been nourished by a wide variety of statistical, documentary, archival and testimonial sources, with 51 anonymized interviews with business representatives, politicians and experts from each of the countries interviewed.

The empirical section of the dissertation is divided into four chapters, chapters 3, 4, 5, and 6, which provide a detailed account of tax structures, socioeconomic inequality and tax reform processes. First, Chapter 3 describes the general features of tax structures, the tax reforms passed in parliaments and their relationship with the production of inequalities. The three cases show important variations, but also convergences in terms of tax privileges for their corporate sectors. Likewise, the three countries have regressive tax structures with an emphasis on consumption taxes, the effects of which are insufficiently compensated by social spending.

Following this analysis, the fiscal conjunctures are studied using process tracing, in chapters 4 to 6. In the Costa Rican case, the fiscal reforms of Abel Pacheco (2002-2006), Laura Chinchilla (2011-2012) and Carlos Alvarado (2018) were considered. For Panama, the reforms of Mireya Moscoso (2002-2003), Martín Torrijos (2004-2006) and the first two fiscal reforms of Ricardo Martinelli (2009-2011) were researched. In the case of El Salvador, it was addressed

the situation of Antonio Saca (2004-2005), and the two reforms of Mauricio Funes in 2009 and 2011.

Chapter 7 is a comparative effort that looks for convergences and divergences among the selected cases. It focuses on changes in tax regimes, tax privileges for elites, the impact on socioeconomic inequality, as well as variations and similarities in the patterns of business influence that explain these results of Central American fiscal policy. Finally, Chapter 8 synthesizes the main research findings and the future agenda for a Central American fiscal sociology. Through interactions with state elites and the use of instrumental resources and corporate structural capacities, fiscal regimes have been articulated with accumulation strategies and accumulation axes, and progressive alternatives and agendas have been blocked with less or more success. Moreover, elites employ strategies of fiscal immunity and impunity as ways of escaping the fiscal social relation. These dynamics are central to the production of fiscal and social inequalities.

Key words: taxes, business elites, state elites, fiscal state, social inequalities, accumulation, neoliberalism.

Agradecimientos.

Todo éxito personal involucra un gran apoyo colectivo de los círculos más cercanos. Sin duda, el apoyo de mi compañera Marisol ha sido clave para este paso tan importante. Marisol y nuestro pequeño Fran han sido una gran motivación para el esfuerzo que llevó a la finalización de este proceso académico. Gracias por el apoyo, el cariño y la paciencia para alcanzar esta meta. A mis padres Sonia y Manuel, por todo el sacrificio y trabajo duro que implicó apostar por mis estudios, por creer en mi y apoyarme ciegamente, y permitirme separarme de ustedes durante estos años. A toda mi familia, por sus muestras de cariño y motivación y haber cuidado de mis padres estos años. Nada de esto hubiera sido posible sin ustedes.

Agradezco al Prof. Dr. Wolfgang Gabbert, mi tutor durante el desarrollo de esta investigación doctoral. Sus comentarios y sugerencias ayudaron a mejorar considerablemente la versión final de este documento y la ejecución de la investigación. Gracias por el apoyo, la paciencia y el reconocimiento de mi trabajo. Al equipo de trabajo Kulturanthropologie und Weltgesellschaft del Institute für Soziologie, donde encontré más que colegas, amigos. También al Prof. Dr. Randall Blanco Lizano, quien desde la Maestría Centroamericana en Sociología me motivó para aprovechar al máximo la experiencia en Hannover, y su lectoría fue de suma importancia.

A la Comisión de la Maestría Centroamericana en Sociología, la actual directora Prof. Dra. Nancy Piedra Guillén, todo el equipo docente por el apoyo y la formación brindada, que fue de gran ayuda para emprender este camino doctoral y asumir una investigación de gran complejidad. Al Dr. Roberto Ayala, por su estima, apoyo e intercambios de alto valor intelectual. A la Asamblea de la Escuela de Sociología de la Universidad de Costa Rica por guardar un espacio para mi desarrollo docente y académico, en especial al director Mauricio López-Ruiz por haber estado pendiente durante estos años.

Ésta investigación no se hubiera podido realizar sin el apoyo económico e institucional del Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), quienes no sólo facilitaron mi desarrollo académico, sino también brindaron gran apoyo para nuestro bienestar familiar en Alemania. También a la Oficina de Asuntos Internacionales y Cooperación Externa (OAICE) de la Universidad de Costa Rica, a través del apoyo y la gestión de Karol Cordero y de Aymaré Camacho. Espero haber correspondido la confianza que se depositó en mi trabajo

Finalmente, a la ciudad de Hannover, mi deutsche Heimatstadt, por habernos acogido estos años. Mi hijo nació aquí, así que nos une algo más que un título académico. A los amigos que nos ha dejado esta estadía, Florian, que nos acompañó hasta en Panamá. A la Misión

Católica de Lengua Española, el padre Thiago, a Mario y Carla, a Michael y Carla, a las amigas de Marisol que la han acompañado en estos meses de maternidad a través del Elterntreffen y el FABI. ¡Gracias!

Índice de contenido

Zusammenfassung.....	i
Resumen.....	iii
Abstract.....	v
Índice de contenido	ix
Índice de Figuras.....	xii
Índice de Tablas.....	xiii
Índice de Recuadros.....	xiv
Lista de las principales abreviaturas.....	xv
1 Capítulo 1. Diseño y planteamiento del problema de la investigación.....	1
1.1 Introducción.....	1
1.2 Élités, impuestos y desigualdad en Centroamérica.....	3
1.3 Los casos de El Salvador, Costa Rica y Panamá.	7
1.4 Justificación del proyecto de investigación.	10
1.5 Planteamiento del problema y pregunta de investigación.	14
1.6 Objetivos de la investigación.	17
2 Capítulo 2. Marco teórico y consideraciones metodológicas.....	18
2.1 Abordajes recientes sobre las élites y la fiscalidad.	18
2.1.1 Élités y fiscalidad en América Latina.....	18
2.1.2 Élités, impuestos y desigualdad en América Latina y Centroamérica.	21
2.1.3 El predominio del enfoque de la captura del Estado.....	23
2.1.4 Del contrato al conflicto social.	26
2.2 La sociología fiscal: sus orígenes.....	27
2.3 El Estado fiscal y la metáfora del contrato fiscal.	34
2.3.1 Conflicto fiscal como alternativa al contractualismo.....	37
2.4 Poder, élites e influencia política.	38
2.4.1 Poder social y élites.....	39
2.4.2 El concepto de élite y su relación con la desigualdad social.....	44
2.4.3 Mecanismos estructurales e instrumentales de influencia empresarial.....	57
2.5 Élités y regímenes fiscales.....	65
2.6 Estado, neoliberalismo y agenda fiscal transnacional.....	70
2.7 Regímenes fiscales y desigualdad social.	73
2.8 Consideraciones metodológicas de la investigación.	76
2.8.1 Estrategia metodológica: comparación sociológica y rastreo de procesos-coyunturas.	77
2.8.2 Estudio de caso: el rastreo de procesos.....	79
2.8.3 Selección de casos.....	82
2.8.4 Procesamiento de datos, técnicas y fuentes de información.	84
3 Capítulo 3. Estructura tributaria y desigualdades socioeconómicas en Panamá, El Salvador y Costa Rica.....	88
3.1 Introducción.....	88
3.2 Estructura tributaria y desigualdad socioeconómica en Panamá.....	88

3.2.1	Reformas, ingresos y gasto público en Panamá.....	89
3.2.2	Impacto redistributivo de la política fiscal panameña.....	97
3.3	Estructura tributaria y desigualdad socioeconómica en El Salvador.....	100
3.3.1	Reformas, ingresos y gasto público en El Salvador.....	101
3.3.2	Impacto redistributivo de la política fiscal salvadoreña.....	110
3.4	Estructura tributaria y desigualdad socioeconómica en Costa Rica.....	112
3.4.1	Reformas, ingresos y gasto público en Costa Rica.....	114
3.4.2	Impacto redistributivo de la política fiscal costarricense.....	121
3.4.3	Tendencias generales de las estructuras tributarias analizadas.....	124
4	Capítulo 4. Panamá: un modelo de inmunización fiscal de la riqueza internacional.	127
4.1	Introducción.....	127
4.2	Economía política panameña.....	127
4.2.1	Perfil de las élites empresariales panameñas.....	130
4.2.2	Perfil y base social de las élites políticas panameñas.....	135
4.3	Las coyunturas fiscales en Panamá: paraíso fiscal, edén empresarial.....	141
4.3.1	Mireya Moscoso: de la concertación a la fragmentación.....	141
4.3.2	Martín Torrijos: la promesa parcialmente cumplida.....	147
4.3.3	La reacción empresarial en el gobierno de Martinelli.....	154
4.3.4	Problemas en el paraíso: Los Papeles de Panamá.....	161
5	Capítulo 5. Costa Rica: de la reforma bloqueada a la reforma diseñada por las élites.....	170
5.1	Introducción.....	170
5.2	Economía política costarricense.....	170
5.2.1	Perfil de las élites empresariales costarricenses.....	175
5.2.2	Perfil de las élites partidarias y políticas.....	180
5.3	Coyunturas fiscales en Costa Rica: Abel Pacheco (2002-2006), Laura Chinchilla (2011-2012) y Carlos Alvarado (2018).....	186
5.3.1	El Pacto Fiscal de Abel Pacheco.....	186
5.3.2	La Ley de Solidaridad Fiscal de Laura Chinchilla Miranda.....	199
5.3.3	La reforma de Carlos Alvarado del 2018.....	208
5.3.4	Los papeles de Panamá y la exculpación empresarial.....	218
6	Capítulo 6. El Salvador: agresividad, moderación y adaptación fiscal.....	222
6.1	Introducción.....	222
6.2	Economía política salvadoreña: historia reciente.....	222
6.2.1	Élites empresariales: orígenes, evolución y cambios recientes.....	226
6.2.2	Perfil de la élite partidaria y estatal salvadoreña.....	232
6.3	Élites empresariales y coyunturas fiscales en El Salvador.....	238
6.3.1	Reforma de Antonio Saca.....	238
6.3.2	Las reformas de Mauricio Funes, 2009-2011.....	245
6.3.3	Sánchez Céren, Panama Papers y los compromisos compartidos.....	257
7	Capítulo 7. Procesos de divergencia y convergencia fiscal en Panamá, Costa Rica y El Salvador.....	260
7.1	Introducción.....	260
7.2	Economía política y élites empresariales.....	260
7.3	Regímenes fiscales, desigualdad e inversión social.....	265
7.3.1	Desigualdad e impuestos.....	270

7.4	Influencia empresarial en perspectiva comparada: mecanismos instrumentales y estructurales.....	272
7.4.1	Mecanismos instrumentales.....	274
7.4.2	El mecanismo estructural y sus manifestaciones durante las coyunturas fiscales.....	287
7.5	Síntesis y reflexiones finales.....	293
8	Capítulo 8. Conclusiones, aportes y agenda de investigación de la sociología fiscal.	294
8.1	Hallazgos sociohistóricos a partir del rastreo de procesos.....	294
8.1.1	Tendencias intra-casos.....	294
8.1.2	Tendencias transnacionales.....	300
8.2	Élites y Estado fiscal en Centroamérica.....	308
8.2.1	El mercado como fuente de legitimidad política.....	308
8.2.2	El Estado fiscal selectivo.....	309
8.2.3	La política tributaria al servicio de la acumulación privada.....	311
8.2.4	La decisiva influencia empresarial a través de los mecanismos de poder.....	313
8.3	Agenda de la sociología fiscal con énfasis en las élites en Centroamérica.....	320
9	Referencias bibliográficas.....	323
10	ANEXOS.....	352

Índice de Figuras.

Figura 1.1 Promedios de la estructura tributaria en relación con el PIB de Centroamérica, Latinoamérica y la OCDE, 2000-2019.	5
Figura 3.1. Panamá. Evolución de la estructura tributaria por tipo de ingresos del Estado, 2000-2019.	92
Figura 3.2 Panamá. Ingresos directos en relación con el PIB de personas jurídicas y personas físicas, 2000-2019.	93
Figura 3.3. Panamá. Deuda del sector público no financiero total, externa e interna, 2000-2019.	94
Figura 3.4. Panamá. Déficit fiscal del Gobierno General y balance primario, 2000-2019.	96
Figura 3.5. Panamá. Curva de incidencia de los impuestos por decil en relación con el ingreso de mercado, año 2016.	99
Figura 3.6. El Salvador. Evolución de la estructura tributaria por tipo de ingresos del Estado, 2000-2019.	105
Figura 3.7. El Salvador. Ingresos directos en relación con el PIB de personas jurídicas y personas físicas, 2004-2019.	106
Figura 3.8. El Salvador. Deuda del sector público no financiero total, externa e interna, 2000-2019.	107
Figura 3.9. El Salvador. Déficit fiscal del Gobierno General y balance primario, 2000-2019.	109
Figura 3.10. El Salvador. Curva de incidencia de los impuestos directos por decil en relación con el ingreso de mercado, años 2011 y 2017.	111
Figura 3.11. El Salvador. Curva de incidencia de los impuestos indirectos por decil en relación con el ingreso de mercado, años 2011 y 2017.	112
Figura 3.12. Costa Rica. Evolución de la estructura tributaria por tipo de ingresos del Estado, 2000-2019.	116
Figura 3.13. Costa Rica. Ingresos directos en relación con el PIB de personas jurídicas y personas físicas, 2006-2019.	117
Figura 3.14. Costa Rica. Deuda pública total, interna y externa como porcentaje del PIB 2000-2019.	118
Figura 3.15. Costa Rica. Déficit fiscal del Gobierno General y balance primario, 2000-2019.	120
Figura 3.16. Costa Rica. Curva de incidencia de los impuestos directos por decil en relación con el ingreso de mercado, años 2010 y 2010.	123
Figura 3.17. Costa Rica. Curva de incidencia de los impuestos indirectos por decil en relación con el ingreso de mercado, años 2010 y 2010.	124
Figura 7.1. Evolución del coeficiente de Gini antes de impuestos en El Salvador, Costa Rica y Panamá, 2000-2019.	271

Índice de Tablas.

Tabla 3.1 Panamá. Clasificación por temas recurrentes de las normas aprobadas en material fiscal, 2000-2018.....	89
Tabla 3.2. Panamá. Erogaciones del gasto del GC según función como porcentaje del PIB, entre los años 2000 y 2019.....	95
Tabla 3.3. Panamá. Gasto social per cápita en dólares, 2000-2019.....	97
Tabla 3.4. Panamá. Variación del coeficiente de Gini por tipo de ingreso, años 2011 y 2016.98	
Tabla 3.5. Panamá. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$2,5 (2005) diarios, año 2016.....	99
Tabla 3.6. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$4 (2005) diarios en Panamá, año 2016.....	100
Tabla 3.7. El Salvador. Clasificación por temas recurrentes de las normas aprobadas en material fiscal, 2000-2018.....	102
Tabla 3.8. El Salvador. Gasto público según función como porcentaje del PIB, entre los años 2000 y 2019.....	108
Tabla 3.9. El Salvador. Gasto social por habitante entre los años 2000-2019.....	109
Tabla 3.10. El Salvador. Variación del coeficiente de Gini por tipo de ingreso en El Salvador, años 2011 y 2017.....	110
Tabla 3.11. El Salvador. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$2,5 (2005) diarios, años 2011 y 2017.....	110
Tabla 3.12. El Salvador. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$4 (2005) diarios, años 2011 y 2017.....	111
Tabla 3.13. Costa Rica. Clasificación por temas recurrentes de las normas aprobadas en material fiscal, 2000-2019.....	114
Tabla 3.14. Costa Rica. Erogaciones del gasto público según función como porcentaje del PIB, entre los años 2000 y 2019.....	119
Tabla 3.15. Costa Rica. Gasto social por habitante entre los años 2000-2019.....	120
Tabla 3.16. Costa Rica. Variación del coeficiente de Gini por tipo de ingreso, años 2010 y 2018.....	121
Tabla 3.17. Costa Rica. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$2,5 y \$4 diarios, año 2010.....	122
Tabla 4.1. Vínculos entre personal del Ministerio de Economía y Finanzas y el sector empresarial, 2000-2019.....	139
Tabla 5.1. Vínculos corporativos entre el Ministerio de Hacienda y el sector empresarial privado.....	184
Tabla 6.1. Vínculos corporativos de los ministros y viceministros/as de Hacienda en El Salvador, 2000-2019.....	237
Tabla 7.1. Principales incentivos y privilegios fiscales a las empresas en El Salvador, Costa Rica y Panamá vigentes hasta el año 2019.....	266
Tabla 7.2. Evolución del gasto tributario como porcentaje de PIB en Panamá, Costa Rica y El Salvador, 2010-2019.....	269

Índice de Recuadros.

Recuadro 4.1. Principales modificaciones del proyecto de reforma fiscal de la administración Mireya Moscoso, 2002.....	142
Recuadro 4.2. Principales propuestas del proyecto de reforma fiscal de la administración Martin Torrijos, 2005.	148
Recuadro 4.3. Principales modificaciones a la reforma fiscal de la administración Martin Torrijos por presión empresarial, 2005.	152
Recuadro 4.4. Principales propuestas del proyecto de reforma fiscal de la administración Ricardo Martinelli, 2010.	158
Recuadro 5.1. Principales propuestas del Proyecto de Pacto Fiscal, 2004.	190
Recuadro 5.2. El Dream Team económico de Abel Pacheco, 2002-2004.....	194
Recuadro 5.3. Principales modificaciones al Proyecto de Ley del Pacto Fiscal, 2006.....	198
Recuadro 5.4. Principales propuestas del Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, 2011.	201
Recuadro 5.5. Principales modificaciones del Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, 2011.....	205
Recuadro 6.1. Modificaciones a la propuesta original de Funes realizadas ante solicitud de ANEP, 2009.....	248

Lista de las principales abreviaturas.

ABANSA	Asociación Bancaria Salvadoreña
ABC	Asociación Bancaria de Costa Rica
ABP	Asociación Bancaria de Panamá
AMCHAM	American Chamber / Cámara Norteamericana de Comercio
ANEP (Costa Rica)	Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
ANEP (El Salvador)	Asociación Nacional de la Empresa Privada
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas
ARENA	Partido Alianza Republicana Nacionalista
AZOFRAS	Asociación de Empresas de Zonas Francas de Costa Rica
BP	Bloque Patriótico
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CCIAP	Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
CD (El Salvador)	Partido Demócrata Cristiano de El Salvador
CD (Panamá)	Partido Cambio Democrático
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEQ Institute	Commitment for Inequality Institute
CICR	Cámara de Industrias de Costa Rica
CINDE	Agencia Costarricense de Promoción de Inversiones
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
CR	Costa Rica
EE.UU.	Estados Unidos de Norteamérica
ES	El Salvador
FMLN	Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUSADES	Fundación Salvadoreña Para el Desarrollo Económico y Social
GANAN	Gran Alianza por la Unidad Nacional
I.S.R.	Impuesto sobre la Renta
I.V.A.	Impuesto al Valor Agregado
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
ITBMS	Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y Servicios
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá
MH	Ministerio de Hacienda (El Salvador y Costa Rica)
ML	Partido Movimiento Libertario
PA	Panamá
PAC	Partido Acción Ciudadana
PLN	Partido Liberación Nacional
PP	Partido Popular
PPa	Partido Panameñista
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
USAID	U.S. Agency for International Development
ZF	Zonas Francas

Capítulo 1. Diseño y planteamiento del problema de la investigación.

1.1 Introducción.

La relación entre élites, impuestos y desigualdad es clave para entender las sociedades centroamericanas. Si América Latina es la región global más desigual, en parte es por los rendimientos socioeconómicos centroamericanos y sus regímenes fiscales regresivos. Como resultado, emergen conflictos sociales que reclaman un papel activo del Estado en la resolución de problemas compartidos. Estos impulsos desde abajo suelen ser infructuosos o con mínimas modificaciones, ya que se encuentran con una realidad política excluyente, debilidad institucional y la defensa férrea de los privilegios de la riqueza y sus agentes. Las disputas distributivas y por redirigir los excedentes socialmente disponibles son una constante y requieren ser estudiados con detalle, poniendo en el centro a la influencia política de las élites dominantes. Es a través del lente fiscal que esta investigación ha buscado comprender los patrones de poder de las élites, su relación con el Estado y el resultado en la desigualdad, tan característicos de la región.

El enfoque que ha orientado esta investigación es la sociología fiscal. Esta busca comprender los mecanismos sociales detrás de la definición de los impuestos en una sociedad. Al partir del estudio de los regímenes fiscales, se pone en cuestión los enfoques económicos y técnicos tradicionales que suelen orientar las recomendaciones fiscales. Estos enfoques, vinculados a la escuela neoclásica de la economía, se concentran en el equilibrio fiscal en dos sentidos: para definir el equilibrio entre presión fiscal y crecimiento económico (e.g. el triángulo de Harberger), y para definir el equilibrio entre presión fiscal y disposición a pagar impuestos (e.g. la Curva de Laffer) (ver, por ejemplo, Pr & Palfrey, 2015; Harberger, 1962; 1974). Para Valdes (2014), estos modelos se concentran en la pérdida de eficiencia corporativa a causa de los impuestos, y son predominantes en los informes tributarios para América Latina de los organismos financieros transnacionales y las élites tecnocráticas locales. Convenientemente, “movilizan la idea de que para incentivar el crecimiento económico hay que disminuir los impuestos” (Atria, 2020, p. 126).

En su lugar, la sociología da paso a las explicaciones a partir de las relaciones entre fuerzas y agencias sociales, sus valoraciones, conflictos y proyectos en competencia. Como señaló Schumpeter (2000), la sociología fiscal analiza los procesos históricos y sociales que subyacen las finanzas públicas. Dentro de este enfoque se “reconoce las posibilidades de las

sociedades, sus ideologías, su posición en el mundo y la profundidad de sus injusticias” (Schneider, 2011, p. xix). Frente a la realidad centroamericana, esta perspectiva tiene un gran potencial analítico y explicativo para el estudio de sus regímenes fiscales y las desigualdades socioeconómicas. Más allá de los equilibrios tributarios, la sociología fiscal se pregunta sobre la cultura o los valores tributarios, las disposiciones y conductas de los contribuyentes frente a los impuestos, así como el vínculo entre la relación fiscal y procesos sociales, económicos y políticos de mayor amplitud (Lieberman, 2003; Martin et. al., 2009; Martin & Prasad, 2014; Mumford, 2019).

Dentro de este enfoque sociológico, sobresale el estudio de las élites, su influencia política a través de sus recursos, la cultura tributaria empresarial y conocimientos técnicos autorizados que definen las posibilidades y límites de los Estados fiscales (Atria, 2018; Atria et. al. 2018; Campbell, 1993; Fairfield, 2015). Desde la perspectiva tributaria, se analizan las relaciones de poder entre empresarios y agentes estatales y los mecanismos que intervienen para orientar las reformas fiscales. En el contexto del neoliberalismo y las reformas de mercado, también los impuestos se han puesto en el centro del debate por los privilegios fiscales de las élites que explican el aumento de las desigualdades (Piketty, 2014).

En cuanto a la influencia corporativa, actualmente el enfoque de la captura es predominante en la región latinoamericana. Pero, asumido acríticamente, adolece de debates cruciales como la ausencia de una definición consistente del Estado, los condicionamientos estructurales del mercado sobre las dinámicas estatales y sobre los partidos políticos o la funcionalidad de las democracias procedimentales para el ejercicio del poder de las élites. El enfoque de la captura del Estado da cuenta de una realidad histórica latinoamericana asociada al advenimiento del neoliberalismo como principal estrategia de acumulación, como lo es la participación directa de grandes empresarios y profesionales del mundo empresarial en los cargos electivos (e.g. Cárdenas & Robles-Rivera, 2021; 2023; Durand, 2019; Waxenecker, 2019). Pero su sobredimensionamiento conceptual puede conducir a un reduccionismo instrumentalista y un voluntarismo empresarial en la definición de las políticas tributarias o de cualquier otra índole. En su lugar, lo que se debe realizar es asumir la complejidad de un fenómeno que involucra agencias empresariales, partidarias, estatales, tensiones intra y entre élites y conflictividad social dentro de los procesos históricos que marcan trayectorias políticas e inercias o sesgos institucionales.

Así, las élites capitalistas locales y transnacionales emergen como fuerzas constituyentes de los Estados fiscales y de los regímenes fiscales en Centroamérica, en competencia con proyectos alternativos y demandas sociales y populares. La relación de las élites empresariales con los regímenes fiscales involucra dinámicas de control, competencia y conflicto (ICEFI, 2015; Schneider, 2012). Esto tiene serias consecuencias en la universalidad o equidad horizontal la política fiscal, su equidad vertical y sus capacidades extractivas y redistributivas. Así, las relaciones entre mercado y Estado, élites empresariales y estatales, y entre Estado y sociedad civil, para formular e implementar cambios en los regímenes fiscales, en el contexto de un capitalismo periférico, determinan los patrones redistributivos de la riqueza de las sociedades centroamericanas. Los mecanismos estructurales e instrumentales, como clasificación analítica de las posiciones, recursos y relaciones a disposición de las élites empresariales para influir en la política deben ser estudiados enmarcados en esa realidad contextual. Este “modelo” explicativo, fundado en la sociología fiscal, es mucho más complejo que aquellos que, bajo pretensión técnica, informan a los decisores y los debates sobre la fiscalidad en la región.

A través de una heterogeneidad de fuentes documentales, testimoniales, así como una importante recuperación estadística, este trabajo contribuye a explicar por qué y cómo la política fiscal en El Salvador, Costa Rica y Panamá es *expresión del poder de las élites*. A continuación, se expone el contexto sociohistórico general de la región, y los fundamentos de este trabajo, su planteamiento como problema sociológico y la justificación que subyace el proyecto.

1.2 Élites, impuestos y desigualdad en Centroamérica.

América Latina es ampliamente conocida como la región más desigual del mundo global actual. Con base en el Banco Mundial (2016), siete de los diez países más desiguales del mundo provienen de América Latina, tres de ellos en la región centroamericana (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Panamá), con índices de Gini cercanos o superiores a 0,50. Así, la diferencia entre los estratos de ingreso altos y los de ingreso bajo adquiere alcances críticos y expone un predicamento central tanto para los investigadores sociales como para los agentes políticos, por las respuestas que deben darse a una realidad compleja. Como han argüido Buchardt & Ickler (2023), “la riqueza altamente concentrada en América Latina muestra que el desarrollo futuro de la región no es una cuestión de escasez de recursos, sino de distribución” (p. 85). Esto genera fuertes conflictos sociales, en los que una minoría poderosa

busca mantener las condiciones de desigualdad mientras otros sufren sus efectos. Las desigualdades sociales determinan el acceso a las oportunidades y los resultados personales, así como la intensidad de los conflictos sociales y las disputas distributivas que emergen constantemente. Como ha señalado Sánchez Ancochea (2021):

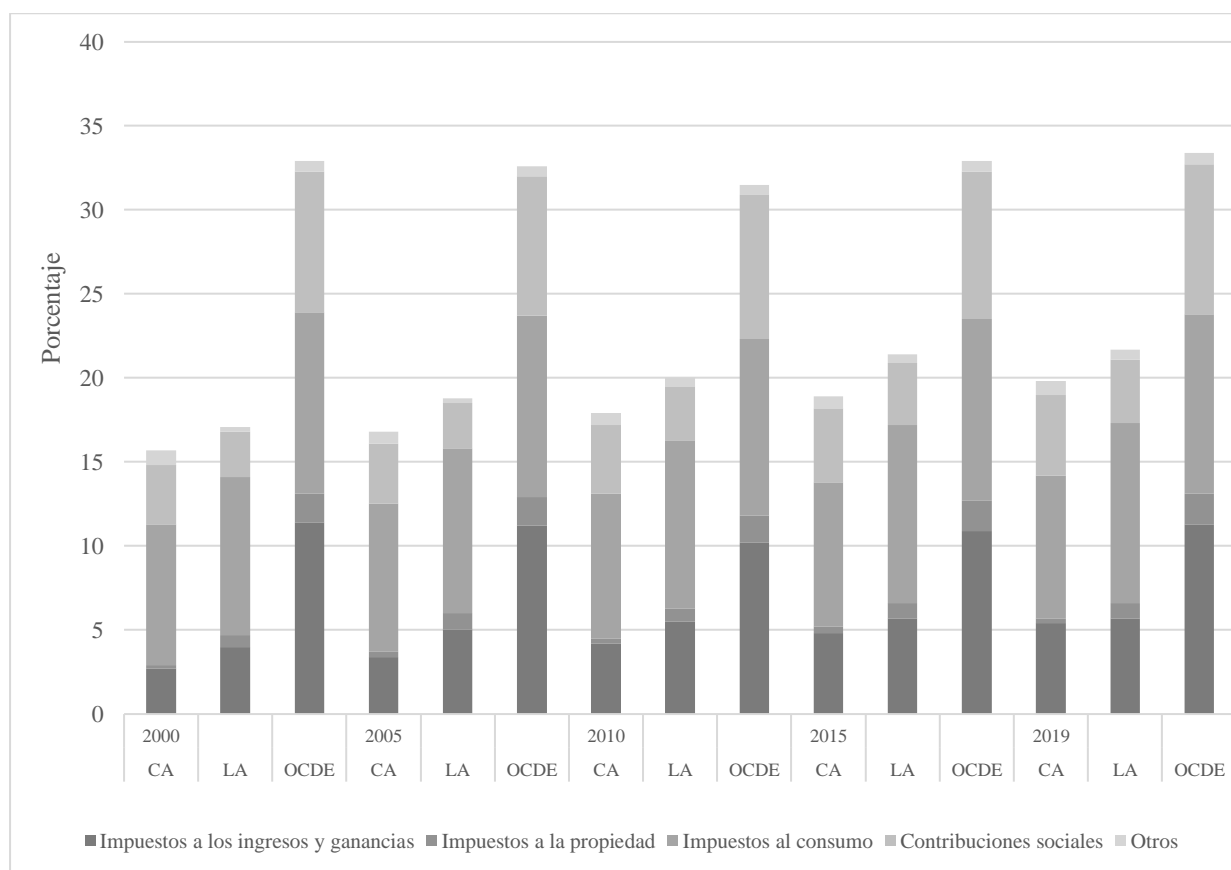
La experiencia latinoamericana muestra el impacto negativo de las diferencias de ingreso en la economía (al dar lugar a infra-inversión, particularmente en sectores dinámicos y capital humano, y a crisis económicas periódicas), la política (al contribuir a democracias débiles y promover políticas personalistas) y en el tejido social (al contribuir a la violencia, desconfianza social y falta de cohesión). La historia de la región también demuestra la alta probabilidad de que la desigualdad persista en el tiempo, reduciendo aún más las posibilidades de crear sociedades dinámicas e integradas (p. 11).

Al respecto, Centroamérica no es la excepción sino la regla, donde “un rasgo distintivo de la región (...) es la alta y persistente desigualdad social” (Castillo, 2018, p. 9). Si bien ha habido grandes cambios en las estructuras políticas con la llegada de instituciones democráticas formales, no se han suavizado las divisiones sociales y económicas al interior de estos países. Junto con la debilidad de las democracias centroamericanas, Lehoucq (2012) argumenta que “la segunda razón por la que los gobiernos no hacen grandes esfuerzos para reducir las desigualdades sociales es porque sus Estados carecen de recursos (...) para desarrollar programas ambiciosos de reformas sociales” (p. 42). Los Estados de la región se caracterizan por una presión tributaria baja y gastos sociales desfinanciados. En otras palabras, los regímenes fiscales en Centroamérica no extraen lo suficiente para cubrir las demandas y necesidades sociales ni superar progresivamente los crecientes niveles de desigualdad social.

Dentro de este debate sobre la desigualdad, diferentes autores apuntan a la relación existente entre desigualdad e impuestos en América Latina. Los regímenes fiscales de la región expresan casos ‘típicos’ de privilegios para los altos contribuyentes que profundizan la desigualdad y menoscaban las capacidades redistributivas de los Estados (e.g. Amarante & Jiménez, 2015; Atria, 2018; Buchardt & Ickler, 2023; Moore, 2008; Sánchez-Ancochea, 2021; Sokoloff & Zolt, 2006). Moore (2008) señala que las élites empresariales y estatales latinoamericanas “han utilizado su influencia para crear sistemas llenos de obstáculos jurídicos e institucionales a la recaudación efectiva de impuestos sobre la riqueza y la renta” (p. 55). El resultado de ello son estructuras tributarias regresivas y una baja presión tributaria, con Estados desfinanciados incapaces de incidir positivamente en la desigualdad social.

Aunque el promedio centroamericano de los ingresos directos se duplicó entre la década del 2000-2010, cuando aumentaron de 2,7% del PIB a 4,2% del PIB, en la siguiente década apenas hubo variación y alcanzan la mitad de los promedios de la OCDE, 5,4% del PIB versus 11,3% del PIB. Se podría decir que la comparación es espuria, pero al observar los impuestos indirectos al consumo, sus niveles regionales están **apenas por debajo** del promedio *del club de los países ricos*; un promedio de 8,5% en Centroamérica y de 10,7% de la OCDE en relación con la producción nacional en el año 2019. Sin mencionar que los impuestos a la propiedad, de altísimo impacto redistributivo, son prácticamente inexistentes y las contribuciones sociales también se mantienen comparativamente muy bajos (ver. Figura 1.1).

Figura 1.1 Promedios de la estructura tributaria en relación con el PIB de Centroamérica, Latinoamérica y la OCDE, 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de Global Revenue Statics Database de la OCDE, 2023.

Nota: Se incluye Panamá dentro de los países centroamericanos.

Los datos muestran una clara paradoja. Las élites estatales y empresariales centroamericanas, que definen los regímenes fiscales, consideran que los países de la región son lo suficientemente ricos y desarrollados para tener casi los mismos niveles de ingresos tributarios por impuestos al consumo que la OCDE, pero no para tener los mismos niveles de ingresos por impuestos directos. Dado que los ingresos fiscales se basan en impuestos sobre el consumo, las

estructuras tributarias son fuertemente regresivas e incluso distribuyen riqueza hacia arriba. Los impuestos indirectos se han reducido del 62,1% en 2014 al 59,5% en 2019, pero siguen representando el ingreso más importante para estos países, donde los impuestos directos solo significan el 40,5% de sus ingresos fiscales en promedio (ICEFI, 2019). Los regímenes fiscales regresivos son un factor central en la reproducción de las desigualdades sociales

La paradoja detrás de estos números es, en realidad, un resultado político de la relación entre las élites empresariales y el Estado fiscal en Centroamérica. En línea con la CEPAL (2018), en Centroamérica existe una cultura de privilegio fiscal para las élites caracterizada por exenciones, evasión, elusión y bajos impuestos a la renta. Estos son rasgos de la relación social fiscal entre las élites regionales y sus respectivos Estados. La relación social fiscal, es decir, el vínculo que se construye entre la ciudadanía y el Estado por medio de los impuestos y la política fiscal, tiene dos dimensiones: las obligaciones, disputas y prácticas tributarias con el Estado, que comprenden tanto la obligación a tributar como la expectativa de retorno de esa contribución, y los compromisos y obligaciones con los demás contribuyentes (Martin et. al., 2009; Moore, 2008).

Esta relación fiscal entre los diferentes grupos con el Estado expresa la desigualdad de recursos para acceder a cargos públicos, dominar la agenda fiscal, influir en el proceso de decisión y obtener beneficios particulares. En este sentido, las élites económicas centroamericanas suelen movilizar su fuerza para favorecer cambios en las estructuras fiscales en relación con sus objetivos e intereses empresariales; normalmente lo consiguen (ICEFI, 2011). Como sostiene Martonaro (2018) “el nivel de tributación ha sido históricamente más bajo en América Latina que en otras regiones. La incapacidad de promover el desarrollo de un sistema tributario adecuado se debió a la fuerte relación entre riqueza y poder político” (p. 257).

La investigación empírica y diversos académicos han examinado las interconexiones entre las reformas neoliberales del mercado, las élites económicas y su transformación; cómo han presionado por ellas y qué cambios han enfrentado. En la actualidad, existe un creciente interés por centrarse en la relación entre las élites económicas y la política fiscal en América Latina (véase, entre otros, Atria, Groll & Valdés, 2017; Castañeda, 2018; Santos, 2013; ICEFI, 2011; Martonaro, 2018; Schneider, 2012). Esta investigación se inserta en esta atención sobre élites y regímenes fiscales con el foco puesto en Centroamérica. Como afirma Schneider (2012), “Centroamérica presenta una versión perversa del 'no taxation without representation” (p. 6), que tiene una fuerte relación con la falta de progresividad de sus regímenes fiscales. Así,

la fuerte representación empresarial expresada en las políticas tributarias parece estar relacionada con los regresivos y bajos niveles de tributación y la limitación de los esfuerzos redistributivos en esta subregión. Como señaló Fuentes (2006), en Centroamérica existe:

Un pacto fiscal implícito, al menos entre los sectores sociales y políticos de mayor poder (...). Este pacto implícito se estaría reflejando en una estructura impositiva regresiva en la mayoría de los países, con un fuerte componente de privilegios fiscales (exenciones y exoneraciones). Así, se estaría agudizando el problema de la falta de equidad vertical y horizontal del sistema tributario, sin que se haya demostrado el impacto positivo de estos incentivos sobre la inversión, en contraste con el impacto claramente negativo sobre las finanzas públicas (pp. 55-56).

En ocasiones, este pacto deja de ser implícito para ser defendido públicamente por los agentes empresariales y estatales ante amenazas políticas. Las élites económicas ganadoras son también fiscalmente privilegiadas. Necesitan serlo, ya que su constitución como élites está apoyada en los procesos selectivos de categorización tributaria de sus regímenes fiscales, los regímenes especiales de incentivos y la impunidad fiscal del fraude tributario, elementos centrales en la reproducción de la estrategia de acumulación. Esto pone en cuestión los enfoques contractualistas de la sociología fiscal para poner en el centro del estudio de los regímenes fiscales el conflicto y la desigualdad socioeconómica. La investigación analiza las implicaciones de este pacto *explícito* entre las élites a través de los casos de Costa Rica, El Salvador y Panamá.

1.3 Los casos de El Salvador, Costa Rica y Panamá.

A través de la selección basada en la proximidad y relevancia, se ha comparado la relación entre la influencia política de las élites empresariales, los regímenes fiscales y las desigualdades socioeconómicas en El Salvador, Costa Rica y Panamá, desde 2000 hasta el 2019. Estos tres países ofrecen diferentes contextos históricos, estructuras y regímenes fiscales, así como diferentes resultados en materia de desigualdades sociales. También han promovido reformas fiscales recientes para hacer frente a las necesidades de sus Estados y al gasto social. Sin embargo, sus élites empresariales han logrado influir o evitar cambios que podrían afectarles. Asimismo, esta investigación considera seriamente la fuerte sugerencia de que “las élites deben tomar el centro del escenario en el análisis de la política fiscal” (Atria, Groll & Valdés, 2017, p. 14), más allá de los enfoques económicos tradicionales.

En Costa Rica, el régimen fiscal ha sufrido recientemente grandes transformaciones después de décadas de discusiones. Desde la Administración de Abel Pacheco (2002-2006),

cuya coyuntura fiscal atravesó los cuatro años de su gestión, los gobiernos han buscado implementar una reforma fiscal abarcadora, la cual fue posible hasta la administración de Carlos Alvarado Quesada (2018-2022). La reforma tributaria aprobada en 2018 se está implementando gradualmente, pero fue precedida por una gran oposición social por un lado y un fuerte apoyo empresarial por el otro. El involucramiento corporativo fue alto, ya que fueron los agentes empresariales en el gobierno de Alvarado dirigieron la reforma, negociaron sus modificaciones y bloquearon alternativas.

En línea con Rodríguez & Sancho (2014), el régimen fiscal producido en Costa Rica por las reformas de mercado ha beneficiado principalmente a las fracciones exportadora y financiera, las cuales “no solo han influido en la formulación de las políticas tributarias sino que se han convertido en parte de las autoridades de política económica del país” (p. 388). También es relevante notar que Costa Rica muestra el cambio más radical en los datos de desigualdad en Centroamérica; en 1998 el coeficiente de Gini era de 0,36 y en 2018 fue de 0,511 (INEC, 2018). Es decir, mientras se deterioraron las finanzas públicas, los ingresos fiscales y el gasto público, se pasó de una desigualdad baja a una desigualdad extrema en términos de los ingresos socioeconómicos.

Caso contrario ha ocurrido en El Salvador, que es el país más igualitario de América Latina medido con el coeficiente de Gini (0,40). Aun así, queda mucho por hacer para reducir la pobreza y aumentar los ingresos fiscales (ICEFI, 2019). El Salvador ha aprobado múltiples reformas fiscales, prácticamente una reforma fiscal general durante cada administración (ver ICEFI, 2015). A través de ellas, las élites empresariales han logrado promover su modelo rentista de consumo y minimizar la carga tributaria para los dueños del capital (Barrientos, 2011; Maldonado, 2016). La combinación de las reformas fiscales y la influencia de las élites ha provocado que “El Salvador haya aumentado los ingresos y los haya aplicado de manera más universal (...), aunque la estructura tributaria no ha mejorado particularmente la distribución ni ha aprovechado los segmentos más internacionalizados de los sectores líderes” (Schneider, 2012, p. 7), como los financieros y comerciales.

Además, el caso salvadoreño muestra una fuerte conexión entre las élites empresariales y el ejercicio del poder estatal. Desde el fin de los gobiernos militares y el reformismo de la década de 1980, la cúspide empresarial, que articuló a las élites corporativas, gremiales y tecnocráticas salvadoreñas, dirigió con éxito y directamente las reformas de mercado y las reformas fiscales. La triada empresarial que involucró el partido ARENA, la cúspide gremial

ANEP y los tecnócratas de FUSADES configuró el núcleo de poder estatal que formuló e implementó los parámetros de la nueva estrategia de acumulación y el régimen fiscal, coherente con los intereses empresariales, hasta el año 2009, cuando perdió las elecciones con el FMLN. A partir de entonces se ha pasado a un neoliberalismo moderado, en palabras de Cabrera (2022), en el que se introdujeron cambios al régimen fiscal, sin alterar sus acuerdos básicos ni poner en cuestión el modelo de acumulación salvadoreño. Además, la influencia de las élites no ha desaparecido, pero sí ha mutado ante el nuevo escenario.

Panamá es un caso extremo de internacionalización y financiarización de su economía. La OCDE y la Unión Europea lo han incluido reiteradamente dentro de la lista de paraísos fiscales por la falta de transparencia y reticencia a aprobar tratados fiscales internacionales (Maldonado, 2016). Se trata de un caso de inmunización fiscal agresiva aprovechado por las élites globales y regionales, y un modelo de referencia para las élites empresariales de la región por sus bajos impuestos corporativos, nulos en el caso de las corporaciones extranjeras. Los mundialmente conocidos 'Papeles de Panamá' reforzaron esta percepción global de 'paraíso' fiscal. En términos de su estructura local de ingresos, Panamá sigue siendo el país con la carga tributaria más baja de la región; alcanzó hasta el 9,3% del PIB en 2018. Si bien la relación social fiscal entre las élites locales y transnacionales con el Estado parece armoniosa, muestra la mayor desigualdad territorial de América Latina y una extrema exclusión social de grupos étnicos, así como un alto nivel de desigualdad socioeconómica según el coeficiente de Gini (CEPAL, 2016; Banco Mundial, 2016). No obstante, a raíz del debate interno por los 'Panama Papers', recientemente se han acordado proyectos de ley para limitar la evasión fiscal transnacional. Además, la influencia empresarial en la política panameña es notable: los expresidentes Mireya Moscoso, Ricardo Martinelli o Juan Carlos Valera, pertenecen al mundo empresarial, y en el caso de los dos últimos, dirigen dos de los principales grupos económicos panameños.

La investigación de la relación social fiscal de las élites, es decir, el vínculo con el Estado a través de los impuestos, su influencia en la política fiscal y su cultura tributaria, en estos tres países desde una perspectiva comparativa no debe excluir las dimensiones informales como la evasión y la elusión fiscal. Estas son formas de inmunización fiscal de las élites, es decir, de liberarse del compromiso por resolver colectivamente los problemas sociales y aportar en la construcción de sus comunidades políticas. Sokoloff y Zolt (2006) afirman que los grupos empresariales de América Latina pueden minimizar su contribución fiscal controlando la

elaboración de la política fiscal o persuadiendo a la administración para que permita la evasión fiscal. En América Latina, la evasión fiscal se calcula en un 6,3% de su PIB, alrededor de 335.000 millones de dólares; el impago del impuesto sobre la renta alcanza el 4% del 10% potencial (CEPAL, 2019). Los mecanismos de las élites empresariales centroamericanas para influir en los regímenes tributarios debe completarse con la relación entre estos mecanismos informales y la desigualdad. Esta investigación pretende aprehender estos vínculos entre política y élites empresariales a través del análisis de los mecanismos de influencia estructurales e instrumentales.

Esta cercanía entre el poder empresarial y el Estado en Centroamérica para definir los impuestos no emerge del vacío. Se construye sobre la base de las estrategias de acumulación locales que resultan de las trayectorias propias de cada formación social, así como de la interacción de estos países con el contexto internacional y las agencias transnacionales, tanto financieras, tecnocráticas o estrictamente corporativas. Los regímenes fiscales tienen la exigencia de garantizar el equilibrio tenso entre los intereses generales y particulares del empresariado, las funciones estatales mínimas y la respuesta redistributiva al problema de la desigualdad. Esta investigación evidencia que, por la decisiva influencia empresarial, los agentes estatales privilegian un modelo tributario favorable para los sectores empresariales ganadores de las transformaciones económicas de las últimas décadas y en aquellos casos de desviación, las élites ejercen sus capacidades estructurales e instrumentales para reorientar la política fiscal.

En el plano general, las estrategias de acumulación y los regímenes fiscales interactúan recíprocamente para imprimir sesgos institucionales, seleccionar alternativas e incidir en el balance de fuerzas dentro de cada Estado. Así, las relaciones entre las élites empresariales y las élites estatales están marcadas por acuerdos, negociaciones, desavenencias y conflictos tributarios que definen la relación social fiscal entre los sectores más acaudalados y el Estado fiscal. Estos procesos sociales y políticos explican el carácter regresivo de los regímenes fiscales y los obstáculos a los que se han enfrentado los países seleccionados para avanzar en el control de las estrategias de inmunización e impunidad fiscal, aumentos en la presión tributaria o la tributación directa de las altas rentas.

1.4 Justificación del proyecto de investigación.

En el plano teórico, la investigación realizada hace sus aportes desde la sociología fiscal. Así, se distancia de las lecturas estrictamente económicas o de la ciencia política sobre la cuestión

fiscal, más frecuentes en los debates tributarios centroamericanos. Bajo esta perspectiva, se comprende que la tributación es “mucho más que un dilema aritmético y económico, reflejando desavenencias valóricas sobre el rol del Estado y la organización de la vida en común, poniendo en juego aspectos fundamentales sobre justicia distributiva y democracia” (Atria, 2018, p. 280). Con ello se abre una nueva línea de investigación para la disciplina sociológica centroamericana y se incorpora un nuevo eje temático dentro de la academia de la región, que suele mantenerse al margen de los debates fiscales.

Esta novedad radica en dos aspectos: en estudiar uno de los principales determinantes sociales de la política fiscal -en línea con Campbell (1993)- en Centroamérica, como lo es la influencia de las élites, a diferencia del acento en las dinámicas institucionales (e.g. Borges, 2017; Carías Samayoa, 2011; Hernández Rivera, 2019; Rodríguez Garro, 2018) y en su poco abordaje previo desde este enfoque, como lo son los casos de Schneider (2012); la propuesta colectiva del ICEFI (2014), o el trabajo de Barrera & Álvarez (2018) para el caso salvadoreño. La sociología, en diálogo interdisciplinario dentro de las ciencias sociales, puede y debe aportar al análisis de los regímenes tributarios regionales, las dinámicas de poder que esconden, los procesos sociohistóricos subyacentes y las alternativas transformadoras. Esta investigación es un paso en esa dirección.

En cuanto al análisis de las élites empresariales y el Estado, este trabajo da luz sobre los mecanismos causales que explican un determinado resultado histórico dentro de los regímenes fiscales. Se enmarca en la reciente tradición que hace dialogar los enfoques instrumentalistas y estructuralistas de la acción política de las élites empresariales. Con ello se busca superar la confusión y el reduccionismo conceptual de las investigaciones contemporáneas latinoamericanas de las élites empresariales. En este sentido, existe un auge de trabajos, desde el ámbito académico y organizaciones (e.g. Oxfam) que promueven el estudio de la *captura* de los Estados y las democracias latinoamericanas. Esta confusión y reduccionismo se muestra en que *captura* puede referirse tanto a la influencia exitosa y excesiva de las élites empresariales a través de todos sus recursos instrumentales y estructurales disponibles (e.g. Cortés Saenz & Itríago, 2018; Durand, 2016; Romero Alvarado, 2018), como, exclusivamente, a la incorporación de agentes empresariales en cargos públicos (e.g. Aragón Falomir & Cárdenas, 2020; Waxenecker, 2017).

En este trabajo, la *captura* no es marginada, pero es entendida como uno de los múltiples mecanismos implementados por las élites empresariales para relacionarse con el Estado, por lo

tanto, es una investigación teóricamente abierta a la pluralidad de acciones, reacciones, mecanismos y patrones históricos de influencia política de las élites. Además, la importancia de la captura tiene su origen en la estrategia de acumulación, que requiere una dirección política cercana al poder empresarial. Asimismo, aunque se recurre a términos propios de la jerga legal como *evasión* y *elusión*, se aporta un novedoso encuadre conceptual más cercano a la sociología fiscal para comprender la cultura tributaria de las élites. Esta cultura tributaria refiere a sus conocimientos, actitudes, valores o conductas que orientan las prácticas de los contribuyentes en relación con los impuestos (Atuguba, 2021; Lieberman, 2003; Ogorodnikova et. al., 2020). La elusión y evasión fiscal son formas de inmunización de la relación social fiscal tanto contra el Estado, como contra los demás contribuyentes, es decir, son estrategias para eximirse de la solución colectiva de los problemas sociales que existen en una comunidad política.

Dentro de este aspecto, el trabajo también visibiliza las tensiones entre Estado y mercado, las relaciones de mutua dependencia, las mediaciones de las agencias empresariales y estatales y la ilusión de un mercado despolitizado. Contrario a lo predicado, el mercado en general, y las estrategias de acumulación en específico, se definen políticamente a través de proyectos dirigidos por los sectores dominantes que se expresan en y dependen de los regímenes fiscales. En este marco, se observa la heterogeneidad hacia dentro de las élites empresariales y estatales estudiados y, en consecuencia, las dificultades para construir consensos. Frente a enfoques contractualistas, este acento particular de la investigación y el compromiso por asumir la complejidad del fenómeno estudiado pone en el centro el conflicto y la fractura social de las sociedades centroamericanas como generadores de sus regímenes fiscales respectivos.

A nivel metodológico, esta investigación contribuye al análisis sociohistórico de la influencia corporativa y las tendencias en materia fiscal. Se ha elaborado a partir de una sociología fiscal con un fuerte fundamento histórico comparado, que estudia los procesos, trayectorias y tendencias que definen el estado actual de los regímenes fiscales. La lógica comparada relacional, que ha orientado esta investigación, supera la yuxtaposición de casos para elaborar explicaciones a partir del contraste, similitud y conexiones intracasos y entre casos, pero también, sobre todo, las dinámicas transnacionales que interfieren en la definición de los regímenes fiscales. En efecto, “el modo en que los empresarios se vinculan con la política y ejercen su poder varía sensiblemente según los países y los momentos históricos” (Vommaro & Gene, 2023, p. 288). Las herramientas y técnicas de investigación se utilizan en función del

estudio de las trayectorias o rastreo de procesos sociopolíticos de cada caso seleccionado. Con ello, se busca recuperar realidades cambiantes, dinámicas, continuidades y discontinuidades en la influencia corporativa de los regímenes fiscales.

A diferencia de ciertos enfoques que buscan generalizar hallazgos y conclusiones a partir de un momento determinado o de un solo mecanismo de influencia, sea éste su nivel o tipo de organización (e.g. Castañeda, 2016; 2018), su nivel de representación parlamentaria (e.g. Botinelli & Serna, 2018) o las puertas giratorias o captura del Estado (e.g. Aragón & Cárdenas, 2020; Castellani, 2018; Romero & Ramírez, 2018; también la guía de análisis de la OXFAM elaborada por Cortés Saenz & Itriago, 2018)], esta investigación propone que el estudio de la acción política de las élites empresariales, su relación con las élites estatales, y su rol dentro de los conflictos fiscales debe ser comprensiva, abierta y contextual. Comprensiva significa que debe abarcar la mayor cantidad de mecanismos posibles utilizados por las élites para cumplir sus objetivos para analizar el comportamiento político de las élites y su influencia sobre el Estado. Lo anterior no desmerita ni elimina la necesidad de profundizar en un mecanismo de influencia particular, como los casos supra-citados, pero sí exige considerar el amplio abanico de dispositivos empresariales para llegar a conclusiones con mayor capacidad de generalización, en línea de trabajos como Segovia (2005; 2018); Nercesían & Robles-Rivera (2023) o Barrera & Alvarez (2018), para el caso centroamericano.

Igualmente, debe ser un análisis abierto a los posibles resultados y devenires de un curso sociohistórico, la derrota y o el éxito de empresarial son siempre relativos, no absolutos, y pueden ser revertidos o reforzados. Y los dispositivos político-empresariales, los conflictos fiscales y las reacciones entre agentes deben ser siempre situados en un contexto, que a su vez es resultado de trayectorias previas y la disputa por incidir en el horizonte de posibilidades (Zemelman, 2007). De ahí que esta investigación ponga el acento en dos aspectos sociohistóricos: proceso y coyuntura. El proceso es el devenir histórico amplio con sus múltiples determinaciones, tendencias e inercias, mientras que la coyuntura, deudora de ese proceso, condensa en un periodo corto a agentes sociales, temas y dinámicas con potencial de ruptura o de consolidación de esas inercias. Los sujetos analizados son históricos y contextuales, estructurados por y estructurantes de realidades sociopolíticas. Frente a enfoques estáticos, grafológicos de redes sociales o que buscan cuantificar una dimensión esencialmente cualitativa como las relaciones de poder (e.g. Botinelli & Serna, 2018; Cárdenas & Robles-

Rivera, 2017), este trabajo recupera la perspectiva histórica del accionar sociopolítico para el análisis de las élites empresariales de la región.

1.5 Planteamiento del problema y pregunta de investigación.

Este trabajo analiza la influencia política de las élites empresariales de El Salvador, Costa Rica y Panamá y su relación con los regímenes fiscales de cada uno de estos países, así como de éstos con la producción de desigualdades socioeconómicas. La temporalidad estudiada se concentra en las últimas dos décadas, desde el año 2000 hasta el 2019. Sin embargo, no se ha obviado el contexto previo, toda vez que en las dos décadas anteriores se realizaron modificaciones de gran envergadura. Las reformas tributarias fueron parte de los programas de reforma estructural implementados con la tutela de las agencias internacionales de cooperación, en especial la USAID, y los organismos financieros internacionales. Además, se ha buscado las coyunturas claves dentro de esas dos décadas, para profundizar en las acciones políticas de los agentes seleccionados.

Los regímenes fiscales, que forman parte de los factores de la desigualdad social, están moldeados por los modelos económicos en competencia y los proyectos de formación de estado coherentes con ellos (Schneider, 2012). Las estrategias de acumulación son patrones o rutas de crecimiento económico que articulan los intereses de los empresarios y unifican los intereses particulares de los sectores empresariales en torno a una o varias fracciones (Jessop, 1990; Wetherly, 2005). Pero, necesariamente, la formulación e implementación de la estrategia de acumulación se define políticamente, por la competencia intrínseca de las élites, la necesidad de controlar los factores extraeconómicos que posibilitan la acumulación privada y la inestabilidad inherente del proceso de valorización de capital (Jessop, 1990; 2017). El vínculo entre la estrategia de acumulación y los regímenes fiscales es estrecho, ya que “el Estado obtiene sus ingresos principalmente de los impuestos, y el flujo de impuestos depende de la producción y los ingresos generados principalmente en el sector privado de la economía (es decir, a través de la acumulación de capital)” (Wetherly, 2005, p. 89). Este es un primer condicionamiento de las decisiones y ejercicio del poder estatal, pero las élites estatales también tienen exigencias más allá del aspecto económico, atinentes a su legitimidad política. En este contexto estructurante y estructurado por las relaciones sociales históricamente determinadas, se desempeñan las élites empresariales y estatales.

En esta investigación, las élites se entienden como agencias sociales con capacidades estratégicas ubicadas en posiciones de dirección y toma de decisiones dentro de las principales

organizaciones de un campo determinado. Estas élites no son auto-referenciales, sino que se encuentran jerarquizadas por una estructura selectiva y relacional en competencia con otras agencias sociales. Esta jerarquía es resultado de la posesión desigual y ejecución de recursos relacionados con el complejo organizacional en el que se desenvuelven. En este caso, las élites estudiadas refieren a las élites empresariales y las élites estatales. Como resultado de las relaciones entre estas élites, se formulan los rasgos centrales de las estrategias de acumulación, se desarrollan proyectos políticos y se negocian y establecen las reformas que modifican los regímenes fiscales.

En consecuencia, las élites empresariales son internamente heterogéneas y competitivas. Para este trabajo se dividen, principalmente, en tres: las élites corporativas, las élites gremiales y las élites tecnocráticas. Las élites corporativas refieren a aquellos agentes vinculados directamente a las corporaciones empresariales: inversores, propietarios, así como gerentes de las empresas. A nivel gremial se ubican las asociaciones, cámaras y sindicatos empresariales y sus respectivos líderes. En el plano tecnocrático se ubican tanto a los intelectuales y profesionales adscritos al mundo empresarial, como los centros de pensamiento o *think tanks* que suelen agruparlos para producir conocimiento autorizado. Estos tres niveles refieren a una clasificación analítica útil para comprender las dinámicas de las agencias empresariales, sus funciones, tensiones y su forma de organización. Pero en la realidad concreta, estos tres niveles, tanto en el plano organizacional como en cuanto a las agencias o individuos, están estrechamente interconectados y también son internamente competitivos. Otras categorías sociales del mundo empresarial, como los bufetes legales, también han emergido para dar forma a las normativas tributarias.

Por su lado, las élites estatales, aquellas que ocupan las principales posiciones de decisión dentro del Estado, se dividen entre élites ministeriales, legislativas y magisteriales o judiciales. Por el papel que juegan en la producción de políticas tributarias, el trabajo se concentra en aquellas élites electivas, es decir, ministeriales y parlamentarias. Su acceso a los cargos públicos depende de los procesos electorales, la configuración del sistema de partidos y, como se verá en esta investigación, de los múltiples mecanismos de influencia corporativa que inciden en los procesos electorales, propio de las democracias procedimentales. El poder judicial o las élites magisteriales no son excluidas de esta investigación y en determinadas coyunturas han tenido la última palabra en las decisiones fiscales, sin embargo, el trabajo se concentra en las primeras.

Tanto las élites empresariales como estatales cuentan con recursos para determinar una política pública fiscal. En el caso de las élites empresariales, su influencia política se deriva de su poder de clase: el control de los medios de producción y apropiación de riqueza. Empíricamente, este mecanismo estructural se expresa en el control de las inversiones, la capacidad de movilizar el capital transnacionalmente y otros medios de disciplinamiento económico sobre el Estado y los demás sectores sociales. Pero este poder de clase no se traduce automáticamente en influencia política. Por eso, esos recursos económicos se acompañan de mecanismos instrumentales que inciden en la toma de decisión de los agentes estatales o en su campo de acción. La investigación que se ha llevado a cabo explora la implementación de ambos tipos de dispositivos de poder empleados por las élites empresariales en la definición de las políticas tributarias en coyunturas críticas.

Los vínculos entre las élites empresariales y élites estatales se construyen a través de mecanismos. Los mecanismos son patrones causales recurrentes y reconocibles, las tuercas y los tornillos que median en las relaciones sociales y explican porque sucedió un fenómeno y cómo sucedió (ver Elster, 1996). Las élites empresariales, en virtud de su capacidad estructural que está determinada históricamente por los patrones y estrategias de acumulación en curso, disponen de múltiples formas para dirigir un proyecto político en el marco de democracias procedimentales. La literatura los ha agrupado en dos: los mecanismos estructurales y los mecanismos instrumentales. Los mecanismos estructurales refieren directamente al control sobre los medios de producción y, en concreto, la inversión privada de capital. Este control del mercado les permite transformar sus “decisiones empresariales” en dispositivos de disciplinamiento político para persuadir a las élites estatales. Su control del mercado se traduce en ejercicio de poder sobre el Estado. Por otro lado, los mecanismos instrumentales son los recursos y las relaciones que implementan las élites para incidir directamente en las decisiones políticas. Estos mecanismos instrumentales pueden ejercerse dentro del Estado, como la captura institucional, las reuniones oficiales, los vínculos con el sistema de partidos, o a nivel externo, como los medios de comunicación.

La interacción tensional y conflictiva entre estos agentes, tanto intra-élite como entre las élites estatales y empresariales, así como la respuesta social, las protestas y las movilizaciones de otros sectores, producen y moldean los regímenes fiscales. Los regímenes fiscales refieren al conjunto de impuestos, normas formales e informales, conductas y oficinas burocráticas que regulan la materia fiscal. Este régimen fiscal se organiza con sesgos que expresan esas

relaciones de poder y determinan las posibilidades de extracción y redistribución de recursos a través del Estado. Las estrategias de inmunización e impunidad fiscal, las tasas impositivas, la presión fiscal, los medios de financiamiento del Estado y las prioridades del gasto público, expresan los procesos sociales subyacentes y el compromiso tributario de las élites empresariales con respecto a la solución colectiva de los grandes problemas sociales. Tanto en la base del régimen fiscal como en su reproducción, éste se encuentra articulado con las desigualdades sociales dentro de las sociedades centroamericanas (Schneider, 2012; ICEFI, 2015).

Con estos aspectos y dimensiones del problema, la pregunta orientadora de esta investigación se resume en: *¿Cómo influyen las élites empresariales en la creación, definición y reglamentación de los regímenes fiscales y en las desigualdades socioeconómicas en El Salvador, Costa Rica y Panamá durante los años 2000 al 2019?*

1.6 Objetivos de la investigación.

A partir de los elementos aportados anteriormente, se establecen los siguientes objetivos general y específicos que orientan la investigación:

Objetivo general:

- Analizar las relaciones entre la influencia política de las élites empresariales, los regímenes fiscales y las desigualdades socioeconómicas en El Salvador, Costa Rica y Panamá, entre 2000 y 2019.

Objetivos específicos:

- Identificar las principales élites empresariales y sus visiones sobre la política tributaria en El Salvador, Costa Rica y Panamá.
- Determinar las estrategias y recursos económicos y políticos utilizados por las élites empresariales para influir en las políticas tributarias de El Salvador, Costa Rica y Panamá.
- Examinar en qué medida los cambios en las relaciones de las élites empresariales con la política influyen en los regímenes fiscales y las desigualdades sociales en El Salvador, Costa Rica y Panamá.

Capítulo 2. Marco teórico y consideraciones metodológicas.

En este apartado se describe el enfoque teórico de la investigación y sus principales categorías. Dado que “un objeto de investigación, por más parcial y parcelario que sea, no puede ser definido y construido sino en función de una problemática teórica” (Bourdieu et al., 2002, p. 54), se esclarecen los puntos teóricos de partida y los instrumentos conceptuales que permiten construir el objeto de estudio en cuestión. Se propone que un campo destacado para el estudio de las relaciones entre las élites empresariales y políticas y su vínculo con la (re)producción de las desigualdades en Centroamérica es el de los regímenes fiscales y las tensiones asociadas a ellos.

En un primer momento, se exponen los antecedentes teóricos y empíricos de la investigación, y luego se exponen las tres grandes dimensiones que apoyan este trabajo. A nivel general, se ubica a la sociología fiscal como el subcampo disciplinario desde el que se abordará la investigación. Se intentará evitar una reificación del campo, al hacer un balance de sus muchas posibilidades pero también limitaciones. La sociología fiscal no lo puede explicar todo, como algunos de sus exponentes pretenden, pero sí da cuenta de procesos sociales de gran relevancia, en especial para Centroamérica. Dentro de este subcampo, son relevantes los conceptos de Estado fiscal, regímenes fiscales e inmunización e impunidad fiscal. Se sugiere que para hacer sociología fiscal se debe explicitar una definición del Estado, antes de evaluar normativamente la cuestión impositiva como suelen hacer los autores alineados al *contractualismo fiscal*.

En segundo lugar, se aborda la conceptualización de las élites empresariales y las élites políticas, sus modos de organización, así como los mecanismos estructurales e instrumentales de influencia empresarial sobre el Estado. Finalmente, vinculado a las dos secciones anteriores, interesa profundizar la relación entre los regímenes fiscales y la desigualdad social. La desigualdad social es un punto de partida para comprender las diferencias entre los regímenes fiscales existentes, pero estos también pueden re-operar sobre las sociedades de acuerdo a la estructura tributaria y otros elementos a su disposición, ya sea para empeorar o mejorar la desigualdad de base.

2.1 Abordajes recientes sobre las élites y la fiscalidad.

2.1.1 Élite y fiscalidad en América Latina.

En los últimos años, la agenda política y de investigación sobre fiscalidad ha cobrado gran relevancia y han surgido debates académicos y públicos sobre la reducción de impuestos y su

relación con las crecientes desigualdades sociales (Duncan y Sarabirianova, 2016; Piketty, 2014). Mientras que gran parte de la literatura y la investigación existentes se centran en las economías avanzadas, otras regiones como América Latina han recibido menos atención por parte de los académicos. Las investigaciones latinoamericanas sobre tributación y reformas fiscales han hecho hincapié en determinantes políticos como la ideología del partido gobernante, la legitimidad y las preferencias de los votantes, o en factores macroeconómicos como la crisis económica y la estabilización macroeconómica (por ejemplo, Di Jong, 2008; Hart, 2010; Tommasi et. al., 2001). El papel redistributivo que desempeñan los impuestos frente a las desigualdades de mercado ha sido menos estudiado que las relaciones entre el mercado laboral y las desigualdades sociales; se afirma que las altas tasas de desempleo y los bajos salarios son las raíces de la exclusión social latinoamericana (por ejemplo, Altimir, 1997; Castillo, 2018; CEPAL, 2008; Gacitúa y Davis, 2000; Pérez, 2005; 2014).

La relación entre impuestos y desigualdades sociales se ha estudiado a través de la estructura impositiva y las posibilidades de redistribución. Se ha planteado la necesidad de una fiscalidad progresiva y directa frente a la tendencia histórica a privilegiar fiscalmente a las élites económicas (e.g. Amarante & Jiménez, 2015; CEPAL, 2018; 2019; ICEFI, 2019; Martorano, 2018; Sokoloff & Zolt, 2006). Por el contrario, algunas investigaciones han enfatizado el papel y la orientación del gasto público como un factor más relevante que la presión fiscal o los regímenes tributarios progresivos (por ejemplo, Goñi et. al., 2008; Martner & Tromben, 2004).

La sociología fiscal y el enfoque de la economía política han introducido más complejidad en este campo de investigación. El trabajo pionero de Sokoloff & Zolt (2006) sitúa las desigualdades extremas no sólo como resultado sino como punto de partida para estudiar la evolución de la institucionalidad fiscal en las Américas. Concluyen que "los altos niveles de desigualdad en América Latina fomentaron políticas tributarias y de gasto menos progresivas que probablemente contribuyeron a la persistencia de altos niveles de desigualdad" (p. 205). Ello es resultado del poder de las élites -fundado en las extremas desigualdades sociales- para minimizar su carga tributaria y controlar las ramas administrativas para permitir la evasión fiscal. Otros estudiosos han seguido ampliando empíricamente esta perspectiva que examina los vínculos entre las élites y los regímenes fiscales (por ejemplo, Bernardi et. al., 2007; Castañeda, 2018; Fairfield, 2015; Profeta y Scabrosetti, 2007; Schneider, 2012).

Tanto Fairfield (2015) como Ben Ross Schneider (2013) prestan atención específica al poder económico estructural de las élites y a las capacidades organizativas e instrumentales para movilizar recursos políticos y cerrar el espacio para las reformas. Por ejemplo, el trabajo de Fairfield (2015) exploró la influencia de las asociaciones empresariales y de miembros individuales de las élites durante coyunturas de reforma fiscal en Chile y Argentina. Ella encuentra que las élites empresariales a menudo participan en debates públicos sobre impuestos y desarrollan estrategias instrumentales para defender sus intereses. Entre las estrategias que implementaron, Fairfield identifica coordinaciones gobierno-empresa, reclutamiento de líderes empresariales en las oficinas públicas y vínculos partidistas dentro del parlamento, entre los mecanismos instrumentales. Siguiendo a estos académicos, Castañeda (2018) señala más de cerca el vínculo entre élites, política tributaria y desigualdades sociales. Relata cómo los grupos de interés empresarial se oponen a la tributación progresiva en Colombia “donde los responsables políticos y los grupos de interés empresarial enfrentan incentivos que hacen muy difícil implementar políticas tributarias progresivas o simplemente utilizar la política tributaria para reducir la desigualdad” (p. 208).

Por su parte, Sánchez-Ancochea (2021), en su trabajo sobre la desigualdad en América Latina, dedica un capítulo a la relación entre las élites empresariales y los regímenes fiscales. Identifica que los gobiernos que han intentado avanzar políticas tributarias progresivas han enfrentado férrea oposición corporativa. En los casos en que los gobiernos han triunfado, las élites han logrado crear vías de escape a través de la creación de nuevas exoneraciones, lo cual mina las intenciones iniciales de los gobiernos. Al explicar la capacidad de las élites para influir en la elaboración de las políticas fiscales, Sánchez-Ancochea se concentra en los mecanismos instrumentales antes que en los estructurales. Esto deja de lado las fuentes de poder empresarial relacionadas con sus dinámicas y capacidades dentro de mercados competitivos.

El sociólogo chileno Jorge Atria (2015; 2018a; 2018b) ha dado un nuevo impulso a la sociología fiscal latinoamericana al estudiar el caso chileno. En sus trabajos, define los contornos de la sociología fiscal para América Latina, se centra en el conflicto que supone la elaboración de políticas fiscales, la influencia de las élites en la política tributaria y sus efectos en la desigualdad. No deja de lado el estudio de la moral tributaria de las élites, así como las formas de incumplimiento tributario en las que suelen incurrir. En esto, su descripción sobre la valoración de las élites entre la evasión y la elusión muestra como las élites empresariales suelen condenar la evasión, pero perciben la elusión no sólo como un mecanismo de incumplimiento válido, sino meritorio. La elusión es producto de la creatividad empresarial.

Metodológicamente, estas investigaciones han ido más allá del enfoque tradicional de la cultura tributaria, que presta más atención a la opinión pública a través de encuestas o estudios de percepción. Aun así, “se necesitan más investigaciones para observar el papel desempeñado por las élites en la evolución de los sistemas fiscales, en particular abordando aspectos históricos, sociales y culturales” (Atria, Groll y Valdés, 2018, p. 15). Esta investigación aporta, desde la realidad centroamericana, en esa línea de trabajo. Además, el interés seminal por las élites, la fiscalidad y la desigualdad social debería volver tanto como punto de partida como factor para visualizar adecuadamente las interconexiones entre el poder y la influencia de las élites, los regímenes fiscales y las desigualdades sociales.

2.1.2 Élite, impuestos y desigualdad en América Latina y Centroamérica.

Dados los cambios políticos y económicos ocurridos en Centroamérica desde las últimas cuatro décadas, se ha prestado más atención a las élites empresariales de estos países. Los ajustes estructurales y las reformas macroeconómicas neoliberales, junto con la democracia formal, fueron introducidos principalmente por organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial. En este contexto, ha surgido el estudio de las desigualdades, pero también se han relacionado estrictamente con la exclusión del mercado laboral (Maldonado et. al., 2018; Pérez & Salas, 2007). También se ha estudiado cómo dichas reformas predispusieron a las élites empresariales a las tendencias globales lo que ha derivado en la transnacionalización de sus inversiones y alianzas, compra y venta de empresas tradicionales dentro de un nuevo entorno de competencia con y contra las Corporaciones Multinacionales, así como patrones de centralización del capital y los recursos políticos y mediáticos en pocas élites empresariales (Bull & Kasahara, 2014; León, 2010; Robles, 2011; 2014; 2018; Robinson, 2010).

Como señaló Spalding (2014), las élites empresariales desempeñaron un papel mayoritariamente pasivo al principio de los ajustes estructurales y algunas de ellas incluso se opusieron a las reformas de mercado para mantener la ruta de las políticas desarrollistas. Después de la década de 1990, las visiones de las élites se transformaron para promover enfoques económicos favorables a la liberalización y ayudaron a dar forma a las reformas políticas y normativas. El estrecho vínculo entre las élites políticas y empresariales para impulsar estas transformaciones en Centroamérica ha sido considerado y los estudiosos han encontrado diferentes estrategias, entre ellas los arreglos institucionales formales, la financiación de los partidos y el control directo de los cargos públicos (ver Bull & Kasahara, 2014; Robles, 2014; Segovia, 2005).

Nuevas comprensiones han estudiado la influencia de las élites empresariales en Centroamérica y las reformas fiscales. Schneider (2012) ha analizado cómo las élites han participado históricamente en la construcción del Estado induciendo regímenes fiscales ventajosos. Con esto en mente, identifica cinco fases diferentes de la construcción del Estado centroamericano: (a) el período oligárquico posterior a la independencia después de 1821, (b) el período de construcción del Estado liberal de 1870 a 1920, (c) el período de la Depresión en la década de 1930, (c) el período desarrollista posterior a la Segunda Guerra Mundial y, finalmente, (d) el período de la globalización después de la crisis de 1980. Desde el comienzo del último periodo, la mayoría de las élites económicas implicadas en la política han seguido un patrón de "reformas por erosión" fiscal, lo que significa que se lavan privilegios del sistema tributario. Siguiendo a Schneider (2012), ICEFI (2015) contribuyó a este debate con el análisis de las élites más beneficiadas fiscalmente en Centroamérica. Según esta compilación de ensayos dedicados al análisis de las reformas fiscales en Centroamérica, *la política tributaria es una expresión del poder de las élites*.

Otros investigadores como Romero & Ramírez (2018) prefieren el enfoque de captura del Estado al estudiar la relación entre élites y fiscalidad, para discutir la "captura de la política fiscal" por parte de las élites en Guatemala. También correlacionan el poder político de las élites, los resultados de la política tributaria y la desigualdad social, y afirman que "a mayor captura del Estado, mayor desigualdad" (p. 62). Es notable cómo enfatizan no sólo los acuerdos institucionales formales entre las élites y los responsables políticos, sino también los informales, como la corrupción, como mecanismo de captura del Estado. Por otro lado, Morales (2017) combinó la propuesta teórica de Fairfield con el análisis de redes sociales y el análisis del discurso para investigar sobre la influencia de la principal asociación empresarial de Costa Rica, llamada UCCAEP, para promover sus posiciones en la fallida reforma fiscal de la presidenta Laura Chinchilla. Encontró que hubo una articulación de intereses entre los políticos y la élite empresarial en Costa Rica para vetar propuestas políticas específicas en el proyecto de ley y promover otras más cercanas a sus visiones.

Estos estudios muestran la creciente importancia de las élites y los regímenes fiscales, los recursos organizativos y estructurales de las élites para llevar a cabo diferentes estrategias para prohibir o fomentar sus visiones respecto a las reformas fiscales. Sin embargo, sólo algunos de ellos vinculan las capacidades de las élites con el análisis del aumento de las desigualdades (por ejemplo, Castañeda, 2018; Romero & Ramírez, 2018; Sokoloff & Zolt; 2006). Otros estudian los regímenes tributarios y las desigualdades sociales por separado y se

centran solo en la estructura tributaria sin considerar la influencia empresarial en las reformas tributarias como una variable clave para explicar los resultados redistributivos de la intervención estatal (por ejemplo, Amarante & Jiménez, 2015; CEPAL, 2018; 2019; Martorano, 2018).

El trabajo más cercano, junto con el de Schneider, es el del ICEFI (2015). La pregunta implícita que orienta el trabajo es cuáles son las élites ganadoras, su influencia política y los mecanismos fiscales que utilizan en cada uno de los países. Lamentablemente, el trabajo no supera la individualización de cada caso ya que no cuenta con categorías teóricas transversales que orienten el análisis. Los hallazgos encontrados son un importante punto de partida, pero la pregunta sobre cómo influyen las élites empresariales, y como varían los resultados según el nivel de organización e influencia empresarial, permanece abierta.

2.1.3 El predominio del enfoque de la captura del Estado.

De los trabajos reseñados sobresale el problema de la conceptualización de la influencia política empresarial, en la que abunda confusión teórica y terminológica. El enfoque predominante en la región es el de la captura del Estado. Sin embargo, existe poco consenso sobre las acciones políticas que se incluyen dentro de estos términos. Desde el Banco Mundial, uno de sus principales impulsores es Joel S. Hellman, quien ha definido la captura del Estado como “configurar la formación de las reglas básicas del juego (es decir, leyes, normas, decretos y reglamentos) mediante pagos privados ilícitos y no transparentes a funcionarios públicos” (Hellman et al., 2004, p. 3). Recientemente, el Banco Mundial (2017) ha ampliado esta definición para describir escenarios donde, a partir de la influencia política excesiva, “determinados actores políticos pueden diseñar o aplicar una política que maximice sus beneficios privados en lugar del bienestar social” (p. 141). De esta forma, la captura es un proceso de monopolización privada de la elaboración de políticas públicas.

A nivel regional, algunos autores señalan que la captura es el resultado de la implementación exitosa del conjunto de mecanismos a disposición de las élites empresariales (e.g. Cañete Alonso, 2018; Durand, 2019). Para Durand (2019), la captura corporativa refiere a “procesos o situaciones donde una elite influyente, la económica moderna, desarrolla una relación colusiva con las elites políticas a varios niveles (local, regional, nacional) y en diversas instancias del Estado (organismos regulatorios, ministerios de línea, principales instancias burocráticas económicas)” (p. 3). Así, en la captura se sintetizan los mecanismos instrumentales y estructurales disponibles para las élites.

Para otros autores, la captura refiere a la incorporación de agentes empresariales dentro de puestos públicos, lo que da lugar a las puertas giratorias entre los círculos de negocios y los gobiernos. De esta manera, éste fenómeno se presenta cuando se constituyen redes entre agentes dentro del Estado y externas desde las corporaciones (e.g. Cárdenas & Robles-Rivera, 2021; 2023; Romero & Ramírez, 2018). En esta línea, los trabajos de Cárdenas & Robles-Rivera (2021; 2023) se concentran en el análisis de redes entre corporaciones y oficiales públicos, así como el financiamiento de campañas electorales, ya que “son las herramientas más importantes y legalmente permitidas para acceder a los responsables políticos y garantizar la dependencia del Estado de las élites empresariales” (Cárdenas & Robles-Rivera, 2023, p. 4).

El elemento compartido de estos enfoques sobre la captura, que puede ser sobre el Estado o sobre una política pública en particular, es su énfasis en las agencias individuales y sus vínculos entre sí. Se trata de un mecanismo fundamentalmente relacional y reticular, donde los contactos e imbricaciones entre individuos explican el devenir de una política pública o la inclinación favorable de un gobierno a las élites. Este énfasis en la agencia es, sin duda, una reacción al exceso estructuralista para explicar las relaciones de poder desde una perspectiva crítica, propia de los trabajos previos a la década de 1990. El estudio de élites estuvo dominado por las teorías de las clases sociales, relaciones entre fracciones de clase y la subordinación dependiente de las formaciones sociales latinoamericanas. Aunque en menor medida, aun se presentan este tipo de enfoques (e.g. Borón, 2003). Bajo esta perspectiva, las acciones políticas favorables se explican por la virtud de la posesión de dinero (e.g., a nivel estadounidense, Winters, 2011).

Además, es el reconocimiento conceptual del control directo del Estado por parte de representantes políticos del empresariado. No obstante, el renovado énfasis en la agencialidad para explicar los frutos de una acción estatal trae de vuelta un viejo problema: el reduccionismo instrumentalista. Así como el determinismo estructuralista deja abierta la pregunta sobre por qué es necesario que las élites se involucren directamente en la formulación de políticas, el enfoque de la captura del Estado cierra la posibilidad a cualquier explicación basada en mecanismos indirectos, externos e incluso inerciales.

Además, se niega cualquier selectividad previa del Estado, a pesar de que éste es receptor de rediseños institucionales promovidos e incluso ejecutados por las mismas élites empresariales. La historia política de Latinoamérica, aún más dentro del neoliberalismo, está llena de ejemplos en los que son las élites mismas las que llevan a cabo las modificaciones

institucionales del Estado: definen un sesgo institucional de tal manera que la selectividad estructural se reproduzca al margen de las agencias que ocupen puestos públicos. Así, se deja por fuera el sesgo consolidado dentro del mismo Estado. En ausencia de una teoría e historia de la formación de los Estados latinoamericanos, la teoría de la captura corporativa supone un Estado neutro cuyo contenido se define por las agencias que capturan la política.

Ello deja por fuera no sólo las relaciones sociales de base y las relaciones de poder previamente consolidadas, así como el sesgo del Estado, sino también la multiplicidad de mecanismos de influencia (estructurales e instrumentales) que también se despliegan desde los sectores corporativos, dentro de los cuales la captura o colonización institucional es uno de ellos. Esta elevación a explanans de lo que es un factor entre varios termina por sobredimensionar la agencialidad y no lograría explicar situaciones en las que las élites son exitosas sin captura corporativa o éstas suelen enfrentar derrotas a pesar de la existencia de redes reticulares. El enfoque de la captura corporativa anticipa una respuesta al poder empresarial, o bien simplifica la investigación a preguntas dicotómicas sobre su influencia (e.g. ¿hay o no captura del Estado?).

Por ello, es necesario recurrir a la propuesta que realizan varios autores sobre los múltiples mecanismos a disposición de las élites (e.g. B.R. Schneider, 2004; Fairfield, 2015a, 2015b; Wetherly, 2005). Es claro que cualquier lista taxativa se queda corta ante la creatividad empresarial para influir, como señaló Borón (2003). Además, estos mecanismos son abstracciones conceptuales de las realidades americanas y europeas, cuyo foco recae en los canales formales de influencia. La realidad latinoamericana, con institucionalidades democráticas débiles y Estados porosos a la fuerza de atracción de la riqueza, es mucho más diversa. Sin embargo, la operacionalización de la influencia política entre mecanismos estructurales y mecanismos instrumentales son ventanas útiles a través de las cuales se puede analizar y comparar la organización del poder empresarial, así como identificar nuevos modos de intervención política.

Este enfoque se enmarca en el giro de las ciencias sociales hacia el estudio de los mecanismos causales de fenómenos sociales (ver Elster, 1996, pp. 13-19). Sin embargo, esta elección merece dos consideraciones. En primer lugar, que, si bien en el caso del mecanismo estructural se pone el acento en la amenaza de desinversión ante una medida, en realidad el poder estructural del empresariado se ramifica sobre el andamiaje productivo de un país. En otras palabras, no se debe asumir que no sea un mecanismo internamente diverso en sus

expresiones discursivas u objetivas; junto con la desinversión, la investigación empírica debe estar abierta a las múltiples formas en que el poder de clase y el control privado sobre los medios de producción se reconvierte en influencia política. Esto es claro en la propuesta teórica de Fairfield (2015a; 2015b), pero su énfasis empírico se concentra en el problema real o percibido de la desinversión, discriminando otras formas de ejercicio del poder estructural.

En segundo lugar, se debe prestar atención a la confusión frecuente entre mecanismos y agencias. Los mecanismos de influencia suponen una agencia con recursos, y la agencia social supone un marco de acción política a través de esos mecanismos, pero ambos son analíticamente diferenciables. Algunos autores colocan la acción colectiva gremial del empresariado como un mecanismo. Pero al hacerlo subsumen el dispositivo de poder en la agencialidad gremial y se subestima su capacidad de incidencia política. Lo que se propone, en este trabajo y para este caso, es que los gremios son un nivel de agencialidad y representatividad del empresariado que, por esa virtud, ejerce dispositivos de poder sobre el Estado y las élites políticas. Lo mismo se puede decir sobre el control del conocimiento o expertise tecnocrático: las élites tecnocráticas no se reducen la instrumentalización del monopolio de cierto conocimiento sobre el funcionamiento de los mercados, sino que por su virtud agencial emplea múltiples métodos para incidir en la política pública, no sólo el expertise tecnocrático, también la captura institucional, el cabildeo legislativo o las conexiones partidarias. La consecuencia de esta premisa es reconocer y asumir la complejidad del fenómeno estudiado.

2.1.4 Del contrato al conflicto social.

Otro problema teórico, específico de la sociología fiscal, que se debe superar es la teoría contractualista subyacente y a veces explícita de la relación social tributaria. Esto supone un sesgo normativo en el análisis de la cuestión fiscal. Esta inclinación se expresa mejor en el argumento de que la relación tributaria entre el Estado y la ciudadanía descansa en el contrato fiscal; el contrato social realmente existente sería un contrato fiscal (ver Atria, 2018, 2020; Martin & Prasad, 2014; Mumford, 2019; A. Schneider, 2012; Timmons, 2005; William Martin et al., 2009). Martin et. al. (2009) mencionan que los impuestos “formalizan las obligaciones entre nosotros. Definen las desigualdades que aceptamos y aquellas que buscamos redirigir. Indican quién es un miembro de nuestra comunidad política, cuando amplio dibujamos el círculo del “nosotros” (p. 1).

Para Mumford (2019) el Estado fiscal es el locus del contrato social, mientras que Timmons (2005) desarrolla un modelo econométrico para medir la existencia o no de un

contrato fiscal, basado en la idea de que existe un contrato fiscal siempre y cuando aquellos que pagan impuestos son quienes se benefician. Por su parte, desde un paradigma de economía política, Schneider (2012) señala que la sociología fiscal debe atender “los términos del contrato social que condiciona los ingresos que sostienen a los estados y preservan la acumulación (p. 50).

Así, con excepción de Schneider, la mayoría de los autores utilizan una concepción o metáfora fuerte del contrato social y sugieren la reconstrucción del vínculo comunitario entre los individuos a través de los impuestos. Pero esto pierde de vista por qué el individuo está alienado de ‘la comunidad política’ en primera instancia. Además, esta metáfora *fuerte* conlleva una contradicción cuando se reconoce que “el Estado, garante del orden social en el mundo moderno, depende de una relación que siempre contiene la posibilidad latente de conflicto y desorden” (Martin, et al., 2009, p. 4). La idea de contrato social supone la primacía de los acuerdos negociados por encima del conflicto y la coerción tributaria, como defiende Moore (2008). Pero la relación social fiscal adquiere muchos modos no contractuales, ya que los regímenes fiscales “son el resultado de luchas, conflictos, negociaciones y compromisos entre ciudadanos y gobernantes, diferentes clases sociales y similares” (Campbell, 2008, p. 264). La cuestión fiscal es fundamentalmente conflictiva e inestable, aunque no enteramente forzada, por la expectativa de retorno y la necesidad de legitimidad del Estado (Moore, 2008; Morrison, 2015).

2.2 La sociología fiscal: sus orígenes

La sociología fiscal es un subcampo, más que de la sociología, de las ciencias sociales en general; desde la ciencia política, el derecho, la sociología hasta la historia fiscal. Actualmente, designa a un amplio conjunto de trabajos e investigadores que abordan la cuestión fiscal más allá del campo específicamente económico y el énfasis en el “óptimo fiscal”. El término nació en Alemania en un momento en que las fronteras disciplinarias eran borrosas y la sociología apenas empezaba su proceso de institucionalización y diferenciación con respecto a las demás (Backhaus, 2002). Pero su objeto no es del todo ajeno a los “padres de la sociología” ni al desarrollo de la sociología como disciplina científica (Martin et al., 2009; Martin & Prasad, 2014)¹.

¹ Varios autores señalan que el primero en elaborar una teoría de los impuestos fue Adam Smith. También David Hume ofreció algunas reflexiones iniciales. Sorprende encontrar en Adam Smith referencias a una fiscalidad progresiva que recayera mayormente sobre la riqueza, contrario a lo que muchos de sus seguidores podrían pensar y con frecuencia sugieren. En efecto, “situaba su análisis en una preocupación por los pobres y la clase trabajadora y no tenía problemas en poner impuestos a los ricos a tasas más altas o en enfocarse en la riqueza como una -de

Karl Marx dedicó amplias reflexiones en torno a la cuestión fiscal. En *El 18 Brumario de Luis Bonaparte* señaló que “los impuestos son **la fuente de vida** de la burocracia, del ejército, de los curas y de la corte; en una palabra, de todo el aparato del poder ejecutivo (...) provocando la creación de cargos del Estado” (Marx, 1969, p. 180 resaltado añadido). En este mismo texto, adelantó los futuros desarrollos sobre intervencionismo estatal y fiscalidad, a la vez que le otorgó a la cuestión fiscal un rol no sólo económico, sino social y político. En este autor los impuestos no sólo se relacionan con un proceso meramente extractivo, sino que se imbrica con aspectos económicos y culturales². En su obra *El Capital* ofreció una reflexión más acabada sobre los vínculos con los procesos de acumulación del capital. Marx (2012) vinculó el desarrollo del “moderno sistema tributario” al surgimiento de la deuda pública, que provoca “a la larga, un recargo en los tributos” (p. 643).

La dinámica entre deuda pública e impuestos lleva “el resorte propulsor de su progresión automática” (p. 643), en el sentido de que surgen nuevos gastos extraordinarios que deben ser cubiertos con más bonos (empréstitos) y la consecuente alza impositiva. Esto es una de las fuentes de la acumulación originaria en la medida en que despoja a los productores directos a través de impuestos al consumo para beneficiar al “sistema internacional de crédito” y la “aristocracia financiera” (Marx, 2012, p. 642). Sus reflexiones no dan lugar a una teoría sociológica de los impuestos, pero es claro que sienta las bases del desarrollo posterior³.

Otro autor clásico que abordó la cuestión fiscal fue Max Weber, en particular en su obra póstuma *Economía y Sociedad*. Weber (2002) se ocupó “del "lugar sociológico", es decir, “de aquellos tipos de relaciones de dominación que favorecen la aparición de una u otra de las formas tributarias” (p. 162), así como la relación de los distintos tipos de financiamiento con los distintos tipos de sistemas económicos. Al respecto, y en sintonía con Adam Smith, mencionó que un Estado cuyo financiamiento se base en el “sistema puro de contribuciones en dinero, con administración propia en la recaudación (y sólo limitada a ésta) y con apelación a

hecho, la más apropiada- base impositiva (Moran, 2009, p. 202). Eso sí, esos impuestos siempre debían ser bajos y la deuda pública debía ser evitada, por lo que recomendaba medidas cercanas a la noción contemporánea de austeridad fiscal. Para una exposición más detallada del pensamiento smithiano sobre la cuestión fiscal ver Moran (2009) y Blyth (2014, pp. 216-224). La exposición en este apartado se concentra en los clásicos de la sociología, más que en estos aportes económicos previos.

² Marx señaló que “hay que dar trabajo al pueblo. Se ordenan obras públicas. Pero las obras públicas aumentan las cargas tributarias del pueblo. Por tanto, rebaja de los impuestos mediante un ataque contra los rentistas, convirtiendo las rentas al 5 por 100 en rentas al 4 1/2 por 100. **Pero hay que dar un poco de miel a la burguesía.** Por tanto, se duplica el impuesto sobre el vino para el pueblo, que lo bebe al por menor, y se rebaja a la mitad para la clase media, que lo bebe al por mayor (p. 183, resaltado añadido).

³ Tampoco los impuestos fueron ajenos a su propuesta política, ya que en el Manifiesto Comunista, junto con Engels, abogó por una fiscalidad progresiva dentro del proyecto revolucionario anticapitalista, adquiriendo un carácter confiscatorio (Ireland, 2019).

servicios personales sólo para fines políticos y judiciales, ofrece al capitalismo racional, orientado por el mercado, las probabilidades óptimas” (p. 163). Es decir, a pesar de que prevé una afectación económica, los impuestos es la forma más liberal de financiamiento del Estado moderno.

Más adelante, Weber recalcó que “es favorable siempre al desarrollo capitalista la cobertura de necesidades de índole puramente fiscal y de mercado; es decir, en el caso más extremo que se pueda concebir, cobertura de toda necesidad de la administración acudiendo al mercado libre” (p. 283). Esta necesidad da lugar a “un mecanismo administrativo "burocrático" que funcione de un modo rigurosamente racional y preciso” (p. 284). Así, al igual que Marx, observó que un “sistema fijo de impuestos representa la condición previa para la organización permanente del régimen administrativo burocrático” (p. 727). Esto no sólo porque es la “fuente de vida” sino porque son las administraciones tributarias las primeras burocracias de los Estados modernos. También es importante mencionar que Weber (2002) hizo una lectura de los impuestos como una muestra de solidaridad dentro de una comunidad para hacer frente a servicios públicos requeridos por ella.

Otros autores como Durkheim y Simmel también ofrecieron apuntes sobre el papel de los impuestos en la relación entre sociedad y Estado. En el caso de Durkheim, los impuestos progresivos permitirían mejorar la anormalidad causada por la división social del trabajo (Martin & Prasad, 2014). Por su parte, Simmel (1958) evaluó el surgimiento de los impuestos en relación con el establecimiento de las economías monetarias. En el caso de las sociedades asiáticas, explicó Simmel, la economía monetaria surge por el carácter fiscalista de sus gobernantes, ya que esto les permitía extraer recursos en forma de impuestos. Pero también vinculó el pago de impuestos (directos) con procesos de individuación y ampliación de la libertad, en la medida en que los impuestos directos o personales permiten adaptarse a las posiciones vitales de los individuos. Así, “vista más de cerca, esta adaptación, cada vez más precisa, de los impuestos a la situación personal, (...) supone un aumento de la libertad de la persona” (Simmel, 1958, p. 380). Desde este punto de vista, se puede decir que los impuestos coadyuban en la construcción de categorías sociales e individuales y, por lo tanto, del control social.

Fue Schumpeter, basado en el trabajo de Rudolph Goldschied, quien perfiló la sociología fiscal. Su trabajo *La crisis fiscal del Estado*⁴ fue escrito en el contexto de la crisis fiscal derivada por la I Guerra Mundial y la preocupación por las alternativas en disputa para salir de ella, Schumpeter (2000) propuso la sociología fiscal como un punto de convergencia interdisciplinaria de gran alcance. Para este autor, “la Hacienda Pública es **uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad**, y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política” (Schumpeter, 2000, p. 158, resaltado añadido). Igualmente, diferenció entre una significación sintomática y otra causal de los impuestos. En la primera y más relevante, el estudio de los impuestos permite analizar “el espíritu de un pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos que puede preparar su política” (p. 158); es decir, procesos sociohistóricos subyacentes. En la segunda, son mecanismos que desencadenan nuevos procesos sociales y políticos. Así, “el impuesto no es un mero fenómeno de superficie, es una expresión de este desarrollo que resume en una dirección particular. Los impuestos no solamente ayudaron a crear el Estado. Ayudaron a formarlo” (p. 163). En suma, los sistemas impositivos se deben a su contexto social y devienen de una trayectoria histórica.

Junto con Goldschied y Schumpeter, Fritz Karl Mann completó los orígenes austríacos y alemanes de la sociología fiscal, aunque sus elaboraciones han sido menos apreciadas (F. K. Mann, 1934, 1943, 1947, 1952). Desde una perspectiva funcionalista, señaló que los impuestos pueden cumplir tres roles de relevancia sociológica: a) la corrección de conductas anómicas o indeseables socialmente (por ejemplo, el impuesto alto a los cigarrillos), b) reajuste del poder entre grupos y clases sociales y c) el combate de los abusos del capitalismo y la preparación de la transición social (F. K. Mann, 1943, p. 530). Sus publicaciones posteriores girarían en torno a estos problemas fiscales⁵.

Paralelo a este desarrollo de lo que algunos han llamado la escuela austríaco-germana de la sociología fiscal, se desarrolló la escuela italiana (Coffman, 2018). Su principal referente fue Vilfredo Pareto, quién además introdujo el concepto de “élite” en las ciencias sociales. Sus consideraciones sobre la cuestión fiscal se enmarcan en su reflexión general sobre el equilibrio

⁴ Aunque la influencia de Goldschied es clara, Backhaus (2004) menciona otros autores que influyeron en las consideraciones fiscales de Schumpeter, como por ejemplo Franz Oppenheimer, Werner Sombart y Gustav von Schmoller. Munrod (2019) menciona la influencia tanto de Max Weber, en la importancia de la comprensión histórica del fenómeno fiscal, como de Vilfredo Pareto en su preocupación sobre los límites fiscales del Estado y la sociología de las élites.

⁵ Es cuando menos curioso que de estos tres autores, sólo de Fritz se encuentran artículos traducidos en revistas académicas de América Latina desde un momento temprano, incluso antes de la primera traducción del texto de Schumpeter al inglés. Sin embargo, no parece haber causado un impacto significativo.

económico y social. Así, la estabilidad fiscal está vinculada a los patrones propios del movimiento cíclico hacia el equilibrio de las sociedades (McLure, 2005). El enfoque ‘sustancialista’ de las élites y sus inclinaciones conservadoras le han hecho objeto de sospecha tanto teórica como política. A pesar de ello, algunos autores contemporáneos continúan trabajando desde esta perspectiva (e.g. Coffman, 2018; McLure, 2005, 2006), y fue el mismo Schumpeter quién lo designó como uno de los principales referentes de la sociología fiscal.

A partir de estas fuentes “clásicas”, los desarrollos contemporáneos sobre la sociología fiscal se han multiplicado, así como sus objetos de interés analítico, como los temas raciales (e.g. Guyer, 1992; Lieberman, 2003; Smith, 2019) y de género (e.g. Crawford & Spivack, 2019; McCaffery, 2009; Mumford, 2019). Por ejemplo, en el caso de Lieberman (2003), ampliamente valorado en la actualidad, señaló que en Estados multiétnicos, el consentimiento de diferentes contribuyentes a la imposición fiscal se explica por su percepción sobre los beneficiarios, mediada por procesos de racialización. En el marco del Apartheid en Sudáfrica, los ‘blancos’ desarrollaron un mayor cumplimiento de las obligaciones tributarias al percibirse como los beneficiarios de ese Estado, a diferencia de Brasil, cuyas fronteras raciales son comparativamente menos rígidas, lo que contribuyó a una administración fiscal más débil, ya que no se desarrolló un interés en beneficiar a los de su propio grupo. Por su parte, tanto Crawford & Spivack (2019) como Mumford (2019) evaluaron el impacto de decisiones fiscales en las desigualdades de género, las primeras en relación a la carga impositiva sobre productos utilizados por mujeres, clasificados como de lujo, y la segunda sobre el impacto diferencial de la austeridad fiscal.

A nivel general, como reconoce Mumrod (2019), la publicación de *La Nueva Sociología Fiscal* de Martin et. al. (2009) implicó un reciente parteaguas en un contexto muy conveniente, justo tras la crisis económica del 2008. Más allá de esto, en línea con Campbell (2009), el mérito de Martin et. al. es intentar dar coherencia y agrupar bajo una perspectiva sociológica a previos esfuerzos aislados en esta materia, por lo que se unen al esfuerzo de Bräutigam et al. (2008). Estos últimos autores citados centraron sus debates en torno a los dos modelos que explican la capacidad extractiva del Estado: la coerción y el consenso.

Por su lado, la llamada *nueva sociología fiscal* no desplaza las preguntas tradicionales levantadas por Schumpeter -extensivo a los demás autores *clásicos*. Sin embargo, sí da un acento particular a las respuestas: mientras que los enfoques “tradicionales” se concentraban en el aspecto sintomático de la fiscalidad (¿qué procesos expresan los impuestos?), los autores

contemporáneos también revelan las consecuencias de una determinada fiscalidad en la sociedad, como por ejemplo su efecto en las relaciones de poder, de desigualdad, de género u otras. En síntesis, bajo este nuevo enfoque la fiscalidad “multiplica el poder infraestructural de una sociedad” (Martin et al, 2009, p. 14), es decir, la capacidad de una sociedad para reunir y redistribuir sus recursos fiscales a partir de las prioridades definidas históricamente.

Aún más importante es cómo se estudia el fenómeno fiscal bajo las nuevas perspectivas: i) se presta atención a las instituciones informales o las relaciones sociales menos institucionalizadas que dan lugar a la fiscalidad, ii) se le da importancia a la secuencia histórica y el contexto, los cambios provocados por coyunturas críticas y las trayectorias que se desarrollan a partir de diferentes eventos históricos y iii) un énfasis en vincular el desarrollo de los regímenes fiscales con los procesos históricos macrosociales: el surgimiento de la democracia, la producción de desigualdades sociales, la formación del Estado, entre otros (ver Martin et al., 2009, pp. 11-13).

Adicionalmente, se pueden mencionar otros énfasis recientes: el escenario fiscal internacional en el contexto de la globalización (Campbell, 2005). Por un lado, resaltan los debates en torno a los efectos de las medidas de austeridad fiscal, entendidos como una *revuelta fiscal*, “que, bajo la apariencia de un presupuesto prudente y sostenible, contribuyeron a una distribución desigual de la riqueza y a la desigualdad económica” (Mumrod, 2019, p. 142). Según Martin (2008), ésta revuelta fiscal se resume en una posición anti-impuestos que, en el caso estadounidense, fue provocada por la eliminación de privilegios fiscales informales⁶ en el cálculo del impuesto a la propiedad. Los privilegios fiscales refieren a una “excepción a las normas usuales de tributación destinada a beneficiar a una persona o grupo de personas en particular” (Martin, 2008, p. 5). Progresivamente, el trabajo de Martin & Prasad (2014) ha avanzado en la comprensión de los recortes de impuestos a las clases altas como un *privilegio fiscal* que redistribuye riqueza hacia arriba⁷.

Campbell (2009), reconoce este proceso como un factor para el renacimiento de la sociología fiscal. Según este autor, uno de los principales referentes de este subcampo, la fiscalidad se ha movido al centro de la agenda política actual debido “al auge del paradigma político neoliberal que prescribe reducciones significativas de los impuestos y del gasto

⁶ Los privilegios informales refieren a aquellos que no están escritos en una norma, pero son conductas regulares de las administraciones tributarias. Los privilegios formales sí están contenidos dentro de una norma, como el caso de los gastos deducibles de un impuesto particular.

⁷ Martin (2008) previamente había señalado que los recortes impositivos eran un fenómeno sociológico nuevo, no considerado en los trabajos clásicos de la sociología fiscal.

público” (p. 259). Como se verá más adelante, las organizaciones transnacionales han generalizado estos modelos fiscales a los países del capitalismo periférico, a través de los temas prioritarios de la agenda fiscal transnacional (ver Fjeldstad & Moore, 2008).

La traducción de estos *nuevos* debates en la sociología fiscal a América Latina se ha dado a través de los esfuerzos de Atria (2015a; 2015b; 2018) para el caso chileno y otros esfuerzos colectivos (ver, por ejemplo, Atria et. al. 2018; Atria, Biehl & Labarca, 2019). Atria, Biehl & Labarca (2019) ponen en el centro de la agenda fiscal latinoamericana tres dimensiones: la construcción de pertenencia a una comunidad política a través de los impuestos, es decir, el vínculo entre ciudadanía y fiscalidad, el poder de grupos de interés particulares en el desarrollo de los sistemas fiscales y, finalmente, el desarrollo de capacidades estatales, más conocido como el estudio de la *formación de Estado*. Así, los esfuerzos de Atria en esta dirección se unen a trabajos previos con temáticas *más clásicas* como el de Fairfield (2015) para el caso sudamericano o el de Schneider (2012) para Centroamérica. En el caso de Schneider, su preocupación por los regímenes fiscales radica en las fuerzas sociales que posibilitan o constriñen los procesos de formación de Estado.

En términos amplios, la sociología fiscal “es el estudio teórico y sociológico del proceso de formación de la política fiscal” (Munrod, 2019, p. 11). La importancia de este enfoque radica en los impuestos están lejos de ser un aspecto periférico de la experiencia social; es un hecho social. Como señaló Jane I. Guyer (1992) “el sistema público de ingresos fiscales es una poderosa teoría moral, política y económica del Estado y la sociedad” (p. 57). Por relación social fiscal se entiende las interacciones regulares entre contribuyentes y el Estado a través de los impuestos, la política fiscal y el régimen fiscal en su conjunto. El vínculo que se construye entre la ciudadanía y el Estado por medio de los impuestos y la política fiscal tiene dos dimensiones. Por un lado, la obligatoriedad de la contribución tributaria con el Estado, que envuelve “el ejercicio real o inminente de poder estatal: los contribuyentes individuales está obligados a entregar dinero, sin ninguna garantía firme de reciprocidad” (Moore, 2008, p. 34). Sin embargo, a pesar de no haber garantía, sí existe expectativa de retorno a través de los servicios públicos. Por otro, los impuestos formalizan los compromisos con los demás contribuyentes en la solución colectiva de los problemas sociales, definen el contorno del ‘nosotros’ dentro de una comunidad política y por lo tanto “nos enredan en la red de reciprocidad generalizada que constituye la sociedad moderna” (Martin et. al., 2009, p. 2).

Ahondar en la relación social fiscal de una sociedad es penetrar en la dialéctica, procesada por el Estado moderno, entre la atomización -centrífuga- de las agencias sociales e individuales en un contexto de competencia mercantil y la obligación -centrípeta- que imponen los vínculos intersubjetivos y las necesidades sociohistóricas. En palabras de Atria (2015):

Una perspectiva sociológica de la fiscalidad permite un foco más directo en las interacciones sociales y en los contextos institucionales e históricos que acompañan la relación entre Estado y sociedad, pero también cubre algunos vacíos de otras disciplinas como, por ejemplo, los determinantes de la tributación —que no son necesariamente los mismos que los del gasto social— o las formas en que esta se asocia con diferencias de clase o identidades grupales construidas sobre distinciones espaciales, de género o raciales (p. 283).

A pesar de esto, es difícil hablar de un subcampo de estudio unificado bajo una teoría general (Campbell, 2009). Lo que parece unificar el campo es la premisa metodológica de que la cuestión fiscal es un proceso sociohistórico con determinantes sociales antes que técnicos, así como los esfuerzos por responder a la pregunta planteada por Schumpeter (2000) hace más de un siglo; “¿Cuáles son los procesos sociales que están detrás de los hechos superficiales de las cifras presupuestarias?” (p. 149). Esta investigación se decanta por uno de esos vectores de investigación para responder a dicha pregunta. Como reconocen Martin et. al. (2009), estudiar la relación entre grupos de poder y la fiscalidad implica estudiar “la base no contractual del contrato fiscal” (p. 8). En sintonía con autores como Campbell (1993) y Atria et al. (2018a), se propone el estudio de la influencia de los grupos empresariales dominantes en el proceso de elaboración de la política impositiva como un determinante significativo de los regímenes fiscales, en las sociedades desiguales centroamericanas.

2.3 El Estado fiscal y la metáfora del contrato fiscal.

El objeto central de la sociología fiscal es el Estado fiscal. Según la definición ofrecida por Lieberman (2003), se trata de “un agregado de relaciones entre el aparato estatal ejecutivo y el aparato burocrático, por un lado, y los ciudadanos o contribuyentes por otro, que se manifiesta en un conjunto de políticas fiscales nacionales y prácticas administrativas” (p. 43). En ocasiones, la historia del surgimiento del Estado fiscal parece equivalente a la historia del Estado como tal. Para Norbert Elias (2015) la ‘sociogénesis’ del Estado moderno se fundamenta en la concentración del monopolio de la violencia y de la recaudación de impuestos. Al respecto, señala que “ambos son simultáneos; el monopolio financiero no es previo al militar y el militar no es previo al financiero, sino que se trata de dos caras de la misma organización monopolista” (p. 375).

La administración tributaria y los impuestos crean trayectorias de dependencia histórica (path dependence) y procesos de formación de Estado (state-building) específicos, a la vez que se debe a un contexto económico determinado (Brautigam et al., 2008)⁸. Sin embargo, llevado a su extremo, la tesis de que la formación de los Estados modernos es equivalente a su historia fiscal puede ser reduccionista, ya que obvia procesos culturales y políticos que también intervienen en su formación (Bourdieu, 2014)⁹. Además, desde el punto de vista histórico, las fuentes de los Estados para obtener ingresos han sido variadas y no se han restringido únicamente a los impuestos burocratizados (Tilly, 2006; 2009).

En el caso específico del Estado fiscal, se refiere a la forma de intervención estatal predominante para obtener recursos financieros en el contexto de una economía de mercado (Jessop, 2017; Martin, et al., 2009; Schumpeter, 2000; Tilly, 2009). Es la máxima expresión política de la *privatización* de la riqueza socialmente creada. Esa escisión social crea la necesidad del Estado de obtener recursos externos para financiar sus actividades, y por eso “el dinero es un recurso clave para el Estado, en especial en su movimiento del poder despótico al poder infraestructural” (Jessop, 2017, p. 118).

El poder despótico y el poder infraestructural refiere a dos capacidades generales del Estado¹⁰. Las capacidades del Estado son “intervenciones de los agentes estatales para intervenir los recursos, actividades y conexiones interpersonales no estatales existentes” (Tilly, 2009, p. 173). Por un lado, el poder despótico es el conjunto de acciones que emprende la élite estatal sin requerir negociación institucional con grupos de la sociedad civil, es decir, el

⁸ Por ejemplo, se ha indagado el vínculo que existe entre los impuestos y el desarrollo de instituciones democráticas de representación formal, que se condensa en el slogan “no taxation without representation”, que se remonta a la revolución estadounidense contra el Reino Unido (Herb, 2003; Ross, 2004). Esta frase sólo refleja un desarrollo potencial de la democracia, ya que en la época quienes podían pagar impuestos eran los miembros de la clase propietaria (Mandel, 1979). El vínculo entre impuestos y representación es menos mecánico de lo que suponen quienes se adhieren a esta explicación. Por ejemplo, Morrison (2015) observa que la fiscalidad “hiere a los regímenes y los líderes, el gasto público los ayuda y los ingresos no-fiscales aumentan la estabilidad al facilitarles bajar los impuestos y aumentar el gasto (p. 107). Este campo de investigaciones ilustra cómo se abordan trayectorias históricas amplias con el énfasis en la tributación.

⁹ En palabras de Bourdieu (2014), “no se puede estar satisfecho con un cierto programa científico que busca reducir la historia del Estado a la historia de la fiscalidad” (p. 69). A este programa de investigación sobre el Estado le acusa de reduccionista y de economicista, pero no deja de darle importancia al fenómeno fiscal. La crítica de Bourdieu, sin embargo, está enfocada en ofrecer su definición alternativa del Estado, esto es, como meta-campo que se basa en el monopolio de la violencia simbólica. Frente a Norbert Elías y a Weber, señala que la constitución del Estado como meta-campo que ordena, jerarquiza, constituye a y es constituido por los demás campos sociales se debe, principalmente, a la concentración de la violencia simbólica, es decir, el Estado es el principal artefacto cultural e ideológico. Esto lo aplica al campo fiscal, ya que señala que el proceso de creación de impuestos necesita de una serie de justificaciones -a veces chauvinistas- para poder recolectarlos con menor resistencia social. Este último argumento es de interés para este trabajo.

¹⁰ No se debe confundir las capacidades generales del Estado con sus intervenciones a través de las políticas públicas, aunque estas estén comprendidas en la noción de poder infraestructural.

ejercicio vertical del poder (M. Mann, 2007). Por otro lado, el poder infraestructural refiere a “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (M. Mann, 2007, p. 58)¹¹. Con estos dos conceptos, se aborda la dualidad de coerción y consenso que orienta el ejercicio del poder estatal.

Entonces, la soberanía fiscal es la condición de posibilidad de la hegemonía estatal, de su capacidad de intervenir en las relaciones sociales, la (re)distribución de recursos y la construcción de consensos sociales. En otras palabras, “es un caso de alquimia, el Estado transforma la fiscalidad en cultura” (Bourdieu, 2014, p. 188), en integración social que se produce sin la necesidad de coerción constante o cotidiana¹². Llegado a este punto, conviene aclarar la definición de Estado que orienta este trabajo. La mayoría de los autores que se inscriben en la tradición de la sociología fiscal desarrollan una definición, en su mayoría apenas una *noción*, normativa del Estado. Pero el Estado no es ni un sujeto ni un instrumento, sino:

La condensación mediada institucional y discursivamente (una reflexión y una refracción) de un equilibrio de fuerzas que es variable, y que busca influir en las formas, los propósitos y el contenido de la organización institucional, de la política y de las políticas en coyunturas específicas (Jessop, 2017, p. 97).

Esta definición relacional del Estado enfatiza que éste es una relación social entre fuerzas sociales, principalmente -pero no exclusivamente- entre clases sociales¹³. Posteriormente se aclara que “el poder del Estado es un efecto mediado por el equilibrio variable entre *todas* las fuerzas que operan en un determinada situación” (Jessop, 2017, p. 150), y no sólo las de clase. Es claro que el acento de este enfoque está en el poder constituyente antes que en el poder constituido del Estado; “como *poiesis* en estado de refundación permanente” (Grüner, 2000, p. 162). En un contexto desigualitario, esas fuerzas sociales constituyentes se organizan de forma asimétrica, lo que determina el desarrollo posterior de esa relación institucionalizada.

¹¹ Esta distinción analítica refiere a la diferencia clásica de la filosofía política, en especial encontrada en Baruch Spinoza entre poder como *potestas* y poder como *potencia*. El poder como *potestas* refiere al poder *sobre* algo o alguien, mientras que el poder como *potencia* refiere al poder *para* hacer algo

¹² De ahí la eclosión entre Estado fiscal y Estado social en el siglo XX observada por Piketty (2020), cuando el aumento considerable de los ingresos fiscales dio lugar a las políticas sociales de bienestar, como la educación, la salud y las pensiones.

¹³ En este trabajo se ha abandonado el término Estado ‘capitalista’, en la medida en que supone una concordancia funcional y acabada del Estado con el capitalismo como sistema económico. Si bien incide en la forma básica del Estado moderno, a partir de la separación formal de las esferas de la sociedad civil, la economía y la política, se prefiere hablar del Estado en sociedades de mercado o en sociedades capitalistas, toda vez que lo que se entiende por “Estado capitalista” y sus instituciones puede o no desarrollarse en formaciones sociales periféricas, como argumentó Evans (1989) y tiene claro Jessop. Además, en la historia latinoamericana ese Estado periférico se interseca con el Estado racial, lo que en determinados países da lugar a complejas relaciones sociales de poder basadas tanto en la clase como en categorías étnico-raciales.

Si el estado es una condensación institucional asimétrica y no neutral, “las tendencias estatales vigentes son en parte resultado de las interacciones entre la selectividad estratégica del Estado y las estrategias adoptadas [por los agentes] para su transformación” (Jessop, 2017, p. 100). Tal como aclara Jessop, su definición expone que hay tendencias sesgadas inscritas en dicha condensación institucional que favorecen a unos agentes sociales sobre otros, “pero si estas tendencias se realizan y cómo y hasta qué punto lo hacen, depende del equilibrio variable de fuerzas, sus estrategias y de sus tácticas” (p. 98). Las tendencias sesgadas para favorecer a esos agentes reciben el nombre de selectividad estructural del Estado, que limita y crea oportunidades diferenciadas según el agente (son estratégicamente selectivas y no absolutamente restrictivas).

2.3.1 Conflicto fiscal como alternativa al contractualismo.

Esta forma de comprender al Estado permite aclarar las limitaciones del Estado fiscal, ya que la dependencia de los ingresos fiscales “es una fuente de poder mercantil o capitalista frente al Estado” (p. 118). En efecto, los alcances del poder infraestructural *en una sociedad de mercado* deben ajustarse a los imperativos del proceso de valorización y acumulación del capital (Jessop, 2009, 2017; Offe, 1984). De ahí que los sectores populares puedan lograr avances en política social “solo dentro de esta limitación: si la rentabilidad se ve amenazada, las concesiones deben revertirse” (Jessop, 2017, p. 155). Pero ello no se hace a cualquier costo, ya que “el capital no puede llevar demasiado lejos sus ventajas económicas sin socavar la legitimidad política del Estado, que en condiciones normales exige el respeto al Estado de derecho y a la opinión pública” (Jessop, 2017, p. 155). La relación social fiscal está caracterizada por una tensión permanente entre los imperativos del capital y la legitimidad política del Estado.

Además, la visión relacional e histórica del Estado permite superar el sesgo normativo propio de autores de la sociología fiscal cercanos a la noción de contrato social. Desde la visión contractualista, no es posible comprender por qué el ciudadano experimenta la comunidad política y el pago de impuestos como algo ajeno a sí mismo a pesar de que son sus prácticas políticas, sus relaciones sociales condensadas institucionalmente, las que dan lugar a esa ‘comunidad’. El contrato social no anula la alienación política fundada en mecanismos de sociabilidad fundantes y productores de desigualdades. Como bien señaló Macpherson (2005), la teoría del contrato social tiene como trasfondo - no siempre reconocido- la sociedad de mercado.

Aunque sean relaciones sociales diferenciadas, Estado y mercado se establecen recíprocamente. Por lo tanto, contrario a la oposición binaria que establecen autores como Hayek (2012) o Friedman (2002), los Estados, como relación social condensada, ya están presentes en el mismo proceso de individuación, de categorización social y de clasificación de las jerarquías de clases de las sociedades de mercado¹⁴. Una comunidad política que tiene estos principios organizadores o núcleo sistémico como orientadores del sentido y de las subjetividades políticas, sólo puede dar lugar a la tensión constante entre las fuerzas centrífugas del mercado, de agentes individuales posesivos (pero desposeídos en su mayoría), y las fuerzas centrípedas del Estado, que busca reconstruir el tejido social (Bauman & Cardoni, 2016). Esto provoca el conflicto constante entre unos agentes sociales que pujan por la reducción del Estado fiscal y social -traducen la lógica del mercado dentro de la comunidad política- y otros por su mantenimiento y ampliación -para resolver los problemas causados y subsanar el déficit ‘solidario’. La noción central del Estado fiscal debe ser conflicto fiscal, antes que la metáfora de contrato. De manera que estudiar esa base no contractual del Estado fiscal, implica reconocer que “la política fiscal es usualmente hecha por las élites” (Martin, 2008, p. 2), por lo que es necesario definir cómo, cuándo y en qué medida se realiza esa influencia.

2.4 Poder, élites e influencia política.

Se ha señalado que en contextos de extrema desigualdad social, donde las élites empresariales ejercen una importante influencia política, “las instituciones fiscales han tendido a desarrollarse por rutas que favorecerían considerablemente a esas élites” (Sokoloff & Zolt, 2005, p. 275). En la siguiente sección, se desarrolla una definición de poder social, influencia política y élites para estudiar su influencia en los regímenes políticos. A partir de ello es importante identificar conceptualmente a las élites estatales y empresariales, sus modos de organización, así como los mecanismos de influencia que les permiten incidir diferencialmente en los regímenes fiscales. Antes de ello, se revisará el concepto de élite empresarial y su uso dentro de un marco conceptual y contextual con énfasis en la desigualdad social.

¹⁴ Conviene aclarar que no está presente siempre y en todo momento, como si fuera una adaptación secular del panteísmo teológico o, como sugiere Bourdieu (2014), como principio ordenador de la sociedad. Está “presente” de una forma particular y promueve dinámicas concretas, en relación-tensión con otros mecanismos de integración social. La manera en cómo se está presente se define en los conflictos y posibilidades que surgen de la correlación de fuerzas y de grupos sociales que luchan por su reconociendo estatal. La desafortunada ampliación conceptual de Althusser (2003), al incorporar todos los “aparatos ideológicos” (iglesia, medios de comunicación, etc.) existentes dentro de su definición de Estado, sólo resulta en un contenido difuso e impreciso del término.

2.4.1 Poder social y élites.

Es pertinente aclarar que la indagación sobre el ejercicio de la influencia empresarial descansa sobre una concepción del poder que debe ser dilucidada. Una teoría del poder que guarde correspondencia con la definición de desigualdad social y que oriente la operacionalización de los mecanismos de influencia empresarial. Si, tal como se ha sugerido, la desigualdad social facilita la influencia empresarial para favorecerse y reproducirse a través de los regímenes fiscales, esto remite a las relaciones de poder que se mantienen entre este grupo social y el conjunto de la población, y entre los empresarios y el Estado.

Para Max Weber (1980), el poder es “cada oportunidad (jede Chance) dentro de una relación social, de hacer cumplir (durchzusetzen) la propia voluntad incluso contra la resistencia, independientemente de en qué se base (beruht) esa oportunidad” (p. 28)¹⁵. Para este autor, el poder no tiene forma, ya que “todas las cualidades imaginables de un hombre y todas las constelaciones imaginables” (Weber, 1980, p. 28) pueden dar lugar a la realización de la propia voluntad. Esta definición contiene tres elementos a destacar: el poder es relacional, ya que se presenta ‘dentro de una relación social’, se diferencia y se contrapone al momento de la resistencia, y es situacional, ya que todas esas cualidades y posiciones posibles, “pueden poner a alguien en una posición de hacer valer su voluntad en una situación determinada” (1980, p. 29).

Algunos autores señalan que Weber obvia los condicionantes estructurales de las relaciones de poder (ver). No obstante, como señalaron Wallinman et. al. (1980), en Weber los factores estructurales son los que definen *cada oportunidad* y *cada situación* posible para imponer la voluntad. De ello se sigue que el análisis del poder debe ser sensible al contexto y que en modo alguno se trata de un poder probable o potencial, sino interaccional¹⁶. Lo que sí está ausente en Weber es una jerarquía, sino histórica al menos típico-ideal, de los recursos que explicarían cómo un agente social llega a estar en una posición de ejercicio de la voluntad y otra de ejercicio de la resistencia, pero además, que la construcción de esas posiciones y recursos jerarquizados es parte de la relación de poder (Lukes, 2007). Además, de acuerdo con

¹⁵ Traducción del alemán original: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“. Aunque la traducción es libre, se ha seguido la crítica elaborada por Wallinman et. al. (1980) para la traducción al inglés. La traducción de “Chance” por “probabilidad”, realizada inicialmente por Talcott Parsons, ha acarreado confusiones significativas con respecto al peso de los factores estructurales. A pesar del esfuerzo de estos autores, al excluir expresamente los recursos en su definición, Weber es incapaz de explicar los desbalances de la relación de poder.

¹⁶ Este es el problema de la definición contenida en las traducciones al español (ver Weber, 2002). El poder aparece como un elemento probable, pasivo, a la espera de que surjan en el futuro esas situaciones de poder.

Lukes (2007), esta definición de poder a partir de Weber hace énfasis excesivo en el conflicto observable y efectivo, pero “la más eficaz e insidiosa utilización del poder es evitar que el conflicto aflore” (p. 18). En esa línea, deja de lado la capacidad de moldear las necesidades, preferencias y gustos del otro, limitar la resistencia a priori.

El poder se diferencia de la dominación, que sí tiene una forma específica o sí se presenta en una situación concreta: la de la obediencia a un *mandato u orden (Befehl)*. Así, la dominación es “la posibilidad de encontrar obediencia a un mandato de cierto contenido entre un número específico personas” (Weber, 1980, p. 28). Dado que esta dominación se basa en el juego libre de intereses, su concepto se acerca más a la dominación mediante la autoridad o deber de obediencia. Este tipo de dominación se ejerce por un padre de familia, el príncipe o un funcionario y recurre “al deber de obediencia con absoluta independencia de toda suerte de motivos e intereses” (Weber, 2002, p. 696). Se trata de un poder de mando autoritario, aunque asegura que el poder efectivo del primer tipo también puede derivar en una relación social autoritaria. Así, señala que la dominación refiere a:

Un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (“mandato”) del “dominador” o de los “dominadores” influye sobre los actos de otros (del “dominado” o de los “dominados”), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar **como si** los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (“obediencia”) (Weber, 2002, p. 699, resaltado añadido).

Tanto ‘imponer la propia voluntad’ como ‘la voluntad manifiesta de un mandato’ implica que el poder y la dominación van de un punto social de origen inicial hacia un punto social final. Algunos autores han reducido esta definición al siguiente esquema conductual: una relación de poder se presenta cuando A influye sobre B para que B haga algo que de otra manera no haría (e.g. Needler, 1996). La explicación sobre cómo se establece ese punto social de origen (A) es ambigua en la exposición de Weber. En la presentación de los tres tipos de dominación legítima parece que se haya en los ‘motivos de legitimidad’: i) la legal, que refiere a aquella establecida en una regla o conjunto de reglas cuyo tipo más puro es la burocracia, ii) la dominación tradicional, que encuentra su motivo en la habituación inveterada, en el respeto a los ordenamientos y poderes señoriales y iii) la dominación carismática, que se basa en la devoción al líder y sus dotes carismáticos no pocas veces considerados sobrenaturales. Sin embargo, la legitimidad puede ser un efecto de la dominación misma, de las asimetrías de poder. Elementos como el carisma, la legalidad o la tradición, más que motivos de legitimidad, parecen ser mecanismos de legitimación a través del cual la dominación se establece.

Lo anterior no exime el mérito. Weber presenta -y quizás fue el primero- en ofrecer una definición relacional del poder. El poder no sería una cosa, sino una relación social. La dominación es una característica de las relaciones sociales, no se da fuera de ellas, ni mucho menos es un *instrumento* que se posee, sino un atributo de la relación social en la que se hace presente. Sin embargo, frente a la definición formal de Weber, se debe señalar que “el ejercicio de poder no implica un choque mecánico de voluntades. Tiene unas condiciones sociales y materiales definidas y está delimitado por medio de sus vínculos con otras determinaciones” (Jessop, 2017, p. 145). Antes de profundizar este aspecto, conviene detenerse en otro autor que llevó a su máxima expresión la tesis relacional del poder, Michel Foucault.

Foucault (1988) pretende ofrecer una exploración desustancializada del poder, en contraposición a la interpretación sustancializada. Con esto quiere retomar la idea de que el poder no es una cosa o un recurso (sustancia), sino una acción, un ejercicio. Así, entiende el ejercicio del poder como una acción sobre acciones, es decir, la influencia en el campo de acciones y posibilidades del otro. En sus propias palabras, el ejercicio del poder refiere a:

Un conjunto de acciones sobre acciones posibles; opera sobre el campo de posibilidad o se inscribe en el comportamiento de los sujetos actuantes: incita, induce, seduce, facilita o dificulta; amplía o limita, vuelve más o menos probable; de manera extrema, constriñe o prohíbe de modo absoluto; con todo, siempre es una manera de actuar sobre un sujeto actuante o sobre sujetos actuantes, en tanto que actúan o son susceptibles de actuar; tampoco es un consenso que, implícitamente, se prorroga. El ejercicio de gobernar significa estructurar ese campo de acciones (Foucault, 1988, p. 14).

A diferencia de la violencia, el ejercicio del poder no actúa sobre el cuerpo o una cosa, sino indirectamente, sobre las acciones. Así, en el caso de Foucault, el ejercicio de poder adquiere un carácter rizomático que se ramifica por el conjunto de acciones dadas y potenciales. Además, es un ejercicio situado, localizado e inmediato. El problema que se presenta con esta definición es cuando se pregunta qué existe fuera de esa red o rizoma de ejercicios simultáneos de poder localizados en situaciones sociales concretas. La respuesta de Foucault es que la frontera del ejercicio del poder son las resistencias inmediatas, también locales. De hecho, “no hay una relación de poder sin resistencia, sin escapatoria o huida, sin un eventual regreso. Toda relación de poder implica, pues, por lo menos virtualmente, una estrategia de lucha” (Foucault, 1988, p. 19).

No obstante, al igual que en Weber, en Foucault se mantiene el vacío de cómo se constituye la relación de poder y qué explica la direccionalidad o la resistencia. Es decir, la jerarquización y la asimetría propias de una relación de poder se deriva de la relación misma o

de sus efectos ('motivos de legitimidad'). En ambas definiciones, la asimetría aparece como algo dado, no se explica fuera de ella. Por eso, la definición de poder que ofrece Martín Baró, apoyado tanto en Foucault como en Weber, parece más adecuada y completa que la ofrecida por estos autores por sí solos. Para Baró (1989), el "poder es aquel carácter de las relaciones sociales basado en la posesión diferencial de recursos que permite a unos realizar sus intereses, personales o de clase, e imponerlos a otros" (p. 101). Esta definición, que es la que se asume esta investigación, con algunas modificaciones, reposa en tres elementos: el relacional, los recursos y los efectos.

El elemento relacional implica que el poder es un fenómeno social, no individual. Como queda claro en los autores supra citados, se presenta en las relaciones sociales. Esto implica que las relaciones sociales "tienen con frecuencia un carácter de oposición y conflicto, y que la relación misma es determinada, al menos en parte, por la asimetría en la que emerge" (Baró, 1989, p. 97). Pero la jerarquización no brota de la nada, sino que surge de la 'posesión diferencial de recursos', "de ahí que el poder surja precisamente en una relación de desequilibrio respecto a un determinado objeto" (Baró, 1989, p. 97). Este elemento está ausente en la definición Weber, mientras que en Foucault existe un rechazo absoluto al considerarlo una visión sustancializada del poder. Pero una noción de poder que no contemple los recursos es incapaz de explicar las asimetrías entre grupos sociales.

Baró (1989) reconoce que los recursos son múltiples y determinan las asimetrías según las diversas relaciones sociales, pero en modo alguno postula la equivalencia funcional de todos los recursos existentes o de todas las relaciones de poder. Claramente señala que "quienes disponen de amplios recursos económicos obtienen un poder sobre casi todos los tipos de relación social que no puede ser funcionalmente equilibrado por la posesión de otros recursos, al menos no por aquellos de orden intelectual o moral" (p. 98). Pero eso no impide que "tiendan a producirse efectos de transferencia y generalización" (p. 101) entre los distintos recursos.

Se trata de una posesión diferencial de un recurso relativo, suficiente para desencadenar procesos de distinción y jerarquización, no una posesión absoluta de un recurso sobredeterminante. Tal como señala Jessop (2017), si la categoría de poder quiere jugar un papel relevante en una investigación, entonces "el reto es determinar el peso de los diferentes conjuntos de poderes particulares y cómo se combinan, si es que lo hacen, para generar estructuras específicas de dominación" (p. 145). De ahí la necesidad de evaluar situaciones

concretas en coyunturas específicas, a riesgo de caer en respuestas mecánicas, reduccionistas y/o formuladas a priori.

Ahora bien, aunque esta es una definición mejor lograda de lo que se entiende por una relación de poder, es necesario hacer varias aclaraciones adicionales. En primer lugar, se debe evitar un criterio conductual o empirista sobre el poder y el conflicto. La ausencia de una lucha observable no es garantía de ausencia de relaciones de poder o ausencia de dominación, mucho menos un indicador de un contrato social hipotético. Al contrario, puede ser el resultado efectivo, pero temporal, de los múltiples mecanismos de legitimación disponibles según el diferencial de recursos poseído. Hay que tomar en consideración que “el poder como dominación asegura la continuidad de las relaciones sociales” (Jessop, 2017, p. 147), por lo que a veces no se procura una modificación o transformación de ‘voluntades’, sino que tanto el agente A como el agente B continúen en su rutina de acciones (Jessop, 2017).

Esto lleva, en segundo lugar, a que en el análisis del poder “estén en juego relaciones recíprocas, sistemáticas, institucionalizadas y reproducidas periódicamente, en lugar de imposiciones de voluntad puntuales y unilaterales” (Jessop, 2017, p. 147). Pero la asimetría existente indica que la posibilidad de unos grupos sociales para llevar a cabo sus intereses o su ‘voluntad’ ha sido más efectiva que las de otros. Así, la relación de poder tiene un momento afirmativo, de cumplimiento o imposición de intereses, y un momento negativo, de rechazo o aceptación de la influencia ejercida de los grupos dominantes o de las asimetrías resultantes.

Este marco permite comprender mejor lo que se entiende por la influencia de un grupo social. La influencia se distingue analíticamente del poder, pero no está completamente disociado de la relación de poder en que se da la influencia. Para Lukes (2007) se presenta una relación de influencia “donde individuos o grupos se vean afectados unos por otros significativamente, no dándose conflicto de intereses entre ellos” (p. 30). Por oposición, para Lukes, una relación de poder implica un conflicto de intereses. Esta diferenciación parece problemática, ya que, como se ha visto, una relación de poder puede o no dar lugar a un conflicto observable, puede aplicarse a situaciones en donde surja un consenso relativo.

Baró (1989) realiza dos comentarios a esta definición de Lukes. Por un lado, con respecto a la disociación conceptual del poder y la influencia, señala que “resulta difícil aceptar que haya formas de influencia que no supongan algún tipo diferencial de los recursos poseídos por los sujetos, y una vez que existe ese diferencial, la acción de poder es ineludible” (p. 114). Por otro lado, en relación con limitar el análisis del poder al conflicto de intereses, sostiene que

“hay actos sociales en los que se ejerce el poder sin conflicto [observable] y aun en conjunción de intereses sociales” (p. 114). Para Baró, se trata de entender que la relación de poder no es únicamente coercitiva, como supuso inicialmente Lukes, sino que se manifiesta en el consenso social toda vez que se presentan desigualdades: la influencia es un momento de la relación de poder, o como dice Hoffman (2006), es una forma de poder que no involucra coerción directa (pero sí indirecta).

Con estos criterios en cuenta, se tiene que la influencia es el momento de una *relación social de poder* en la que uno o algunos de los agentes sociales involucrados busca(n) *realizar sus intereses a través de mecanismos de presión y persuasión que orientan los procesos decisorios de otros*¹⁷. Influir es presionar a agentes sociales o complejos organizacionales hacia un curso de acción deseado que no involucra coerción directa, “de modo que la persona así influenciada cree que está actuando con autonomía” (Hoffman, 2006, p. 290). La presión se realiza a través de *recursos o mecanismos de influencia* que se articulan dependiendo de las *condiciones sociales y materiales definidas*. La influencia produce efectos en la relación de poder: la afirma, reproduce o debilita. La influencia ejercida busca *modificar o mantener* un objeto, una relación o un conjunto de relaciones y acciones según sus intereses, o bien *bloquear* la influencia y las acciones de otros agentes sociales.

2.4.2 El concepto de élite y su relación con la desigualdad social.

En términos generales, el enfoque o la teoría clásica de las élites fue formulada, principalmente, por Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels (Higley & Pakulski, 2012; Osorio Rauld, 2015). El modelo de sociedad retratada en estos autores clásicos era básico. Como señaló Mosca, (1989) mucho antes de Pareto, “existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él” (p. 106). La élite o clase dirigente es el elemento activo de la sociedad, mientras que el resto, la masa, queda retratada de forma pasiva.

El concepto de *élite* fue introducido a las ciencias sociales por Vilfredo Pareto. De acuerdo con Pareto (1935a) “todos los pueblos son gobernados por una élite, por un elemento

¹⁷ A partir de esta conceptualización, se podría decir que Weber se limita en definir una relación de influencia y no de poder, en la medida en que su definición pone excesivo énfasis en el momento afirmativo de la misma. Independientemente de esto, se considera útil diferenciar el poder de la influencia, pero establecer su vínculo. Muchos autores confunden ambos conceptos en sus definiciones de poder, o bien, como el caso de Steven Lukes, los separan completamente. Esta precisión conceptual se ajusta más al uso que se le da en los estudios de las relaciones de poder, ya sea de clase, de género o raza.

elegido en la población” (p. 169). Define a una élite como “una clase de personas que tienen los índices más altos en su rama de actividad” (Pareto, 1935b, p. 1423). Esta clase la divide en élite gobernante y élite no-gobernante. La élite gobernante forma parte directa o indirectamente del gobierno. Los cambios o la circulación en las élites son lentos, pero continuos y las revoluciones, cuando ocurren, se deben a que la población no-élite es capturada por miembros de las élites a su favor.

A pesar de usar de forma intercambiable clase y élite, Pareto definió a la élite, no por su posición con respecto a los medios de producción, sino por su posición relativa con respecto al poder político o al estatus social, no pocas veces asociado a capacidades individuales sobresalientes. Pero no todos ellos utilizaron el concepto de élite para referirse al grupo social gobernante o dirigente; Mosca prefirió el término ‘clase política’ o ‘clase dirigente’, mientras que Michels formuló la ley de hierro de la ‘oligarquía’ (Higley, 2010). La nominación de enfoque elitista parece ser un esfuerzo de delimitación con respecto a la teoría de clases sociales predominante en la época, que acusaban de reduccionismo económico. En efecto, ofreció una visión alternativa de la sociedad en oposición a las categorías de análisis marxistas y la lucha entre clases. Se dice que “el paradigma elitista se basaba en la distinción neokantiana entre hecho y valor y estaba firmemente anclada a la tradición positivista” (Higley & Pakulski, 2012, p. 321). Su noción de élite estuvo empañada por la carga que conlleva asociar a sus miembros con el mérito y la capacidad: gobiernan porque son más capaces.

Hay autores contemporáneos que aun reivindican los elementos descriptivos ofrecidos por el enfoque clásico de élites, en especial sobre las dinámicas inter-élites o la circulación de élites (e.g. Higley, 2010; Higley & Pakulski, 2012; Mangset, 2017; McLure, 2005, 2006; Verzichelli, 2017). El mismo Schumpeter (2003) admiró a Pareto y la teoría de élites, lo que le llevó a formular su idea de democracia procedimental de élites: la democracia es un conjunto de procedimientos electorales periódicos entre élites en competencia para acceder a cargos ministeriales o parlamentarios. El trabajo de Schumpeter se dio luego de la Segunda Guerra Mundial, lo que revitalizó y renovó el enfoque de élites tras el rechazo a las teorías sospechosas de haber contribuido con los regímenes totalitarios (Rincón Alarcón, 2014).

En el caso de los autores clásicos, su enfoque sobre las elites o ‘clase dirigente’ era un enfoque *duro* o, como dice Rincón Alarcón (2014), sustancial. Esto es claro cuando en sus definiciones des-historizan y naturalizan los procesos de estratificación social y política. Según ellos, no sólo no ha habido sociedad sin gobernantes ni gobernados, sino que es imposible y

hasta contraproducente pensar la superación de esta dicotomía. En esta línea, este enfoque no es productivo para emprender una investigación social e histórica.

Un punto y aparte merece el trabajo -junto al de Schumpeter- de C. Wright Mills sobre la élite del poder. En Mills (2013) no hay un sesgo meritocrático ni normativo sobre las élites. En su texto, señala que la élite está compuesta por una minoría “cuyas posiciones les permiten trascender los ambientes habituales de los hombres y las mujeres corrientes; ocupan posiciones desde las cuales sus decisiones tienen consecuencias importantes” (p. 20). Esta definición tiene tres elementos delimitadores e interrelacionados a considerar: una élite es i) una *minoría*, ii) que ocupa *posiciones* y que iii) sus decisiones tienen *efectos, consecuencias* importantes. El primer elemento no es novedoso: una élite se diferencia de la *masa* de una sociedad o dentro de una organización.

Aunque Mills (2013) no lo menciona de esta manera, la constitución de una minoría tiene poco que ver con factores psicológicos o capacidades individuales, y más con un proceso simultáneo de cierre o clausura de grupo y jerarquización. Esto queda claro cuando diferencia que no es *cualquier* minoría, sino una minoría *poderosa*. Lo cual lleva al segundo criterio o elemento: las posiciones. El poder de las élites se remite, no a factores individuales, sino a un complejo institucional que organiza las posiciones. En efecto, lo que tienen las élites es en virtud “de sus posiciones en las grandes instituciones. Pues esas instituciones son las bases necesarias del poder, la riqueza y el prestigio” (Mills, 2013, p. 26)¹⁸. El último elemento de su definición es el de las decisiones que tienen efectos importantes. Con este aspecto recupera la importancia de la agencialidad diferencial en el análisis de las élites. A diferencia de las decisiones de carácter cotidiano o con poca trascendencia social, las decisiones que se toman desde esas posiciones de mando tienen efectos sobre la mayoría. Sin embargo, “el que tomen o no esas decisiones importa menos que el hecho de que ocupen esas posiciones” (Mills, 2013, p. 20). Por eso, el rasgo definitivo en Mills es el *posicional*.

El problema de Mills (2013) no es sólo la equivalencia funcional e independencia absoluta de las ‘fuentes de poder’, lo cual por sí mismo contrasta con sus propios hallazgos empíricos¹⁹, sino que también permanece indefinido como esas grandes instituciones llegar a

¹⁸ En el caso de la ‘élite del poder’, se trata de un alto círculo que ocupan puestos de mando en las tres más grandes instituciones consideradas por Mills: el empresarial (los muy ricos), el político y el militar. Es una forma de referirse al complejo industrial-militar estadounidense que, según Mills, ocupa la cúspide del poder en su país.

¹⁹ Mills reconoce que hay una clase alta según los recursos económicos, pero señala que no es sino un factor entre otros para llegar a la cúspide de la élite del poder. Sin embargo, en cada uno de aspectos que somete a revisión,

conformarse como tales y a establecerse jerárquicamente sobre el resto²⁰. Dado que el poder es una posición y no una estructura de relaciones asimétricas, cae en una concepción a-relacional de la élite y las posiciones que ocupan. Por eso, el rol de las masas aún permanece pasivo en su definición. Como nota Barrow (2007), en Mills las masas están *sin poder* (powerless) al no ocupar una posición de mando.

Con estas salvaguardas, sin embargo, se puede reelaborar una definición mínima de qué es una élite a partir de Mills y el enfoque general que ha orientado este apartado teórico. Las élites son agencias sociales con *capacidades estratégicas* ubicadas en *posiciones de dirección y toma de decisiones* dentro de las *principales organizaciones* de un campo determinado jerarquizadas por una estructura selectiva y relacional. Las principales organizaciones se definen por una concentración de recursos diferencial con respecto a otras en una estructura dada. La estructura selectiva se define dependiendo del contexto o situación a considerar, ya sea la escuela, la universidad, el gobierno, la cultura, etc. En el marco general de la sociedad, se prefigura por la desigualdad social y las luchas entre sus fuerzas sociales asociadas.

Las capacidades estratégicas de las élites refieren a que, en el contexto de esa estructura, pueden elaborar cursos de acción de acuerdo con las posibilidades y límites ofrecidos, o incluso superarlos (Jessop, 2017). Esta definición evita otorgarle una super-agencialidad a las élites, ya que no desconoce el marco estructural y relacional en el que se insertan. Pero también evita otorgarle una sobre-determinación a la estructura selectiva, que no es más que la praxis condensada de las agencias sociales en condiciones de desigualdad. En efecto, “las formas institucionales y estructurales concretas se constituyen siempre en la acción y a través de la acción, de la misma manera que son siempre tendenciales y siempre necesitan estabilización” (Jessop, 2009, p. 40).

2.4.2.1 Élite estatales, sistema de partidos y partidos políticos.

Con esto en cuenta, la élite estatal refiere a los agentes que ocupan posiciones relevantes dentro de las principales instituciones del Estado (Miliband, 1969; Mills, 2011). En términos muy generales, se puede identificar una élite ministerial o ejecutiva, una élite legislativa y una élite judicial y las posiciones de alta jerarquía de las oficinas o administración estatal (Mendoza, 2021). Debido a que el Estado se organiza muchas veces en núcleos de poder relacionales que trascienden o traslapan los altos puestos y divisiones de poder (Jessop, 2017), es importante

presenta evidencia de que una gran parte de los que forman los otros ‘círculos de poder, en realidad vienen de la ‘clase alta’.

²⁰ Al menos en el aspecto teórico, no así en el análisis histórico que presenta para cada uno de los ‘altos círculos’.

ver esas configuraciones entre las oficinas administrativas, los ministerios, ‘poderes’ estatales e instituciones para analizar otras expresiones o articulaciones de las élites estatales. En materia tributaria, la élite estatal no es un agente pasivo, sino que ‘negocia’ con los distintos sectores empresariales y otros grupos sociales en un equilibrio inestable entre los imperativos del proceso de acumulación y la legitimidad política (Jessop, 2017).

Formalmente, las élites estatales gozan de autonomía operacional con respecto a las élites empresariales. Esta autonomía, que remite a la autonomía relativa entre ‘Estado’ y ‘clase dominante’, permite a las élites estatales tomar decisiones y desempeñar sus funciones sin confundirse con otros actores sociales o políticos, así como mantener un espacio para la resolución de sus intereses personales y colectivos, dentro de los constreñimientos de la acumulación de capital y la legitimidad política. Es por esa ‘relativa autonomía’, especialmente en el marco de democracias liberales, que las élites empresariales desarrollan mecanismos de influencia política para articular sus intereses, (re)dirigir las acciones de las élites estatales y evitar amenazas tanto a sus intereses como a la estrategia en curso. Si bien, la posición estatal les permite ser los agentes de las capacidades estatales, *del poder del Estado*, implementarlas y conducir las hacia las prioridades del proyecto de Estado, tales proyectos políticos se definen en el nivel de las estrategias de acumulación en competencia (Jessop, 1990; 2017; ver secciones 2.6. y 2.4.2.3 del presente capítulo). Es decir, sus acciones estratégicas están enmarcadas dentro de esa selectividad o sesgo del Estado.

En el marco de democracias liberales o procedimentales, las élites ministeriales y parlamentarias son electivas. Su acceso a posiciones de poder y recursos estatales depende de *procedimientos* electorales competitivos y reiterados. Por lo tanto, las élites electivas acceden al Estado a través de los partidos políticos. Estas organizaciones agrupan agentes políticos con intereses semejantes, es una ‘empresa de interesados’ según Weber (2002), y tienen vocación de poder, es decir, de acceder al gobierno del Estado y los diferentes cargos públicos (Weber, 2002)²¹. El reclutamiento de agentes sociales por parte de los partidos políticos determina la base social de apoyo de esas élites sociales, es decir, su origen territorial, de clase o de género.

²¹ De acuerdo con Max Weber (2002), los partidos políticos son “formas de “socialización” que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a su dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales” (p. 228). Estas agrupaciones tienen como objetivo acceder a puestos de dirección del Estado, “llevar a sus jefes por medio de elecciones al lugar director, para que éstos distribuyan luego los cargos estatales entre su séquito” (p. 1078), de ahí que “todas las luchas de partido son, no sólo luchas por objetivos materiales, sino también ante todo por el patrocinio de los cargos” (p. 1079). Ser un medio para ocupar cargos públicos a través de elecciones es destacado también en la definición *mínima* de Sartori (2012)

Si bien el rol de los partidos políticos es cada vez más cuestionado y no existe una identidad inmediata entre éstos y los intereses y necesidades de sus votantes e incluso con su base social de origen, lo que provoca la creciente ‘crisis de representatividad’, “los partidos siguen siendo oficialmente responsables en el parlamento de la legislación y las reglas generales y no pueden ser sustituidos por organizaciones o movimientos extraparlamentarios” (Jessop, 2017, p. 123), lo que no impide la tendencia a una relación cada vez más directa entre el personaje o líder político y las masas electorales. Junto con esta producción insustituible de proyectos político-estatales, el partido también reducen la complejidad de los asuntos políticos y median en las tensiones dentro de los sectores empresariales (Jessop, 2017).

La interacción competitiva entre los partidos políticos que acceden a cargos públicos forman un sistema de partidos (Bartolini, 1986). De acuerdo con Sartori (2012) estos sistemas pueden ser clasificados por criterios cuantitativos en sistemas de partido hegemónico (un partido dominante), bipartidistas (dos partidos políticos dominantes), pluralismo moderado (más de tres partidos) y pluralismo extremo (más de cinco partidos con capacidad de influencia). La diversidad de estos sistemas puede incidir en los proyectos de Estado y en la formación de alianzas parlamentarias y extraparlamentarias y coaliciones políticas que definen los contornos normativos extraeconómicos de la estrategia de acumulación, así como en la producción de hegemonía o afinidades populares a favor de esos modelos de crecimiento económico (Jessop, 1990; 2017). De ahí la importancia para las élites empresariales de influir en la conformación de esos sistemas de partidos políticos y vincularse con uno o varios de ellos durante la competencia electoral o tras ella, especial pero no exclusivamente en aquellos ubicados en la derecha del espectro político-ideológico (Serna & Botinelli, 2018), o incluso de formar sus propios partidos políticos denominados partidos de base corporativa (Barndt, 2014).

2.4.2.2 Élite empresarial y niveles de organización empresarial.

Por su lado, la élite empresarial se identifica por las posiciones de mando que se ocupan en *las principales* organizaciones de origen empresarial: son aquellos(as) accionistas mayoritarios, gerentes o miembros de las juntas directivas de grandes empresas, o conglomerados de empresas, asociaciones gremiales, o centros de producción de información y conocimiento vinculadas al mundo empresarial (Cárdenas et al., 2020; Domhoff, 1990, 2006; Robles-Rivera, 2019). La forma que asumen y se jerarquizan esas instituciones varían según la formación

social y el marco institucional, pero en modo alguno definen *la variedad de capitalismo existente*²².

Queda por dilucidar el vínculo de las élites empresariales con el de la desigualdad de clases sociales. Autores de muy diversa índole utilizan el concepto de ‘élites empresariales’ o ‘élites capitalistas’ como equivalente al de clase económicamente dominante (e.g. Castro, 2015; Harvey, 2007; Piketty, 2020). Otros prefieren mantener la distancia estricta entre ambos términos, al remitirse a enfoques divergentes o contrapuestos, y mantienen el término ‘élite’ como descriptor político, no económico (e.g. Higley, 2010; Higley & Pakulski, 2012; Mills, 2013). Frente a su uso automático o irreflexivo o el rechazo pleno de su incorporación en un enfoque más amplio, “podemos distinguir entre sociedades en las cuáles hay una clase [económicamente] dominante, y al mismo tiempo élites que representan diversos aspectos de sus intereses” (Bottomore, 1993, p. 31). En otras palabras, “el análisis de clases, a veces visto como un competidor del análisis de élites, es en la práctica su complemento” (Edmunds et al., 2018, p. 129).

Cuando se habla de las élites empresariales se toma en consideración su adscripción de clase, su rol *agencial* y de representación de intereses específicos. Como menciona Domhoff (1990) para su propia definición de la élite del poder, la élite es un segmento sobresaliente de miembros empresarial y políticamente activos de la clase alta. Entonces, las élites empresariales se mueven dentro de la estructura selectiva de la desigualdad social general y, en particular, de mercado. Así, términos como ‘la clase capitalista’ remiten a la *estructura* relacional más amplia, como el conjunto de individuos que comparten una posición con respecto a los medios de producción. Las élites empresariales remiten a *agencias* activas específicas e incluso articuladas tensionalmente, vinculadas a organizaciones particulares, dentro de esa clase que se constituye como dominante y se apoya en muchas otras ‘élites’ y ‘fuentes’ de poder²³. Por su parte, la élite estatal tiene como contexto estructural y selectivo

²² Uno de los problemas de la teoría de las variedades del capitalismo que se ha aplicado para América Latina es que en la definición ‘teórica’ proponen varios elementos a considerar para describir un tipo específico de capitalismo. Pero a la hora de nominarlo, únicamente toman en cuenta la forma de organización empresarial o las relaciones *intra-empresariales*. Eso sucede en la definición de ‘capitalismo jerárquico’ de B. R. Schneider (2013) replicada por Bull et al. (2014).

²³ Hay trabajos en los que se acerca a esta definición propuesta o por lo menos a la distinción y vinculación entre ‘élite empresarial’. Por ejemplo, tienen clara la distinción y hacen un esfuerzo de articulación de los distintos conceptos, pero el uso que se le da en sus textos termina por asimilar clase y élite de forma indiferenciada. Se considera que la definición acá propuesta, basada en el enfoque posicional y organizacional de Mills, permite clarificar la distinción de los niveles de abstracción propuestos cuando se habla de la clase y la élite empresarial, así como su unidad.

inmediato el mismo Estado, constituido por la correlación de fuerzas general y no sólo empresarial, aunque sí asimétricamente constituidas.

Para obtener un mejor panorama de la acción político-empresarial es necesario superar el enfoque ‘centrado en la empresa’ que ha cobrado vigencia en América Latina (e.g. Bull et al., 2014; Bull & Kasahara, 2017; B. R. Schneider, 2013). Este enfoque ‘novedoso’ desconsidera la importancia de los factores transnacionales como la dinámica centro-periferia, vital para el análisis de la historia económica latinoamericana, elimina la relacionalidad al estudiar estos grupos empresariales y adopta un nacionalismo metodológico implícito (ver Ebenau, 2012; Fishwick, 2014; Weiss, 2014)²⁴. También deja por fuera la complejidad organizativa propia de los círculos empresariales para influir en las decisiones políticas, que trascienden el nivel de la ‘firma’. Méritos analíticos puntuales por aparte, es importante superar las limitaciones de este enfoque.

En términos concretos, se presentan tres niveles de organización de las élites empresariales que se articulan para influir en los regímenes fiscales: el estrictamente empresarial o corporativo, el gremial-asociativo y el nivel técnico-político. En cada uno de esos niveles existen sectores específicos, agentes individuales, grupos o asociaciones empresariales que buscan influir en las decisiones tributarias de un país, así como en la estrategia de acumulación. El régimen fiscal de un país manifiesta un interés asimétrico, como resultado de la influencia mayor de unas élites empresariales en relación con otras y del contexto social más amplio, tanto internacional como doméstico. Según Jessop (1990) estos sectores, grupos u organizaciones empresariales pueden estar en competencia o asociados entre sí, pero lo que les da unidad o cohesión relativa a los agentes empresariales son los intereses generales para implantar una estrategia económica.

El primer nivel de la organización empresarial se deriva de su propia actividad en el mercado. Se encuentran diferentes formas de organizaciones empresariales. Por un lado, está la gran empresa individual y doméstica, que refiere a una firma legalmente independiente, institucionalizada que produce un bien o servicio e intercambia en el mercado nacional (Tirado, 2015). La empresa es el locus o lugar de la socio-génesis del proceso de valorización de capital

²⁴ Aunque B. R. Schneider (2013) incorpora el concepto de ‘complementariedades institucionales’ para estudiar las relaciones del mundo empresarial con la fuerza laboral o el Estado, entre otras dimensiones, pero esto añade problemas más que solucionar los vacíos de un enfoque ‘centrado en la empresa’. El concepto de complementariedades institucionales, que es propio de la teoría de las variedades del capitalismo, es en extremo funcionalista. B. R. Schneider lo reconoce tácitamente, por lo que señala que pueden existir complementariedades *positivas* o *negativas*. Pero una complementariedad que es *negativa* es un contrasentido terminológico.

y por lo tanto, de su poder estructural. Los grupos o conglomerados empresariales controlan firmas legalmente independientes que operan en diferentes escalas e industrias. En América Latina, normalmente son controladas por una familia o red familiar, pero no hay que descartar casos controlados por un pequeño grupo de accionistas sin vínculos familiares (Bull et al., 2014; B. R. Schneider, 2013).

Recientemente se ha visualizado su formación a través de la figura jurídica-fiscal de un *holding* empresarial: una empresa que posee el control de otras subordinadas. Aunque esto no es exclusivo de los grupos empresariales domésticos. El objetivo de los *holdings* no es neutral desde el punto de vista tributario, ya que las compañías “usan la institución del holding para moldear su política fiscal. La optimización fiscal les permite alcanzar grandes sumas de ahorro durante el año fiscal, que constituye un valor significativo en el contexto de todos sus ingresos” (Gajewski, 2013, p. 80). De ahí que también se les llamen *grupos fiscales* (Peñalver, 2016). Un caso interesante se presenta con aquellos *holdings* que tienen firmas subordinadas o bien la misma empresa ‘madre’ ubicadas en paraísos fiscales, lo que posibilita esquemas elusivos o evasivos.

Asimismo, los procesos globalizatorios han dado lugar al surgimiento de las corporaciones multinacionales y transnacionales. Las empresas *multinacionales* realizan inversiones en las economías domésticas y están coordinadas por una oficina central, mientras que las firmas *transnacionales*, más recientes, ubican sus oficinas centrales en más de tres países (Robinson, 2007). Las empresas o grupos de empresas domésticos, pero sobre todo las corporaciones multi o transnacionales, están atravesadas e influidas por los circuitos globales de acumulación y producción (Robinson, 2007; B. R. Schneider, 2013). Pero esos circuitos globales interrumpen a la vez que son interrumpidos por las fronteras políticas domésticas en dónde se localizan (Fishwick, 2014). En otras palabras, toman decisiones según las regulaciones y relaciones económicas en las que se encuentran a nivel local, nacional y global²⁵.

En este primer nivel de la élite empresarial vinculadas a estas formas de ordenar la actividad económica es importante distinguir los términos ‘capitalista’, empresario y gerente o administrador. El capitalista es el accionista mayoritario (dueño) de una empresa, el empresario es un agente profesional que toma las decisiones más importantes sobre las acciones que debe

²⁵ Este planteamiento pretende superar el nacionalismo metodológico de los autores de las variedades del capitalismo: las corporaciones multinacionales no son políticamente ausentes en las realidades nacionales en las que operan. Son activas, aún si sólo ejercen un mecanismo estructural de influencia.

tomar una firma. El empresario puede ser el mismo capitalista o puede ser un profesional contratado que adopta la forma de presidente o gerente general (CEO por sus siglas en inglés: chief executive officer). Finalmente, el administrador está subordinado al CEO y es un auxiliar de sus decisiones, pero toma decisiones importantes sobre ámbitos particulares de la empresa (Tirado, 2015). En este trabajo, interesa más la figura del ‘empresario’ y ‘capitalista’, pero los niveles administrativos son con frecuencia agentes que brindan información relevante sobre los intereses de las empresas²⁶. Además, es importante notar que la acción política desde este nivel puede darse desde los empresarios individuales o desde un conjunto de empresarios.

Un segundo nivel de organización de las élites empresariales es el gremial. En este sentido, la influencia se lleva a cabo desde las asociaciones o cámaras empresariales institucionalizadas. Diversos autores señalan que esta es una forma de acción colectiva de los empresarios (Dossi, 2011; Durand & Campodónico, 2011; Offe & Wiesensthal, 1980). Esta acción colectiva es “considerada como tipo de acción política y subtipo de acción colectiva, que se produce en el interior de las corporaciones empresarias fruto de la articulación de diferentes mecanismos corporativos” (Dossi, 2011, p. 73). Así, las asociaciones empresariales son una necesidad que resulta de la dispersión y competencia de intereses empresariales particulares para agregar y filtrar objetivos. Evidentemente, la filtración es un proceso desigual, y aquellos con mayor concentración de recursos tienen más capacidad de ver sus intereses mejor representados (B. R. Schneider, 2010).

Por el nivel de dispersión y no pocas veces contradicción en la definición de los intereses empresariales, las asociaciones no surgen espontáneamente, sino que emergen “de un proceso político donde se definen y establecen intereses y se organiza la acción” (Dossi, 2011, p. 73). Sin embargo, la reconciliación momentánea de esos objetivos dispersos del mercado tiene una clara orientación política. La actividad de las asociaciones empresariales “se centra en evitar políticas públicas o diseñarlas, revocarlas, interpretarlas, y acceder preferencialmente a los recursos estatales, pero también puede ser propiamente política, cuando se presentan amenazas y buscan defenderse” (Durand & Campodónico, 2011, p. 93).

Normalmente, hay asociaciones o cámaras sectoriales que responden a un sector de las élites empresariales, pero suele haber una asociación o cámara ‘cúpula’ que busca representar la mayor cantidad de sectores y coordinar con los otros gremios (B. R. Schneider, 2010). La

²⁶ Se debe tomar en cuenta el nivel de informalidad de la estructura empresarial de los países en estudio: normalmente existe gran incertidumbre sobre quiénes son los verdaderos accionistas detrás de una empresa y, por lo tanto, es difícil individualizar los ingresos y el grado de posesión de esas personas.

relación de los empresarios y las asociaciones que dicen representar sus intereses no es mecánica y depende de las circunstancias y las situaciones particulares. En ocasiones actúan a través de ellas y en otras prefieren hacerlo directamente, en especial aquellos que concentran grandes recursos (Durand & Campodónico, 2011; Fairfield, 2010, 2015; B. R. Schneider, 2010). Aun así, “la mera existencia de asociaciones estables, bien determinadas y abarcadoras es un indicador de las cantidades que invierten los prominentes capitalistas en la acción colectiva” (B. R. Schneider, 2010, p. 313).

En el último nivel de organización de las élites empresariales se identifica la influencia tecnocrática o tecno-política. En la literatura sobre la acción político-empresarial, este nivel no suele diferenciarse como una forma de élite u organización empresarial. Sin embargo, Bottinelli & Serna (2018) observan “la aparición de diversos grupos técnicos intermediarios entre grupos empresariales, burocracias estatales y partidos políticos como consultoras, *thinktanks*, profesionales con saber especializado y con vínculos con instituciones de los principales circuitos del capitalismo internacional y de las redes de gobernanza mundial” (p. 22). Es un nivel de experiencia técnico y profesional, de gran importancia para las élites empresariales ya que son “características que les permite convertir cualquier poder económico que pueden tener en poder político” (Bernhagen, 2008, p. 55).

Así, este es un punto intermedio entre la especialización burocrática, el *expertise* profesional y el interés mercantil. A través del conocimiento profesional y el manejo de la información, buscan traducir activamente los intereses empresariales en política pública viable dentro de una estrategia de acumulación y un determinado marco jurídico-legal (Domhoff, 2006; Jessop, 1990). Los centros de pensamiento de las élites empresariales son proactivos en la producción de información para las élites estatales (ver Bottinelli & Serna, 2018; Fischer & Waxenecker, 2020; B. R. Schneider, 2013). Sus miembros se encargan de elaborar informes y análisis a los políticos, que suelen carecer de tiempo y la especialización suficiente para procesar información por cuenta propia (Bernhagen, 2008). Suelen conducir las negociaciones con organismos internacionales, así como la definición de los detalles de las reformas de proyectos de ley (Robinson, 2003).

En el caso de la influencia sobre los regímenes fiscales, este nivel comprende tanto los centros de pensamiento pro-empresariales como las instituciones y bufetes de abogados encargados de la planificación tributaria de las empresas. En ambos casos, suelen tener vínculos con la élite estatal e influir en las reformas tributarias apoyados en su capital profesional

(Christensen, 2009; Mendoza, 2021). Estas élites tecnocráticas pueden llegar a cumplir el rol de ‘intelectuales orgánicos’, es decir, “un estrato de intelectuales que le dan homogeneidad y una conciencia de su propia función” (Gramsci, 1967, p. 21) a la clase en general. No obstante, al igual que la relación entre los empresarios y sus asociaciones, los tecno-políticos pueden llegar a tener serias diferencias con los empresarios y con sus gremios, así como un margen importante de autonomía en la definición de las políticas públicas (Robinson, 2003). En cualquier caso, son diferencias dentro de las élites empresariales que se resuelven momentáneamente en la condensación material que es el Estado.

2.4.2.3 Intereses empresariales y estrategias de acumulación.

La influencia política está en el nivel o en función de la realización de los intereses de un grupo social. Los intereses indican motivaciones subjetivas para emprender un acción social estratégica (Jessop, 2017; Lizardo & Stoltz, 2018). Se influye para imponer intereses sobre aspectos concretos. Los agentes sociales siguen aquellos intereses o motivaciones que consideran como suyos para hacerlos valer, sean estos ideales o materiales (Lizardo & Stoltz, 2018; Weber, 2002). La posición de un grupo social dentro de una relación asimétrica determina el tipo de recursos disponibles para llevarlos a cabo. Además, como se ha reiterado en este texto, la agencia desarrolla sus capacidades estratégicas para promover sus intereses específicos en estructuras que son selectivas. De hecho, “las estrategias se ponen en práctica en un terreno estratégicamente selectivo, lo que provoca que unas estrategias resulten más factibles que otras” (Jessop, 2009, p. 40). Las estructuras son selectivas según el agente, y el agente es estratégico según las estructuras en las que se desenvuelve.

Por lo tanto, “el cálculo de los intereses de un agente depende de la ventaja comparativa en contextos particulares más que de la ventaja absoluta al margen de su viabilidad” y, por ello, “se debe especificar qué aspectos de los intereses de un agente están resultando (des)favorecidos y en qué sentido” (Jessop, 2017, p. 147). De modo alguno esto acarrea una afinidad con las teorías (neo)clásicas que presuponen una hiperagencia individual que orienta su acción por la búsqueda racional de sus intereses (e.g. Friedman, 2002). Incluso en el comportamiento económico o en las mismas élites empresariales, rara vez se presenta esta forma ‘pura’ de acción social (como argumentan Krozer, 2018; Trigilia, 2002 y el mismo Weber, 2002).

Por el contrario, los intereses se presentan en agentes que están involucrados en múltiples situaciones, subjetivaciones o relaciones, por lo que con frecuencia se dan conjuntos

contradictorios de intereses (Jessop, 1990; 2009; 2017). En efecto, existe un vínculo entre los intereses y la identidad social o identidades sociales de una agencia. Pero, “una vez que se da una identidad subjetiva como punto de referencia, los intereses se basan objetivamente en las relaciones sociales y los sistemas de valores en vez de depender únicamente de la percepción de un sujeto” (Jessop, 2017, p. 147). Así, la influencia que ejerce un agente sólo puede realizar parcialmente los intereses, porque no existe una identidad plena entre su dimensión subjetiva y las necesidades objetivas, a lo que se debe sumar que los intereses objetivos se construyen relacionadamente. En el caso de las élites empresariales, su interés general, que remite a su adscripción de clase, “consiste en la reproducción de un nexo contradictorio, dilemático, ambivalente y mal definido de las formas de valor y no valor que son favorables a la acumulación continuada” (Jessop, 2017, p. 167).

Este interés objetivo sólo se realiza de forma incompleta a través de las agencias particulares, es decir, en las élites empresariales específicas. En esta ecuación, los impuestos encierran la tensión entre las necesidades de los intereses empresariales específicos y la adecuación al interés general de la clase. Del choque de fuerzas inter-elitario, de recursos movilizados y el balance de fuerzas general, resulta una estrategia de acumulación que busca unificar los momentos de la circulación de capital y las élites empresariales específicas en una ruta temporal de acumulación entre varias posibles. Según Jessop (1990) una estrategia de acumulación “define un modelo específico de crecimiento económico con sus varias precondiciones extraeconómicas, que delinea una estrategia general para su realización” (p. 198). La estrategia unifica espacialmente los diferentes momentos del proceso de acumulación y se establece sobre la base histórica de trayectorias económicas previas y el contexto económico internacional coyuntural (Jessop, 2017).

Como señala Bonnet (2007), una estrategia de acumulación dentro de una formación social opera como marco ‘estable’ que integra los sectores o élites empresariales en competencia. Para ambos autores, una estrategia de acumulación supone la conducción económica y política de una o varias ‘fracciones’ capitalistas dirigentes frente a otras ‘fracciones’ subordinadas, que pueden o no aceptarla, no sin costes en la estabilización del proceso de valorización del capital en su conjunto. En consecuencia, esta categoría presta atención a “las modalidades concretas de las luchas económicas” (Jessop, 1990, p. 198) que se desarrollan para “la asignación de capital monetario hacia los diferentes sectores de inversión (p. 199). Ejemplos de estrategias de acumulación son el fordismo, posfordismo, o el modelo de sustitución de importaciones en América Latina. Por su parte, el neoliberalismo, como

estrategia de acumulación, supone una orientación aperturista hacia mercado mundial o las exportaciones de bienes y servicios, es decir, de apertura comercial y de mercados paralelo a una retirada del Estado de espacios de producción y acumulación (Bonnet, 2007; Harvey, 2007).

La respuesta tributaria a esta tensión no está dada a priori. El régimen tributario puede tener conflictos con la estrategia de acumulación, pero es tendencialmente compatible con ella (A. Schneider, 2012). Ni el interés objetivo general ni los objetivos específicos están asegurados de ante mano, ni son enteramente compatibles entre sí. El riesgo y la incertidumbre ante la fragilidad de esta tensión constituyen motivaciones para influir en los regímenes fiscales para asegurar un grado de reproducción social y económica. El Estado, como condensación material de fuerzas sociales enfrentadas, garantiza un momento de articulación asimétrica o no neutral de esos intereses particulares y reproduce una estabilidad relativa y siempre momentánea (Jessop, 1990, 2017; Poulantzas, 2007). Es por esta razón que “una estrategia de acumulación envuelve siempre, y quizás principalmente, un programa de acción estatal” (Wetherly, 2005, p. 62). En efecto, la resolución de los intereses en competencia entre esos grupos se canalizan a través de proyectos políticos, que buscan la implantación de la estrategia a través del Estado. Por esto, la estrategia de acumulación “retoma la unidad económico-política del capital” (Schorr & Wainer, 2017). Esa acción de influencia de las élites empresariales sobre el Estado se desarrolla desde distintas formas de organización político-empresarial que pueden estar cohesionadas, fragmentadas o incluso en tensión entre sí.

2.4.3 Mecanismos estructurales e instrumentales de influencia empresarial

Como señala B. R. Schneider (2010) los canales a disposición de las élites empresariales para influir en política adquieren una forma similar a la de un portafolio de inversiones. Por la virtud de la posición y los recursos a su disposición, relocalizan sus ‘inversiones políticas’ de acuerdo con el contexto social, las instituciones y oficinas estatales con las que lidian y los objetivos estratégicos a seguir. Este ‘portafolio’ de canales y recursos se puede clasificar en dos tipos: los mecanismos estructurales y los mecanismos instrumentales. El primer mecanismo, llamado estructural, se establece por “la posición económica “estructural” que ocupan los agentes del sector privado en las sociedades capitalistas” (Fairfield, 2015, p. 414). Como se ha señalado anteriormente, la efectividad política de este mecanismo en un régimen tributario se basa en la dependencia del funcionamiento estatal con respecto al proceso de acumulación y valorización de capital.

En segundo lugar, se presentan los mecanismos instrumentales, que “implica acciones políticas deliberadas para influir en la política pública en la arena política” (Fairfield, 2010, p. 20). En la realidad concreta, ambos tipos de mecanismos se intersecan y retroalimentan en una dialéctica estructura-agencia que influye en los procesos decisorios de los agentes estatales (Fairfield, 2010, 2015; Wetherly, 2005). El mecanismo de influencia estructural depende en el plano más general de la posición relativa de una élite empresarial con respecto a la movilidad o circulación del capital (e.g. financiero, industrial, comercial, etc.) y el peso de su sector en el PIB. La forma como se expresa este mecanismo en coyunturas concretas es a través del control de las inversiones, lo que tiene efectos en el crecimiento económico y el (des)empleo (Fairfield, 2010, 2015a; 2015b; Tirado, 2015; Wetherly, 2005). Otro aspecto que se debe tomar en cuenta son los múltiples dispositivos que se derivan del mecanismo estructural. Las amenazas discursivas, el planteamiento de escenarios hipotéticos en informes técnicos o la apelación de la importancia relativa del sector en la economía se conjugan con mecanismos de disciplinamiento del mercado. Estos mecanismos pueden ir desde la movilidad inmediata del capital a otra jurisdicción, el control de precios, desabastecimiento de productos, despidos o movilización de trabajadores, entre otras expresiones empíricas (B.R. Schneider, 2004; Fairfield, 2015).

Entre más grande sea el sector, la empresa o conglomerado de empresas, mayor será su influencia estructural sobre los procesos de elaboración de política tributaria, ya que “las decisiones que toman (como las de no invertir o la de desinvertir y llevar sus capitales al exterior) pueden provocar desórdenes económicos que impacten a toda la sociedad y desestabilicen al Estado” (Tirado, 2015, p. 322). Normalmente, la presión derivada de este mecanismo tiene la forma de una amenaza o promesa de (des)inversión por parte de las élites empresariales hacia las élites estatales en relación con las medidas de políticas fiscales en discusión. Este mecanismo estructural le otorga un diferencial de influencia significativo a las élites empresariales con respecto a otros grupos sociales, lo cual puede llegar a ser determinante en la trayectoria de un régimen fiscal.

En la indagación sobre cómo opera este mecanismo estructural es importante la percepción de los agentes de la élite estatal. En relación con las percepciones, se dice que la influencia estructural es *fuerte* si los agentes estatales perciben la promesa implícita de (des)inversión como creíble, y es *débil* cuando los agentes consideran que no existirían efectos en la (des)inversión (Fairfield, 2015a). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que “los sujetos nunca son uniformes ni plenamente conscientes de las condiciones que influyen en (su) acción

estratégica ni están nunca totalmente equipados para participar en la reflexión y en el aprendizaje estratégicos” (Jessop, 2017, p. 100). La amenaza real u objetiva de una élite empresarial y la percepción de los agentes estatales puede presentar una brecha significativa. Por eso, es importante “relacionar esas percepciones con la posición "estructural" de los actores empresariales relevantes y, si es posible, evaluar si las percepciones de los responsables políticos representan una lectura precisa de la amenaza "objetiva" de desinversión” (Fairfield, 2015b, p. 418).

Un elemento no advertido por varios autores es que este mecanismo estructural tiene límites autoimpuestos y también puede ser contestado social y políticamente. En su seno se incorpora el antagonismo de clases, lo que implica que su efectividad también depende de su poder relativo dentro de ese conflicto. Pero más allá de esto, el dispositivo estructural encuentra su propia frontera en la necesidad de valorización de capital del empresariado: sin inversión privada no se retribuyen ganancias (Acuña, 1995; Schmitter & Streeck, 1999). En este caso, la financialización de la economía que viene con el neoliberalismo ofrece una alternativa a esta limitación, pero la necesidad de valorización desde la economía real persiste. Mantener un clima de desinversión o disciplinamiento del mercado por larga duración resultaría en el debilitamiento de este mecanismo o en el aprovechamiento de esos espacios por otras élites competidoras. Igualmente, desde el Estado, las élites estatales pueden contrarrestar la presión estructural con marcos regulatorios o con los recursos financieros, a través de la inversión pública. Por lo tanto, no es un recurso definitivo, aunque en última instancia su efectividad recae en la dependencia del Estado de los ingresos privados.

2.4.3.1 Mecanismos instrumentales: recursos y relaciones.

El poder instrumental “conlleva capacidad para acciones políticas deliberadas” (Fairfield, 2015a, p. 28) y, dependiendo de las fuentes empleadas, pueden referirse a las relaciones con políticos o agentes políticos o a los recursos que utilizan. Estos dispositivos también pueden estar presentes dentro del Estado, aprovechando la legitimidad democrática de un gobierno elegido por sufragio o bien el ejercicio despótico de un gobierno autoritario, o fuera del Estado, como formas externas de fuerzas no partidarias. En ambos casos, pueden funcionar como incentivos positivos para orientar a los agentes estatales o como barrera a alternativas y agentes percibidos como adversarios (Wetherly, 2005).

Las fuentes relacionales de poder instrumental incluyen el reclutamiento de representantes de la élite empresarial en el ejecutivo que, cuando es sistemático, conduce a la

colonización institucional o "captura" de los cargos públicos, el lobby corporativo en el poder legislativo, la concertación institucionalizada con las organizaciones empresariales, la participación corporativista en consejos de administración de instituciones públicas, los vínculos partidistas y los vínculos o reuniones informales con los responsables políticos (Durand, 2016; Fairfield, 2015a; 2015b; B. R. Schneider, 2004, 2010, 2013; Miliband, 1969; Tirado, 2015; Wetherly, 2005).

El cabildeo empresarial, también reconocido por el anglicismo *lobby*, refiere a la influencia empresarial a través de la presión constante para modificar o impulsar una determinada preferencia, principalmente en la élite parlamentaria, a través del uso de profesionales o asesores 'externos' al proceso decisorio de la política en cuestión (Cave & Rowell, 2015; Durand, 2016; B. R. Schneider, 2013; Tirado, 2015). En este caso, las élites recurren a "la acción de personajes bien conectados políticamente para relacionarse con actores políticos que toman decisiones; de allí que se les defina como "gestores de intereses" (Durand, 2016, p. 38). Aunque se concentra en los parlamentos, el lobby sobre el poder ejecutivo puede ser indirecto, a través de la presión legislativa durante el proceso de negociación entre parlamento o comisiones legislativas particulares y la rama ejecutiva estatal. En la medida en que los parlamentos latinoamericanos facilitan el bloqueo de un proceso legislativo incluso a representantes legislativos en minoría, la inversión empresarial en este aspecto puede generar rentas políticas importantes aun sin tener vínculos con los partidos mayoritarios (B. R. Schneider, 2013).

El reclutamiento de agentes empresariales implica su inclusión "tanto en la rama ejecutiva a través de nombramientos en ministerios o en algunos casos elección directa a la presidencia, o en el parlamento a través de la elección de puestos en los partidos políticos" (Fairfield, 2010, p. 31). En ocasiones se recurre a argumentos de prestigio o experiencia técnica, en los que se valora "ser empresario como una variable de discriminación positiva" (Mendoza, 2021, p. 75). Esto da lugar a las llamadas 'puertas giratorias', que refieren a la circulación entre miembros de la élite empresarial y puestos de la rama ejecutiva del Estado o viceversa, de miembros de la élite estatal en puestos empresariales (Aragón Falomir & Cárdenas, 2020; Mendoza, 2021). Por lo tanto, el reclutamiento puede ser recíproco, y en ambos casos es un indicador de mecanismos instrumentales en operación para inclinar la balanza hacia ciertos intereses sobre otros. No suele ser un reclutamiento masivo, la mayoría de los puestos de la élite estatal son reclutados de las clases medias y sus capaces profesionales, pero, una vez dentro, su influencia es diferencial (Fairfield, 2010; Mendoza, 2021).

La existencia de puertas giratorias lleva a la captura de oficinas. La captura o colonización institucional refiere al control directo sistemático o recurrente, por parte de algunos miembros de la élite empresarial, de espacios de poder estatal, de oficinas o elementos de la burocracia estatal (Romero Alvarado, 2018; Waxenecker, 2017). Estas formas de influencia instrumental pueden ser coordinadas, entre varios niveles o grupos. La captura o colonización de instituciones se da en relación con oficinas o aparatos específicos del Estado y puede darse por la coordinación interempresarial o por élites específicas como parte de su portafolio de inversiones políticas. En efecto, la colonización se presenta en “reductos de la burocracia estatal por parte de sectores empresariales o de grupos técnicos representantes de intereses privados nacionales e internacionales” (Bottinelli & Serna, 2018, p. 21). La colonización se presenta en el reclutamiento constante de miembros de un determinado grupo empresarial dentro de un formato de representación estatal u oficina del Estado.

Por su parte, la consulta institucionalizada a las élites empresariales refiere a los mecanismos corporativos a través de los cuales se toma en cuenta el criterio empresarial o bien forman parte en consejos o juntas directivas (Dossi, 2011; Fairfield, 2010; B. R. Schneider, 2010, 2013). Son procesos de concertación de intereses que se suelen dar entre las asociaciones gremiales del empresariado. Este mecanismo puede ser formal, a través de consejos o juntas directivas establecidas por el Estado. En el caso latinoamericano, “estos consejos tienen membresía mixta que usualmente incluye representantes de ministerios relevantes y asociaciones empresariales. Un pequeño grupo de esos consejos también incluyen representantes laborales o de otro grupo social organizado” (B. R. Schneider, 2010, p. 325). También se dan consultas informales en las que miembros de las élites empresariales invitan a agentes estatales a eventos, les solicitan hacer presentaciones o bien les piden reuniones para intercambiar criterios sobre aspectos relevantes de una política (Fairfield, 2010; B. R. Schneider, 2010, 2013).

La relación de influencia de las élites empresariales con los partidos políticos se puede dar a través de dos vías interconectadas: por vínculos reticulares, que usualmente se empareja con mecanismos de reclutamiento partidario, y a través del financiamiento electoral. Por vínculos partidarios se entiende “la relación entre empresarios y políticos de partidos de derecha o conservadores cuyo núcleo constitutivo pertenece a los grupos de altos ingresos” (Fairfield, 2010, p. 34). En este aspecto, las élites empresariales suelen privilegiar a uno o dos partidos políticos, excepcionalmente más de dos con los cuales existe una convergencia programática (Fairfield, 2010; Miliband, 1969). En ocasiones se expresa en declaraciones

públicas a favor de un determinado partido político. La efectividad de esta relación puede variar de acuerdo a los resultados electorales y de acuerdo a si el partido es de gobierno o de oposición en la rama legislativa (Fairfield, 2010; B. R. Schneider, 2010, 2013).

Al respecto, dos observaciones merecen atención. Lo primero es la línea ideológica borrosa que existe actualmente entre partidos de derecha y -otrora- de centro-izquierda o socialdemócratas en materia de representación de intereses empresariales. Muchos de los partidos tradicionales de centro-izquierda han adoptado abiertamente la estrategia neoliberal (Piketty, 2020). Esto provoca una mayor dispersión del apoyo empresarial entre los partidos, así como una mayor disposición y competencia partidaria para presentarse favorablemente ante las élites empresariales (Crouch, 2004)²⁷.

El financiamiento de partidos políticos en campañas electorales también es un mecanismo de influencia instrumental. Aquellos partidos con los que existe un interés ideológico compartido reciben la mayor cantidad de recursos en dinero o en especie. En este caso, converge el proceso de mediatización de las campañas electorales, la ausencia de -o limitado- financiamiento público para partidos políticos para crear una creciente necesidad en los partidos políticos de financiación (Durand, 2016; Fairfield, 2010, 2015; B. R. Schneider, 2010). Así, recurren a las élites empresariales para financiar sus gastos de campaña y posicionarse en las preferencias de las personas votantes. Este mecanismo abre portillos para la disposición de la futura élite electiva y otros mecanismos como el lobby empresarial. Como señala Durand (2016):

La financiación asegura conexiones con funcionarios del Estado y congresistas que pueden activarse según sus objetivos específicos, aunque no necesariamente implica que estos funcionarios “estén en el bolsillo” de las élites económicas, sino que al aceptar donaciones se van comprometiendo, entrando a una suerte de campo que los atrae hacia los intereses privados.

Los intereses empresariales en las campañas electorales pueden ser decisivos para el resultado final y el futuro de los partidos políticos. En la arena electoral, este es el principal apoyo que se recibe del empresariado, que puede ser coordinado entre una mayoría significativa de la élite empresarial que apoya un solo partido, o fragmentado entre varias élites apoyando a varios partidos electorales (B. R. Schneider, 2010). Sin embargo, es una inversión ‘de riesgo’ toda

²⁷ Según Crouch (2004) y Jessop (2017), los partidos políticos actualmente no tienen relación con las masas electorales salvo como recurso electoral, a diferencias de los partidos “atrapalotodo” (catch all) de antaño. Estos partidos, siguiendo a Crouch, anidan a una serie de empresas en su interior que le brindan apoyo público, logístico y recursos para beneficiarse de su influencia política.

vez que las preferencias de la mayoría de votantes pueden variar y, además, la élite electiva puede cambiar de rumbo durante su gestión (Durand, 2016)²⁸. Además, es un mecanismo que está limitado a los agentes empresariales domésticos en la mayoría de países latinoamericanos, ya que existen restricciones a los financistas internacionales (B. R. Schneider, 2010, 2013).

Por otro lado, los recursos instrumentales comprenden una variedad de medios indirectos y directos para persuadir a los agentes estatales y a la población. Entre ellos, la cohesión de las élites, el control de los medios de comunicación, los conocimientos técnicos y la información, y el propio dinero son diferentes fuentes de las que disponen las élites económicas (Bernhagen, 2008; Durand, 2016; Fairfield, 2015; Robles Rivera, 2018; B. R. Schneider, 2004). En cuanto a la cohesión, Fairfield (2015a) y otros estudiosos como Durand (2016) han advertido con propiedad que es un recurso que favorece la acción política de las élites.

Se puede mencionar la cohesión, es decir, la capacidad para emprender acciones colectivas de forma unitaria, de las élites empresariales como un recurso instrumental. De hecho, “cuando los empresarios presentan un frente de oposición unificado, los prospectos para influir en la política tienden a ser más fuertes que si cada sector se opone independientemente a la reforma” (Fairfield, 2010, p. 35). Normalmente esto ocurre cuando existe una amenaza a la clase empresarial en su conjunto o bien se ha alcanzado cierto nivel de consenso sobre cuál es la mejor ruta para realizar su interés general en un contexto determinado (Jessop, 1990, 2017). Además, este recurso puede fortalecer ‘el portafolio de inversiones políticas’ para alcanzar los objetivos estratégicos (Fairfield, 2015). Por el contrario, la fragmentación debilita los objetivos generales, pero puede beneficiar a sectores específicos de las élites empresariales, dando lugar a relaciones clientelares o formas de desigualdad horizontal en el caso de los regímenes fiscales (B. R. Schneider, 2010).

El peso de los medios de comunicación en las sociedades contemporáneas es tal que se considera *un cuarto poder* (Jessop, 2017). Para Althusser (2003) eran un ‘aparato ideológico’ más²⁹, ya que ayudaba en la construcción de sentido y promoción de la ideología dominante.

²⁸ Por ejemplo, es el caso del expresidente hondureño Manuel Zelaya, quién llegó al gobierno a través del Partido Liberal. Una vez en el gobierno buscó promover una tenue reforma progresiva en política social, así como vincularse al ALBA, comandado por Hugo Chávez. Eso le costó un golpe de Estado, uno de los recursos ‘históricos’ de los sectores dominantes latinoamericanos para rehacerse de la dirección política de un país (Gallardo, 2012).

²⁹ Althusser consideraba a los medios de comunicación y la Iglesia como ‘aparatos ideológicos del Estado’. El criterio para su inclusión dentro del Estado era funcionalista. Se identificaban como parte del Estado porque su función social era la de generar cohesión e imponer la ideología dominante, y por lo tanto, formaban parte de la

En su momento, Mills (2013) ya identificaba los medios de comunicación como uno de los principales mecanismos de poder de las élites. Tal como señala Robles-Rivera (2019), “cuando los medios de comunicación están capturados, las élites aseguran una arena pública dónde la información y las ideas que circulan pueden ser filtradas para reducir amenazas al status quo” (p. 147). Además de ser mecanismos de socialización política de los intereses empresariales, los medios de comunicación tienen un peso corporativo en sí mismo.

En coyunturas críticas, como el caso de las reformas fiscales, se observa una mayor frecuencia del uso de los medios de comunicación para proponer cambios o agendas específicas de las élites empresariales, a través de editoriales, reportajes sesgados, campos pagados, artículos de opinión o una cobertura ampliada de ciertos temas, así como la censura de otros (Fairfield, 2010; Robles-Rivera, 2019). La influencia a través de los medios de comunicación es indirecta y externa, por medio de la formación de opinión pública sobre decisiones políticas, lo cual repercute en la legitimidad de un gobierno o un agente individual de la élite estatal (Fairfield, 2010; B. R. Schneider, 2010). Actualmente, también compiten con espacios de generación de (des)información como las redes sociales (Jessop, 2017; Robles-Rivera, 2019). Para efectos de este trabajo, la medición de la captura de los medios de comunicación como tal se estudiará de forma indirecta, ya que interesa más el uso por parte de las élites empresariales en contextos de discusión fiscal, como un canal de intereses.

El expertise académico o profesional y los mecanismos informativos han suscitado un interés creciente en el estudio de las élites. Los grupos dominantes suelen producir información derivada de expertos o profesionales. De este modo, disponen de conocimientos técnicos para defender sus intereses, apelar a los ciudadanos y a los responsables de la toma de decisiones (Bernhagen, 2008; Robles Rivera, 2018). Además, es un mecanismo que suele estar presente en todas las fases de las políticas públicas, desde su elaboración hasta su evaluación (Fairfield, 2015). Este conocimiento vinculado a los círculos empresariales, que enfatizan el equilibrio y la eficiencia, se constituye a través de procesos históricos como un conocimiento “autorizado, neutral, inobjetable, y los economistas tecnócratas [entre otros profesionales] como sus voces autorizadas” (Santa-Cruz, 2023, p. 90). Este conocimiento profesional se canaliza a través de artículos, informes privados o públicos que se entregan a los políticos, quienes a menudo carecen de tiempo y conocimientos para procesar la información por sí mismos, para

‘superestructura jurídico-ideológica’ del capitalismo. Por el contrario, en este trabajo se enfatiza la separación analítica entre el control privado-empresarial de los medios de comunicación y la autonomía operacional y relativa de la élite estatal.

convertirse en sentido común del empresariado (Bernhagen, 2008; Santa-Cruz, 2023). También pueden recurrir al uso de sus medios de comunicación para presentar tanto sus puntos de vista como los de sus expertos al público en general.

Como se ha mencionado, las élites empresariales articulan este repertorio de mecanismos estructurales e instrumentales para favorecerse políticamente. Por su posición estratégica dentro de las estructuras sociales y políticas *tienden* a ser efectivas, pero eso debe ser explicado y demostrado para cada caso estudiado. Una mirada relacional a las élites empresariales implica que siempre debe considerarse el conjunto de grupos sociales con el que interactúan y las tensiones internas de estos agentes, así como las estructuras selectivas en que se desenvuelven³⁰. Para responder cómo utilizan estos mecanismos, en cuáles arenas o escenarios políticos se desenvuelven, qué mecanismos privilegian los distintos niveles de las élites empresariales y cuáles son los resultados concretos de su influencia obliga a observar la realidad empírica en su dimensión tensional, abierta y llena de posibilidades dentro de un proceso social complejo.

2.5 Élites y regímenes fiscales.

Aunque es posible encontrar tendencias generales, no todos los países organizan su normativa y administración tributaria de la misma manera. En concreto, la formación del Estado fiscal como expresión de una relación social condensada, se materializa dentro de una formación social a través de un régimen fiscal. En efecto, “la noción de un régimen fiscal evoca un orden sistemático o estructura institucional” (Monson & Scheidel, 2015, p. 7). Por lo tanto, los regímenes fiscales se refieren a la manera en que las instituciones, normas y leyes del Estado fiscal se ordenan, jerarquizan y se aplican (o no) en una sociedad determinada. En este caso, el régimen fiscal tiene un significado más concreto para designar la estructuración interna (leyes o normas) del Estado fiscal, y la manera en que se implementan en los diferentes contextos nacionales. De esta forma, se incluyen los arreglos formales e informales que median la relación tributaria entre el Estado y sus ‘contribuyentes’. Los regímenes fiscales se han desarrollado “a partir de conflictos, compromisos y agendas políticas” (Atria et al., 2018, p. 12). Entonces, es una estructura selectiva formada por procesos históricos previos y que está en constante transformación por parte de agentes con capacidades estratégicas.

³⁰ En el caso de los mecanismos mencionados, tienen como premisa la existencia de una democracia procedimental. En caso de regímenes autoritarios o de dominancia coercitiva, la articulación o existencia de estos recursos pueden variar.

Según A. Schneider (2012), los regímenes fiscales contienen tres elementos. La primera de ellas es la capacidad fiscal, que refiere a la capacidad extractiva de los Estados mediante impuestos y se expresa en la cantidad de ingresos fiscales recaudados. Desde una perspectiva sociológica, los impuestos “constituyen mucho más que un dilema aritmético y económico” (Atria, 2018, p. 280). Estos expresan tanto cargas valorativas como recursos de poder en su definición dentro de las normas. Los impuestos consisten en “la obligación para contribuir con dinero o bienes al Estado a cambio de nada en particular (...), una obligación a contribuir que el Estado impone a sus ciudadanos” (William Martin et al., 2009, p. 3). Eso sí, dada la eclosión entre Estado fiscal y Estado social, se espera que el Estado devuelva esos impuestos en servicios o bienes públicos a riesgo de revueltas en su contra, de ahí que la relación fiscal sea semiforzada (Atria, 2015b, 2018; Ross, 2004).

La capacidad fiscal de un Estado se evalúa de manera comparativa. Según Piketty (2014; 2020), se pueden clasificar en tres categorías: alta (más del 30% del PIB) con capacidad para financiar programas sociales, seguridad y resolver fallas del mercado; media (entre el 20% y 30% del PIB) con programas sociales importantes pero limitados; y baja (entre el 10% y 20% del PIB) que apenas puede cumplir con responsabilidades básicas como policía y sistema judicial. Ciertamente, un Estado con ingresos tributarios de 29% es muy distinto a uno con ingresos de 21% en relación con el PIB. Pero esta clasificación permite un punto de partida para la comparación de las capacidades fiscales.

La segunda dimensión que propone Schneider (2012) es la de universalidad o la igualdad horizontal, entendida como “el grado en que la legislación fiscal es aplicada de igual manera sin importar la forma en que la riqueza es creada, guardada o transferida” (A. Schneider, 2012, p. 3). En otras palabras, refiere a la manera en que la legislación trata a aquellos individuos o empresas que tienen recursos y circunstancias socioeconómicas similares (Amarante & Jiménez, 2015; Atria, 2015a, 2018; Fairfield, 2010; A. Schneider, 2012; Villela et al., 2012). Normalmente, las reformas orientadas a conseguir igualdad horizontal tienen menos resistencia social e incluso empresarial (Fairfield, 2010).

La desigualdad horizontal en materia tributaria produce la deslegitimación del régimen fiscal y complica la capacidad fiscal. Esto se debe a que generan un sentimiento de injusticia en las personas contribuyentes, especialmente entre pares, y sugiere la debilidad del Estado para aplicar la carga tributaria en determinados sectores y puede verse como un indicador de la instrumentalización del estado por élites o fracciones empresariales particulares (Fairfield,

2010; A. Schneider, 2012). La mejor manera de aproximarse a la igualdad horizontal es a través de tasas impositivas definidas en la legislación y en las reformas fiscales “que limitan o amplían las bases tributarias o aplican tasas especiales a bases específicas (...), creando relaciones particulares con grupos sectoriales en lugar de una relación universal con la ciudadanía como un todo” (A. Schneider, 2012, p. 4).

En tercer lugar, los regímenes fiscales también se definen por la igualdad vertical, que es sensible a las diferencias en la capacidad tributaria de los distintos agentes socioeconómicos (Atria, 2015a; Bernardi et al., 2007; Piketty, 2020; Villela et al., 2009). Esto implica que “los individuos con mayores ingresos paguen una mayor proporción de sus ingresos en impuestos” (Cominetta, 2007, p. 187). Esto refiere a los conceptos de regresividad y progresividad fiscal³¹. Se dice que un régimen fiscal es progresivo si “grava con tipos impositivos más elevados las rentas y las herencias más elevadas, mientras aplica tipos más bajos a las rentas y herencias más bajas” (Piketty, 2020, p. 47).

Igualmente, el criterio de progresividad o regresividad fiscal se aplica las categorías de impuestos que financian los ingresos del Estado. Así, “la división tradicional de las bases fiscales en categorías directas e indirectas de impuestos son un inicio, con impuestos a las rentas, la propiedad y las ganancias de capital en la categoría de impuestos directos” (A. Schneider, 2012, p. 4). Un signo de progresividad de un régimen fiscal es si este extrae más recursos por medio de impuestos directos, como los mencionados, o indirectos, que se aplican a los precios de los bienes y servicios. Si bien los impuestos directos son mucho más progresivos, los impuestos al consumo tienden a ser más fáciles de recolectar (Atria, 2015a, 2015b, 2018). Otro indicador de progresividad es la capacidad del régimen fiscal de “tasar los sectores más dinámicos y lucrativos, en la actual economía política internacional, estos sectores son aquellos que se han adaptado a los mercados y la producción globalizada” (A. Schneider, 2012, p. 5).

La capacidad fiscal, la igualdad horizontal y la igualdad vertical se ven amenazadas por estrategias de inmunización e impunidad fiscal. La inequidad vertical u horizontal son el resultado de estrategias de inmunidad fiscal e impunidad fiscal de diferentes grupos sociales que atentan contra el cumplimiento tributario. Dado que los impuestos reconstruyen artificialmente la solidaridad perdida en una sociedad de mercado, existen procesos de

³¹ De acuerdo con Piketty (2020), si bien los debates sobre la progresividad fiscal ya estaban presentes en la Revolución Francesa, no es sino hasta el siglo XX que esta adquiere su forma en tasas marginales progresivas según los ingresos de las empresas o individuos

inmunización contra esta reconstitución³². Estas dinámicas van desde la evasión fiscal, la elusión fiscal o los beneficios fiscales (gasto tributario, exoneraciones, exenciones, amnistías etc.). Son comportamientos que intentan una salida parcial o total de la relación social tributaria con el Estado (Leitzel, 2003). La impunidad, por su parte, es una estrategia que pretende eliminar los controles o sanciones por las infracciones cometidas. Dado que las élites socioeconómicas superiores disponen de más recursos para inmunizar y limitar con éxito los controles fiscales, el resultado es una estructura tributaria globalmente regresiva.

La evasión se define como “un acto deliberado por parte del contribuyente para reducir sus obligaciones tributarias” (Jorrat, 2013, p. 49). En consecuencia, se opone al cumplimiento de las regulaciones tributarias y normalmente incluye no sólo la evasión de la ley como tal sino el acto de ocultar tanto la evasión como a la persona evasora (Leitzel, 2003). Por otro lado, la elusión fiscal implica la elección de acciones de cumplimiento que aprovechan lagunas en las reglas tributarias, sin violar la letra de la ley pero yendo en contra de su espíritu (Jorrat, 2013; Torgler, 2003). A menudo, como señalan Atria (2015b, 2018) y Christensen (2009), la elusión es considerada normal por tribunales y profesionales de la planificación tributaria, pero ambas prácticas representan una forma de evadir la relación tributaria y socavar la construcción del Estado y la comunidad política (Leitzel, 2003).

Por su parte, los gastos tributarios son “una transferencia de recursos públicos llevada a cabo mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia (benchmark), más que por la vía del gasto directo” (Villela et al., 2012, p. 2). Esto afecta la universalidad tributaria, ya que “al incentivar un determinado gasto o consumo, se beneficia solo a algunas personas, pues no todos tienen las mismas preferencias o necesidades” (Atria, 2015b, p. 219). La forma en que se aplican incluyen i) exoneraciones, también llamados hechos no gravados o exenciones, cuando se excluye un ingreso o una transacción de la base imponible, ii) deducciones, cuando se permite reducir una cantidad de la base imponible a pagar, iii) créditos, cuando se refieren a cantidades que se pueden rebajar de los impuestos, iv) tasas reducidas, es decir, alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general, v) diferimientos o amnistías tributarias, cuando se da la postergación o rezago en el pago de un

³² El concepto de inmunización aquí está tomado del filósofo político italiano Roberto Esposito (2020). Él afirma que podemos encontrar inmunidad (im: negación, munnus: servicio público) frente a la comunidad política; la inmunidad es “aquello que está exento o exonerado, aquello que no tiene ninguna obligación con respecto al otro” p. 81. Con esto, recupera el significado original de la palabra tal y como la utilizaban los primeros filósofos políticos.

impuesto y vi) los regímenes especiales, que implican una base impositiva distinta al resto de sus pares contribuyentes (Jorrat, 2013, p.41; Villela et al., 2012, p. 4).

Jorrat (2013) menciona que estos mecanismos son regresivos ya que “los grupos de bajos recursos no están afectos y, por ende, no se benefician de los gastos tributarios” (p. 44), crean ganancias inesperadas en el que “el estímulo se transforma en un regalo inesperado o una renta para el beneficiario” (p. 44) y obligan a mantener tasas más altas porque se pierde una parte de la recaudación potencial³³. Hay autores que definen el gasto tributario no como una transferencia sino como recursos que el Estado no percibe (e.g. Avila, 2017). Por el contrario, Martin (2020) menciona que esto configura un Estado benefactor ‘invisible’ con privilegios fiscales hacia las élites, un acto deliberado de los agentes políticos por inmunizar a los grupos dominantes de la relación y carga tributaria. En efecto, “son espacios de acumulación que los Estados crean a partir de las exenciones fiscales y otros privilegios” (Pérez Sáinz, 2014, p. 556).

En cuanto a las élites empresariales, las estrategias de inmunización e impunidad están relacionadas tanto a las necesidades dentro de economías transnacionales en competencia, como con el ejercicio del poder estructural sobre el Estado fiscal . Se trata de la reacción neoliberal, que implica el retiro del apoyo empresarial al Estado fiscal y social (Block, 2009; Piketty, 2020; Streeck, 2017; Zucman, 2015). Al ser un mecanismo estructural, se visibiliza sólo de forma mediada en la cultura tributaria y los discursos de las élite. La cultura tributaria refiere a las normas, valores y creencias compartidas en materia fiscal, tanto por contribuyentes como por oficiales públicos (Atuguba, 2021; Lieberman, 2003). Esas normas, creencias y valores se expresan en el conocimiento de su entorno normativo en materia fiscal (educación fiscal), su disposición o no a pagar impuestos (moral fiscal) y sus actitudes y acciones efectivas frente al (in)cumplimiento tributario (conducta fiscal) (Ogorodnikova et. al., 2020)

Las élites, tanto en el contexto nacional como en la dimensión transnacional, se benefician de mecanismos de planificación tributaria ajenos al conjunto de los contribuyentes. Estos esquemas incluyen “una infraestructura delineada de banqueros profesionales, abogados y contadores acompañados de una infraestructura offshore de jurisdicciones secretas” (Christensen, 2009, p. 128). Por un lado, este fenómeno ha fortalecido el surgimiento de los paraísos fiscales, entendidos como jurisdicciones fiscales que ofrecen no sólo bajos impuestos

³³ Además, los gastos tributarios “son de difícil evaluación y se los ha criticado por la complejidad que introducen en el sistema tributario, por las distorsiones económicas que generan, su costo fiscal y su escasa evaluación económica y política respecto de los gastos presupuestarios” (Avila, 2017, p. 15).

sino un contexto político y normativo que protege el secreto bancario extremo y facilita ocultar la riqueza -socialmente creada- en manos de las élites frente a las tasas impositivas de sus propios países (Zucman, 2015).

Por otro, se crea entre los Estados una incesante competencia fiscal hacia la baja de las tasas impositivas de las corporaciones o el favorecimiento mediante exoneraciones fiscales. Los beneficios de estas prácticas transnacionales para el conjunto social se han puesto en duda, a pesar de que se justifican en la promesa de mayor crecimiento económico y mejores tasas de empleo para los países (Campbell, 1993; Hope & Limberg, 2020; Piketty, 2014, 2020; Streeck, 2017) . De hecho, “el aumento de la competencia fiscal tiende a reducir la carga que soportan los grupos sociales más dinámicos y favorecidos y a aumentar gradualmente la que soportan los demás contribuyentes” (Piketty, 2020, p. 552). Las consecuencias del incumplimiento tributario de las élites empresariales tienen efectos considerables en las sociedades dónde su práctica es normalizada.

2.6 Estado, neoliberalismo y agenda fiscal transnacional.

Las estrategias de inmunización e impunidad fiscal de las élites es un síntoma del “retiro unilateral del apoyo empresarial al compromiso previo con el Estado de bienestar” (Bauman & Bordoni, 2014, p. 38). Este Estado de Bienestar, propio de los países centrales, financió su intervención económica con altos impuestos a la renta y una presión tributaria entre 30% y 50% del PIB. Esto “condujo a las élites capitalistas a modificar radicalmente sus posiciones sobre la cuestión de la redistribución de la riqueza y la justicia fiscal, especialmente en Europa” (Piketty, 2020, p. 558) y abrió un nuevo espacio político de experimentación de nuevas formas combinadas de propiedad privada y propiedad pública, con orientación keynesiana de la política económica .

Esta dinámica sociopolítica alteró la distribución de la riqueza en los países centrales, aumentó el poder de negociación de la clase trabajadora organizada y conllevó la institucionalización de las negociaciones tripartitas. En los países latinoamericanos, se implementaron políticas desarrollistas orientadas por la lectura estructuralista de la dependencia de la CEPAL, con Raul Prebisch como su principal ideólogo . Estas promovieron la demanda interna a través de la sustitución de las importaciones, la protección de la industria interna y la creación de empresas públicas; en condiciones de dependencia, la ausencia de una burguesía nacional fuerte y sin el capital inicial que tuvieron los países metropolitanos, el Estado debía intervenir como factor modernizador de la economía (Prebisch, 1994).

Este modelo entró en crisis producto del alto endeudamiento en la periferia y de las crisis económicas e inflacionarias de los países centrales. El problema era, según Hayek (2017) y Friedman (2002), un exceso de intervención del Estado en el orden espontáneo del mercado, que tiende naturalmente al equilibrio. Para Hayek (2012), el taxis (orden dirigido políticamente) debe dar paso al cosmos (orden espontáneo). El Estado, sugerían, estaba sujeto a la presión de grupos de interés, por lo que su forma de redistribuir recursos siempre es irracional, por criterios políticos y no ‘económicos’ (Friedman, 2002). No sólo había que desregular la economía, liberar los flujos comerciales y disminuir la carga fiscal, también había que limitar la democracia.

En realidad, esta fue una posición teórica para rechazar el avance de la participación política de los sectores populares y trabajadores en las decisiones económicas. Como menciona Harvey (2007), “el neoliberalismo ha sido desde el inicio un proyecto para alcanzar la restauración del poder de la clase capitalista” (p. 16). De ahí las políticas de los gobiernos orientados por estos principios de debilitar la negociación colectiva y la organización sindical (Harvey, 2007; Klein, 2007). A partir de ello se presenta una imagen de una sociedad “guiada por las fuerzas autónomas del mercado mágico” (Mills, 2008 [1954], pp. 100–101). La magia del mercado, el orden espontáneo que tiende al equilibrio, se basa en “la fe de que las consecuencias no buscadas de muchas voluntades forman un patrón, y que ese patrón debe dejarse trabajar por sí solo” (Mills, 2008, p. 101). En el mejor de los casos, el equilibrio del mercado se explica porque “hace posible las reconciliaciones pacíficas de los propósitos divergentes” (Hayek, 2017, p. 273). La fe hayekiana en el mercado, que orienta el proyecto neoliberal, se basa en la premisa en extremo funcionalista de que las expectativas subjetivas se compatibilizan naturalmente con los procesos objetivos del mercado.

Al ponerse en marcha en menor o mayor grado estas tesis *hipercapitalistas*³⁴, traducidas en una menor presión fiscal, disminución de la fiscalidad progresiva con recortes impositivos a los ingresos individuales y corporativos más altos (la revuelta fiscal mencionada anteriormente), y la austeridad del gasto público, así como una amplia agenda de privatizaciones, se ha asistido a “un aumento de las desigualdades en prácticamente todas las regiones del mundo desde 1980-1990” (Piketty, 2020, p. 37). Ello sin redundar en un mayor crecimiento económico, ya que estas medidas “no estimularon la productividad

³⁴ Piketty (2020) se refiere a las teorías “neopropietarias” -neoliberales- puestas en marcha como hipercapitalismo, que promueve una hiperconcentración de la riqueza y una defensa férrea de la propiedad privada.

suficientemente para ser detectado estadísticamente en el nivel macro” (Piketty, 2014, p. 510; ver también Hope & Limberg, 2020; Piketty, 2020, p. 653 y pp. 775-856).

El neoliberalismo ha conllevado un proyecto de Estado que afecta el modo de intervención del Estado fiscal que emergió en el siglo XX. Un proyecto de Estado refiere a los imaginarios y las prácticas que definen los límites de lo estatal en relación con la sociedad y le dan a los aparatos del Estado una unidad operativa (Jessop, 2017). El proyecto del Estado mínimo neoliberal o minarquismo tiene efectos en la forma en que el Estado interviene en la sociedad para obtener sus ingresos. Entonces, el escenario es “de estrechez fiscal, que rebota en desregulación, devolución de las prerrogativas institucionales, que son delegadas cada vez más en los individuos” (Bauman & Bordoni, 2014, p. 17). Como resultado de la ruptura en el compromiso de clases que le sostenía, se ha pasado de un Estado fiscal financiado por impuestos a un Estado financiado por la deuda (Hager, 2019; Streeck, 2017). El principal factor “ha sido la resistencia fiscal librada por las cada vez más poderosas élites” (Hager, 2019, p. 64). En consecuencia, se genera una brecha entre los ingresos fiscales y la inversión pública, es decir, un déficit fiscal, que se cubre con bonos públicos.

Esta tendencia no es ajena a la experiencia de los Estados periféricos latinoamericanos. Al contrario, algunos autores lo plantean como un problema crónico de los mismos (e.g. Best, 1976; Brautigam et al., 2008; Centeno, 2002). Es decir, el Estado crónicamente endeudado ha sido resultado de la incapacidad para gravar impositivamente a los sectores económicamente poderosos. La deuda pública externa se convirtió en un mecanismo de dependencia y control de los países centrales hacia los periféricos y con frecuencia ha detonado importantes crisis fiscales y económicas. Las organizaciones financieras internacionales han aprovechado este mecanismo para promover una determinada agenda fiscal y económica, y se posicionan como los principales consejeros fiscales de estos países (Brautigam et al., 2008; Campbell, 2009; Fjeldstad & Moore, 2008, Sanchez, 2006).

Al recurrir con frecuencia a estas organizaciones, además de las presiones internas, estos Estados están sujetos al préstamo condicionado a la aplicación de reformas económicas, que en América Latina introdujeron los preceptos neoliberales. En cuanto al Estado fiscal o deudor, estas reformas se ajustan a lo que Fjeldstad & Moore (2008) llaman la agenda global de reforma fiscal, que se promueve sin contemplar las necesidades de estos países. Esta agenda, promovida principalmente por el Fondo Monetario Internacional, contiene tres componentes sustantivos: i) la incorporación de amplios impuestos al consumo como el Impuesto al Valor

Agregado, ii) un diseño simplificado de impuestos y iii) administraciones tributarias con alta independencia política o privatizadas.

En el contexto neoliberal, esta agenda internacional de reforma fiscal ha sido implementada dentro de un marco de acción más amplio como es el de la reforma del Estado a partir de las premisas de la ‘magia del mercado’. En efecto, “la reforma del Estado ha consistido en tres pilares principales: la reforma fiscal, la reducción del gasto público y la privatización” (Sanchez, 2006, p. 777). El resultado es un régimen fiscal particular surgido de la interacción de esas fuerzas económicas internacionales y las determinaciones domésticas. Más que una reticencia en contra del Estado fiscal, puede ser también un interés afirmativo de las élites dominantes por producir un tipo de Estado y de mantener unas determinadas relaciones desigualitarias dentro de sus sociedades. Por ello, existe la necesidad de descubrir los rasgos particulares de sus regímenes fiscales y aprehender la forma en cómo las élites influyen en o se resisten a ellos. Cómo una sociedad condensa esas relaciones de fuerzas en un Estado se visualiza mejor a través de su régimen fiscal; si este es regresivo o progresivo.

2.7 Regímenes fiscales y desigualdad social.

La relación social tributaria encierra un marco de posibilidades para modificar las relaciones entre grupos sociales y entre estos y el Estado. Un ámbito en el que se ilustra esto es en el vínculo entre los impuestos y la redistribución del ingreso (Atria, 2020; Goldscheid, 1917; Pablo et al., 2012; Piketty, 2020). Este vínculo opera en dos sentidos. Primero, como ya se ha argumentado, los regímenes fiscales son estructuras selectivas que condensan conflictos, discursos, intereses y agendas políticas de las fuerzas sociales enfrentadas en la sociedad. En esta línea, esas relaciones asimétricas entre las clases y grupos sociales son constitutivas de los regímenes fiscales; la desigualdad social ejerce un rol proactivo en la formación del Estado fiscal y sus instituciones. Es un hecho histórico que en las sociedades “las diferencias en el alcance de las desigualdades (...) contribuyeron a las diferentes decisiones políticas que tomaron con respecto a las políticas tributarias y las políticas de gasto” (Sokoloff & Zolt, 2005, p. 204).

Desde esta perspectiva relacional y sintomática de la sociología fiscal, “los regímenes fiscales son el resultado de un proyecto de formación estatal promovido por los principales sectores capitalistas al interactuar entre sí y con otros actores mientras se mueven a través de las instituciones de elaboración de políticas y les dan forma” (A. Schneider, 2012, p. 17). La relevancia de tomar en consideración la desigualdad social como un punto de partida de la

fiscalidad de un país es que esa asimetría determina la frontera de posibilidades de desarrollo de un régimen fiscal, las luchas por su transformación y explica el nivel del sesgo o selectividad que presentan en un momento histórico determinado, dentro de las cuales los agentes desarrollan su influencia.

Por eso, “la investigación que hace frente a las percepciones y creencias sobre los impuestos puede contribuir a revelar la economía moral de la desigualdad” (Atria et al., 2018, p. 14). Este elemento activo de la desigualdad social se concentra en el momento del conflicto e influencia de grupos sociales por introducir cambios en la política fiscal. Tomar esto en cuenta es relevante para el contexto que se analiza. En América Latina, “la evidencia sugiere que su larga historia de desigualdad extrema es central para entender el conjunto distintivo de instituciones fiscales que la han caracterizado” (Sokoloff & Zolt, 2005, p. 276).

Pero, una vez que el régimen fiscal se lleva a la práctica, éste puede re-operar sobre la misma desigualdad social dentro de los límites establecidos, para intensificar o aliviar las desigualdades del mercado. Esto se da a través de dos vías. En primer lugar, a través de la política tributaria estrictamente hablando. El énfasis de un régimen fiscal en impuestos regresivos o impuestos progresivos puede evitar el crecimiento de las brechas de ingreso. Por ejemplo, como señala Piketty (2014), el establecimiento de impuestos progresivos sobre las altas rentas limita o desestimula su crecimiento, lo que significa un obstáculo para la concentración de riqueza disponible en esos grupos de altos ingresos. Al contrario, impuestos regresivos o proporcionales facilitan los procesos de concentración de riqueza, en la medida en que son indiferentes de las capacidades tributarias de los grupos sociales e individuos que tributan (Piketty, 2014, 2020; A. Schneider, 2012).

Una forma de estimar el impacto de la política tributaria es a través del llamado ingreso antes de impuestos e ingreso después de impuestos. Este indicador es útil, pero se debe advertir una precisión conceptual. La desigualdad de mercado o desigualdad primaria es frecuentemente entendida como aquella “existente antes de que el Estado juegue su rol distributivo por medio de la política fiscal” (Valdés, 2017, p. 78). Algunos autores mencionan que este ingreso *antes de impuestos* “se determina por recompensas del mercado a los activos privados y los esfuerzos individuales, y por la distribución subyacente de esos activos privados” (Goni et al., 2008, p. 4). No obstante, la desigualdad primaria o desigualdad de mercado ya está constituida por el Estado, tanto por el ‘contrato’ o marco jurídico que

reglamenta la relación social mercantil como por los efectos distributivos del mismo y la movilización de recursos del Estado (Martin & Prasad, 2014)³⁵.

En otros términos, se evidencia que la imbricación entre Estado y mercado a través del “sistema jurídico y del derecho laboral y empresarial, [y también] el sistema fiscal en sí mismo puede tener un impacto decisivo en las desigualdades primarias” (Piketty, 2020, p. 637). En sentido estricto, no habría distribución de mercado *antes del Estado*. Así, no hay indicador que pueda ‘medir’ cómo sería el ingreso en ausencia de impuestos (Valdés, 2014). La solución a este problema es considerar que las desigualdades primarias expresan la imbricación Estado-mercado pero tras una trayectoria histórica precedente de varios años o décadas, mientras que la variable en cuestión *después de impuestos y transferencias* evalúa el impacto de la estructura tributaria y la política social sobre esa distribución primaria en un año determinado. A pesar de ello, por un lado, sigue siendo un indicador estático y mecánico (Valdés, 2014), y por otro, persiste la limitación de que la redistribución o movilización de recursos *hacia arriba* queda afuera de este tipo de indicadores (Martin & Prasad, 2014), por lo que es insuficiente para una correcta visualización entre desigualdad e impuestos.

En segundo lugar, y quizás el más presente en la literatura, es el vínculo que tienen los ingresos fiscales con el gasto público en general para la redistribución de la riqueza socialmente generada (e.g Atria, 2015a, 2020; Báez Melián, 2015; Cavero, 2014; Duncan & Sabirianova Peter, 2012; Goni et al., 2008; Jiménez & Solimano, 2012; Jouini et al., 2018; Valdés, 2017). En este sentido, se observan los efectos de la política fiscal, es decir, la política tributaria y la política de asignación presupuestaria, en la desigualdad. Se ha defendido que “el cobro de impuestos es una alternativa lógica como mecanismo de redistribución del ingreso con el objetivo de financiar la provisión de educación, servicios de salud, infraestructura pública, la reducción de la pobreza y la conservación del medio ambiente” (Jiménez & Solimano, 2012, p. 29).

Esta eclosión de la política fiscal con la política social y su estimación también se suele reflejar en las variaciones del Coeficiente de Gini antes y después de los impuestos y transferencias. Pero, al ser sintético, este indicador tiene el problema de no captar el verdadero impacto de la redistribución a través del gasto público, ni siquiera logra captar adecuadamente

³⁵ El problema conceptual se debe a que Estado y mercado se constituyen mutuamente o mejor dicho, ambos son aspectos diferenciados de una misma relación social desigualitaria de base, como se mencionó anteriormente. En palabras de Brady & Sosnaud (citados por Pérez Sainz, 2014), “ya que el Estado *siempre* está involucrado en el mercado, realmente no hay tal cosa como el ingreso *antes* del Estado” (p. 72).

la desigualdad socioeconómica (Piketty, 2014, 2020). Lo mejor es acompañar este tipo de atributos estadísticos con análisis más generales del rol impositivo y la política fiscal, como resultantes del proceso político de (re)construcción de un régimen fiscal.

Es importante diferenciar entre estas dos formas en que los impuestos, los regímenes fiscales en general, inciden en las variaciones del ingreso y el acaparamiento de oportunidades. Especialmente en América Latina:

La tributación tiene un rol central en esta discusión pues es la política que puede ayudar a corregir la altísima concentración en los sectores de mayores ingresos. La política del gasto, aunque es efectiva para reducir la pobreza, es insuficiente por sí sola para corregir el tipo de desigualdad característico de la región (Valdés, 2017, p. 78).

Al respecto, es relevante tomar en cuenta los distintos elementos de la relación tributaria con un énfasis en las élites empresariales y la desigualdad. En relación con esto, es necesario analizar como enfrentan -y si lo hacen- las distintas reformas tributarias “los impuestos a la riqueza, los patrones de cumplimiento tributario, el rendimiento de las administraciones tributarias y los mecanismos de control de la planificación tributaria y de aplicación de la elusión fiscal, entre otros” (Atria et al., 2018, p. 15), ya que a través de estos se “pueden encubrir mecanismos sutiles de reproducción de la desigualdad” (p. 16).

2.8 Consideraciones metodológicas de la investigación.

Este trabajo se define como una investigación comparada compleja, que se aproxima a su objeto de estudio a través de información cualitativa y datos cuantitativos. Esto significa que busca reconstruir “el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico” (Morin, 1990, p. 32). La estrategia metodológica de esta investigación ha combinado dos diseños de investigación sociológica e histórica; el método comparado y el estudio de casos. Con respecto al método comparado, se realiza una comparación de N pequeña (tres casos), y se orienta según las premisas de la comparación sociológica e histórica y la comparación relacional. Sobre el segundo aspecto, se ha seguido el método llamado *rastreo de procesos* (process tracing), con especial atención en las coyunturas críticas.

Así, la validez de este trabajo se basa en la sinergia metodológica, que busca fusionar dos o más métodos de investigación distintos para fortalecer ambos y robustecer los resultados (Lange, 2013), y la triangulación de técnicas, datos y fuentes como criterio de confiabilidad. Esto se ajusta a la estrategia metodológica de este trabajo, ya que “la sinergia metodológica usualmente combina (...) el rastreo de procesos con la comparación de N pequeña” (Lange,

2013, p. 127). A continuación, se elaboran brevemente estos aspectos metodológicos, las técnicas implementadas, así como la justificación de su elección para orientar la investigación.

2.8.1 Estrategia metodológica: comparación sociológica y rastreo de procesos-coyunturas.

La estrategia comparativa está en el origen de la sociología. Tanto Weber como Durkheim emplearon, con usos y fines distintos, el método comparado (Bendix, 1963). Para Lowe (2005), fue Weber el encargado de institucionalizar el método comparado en las ciencias sociales, aunque con un sesgo occidentalista. Autores contemporáneos como Skocpol (1984) y Tilly (1984) han buscado formalizar y profundizar el análisis histórico comparado. Tilly elabora una tipología de las formas de hacer sociología de los procesos históricos de relevancia para este trabajo. Distingue entre:

- **Comparación individualizante:** estudia las particularidades de cada caso, sin pretender generalizarlas. Tanto Tilly (1984) como otros autores (e.g. McMichael, 1990; Pickvance, 2001) dudan en incluirla dentro del método comparado.
- **Comparación universalizante:** trata de identificar que cada instancia de un fenómeno sigue una misma regla. Se utiliza con frecuencia, por ejemplo, en las concepciones etapistas del desarrollo económico de los países o regiones.
- **Comparación orientada a la búsqueda de variaciones:** en esta comparación se identifica “un principio de variación en el carácter o intensidad de un fenómeno a través del examen de diferencias sistemáticas entre distintas instancias” (Tilly, 1984, p. 82).
- **Comparación abarcadora o envolvente (encompassing):** las partes o casos se ubican y son expresión de un sistema más amplio que determina su desarrollo. Busca identificar cómo esas partes se relacionan con ese sistema.

En este caso, se desarrolla una investigación histórica que acentúa la **comparación orientada a la búsqueda de variaciones**, de acuerdo con la tipología de Tilly (1984). Una investigación que se establece en el nivel de la microhistoria busca registrar los puntos de encuentro entre los individuos y grupos sociales con las estructuras y procesos sociales más amplios, para establecer el vínculo entre la experiencia personal con el flujo de la historia (Tilly, 1984). Como dimensión temporal, se analiza un horizonte de dos décadas, temporalidad que es suficiente para extraer conclusiones y realizar comparaciones válidas (Piketty, 2020).

Para Tilly (1984), casi toda forma de comparación válida se orienta en la búsqueda de variaciones. Esto no implica la renuncia de encontrar elementos comunes, ya que las comparaciones orientadas a las variaciones “pueden ser usadas para explicar similitudes y

diferencias como usualmente se piensan” (Pickvance, 2001, p. 23). Este tipo de comparación sociohistórica, basada y ampliada a partir de Tilly (1984), abre la posibilidad de ver cómo factores similares producen resultados diferentes o bien cómo factores diferentes producen resultados similares. Se suele denominar *análisis comparado diferenciado con causalidad plural* con un punto de partida fundado en *similitudes observadas o construidas* (ILS, 2018; Oxley & Haffner, 2012; Pickvance, 2001). Ahora bien, como señala McMichael (1990) la tipología señalada anteriormente puede utilizarse como *momentos* de un mismo proceso de comparación. Tilly (1984) señala que la comparación individualizante y la comparación envolvente pueden ser subsidiarias, de apoyo, de la comparación que busca variaciones.

Además, la investigación emprendida difiere del tipo de comparación *analítica y/o positivista*, predominante en el método comparado, en la que “la teoría y los conceptos sólo pueden alcanzar la generalidad al yuxtaponer dos o más unidades particulares” (McMichael, 1990, p. 389). En contraposición, esta investigación se ha informado sobre la comparación relacional como un modo legítimo de producción de inferencias sociológicamente relevantes, cuyo fundamento es el reconocimiento de que ‘los casos’ o ‘unidades de análisis’ están relacionados *internamente* y no *exteriormente*, y que, en el contexto de la globalización, lo local no es sólo receptivo de las fuerzas globales, sino también constituyente. En concreto, se centra en cómo los casos, unidades de análisis y/o espacios geográficos “se constituyen en relación con los demás a través de prácticas cargadas de poder en las múltiples arenas **interconectadas** de la vida cotidiana” (Hart, 2006, p. 996).

Esta comparación ha sido propuesta por la socióloga y etnógrafa Gilles Hart (2006, 2018, 2020)³⁶. Sin embargo, a diferencia de Hart, en esta investigación se ha aceptado que las partes o unidades de análisis constituyen y producen las realidades locales, regionales y globales, pero en un espacio estructurado por la correlación de fuerzas -asimétricas- globales, como sugieren los estudios comparados de tipo ‘envolvente’ (McMichael, 1990; Nomiya, 2007). Según Hart (2018) asumir un espacio global estructurado como algo previamente dado implicaría tratar las unidades de análisis como meras variantes de un proceso general, en cuyo caso las respuestas a la comparación ya están dadas. En ese caso, lo local sería sólo un fragmento de lo global. Sin embargo, contrario a lo que postula Hart, los procesos y asimetrías

³⁶ Sin embargo, hay un problema en la concepción comparativa de Gilles Hart. Aunque renuncia explícitamente a una metodología comparada *envolvente*, al estilo de Charles Tilly o la teoría del sistema mundo de Wallerstein, en la que ‘el todo’ es algo pre-existente que constituye y da sentido a las partes, eso no le impide asumirla implícitamente. Por ejemplo, en el artículo supracitado, el ‘todo’ aparece como algo dado e influye en su análisis bajo la figura abstracta de ‘coyuntura crítica global’.

a nivel global no eliminan las trayectorias locales, pero sí permiten identificar las causas externas de tendencias compartidas y procesos de convergencia entre países. Lo global tiene **historia previa** que genera constancias, patrones o tendencias que las trayectorias locales resisten, reproducen o traducen bajo sus propios términos, sin que lo local se subsuma en lo global (Van der Veer, 2009)³⁷. Lo global y lo local están en constante tensión y se constituyen recíprocamente. En consecuencia, esto implica que tras la identificación y descripción de los casos seleccionados, se debe “realizar una observación en profundidad de cada caso y, finalmente, identificar, si es posible, los procesos trans-sociales y globales que han contribuido a la aparición del fenómeno en cuestión” (Nomiya, 2007, p. 42).

La comparación relacional recuerda, como punto central, que el intento de creación de fronteras analíticas para cada caso debe ser siempre parcial. Esto porque son parte constitutiva de una realidad regional (Centroamérica), subcontinental (Latinoamérica) y global más amplia. La interacción entre estos espacios se caracteriza por ser un flujo constante de influencias recíprocas -pero asimétricas en el caso de países periféricos- antes que casos aislados entre sí (Hart, 2018, 2020; McMichael, 1990). Este enfoque asume la relación entre cada caso y el flujo de relaciones entre los distintos niveles socio-espaciales, sin desistir al afán comparativo. Con ello no se ha pretendido renunciar al momento de individualización de los casos, sino que se ha incorporado esa relacionalidad en el mismo proceso de configuración y construcción de las unidades particulares.

2.8.2 Estudio de caso: el rastreo de procesos.

Se ha decidido acompañar el análisis histórico de la cuestión fiscal con un uso explícito del estudio de casos, ya que los estudios comparados por sí solos no dan cuenta de los mecanismos causales involucrados en los procesos socio-históricos (Gerring, 2009; Kiser & Hechter, 1991; Lange, 2013). Un estudio de caso se define como una “investigación empírica en profundidad de un fenómeno, o de un número reducido de ellos, para explorar la configuración de cada caso y dilucidar las características de una clase más amplia de fenómenos (similares), desarrollando y evaluando explicaciones teóricas” (Venesson, 2008, p. 226). Se trata de un estudio intensivo y que captura la complejidad del caso o varios casos -normalmente pocos- con mayor profundidad que los trabajos extensivos (Gerring, 2009; Vennesson, 2008).

³⁷ Al respecto, diversos autores ‘globalistas’ mencionan que la globalización hace de la comparación un método redundante y que “las fuerzas globales dan forma a las sociedades en todas partes al mismo tiempo y son estas fuerzas las que hay que estudiar. Pero se puede argumentar que dan forma a las sociedades de maneras muy diferentes, maneras que merecen ser comparadas” (Van Der Veer, 2009, p. 91).

Al respecto, en sinergia con el momento de *individualización* de la comparación, se ha escogido *el rastreo de procesos* (process tracing) como método de construcción y estudio intra-caso (within-case). El rastreo de procesos refiere “al examen de los pasos intermedios de un proceso para hacer inferencias sobre las hipótesis de cómo tuvo lugar ese proceso y si generó el resultado de interés y cómo lo hizo” (Bennett & Checkel, 2015, p. 6). Con ello se buscó describir y comprender la secuencia de los procesos sociales dentro de un caso, identificar los mecanismos que impulsaron el cambio o reforzaron tendencias, en un escenario de riguroso manejo de la información disponible. En efecto, se trata de “una herramienta analítica para ofrecer descripciones e inferencias causales a partir de piezas diagnósticas de evidencia -a menudo entendidas como parte de una secuencia temporal de eventos o fenómenos” (Collier, 2011, p. 824).

Normalmente, en los estudios históricos, el rastreo de procesos se hace de forma irreflexiva. Los autores proponentes de esta técnica buscan formalizar y controlar la producción de conocimiento histórico con un método focalizado en los casos y el desenvolvimiento de un proceso social, con referencia a los mecanismos causales que lo provocan (Bennett et al., 2019; Bennett & Checkel, 2015; Collier, 2011; Lange, 2013; Vennesson, 2008). Además, una lectura sociológica de esta herramienta metodológica muestra especial interés en el afán que existe de dar cuenta de las conexiones entre la estructura social y los factores contextuales con la agencia individual y los intereses en escenarios microsociales y políticos (Bengtsson & Ruonavaara, 2017; Bennett & Checkel, 2015). De acuerdo con los objetivos de esta investigación, el rastreo de procesos enfocado en las élites empresariales busca la descripción y comprensión de “los mecanismos y la secuencia de acontecimientos a través de los cuales el empresariado logró, o no, utilizar sus fuentes de poder para influir en la política en diferentes casos” (Fairfield, 2010, p. 23).

Para efectos de la reconstrucción de los casos en función de una comparación socio-histórica, el rastreo de procesos se basa en: la descripción de los casos, la secuencia, trayectoria y cambio, las coyunturas críticas y/o puntos focales, el contexto y periodización, los mecanismos de poder y las hipótesis contrafácticas o inferencias alternativas (Bengtsson & Ruonavaara, 2017; Bennett et al., 2019; Collier, 2011). Como señala Collier (2011), la descripción de los casos no es un elemento marginal de la investigación, sino de gran importancia. Se deben describir con detalles los distintos momentos de un proceso para identificar los mecanismos que unen una secuencia de eventos. A partir de esa descripción, se debe “prestar especial atención a la secuencia temporal de acontecimientos que conducen al

resultado” (Bengtsson & Ruonavaara, 2017, p. 49), dando cuenta de los elementos de continuidad o reforzamiento de una secuencia de eventos, así como los momentos de ruptura.

Al respecto, es importante identificar coyunturas críticas y puntos focales dentro de un proceso social. Las coyunturas críticas no sólo refieren a momentos de simultaneidad y conexión de dos o más procesos o secuencias diferenciados, como las define Mahoney & Villegas (2009), sino a un horizonte temporal corto e intenso de conflicto y relaciones de fuerza (Osorio, 2005). En ella, la estructura-estructurante determina el horizonte de posibilidades en el que se mueven los sujetos o agentes ‘constructores’ de la realidad en devenir, y las tensiones económicas, sociales y culturales se condensan momentáneamente en el escenario político observable (Osorio, 2005, Zemelman, 2007). La precipitación con que se desencadenan eventos, interacciones y relaciones de poder ayudan a identificar estos momentos de ruptura (Pierson, 2003), en los que “se activa su [de los sujetos sociales] capacidad transformadora de las estructuras social” (Osorio, 2005, p. 61). Por ello, se consideran situaciones con un carácter transicional, mientras que los puntos focales son los momentos decisivos que confirman o refuerzan la dirección de una secuencia (Bengtsson & Ruonavaara, 2017).

En términos metodológicos, mientras que ‘el caso’ tiene el rango de ‘unidad de análisis’, la coyuntura puede considerarse una subunidad de análisis, que permite hacer comparaciones intra-casos y entre casos (Bengtsson & Ruonavaara, 2017; Mahoney & Villegas, 2009). No obstante, el rastreo de procesos busca ubicar una coyuntura crítica dentro de una secuencia temporal de eventos, con múltiples frecuencias temporales y situaciones similares y diferentes a la vez. Para claridad de la investigación y como parte del análisis del rastreo de procesos, es importante elaborar una periodización, es decir, identificar las fases en las que se desenvuelve el proceso sociohistórico estudiado. La periodización permite comparar patrones entre procesos y casos y ordenarlos cronológicamente (Bengtsson & Ruonavaara, 2017).

Un rasgo distintivo de esta estrategia elegida es la consideración de hipótesis contrafactuales o inferencias alternativas. Esta puede elaborarse a partir de la contrastación teórica, al tomar en cuenta explicaciones de otros autores, o bien de la misma (contra)evidencia que ofrecen los datos con respecto a la hipótesis de interpretación que ofrece la persona investigadora (Bengtsson & Ruonavaara, 2017; Bennett et al., 2019; Ragin, 2007). Más allá de los sofisticadas ‘pruebas de hipótesis’ que se encuentran en la literatura (ver, por ejemplo, Bennett & Checkel, 2015; Collier, 2011; Fairfield, 2013), que parten de una desconfianza

epistémica con respecto al sujeto investigador³⁸, lo que sugiere este elemento metodológico es la necesidad de considerar otras explicaciones para asegurar un manejo cuidadoso de la información empírica. Además, la misma comparación entre casos permite elaborar hipótesis contra-fácticas, al contrastar lo acontecido en un país con otro.

En este trabajo no se recurre a dichas pruebas, pero sí se incluyó dentro de la matriz de *process tracing* la posibilidad de considerar hipótesis, evidencia o explicaciones que no apoyen la hipótesis ofrecida por el enfoque adoptado en este trabajo. La consideración de interpretaciones alternativas o hipótesis contra-fácticas pueden ser consideradas como ‘obstáculos epistemológicos’, en el sentido dado por Bachelard (2000), introducidas deliberadamente en el proceso de investigación. Ello con el fin del generar ‘rupturas’ que mejoren la producción de conocimiento epistemológicamente relevante³⁹. De esta forma se puede mejorar el argumento ofrecido, modificarlo o bien rechazarlo y buscar nuevas explicaciones o interpretaciones.

Al tomar en cuenta estos aspectos, se ha construido una matriz para el rastreo de procesos independiente para cada caso (Anexo 2.1). Esta matriz busca vincular las categorías teóricas con las reflexiones metodológicas ofrecidas en este apartado, con el fin de ordenar la información empírica disponible y garantizar su procesamiento riguroso.

2.8.3 Selección de casos.

Varios criterios se han establecido para la selección de los casos. En primer lugar, la viabilidad para la conducción de la investigación se facilita por la proximidad entre los países seleccionados, lo que permite profundizar cada caso de mejor manera. En segundo lugar, se ha aplicado el criterio de comparabilidad para estudios con N pequeña (Small N), según el cual los casos deben ser suficientemente homogéneos, que posean cualidades similares, y suficientemente heterogéneos, que permitan la contrastación de esas cualidades en las que son similares (Berg-Schlosser, 2012; Przeworski & Teune, 1970). A través de la selección de estos países, se persigue comparar la relación entre la influencia política de las élites empresariales,

³⁸ Las pruebas a las que se someten las hipótesis para llegar a una inferencia o un argumento no son a priori negativos, pero sí ingenuas teóricamente. En el proceso de investigación, los datos empíricos son construcciones que se recuperan del mundo social a partir de la opción teórica y metodológica elaborada en la investigación, por lo que ya están cargados epistemológicamente. Por ello, la inferencia inicial que propone la persona investigadora rara vez es cambiada sustancialmente, como queda en evidencia con los ejemplos propuestos por Fairfield (2013). Lo que sí es importante, por honestidad y control metodológico, es mantener la investigación abierta a otras interpretaciones y datos contrastantes que mejoren el proceso de producción de inferencias, sin dejar de problematizar otras investigaciones.

³⁹

los regímenes fiscales y las desigualdades socioeconómicas en El Salvador, Costa Rica y Panamá, desde el año 2000 hasta el 2018.

Como punto de partida para la selección de los casos, se ha seguido la estrategia llamada “casos más similares”, que consiste en comparar países con características compartidas tales como sistema político, demografía, desarrollo socioeconómico, entre otras (Berg-Schlosser, 2012; Lange, 2014b; Przeworski & Teune, 1970). **Los siguientes datos justifican este criterio:**

- **La demografía de estos tres países es relativamente similar.** Entre los tres casos, la población va de poco más de 4 millones de personas (Panamá) a poco menos de 6,5 millones de personas en El Salvador.
- En los tres casos seleccionados, se tratan de democracias procedimentales sostenidas durante el periodo de estudio, aunque con diferentes orígenes y trayectorias históricas.
- Los tres países se ubican en la región centroamericana, caracterizada por altos índices de desigualdad y exclusión social y la influencia de sus oligarquías y/o élites empresariales en el escenario político.

A pesar de lo anterior, que sirven como puntos de partida, estos tres países ofrecen diferentes contextos históricos, estructuras y regímenes fiscales, así como variaciones relativas en los datos de desigualdades sociales. Asimismo, esta investigación considera seriamente la sugerencia de que "las élites deben ocupar el centro del análisis de la política fiscal" (Atria, Groll y Valdés, 2017, p. 14), más allá de los enfoques económicos tradicionales. Y la exploración de estos tres diferentes regímenes fiscales responde el por qué debe hacerse. Además, sus matrices productivas son distintas, lo que permite contrastar el tipo de élites económicas y sus correspondientes mecanismos de influencia dentro de las democracias procedimentales.

En Costa Rica, el régimen fiscal ha sufrido recientemente grandes transformaciones después de décadas de discusiones; la reforma tributaria aprobada en 2018 se está implementando gradualmente, pero fue precedida por una gran oposición por un lado y un fuerte apoyo empresarial por el otro. Siguiendo a Rodríguez & Sancho (2011), el régimen fiscal producido en Costa Rica por las reformas de mercado ha beneficiado principalmente a las fracciones exportadora y financiera, las cuales "no solo han influido en la formulación de las políticas tributarias sino que se han convertido en parte de las autoridades de política

económica del país" (p. 388). También es relevante notar que Costa Rica muestra el cambio más radical en las mediciones de desigualdad en Centroamérica; en 1998 el coeficiente de Gini era de 0,36 y en 2018 es de 0,511 (INEC, 2018).

El caso contrario ha ocurrido en El Salvador, que es el país más igualitario de América Latina medido con el coeficiente de Gini (0,40). Aun así, hay mucho que hacer para reducir la pobreza y aumentar los ingresos fiscales (ICEFI, 2019) El Salvador ha aprobado tres reformas fiscales (2009, 2011 y 2014), donde las élites empresariales han logrado promover su modelo rentista y minimizar la carga tributaria para los dueños del capital (Barrientos, 2011; Maldonado, 2016). La combinación de las reformas tributarias y la influencia de las élites ha provocado que "El Salvador haya aumentado la recaudación y la haya aplicado de forma más universal (...), aunque la estructura tributaria no ha mejorado especialmente la distribución ni ha aprovechado los segmentos más internacionalizados de los sectores líderes" (Schneider, 2012, p. 7), como las fracciones financieras.

Panamá es un caso extremo de internacionalización y financiarización de su economía. La OCDE lo ha incluido dentro de la lista de paraísos fiscales por la falta de transparencia y la reticencia a aprobar tratados fiscales internacionales (Maldonado, 2016). Los mundialmente conocidos 'Papeles de Panamá' reforzaron esta percepción global. Aunque ha aprobado parcialmente una reforma tributaria en 2009 que aumentó la imposición directa, Panamá sigue siendo el país con la menor carga tributaria de la región; alcanzó hasta el 9,3% del PIB en 2018. Si bien la relación social fiscal entre las élites locales y transnacionales con el Estado parece armoniosa, muestra la mayor desigualdad territorial de América Latina y una extrema exclusión social de grupos étnicos, además de ser uno de los países más desiguales en términos de ingreso a nivel global (Banco Mundial, 2016; CEPAL, 2016). No obstante, a raíz del debate interno por los 'Panama Papers', se han acordado recientes proyectos de ley para limitar la evasión fiscal.

2.8.4 Procesamiento de datos, técnicas y fuentes de información.

Tanto la comparación como el rastreo de procesos son métodos cualitativos. La información o los datos se obtienen de documentos de prensa, memorias históricas, investigaciones previas o documentos de archivo (Kiser & Pfaff, 2010; Ragin, 2007). Para esta investigación se recurre a fuentes primarias y fuentes secundarias. Dentro de las fuentes primarias se contemplaron entrevistas a informantes claves, ya sean miembros de las élites empresariales y estatales durante el período de estudio como participantes o actores clave de coyunturas, así como

expertos y líderes sociales involucrados en los procesos de coyunturas fiscales. En el caso de las élites, las entrevistas semiestructuradas son preferidas, ya que permiten un uso más eficiente del tiempo sin limitar al informante clave; los miembros de las élites son más receptivos a comunicar y dialogar a través de este formato (Liu, 2018; Odendahl & Shaw, 2012; Robles-Rivera, 2019), pero se tomó en cuenta que, al entrevistar a las élites, se debe ser flexible en el manejo del tiempo, lugar o medio por el que se realizan las entrevistas (Harvey, 2010).

En total, se entrevistaron a 51 personas, entre empresarios, expertos en materia tributaria, funcionarios y exfuncionarios tanto de los Ministerios de Hacienda como del parlamento u otras oficinas vinculadas a la materia fiscal y también a líderes sociales y sindicales (ver Anexo 2.2). Tanto las preguntas como las transcripciones o notas de campo de las entrevistas se definieron y procesaron a través de las categorías de análisis teóricamente relevantes. Estas categorías de análisis se encuentran operacionalizadas en el Anexo 2.3. Las entrevistas a estos agentes persiguieron diferentes objetivos:

- i) Entrevistas a expertos: estas entrevistas buscaron aclarar aspectos técnicos y profundizar en los pormenores de los regímenes fiscales de cada país, o aclarar dudas surgidas en el proceso de análisis documental y normativo. También se buscó las valoraciones y experiencias de investigadores en materia fiscal, élites empresariales o la economía política de cada formación social.
- ii) Entrevistas a miembros de las élites empresariales y estatales: estas entrevistas permitieron profundizar en las percepciones de los agentes involucrados sobre las cuestiones fiscales y las reformas aplicadas en las últimas décadas, ampliar e identificar datos empíricos sobre las coyunturas que permitieran triangular información y sustentar, rechazar o confirmar la información organizada en las matrices del rastreo de procesos, y, dentro de ello, identificar mecanismos de influencia a partir de testigos primarios en la elaboración de reformas fiscales.
- iii) Entrevistas a funcionarios del *fisco*: estas entrevistas fueron de gran valor para comprender las dinámicas internas de cada ministerio de Hacienda, información relativa a las relaciones entre élites empresariales y estatales.
- iv) Entrevistas a líderes sociales: aunque cuantitativamente representan una pequeña porción del total de entrevistas, estas entrevistas añadieron valoraciones sociales sobre las relaciones entre las élites empresariales y estatales, los procesos coyunturales analizados y las percepciones más amplias sobre los regímenes fiscales.

Sin duda, las entrevistas fueron de gran valor para aclarar procesos y normativas complejas, ampliar el conocimiento de las coyunturas fiscales al fortalecer el rastreo de procesos y aprehender las valoraciones sociales y empresariales sobre los regímenes fiscales. No obstante, uno de los límites de estas fuentes para enfoques históricos es su énfasis en el presente, las sobredimensión de las coyunturas actuales, como el caso del gobierno de Bukele en El Salvador, la situación post pandemia (COVID-19), o los casos de corrupción asociados al manejo de finanzas públicas, y la mediación de ellas en las lecturas de procesos previos. En el plano subjetivo, los sujetos rememoran el pasado a partir de su situación vital, política o económica actual, su visión del pasado está cargada del presente. Por eso fue importante el contraste de sus posiciones con el análisis documental que alimentó el rastro de procesos.

Además de las entrevistas, se usaron dos bases de datos de fuentes primarias y secundarias. Una base de datos recuperó las leyes, reformas de leyes, códigos tributarios y proyectos infructuosos de reforma de ley de cada caso considerado durante el tiempo comprendido de la investigación. Esta base de datos tiene como antecedente inmediato la base elaborada previamente por Schneider (2010)⁴⁰. Además, para la construcción de esta base de datos se recurrió también a las actas de las comisiones legislativas en aquellos casos disponibles (Panamá y Costa Rica). El estudio de las actas legislativas es un recurso valioso para indagar la influencia e intereses de los grupos empresariales (Atria, 2015a, 2015b). Igualmente, se construyó una base de datos de notas periodísticas y notas de opinión de los principales medios de comunicación escrita de cada país. En el caso costarricense, se recurre al periódico La Nación, en el caso salvadoreño La Prensa Gráfica y el periódico La Prensa para Panamá. El criterio de selección de estos medios escritos es el vínculo que mantienen con importantes grupos empresariales de la región, por lo que suelen visualizar con mayor frecuencia sus intereses y actividades y acumular importante capital simbólico y político (ver Luna Vásquez, 2014; Robles-Rivera, 2019).

Otras fuentes secundarias importantes son las investigaciones previas plasmadas en papeles de trabajo (*working papers*), artículos académicos, conferencias y libros relacionados con el tema de investigación, así como encuestas de percepción tributaria, que permiten identificar coyunturas y procesos claves de forma preliminar, que se completan con los recuentos periodísticos y legislativos. Esta información recuperada de diversas fuentes

⁴⁰ Se le agradece al prof. Dr. Aaron Schneider por compartir la base de datos de leyes y reformas fiscales de Costa Rica entre las décadas de 1980-2010, que ha servido como punto de partida para la base de datos elaborada en este trabajo.

primarias y secundarias se consolidó en las matrices de rastreo de procesos mencionada anteriormente. Esta matriz procesa los datos empíricos recopilados y los ordena según las dimensiones y categorías teóricas del trabajo y evaluada según los criterios o elementos del rastreo de procesos.

Por otro lado, para dar cuenta de la estructura tributaria, la presión fiscal, la inversión o gasto social y la desigualdad de ingresos se recurre a estadísticas oficiales obtenidas de las cuentas nacionales oficiales de cada país, la base de datos de la OCDE, la CEPAL, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Para el análisis del impacto redistributivo de la política fiscal se recurrió a los datos ofrecidos por el Commitment to Equity Institute de la Universidad de Tulane, fundado y dirigido por la profesora Nora Lustig. Los datos ofrecidos por el CEQ Institute son la base de informes de la OCDE o el Banco Mundial, por lo que permite contrastar resultados e interpretaciones. No obstante, esta información estadística sólo se encuentra disponible para algunos años, lo que imposibilita la presentación de resultados en serie para las dos décadas estudiadas.

Por último, también se utilizó una base de datos de los miembros de las élites legislativa y ministerial, con información sobre el perfil sociolaboral y socioeconómico. Parte de esta base de datos se ha obtenido y reelaborado a partir del Proyecto Elites Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL), dirigido por el profesor Manuel Alcántara. También, a partir de fuentes secundarias y revistas empresariales especializadas, se ha obtenido información sobre los principales grupos y élites empresariales de cada país, tanto nacionales como transnacionales. La importancia de estas bases de datos con información de las élites es que permite identificar vínculos reticulares entre ellas, así como potenciales informantes claves para las entrevistas.

La diversidad de fuentes permite el control y la triangulación de los datos empíricos, para garantizar la validez de estos. En efecto, “comprobar el grado en que cada fuente confirma, elabora y desconfirma la información de otras fuentes honra la complejidad del caso y las perspectivas entre los participantes y ayuda a determinar la exactitud de cada dato” (Mabry, 2008, p. 222). Sobre esta triangulación descansa la sinergia metodológica entre la comparación sociológica y el estudio de casos.

Capítulo 3. Estructura tributaria y desigualdades socioeconómicas en Panamá, El Salvador y Costa Rica.

3.1 Introducción.

Este capítulo aborda dos aspectos claves de la investigación: la estructura fiscal de los tres países seleccionados y su impacto en la redistribución del ingreso, enfocado en las últimas dos décadas a partir de los datos disponibles. En cada país se revisa los cambios normativos ocurridos desde el año 2000, los datos de la presión tributaria, así como la regresividad o progresividad de sus ingresos y gastos fiscales. A partir de los datos elaborados por el Commitment to Equity (CEQ) Institute, se evalúa el impacto en la desigualdad y la pobreza de la política fiscal de cada país. En todos los casos, el principal efecto redistributivo es achacable a gasto social de los Estados antes que a su estructura tributaria. En el caso costarricense, su gasto social es mayor, pero ha enfrentado problemas en su capacidad extractiva y por su alto endeudamiento.

3.2 Estructura tributaria y desigualdad socioeconómica en Panamá.

El caso tributario panameño no puede remitirse únicamente a las últimas décadas. Su posición global contemporánea como receptor de capitales que buscan ocultarse de las jurisdicciones fiscales nacionales se vincula con el ascenso imperialista norteamericano durante el siglo XX. Así como sirvió para el contrabando comercial, especialmente con Jamaica, durante la colonia, la geografía de tránsito de bienes y capitales fue potenciada por los capitales norteamericanos (Beluche, 2021; Zucman & Saenz, 2021). Desde el punto de vista estrictamente tributario, su papel como paraíso fiscal moderno inició con la adopción de la Ley 63 de 1917, que creó el registro abierto de buques de Panamá⁴¹, perfeccionada en la Ley 8 de 1925 (ver Anexo 5.4; Piniella et. al, 2017). Según Shaxson (2016), la Standard Oil fue una de las primeras en abanderar sus buques, en el año 1919, para escapar los controles e impuestos norteamericanos.

Posteriormente, en 1927, por influencia de Wall Street, se aprobó la Ley de Sociedades Anónimas que fue copiada de la legislación de Delaware⁴² (Shaxson, 2016). En efecto, “a ellos [los abogados panameños] se les ocurrió porque tenían un contacto con los abogados en Nueva York, que ya lo habían hecho en Delaware” (Informante PA6, 2022). En el contexto de la Ley Seca, ambos mecanismos permitieron a las corporaciones escapar de los controles estadounidenses, al presentar sus buques con bandera panameña y con sociedades offshore

⁴¹ Registro abierto de buques refiere a la posibilidad de registrar el buque en un país independientemente del país de origen del buque o su dueño (Jiménez Pris, 2017).

⁴² Delaware es una ‘jurisdicción fiscal flexible’ dentro del territorio estadounidense.

localizadas en Panamá como sus dueños (Jiménez Pris, 2017; Informante PA6, 2022). Según un informante clave, este modelo “está en la raíz de la élite (...), de las grandes firmas de abogados que se convirtieron en emporios (...), con una visión cosmopolita de comercio y eso se fue ligando a otro tipo de élites, como la que suministra a los barcos que pasan por el Canal, a la logística...” (Informante PA6, 2022). El contexto del New Deal y sus altos impuestos a las rentas dio un impulso adicional para que la élite estadounidense buscara ocultar su riqueza en Panamá (Zucman & Saenz, 2021).

A estas dos primeras figuras legales, se unió el criterio de fuente territorial adoptado a mediados del siglo XX, y la plataforma de servicios internacional creado por el torrijismo. Así, un país de tránsito dolarizado, con abanderamiento de conveniencia que continua hasta la fecha, con criterio de fuente o territorialidad, un centro de operaciones financieras y con un acumulado histórico de experiencia legal, articuló esas características para crear una industria de ocultamiento de riqueza *para beneficio del mundo*. Ese modelo caló en la cultura tributaria interna, especialmente en las élites empresariales. Un informe del BID & OEA (1964) identificó un creciente grupo de grandes empresarios locales poco dispuestos a pagar impuestos conocido como “el club de los exonerados”. Este grupo se formó no sólo por una práctica ilegal de evasión tributaria, sino también por las exoneraciones “concedidas por el gobierno a casi cualquier empresario que lo pidiese” (Gandásegui, 1967, p. 31).

3.2.1 Reformas, ingresos y gasto público en Panamá.

El análisis de las reformas emprendidas en las últimas dos décadas demuestra una tendencia a aprobar exoneraciones a las corporaciones, o ampliar las existentes, con excepción de algunas reformas aprobadas por Martinelli (que se analizarán más adelante).

Tabla 3.1 Panamá. Clasificación por temas recurrentes de las normas aprobadas en material fiscal, 2000-2018.

Tema	Específico	General	Total general
Exoneración	49	6	56
Tasas	9	14	23
Control fiscal	4	11	15
Amnistía		11	11
Aranceles		10	10
Administrativo	1	6	7
Regla fiscal		6	6
Control aduanero		2	2
Descentralización fiscal		2	2
Tesorería		2	2

Tema	Específico	General	Total general
Total general	74	58	132

Fuente: Elaboración propia a partir de LegisPan, 2021.

En relación con lo anterior, en la Tabla 3.1 se evidencian dos aspectos relevantes en relación con las exoneraciones/exenciones. Primero, son el tipo de reformas más frecuentes de las últimas dos décadas, por encima de modificaciones de tasas o leyes relativas al control fiscal. Lo segundo, es que la mayoría son de alcance específico, lo cual revela el peso de corporaciones o sectores económicos particulares para incidir en su propia inmunización fiscal. Entre las exenciones fiscales, ocupan un lugar especial las relacionadas con la Zona Libre de Colón y otras zonas francas, o a las Sedes de Empresas Multinacionales, pero, como también señala el informe de la OCDE (2018), muchas de ellas amplían o modifican exenciones dentro del ISR personal y el IVA.

La diversidad de exenciones es amplia y va desde el turismo, las inversiones marítimas, los servicios internacionales, los incentivos industriales, la compra de artículos de lujo como yates y las exenciones al sector bancario, como la inexistencia de un impuesto a los depósitos y transferencias bancarias. A ello hay que sumarle créditos fiscales al sector agrícola y la manufactura, así como a la producción de energías renovables (ver, también, Anexo 7.1 y Capítulo 7). Muchas de estas exoneraciones se hacen a través de los contratos ley, que encierran transacciones particulares entre el parlamento y corporaciones. De acuerdo con un informante:

Por ejemplo, si nuestro petróleo es la posición geográfica, todas las compañías concesionarias de los puertos debieran ser las que más impuestos pagaran. Pues todas están exentas de impuestos sobre la renta. Pagan un mínimo en función de cuántos contenedores mueven. ¿Quién negoció esos contratos? Las grandes firmas de abogados, las mismas que venden sociedades anónimas. Porque en su visión del mundo, la única forma de atraer inversión es diciendo a la gente que no pague impuestos. El mismo debate que hay con la minería. Panamá es un país feliz porque aquí no se paga impuestos (...).

La peor característica es que un régimen fiscal general, que no es redistributivo, sólo aplica a los pendejos, porque los grandes consorcios de capitales (...) que generan riqueza en este país, tienen un régimen especial, todo el mundo tiene un régimen especial que paga menos que el general y el general no redistribuye. (...) **Si aplicamos el sistema fiscal general, no aportarían lo suficiente porque el sistema no es lo suficientemente redistributivo. Pero es peor. Ni siquiera se les aplica el general,** porque firmas de abogados como [anónimo] con el lobby, con el poder que tienen, negocian una cosa que se llama Contrato-Ley, dónde la Asamblea Nacional aprueba un

contrato ley y que le crea un régimen fiscal especial a esas grandes compañías, directamente con nombres y apellidos (Informante PA6, 2022)⁴³.

Bajo esa lógica, las exoneraciones en Panamá crean un sistema tributario paralelo interno que distorsiona el régimen fiscal general. Si a ello se le suman las amnistías, en promedio una cada dos años, y una tendencia general a la reducción del ISR corporativo y el aumento del ITBMS (I.V.A.), que entra dentro de las 23 modificaciones a las tasas impositivas que se observan en la Tabla 5.3, se obtiene una estructura tributaria que potencia una baja cultura tributaria, privilegia la inmunización fiscal de las élites orientadas hacia afuera y, en consecuencia, limita la capacidad extractiva del Estado para desarrollar sus funciones. Por otro lado, las leyes de control fiscal, mayoritariamente aprobadas en la última década, evidencian la reciente presión internacional para que Panamá adopte altos estándares.

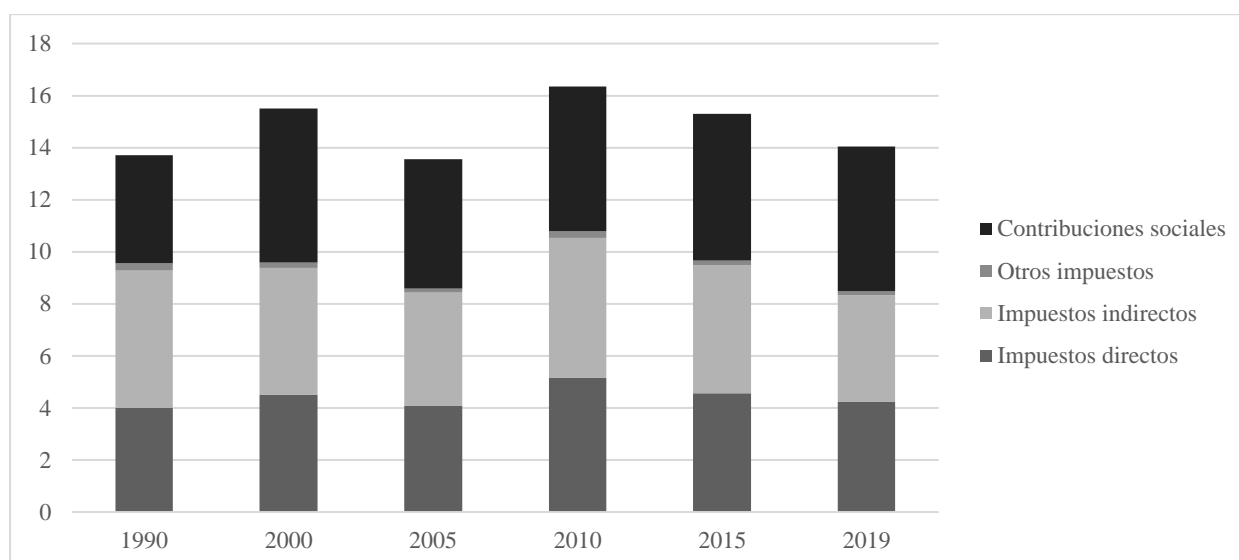
Como señala Torres Ábrego (2012) las reformas tributarias en Panamá desde la década de 1990 impulsadas desde “las Instituciones Financieras Internacionales, han tenido como propósito fundamental (...) la transición (...) del impuesto sobre la renta, en su forma personal, directa y progresiva, hacia el consumo (ITBM, IVA, etc.) como nueva base imponible” (p. 25). Previo a las reformas iniciadas desde el gobierno de Mireya Moscoso, la reforma tributaria de Guillermo Endara fue un paso inicial en esa dirección, ya que bajó la tasa máxima del ISR de 50% a 30%, y pasó de ser un impuesto progresivo con cuatro rangos a una tasa única proporcional.

Esta versión proporcional de ISR en 30% provocó que las personas jurídicas de mayores ingresos pagaran menos y las de menores ingresos pagaran más en impuestos que en su versión progresiva previa, con consecuencias negativas en la distribución del ingreso (Torres Ábrego, 2012). A pesar de la justificación dada por sus defensores, las reformas tributarias ni mejoraron la equidad fiscal sustancialmente ni aumentaron los ingresos del Estado. Al contrario, la presión tributaria panameña es de las más bajas de América Latina sin una tendencia al aumento y el carácter regresivo se ha mantenido (Figura 3.1.; OECD, 2018). Asimismo, los datos de evasión o incumplimiento tributario empresarial son muy significativos, lo que refleja una baja cultura de cumplimiento fiscal de sus élites locales, con efectos tanto en la recaudación como en la distribución. En el año 2006, se calculó el incumplimiento tributario del I.V.A en 33,8% de su potencial recaudatorio, uno de los tres más altos de América Latina en aquel entonces

⁴³ Aunque la cita contiene algunas generalizaciones, sí contiene datos relevantes en cuanto a tendencias en la legislación tributaria panameña.

(Amarante & Jiménez, 2015). Por su parte, la evasión del ISR corporativo en Panamá se calculó en 4,5% para el año 2016, lo que equivale al 72,7% de su potencial, el más alto a nivel regional luego de Guatemala, y superior al potencial estimado para Costa Rica, observados más adelante (Gómez Sabaini & Morán, 2020).

Figura 3.1. Panamá. Evolución de la estructura tributaria por tipo de ingresos del Estado, 2000-2019.

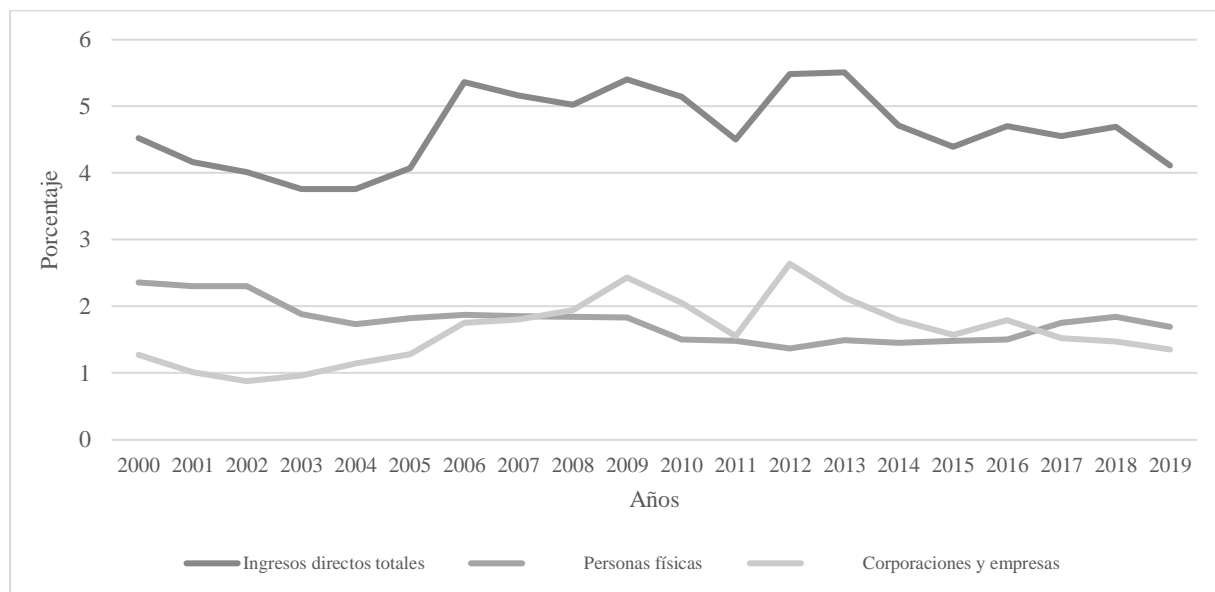


Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

De acuerdo con la Figura 3.1., es posible identificar varias tendencias. La primera es la baja presión tributaria, que incluye contribuciones sociales. Hubo un aumento en el quinquenio del 2005-2010, producto de las reformas de Martín Torrijos, y una tendencia a la disminución en la última década. La segunda es que la estructura tributaria se ha mantenido regresiva en todos los periodos a excepción del último año considerado, que los ingresos directos se calcularon en 4,22% del PIB y los indirectos en 4,11%.

Ciertamente ha habido una lenta igualación en la participación de los impuestos indirectos y directos, pero eso se ha debido a la disminución de los ingresos de impuestos indirectos, y no a un aumento significativo de los impuestos directos. En el 2000, los impuestos indirectos representaron un 4,85% del PIB y en el 2019 un 4,11%, como se mencionó. Eso a pesar de los esfuerzos por ampliar la base del I.V.A. En los mismos años, los impuestos directos fueron 4,52% del PIB y 4,22% respectivamente.

Figura 3.2 Panamá. Ingresos directos en relación con el PIB de personas jurídicas y personas físicas, 2000-2019.



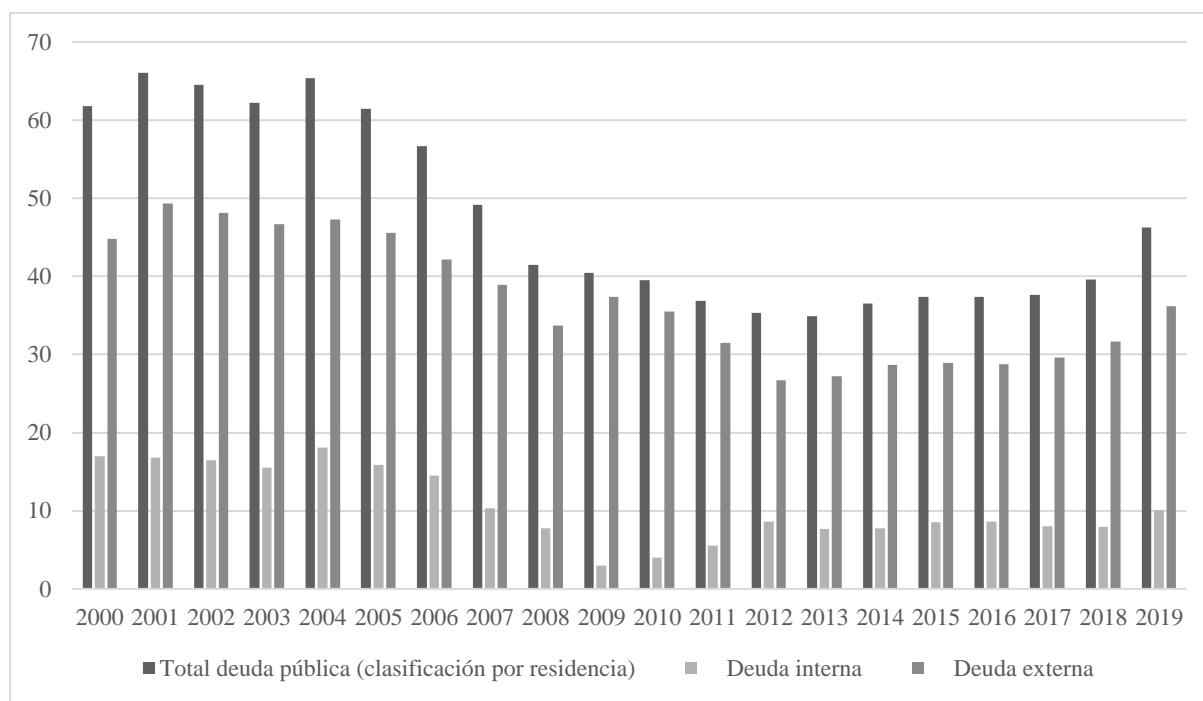
Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

Si se observa con detenimiento los cambios en los ingresos directos de personas físicas y jurídicas, se identifica la sensibilidad de éstos a las reformas fiscales aprobadas. En el año 2007, tras la aplicación de las reformas de Martín Torrijos, los ingresos corporativos superan los de las personas físicas, que tienden a bajar. Los ingresos corporativos muestran una tendencia a la disminución desde el año 2012. Esto coincide con las reformas pro-empresariales del gobierno de Ricardo Martinelli, quién disminuyó el ISR corporativo nacional. Contrario a la promesa de que el dinamismo económico ayudaría a aumentar los ingresos empresariales a pesar de la rebaja, la medida no surtió efectos positivos para los ingresos del Estado. Desde entonces, los ingresos tributarios directos en general han bajado, con un beneficio contundente para las élites empresariales panameñas.

A pesar de los bajos ingresos, Panamá ha logrado mantener una deuda pública baja y un déficit fiscal controlado (ver Figura 3.2.). Desde el año 2005 Panamá ha disminuido su ratio de deuda del sector público no financiero a la mitad, si se compara el periodo de los años 2004 al 2013. A partir de ese momento, durante el gobierno de Varela, la deuda pública ha aumentado sin alcanzar aun los niveles previos. Ello le da un margen de maniobra para emprender inversiones de alto valor, en especial a través del mecanismo denominado contratos llave en mano, que permite trasladar hacia adelante, incluso hacia los próximos gobiernos, la deuda contraída en inversiones de obra pública (Informante PA6, 2022). Esta deuda se adquiere mayoritariamente de acreedores internacionales. La percepción internacional favorable,

avalada por las agencias calificadoras de riesgo, le facilita la colocación de bonos en el mercado internacional.

Figura 3.3. Panamá. Deuda del sector público no financiero total, externa e interna, 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

Dada la particularidad panameña, se debe mencionar el peso en los ingresos corrientes⁴⁴ del Canal de Panamá. Esto genera ingresos tributarios y no tributarios con los que se permite financiar una gran parte de su gasto público. Al respecto se debe distinguir el impacto del Canal en la economía, que promedia el 6% del PIB desde su ampliación (Chapman, 2021). Pero el impacto directo en los ingresos del Estado es menor y en la última década analizada ha oscilado entre el 3,5% y 2% del PIB (ver Autoridad del Canal de Panamá, 2022, p. 45, Gráfica 16)⁴⁵. De ahí que, en el mejor de los casos, el Estado cuente con 3% del PIB en ingresos adicionales por motivo del Canal.

⁴⁴ Se debe recordar que los ingresos corrientes son los ingresos tributarios (impuestos) más los ingresos derivados de otro tipo de actividades ejercidas por el Estado.

⁴⁵ Esto es importante aclararlo ya que normalmente se calculan los ingresos del Estado panameño por el control del Canal a partir del dato general que incluye los ingresos directos más los indirectos, que incluyen gastos en la economía local. En el año 2019, el gobierno recibió \$1,251.9 millones por dividendos del Canal, de un total de ingresos corrientes (ingresos tributarios + no tributarios) de \$8,188,1 millones, lo que corresponde al 15% de los ingresos totales del Estado (Dirección General de Ingresos, 2019).

Tabla 3.2. Panamá. Erogaciones del gasto del GC según función como porcentaje del PIB, entre los años 2000 y 2019.

	2000	2005	2010	2015	2019/ ¹
GASTO PÚBLICO POR FUNCIÓN					
Erogaciones totales	18,63	16,9	20,09	17,7	17,14
Servicios públicos generales	7,86	6,66	4,73	3,61	3,51
Orden público y seguridad	0,59	1,7	2,09	1,72	1,9
Asuntos económicos	1,76	1,76	4	3,99	3,05
Protección del medio ambiente		0,02	0,39	0,52	0,39
Vivienda y servicios comunitarios	1,16	0,38	2,15	1,42	1,74
Salud	1,9	1,83	1,93	2,07	1,72
Actividades recreativas, cultura y religión		0,09	0,17	0,24	0,16
Educación	3,73	3,54	3,41	3,15	3,32
Protección social	1,63	0,92	1,21	1	1,34

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTAT, 2023.

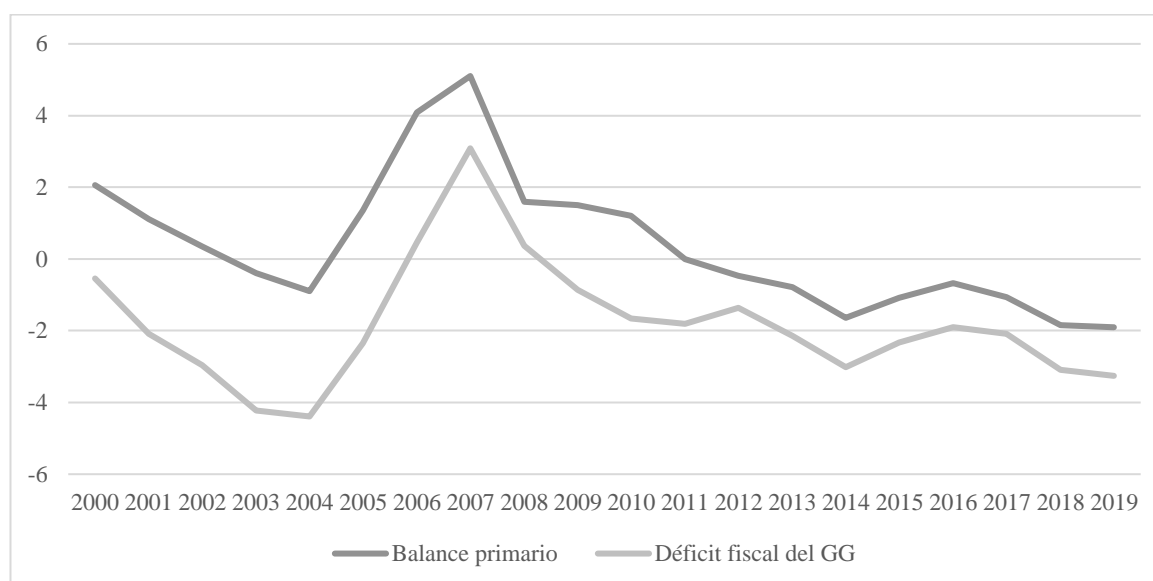
¹/Los datos corresponden al 2017, último año disponible.

Los datos del Gobierno Central evidencian un bajo nivel de erogaciones totales. Esto le permite presentar al Estado un bajo nivel de déficit fiscal. Según la Tabla 3.2., tres son los principales componentes de las erogaciones del GC: los servicios públicos generales, los asuntos económicos y la educación. La tendencia en el gasto de educación es estable, lo cual significa que no ha aumentado en las dos décadas. Los servicios públicos han bajado su participación, mientras que el gasto en asuntos económicos ha aumentado⁴⁶. Esto último se explica por el aumento del componente de transporte dentro del gasto público, que refiere a la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial, marítima o terrestre para el transporte de bienes o personas⁴⁷ (ver, también, Podestá, 2020). El bajo nivel de erogaciones públicas ha mantenido un déficit fiscal bajo y un balance primario favorable. En los años de la administración de Torrijos incluso obtuvo superávit en ambos datos fiscales. La tendencia desde entonces ha sido a aumentar el déficit, sin llegar al nivel que alcanzó en los años 2003-2004. Esto evidencia un manejo conservador de la política fiscal en todas sus variables, tanto a nivel de gastos como de egresos.

⁴⁶ Principalmente por un menor servicio de deuda pública.

⁴⁷ De acuerdo con la clasificación que realiza la CEPAL, que a su vez se basa en el Manual del FMI. Panamá ha asumido costos considerables dentro de este componente, como lo es el metro, el corredor de Colón, el aeropuerto internacional y sus ampliaciones (Chapman, 2021; Podestá, 2020).

Figura 3.4. Panamá. Déficit fiscal del Gobierno General y balance primario, 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de Monitor Fiscal del FMI, 2023.

Sin embargo, a diferencia de los otros casos estudiados, estas estadísticas son parciales, ya que las erogaciones del GC no incluyen las erogaciones de la Seguridad Social (CSS) ni las pensiones, a pesar de que los ingresos analizados incluyen las contribuciones sociales⁴⁸. Sólo entre estos dos rubros hay que agregar 5,5% y la sumatoria total de las erogaciones coincide con las versiones obtenidas por medio de los informantes: el gasto del GG fue de 27% en los años 2015 y 2017 (Informante PA6, 2022). Los datos comparables con los otros casos muestran una gran diferencia entre ingresos y gastos que debe ser cubierta con otros recursos: “¿de dónde sale esa plata? De la deuda pública, y no sólo con las multilaterales, sino que van a Nueva York (...). Panamá emite deuda y todo mundo la compra (...) Y Panamá jamás cae en default, Panamá paga. Nosotros preferíamos que el gobierno, o sea que aquí, se quitara un subsidio por un mes y atrasar el pago del bono anual de los trabajadores... pero Panamá paga [la deuda]” (Informante PA6, 2022).

De esta manera se mantiene un importante nivel de gasto social per capita en el Gobierno central, pero proporcionalmente, es decir, en relación con el PIB, más cercano al de El Salvador que de Costa Rica, y aún por debajo del promedio latinoamericano. En torno al 8% del PIB es destinado al gasto social, con un descenso importante tras el quinquenio de la administración Moscoso, que luego se recuperó⁴⁹. La tendencia es a mantenerse estable, sin

⁴⁸ Estos datos usualmente se incluyen dentro del gasto del Gobierno Central, sin embargo, Panamá los incluye en el GG. Los datos del GG sobre gasto social per capita no están disponibles en la base de datos de la CEPAL.

⁴⁹ Como se puede ver en la Tabla 3.2, esta disminución se debió a un menor gasto en vivienda, protección ambiental y servicios culturales.

cambios significativos en la última década. Este gasto social público per cápita se debe no sólo a educación y salud, e.g. más altos que El Salvador, sino también al gasto en vivienda y servicios comunitarios, así como protección al medio ambiente, que también son mayores que el caso salvadoreño.

Tabla 3.3. Panamá. Gasto social per cápita en dólares, 2000-2019.

	2000	2005	2010	2015	2019
Gasto social per cápita	\$611,79	\$555,78	\$991,76	\$1194,61	\$1397,24
PIB per capita	\$7602	\$8524	\$11137	\$14800	\$16421
Ratio GSpc/PIBpc	8,05%	6,52%	8,91%	8,07%	8,51%

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

A pesar de esto, Podestá (2020) observa que en el caso panameño al igual que El Salvador, hay una diferencia importante entre el gasto social del GC y el del GG, ya que aumenta casi 6% del PIB en este último, aunque tampoco supera a los otros dos casos analizados. A ello hay que sumarle la vasta gama de subsidios con los que cuenta el Estado de Panamá, por ejemplo, a la gasolina o la energía eléctrica, y han alcanzado hasta el 36,2% del gasto público en el año 2015 (Banco Mundial, 2023). Como señaló el Informante PA15 (2022), en Panamá “los subsidios son al consumo y no a la oferta, lo que implica que es un subsidio a las ganancias de las empresas”. En concordancia con Cecchini, Holz & Rodríguez Mojica (2020), “desde el año 2002 la proporción de recursos destinados a lo social sigue siendo persistentemente más bajo en Panamá. Esta tendencia se ha ido acentuando desde 2010 y podría profundizar los grados de vulnerabilidad a los que está expuesta la población” (p. 45). Así, en ninguna circunstancia se observa una tendencia al aumento del gasto social en las últimas décadas a pesar del “milagro” panameño que se defiende sobre el performance económico del istmo (Chapman, 2021).

3.2.2 Impacto redistributivo de la política fiscal panameña.

Sobre ese contexto fiscal, se produce el rendimiento redistributivo de la política tributaria panameña. Medido por el Coeficiente de Gini, la desigualdad del ingreso en Panamá es de las más altas de la región latinoamericana y la más alta entre los países centroamericanos (Argote, 2021; Chapman, 2021). Entre el 2000 y el 2018, el Gini ha disminuido, pero se mantiene alto, alrededor de 0,5 según los datos de los autores (Cecchini, Holz & Rodríguez Mojica, 2020). Según la OCDE (2018), en Panamá “el poder redistributivo del sistema tributario es bajo; reduce el coeficiente de Gini de los ingresos de mercado en 0,021 puntos de Gini” (p. 153) (ver

Tabla 3.4, año 2016, resaltado). Como se observa en la Tabla 3.4, el mayor impacto redistributivo sobre este indicador lo logran las transferencias públicas y no la estructura tributaria, ya que la variación entre ingreso de consumo -transferencias- e ingreso final es mayor, aunque el resultado final sigue siendo alto. Además, aunque no se puede extraer una tendencia entre los dos años tomados en cuenta, el ingreso de mercado, que en sí mismo expresa el rol del Estado⁵⁰, es muy desigual.

Tabla 3.4. Panamá. Variación del coeficiente de Gini por tipo de ingreso, años 2011 y 2016.

	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso de consumo	Ingreso final
2011^{1/}	0,532	0,519	0,514	0,504
Diferencia		0,013	0,005	0,01
Impacto		1,3	1,35	4,5
2016	0,555	0,534	0,529	0,467
Diferencia		0,021	0,005	0,062
Impacto		2,1	2,6	9

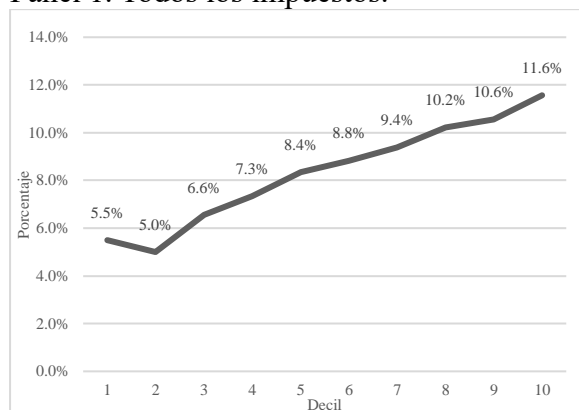
Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL & IEF (2014) y Commitment to Equity Institute, Universidad de Tulane, 2023
^{1/}Los datos son tomados de CEPAL (2014), por lo que los años no son comparables entre sí.

Si se comparan los tipos impositivos medios pagados con la renta disponible, se observa progresividad. Los individuos del decil de menores ingresos pagan 5,5% de su ingreso de mercado en impuestos, mientras que los más ricos contribuyen con 11,6% (ver Gráfico 5.4, Panel 1). Pero el impacto en la desigualdad sigue siendo muy limitado. Esto se explica, según la OCDE (2018) y Garcimartín, Larios, & Astudillo (2020), por el bajo nivel de su carga tributaria, las exenciones y deducciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas y la baja tributación del impuesto sobre la renta del capital ya que su recaudación tiende a estar por debajo del promedio latinoamericano. Asimismo, los impuestos indirectos también son altamente regresivos, a pesar de su baja tasa (el IVA es del 7%); (ver Gráfico 3.5, Panel 2; OCDE, 2018). De hecho, se reconoce que en Panamá, “los bajos tipos impositivos medios indican que la distribución de la renta está **muy sesgada hacia los individuos más ricos**” (OCDE, 2018, p. 153, resaltado añadido).

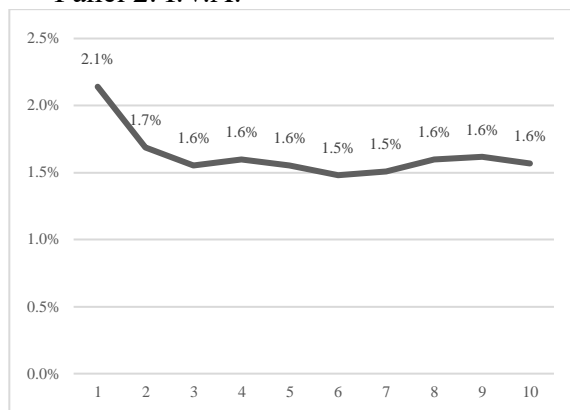
⁵⁰ Ver capítulo 2.

Figura 3.5. Panamá. Curva de incidencia de los impuestos por decil en relación con el ingreso de mercado, año 2016.

Panel 1. Todos los impuestos.



Panel 2. I.V.A.



Fuente: Elaboración propia a partir de ODCE, 2018; CEQ Institute, 2023.

Por otro lado, el impacto que tiene la política fiscal en las personas con ingresos menores a \$2,5 y \$4 por día es positivo pero limitado (Ver Tablas 3.5 y 3.6). En ambos casos se muestra una reducción, especialmente del ingreso de mercado al ingreso disponible, que sintetiza el impacto de las pensiones menos los impuestos directos. En esto incide positivamente el aumento en el gasto en pensiones, además de la exoneración del ISR a personas naturales que ganen menos de \$11000 anualmente. De acuerdo con los datos ofrecidos por el CEQ Institute (2020; 2023), los subsidios tienen un impacto mínimo en la disminución de la pobreza, ya que son neutralizados por el impacto regresivo del ITBMS. Por ello la variación entre el ingreso disponible y el ingreso de consumo es muy reducida.

Tabla 3.5. Panamá. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$2,5 (2005) diarios, año 2016.

	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso de consumo
2016	12,14%	9,32%	9,18%
Diferencia		2,82	0,14
Impacto		2,82	2,96

Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2023).

A pesar de ello, estos datos sugieren que la intervención del Estado juega un papel mayor que el crecimiento económico a la hora de reducir la desigualdad y la pobreza en Panamá. Mientras que la intervención del Estado reduce un 3% la pobreza y la pobreza extrema, cada punto porcentual de crecimiento económico reduce un 0,7% la pobreza, lo que indica una baja

elasticidad entre ambos indicadores (ver Sánchez Dávila, 2023, p. 66)⁵¹⁵². Además, en sí mismo el modelo de crecimiento panameño es un modo de producción y mantenimiento de desigualdades sociales de base, sobre todo de clase y étnicas, y expresadas territorialmente (Jovane, 2021; Sánchez-Galán, 2019; Pérez et. al, 2009).

Tabla 3.6. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$4 (2005) diarios en Panamá, año 2016.

	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso de consumo
2016	20,5%	17,8%	17,6%
Diferencia		2,7	0,2
Impacto			2,9

Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2022).

Por último, es importante señalar la inequidad horizontal de la estructura tributaria entre sectores económicos en el pago del impuesto corporativo, ya que esto detona conflictos dentro de las coyunturas analizadas. Por ejemplo, las actividades financieras obtienen el 30% de las ganancias totales, pero apenas contribuyen un 18% en el ISR corporativo recibido por el Estado; las actividades de almacenamiento y transporte aportan un 4% del ISR a pesar de obtener un 9% de las ganancias, similar a lo que sucede con los bienes raíces. Pero otros sectores, como el comercio minorista y mayorista aporta el 25% del ISR corporativo, a pesar de obtener sólo el 15% de las ganancias, o la manufactura, que obtiene un 6% de las ganancias empresariales, pero aporta el 9% del ISR (ODCE, 2018; MEF, 2017). En suma, la estructura de ingresos del ISR corporativo expresa la desvinculación entre los grupos centrales de la estrategia transistista y el aporte tributario proporcional al Estado, lo cual produce tensiones interelitarias.

3.3 Estructura tributaria y desigualdad socioeconómica en El Salvador.

En El Salvador, la modernización de la estructura tributaria fue parte de los cambios impulsados por ARENA desde la presidencia de Alfredo Cristiani, de 1989 a 1994. Como señaló un Informante, “en términos prácticos, lo que hacen las élites en ese momento es construir dos brazos, uno político que es ARENA y un brazo intelectual, que es FUSADES. Y entonces, a partir de esos, se establece todo un andamiaje institucional sobre cómo debería de

⁵¹ Usando el mismo modelo, por cada punto porcentual de intervención estatal, se reduce un 0,8% la pobreza. Es una elasticidad baja pero mayor que la dinámica económica por sí sola.

⁵² Baja en comparación con los otros países considerados por el autor citado.

funcionar el régimen fiscal en El Salvador” (Informante ES13, 2022). Las reformas se basaron en el plan diseñado por FUSADES, quienes recibieron el apoyo de Arnold Harberger, economista de la Universidad de Chicago⁵³ (Barrientos, 2015). Como mencionó otro informante clave que participó en ese proceso, “recuerdo que estaba en FUSADES (...) y nos visitaba Arnold Harberger (...). Y se hicieron trabajos para una reforma tributaria, una reforma agropecuaria, una reforma comercial y una reforma financiera. Esas eran las principales” (Informante ES5, 2022). Asimismo, el nuevo gobierno contó con el apoyo de los OFIs para emprender los cambios, a través de Programas de Ajuste Estructural (PAE) y las Políticas de Estabilización Económica (PEE).

En sintonía con las tesis de Harberger, las primeras reformas fiscales de la estrategia de acumulación salvadoreña se concentraron en la simplificación tributaria, la reducción de los impuestos de la renta, la introducción del IVA y la reducción unilateral de los aranceles comerciales. Un detalle no menor fue la eliminación del impuesto al patrimonio, una medida altamente regresiva que no ha logrado ser revertida. De acuerdo con Barrientos (2015) y Schneider (2014), las reformas buscaron financiar al Estado por dos vías: los impuestos indirectos y la deuda pública, lo que ha beneficiado a los grupos dominantes y demuestra la ausencia de voluntad por apoyar la formación del Estado y sus capacidades, especialmente sociales. Las reformas fiscales ‘estructurales’ de la década de 1990 culminó con la aprobación de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización en 1998⁵⁴.

3.3.1 Reformas, ingresos y gasto público en El Salvador.

Un análisis cuantitativo de las reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa entre el 2000 y el 2019, muestra 199 cambios legales. Se identifican cuatro años distintos con la mayor cantidad de cambios, en el año 2004 hubo 23 decretos legislativos, en el año 2009 hubo 32 cambios, en el año 2010 con 38 y en el año 2014 con 22. El primer año corresponde a la administración de Saca, mientras que los últimos tres a decretos durante los gobiernos del FMLN. De las reformas contabilizadas en la Tabla 3.7. conviene concentrarse en cuatro de los

⁵³ Harberger fue el economista de la Universidad de Chicago que más participó en las misiones de la USAID en América Latina, especialmente en Chile. Junto con Milton Friedman, creó una línea de pensamiento monetarista y neoliberal radical, de ahí que sea considerado uno de los padres de los *Chicago Boys*, como se les conoció. Además, de los *Chicago Boys*, fue quien más atención le prestó al tema fiscal, con publicaciones como *The Incidence of the Corporation Income Tax* (1962), *Taxation and Welfare* (1974). Una de sus tesis más difundidas es la de que al disminuir los impuestos de la renta y de las ganancias permitiría aumentar la recaudación tributaria, por el aumento de la actividad económica resultante; los impuestos altos desalientan el espíritu empresarial. Además, apela por la simplificación del sistema tributario.

⁵⁴ Para ver el papel de las Zonas Francas en el modelo salvadoreño, ver capítulo Capítulo 6.

temas más importantes, no sólo por su frecuencia, sino por su impacto fiscal: las exoneraciones, que en total fueron 77, las 14 amnistías tributarias, las leyes de control fiscal y la regla fiscal, aplicada por el FMLN.

Tabla 3.7. El Salvador. Clasificación por temas recurrentes de las normas aprobadas en material fiscal, 2000-2018.

Tema	General	Específico	Total general
Exoneración	3	74	77
Tasas	5	31	36
Control fiscal	25	11	36
Administración tributaria	11	3	14
Amnistía	14		14
Control aduanero	3	5	8
Administración aduanera	5	1	6
Aranceles	4	2	6
Regla fiscal	2		2
Total general	72	127	199

Fuente: Elaboración propia a partir de los Anuarios Legislativos de la Asamblea Legislativa de El Salvador entre los años 2000-2018.

En las exoneraciones, los cambios más importantes se hicieron en relación con la *Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización*, normalmente para ampliar sus beneficios, como la Ley de Servicios Internacionales del 2007, que extendió la exoneración a desarrolladores (constructores), administradores y usuarios de parques de servicios orientados a zonas francas. Dentro de esas zonas francas, destaca la industria de las maquilas cuya reproducción depende de condiciones fiscales privilegiadas:

Lo que aparece como un sector importante, es la industria de maquila. Y acuérdate que la industria de maquila tiene una característica: se compite con exenciones de impuesto y con salarios. Hay un sector muy rico del país que está sujeto, para decirlo suave, a mínimos en posiciones fiscales” (Informante ES2, 2022).

Otra reforma que expresa el poder de las élites empresariales es la Ley de Turismo del 2007, que creó condiciones para exonerar inversiones en el sector, con una participación especial del Grupo Poma en su elaboración, uno de los tres conglomerados más importantes del país⁵⁵. También se identifican exoneraciones a sectores particulares como el sector cultura/entretenimiento, el sector ganadero y para el ingreso de remesas en efectivo durante diciembre de cada año.

⁵⁵ Ver capítulo 6.

En las administraciones del FMLN esas exoneraciones no se eliminaron y, por el contrario, se ampliaron en algunos casos: la Reforma a la Ley de Zonas Francas del 2013 amplió el margen temporal de las exoneraciones para inversiones de zonas francas, especialmente fuera del Área Metropolitana, y la reforma del 2015 amplió la lista de actividades y productos exonerados (procesamiento y producción de alcohol); la Ley de Fondos de Inversiones del 2014 creó nuevas exoneraciones para Fondos de Inversión Abiertos y Cerrados en el Impuesto de Bienes Inmuebles; y la Reforma a la Ley Del Impuesto A Las Operaciones Financieras del 2016 amplió la exoneración de las transacciones en la bolsa de valores. Por lo general hubo unas pocas limitaciones a esas exenciones, como las reformas a la Ley de Zonas Francas del 2004 y del 2013. La primera obligó a las empresas al cumplimiento de derechos laborales y pago de cuotas de la seguridad social para acceder a los incentivos fiscales y la segunda excluyó actividades pesqueras de los beneficios. En efecto, y al igual que los demás casos seleccionados, “lo que preocupa es que sigue viéndose en los incentivos fiscales, como no pagar impuestos, el mecanismo preferido de adopción de atracción de inversiones” (Informante ES19, 2022).

En las exoneraciones y amnistías se cumple el criterio de Schneider (2012); en las reformas específicas se visualiza el poder de las élites. Pero las amnistías tributarias, aunque son generales, también benefician a los grupos empresariales que más adeudan al fisco. En el caso salvadoreño, las amnistías son frecuentes y por períodos largos. La amnistía de noviembre del 2004 abrió un período de tres meses, y se prorrogó en dos ocasiones para un total de 6 meses. La amnistía de junio del 2008 se prorrogó en tres ocasiones, hasta el 31 de agosto del 2009. La de octubre del 2017 se extendió en 6 términos hasta setiembre del 2018. Esto es síntoma de una baja cultura de cumplimiento tributario que se institucionalizó tanto con ARENA como con el Frente, y de normalización de la impunidad fiscal de las élites empresariales. Además, ello desincentiva a los funcionarios del MH de ejercer sus controles fiscales y estimula a los deudores del fisco a mantener una relación laxa o flexible:

Y sí, nos hemos visto de repente con frustraciones, porque creo que no se si hace más o menos cuatro años que hubo una amnistía de parte de propuesta de un político, en el cual botaban las auditorías por un tema específico de un artículo del Código Tributario, pero cuando metieron la pieza de correspondencia se abarcó todas las auditorías, independientemente de su forma, y botaban las auditorías de los años 2014 y 2015. O sea, el trabajo de dos años de auditores. Fue bastante frustrante para los auditores, porque el trabajo de dos años, trabajo técnico, trabajo que se hizo en campo, trabajo jurídico, porque nos botaban todos los casos, independientemente en qué instancia

estaba. Por una amnistía propuesta por un diputado en la Asamblea. Y no puede perdonarse la evasión fiscal (Informante ES15, 2022).

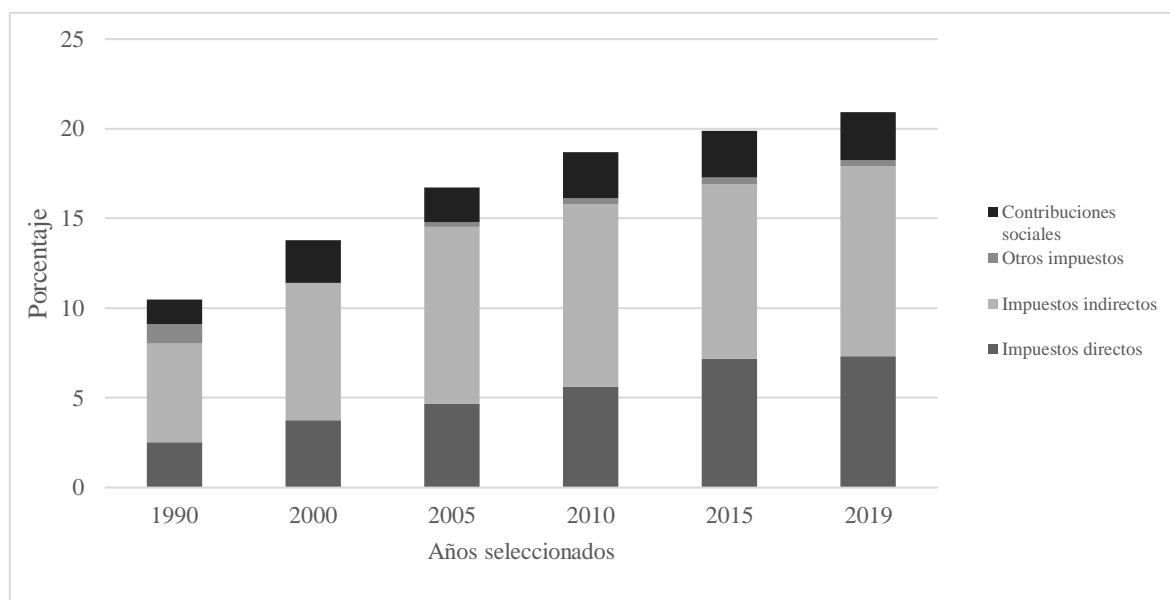
La impunidad fiscal de las élites es un campo en disputa entre los agentes de control fiscal, los tomadores de decisiones a nivel ejecutivo y parlamentario y las mismas élites, que se ven beneficiadas por amplias amnistías tributarias. A pesar de ello, la mejora de los controles tributarios explica parcialmente el aumento de los ingresos directos al tener como fin aumentar o mejorar la base de la recaudación. Un punto inicial fue la adopción del Código Tributario en el año 2000, que no fue de interés en los gobiernos de Cristiani ni de Calderón Sol. En esa línea, mejorar el control tributario fue el objetivo central del paquete de reformas de Antonio Saca en el año 2004, que luego fueron flexibilizadas en el 2005 (ver Capítulo 6, sección 6.3.1). Con ellas se ha buscado controlar la elusión y la evasión, aunque con un éxito relativo.

En El Salvador, la tasa estimada de evasión del I.V.A. en el año 2006 fue de 27,8% de su potencial recaudatorio. En el mismo periodo, el promedio de incumplimiento del ISR fue significativamente alto, de 45,3%, dentro del cual destacó el incumplimiento empresarial, calculado en un 51% de su potencial recaudatorio. Es decir, el Estado salvadoreño ingresó poco menos de la mitad de su potencial en impuestos corporativos (Amarante & Jiménez, 2015). A esto se le debe agregar la impunidad tributaria corporativa, como la registrada en contra del Banco Cuscatlán, Banco Agrícola y Banco de América Central (BAC). Según el Ministerio de Hacienda, estas corporaciones bancarias evadieron impuestos por \$84 millones en el año 2002 pero fueron eximidas posteriormente por los tribunales, tras un largo proceso (ver Arias Peñate, 2010, p. 79).

Por último, los gobiernos del FMLN adoptaron las recomendaciones del FMI y aprobaron la regla fiscal, con consecuencias negativas para el financiamiento de los programas sociales (Informante ES13, 2022). La aprobación de la regla fiscal en el 2016 y su reforma en el 2018 da soporte empírico a la afirmación de Cáceres (2022) sobre el manejo conservador de la política fiscal por parte de los gobiernos de izquierda. Las reformas de estas dos décadas han permitido aumentar la recaudación tributaria. Entre el año 1990 y el año 2000 apenas hubo un aumento en los ingresos a pesar del crecimiento económico del período. Pero entre las décadas del 2000 al 2019, los ingresos aumentaron 7 p.p., ya que pasaron de 13,8% del PIB a 20,9% del PIB. La primera de esas décadas fue la que registró un aumento mayor, especialmente entre el año 2000 y el año 2005. En cuanto a la composición general de la estructura tributaria medida

por los ingresos, se mantiene una estructura regresiva, que favorece la desigualdad socioeconómica existente (Ver Figura 3.6).

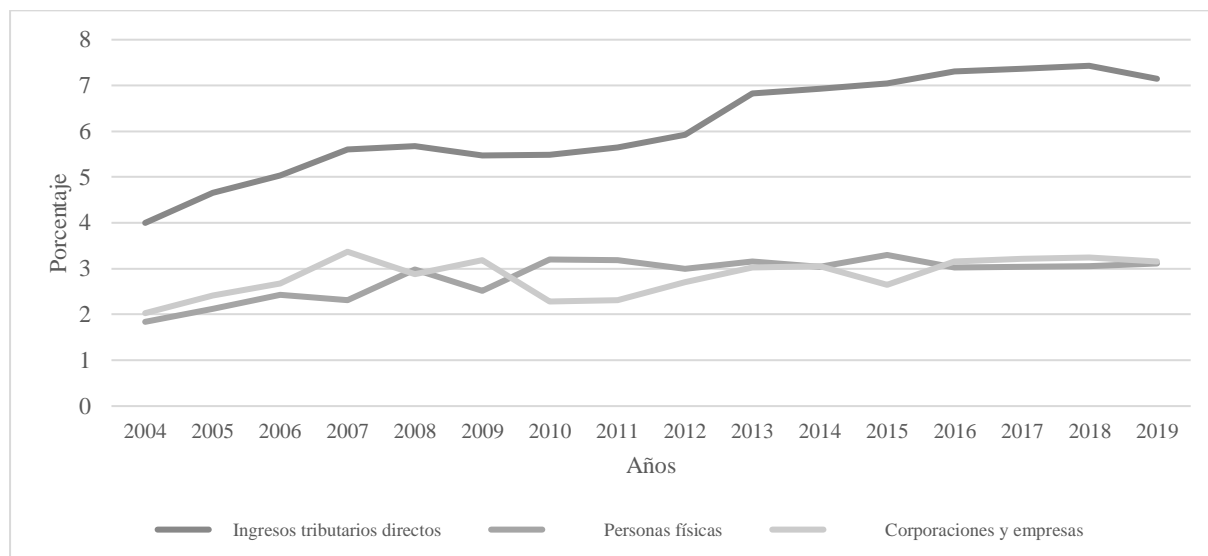
Figura 3.6. El Salvador. Evolución de la estructura tributaria por tipo de ingresos del Estado, 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

En los años 2000, 2005, 2010 y 2015, la razón entre los impuestos indirectos y los ingresos totales, que incluye las contribuciones sociales, fue de 55%, 59%, 54% y 49%, respectivamente. Por su parte, para los impuestos directos fue de 27%, 27%, 30% y 36%, en los mismos años. Se debe valorar favorablemente el aumento de los impuestos directos; si la base es el año 1990, éstos se han triplicado versus los impuestos indirectos, que se han duplicado. Entre el año 2005 y el año 2019, los ingresos de impuestos directos pasaron de 4% a 7,15% del PIB. Esto permite mencionar que las reformas de las dos décadas estudiadas, especialmente las de Antonio Saca y Mauricio Funes, han sido efectivas para aumentar los impuestos directos. Estas reformas han aumentado la base del impuesto, así como la tasa, pero no han logrado cambiar la estructura tributaria en su conjunto.

Figura 3.7. El Salvador. Ingresos directos en relación con el PIB de personas jurídicas y personas físicas, 2004-2019.



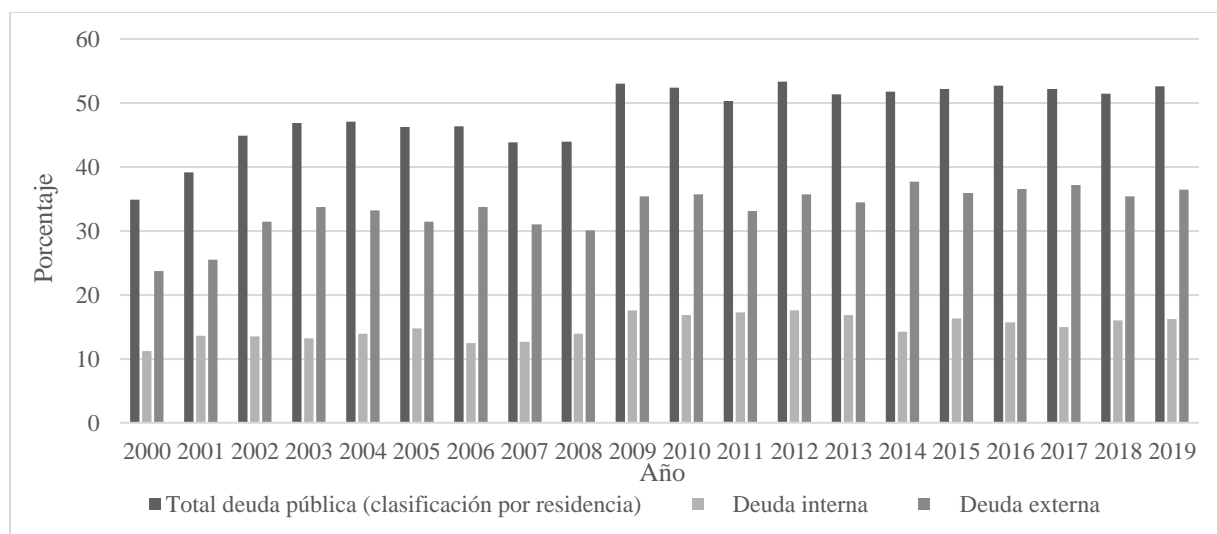
Fuente: CEPALSTATS, 2023.

Si se observa con más detenimiento la trayectoria de los ingresos directos, se evidencia dos momentos claves. El primero es al inicio del gobierno de Saca, que aumentó el ingreso por impuestos a personas físicas y jurídicas paralelamente. El impuesto corporativo fue ligeramente superior. A partir del año 2009 y hasta el 2011, los ingresos de las corporaciones disminuyeron, como efecto de la crisis global que afectó también a El Salvador, así como el uso de dispositivos estructurales para presionar al gobierno (ver Capítulo 6, sección 6.3.3). Tras la segunda reforma de Funes, que aumentó la tasa del impuesto de 25% a 30%, los ingresos por personas jurídicas aumentaron, pero se han mantenido estables y a un nivel similar que los ingresos a personas físicas, en torno al 3% del PIB.

El Salvador ha logrado aumentar estos impuestos a pesar de la oposición empresarial que, como se verá, enfrentó tanto Saca como Funes. En relación con el PIB, éstos son el doble de los ingresos de Panamá y ligeramente por debajo de los costarricenses. Pero la tendencia de la última década es hacia la estabilización, no al crecimiento. La presión empresarial no surtió efecto para revertir las medidas impulsadas por los gobiernos, pero sí para evitar una tendencia al aumento o la eliminación de privilegios fiscales. Regímenes de exoneración con beneficios a sectores económicos dinámicos, una débil cultura tributaria favorecida políticamente, vacíos legales y problemas administrativos aún persisten. La predominancia de los impuestos indirectos fue una estrategia explícita de las élites empresariales y tecnocráticas que aún se mantiene y que ha servido de una economía dinamizada por las remesas (Barrientos, 2015).

La deuda pública salvadoreña ha sido una vía de acumulación originaria, primero para sanear las carteras de los bancos privatizados y luego para cubrir los costos de la privatización de las pensiones (Arias Peñate, 2011; Álvarez & Barrera, 2018; Barrientos, 2015). A partir del 2008, la deuda pública ha aumentado hasta valores apenas superiores al 50% del PIB. Al igual que Panamá, predomina la deuda de origen externo (ver Gráfico 3.8). La explicación de los sectores empresariales y tecnocracias es que se debe al aumento desmedido del gasto durante los gobiernos del FMLN (e.g. FUSADES, 2016). Sin embargo, una visión estructural del problema permite ver que el crecimiento de la deuda pública se ha dado “para el financiamiento de los costos de transición a un sistema de pensiones que cubre a la minoría de la población económicamente activa” (Álvarez & Barrera, 2018, p. 63). Es decir, la deuda pública ha aumentado en la última década por el costo de la transición/privatización de las pensiones hacia un régimen de capitalización individual, lo que ha beneficiado con fondos públicos a los grupos corporativos administradores de los AFP.

Figura 3.8. El Salvador. Deuda del sector público no financiero total, externa e interna, 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

Por el lado del gasto público, *no se identifica una tendencia* al aumento de las funciones sociales del Estado. Entre el 2000 y en 2005, la función que más aumentó fue la de los servicios públicos generales; desde entonces explica una tercera parte de los egresos. Lo que influyó en ese aumento es el componente de transferencias de la deuda pública. Esto coincide con lo señalado por otros informantes claves, entre ellos un exministro de Hacienda, así como por otras investigaciones (ICEFI, 2012). Seguido se encuentra el aumento a partir del 2010 del gasto en las funciones policiales. Otro aumento se registró entre el 2015 y el 2019 relacionado

con la protección social, específicamente en montos relacionados con pensiones, que ha generado presión sobre la deuda pública (ver Álvarez & Barrera, 2018, pp. 19-32). La inversión proporcional en educación ha variado poco, sin una inclinación al aumento, por el contrario, en los últimos cinco años considerados ha disminuido. La inversión pública en salud registró un leve aumento entre el 2005 y el 2010, pero ha permanecido en un nivel similar a lo largo de la segunda década considerada.

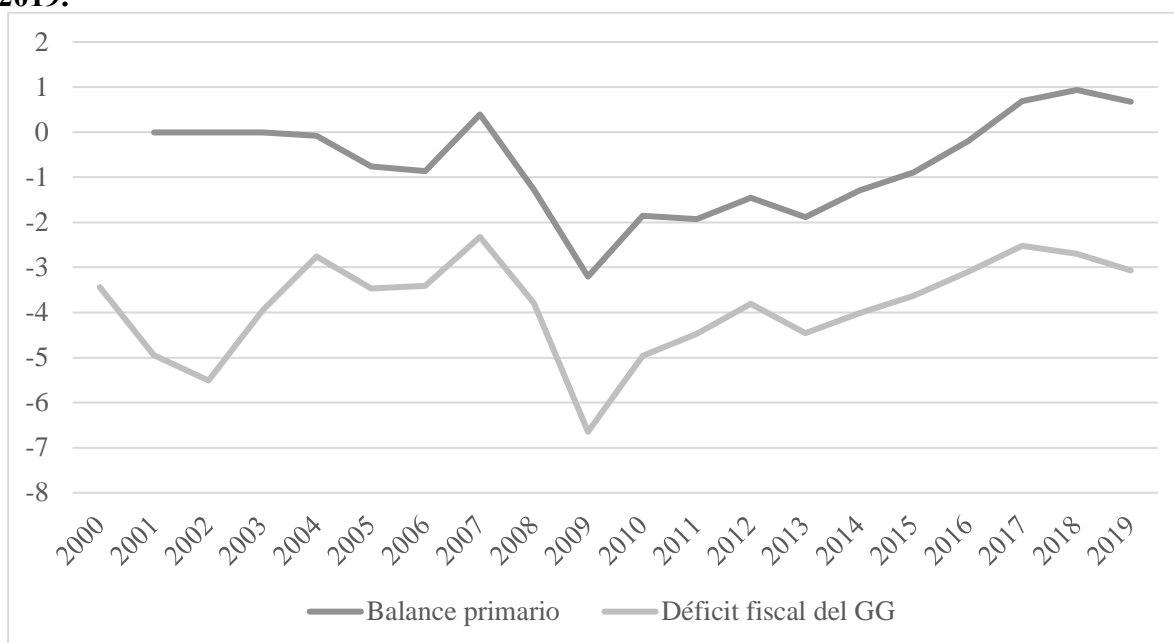
Tabla 3.8. El Salvador. Gasto público según función como porcentaje del PIB, entre los años 2000 y 2019.

AÑOS	1990	2000	2005	2010	2015	2019
GASTO PÚBLICO POR FUNCIÓN						
Erogaciones totales	9,54	17,02	19,89	20,02	19,36	19,82
Servicios públicos generales	1,9	3,14	5,62	6,1	5,55	5,56
Defensa	2,31	0,81	0,73	0,8	0,68	0,72
Orden público y seguridad	0,85	2,36	2,54	3,07	3,24	3
Asuntos económicos	1,58	3	2,51	2,19	1,7	2,05
Protección del medio ambiente			0,15	0,1	0,06	0,06
Vivienda y servicios comunitarios	0,21	2,67	0,15	0,14	0,14	0,07
Salud	0,74	1,56	1,87	2,35	2,43	2,36
Actividades recreativas, cultura y religión	0,13	0,33	0,24	0,17	0,15	0,14
Educación	1,53	2,99	3,34	3,73	3,9	3,67
Protección social	0,3	0,16	2,75	1,37	1,51	2,2

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

Si se observa el gasto público por su clasificación económica, se confirma el aumento del gasto en servicios de la deuda pública. Otro elemento que aumenta son las transferencias corrientes y subsidios. Dentro de los gastos corrientes, no se evidencia un aumento del componente salarial del Estado, contrario a la tesis de un aparente aumento de la burocracia. En suma, en primer lugar, la deuda pública, seguido de los subsidios, el orden público y seguridad y las pensiones son factores del crecimiento de las erogaciones estatales que financian la presión tributaria. A pesar de los niveles de la deuda pública y del aumento de los servicios de la deuda, los gobiernos del FMLN mantuvieron un déficit fiscal con tendencia a la baja, en incluso con superávit primario, es decir, con más ingresos tributarios que egresos corrientes, sin contar deuda pública (ver Gráfico 3.9)

Figura 3.9. El Salvador. Déficit fiscal del Gobierno General y balance primario, 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

Según un informante clave, el FMLN, lejos de aumentar los programas sociales, ha sido el encargado de aplicar recortes, en línea con una visión de austeridad fiscal y la aplicación de la regla fiscal negociada con las élites empresariales locales y el Fondo Monetario Internacional. De hecho, durante los gobiernos del FMLN “incluso en temas de educación, salud, se vieron retrocesos. Y los programas sociales, especialmente de transferencia se han ido reduciendo considerablemente en términos de su cobertura” (Informante ES13, 2022). En efecto, la consecuencia de aumentar el pago de la deuda y mantener un déficit fiscal bajo, es el recorte presupuestario de la política social. El Salvador tiene un gasto social por habitante bajo, y aunque ha aumentado en términos absolutos, ha disminuido en relación con el crecimiento económico (ver Tabla 3.9). El costo de bajar el déficit fiscal ha sido el aumento del déficit social del Estado salvadoreño, la limitación de sus capacidades infraestructurales para atender la cuestión social, conducido en la última década analizada por el FMLN.

Tabla 3.9. El Salvador. Gasto social por habitante entre los años 2000-2019.

	2000	2005	2010	2015	2019
Gasto Social per Capita	238,58	276,63	265,85	313,71	356,73
PIB Per capita	1978	2434	3017	3761	4280
Razón GSCpC/PIBpC	12%	11%	9%	8%	8%

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

3.3.2 Impacto redistributivo de la política fiscal salvadoreña.

La estructura regresiva de los ingresos tributarios no sugiere estar compensada por el gasto social del Estado. A pesar de esto, las estimaciones del CEQ Institute (2023) permiten ver que en la última década el impacto de la política fiscal en el coeficiente de Gini es importante y ha aumentado. En el 2011, el Gini del ingreso de mercado pasó de 0,44 a 0,40 tras imputarles la política tributaria (ingreso disponible) y las transferencias del Estado (ingreso de consumo). En el 2017 pasó de 0,39 a 0,33, es decir, 6,53 puntos del coeficiente de Gini. El informe conjunto elaborado por CEQ Institute y el ICEFI (2021), aclara que “su reducción, luego de la intervención de la política fiscal, viene por el lado del gasto, no por el de los ingresos” (p. 44) y se agrega que el efecto igualador se debe a la transferencia de sectores urbanos a rurales. Pero, como señala González Orellana (2020), la disminución interanual del indicador Gini (e.g. 2011 vs 2017) en El Salvador no se debe principalmente a la política social, sino a las remesas dirigidas a los estratos bajos y a la pérdida de ingresos relativa de los estratos altos.

Tabla 3.10. El Salvador. Variación del coeficiente de Gini por tipo de ingreso en El Salvador, años 2011 y 2017.

	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso de consumo	Ingreso final
2011	0,440	0,430	0,429	0,406
Diferencia		0,010	0,001	0,024
Impacto		1	1,1	3,5
2017	0,399	0,384	0,381	0,331
Diferencia		0,015	0,003	0,05
Impacto		1,5	1,53	6,53

Fuente: Elaboración propia a partir de Commitment to Equity Insitute, Universidad de Tulane, 2023.

Si se complementa el impacto del coeficiente de Gini con otros indicadores, se aclara que la política tributaria no cumple su objetivo redistributivo. Tanto en el 2011 como en el 2017, el modelo sugiere que el impacto fiscal en los estratos bajos, tanto rurales como urbanos, es negativo (ver Tablas 3.10 y 3.11; también ICEFI, 2021). En ambos años, tanto la pobreza por debajo de \$2,5 como por debajo de \$4, la pobreza aumenta luego de impuestos. La discrepancia entre lo sucedido por el modelo entre el coeficiente de Gini y los indicadores de pobreza no sugiere un impacto redistributivo decisivo de la política fiscal.

Tabla 3.11. El Salvador. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$2,5 (2005) diarios, años 2011 y 2017.

Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso de consumo
--------------------	--------------------	--------------------

2011	20,5%	18,6%	20,7%
Diferencia		1,8%	-2,1%
Impacto		1,8%	-0,2%
2017	11,9%	10,9%	13,0%
Diferencia		1,1%	-2,2%
Impacto		1,1%	-1,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2023).

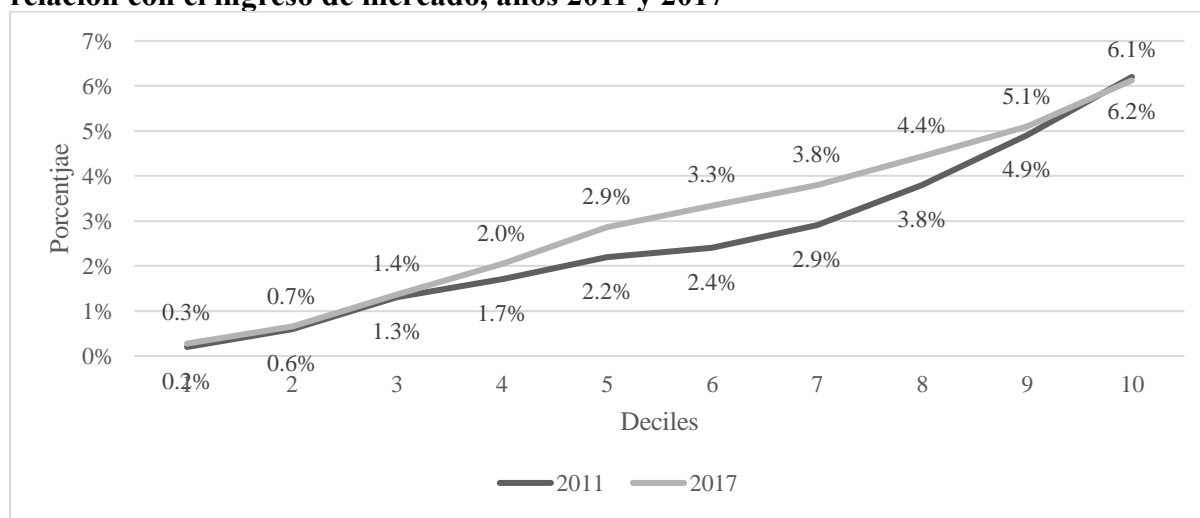
Tabla 3.12. El Salvador. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$4 (2005) diarios, años 2011 y 2017.

	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso de consumo
2011	42,0%	41,0%	44,80%
Diferencia		1,0%	-3,84%
Impacto		1,0%	-2,83%
2017	30,0%	29,7%	33,7%
Diferencia		0,3%	-4,0%
Impacto			-3,7%

Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2022).

Esto último se reafirma al comparar el porcentaje del ingreso dedicado al pago de impuestos directos e indirectos por deciles. Los impuestos directos son de manera clara progresivos, especialmente por la exoneración de los salarios menores a \$4.064 anuales, según la reforma del 2010 introducida por el FMLN. Además, la recaudación de los deciles medios (4-9) mejoró significativamente al comparar el 2011 con el 2017, lo que implicó un aumento de su progresividad (ver Figura 3.10).

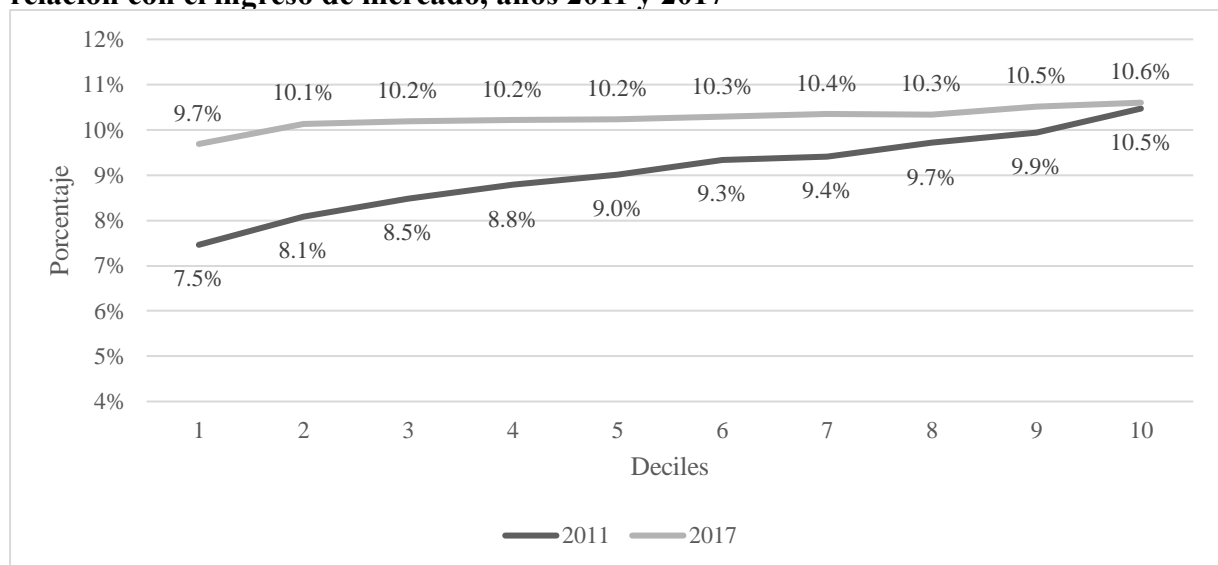
Figura 3.10. El Salvador. Curva de incidencia de los impuestos directos por decil en relación con el ingreso de mercado, años 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2023).

No sucede así con los impuestos indirectos, cuya regresividad ha aumentado al comparar ambos años disponibles; la “curva” es plana (ver Figura 3.11). La diferencia entre el 2011 y 2017 muestra un claro deterioro de la regresividad fiscal a nivel de impuestos indirectos. Esto es aún peor si se toma en cuenta que los impuestos al consumo representan la mitad de los ingresos tributarios del Estado salvadoreño: la principal fuente de financiamiento estatal es claramente regresiva, lo que explica el impacto negativo en los indicadores de pobreza. Como resultado, no sólo se demuestra que el gasto social es bajo, sino que “su efecto es superado por el impacto de los impuestos indirectos” (ICEFI, 2021, p. 18). Por lo tanto, las limitadas capacidades del Estado para intervenir en los fenómenos sociales salvadoreños son determinadas por su política tributaria. Y ésta, a su vez, se explica por un modelo económico orientado a extraer rentas del consumo local, dinamizado por las remesas.

Figura 3.11. El Salvador. Curva de incidencia de los impuestos indirectos por decil en relación con el ingreso de mercado, años 2011 y 2017



Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2023).

3.4 Estructura tributaria y desigualdad socioeconómica en Costa Rica.

El desarrollo desigual y contradictorio de la nueva estrategia de acumulación costarricense se expresó en materia fiscal. Desde los primeros programas de ajuste estructural y estabilización, se han llevado a cabo reformas fiscales orientadas a liberalizar el comercio exterior y promover a los sectores exportadores y la iniciativa empresarial privada. En concreto, las reformas fiscales de la década de 1980 se enfocaron en ampliar la base tributaria para aumentar la carga, bajar la tasa del ISR para fomentar el crecimiento económico basado en la empresa privada, exonerar las exportaciones, especialmente no tradicionales, y disminuir unilateralmente los aranceles (Hidalgo Capitán, 2003; Naranjo & Zúñiga, 1990).

Una reforma representativa y abarcadora fue la de Óscar Arias (1986-1990). En esta reforma se pasó de un ISR corporativo progresivo con una tasa máxima de 50% a un ISR de 30%. El ISR de personas físicas, aunque mantuvo escalas progresivas, también se disminuyó, con la tasa marginal máxima de 25% (antes era de 50%). Además, como medida de control de la evasión, se estableció un impuesto presuntivo para empresas y profesionales. Durante el trámite legislativo, se incorporó una escala progresiva de 10% y 20%, por lo que se mantuvo un ISR corporativo progresivo y no proporcional como lo quería el gobierno, y se eliminó la propuesta de aplicar el impuesto de ventas a los servicios, ante férrea oposición de los gremios profesionales (Naranjo & Zúñiga, 1990).

Las tres administraciones de la década de 1990, de Rafael Ángel Calderón, José María Figueres y Miguel Ángel Rodríguez, llevaron a cabo reformas motivadas por las necesidades financieras de cada gobierno. En el caso de Calderón y Figueres, optaron por aumentar temporalmente el impuesto de ventas, el primero de 10% a 13%, y el segundo de 10% a 15% para bajar a 13%, tarifa que se ha mantenido. Además, Figueres estableció un impuesto mínimo de 1% sobre los activos de las empresas, deducible de la declaración del impuesto, y el aumento del impuesto selectivo al consumo (Hidalgo Capitán, 2003; Rodríguez Garro et. al. 2016; Segura Carmona, 2019).

Las reformas de Rodríguez fueron más comprensivas. Entre el año 1998 y el 2001 realizó varias modificaciones, entre ellas, la eliminación del impuesto de 1% a los activos empresariales, reducción del impuesto selectivo de varios bienes, y la exoneración del 50% de sus rentas a las inversiones turísticas, fortaleciendo un nuevo eje de acumulación (Hidalgo Capitán, 2003). Sin embargo, la más relevante fue la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. En esta ley se eliminó el impuesto selectivo al consumo de más de 1300 productos, redujo el impuesto a combustibles y eliminó varias exoneraciones del ISR. El carácter regresivo de esta ley fue confirmado por la creación de un impuesto especial de \$125 mil dólares a la banca offshore por las operaciones de crédito en el país, en lugar del impuesto de 15% del impuesto sobre las remesas extranjeras. En un período de 5 años, el Estado no percibió alrededor de \$80 millones de haberse mantenido el impuesto original (ver Rodríguez & Sancho, 2015).

Este no es el único beneficio tributario de naturaleza financiera al sector empresarial. Específicamente, las transacciones de recompras o reporto de valores por medio de la Bolsa Nacional de Valores han sido exoneradas, con el fin de promover la bursatilización (Rodríguez

& Sancho, 2015). El contexto previo a las coyunturas que se analizarán para el caso costarricense se completa con el proceso inacabado de reducción arancelaria. De acuerdo con Hidalgo Capitán (2003), todavía en el año 2000 los impuestos del comercio exterior representaban el 45% de los ingresos tributarios del Estado. Esto expresa una tarea a completar para la estrategia de acumulación aperturista, un pendiente que orientó los pocos cambios que se realizaron a la estructura tributaria costarricense.

3.4.1 Reformas, ingresos y gasto público en Costa Rica.

Lo primero que resalta en la Tabla 3.13, es la baja frecuencia de modificaciones parlamentarias en las últimas dos décadas. De un total de 45 normas aprobadas en el ámbito legislativo relacionadas con impuestos, 14 de ellas fueron desgravaciones arancelarias, principalmente tratados de libre comercio. Con ello se completó el proyecto aperturista, y los ingresos fiscales por comercio exterior descendieron notablemente, cuya pérdida se ha estimado en 2,5 p.p. del PIB: en el año 2015 representaron sólo el 0,6% del PIB (Fallas, 2015). El otro tema recurrente son las exoneraciones tributarias. Principalmente, fueron reformas para ampliar los alcances de la Ley de Zonas Francas de 1990, promover incentivos turísticos o el consumo de determinados bienes, como automotores eléctricos. A partir de ello, se define como un rasgo del capitalismo periférico costarricense la promoción activa de exoneraciones para vincularse a los espacios transnacionales de circulación y acumulación de capital. De acuerdo con un experto, “el vínculo internacional de la economía costarricense está a través de las zonas francas y las zonas francas están exoneradas casi de todo” (Informante CR1, 2022).

Tabla 3.13. Costa Rica. Clasificación por temas recurrentes de las normas aprobadas en material fiscal, 2000-2019

Tema	General	Específico	Total
Desgravación arancelaria	14		14
Exoneración		10	10
Control fiscal	5	1	6
Administración	1	3	4
Administración aduanera	2		2
Tasas	3	1	4
Control aduanero	3		3
Derogación		1	1
Aranceles		1	1
Amnistía	2		2
Total	30	17	47

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo de Asamblea Legislativa de Costa Rica, (2021).

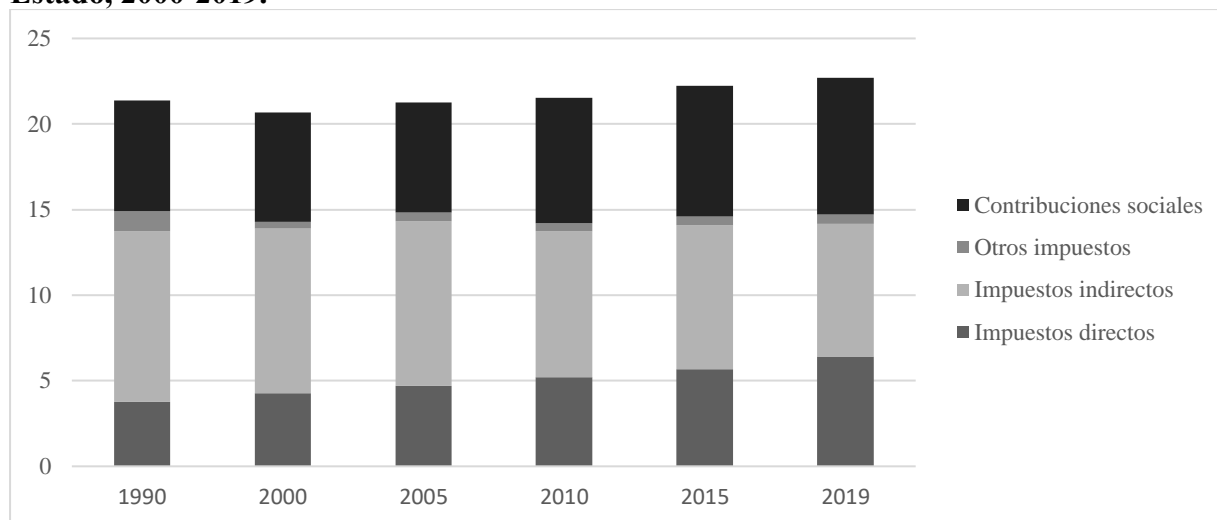
La continuación y ampliación de las exoneraciones mantiene vigente el diagnóstico de Torrealba (2003), quien señaló que estos privilegios fiscales convirtieron a la “recaudación tributaria en inelástica con relación al crecimiento del PIB, siendo estas actividades las de mayor dinamismo y aporte, su no contribución ha creado un divorcio entre la recaudación fiscal y el crecimiento (p. 32). En consecuencia, la tributación coadyuva la dualidad económica del modelo aperturista, con un sector dinámico liberado de los procesos de formación del Estado, y un sector interno sobre el que recae la mayor parte de la carga fiscal (Vargas, 2011). En suma, los privilegios fiscales han beneficiado a las élites financieras y exportadoras a través de instrumentos fiscales, ambos casos “mostraron una relación directa entre el crecimiento de su actividad y los incentivos [fiscales] utilizados para el estímulo de ambos sectores” (Rodríguez y Sancho, 2015, p. 349), sin olvidar mencionar a las élites transnacionales externas.

Al no poder realizar grandes reformas, sino hasta el 2018, los gobiernos se han encargado de aplicar medidas de control fiscal para enfrentar las formas de inmunización tributaria de los grandes contribuyentes. En el caso costarricense, el incumplimiento del impuesto del I.V.A. para el año 2002 fue de 28,7% de su potencial recaudatorio (Amarante & Jiménez, 2015). Según el Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2016) la evasión del ISR de las sociedades fue superior al 4% entre los años 2010 y 2013. En un estudio posterior, Ueda & Pecho (2018) calcularon que la brecha tributaria del ISR de sociedades no financieras se ubicó entre 3,1% y 2,7%, para el periodo 2012-2015. En ambas estimaciones, el incumplimiento corporativo es significativo y se evidencia que está por encima del 60% de su potencial, es decir, el Estado deja de percibir casi dos tercios de los impuestos corporativos. Además, el incumplimiento del I.V.A. según el Ministerio de Hacienda (2016) promedió 2,33% del PIB entre los años 2010 y 2013, mientras que en el caso de Ueda y Pecho (2018) estimaron la brecha de cumplimiento en 1,9% del PIB en los años 2015 y 2016.

Los gobiernos han tomado medidas para disminuir el incumplimiento. Por ejemplo, Laura Chinchilla (2010-2014) aprobó la Ley de Fortalecimiento de Gestión Tributaria y la Ley de Transparencia Fiscal. Por su parte, Luis Guillermo Solís promovió la Ley Para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, que incluyó la obligatoriedad del registro de beneficiarios finales de las sociedades anónimas, ampliamente adversada por las élites empresariales (ver Capítulo 5; con información de Informante CR02, 2022; Informante CR04, 2022), y la Reforma al Código Tributario. El Informante CR1 (2022) señaló que esto es un avance progresivo, “pero

es limitado porque quienes deberían hacer todo eso no necesitan hacerlo porque están exoneradas de pagar el grueso de los impuestos”, en referencia a las empresas de ZF.

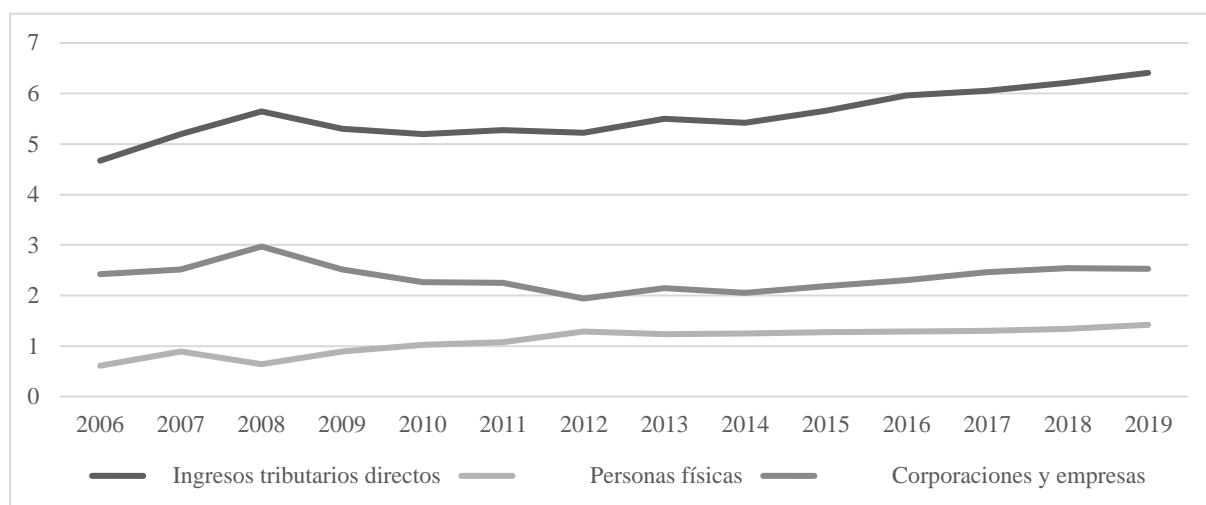
Figura 3.12. Costa Rica. Evolución de la estructura tributaria por tipo de ingresos del Estado, 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

En primer lugar, el resultado de la estrategia y los cambios ha sido mantener los ingresos tributarios en niveles bajos, pero estables a nivel general, con un leve aumento en la última década. Sin embargo, lo que incide en mayores ingresos comparativamente son las contribuciones sociales (ver Figura 3.12). Sin ellas, el promedio de ingresos tributarios de la última década es de 14,4%, con una distribución estándar baja. En segundo lugar, el peso de la estructura tributaria recae mayoritariamente en impuestos regresivos o indirectos. No obstante, la tendencia ha sido a la disminución de su participación en los ingresos totales. Mientras que en el año 2000 los ingresos indirectos comprendieron el 46%, y en el año 2019 fueron el 34% de los ingresos totales (ver Figura 3.12).

Figura 3.13. Costa Rica. Ingresos directos en relación con el PIB de personas jurídicas y personas físicas, 2006-2019.

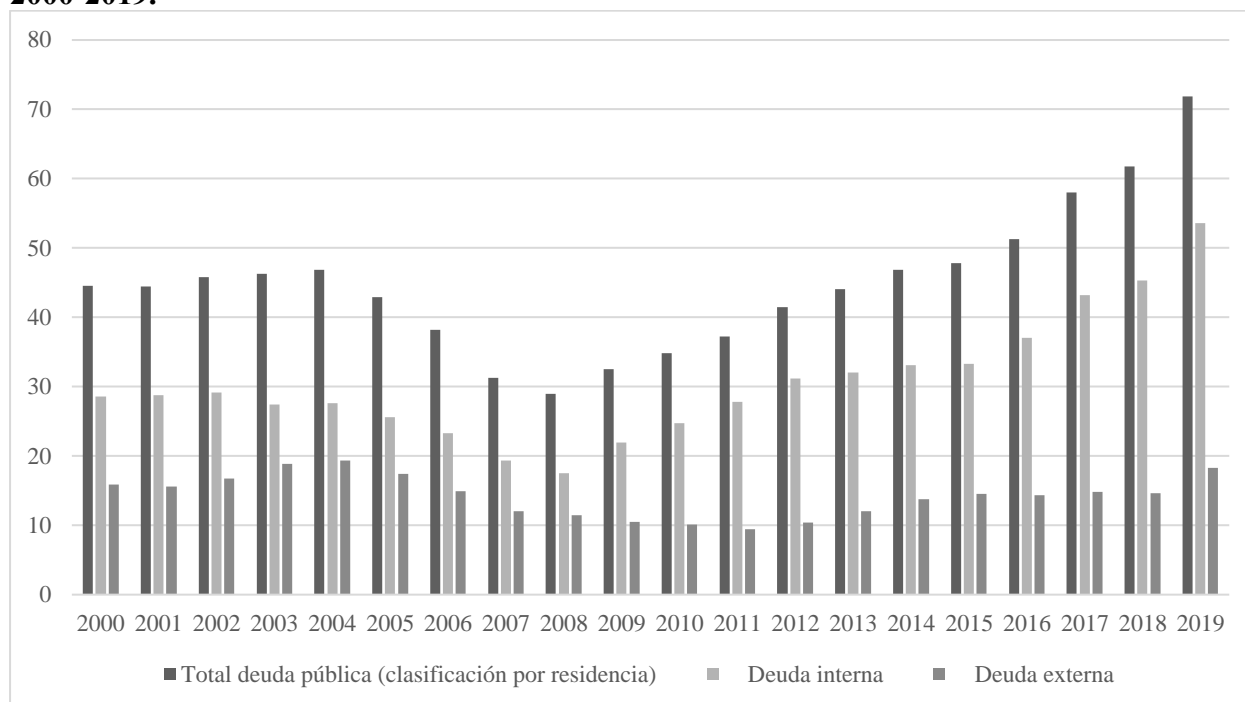


Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

A su vez, los impuestos directos han aumentado. En los mismos años, la relación varió de 20% a 28%, es decir, un aumento de 2,1 puntos porcentuales en relación con el PIB (de 4,2/PIB a 6,4/PIB). Estos cambios en la razón de los impuestos indirectos y los impuestos directos en los ingresos totales se explican por el aumento de las contribuciones sociales, cuyo potencial es progresivo pero dependiente de un mercado laboral débil. A pesar del crecimiento de estos impuestos directos, la proporción de los ingresos directos en los ingresos totales es menor a los casos de Panamá y El Salvador. Entre el año 2008 y 2012, provocado por la crisis del 2008, el ISR de personas jurídicas disminuyó, mientras que el de las personas físicas ha aumentado desde entonces.

Los ingresos corporativos han aumentado, pero apenas para alcanzar los niveles del 2007-2008, y los ingresos directos totales aún se mantienen bajos. No obstante, en el caso costarricense, es notable que los ingresos corporativos sean superiores a los de personas físicas y que, sin reformas fiscales de gran alcance, haya logrado mejorar su recaudación en impuestos directos (ver Figura 3.13). Esto se ha alcanzado a través de mejoras en el control tributario, lo que ha sido provocado molestias dentro del sector empresarial: “entonces pareciera que el Estado de Costa Rica es un *tombo*, un policía que busca a ver cómo controla y no es realmente un partner que necesita al sector productivo para salir adelante” (Informante CR04, 2022). A pesar de ello, la estructura fiscal general tiene un carácter regresivo, en la medida en que la mayoría de los ingresos se extraen de fuentes indirectas, lo que se ha mantenido a lo largo de las últimas dos décadas, como coinciden varios autores (Zúñiga Chaves, 2003; Rodríguez Garro et al., 2016).

Figura 3.14. Costa Rica. Deuda pública total, interna y externa como porcentaje del PIB 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

La deuda del sector público no financiero ha aumentado sostenidamente desde el año 2008. Los factores son variados y tienen que ver con una baja presión fiscal, así como el aumento de rubros sociales como la educación. Además, los intereses de la deuda han aumentado de forma exorbitante, lo que constituye el principal mecanismo de acumulación originaria; a pesar de existir superávit primario en los últimos años, el pago de la deuda ha aumentado por los intereses (Rodríguez Miranda & Tasies Castro, 2022). La particularidad del caso costarricense se muestra en que la principal fuente de endeudamiento es local, no externo (ver Figura 3.14). Se pensaría que, por ello, tanto el gobierno como acreedores pueden acordar mejores condiciones para la deuda pública. Sin embargo, eso no ha sucedido y han sido estos acreedores locales quienes directamente han realizado cabildeo legislativo por cambios fiscales que garanticen los pagos de deuda pública (ver Ruiz Espinoza, 2018).

Por el lado de los gastos por función del gobierno central, éstos han aumentado, especialmente entre el quinquenio del 2005 y el 2010. A partir de los datos de la Tabla 3.14, se observa que ese aumento se debe en primer lugar al rubro de la educación, que pasó de 4,77% en el año 2005 a 6,57% en el 2010. Este aumento se debe a la reforma aprobada en el segundo mandato de Óscar Arias, de destinar el 8% del PIB a educación, que no se ha alcanzado. El segundo rubro que ha incidido es la protección social, que ha pasado de 2,67 en el 2005 a alrededor de 4% en la última década, debido al aumento del gasto en pensiones. Otra función

que aumentó, pero en menor proporción, son las actividades de orden público y seguridad. Asimismo, la política de vivienda y cultura son muy reducidas, mientras que el monto destinado a asuntos económicos, que comprende rubros como la infraestructura vial, subsidios económicos e investigación y desarrollo científico y tecnológico, evidencia una disminución con respecto al año base (Podestá, 2020; Tabla 3.14).

Tabla 3.14. Costa Rica. Erogaciones del gasto público según función como porcentaje del PIB, entre los años 2000 y 2019.

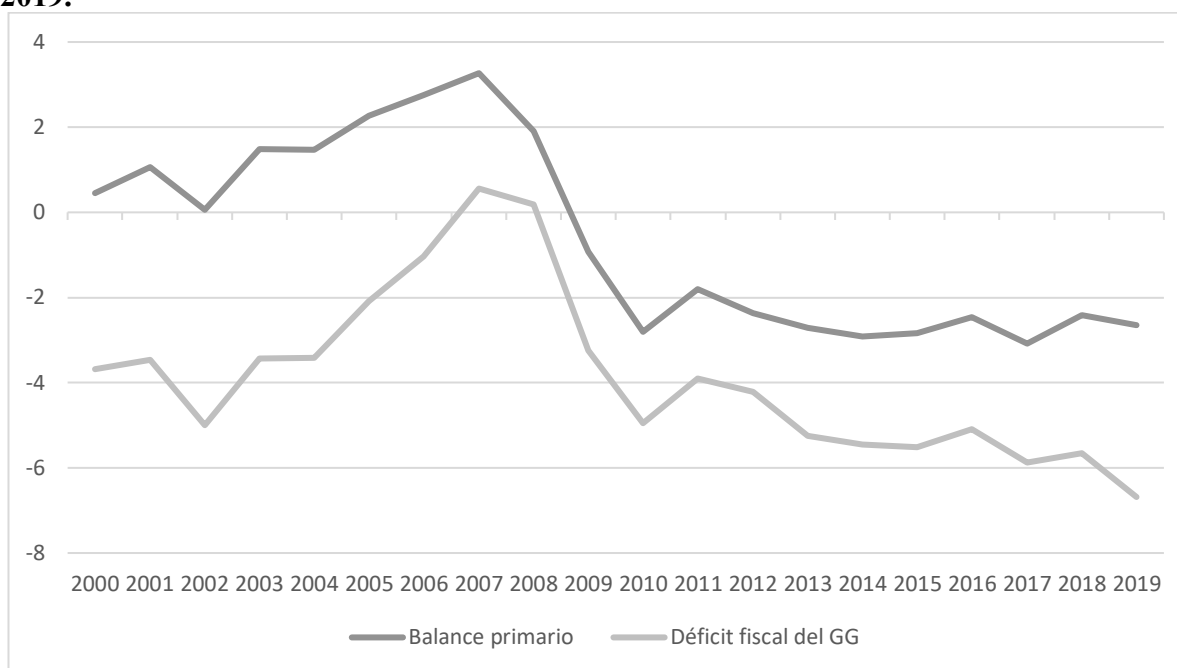
	2000	2005	2010	2015	2019
Servicios públicos generales	4,66	4,72	3,01	3,46	4,96
Orden público y seguridad	1,64	1,67	1,98	2,28	2,16
Asuntos económicos	2,55	1,67	2,08	1,61	1,81
Protección del medio ambiente	0	0	0,09	0,16	0,12
Vivienda y servicios comunitarios	0,1	0,03	0,27	0,09	0,05
Salud	0,46	0,41	0,58	0,82	0,77
Actividades recreativas, cultura y religión	0,13	0,41	0,17	0,17	0,12
Educación	4,72	4,77	6,57	6,87	6,75
Protección social	3,57	2,67	4,07	3,91	4,14

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

La política de salud del GC se complementa con la inversión destinada a la atención brindada por la CCSS, que en conjunto suma poco más de 5% del PIB (Podestá, 2020). De esta manera, Costa Rica mantiene una inversión importante en educación y salud, pero el bajo nivel general de ingresos impide inversiones en otros rubros, como infraestructura pública, vivienda y cultura (Zúñiga Chaves, 2003; OCDE, 2018). Otro aspecto por destacar es el aumento en el último quinquenio del monto destinado a los servicios públicos generales. Esto se debe al pago de la deuda, que ha incrementado de forma sostenida desde el año 2013, cuando se destinó 2,5% del PIB, hasta el 2019, que comprendió el 4,05%/PIB.

Con este escenario de aumento de ciertos componentes del gasto público, sin un aumento significativo de los ingresos del GC, el déficit fiscal ha presionado por nuevas reformas fiscales. Éste se ha mantenido con una tendencia al alza desde el año 2008. En el 2008 se implementó el Plan Escudo, que implicó un esfuerzo fiscal del Estado. Este esfuerzo coyuntural, más el aumento de la política social, sin una reforma progresiva que garantizara nuevos ingresos, creó las condiciones para los altos niveles de déficit fiscal (ver Figura 3.15). Costa Rica realizó pocas modificaciones a su régimen fiscal entre el 2000 y el 2018, y algunas de ellas fueron regresivas, como las de Miguel Ángel Rodríguez (Rodríguez Garro, 2018).

Figura 3.15. Costa Rica. Déficit fiscal del Gobierno General y balance primario, 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de Monitor Fiscal del FMI, 2023.

Según Hidalgo Capitán (2003), la política social sufrió un deterioro en las primeras décadas de implementación, y su recuperación posterior, en términos de gasto, fue lenta. A nivel latinoamericano se mantiene como uno de los más altos, ya que se destina más del 60% de su presupuesto total (que incluye gobiernos locales y seguridad social) a la política social (Podestá, 2020). Dentro de las élites, la política social se ha tolerado por el temor a la oposición y las consecuencias políticas de un mayor deterioro social, que podría deslegitimar la estrategia. En efecto, durante el período aperturista la “política social ha mostrado resistencia en términos de sus principios rectores y tensiones crecientes en sus instrumentos políticos y resultados” (Martínez Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2013).

Tabla 3.15. Costa Rica. Gasto social por habitante entre los años 2000-2019

	2000	2005	2010	2015	2019
Gasto social per capita del GC	684,9	682,31	1194,01	1388,89	1504,55
Ratio GspcGC/PIB	9,02%	8,03%	11,85%	12,12%	11,96%
Gasto social per capita del GG	1304,66	1394,49	2118,56	2504,65	2558,82
Ratio GspcGG/PIB	17,18%	16,43%	21,04%	21,87%	20,34%
<u>PIB per capita en \$</u>	<u>7594,53</u>	<u>8488,18</u>	<u>10069,22</u>	<u>11452,42</u>	<u>12577,24</u>

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS, 2023.

La principal característica de la política social en medio de la estrategia de acumulación ha sido la resiliencia, antes que la expansión o desaparición (Martínez Franzoni & Sánchez-Ancochea, 2013). Según los datos, tanto la inversión social por habitante del GC y GG aumentó notablemente entre el año 2005 y el 2010, caracterizado como una fase expansiva del gasto social, pero la tendencia se mantuvo neutra en la siguiente década (ver Tabla 3.15; Programa Estado de la Nación [PEN], 2014). Las mejoras o el sostenimiento de los indicadores sociales se han explicado por su inercia histórica más que por la voluntad política (ver PEN, 2014; 2016), y lo mostrado en la última década evidencia un límite estructural al avance en política social. Además, la informalidad laboral amenaza la estabilidad de la seguridad social, toda vez que ella depende de las planillas salariales. Pero en la medida en que la oposición social y política a la estrategia se ha debilitado, han aumentado el endeudamiento público y el déficit fiscal, las críticas desde las élites para racionalizar ese *gasto social*, que consideran elevado, han emergido.

3.4.2 Impacto redistributivo de la política fiscal costarricense.

La persistencia de la desigualdad y la pobreza son fenómenos sociales agudos, a pesar de la inversión social. Al observar los datos ofrecidos por el CEQ Institute, se demuestra que el impacto de la estructura tributaria no sólo es neutro, sino que es negativo para el año 2018. En otras palabras, en Costa Rica “**los impuestos indirectos netos** y las subvenciones disminuyen ligeramente el efecto igualador de los impuestos directos netos y las transferencias” (Feoli & Cabrera, 2022, p. 11); no disminuyen, sino que empeoran (Ver Tabla 3.16, año 2018). Como señala la OCDE (2016), “la redistribución vía impuestos y transferencias es limitada debido a su escaso volumen y reducida progresividad” (p. 1) La estructura de ingresos tributarios es regresiva en su impacto social. El efecto progresivo significativo no es provocado por los impuestos, sino por el gasto en educación y salud, de ahí la diferencia significativa entre el ingreso de consumo y el ingreso final en los dos años disponibles (ver Tabla 3.16). De ambos servicios, el que más peso tiene en la reducción son las contribuciones o cargas sociales (OCDE, 2016).

Tabla 3.16. Costa Rica. Variación del coeficiente de Gini por tipo de ingreso, años 2010 y 2018.

	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso de consumo	Ingreso final
2010	0,508	0,489	0,486	0,402
Diferencia		0,019	0,003	0,084

	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso de consumo	Ingreso final
Impacto		1,9	2,2	3,4
2018	0,538	0,498	0,499	0,407
Diferencia		0,015	-0,01	0,092
Impacto		4	3,9	13,10

Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2023).

Sin embargo, la variación del ingreso tras impuestos es menor del esperado para su esfuerzo fiscal, y muy por debajo de la media de los países de la OCDE (OCDE, 2016, 2017). Además, el aumento sostenido del Índice de Gini *antes de impuestos y transferencias*, indica que el gasto en educación y salud no detiene, en el largo plazo, la creciente desigualdad *de mercado*⁵⁶. A pesar de ello, como demuestran los datos, una reducción en la inversión educativa o en salud tendría consecuencias negativas en las brechas sociales. La eliminación de las cargas sociales, como propone un sector del empresariado (ver Cámara de Industrias de Costa Rica, 2019; Hidalgo, 2020), sólo tendría sentido si sus fuentes de financiamiento son igual o más progresivas que las actuales.

Tabla 3.17. Costa Rica. Variación porcentual por tipo de ingreso de la población en condición de pobreza por debajo de \$2,5 y \$4 diarios, año 2010.

	Ingreso de mercado	Ingreso disponible	Ingreso de consumo
\$2,5	5,40%	3,90%	4,20%
Diferencia		1,50%	-0,30%
Impacto		1,50%	1,20%
\$4	10,8%	9,3%	11,1%
Diferencia		1,50%	-1,80%
Impacto		1,50%	-0,30%

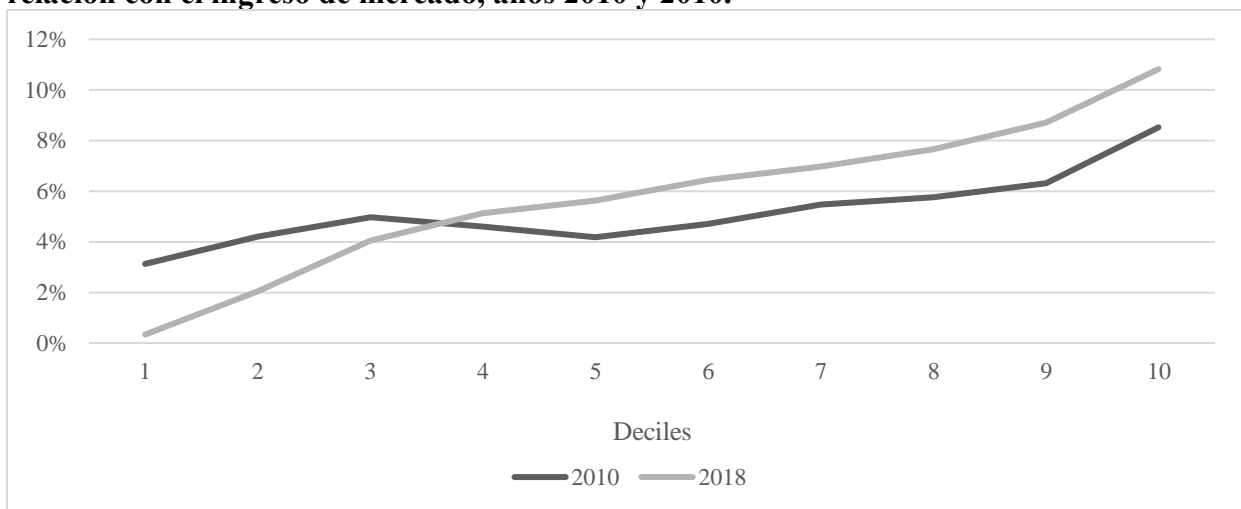
Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2023).

En cuanto a la línea de pobreza para el año 2010, ya sea por debajo de \$2,5 diarios o \$4, los impuestos indirectos empeoran el ingreso disponible; es decir, hay más pobreza tras los

⁵⁶ A esta altura, se debe señalar que los cálculos empleados por el CEQ Institute no contemplan la calidad, cobertura y el aprovechamiento de oportunidades, las desigualdades territoriales en la prestación de esos servicios y los obstáculos sociales o institucionales para sacar provecho de esa inversión social. El gasto social se imputa a los deciles, pero no significa que los individuos dentro de cada decil lo hagan efectivo o accedan a los servicios. Así, mientras que el ingreso final mide el impacto de la monetización del gasto en salud y educación, el Gini de mercado expresa mejor los resultados a la larga de esa intervención estatal y su interacción con el modelo.

impuestos indirectos, lo que limita la capacidad redistributiva de la política fiscal (ver Tabla 3.17). Aunque las estimaciones para el año 2018 no están disponibles, los cálculos ofrecidos por Feoli & Cabrera (2022) al compararlo con las líneas nacionales de pobreza, evidencia que la tendencia se mantiene. Por ejemplo, con los impuestos directos, la pobreza moderada varía de 25,2% a 19,6%, pero pasa a 23,2% tras aplicar los impuestos indirectos, lo cual indica que los impuestos indirectos son altamente regresivos en el caso costarricense.

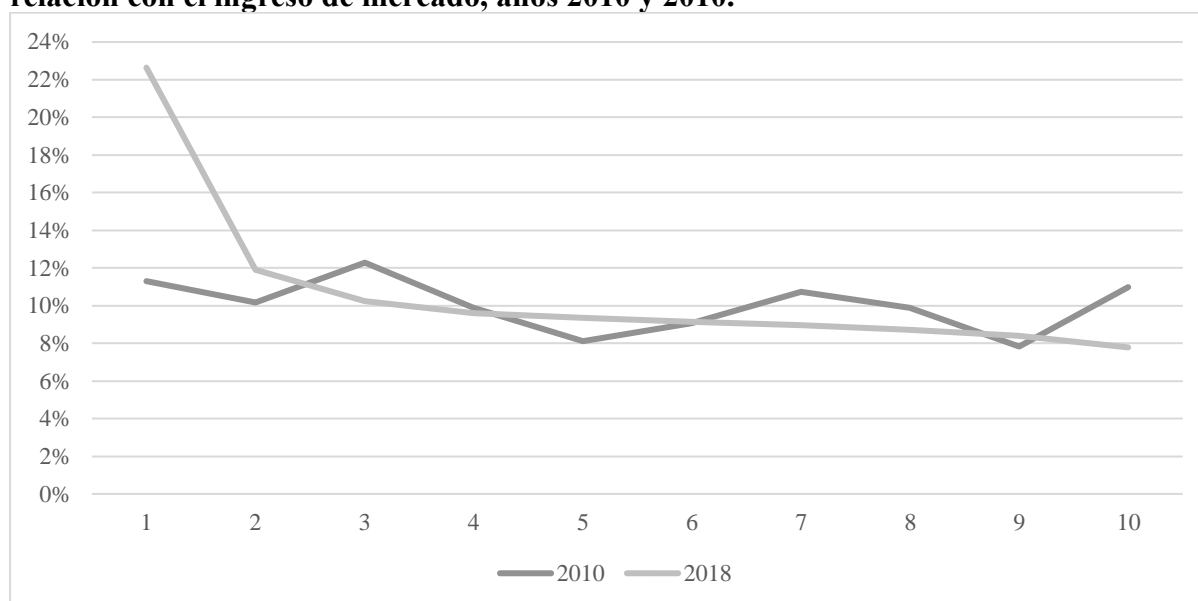
Figura 3.16. Costa Rica. Curva de incidencia de los impuestos directos por decil en relación con el ingreso de mercado, años 2010 y 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2023).

Anteriormente, se observó el aumento de los impuestos directos en la última década, especialmente en el ISR de personas físicas. Este aumento se ha acompañado de mayor progresividad, al comparar los años 2010 y 2018. En el primer año, el impacto en los deciles 3-5 fue regresivo, a pesar de la alta progresividad en los estratos más altos. La curva del año 2018 muestra una progresividad alta en todos los deciles, especialmente en los 1 al 3, y los deciles 9 y 10 (Figura 3.16). Esto implica que los esfuerzos de control no sólo se han orientado al aumento de la base impositiva, sino también de la equidad fiscal. Esta, sin embargo, se ve obstaculizada por el impacto de los impuestos indirectos.

Figura 3.17. Costa Rica. Curva de incidencia de los impuestos indirectos por decil en relación con el ingreso de mercado, años 2010 y 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir del Commitment to Equity Insitute de la Universidad de Tulane (2023).

En el año 2010, el impacto de los impuestos indirectos en el ingreso de mercado era regresivo. Por ejemplo, el decil 3 destinó un porcentaje mayor de su ingreso al pago de impuestos que los dos deciles superiores. En lugar de mejorar, en el año 2018 la regresividad empeoró significativamente. Sólo el decil 1, que representa el 10% con menores ingresos, casi triplicó el porcentaje destinado a impuestos que el decil superior (Figura 3.17). Esto explica la variación del coeficiente de Gini visto anteriormente.

De esta forma, “los mayores efectos redistributivos del 2018 sólo sirvieron para compensar los mayores niveles de pobreza y desigualdad de partida, no para alcanzar menores niveles de pobreza y desigualdad absolutas” (Feoli & Cabrera, 2018, p. 12). Una de las justificaciones dadas por la reforma aprobada en el 2018 era que el I.V.A era menos regresivo que el Impuesto General de Ventas, existente hasta ese momento, al incluir los servicios profesionales dentro del cálculo y eliminar exoneraciones que benefician a los deciles de mayor ingreso (Rodríguez Garro et al. 2016; OCDE, 2017). Sin embargo, como señalan Sauma & Trejos (2014), los programas sociales, las transferencias directas, el gasto educativo y en salud, permiten disminuir la pobreza, que sería aún mayor en su ausencia.

3.4.3 Tendencias generales de las estructuras tributarias analizadas.

Los datos anteriores muestran la efectividad de las estrategias de inmunización e impunidad fiscal a nivel general. Fundamentalmente estas dos formas de salida de la relación social tributaria se evidencian en las exoneraciones y exenciones, así como las constantes amnistías.

Ello implica un alto nivel de gasto tributario para promover las actividades empresariales. Los tres Estados fiscales evaluados muestran una clara selectividad que favorece determinadas élites empresariales, entre ellas las financieras, las exportadoras nacionales y transnacionales y aquellas asociadas a nuevos ejes de acumulación como el turismo. Este sesgo de la política tributaria evidencia una clara intencionalidad política de promover estos espacios de acumulación. Sin embargo, la estructura general tributaria expresa un interés general de mantener una presión tributaria baja. A nivel general, las élites empresariales también se han beneficiado del sesgo fiscal de los Estados analizados con una baja presión fiscal corporativa.

En Panamá y El Salvador, la tendencia ha sido a una curva plana y estable de ingresos tributarios directos de personas jurídicas. En Panamá la tendencia es a la disminución. En El Salvador, aumentaron los primeros años del gobierno de Saca y al final del primer gobierno del FMLN, pero su crecimiento no ha sido sostenido. En Costa Rica, es el único caso en que los ingresos corporativos son mayores a los ingresos de personas físicas, y ha aumentado en la última década. Aun así, El Salvador y Costa Rica han mejorado la recaudación de impuestos directos, a diferencia de Panamá, donde disminuyó.

En Panamá y El Salvador, esta presión fiscal baja ha impedido la expansión de la política social e incluso, en el caso salvadoreño, su gasto social ha disminuido proporcionalmente. En los tres casos analizados, la variación del ingreso tras los impuestos varía poco. El efecto progresivo de los impuestos directos es neutralizado e incluso revertido parcialmente al considerar los impuestos al consumo. Además, los efectos favorables de los impuestos a los ingresos son bajos al considerar que, en todos los casos, éstos han sido menores que los ingresos indirectos. Así, se puede afirmar que las estructuras tributarias son insuficientes para lograr objetivos de redistribución progresiva. Por el contrario, las estructuras tributarias son factores de desigualdad del ingreso.

Los principales efectos igualadores del ingreso vienen del lado del gasto público, sobre todo en Costa Rica. En el caso costarricense, la información sugiere que su esfuerzo en materia educativa y seguridad social no ha sido acompañado por un interés social, ni de las élites, por financiarlo. Esto ha provocado el recurso al endeudamiento. Por eso, tanto en el caso costarricense como salvadoreño, la deuda cumple una función de mecanismo de acumulación originario, que beneficia a las aseguradoras privadas en El Salvador, y a los acreedores locales en Costa Rica. Pero también, el endeudamiento expresa la ruptura de la relación social fiscal y

la inexistencia de un compromiso con el desarrollo de las capacidades estatales para incidir en la distribución de la riqueza.

Capítulo 4. Panamá: un modelo de inmunización fiscal de la riqueza internacional.

4.1 Introducción.

El caso panameño reviste particular interés por su posición dentro de los esquemas transnacionales de secretismo y ocultamiento de riqueza. Como se vio anteriormente, esto es una resultante histórica de procesos iniciados hace más de un siglo, pero que se actualizan a través del consenso transitista entre las élites empresariales y políticas panameñas. En este capítulo, se analizan los fundamentos económicos y políticos del caso panameño, así como las dinámicas políticas internas que han modificado el régimen fiscal. En la coyuntura de Moscoso se analiza la reacción empresarial a la propuesta realizada por el gobierno y la fragmentación empresarial posterior. La siguiente reforma de Martín Torrijos fue ampliamente rechazada y provocó la unidad del empresariado. Tras estas dos reformas, la coyuntura de Martinelli articuló los mecanismos instrumentales para llevar a cabo una remodelación tributaria celebrada por las élites empresariales. Finalmente, el shock provocado por los Papeles de Panamá impuso cambios, a pesar y casi siempre en contra de los intereses empresariales locales en materia fiscal.

4.2 Economía política panameña.

El modelo de acumulación histórico panameño ha sido denominado, originalmente por Hernán Porras (1953), como *transitismo*. Este modelo se caracteriza por aprovechar su posición geográfica para impulsar el tránsito comercial transoceánico. Durante la colonia, España utilizó el istmo panameño para trasladar la plata, el oro y otras mercancías extraídos de los territorios ubicados en Sudamérica⁵⁷. Sus procesos históricos, conflictos internacionales y el proceso de formación de Estado panameño se han determinado por la explotación comercial de la Zona de Tránsito y la inserción a la economía mundial que ello conlleva. En concreto, el transitismo es una forma de organizar el tránsito de bienes y personas a través de la zona más estrecha del istmo, que comprende la concentración en una sola ruta de tránsito marítimo de mercancías, la disputa y acaparamiento por parte de las élites comerciales que controlan el Estado de las rentas generadas por ese tránsito y la subordinación económica y política a las actividades de tránsito (Castro & Rosales, 2022).

⁵⁷ Castro & Rosales (2022) muestran cómo esta función de tránsito ya era utilizada por las poblaciones indígenas precolombinas.

Tras la independencia de Colombia en 1903, promovida por las élites locales panameñas y por el gobierno y empresas norteamericanas, las cuales compartían vínculos corporativos entre sí (ver Beluche, 2021), Panamá quedó sujeto a la intervención política y económica estadounidense, coexistiendo el Estado panameño con un protectorado militar norteamericano. Este monopolio de la violencia compartido, implicó el control absoluto de la Zona del Canal por parte de EE.UU a lo largo del siglo XX. La intervención política y militar estadounidense del Canal impidió el cumplimiento del ideal hanseático de las élites panameñas, que estuvo detrás de su apoyo a la independencia, y le “arrebato a la burguesía comercial toda posibilidad de capitalización sobre la base de utilizar su posición geográfica” (Soler, 1989, p. 26).

Ante ello, se llevaron a cabo varios tratados que renegociaron las bases iniciales, en los años 1926, 1936, 1955 y 1967, para regular las relaciones entre EE.UU y Panamá y el aprovechamiento transitista (Castro & Rosales, 2022; Pérez, 2011). El objetivo de ellos siempre buscó una mayor participación de las élites locales en los beneficios del Canal, aunque no siempre se logró (Pérez, 2011). En este espacio de tensión, limitado por los constreñimientos directos de EE. UU, se desarrolló la institucionalidad estatal y económica panameña a lo largo del siglo XX. Para efectos de este trabajo conviene resaltar varios momentos claves en ese histórico proceso socioeconómico previo al periodo torrijista.

En un primer lugar, la construcción y monopolio estadounidense sobre el Canal, sus rentas y la Zona del Canal, y la dolarización de la economía panameña. En segundo lugar, la adopción de la Ley de Sociedades Anónimas de Panamá en 1928, que fue copiada de la legislación de Delaware, y dio inicio al sector offshore (compañías no domiciliadas) y las actividades asociadas, especialmente la de las grandes firmas de abogados (Informante PA7; Pérez, 2011; Shaxson, 2016). En tercer lugar, se debe mencionar la creación de la Zona Libre de Colón en 1948, que dinamizó a los sectores comerciales vinculados al Canal.

Un giro importante en el desarrollo político panameño se dio tras el golpe de Estado por parte de la Guardia Nacional en 1968, dando lugar a un acento liberal-desarrollista (Castro & Rosales, 2011). Tras el golpe de Estado contra Arnulfo Arias, como reacción a las medidas contra la GN tomadas al inicio de su gobierno, se inició un periodo de dominio militar con bases populares (Pérez, 2011). El gobierno militar, liderado inicialmente por el general Omar Torrijos, fue primeramente apoyado por una pequeña fracción industrial y el gobierno estadounidense e impulsó políticas sociales en educación y salud. Aunque Soler (1989)

evidenció el malestar empresarial en los inicios, la dictadura de Omar Torrijos recibió progresivamente el respaldo -con tensiones y diferencias- de los grupos dominantes comerciales (Ayala, 2022; Pérez, 2011).

En la década de 1970, tras la recomendación de David Rockefeller -entonces vicepresidente de EE.UU., y también con el apoyo ideológico de Arnold Harberger (ver Harberger, 1973), se creó el Centro Financiero Internacional, para “movilizar en forma eficiente, las enormes cantidades de capital productivo que en la actualidad fluyen alrededor del mundo” (Rockefeller, en Chapman, 1980, p. 173). En 1977, se firmó el Tratado Torrijos-Carter, que inició el proceso de transición del control del Canal de Panamá a manos del Estado panameño, que se completó en 1999, dando fin a la disputa por el canal y que cumplió en sueño hanseático de sus élites.

Tras la muerte de Torrijos en 1981, se inició un proceso de desgaste e inestabilidad política. Las élites empresariales abogaron por un cambio de orientación política, especialmente tras las consecuencias económicas de las sanciones estadounidense. La intervención militar estadounidense de 1989 contra el general Manuel Noriega puso fin al periodo torrijista y dio inicio a una transición democrática en el país. Castro & Rosales (2022) definen sintetizan este momento transitista como un periodo de “crecimiento [económico] poco inclusivo en la segunda fase del proceso de transferencia del canal (1990-1999) y el control total de este por el estado panameño en los años subsiguientes” (p. 304).

Así, el neoliberalismo de las últimas décadas han sido la continuación de la estrategia transitista de inserción internacional bajo criterios de libre mercado y Estado mínimo. Tras la firma del Convenio de Donación entre EE.UU y el primer gobierno post-invasión, se llevó a cabo un proceso de aplicación de reformas neoliberales. Las administraciones de Guillermo Endara (1989-1994) y Pérez Balladares (1994-1999) llevaron a cabo reformas de mercado que privatizaron empresas públicas, fomentaron una mayor apertura comercial y establecieron beneficios tributarios como la Ley de Zonas Francas en 1992 y la Ley de Promoción Industrial en 1996 y limitaron los derechos laborales (Beluche, 2009; Castro & Rosales, 2021; Ministerio de Economía y Finanzas [MEF], 1999). El proceso de privatizaciones se llevó a cabo sobre todo en las administraciones de Pérez Balladares y de Mireya Moscoso (1999-2004), sin un cambio de orientación significativo en las administraciones posteriores (Beluche, 2009; Tasón, 2015).

El crecimiento económico ha sido sostenido con una tasa de crecimiento anual de 6% entre 1990 y 2017 (Anexo 4.1., Castro & Rosales, 2022). Por ese rendimiento económico, se considera a Panamá “como un ejemplo a seguir, como la economía que en teoría puede volar a pesar del estado (...) aun cuando realmente el estado juega un rol importante en Panamá” (Informante PA8, 2022). Como señala Chapman (2021), este crecimiento también se ha apoyado en inversión pública de gran escala, como la ampliación del Canal, infraestructura vial, el metro, la planta de saneamiento de aguas de Ciudad de Panamá, entre otros.

La pobreza disminuyó de 42,1% en 1991 a 21,4% en el año 2018, y la pobreza extrema se redujo de 26% en 1991 a 9.9% en el 2014 (Chapman, 2021). Sin embargo, ese crecimiento se ha acompañado de una creciente desigualdad socioeconómica, territorial y étnica⁵⁸, un alto empleo informal y un creciente desempleo. A pesar de que las reformas emprendidas por Ricardo Martinelli (2009-2014) prometían más y mejores empleos, la tasa de desempleo pasó de 5,1% en el año 2015 a 7,1% en el 2019, mientras que la informalidad laboral se ha mantenido alta en las últimas dos décadas, con una tendencia al aumento desde 36,9% en el año 2011 a 44,9% en el 2019 (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, 2021). De manera que el crecimiento económico panameño, que ejerce una fuerza de atracción ideológica en el resto de la región, no ha logrado superar significativas grietas sociales.

4.2.1 Perfil de las élites empresariales panameñas.

Los grupos empresariales dominantes panameños están estrechamente vinculados, en su origen y consolidación, al carácter transitista de su economía. Desde una perspectiva de larga duración, el acento en los ejes de acumulación del transitismo le ha dado características de alta volatilidad y diversidad cultural a sus grupos dominantes, ya que su permanencia ha dependido de los ciclos del comercio interoceánico. Esto determina sus flujos migratorios, tanto para la llegada de inversores como para el abandono del istmo en épocas de crisis (Ayala, 2022; Castillero Calvo, 2018b; Castro & Rosales, 2022)⁵⁹.

De acuerdo con Castro & Rosales (2022), el transitismo provoca “una debilidad secular de los sectores industrial y agropecuario de la economía panameña y una extraordinaria

⁵⁸ Según Argote (2021), las áreas comarcales sufren un sistema de segregación que podría calificarse como un sistema de apartheid, ya que el 90% de sus poblaciones vive en condiciones de pobreza, y otros indicadores como la mortalidad infantil y la esperanza de vida son significativamente peores en comparación con el resto del país.

⁵⁹ Un ejemplo de esto son los grupos que surgieron alrededor de las Ferias de Portobelo, que dieron lugar a una élite comercial e inmobiliaria, ya que aprovechaban para alquilar a quienes asistían a las ferias. Esta élite abandonó el país con las crisis económicas del siglo XVIII y la eliminación de las ferias (Castillero Calvo, 2018a; 2018b).

concentración de poder económico y político en los sectores comercial, terrateniente y financiero” (p. 312). Esto se ha acentuado en las últimas décadas, con la estrategia neoliberal. El sector manufactura pasó de representar el 14,4% del PIB en el año 1990 a apenas el 5,4% en el año 2019, mientras que las actividades agrícolas y agropecuarias pasaron de 6,5% del PIB a 2,4% del PIB en el mismo período. Por su parte, las actividades relacionadas con la construcción, el comercio y la intermediación financiera e inmobiliaria representan tres cuartas partes del PIB (ver Anexo 4.2).

De ellas, la construcción ha mostrado un crecimiento significativo. De representar 1,6% del PIB en el año 1990 y 7,6% del PIB en el año 2000, pasó a representar 18,7% del PIB en el 2019. Este crecimiento está asociado al dinamismo entre el sector financiero y el inmobiliario. Como mencionó un informante sobre las últimas décadas, “la tendencia más visible fue la liquidación del capital industrial, su transformación en capital financiero. Y en la incorporación plena de la especulación financiera a través del mercado inmobiliario” (Informante PA2, 2022). Otro sector que ha aumentado su participación en las últimas dos décadas es el extractivo, de 0,2% del PIB a 1,4% del PIB en el 2019, parcialmente asociado al dinamismo en el sector construcción⁶⁰, aunque permanece bajo en comparación con las otras actividades (Anexo 4.2; Brown Arauz & Luna Vásquez, 2013).

Dentro de esa dinámica estructural reflejada en las cuentas nacionales, han emergido las élites empresariales más importantes del país. Las élites vigentes tienen su origen sobretodo en la articulación de los tres grupos identificados por Gandasegui (1967): los separatistas, que tienen su raíz en los grupos dominantes desde la independencia; los de segunda generación⁶¹, que comprende a empresarios estadounidenses y europeos que llegaron tras la construcción del Canal; y el grupo hebreo, que provenía del Levante y de Europa, especialmente tras la II Guerra Mundial, y descendientes hebreos españoles y portugueses de la colonia⁶².

Más allá de esto, el sociólogo panameño identificó una tendencia que se desarrolló en las siguientes décadas y perfilaría a las élites actuales, en la que “**sus intereses económicos se**

⁶⁰ Según Brown Arauz & Luna Vásquez (2013), “la construcción ha desencadenado un incremento de la actividad minera y en canteras para la extracción de materiales de construcción” (p. 289), al incidir en el aumento de la producción de concreto premezclado. No obstante, como observa Quintero (2014), la mayoría de las empresas mineras son extranjeras y extraen cobre y oro. La minería y la generación eléctrica son las actividades de mayor conflicto en las comarcas indígenas (Brown Arauz & Luna Vásquez, 2013).

⁶¹ Llamados por Gandasegui “Dos generaciones”.

⁶² El trabajo de Gandasegui es seminal en el estudio de los grupos empresariales panameños y una referencia obligatoria. No obstante, no están claros los criterios teóricos para definir cada grupo. Su clasificación, por lo tanto, es empírica, asociada tanto a las olas migratorias como al origen nacional o étnico-religioso de cada grupo.

unen y forman sociedades anónimas en las cuáles siempre sobresale el interés familiar y el interés de clase” (Gandásegui, 1967, p. 45, resaltado personal). Es decir, esos tres grupos progresivamente se entremezclaron entre sí, aunque todavía es posible identificarlos individualmente, como el Grupo Vallarino, el Grupo Eleta o el Grupo Melo. En retrospectiva, Bull, Castellaci & Kasahara (2014) mencionan que:

Las bases originales de acumulación de la mayoría de los grupos empresariales panameños fueron el comercio y las finanzas, profundamente afectadas por el Canal de Panamá, el establecimiento de una zona de libre comercio (Zona Franca de Colón (ZLC)) y la temprana liberalización financiera (p. 69).

Esto lleva a que estos grupos empresariales panameños sean los menos diversificados, regionalizados e ‘innovadores’ de la región, concentrándose en el sector financiero, el inmobiliario y el comercio minorista (Bull, Castellaci, & Kasahara, 2014; Manduley & Valenzuela Feijoo, 2009). Un ejemplo típico que se diversifica en esos tres sectores al mismo tiempo es el Grupo Motta, con inversiones en la banca y seguros (e.g. Banco General; ASSA), comercio minorista y suntuario (e.g. iShop-Apple), bienes raíces (e.g. Multiplaza⁶³, Arboledas), y transporte aéreo (Copa Airlines) (Motta Int., 2023). Otros grupos se concentran en una de esas áreas específicas, como Grupo Martinelli en el sector minorista (e.g. Super 99) y Grupo Bern en el sector inmobiliario. Unos pocos grupos han diversificado más sus operaciones, como el Grupo Eleta, que inició en los medios de comunicación, y ha ampliado su portafolio a telecomunicaciones, energía, agroindustria y bienes raíces, esto último con énfasis en el turismo (e.g. Pearl Island) (Eleta, 2022).

Los cambios macroeconómicos también se reflejan en este nivel de análisis concreto. Así, en los últimos años se ha asistido a la compra-venta de entidades bancarias que ha promovido la reconversión de esas rentas hacia el sector inmobiliario (un caso típico es el de Grupo VerdeAzul o Vallarino, luego de la venta de Banistmo a HSBC en el 2007) (Castro & Rosales, 2022; Quintero, 2014). Otro dato relevante es el peso de la fracción transnacional extranjera, ya que se ha calculado que al menos el 60% de las empresas ubicadas en Panamá son de origen externo (Manduley & Valenzuela Feijoo, 2009). Como señaló Quintero (2014) en Panamá se asiste “a la emergencia de un patrón de reproducción de capital que se asienta

⁶³ En conjunto con el Grupo Poma, de El Salvador, Grupo Hafeitz (Panamá) y Grupo Harari (Panamá).

sobre la penetración y control continuo del capital global extranjero, sobre el conjunto de la sociedad panameña” (p. 3)⁶⁴.

La cúspide empresarial panameña es incompleta sino se incluye una categoría socioeconómica particular: las grandes firmas de abogados. Estas grandes firmas tienen conexiones con el sector financiero y especulativo-inmobiliario, como señaló un informante cercano a esos grupos, “esa élite de las grandes firmas está ligada con la élite comercial” (Informante PA6, 2022) a través de las Juntas Directivas de las empresas, y actúan de intermediarios entre el Estado y la empresa privada en aspectos legales.

El origen de los grandes bufetes panameños se remonta a la construcción del Canal, cuando “se convierten en aliados de las grandes firmas de abogados e intereses [corporativos] de New York” como la familia Vandervilt o William N. Cromwell⁶⁵ (Informante PA6, 2022; ver también Díaz Espino, 2004; Harding, 1959). A partir de ello, las élites comerciales panameñas se vincularon con un sector de las élites estadounidenses interesado en la construcción del Canal y en las actividades ahí desarrolladas posteriormente. Los mismos que fundaron los primeros bufetes pertenecían a esa burguesía comercial y se han expandido globalmente. Como señaló un representante empresarial, se puede “ver un bufete de abogados panameños en Singapur, en Beijing, en Shanghái, en Nueva York; tú tienes exportación de servicios” (Informante PA4, 2022).

La posición geográfica y financiera de Panamá en la economía mundial permite a estas élites legales-comerciales tener acceso al *jet set* global (Informante PA4, 2022; Informante PA6, 2022; Shaxson, 2016). Estas conexiones involucran tanto aspectos formales como informales. Como agrega un informante “nuestro modelo económico ha sido muy difícil de transparentar, ha sido muy difícil porque hay una cultura de la opacidad. **Nuestras élites económicas han convertido la opacidad en una ventaja competitiva**” (informante PA1, 2022). Pero, dentro de ese estilo de capitalismo, es una ventaja competitiva que tiene que renovarse constantemente y estar alerta de lo que sus pares realizan: “que en Liechtenstein hicieron un vehículo

⁶⁴ Esto no es enteramente novedoso. Como señaló Beluche (1997), durante la tibia promoción de la sustitución por importación, la mayor parte de las empresas pertenecían al capital extranjero, principalmente estadounidense.

⁶⁵ Cromwell, abogado prestigioso de los magnates neoyorkinos, fue el fundador del famoso bufete estadounidense Cromwell & Sullivan LLP. Varias fuentes detallan el lobby realizado por William N. Cromwell y por Philippe Bunau-Varilla para influir en la construcción del Canal de Panamá, versus el interés previo de Cornelius Valdervilt de construir el canal interoceánico en Nicaragua. Dicha historia no está libre de cuestionados intereses corporativos (ver Ameringer, 1963; Díaz Espino, 2004; Stiles, 2009, pp. 163-327; y la investigación periodística de Harding, 2020 [1959]).

corporativo que nos puede hacer daño al negocio de las sociedades anónimas panameñas. [Dijeron] ‘-Manden a alguien a Liechtenstein y averigüen’. Sí, lo hicieron...’ (Informante PA6, 2022)⁶⁶.

El perfil de las élites empresariales panameñas se completa con las asociaciones empresariales. Dentro de las principales que se mencionan en las entrevistas están el Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), que es la cúpula empresarial, la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura que se considera la de mayor peso político, y la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE) (Informante PA1, 2022; Informate PA4, 2022; Informante, PA7, 2022; Informante PA8, 2022). La APEDE es una gremial particular, ya que está formada exclusivamente por los gerentes de las empresas y no sus dueños, y se considera que “dentro del sector empresarial, es a menudo el más innovador, detrás de las propuestas más interesantes” (Informante PA1, 2022). Históricamente han sido débiles frente a la representación empresarial directa de las oligarquías, y con tendencia a la fragmentación interna, especialmente dentro del CONEP, aunque se unen ante cualquier intervención del Estado en asuntos empresariales o para mantener su posición dominante frente al sector laboral (ver Millet, 1989, pp. 197-200). Pero con la transición a la democracia han ganado peso en las decisiones políticas. Otras gremiales de importancia son la Cámara de Construcción y el Sindicato de Industriales de Panamá, éste último venido a menos por la pérdida de importancia de su sector.

A nivel tecnocrático, normalmente se menciona INDESA, que también tiene intereses corporativos y se dedica a consultorías financieras (Informante PA2, 2022; Informante PA8, 2022). Al frente de INDESA están Guillermo Chapman y Marco A. Fernández, dos de los economistas más influyentes de Panamá, que ha ocupado cargos en varios gobiernos. Sin embargo, como menciona el Informante PA8 (2022), las ‘grandes firmas’ de abogados también cumplen una función tecnocrática, ya que facilitan su expertise y conocimiento para informar tanto a las élites empresariales con a las estatales, y con frecuencia acceden a oficinas estatales o son base de reclutamiento de los gabinetes ejecutivos.

⁶⁶ Se refiere al modelo de Fundación de Interés Privado (FIP), que las élites legales panameñas adoptaron de Liechtenstein a mediados de la década de 1990, como parte de esa industria internacional de ocultar riqueza. Las FIP son organizaciones sin fines de lucro que pueden involucrarse no regularmente a actividades comerciales, y tienen un reglamento confidencial sobre la distribución de los activos, sus beneficios, etc. Se diferencia de las sociedades porque una fundación no tiene accionistas, depende de la voluntad entera de su fundador, aunque sí tiene beneficiarios. El origen de su patrimonio es una donación que debe tener un objetivo concreto.

4.2.2 Perfil y base social de las élites políticas panameñas.

Adames (2004; 2022) ha centrado el análisis del Estado panameño en tres categorías: el presidencialismo, el clientelismo y la partidocracia. Sin embargo, aunque no son ajenas a la realidad política panameña, las categorías aisladas pasan por alto el contexto en el que se desarrollan esas dinámicas. De acuerdo con Brown Arauz (2018), la formación histórico social panameña produce “formas específicas de régimen político que sostienen la hegemonía del grupo comercial en cada coyuntura histórica” (p. 25). A ello se le denomina *consenso transitista*, que se cristaliza institucionalmente en el Estado y en las fuerzas sociopolíticas ahí representadas.

El clientelismo, sobre todo a través de las partidas a discreción asignadas por el ejecutivo a los congresistas, es un mecanismo que, a nivel interno, incide en las lealtades políticas hacia el partido de gobierno y, a nivel externo, legitima el *consenso*. Así, las partidas a diputados canalizan “la disciplina de los legisladores y la connivencia de la ciudadanía”, indispensables “para apuntalar el proyecto económico de la elite comercial-financiera” (Brown Arauz, 2018, p. 87). La partidocracia, entendida como partidos sin programa (Adames, 2022), pasa por alto la homogeneidad ideológico-partidaria que es resultado de un proceso histórico de concertación entre las élites empresariales y políticas, que sedimentó el contenido del *consenso* dentro de los partidos políticos.

En efecto, en el escenario posinvasión, ese consenso se ha mantenido a través de mecanismos de concertación (Benjamín Miranda, 2023; Brown Arauz, 2018). Principalmente a través del Pacto de Bambino⁶⁷ y el Pacto de Coronado⁶⁸, y en menor medida en el proceso Visión Nacional 2020⁶⁹, la Mesa de Diálogo Nacional entre el 2001-2003, y la Concertación Nacional del año 2007⁷⁰, se definieron las características del consenso en un contexto democrático, neoliberal y de control panameño del Canal y la Zona del Canal. En esos procesos de diálogo se definió la autonomía política de la Autoridad del Canal, su Junta Directiva y su Administrador. La autonomía se justificó en la necesidad de garantizar la eficiencia del Canal, al margen de los intereses partidistas (Brown Arauz, 2018). Sin embargo, en realidad lo que se buscó fue preservar el Consenso sobre el control del Canal y sus beneficios, darle inercia al eje

⁶⁷ Llamado Encuentro Nacional Unidad y Desarrollo Humano, firmado en 1994.

⁶⁸ Llamado los Encuentros de Panamá 2000, en 1996.

⁶⁹ Con menor éxito que los anteriores debido a que no resultó en ningún proyecto concreto, ya que su abanico programático era más amplio, y abarcó tanto el desarrollo económico como la equidad social (Brown Arauz, 2018).

⁷⁰ También con menor impacto, debido al desinterés del partido Cambio Democrático en el proceso.

central de la estrategia de acumulación transitista, frente a cualquier exceso democrático. En efecto, el diálogo:

Ha servido para asegurar el consenso transitista junto a la posición de poder de las élites sobre el Canal de Panamá y las áreas revertidas, o para no discutir el consenso transitista y consolidar las relaciones de dominación que le son propias (Benjamín Miranda, 2023, p. 18).

Esta nueva forma de consenso transitista es la base, no sujeta a control democrático-electoral, sobre la que se han desarrollado los gobiernos posinvasión. Desde el gobierno de Guillermo Endara, las administraciones se han repartido principalmente entre el Partido Revolucionario Democrático y el Partido Arnulfista/Panameñista. El PRD fue el brazo político de los militares durante el torrijismo, de ahí su inclinación hacia el liberalismo social, mientras que el PPa, tiene su origen en el expresidente Arnulfo Arias, y fue liderado por Mireya Moscoso, viuda de Arias, tras la muerte del líder panameñista (Informante PA2, 2022; Pérez, 2011). No obstante, hasta las elecciones del 2014, estos partidos políticos realizaron alianzas con otros minoritarios que les permitía formar gabinetes ejecutivos de coalición una vez en el gobierno (Brown Arauz, 2018). De ahí que Pérez (2011) defina el sistema de partidos panameño como multipartidista con tendencia al bipartidismo.

Además, el régimen democrático panameño persistente desde la transición, sobre la base del consenso transitista, adquiere una clausura de alternativas en forma *democrática*. La característica más sobresaliente dentro del escenario político-partidario panameño es la ausencia de un proyecto partidario progresista o alternativo y la homogeneidad ideológica en el espectro de la derecha política (Brown Arauz, 2018; Informante PA8, 2022; Pérez, 2011). Incluso el reciente fenómeno de ‘los independientes’ que han logrado escaños legislativos, comparte valores ideológicos conservadores en materia económica (Informante PA1; Informante PA8; Brown Arauz & Acosta, 2022). De ello se sigue un estrecho vínculo partidario entre las élites empresariales dominantes y los principales partidos políticos, que ejercen una clausura, a través de mecanismos directos e indirectos, del sistema político. De ahí el uso frecuente de formas figuradas como *pais de primos* o *capitalismo de amiguets* para referirse a la élite dirigente panameña (e.g. Chapman, 2021; Manduley & Valenzuela Feijoo, 2009).

El caso extremo es el del partido Cambio Democrático. Cambio Democrático, liderado por el magnate Ricardo Martinelli, ha sido definido como un partido de base corporativa (corporation-based party), toda vez que los principales agentes de la estructura partidaria fueron reclutados de las empresas de Martinelli, especialmente de Super 99 (Barndt, 2014). Varias de

esas figuras empresariales estuvieron en su gabinete al asumir la presidencia en el año 2009, como el caso de Frank de Lima, ministro de economía, que previamente era el director de proyectos de Super 99⁷¹. Aunque Ricardo Martinelli y Cambio Democrático son un caso extremo, es usual que grandes empresarios accedan a la presidencia de la rama ejecutiva, ya sea a través del PRD o del PPa, como lo son Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), Mireya Moscoso⁷² (1999-2004) y Juan Carlos Valera (2014-2019)⁷³, sin obviar que Martin Torrijos (2004-2009)⁷⁴ también tiene vínculos empresariales con el sector de la construcción y las consultorías (Cárdenas & Robles-Rivera, 2020; Fascetto, 2008; Sierra, 2021).

Así, indistintamente de la bandera, las élites empresariales panameñas han logrado vincularse reticular e ideológicamente con el Estado a través de dichos partidos políticos y excluir alternativas al consenso transitista. Esto implica necesariamente fronteras borrosas entre las opciones partidarias a nivel ideológico y programático. Además, la incorporación de candidatos presidenciales con bases corporativas aumenta el personalismo político en torno a la figura empresarial exitosa que traduciría su éxito en la gestión política. Eso conduce a una vinculación más directa entre los votantes y el líder empresario-político por encima e incluso a pesar de los partidos políticos: “En el momento en que aparece una fortuna como la de Martinelli, y después la de Juan Carlos Varela, para ser los mismos empresarios los que dan la cara, ya los partidos no están haciendo del todo su trabajo” (Informante PA1, 2022). Esto es el reconocimiento del carácter suprapartidario de ciertos agentes empresariales en la política.

Otro mecanismo utilizado ha sido el financiamiento privado a candidatos presidenciales y al congreso⁷⁵. En el caso panameño se visualizan ejemplos de autofinanciamiento, como Ricardo Martinelli, quién aportó más de \$16 millones a su propia campaña. Pero es más llamativo la evolución en la conciencia de clase orientada al apoyo financiero partidario. Ello significa que han adquirido una visión más pragmática para sus apoyos electorales y financian

⁷¹ Otros casos fueron el de Gioconda Torres de Biachini, quién era la auditora de Super 99 y luego fungió como Contralora; Roberto Moreno, que ocupó el cargo de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) o el Jefe de Seguridad de Super 99, que fue nombrado director del Consejo Nacional de Seguridad (Barndt, 2014).

⁷² Asumió la finca cafetalera de su esposo y se dedica a la exportación de café (Sierra, 2021)

⁷³ Junto con su hermano, es la cabeza del Grupo Valera, dedicado a la comercialización y producción de bebidas alcohólicas, algunas reconocidas regionalmente como Ron Cortes, Ron Abuelo Panamá y Stanislav Vodka (Varela Hermanos S.A., 2021).

⁷⁴ Torrijos siempre ha sido discreto sobre sus actividades empresariales, pero sus vínculos corporativos se evidenciaron tras las discusiones sobre contratos con el Estado (ver Fascetto, 2008). También se puede incluir al actual presidente de Panamá Laurentino Cortizo, como parte de los empresarios políticos del PRD.

⁷⁵ La legislación electoral panameña prohíbe divulgar el nombre de las personas que realizan donaciones a los partidos, lo que impide conocer con detalle los datos sobre financiamiento privado. Esta falta de transparencia democrática se busca solventar a través de fuentes secundarias.

a precandidatos y candidatos como si fuese un portafolio de inversiones político-electorales (Brown Arauz, 2018; Informante PA8, 2022; Manduley & Valenzuela Feijoo, 2009). En efecto, como valoró un informante, “estas grandes familias, los Motta y otros grupos empresariales grandes, **donaban a todos porque con todos ganaban**” (Informante PA8, 2022, resultado añadido). En este caso, miembros del Grupo Motta en las últimas campañas electorales han aportado a candidatos y precandidatos del PRD, CD y del Panameñismo y fue una base de reclutamiento para el gobierno de Varela (Morales Gil, 2018). Su socio en el Banco General, Federico Humbert apoyó financieramente a Torrijos del PRD en el 2004 y en el 2014 a Juan Carlos Varela del PPa.

Los efectos del financiamiento privado, sobre el sistema de partidos es claro: la construcción de vínculos partidarios que homogenicen la oferta electoral de acuerdo con el consenso hegemónico y garanticen acceso a estos partidos una vez en el gobierno o en la Asamblea Nacional (Brown Arauz, 2018; Cárdenas & Robles-Rivera, 2020). Se trata de un “sistema de partidos en el que todas las organizaciones son bastante parecidas en sus formas de relacionarse con el electorado, en sus sistemas de ideas y en sus propuestas” (Brown Arauz, 2018, p. 152).

En el congreso, las élites dominantes panameñas “han delegado esa función [parlamentaria] en sectores provenientes de la baja clase media o la clase media que no tienen antecedentes ni vínculos familiares más arriba, pero que responden a grupos de poder económico” (Informante PA2, 2022). Como señaló otro informante clave en referencia a ‘las grandes firmas’ de bufetes, “cuando esta gente dice –‘voy a apoyar a un candidato a diputado’, lleva mucho dinero y ese diputado que ellos apoyan va a respaldar la posición del negocio de ellos” (Informante PA6, 2022), lo cual se manifiesta, por ejemplo, en los contratos-ley que negocian empresas particulares con el parlamento.

Así, desde ese control directo e indirecto del acceso a las oficinas del Estado, con partidos políticos favorables, las élites logran limitar y canalizar el diálogo parlamentario, las decisiones del Ejecutivo y hasta el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema de Justicia⁷⁶ (Cárdenas & Robles-Rivera, 2020; Brown Arauz, 2018; Suntracs & Frenadesso, 2014; Pérez, 2011). El núcleo de poder principal dentro del Estado panameño, que condensa

⁷⁶ Por ejemplo, Brown Arauz (2018) detalla el conflicto entre Martinelli y la oposición al nombrar magistrados cercanos a su persona. Suntracs & Frenadesso (2014) detallan que una de las fricciones más importantes entre Martinelli y otras élites empresariales, como la familia Motta o el Grupo Morgan, y la oposición política se debió a dos nombramientos de magistrados.

las redes público-privadas más relevantes, se define por el presidencialismo, debido a las potestades extraordinarias que se le otorgan al presidente de la República. De ahí la importancia de definir la base social de sus gobernantes. Pero, en el caso panameño, “hubo una época en que los grupos dominantes designaban a los ministros y controlaban los ministerios, pero ahora están controlando hasta las jefaturas de departamento” (Informante PA2, 2022), una lectura que comparten otros tres informantes (Informante PA1, 2022; Informante PA6, 2022; Informante PA8, 2022).

4.2.2.1 El control del Ministerio de Economía y Finanzas y la Comisión de Hacienda de la Asamblea Nacional.

A diferencia de otros países, en Panamá la tesorería del Estado está dentro del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y no en un ministerio particular. El ministro del MEF es el primer responsable, pero su labor también se enfoca en la política económica y social del gobierno. De ahí que también es importante el rol que juega el viceministerio de finanzas a su cargo. Esta singularidad le da mayor importancia a la designación en dicha cartera, ya que el MEF se ocupa de los ingresos del Estado, del presupuesto del gobierno, definido por el ejecutivo sin posibilidad de modificación parlamentaria, y la formulación de la política económica y la estrategia social del gobierno de turno. Asimismo, desarrolla actividades de investigación macroeconómica que, en otros Estados, recaerían sobre el Banco Central, como la elaboración de las variables económicas y fiscales, y las previsiones macroeconómicas del país (MEF, 2012).

Tabla 4.1. Vínculos entre personal del Ministerio de Economía y Finanzas y el sector empresarial, 2000-2019.

Nombre	Puesto	Período	Vínculos corporativos
Victor Juliao Gelonch	Ministro	1999-2000	Sector comunicación e inmobiliario
Norberto R. Delgado Durán	Ministro	/ 2000-2004	Sector inmobiliario, servicios (consultorías) y agroindustrial
Publio Cortes	Viceministro	2003-2004	No encontrado
Eduardo Antonio Quirós Bernal	Viceministro	2000-2003	Sector comunicación
Ricarte Vásquez ¹	Ministro	2004-2006	Sector financiero, energético y servicios (consultorías)
Carlos Vallarino	Ministro	2006-2008	Sector financiero, servicios (consultorías) e inmobiliario
Rolando Mirones	Viceministro	2004-2005	No encontrado
Gisela Álvarez de Porras	Viceministra	2007-2009	Sector financiero, sector servicios
Alberto Vallarino	Ministro	2009-2011	Sector financiero, inmobiliario e industrial
Frank de Lima	Ministro	2011-2014	Sector servicios (consultorías), transporte e inmobiliario
Mahesh Khemlani	Viceministro	2011-2014	Sector financiero, telecomunicaciones inmobiliario
Dulcidio De La Guardia	Viceministro	2009-2011	Sector financiero, sector servicios (legales)

Nombre	Puesto	Período	Vínculos corporativos
Dulcidio De La Guardia	Ministro	2014-2018	Sector financiero, sector servicios (legales)
Eyda Varela de Chinchilla	Ministra Viceministra	/ 2014-2019	Sector energético, sector gremial.
Darío A. Espinoza	Viceministro	2013-2014	Sector financiero

Fuente: Elaboración propia a partir de Registro Público de Panamá (consultado en octubre, 2022), hojas de vida, perfiles públicos personales e información pública disponible.

^{1/}Actual presidente de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá.

En la Tabla 4.1. se identifican los vínculos corporativos entre las personas que han ocupado los cargos en el ministerio y los viceministerios del MEF. El núcleo de poder que expresan las puertas giratorias entre el MEF y las élites financieras y comerciales panameñas es claro. La mayoría son reclutados de estas fracciones y tienen experiencia en el mundo bancario, inmobiliario, los bufetes de abogados y servicios de consultoría empresarial. Al igual que la presidencia, es frecuente la incorporación de reconocidos empresarios en Panamá, como por ejemplo Carlos Vallarino (2006-2008), a su vez sobrino de Alberto Vallarino (2009-2011). El Grupo Vallarino ha tenido inversiones en el sector industrial, financiero, y tras la venta de BANISTMO en el 2006, incursionó con más fuerza en el sector inmobiliario a través del Grupo VerdeAzul (Gandásegui, 1967, Manduley & Valenzuela Feijoo, 2009). Otro nombre reconocido es el de Dulcidio de la Guardia, quién ha laborado en el bufete Morgan & Morgan, y ha formado parte de MMG Bank⁷⁷, la Bolsa de Valores, Banistmo, HSBC y el Banco Continental (De La Guardia, s.f.).

Por su parte, en la comisión legislativa, encargada del primer debate de los proyectos de reforma fiscal, también es frecuente encontrar representantes con fuertes vínculos corporativos. Panamá se caracteriza por que “los empresarios también se involucran con los diputados, ellos también hacen carrera de diputados” (Informante PA11, 2022). El más significativo es el de José Luis Varela, hermano del expresidente Juan Carlos Valera y parte del Grupo Valera, constante en dicha comisión. La mayoría tienen conexiones con el sector construcción e inmobiliario, como por ejemplo Mireya Lasso (Vanguardia Moral de la Patria), Carlos A. Afú Decerega (independiente), Marina Caicedo de Laguna (PRD) o Pedro Miguel González Pinzón (PRD). Otro grupo está vinculado a bufetes de abogados como lo son José I. Blandón Figueroa (PPa), Jorge Alberto Rosas (PPa) o Jorge Hernán Rubio (PP) (ver Anexo 4.3).

⁷⁷ Que pertenece a Morgan & Morgan.

Así, tanto a nivel ejecutivo como parlamentario, las mayores conexiones corporativas del nivel elemental de decisiones en materia tributaria se dan con aquellas élites ganadoras de la estrategia transitista en su versión actual. Con pocas excepciones, como el de Eyda Varela, estas puertas giratorias se dan mayoritariamente desde el sector privado corporativo hacia los puestos públicos, lo que indica la influencia de estos grupos a la hora de reclutar personal político, y la fuente de expertise corporativa y profesional para informar las posturas fiscales.

4.3 Las coyunturas fiscales en Panamá: paraíso fiscal, edén empresarial.

Panamá tiene el promedio más alto de cambios normativos entre los casos seleccionados. Desde Mireya Moscoso hasta Juan Carlos Valera, cada administración ha presentado un paquete de reformas fiscales que modificó los parámetros normativos en materia tributaria. Para el análisis de la influencia empresarial de esas reformas se presentan tres coyunturas: la reforma fiscal de Mireya Moscoso, la reforma de Martín Torrijos y la(s) reforma(s) del presidente Ricardo Martinelli. Además, se presenta la coyuntura de los Papeles de Panamá, que provocó la reacción internacional primero y nacional después y motivó un debate interno y cambios que modificaron la economía offshore panameña.

4.3.1 Mireya Moscoso: de la concertación a la fragmentación.

La presidenta Mireya Moscoso asumió la presidencia de Panamá previo a un momento histórico: el traspaso del Canal a manos panameñas, negociado en el Tratado Torrijos-Carter de 1978, que se completó el 31 de diciembre de 1999. Además, asumió el gobierno tras el descontento ciudadano contra las reformas de Pérez Balladares del PRD, pero que terminó por profundizar, especialmente las privatizaciones de empresas públicas (Beluche, 2004; Brown Arauz, 2018). Moscoso ganó las elecciones con el respaldo de la coalición Unión por Panamá, que agrupó al Partido Arnulfista, el Movimiento de Renovación Nacional (MORENA) y el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Pérez, 2011).

4.3.1.1 La mesa de diálogo nacional.

El resultado de las reformas económicas de los años previos y en su primer año de gobierno no fue el esperado. El crecimiento económico fue bajo y el consumo se redujo un 20% (Anexo 4.1; Quirós Robinson, 2000). Las críticas opositoras tanto de empresarios organizados en la CONEP y de otros partidos políticos llevó a la aceptación de la renuncia de 14 de sus ministros en el año 2000 (Quirós Robinson, 2000). En el año siguiente, Moscoso anunció la creación de un Foro Económico para afrontar la situación de recesión, para lo cual se reunió con CONEP (Panamá América, 2001). Su cercanía no se limitó a reuniones particulares con la cúpula

empresarial panameña. El segundo vicepresidente, Dominador Kaiser Bazán, fue presidente de la cúpula empresarial previamente, y Juan Francisco Kiener fungió como asesor gubernamental de Moscoso mientras era presidente de CONEP (La Prensa, 2001). Estos vínculos instrumentales jugaron un papel en la negociación y aprobación de la reforma fiscal.

En setiembre del 2001, se convocó la mesa de diálogo, formalmente llamada la Mesa de Diálogo para la Reactivación Económica. Ésta reunió a los principales gremios empresariales del país para elaborar proyectos en política económica, y también tuvo representación de sindicatos y gremios profesionales. Entre los proyectos que se debatieron, estuvo la reforma fiscal que presentó el ministro del MEF en la Mesa a mediados del año 2002. El proyecto se definió previamente en la comisión técnica de la Mesa, para luego ser discutido en el nivel político a partir de junio (La Prensa, 2002a; 2002b). Durante esta primera fase, se identifican tres posiciones empresariales. La primera de ellas se concentró en hacer observaciones a las propuestas y, aunque hubo comentarios negativos, no hubo un rechazo completo de la reforma sino a ciertos elementos que consideraban perjudiciales. Esta posición se vinculó a la CONEP y los industriales. Según Juan F. Kiener, de CONEP, los empresarios mantuvieron el consenso de que la reforma tributaria no debía implicar un aumento de la presión tributaria del país, mientras que los industriales señalaron que la reforma no debía extraer más dinero de la empresa privada, pero estuvieron de acuerdo con cambios en ITBM, ISR y los aranceles de importación (La Prensa, 2002b).

Recuadro 4.1. Principales modificaciones del proyecto de reforma fiscal de la administración Mireya Moscoso, 2002

Dentro de la propuesta original se contempló exonerar ISR a salarios menores de \$800, que implicaría dejar de percibir \$61 millones; incorporar pagos y remuneraciones en especies que gozan ejecutivos de empresas, dentro del ISR personal que recibirían \$1,5 millones; un impuesto a la renta mínima para personas jurídicas con un régimen tributario del 28% sobre las ganancias para las sociedades anónimas y los bancos, que implicaría \$74 millones adicionales. También se incorporaron los servicios al ITBM, como los brindados por abogados, economistas, contadores, ingenieros y auditores, y su recaudación se estima en \$46.7 millones; se buscó trasladar al ITBM el impuesto sobre servicio celulares y TV pagada, que agregaría \$6 millones; ampliar impuesto selectivo al consumo para incluir motos, naves, aeronaves, artículos electrónicos, telefonía celular y TV pagada. Asimismo, se buscó eliminar exoneraciones para inmuebles superiores a \$62,500, que generaría \$5.5 millones para inmuebles entre \$63 y \$75 mil dólares, y \$35.3 millones en viviendas valoradas en \$75 mil. Además, se establece que las donaciones, TV Cable, y alquiler de cajas de seguridad pasarían al ITBM y se eliminarían los impuestos de exportación de chatarras, agencias navieras, mercados, muelles particulares y los timbres pasarían de 0.01 a \$2.00, así como transferir a municipios el impuesto sobre las casas de alojamiento ocasional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Berrocal, 2002a.

La segunda posición empresarial se expresó con el rechazo completo a la propuesta de reforma fiscal propuesta por el gobierno. En este grupo se ubicaron la CCIA, al APEDE y el gremio de los banqueros, la Asociación Bancaria de Panamá (en adelante ABP). Desde estos gremios, se canalizó el mecanismo estructural con argumentos que giraron en torno a la pérdida de competitividad, la desinversión local y extranjera, la amenaza de una crisis económica *como Argentina* y la afectación del centro internacional de compras vis a vis *Miami*. Según Luis Navarro, presidente de la ABP, “las reformas que se pretendan hacer no sólo deben ser comparadas con el sistema tributario anterior, sino con los sistemas que tienen otros países con los cuales Panamá compite por la inversión” (§ 18). Además, señaló que “cualquier economista competente sabe que en tiempos de recesión económica, son los recortes a las tasas impositivas al trabajo y al capital las que incentivan el trabajo y la inversión. Lo contrario, lo que se propone, genera menos inversión y menos trabajo” (§ 3).

Los comerciantes enviaron una carta al MEF en la que se señaló que la propuesta afectaría el centro de compras internacional panameño que compite con Miami por el impuesto a artículos de lujo, y que la reforma también afectaría *la construcción de centros comerciales*. En otras palabras, la reforma afectaba dos pilares de la matriz transnacional de la economía panameña: el comercio y el desarrollo inmobiliario. Aún más incisivo fue John Bennet, presidente de la APEDE, quién sugirió que se desencadenaría una crisis económica como Argentina si se aprobaba la reforma y que “menos empresarios extranjeros decidirán invertir en el país, y los locales tendrán menos dinero disponible para gastar e invertir” (§ 4). Por el contrario, bajo un argumento técnico típicamente neoliberal, señaló que Panamá debe seguir el ejemplo de los países que decidieron “afectar la curva de la oferta reduciendo el costo del producto. Y los resultados fueron extraordinarios” (§ 5), lo que significa, en otras palabras, que se deben reducir los impuestos corporativos⁷⁸.

Una tercera posición, no generalizada pero presente en la coyuntura, fue el apoyo directo a la reforma, sin objeciones. Este apoyo no vino de las organizaciones gremiales, sino de corporaciones individuales y organizaciones financieras internacionales. De acuerdo con el Gerente de Citibank, Francisco Conto, “ha llegado la hora de hacer una reforma tributaria” (§ 8) y que lo más regresivo sería no hacer una reforma tributaria. Asimismo, la calificadora

⁷⁸ A diferencia de las políticas keynesianas, que privilegian una reacción que apoye la demanda agregada a través de la mejora salarial y el aumento del gasto público, el neoliberalismo pone el énfasis en liberar e incentivar la oferta al reducir impuestos corporativos y otro tipo de distorsiones estatales, una idea que se encuentra también en Harberger (ver Blyth, 2014).

Morgan Stanley señaló los efectos positivos de la reforma de Moscoso y la oportunidad de acceder a crédito del FMI (Campos Candanedo, 2002). No obstante, las principales tensiones se desencadenaron progresivamente en el primer y segundo grupo mencionados anteriormente.

Entre junio y noviembre del 2002 la reforma avanzó poco en la Mesa de Diálogo; únicamente se definieron los aspectos formales de su aplicación y cambios administrativos relacionados con la Dirección General de Ingresos (en adelante DGI) (Castrellón, 2002; La Prensa, 2002d). Conforme se avanzó, la presión en contra de la reforma aumentó. Paralelo al infructuoso proceso de concertación, dónde los empresarios liderados por la CCIA bloquearon el avance de la reforma, se conformó el Frente contra la Reforma Tributaria liderado por los gremios profesionales de abogados, economistas, contadores públicos e ingenieros (La Prensa, 2002e). A este Frente se unió luego la APEDE, la Cámara de Construcción y la CCIA. Los principales aspectos de la reforma que motivó la conformación de este frente empresarial-profesional a oponerse fueron la aplicación del I.V.A a los servicios profesionales, el impuesto a artículos de lujo y, a pesar de la reducción del ISR corporativo de 30% a 28%, la eliminación de gastos sujetos a exoneración (La Prensa, 2002e).

Ante este rechazo, el gobierno insistió en la importancia de mejorar la equidad tributaria, objetivo principal del proyecto y acusó a los empresarios opositores de no querer aportar recursos adicionales (La Prensa, 2002d). En ese escenario, el CONEP y los industriales se distanciaron aun más del grupo opositor, y aunque recibió a representantes del Frente contra la Reforma, no se definió como parte de él (La Prensa, 2002g). El presidente de CONEP señaló que han “sido muy críticos de los planteamientos del gobierno, por eso es que nos tomamos la libertad de presentar otra propuesta que esperamos que sea tomada en cuenta” (Kiener, citado en La Prensa, 2002e, § 8). A diferencia de los demás gremios, el sector mayoritario de la cúpula empresarial -industriales, agroindustriales- mantuvo una postura de negociación con el gobierno.

4.3.1.2 Negociación final y aprobación parlamentaria.

En las últimas rondas de negociación de la Mesa de Diálogo, entre noviembre y diciembre del 2002, el gobierno acogió las propuestas de CONEP dentro de la reforma como eliminar el impuesto mínimo a las empresas, así como la eliminación gradual y no inmediata de los incentivos al sector industrial, la eliminación gradual de las deducciones por concepto de incentivos en el ISR. Igualmente, el impuesto selectivo al consumo se redujo de 10% a 5% a celulares, tv por cable, cosméticos, automóviles, entre otros. Ante ello, la CONEP y los

industriales dieron su apoyo a la misma tras un proceso de deliberación interna en la que la mayoría de gremiales ahí representadas votaron a favor de la reforma. En la votación interna, mientras que la ABP se abstuvo, la APEDE, la CCIA y otras cámaras rechazaron la propuesta fiscal, lo cual dio inicio a fricciones y críticas a la cúpula.

David Saeid (2002), vinculado al PRD y en su momento al sector comercial, expresó que, con la reforma, “además de algunos privilegiados funcionarios públicos, se favorece a la casta de industriales ineficientes (no todos lo son) que han sacado mayor provecho del Estado (...) para mantener subsidios y exoneraciones” (§ 2). En efecto, uno de los puntos importantes de la modificación fue mantener los beneficios de la Ley 54 de Estabilidad de las Inversiones y la eliminación gradual de los incentivos en el ISR corporativo en un plazo de 5 años, en lugar de su eliminación inmediata (La Prensa, 2002h). Así, esta influencia de una élite particular de industriales para obtener estos beneficios fue una reacción parcial y limitada en un contexto macroeconómico desfavorable que ha beneficiado a las fracciones financiera y comercial. Con los cambios, las expectativas de recaudación pasaron de \$120 millones a \$57 millones.

A pesar de incorporar varias observaciones, el grupo opositor mantuvo su posición. El recurso del mecanismo estructural fue cada vez más vehemente. Se acusó la propuesta de afectar la competitividad, la estabilidad económica, amenazar el principio de territorialidad y hasta de promover el **terrorismo económico** por la desinversión que provocaría (Obediente, 2002, La Prensa, 2002i, 2002j; Verzbolovskis, 2002). El nivel tecnocrático entró en escena al final para dar fuerza al argumento estructural. A solicitud de los comerciantes, INDESA elaboró su estudio sobre la reforma, en el cual señaló que la reforma tendría efectos negativos sobre la capacidad de ahorro, lo que conlleva desinversión y menos empleo, y cuestionó la pretensión de equidad (La Prensa, 2002j). También los gremios de profesionales proveyeron argumentos técnicos en contra, al calificar la propuesta de inexecutable e inconveniente económicamente (La Prensa, 2002k).

Sin embargo, sólo el PRD y el PP se comprometieron a votar en contra. Martín Torrijos, líder del PRD, señaló que si llegase a la presidencia derogaría la Ley (La Prensa, 2002m). José Luis Varela del PPa, empresario que presidía la comisión de asuntos hacendarios, afirmó el ambiente positivo para votar a favor del proyecto (La Prensa, 2002l). En el proceso parlamentario, la reforma tuvo poca influencia externa y ésta se dictaminó en la última semana de diciembre. Tras su aprobación en la Asamblea Nacional, Mireya Moscoso sancionó favorablemente la reforma el 26 de diciembre del 2002. El mecanismo estructural

implementado por opositores resultó inefectivo para bloquear la reforma fiscal, aunque los cambios redujeron considerablemente las estimaciones de recaudación, y un elemento en el que ambos bloques empresariales convergieron fue eliminado, el ISR mínimo a todas personas jurídicas de 28%, fue eliminado de la propuesta final.

A nivel general, la reforma benefició al empresariado con la reducción del ISR a 28%, lo que significa que “el sector [empresarial] disminuirá en el plazo señalado en un 6.6% su carga fiscal por este rubro” (MEF, 2003, p. 10). También se aprobó la eliminación gradual de las exoneraciones e incentivos del ISR en lugar de una eliminación inmediata. Pero perjudicó a los profesionales liberales y al sector comercial con la ampliación del IVA (ITBMS), y se limitaron los gastos sujetos a exoneración. La ampliación de la base tributaria fue vista negativamente por la élite comercial y la élite financiera. Ésta última recibió un incremento escalonado de licencias bancarias y casas de cambio y aumentó la tarifa de la licencia comercial sobre el capital del 1% al 2%, con un mínimo de \$100 y un máximo de \$40 mil, y se aumentó también la tasa única de sociedades anónimas y fundaciones de interés privado (González Casatti & Palma Lemus, 2014; MEF, 2003; La Prensa, 2002m).

La reforma no modificó las bases del modelo transitista, como temían sus adversarios, y tampoco cambió la tendencia desfavorable para el sector industrial, como se ha visto. Más allá de esto, el resultado principal fue un aumento de la tributación indirecta, que creció un 44% en los años siguientes, debido a la inclusión de los servicios en el ITBMS (González Casatti & Palma Lemus, 2014). El gobierno dividió al empresariado al aceptar propuestas del CONEP, pero rechazar solicitudes de otros sectores que buscaban más beneficios tanto particulares como generales. La relación estrecha con el sector mayoritario e industrial del CONEP, que facilitó las negociaciones entre la gremial y el Gobierno, se debió a la existencia de vínculos reticulares, como sus críticos dentro del empresariado señalaron (Berrocal, 2003).

4.3.1.3 La recepción de la reforma.

Tras su aprobación, las críticas de los detractores empresariales no se detuvieron a pesar de que el gobierno “compatibilizó en lo posible la visión de los diferentes sectores que participaron en la mesa” (MEF, 2003, p. 10). Para los banqueros, la reforma no definió si el pago de la licencia general para operar en Panamá se hacía sobre los activos locales o los internacionales, lo que provocaría incertidumbre para los inversores extranjeros y el riesgo de perder presencia de bancos internacionales (La Prensa, 2003a). Los empresarios también cuestionaron la disminución de artículos de lujo, como automóviles. Sin embargo, desde el punto de vista

económico, las perspectivas negativas no se cumplieron. Por el contrario, la economía creció un 4%, contrario a la debacle económica esperada, lo que obligó al sector financiero rectificar su pesimismo (La Prensa, 2004).

Hubo dos consecuencias importantes tras la aprobación. Por un lado, el mecanismo corporativista no se continuó, debido a la retirada de la mayoría de los empresarios participantes. Lejos de insistir en la concentración, o mantener el espacio de diálogo para seguir construyendo las decisiones políticas, los grupos más importantes como los comerciantes y los banqueros decidieron abandonar los espacios corporativistas (La Prensa, 2003b). La aprobación se experimentó como una derrota absoluta sin posibilidad pronta de revertirse. Por otro lado, se dio la ruptura de la cohesión empresarial entre los industriales y agroindustriales y los demás sectores empresariales. Esto se expresó en la salida de varios gremios de la cúpula empresarial. Los primeros en renunciar fueron la APEDE y la CCIAP, tras el apoyo de CONEP a la reforma. Le siguió la Asociación Panameña de Corredores y Promotores de Bienes y Raíces, la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), la Asociación Panameña de Aseguradores (APADEA), la ABP y la Asociación Nacional de Financieras (ANAFI) en los primeros meses del 2004.

Tanto los dirigentes de CONEP como los sectores disidentes se acusaron mutuamente de defender intereses particulares. Debido a los vínculos con el gobierno, se acusó a CONEP de perseguir intereses políticos antes que los intereses del desarrollo económico del país, mientras que los financieros acusaron que no se daba mayores ventajas a los sectores económicos más importantes del país (Berrocal, 2003; La Prensa, 2003c; 2003d). Bajo esa perspectiva, la cúpula dejó de ser expresión de los sectores económicamente dominantes y pasó a ser un refugio de las fracciones menguantes. Así, en este caso, la fragmentación empresarial fue de origen gremial e inducida políticamente por el gobierno de Moscoso para legitimar la reforma ‘ante el sector privado’, pero con raíces en las fracturas económicas del modelo transitista que perjudica la matriz industrial y agroindustrial del país. Esta fragmentación continuó en los siguientes años.

4.3.2 Martín Torrijos: la promesa parcialmente cumplida.

Martín Torrijos, hijo del dictador Omar Torrijos, asumió el liderazgo del PRD desde finales de la década de 1990. Fue candidato presidencial en las elecciones del año 1999, pero sufrió la derrota contra Moscoso. Como opositor, fue crítico de la labor del arnulfismo y, en materia tributaria, cuestionó la reforma fiscal aprobada porque para él, “un sistema tributario debe ser

un instrumento de desarrollo y no de castigo a los más pobres” (citado en La Prensa, 2002m, § 6), a la vez que prometió eliminarla. En el año 2004, en coalición con el Partido Popular, Torrijos Espino se impuso por amplio margen al expresidente Guillermo Endara, Partido Solidaridad (Brown Arauz, 2018; Pérez, 2011).

En un primer momento, los agentes económicos y políticos previeron la necesidad de una nueva reforma fiscal, ante el aumento de la deuda pública y un déficit fiscal de \$768 millones (Berrocal, 2004). El empresario Raúl Delvalle, entonces líder de los comerciantes, señaló que aceptarían una nueva reforma fiscal si el sacrificio era compartido, es decir, si implicaba la reducción del gasto público (Campos, 2004a). En esta línea, INDESA y empresarios tomaron la iniciativa de presentar propuestas antes de que el gobierno presentara su proyecto, que se concentró en la reducción de los impuestos corporativos como el ISR, el impuesto a los dividendos o la extensión de la exoneración de bienes inmuebles, la reducción de la tasa corporativa efectiva pero aplicada a todas las actividades y la reducción del gasto público en \$150 millones (Campos, 2004b; Berrocal, 2004). Este programa de equidad horizontal, disminución de impuestos corporativos y reducción del gasto del Estado orientaría la acción política de las élites en esta coyuntura (ver Recuadro 4.2.).

Recuadro 4.2. Principales propuestas del proyecto de reforma fiscal de la administración Martín Torrijos, 2005.

La propuesta más importante era un Impuesto de la Renta Mínimo Alternativo (IRMA, luego CAIR) de 2%. Se incluyó un impuesto a las ganancias de capital del 10%, el aumento de la tasa única de sociedades anónimas de \$250 a \$300, así como de la reactivación de las sociedades, que pasaría de \$250 a \$500. También propuso una tarifa progresiva combinada alternativa al impuesto de inmueble que reducía en existente, con tramos de 0.70%, 0.90%, hasta 1.0%. Se aplica una exoneración a salarios menores a \$800 mensuales, así como la exoneración del IVA a restaurantes que no comercialicen licor. Se eliminan los incentivos a la industria y a la exportación, como los CATs. En cuanto al tema de la territorialidad, se aplica el criterio de fuente para aquellos servicios que realicen un 70% en territorio nacional. En cuanto a los gastos de representación, se le aplicaría al sector público y privada los mismos tramos del ISR personal. El artículo 56 de la propuesta original obligaría a las entidades públicas y privadas a compartir información con la Dirección General de Ingresos, en caso de ser solicitado.

Fuente: Asamblea Nacional, Trámite Legislativo de Ley 6 de 2 de febrero del 2005.

En contra de las expectativas empresariales y las promesas previas de Torrijos y su viceministro de finanzas, Roberto Mirones, el gobierno presentó en enero del 2005 un proyecto que fue calificado como *descomunal* por Guillermo Chapman, de INDESA (Berrocal, 2004b; Bethancourth, 2005). Uno de los planteamientos más progresivos fue el Cálculo Alternativo para el Impuesto sobre la Renta, que -en su versión inicial- era un impuesto mínimo sobre

ingresos brutos de 2%⁷⁹. Este CAIR fue un elemento novedoso de control tributario para limitar la posibilidad de evasión de impuestos, pero resultó altamente controversial para el empresariado:

Esa fue una reforma muy importante, precisamente allí se definió el tema del 10% de la ganancia del capital, ahí se creó el famoso CAIR, el Cálculo Alternativo Sobre la Renta, que fue muy significativo porque antes de esa fecha -y lo que motivó esa reforma- fue precisamente que las empresas en Panamá, un 90% se declaraban en pérdidas, no pagaban renta porque estaban en pérdida, cuando financieramente ganaban. Mandabas a un auditor y el auditor venía diciendo que en realidad sí había pérdidas, pero porque había corrupción. Entonces el ministro de economía de turno planteó esta fórmula de cálculo alterno, que no te permite hacer deducciones de gastos, sino que te cobra sobre el global de tus ingresos y tú tendrías que demostrar en un proceso de solicitud de no aplicación de que efectivamente estabas en pérdida. Entonces se convierte en una auditoría, a través de este método tú tienes que demostrarme que estás en pérdida (Informante PA14, 2022).

Un cambio de tal magnitud no iba a ser aceptado sin oposición empresarial, como se verá más adelante. Además, la reforma incluía tasas progresivas en el Impuesto de Bienes Inmuebles, un impuesto del 10% a los ingresos gravables de la ZLC, la desaplicación del ITBMS a restaurantes populares, el aumento de la tasa única de sociedades anónimas, y medidas de control fiscal como levantamiento del secreto bancario, aumento de penas de defraudación y la limitación de deducciones por defraudación, entre otros detalles. Además, se contempló el recorte de \$150 millones del gasto público (ver Recuadro 4.2). Aunque la reforma no modificó sustancialmente el modelo transnacional de inmunización fiscal panameño, sí introdujo criterios de alta progresividad dentro del régimen fiscal istmeño.

4.3.2.1 Reacción empresarial y envío del proyecto al parlamento.

La reacción empresarial en contra de la reforma fue inmediata luego del anuncio del presidente. La eliminación de los incentivos afectaría a los industriales y la construcción, la eliminación del secreto bancario al sector financiero y el CAIR al conjunto del empresariado. Los empresarios alegaron que el CAIR de 2% subiría los costos que serían trasladados al consumidor. Por ejemplo, la empresa Petrolera Nacional ACCEL reclamó que el precio de los combustibles podría subir (ver Muñoz, 2005). Ricaurte Vázquez, ministro del MEF, señaló que la ley expresamente prohibía trasladar su costo al precio de bienes o servicios (González Batista, 2005a).

⁷⁹ Este impuesto mínimo es similar al propuesto por el FMLN en El Salvador. Se aplicaría a empresas que no declarasen ganancias por un periodo determinado.

El primer efecto político en los sectores corporativos fue cohesionarlas en contra, ya que hasta entonces permanecían fragmentadas tras la reforma de Moscoso. A pesar de que la propuesta se discutió previamente con diversos sectores, según las fuentes oficiales, el resultado final de la consulta no fue el esperado. Sin embargo, es evidente la ausencia del mecanismo corporativista o de concertación para discutir la reforma fiscal con los sectores empresariales, a diferencia de la reforma del seguro social que se discutió paralelamente. Este escenario temporal de no aceptar reuniones formales o corporativistas fortaleció la unidad empresarial como mecanismo para afrontar un escenario que se percibía desfavorable. Tras diferencias en los últimos años, la APEDE y CONEP elaboraron un comunicado en conjunto para rechazar la propuesta. Entre las razones esgrimidas se menciona que la reforma atentaba contra el principio de territorialidad, “base de nuestro modelo económico” (en Castillo Duarte, 2005a, § 9), así como el rechazo al CAIR. El principio de territorialidad fiscal fue defendido como uno de los principios del consenso transitista.

Su segundo efecto político fue la unidad coyuntural del sector corporativo con la oposición política aglutinada en la Coordinadora Nacional de Oposición, que incluía al Partido Arnulfista, Solidaridad, MOLINERA, Cambio Democrático y el Partido Liberal Nacional (Crítica, 2005a; 2005b). Miembros de esta oposición acusaron al gobierno de azuzar la lucha de clases entre ricos y pobres y, con ironía, se acusó a Torrijos de querer ser un *Robin Hood*, por argüir que la reforma tenía como objetivo central mejorar la progresividad (ver Anexo 4.4; González Batista, 2005b). Esta oposición fue efectiva a la hora de deslegitimar socialmente la reforma, debido a sus críticas constantes y la amenaza de desinversión por los cambios que introduciría la reforma.

Tras una semana de observaciones críticas por parte del empresariado y la oposición, Martín Torrijos decidió enviar la reforma fiscal a la Asamblea Nacional el 20 de enero. La solicitud de la CCIAP y de CONEP de posponer diez días más el envío para iniciar un debate nacional no fue escuchada (Crítica, 2005c; Estrada, González & Tason, 2005). Ante este escenario, el único medio para canalizar las presiones corporativas fue el cabildeo legislativo, facilitado por la cercanía con los opositores. Al inicio del proceso legislativo Torrijos no atendió al llamado empresarial de negociar *por fuera* de la Asamblea (Estrada, González & Tason, 2005). Durante una semana se escuchó a organizaciones externas, entre ellos y principalmente a los gremios empresariales. La oposición empresarial se concentró en varios aspectos: defender el secreto bancario, eliminar el CAIR, eliminar el impuesto a los gastos de

representación⁸⁰ y flexibilizar las sanciones por defraudación fiscal (Estrada, González & Tason, 2005; Estrada Aguilar & González Batista, 2005a).

Conforme se avanzó en el debate parlamentario, la presión y el cabildeo aumentó. La reforma “tuvo su oposición, pero fue más el debate en la Asamblea. Si yo tuviera que decir una reforma interesante para debatir en la Asamblea fue esa. Duró como un par de meses, con contadores, técnicos, abogados, empresarios discutiendo con respecto a las consecuencias” (Informante PA14, 2022). Tras las primeras dos votaciones a favor, los empresarios lograron reunirse directamente con Torrijos previo al tercer y último debate. En dicha reunión, los empresarios solicitaron devolver el proyecto a su primera discusión en la Comisión de Hacienda, en consonancia con las demandas de los partidos opositores en la Asamblea Nacional (Estrada Aguilar, 2005). La oposición política y empresarial y los mecanismos estructurales e instrumentales implementados fue inefectiva para bloquear la reforma fiscal, pero efectiva para flexibilizar los elementos más adversados, así como para proteger el criterio de fuente de la estructura tributaria panameña.

El cabildeo fue más intenso en la última sesión. En el tercer debate del 1 de febrero del año 2005, CONEP y APEDE solicitaron modificar el artículo relacionado con confidencialidad bancaria. Cómo señaló Palacios Ramsbott (2005a) “la queja del sector empresarial parece haber *surtido efecto de inmediato*: la reforma fiscal que se aprobó este lunes, conserva intacto el derecho a la confidencialidad de la información financiera” (§ 3, resaltado añadido). Junto con este elemento central para la reproducción del centro financiero internacional, se acordó una tasa fija para el ISR de gastos de representación, y no se aprobó el aumento de la tasa única de sociedades anónimas, entre otros aspectos modificados a favor del empresariado (ver Recuadro 4.3)⁸¹. Se debe mencionar, además, que contrario al temor empresarial y producto de su influencia, el criterio de territorialidad no se cambió, aunque surgió algunas modificaciones en torno a su aplicación en actividades realizadas dentro o fuera del país (Urbina, 2005)⁸².

⁸⁰ Los gastos de representación refieren a partidas de viáticos, alojamientos, transporte, entre otros gastos que se destinan para promocionar directa o indirectamente la empresa por parte de sus empleados. Se tratan de partidas complementarias al salario que reciben, sobre todo, los altos directivos de empresas privadas y oficinas públicas.

⁸¹ Palacios Ramsbott (2005a) señaló que se modificaron las sanciones por defraudación fiscal, que pasaron de 2 a 5 años de cárcel en el documento inicial a multas de \$15 mil o el 10% de lo defraudado o máximo 2 años cárcel en el proyecto aprobado. Sin embargo, según el análisis de las fuentes primarias, este aspecto no fue modificado en el trámite legislativo.

⁸² Según Urbina (2005), hubo tres cambios en el criterio de territorialidad: “El primero de estos cambios grava en forma extra-territorial al residente en Panamá que genere renta cuya fuente sea los servicios. El segundo grava al no residente que reciba pagos desde Panamá si estos han sido deducidos por contribuyentes panameños. El tercer cambio exonera a ciertos extranjeros con visa de visitante temporal si sus patronos realizan transacciones que se

Recuadro 4.3. Principales modificaciones a la reforma fiscal de la administración Martín Torrijos por presión empresarial, 2005.

En la versión final de la Ley 6 del 2005 se aprobó con cambios en relación con el proyecto original presentado por el gobierno. Dentro de ellos, no se aprobó el aumento de la tasa única anual de sociedades anónimas a \$350, sino que se mantuvo en \$250; sólo se aumentó su tasa de permanencia a \$300. El impuesto a los gastos de representación se fijó en un ISR único de 10% para empleados públicos y del sector privado por igual, en lugar de ser incluido en el cálculo del ISR general, como propuso el gobierno (Artículos 25 y 26). Se eliminó el artículo 56 del primer proyecto de ley que afectaba el secreto bancario al obligar a todas las entidades públicas y privadas a compartir información de contribuyentes ante solicitud de la DGI. El cálculo alternativo del ISR pasó de 2% en el borrador de la propuesta inicial a 1,4% sobre ingresos brutos en el proyecto presentado por el gobierno y luego aprobado, tras *consultas* con empresarios, como señala la exposición de motivos del proyecto.

Fuente: Asamblea Nacional, Trámite Legislativo de Ley 6 de 2 de febrero del 2005; Estrada Aguilar, 2005; Panama América, 2005; Palacios Ramsbott, 2005a.

El clima empresarial ante la aprobación de la reforma fue de derrota y pesimismo. Todavía el 1 de febrero hubo bloqueos de carreteras por parte de empresarios agroindustriales y comerciales en regiones locales como Chiriquí y La Chorrera (Caballero & Bethancourt, 2005)⁸³. Esto demuestra el amplio repertorio de protesta y de presión al que recurrieron ante una reforma percibida como perjudicial. El gran empresario y político Ricardo Martinelli, líder del partido Cambio Democrático, señaló como ejemplo “**lo sucedido en El Salvador** cuando establecieron un impuesto presuntivo o IRMA del 1%, y ahora vayan a ver ese país como está paralizado y subieron los precios, se acabó la inversión y aumentó la economía informal” (citado en González Batista, 2005c, §3)⁸⁴. A diferencia de la anterior coyuntura, el empresariado se cohesionó en contra como resultado del proceso político, ya que introdujo elementos progresivos dentro de la estrategia en conjunto.

4.3.2.2 Período post-reforma y Ley Banistmo.

El descontento no se detuvo tras la aprobación de la Ley 6 del 2005. El empresariado mantuvo reuniones con el presidente Torrijos, lo que derivó en la dilatación de la aplicación del CAIR. Tras la aprobación de la reforma y aun sin iniciar su aplicación, se registró un aumento de

perfeccionen, consuman o surtan sus efectos en el exterior” (p. 53). Estos cambios aplican para residentes panameños, pero de ninguna forma alteran el esquema territorial a favor de un criterio de renta mundial o afectan la industria offshore panameña.

⁸³ Lideradas respectivamente por la Organización Nacional Agropecuaria, en Chiriquí, y la Cámara de Comercio e Industrias de La Chorrera. En el caso de La Chorrera, la protesta fue suspendida ante lineamientos de la federación nacional a la que estaba adscrita.

⁸⁴ Como se ha visto, El Salvador no aplicó un impuesto similar al CAIR. Probablemente Martinelli se refirió al esquema de pago a cuentas de El Salvador, en el cual se obliga a pagar a las personas jurídicas 1.75 % sobre los ingresos brutos mensualmente. Aunque ambas son formas de prevenir la evasión fiscal, en el caso salvadoreño se aplica a todas las empresas registradas a IVA, y el monto recaudado funciona como un crédito fiscal al pagar el ISR al final del periodo. En el caso del CAIR de Panamá o el Impuesto Mínimo de Renta del FMLN, se aplican sobre las empresas que declaran cero ganancias.

precios en la economía, especialmente en alimentos y combustibles (Castillo Duarte, 2005b). Mientras que para el gobierno era claro el uso político de esta forma de mecanismo estructural, desde el sector privado se explicaba el aumento por el factor de expectativas ante aprobación de la reforma, aun sin entrar en vigor (Ho Fernández, 2005).

Ante el conflicto creciente con empresarios, el gobierno de Torrijos quiso disminuir la tensión en torno a su medida más polémica: el CAIR. Así, el CONEP, la APEDE y la CCIAP fueron invitados a negociar la reglamentación de la norma. Los empresarios aprovecharon la oportunidad para flexibilizar su entrada en vigor, especialmente en torno a las opciones para desaplicar el CAIR. Como forma de articular políticamente el mecanismo estructural, las élites empresariales preveían una ralentización del crecimiento económico, que entonces era del 7%, y las inversiones, en medio de las negociaciones por el reglamento. Los exportadores, industriales y comerciantes manifestaron que se iniciaron las 7 plagas para el sector privado con la reforma fiscal (Berrocal, 2005). De acuerdo con Simons, presidente de la CCIAP, Torrijos se comprometió a revisar la reforma fiscal en caso de que se dieran los escenarios por ellos previstos: recesión económica y cierre de empresas (Palacios Ramsbott, 2005b). Ello no sucedió, pero el rechazo empresarial a esta reforma se mantuvo.

Para el año 2006, la presión de ciertos grupos particulares permitió hacer dos modificaciones. La primera, a inicios del 2006, amplió el plazo de los CATs para exportaciones agropecuarias no tradicionales un año más del previsto. La segunda modificación fue un hecho particular de ejercicio instrumental corporativo. Ese mismo año, Carlos Vallarino asumió la dirección del Ministerio de Economía y Finanzas. En su gestión desde el MEF se impulsó una reforma legislativa que derogó uno de los artículos contenidos en la reforma previamente aprobada (Castillo Duarte, 2006a). El empresariado organizado rechazó la reforma, ya que aumentó de 5% a 10% el impuesto a las ganancias de capital de la enajenación de valores⁸⁵. Sin embargo, la reforma fue súbita y no hubo espacio para el lobby legislativo, más allá de una reunión privada entre representantes empresariales, diputados y personal del MEF, entre ellos, Vallarino, sin resultados (Torres, 2006a).

Si bien la reforma introdujo el impuesto a las ganancias de capital, se le conoce como la Ley BANISTMO. Luego de su aprobación y un día después de su publicación, se concretó la venta de BANISTMO al HSBC, y permitió la exoneración de \$264 millones que hubiera

⁸⁵ La enajenación refiere a la transferencia de bienes, en este caso de acciones, a través de una venta o permuta.

tenido que tributar por la venta de \$1,770 millones. En su lugar, pagó alrededor de \$88 millones en concepto de impuesto sobre las plusvalías (Castillo Duarte, 2006a; Torres, 2006b)⁸⁶. Este ejercicio instrumental de influencia corporativa se dio por parte de uno de los grupos económicos más importantes de Panamá desde mediados del siglo XX. El Banco Banístm formaba parte del Grupo Vallarino, concretamente del tío del ministro de finanzas, Alberto Vallarino (Castillo Duarte, 2006b).

La reforma del ministro de Vallarino fue únicamente disputada en el momento de su aprobación, pero, como se detalla en Torres (2006b), posteriormente otros empresarios esperaban beneficiarse de la medida. Más allá de esta reformulación de la reforma de Torrijos, el empresariado mantuvo su rechazo y sus constantes críticas al CAIR. Pero el alto crecimiento económico y las calificaciones de riesgo positivas limitaron el alcance del constante recurso del dispositivo de influencia estructural, así como de su acción cohesionada.

4.3.3 La reacción empresarial en el gobierno de Martinelli.

A pesar de los altos niveles de crecimiento de alrededor del 7% del PIB que disfrutó la economía panameña durante esos años (ver Anexo 4.1), el empresariado no perdonó la reforma de Torrijos. De hecho, parte de la alianza entre los grandes empresarios Ricardo Martinelli, por Cambio Democrático, y Juan Carlos Varela, panameñista, se basó en la promesa de eliminar el CAIR (ver Palacios, 2009a). Martinelli llegó al poder gracias a la Alianza por el Cambio, que reunió al Partido Panameñista, Unión Democrática, MOLINERA y su partido Cambio Democrático. Como se ha visto, Martinelli dirigió personalmente su partido desde finales de la década de 1990 y los principales miembros del partido y el gobierno fueron reclutados en las empresas del magnate panameño. Incluso sus mítines políticos se realizaban en los locales o estacionamientos de su cadena de supermercados (Barndt, 2014).

Durante la campaña electoral, Martinelli (CD) y Varela (PP) prometieron revisar normas como el Cálculo Alternativo del Impuesto sobre la Renta (CAIR), bajar la tasa del impuesto a las personas naturales hasta un máximo de 20%, aumentar las deducciones permitidas a los asalariados y otorgar un crédito fiscal de 600 dólares por cada hijo que estudie en escuela privada (ver Anexo 4.5). La Alianza por el Cambio incluso mencionó la posibilidad de incorporar un flat tax para el ISR corporativo. A la vez, se propuso la eliminación de

⁸⁶ La Ley de Equidad Fiscal del 2006 gravaba las Ofertas Públicas de Compra de Acciones (OPA) a 30%. Con la reforma de Vallarino, las OPA se pasaron a gravar con un impuesto del 10%, según el artículo 2 de la Ley 18 del 2006. El gobierno señaló que el cambio obedeció a la necesidad de gravar operaciones en las que no se aportaba al fisco. Seis meses después, la ley no contaba aun con reglamento.

exoneraciones a sectores empresariales con tasas particulares, como la banca (Palacios, 2009a; 2009b). Desde ese momento, estas ideas tuvieron apoyo del empresariado local y la tecnocracia regional. Por ejemplo, Juan Carlos Hidalgo, del Instituto Cato, mencionó que las reformas convertirían a Panamá en un hub regional (Palacios, 2009c).

La presencia de mecanismos reticulares instrumentales fue significativa y públicamente defendida. Se justificó con criterios meritocráticos. Según Martinelli, “este gobierno es de empresarios, no de políticos” (citado en Garrido, 2009, § 1). Para el magnate panameño, los empresarios “son quienes saben hacer crecer la economía” y les insistió a “que corran a cualquier puesto de elección o acepten cualquier puesto de selección (...) porque es importante **que gente buena como ustedes** se involucre en política” (citado en Panamá América, 2013, § 2-3, resaltado añadido). En este sentido, el gobierno de Martinelli es considerado un parteaguas que animó a los grandes empresarios a competir entre sí por la colonización del Estado panameño: “desde Martinelli, todos los presidentes de Panamá han sido empresarios” (Informante PA8, 2022)⁸⁷.

Pero este nivel de reclutamiento empresarial en el Estado no se limita al cargo presidencial. En el caso de Martinelli, el ministerio de economía y finanzas fue otorgado en primer lugar a Alberto Vallarino, tío del exministro del MEF previo y ex director general de BANISTMO. Como se evidencia en este caso, los mecanismos instrumentales de cooptación de las oficinas públicas por parte de sectores corporativos se canalizan por medio de las alianzas partidarias, pero tienen su propia autonomía. Esos vínculos directos en ocasiones se convierten en fenómenos supra-partidarios, como el caso de los Vallarino. Dulcidio de la Guardia, su viceministro de finanzas, también es un empresario reconocido y se reclutó del sector financiero, con vínculos con el conglomerado Morgan & Morgan y BANISTMO, entre otros (ver Tabla 5.1). Esta tendencia hacia la captura directa del Estado por parte de grandes empresarios es evidente: “Y ahora pareciera ser que [las élites empresariales] se han ido moviendo hacia controlar más directamente el Estado” (Informante PA7, 2022).

El ministro del MEF y su viceministro fueron los encargados de diseñar la estrategia de la tesorería estatal, los proyectos de la reforma fiscal y el rediseño del MEF. Para Vallarino, los impuestos bajos “ayudan a la recaudación, sobre todo en los países donde no tenemos una cultura de pagar impuestos, que es la realidad no solo de Panamá sino de todos los países

⁸⁷ En referencia a Martinelli (2009-2014), Varela (2014-2019) y Cortizo (2019-2024), todos ellos empresarios.

latinoamericanos” (citado en Palacios, 2009d, p. 33). Como queda claro, la premisa ideológica sugiere que la reducción mejoraría la recaudación, al bajar incentivos para la elusión fiscal y dinamizar la economía. Así que su labor se concentró en la simplificación tributaria, la eliminación de exoneraciones y la reducción de impuestos directos, según las promesas de campaña del gobierno.

La tarea no fue sencilla, ya que Martinelli se caracterizó por un desicionismo impulsivo, como señaló Brown Arauz (2013), y por varios megaproyectos, como el metro de Panamá. De ahí su afán en obtener recursos adicionales para emprender tareas de infraestructura. En concreto, las reformas fiscales más importantes de Martinelli fueron tres, pero la segunda sobresale por ser la más abarcadora. En estos tres momentos, la oposición empresarial fue mayoritariamente sectorial, especialmente en la primera. Su reforma tributaria se concentró en una mayor equidad horizontal en el nivel de la tributación corporativa, de ahí la resistencia de ciertos sectores, pero enmarcada en un aumento de la regresividad de la estructura tributaria general (Torres Ábrago, 2012).

La primera reforma fue la Ley 49 del 2009. Esta reforma afectó a sectores particulares como los operadores de casinos, las empresas de zonas libres, las entidades financieras y de seguros (Lau C., 2009). Entre las principales modificaciones que impulsó la ley, aprobada junto con una amnistía tributaria, estuvieron los cambios del impuesto de inmuebles para aplicar el impuesto del 10% a la enajenación, la ampliación de la base ITBMS, la licencia de operación e impuesto a los dividendos a empresas de las zonas libres, incluyendo la ZLC, la eliminación de ciertas actividades y bienes exonerados en la ZLC, el aumento de impuesto específico a los cigarrillos, entre otros (Ley 49, 2009). Esto generó rechazo de sectores empresariales particulares que reaccionaron en contra de los nuevos impuestos.

En esta ocasión, hubo rechazo de los empresarios de la ZLC ante el impuesto a los dividendos y el pago de la licencia de operación, antes exonerados. Para oponerse, articularon varios mecanismos de influencia: paralizaron sus actividades para informar a los trabajadores sobre los efectos de los cambios. Los empresarios señalaron el riesgo de la eliminación de las exoneraciones en un contexto de crisis, lo que eventualmente provocaría despidos (Racero, 2009). En conjunto, “el sector portuario, los usuarios de la ZLC y los representantes de los casinos rechazaron las medidas alegando que les restarán competitividad” (Palacios, 2009e, p. 32). A pesar de su oposición y cabildeo legislativo, la reforma se aprobó.

En general, con excepción de esos sectores específicos, la reforma fue bien vista, ya que el gobierno fue efectivo en implantar el discurso de la equidad horizontal corporativa. Otro rasgo del discurso fue la ausencia de una aspiración a mayor progresividad y justicia tributaria. Como señaló Gilberto Sucre (2009), exministro del MEF en la administración de Pérez Valladares, “buen comienzo es reconocer que el propósito es recaudar más, dejando de lado **argumentos de dudoso valor**, como son **la justicia social** o una **mejor distribución de la riqueza**” (p. 12). La aspiración a una mayor progresividad fiscal no sólo no fue buscada, sino también cuestionada. De acuerdo con el Informante PA1 (2022), Vallarino descalificó los impuestos progresivos como *una aspiración comunista*.

Tras la aprobación de la Ley 49 de 2009, se inició el proceso de construcción de la reforma del 2010, más abarcadora que la reforma preliminar⁸⁸. La promesa de disminuir el ISR para personas naturales y corporaciones tuvo un impacto positivo. En enero del año 2010 una amplia parte del empresariado consultado por la CCIAP señaló que la reforma fiscal que se anunció era un factor de optimismo económico (Castillo Duarte, 2010a). Fue a finales de ese mes que la reforma se dio a conocer dentro del gabinete de Martinelli, y votado favorablemente a nivel interno. El manejo interno del debate tributario fue importante, ya que permitió la cohesión de toda la élite ministerial, desde el ministro Vallarino hasta la ministra de educación: “no recuerdo ningún ministro oponiéndose de fondo o de forma, quizá de una modificación pequeña, pero todo el gabinete [apoyó], incluyendo el vicepresidente Juan Carlos Varela” (Informante PA10, 2022).

Esta cohesión fue importante, ya que la estrategia de comunicación facilitó que, una reforma regresiva, no tuviera oposición social. Desde Martinelli, se definió la exposición constante en medios de comunicación, “el ministerio de economía y finanzas llevaba adelante la comunicación, donde hacían una entrevista, y todos [los demás ministros] hablan a favor” (Informante PA10, 2022). Incluso, se llegó a conversar con las Juntas Directivas de los principales medios de comunicación, con el fin de explicar y aclarar la reforma fiscal. Otra estrategia para legitimar la reforma fue presentar los proyectos de educación, sociales e infraestructura que se financiarían con los nuevos recursos, “siendo la más importante el Metro” (Vallarino, citado por Castillo Duarte, 2010b, p. 41). Estos elementos

⁸⁸ Así denominada por Sucre (2009).

comunicacionales, ausentes en las coyunturas previas, permitió al Gobierno el beneficio de la duda ante la opinión pública y limitar la oposición.

Recuadro 4.4. Principales propuestas del proyecto de reforma fiscal de la administración Ricardo Martinelli, 2010.

La propuesta original de la segunda reforma de Martinelli planteó el aumento del ITBMS de 5% a 7%. Se elimina el CAIR aprobado por Torrijos, y se crea el IME de 1% para empresas con ingresos superiores a \$1,5 millones. Para los sectores empresariales, se incluyó dos propuestas, un ISR de 30% para actividades financieras, compañías de seguros, energía eléctrica, telecomunicaciones, fabricación de cemento y minería. Para el resto de las corporaciones se disminuiría el ISR hasta 25%. Para personas naturales, se incluyó tres tramos con el aumento del mínimo exento para ingresos anuales menores de \$11 mil tasados a 0%, y otros dos tramos de 15% y 25%. Asimismo, el proyecto introdujo tres tramos progresivos para tasar los gastos de representación, de 10%, 15% y 25%. Además, se propuso un impuesto complementario para compañías que no redistribuyan dividendos y eliminó algunas exoneraciones de la ZLC, como por ejemplo en la enajenación de bienes inmuebles. En cuanto a las medidas administrativas, se crearía el Tribunal Administrativo Tributario dentro del órgano ejecutivo.

Fuente: Asamblea Nacional, Trámite Legislativo de Ley 8 de 15 de marzo del 2010; Castillo Duarte, 2010c; Icefi, 2014.

Dentro de las reformas más criticadas por la oposición política fue el aumento del IVA de 5% a 7%, a la vez que reducía el ISR a personas naturales y jurídicas, a la vez que se reducía el ISR corporativo a 25% (ACAN-EFE, 2010, La Prensa, 2010; Mendoza, 2010). De acuerdo con Mendoza (2010), la reforma de Martinelli implicaba “una pugna por la redistribución de la riqueza entre los que tienen mayores y mejores ingresos en detrimento de una mayoritaria población cada vez más pauperizada” (p. 8). Además, ante “un clamor ininterrumpido del sector privado” la propuesta elimina el CAIR, “que fue una de las nefastas imposiciones del gobierno anterior” (Asamblea Nacional, 2010, p. 7).

En su lugar, se propuso un impuesto mínimo estimado, que en la práctica resultó una modificación del CAIR en dos sentidos: la reducción del impuesto de 1,4% a sólo 1% y aplicado sólo a empresas con ingresos anuales superiores a \$1,5 millones, que se legitimó en la necesidad de no afectar el flujo de caja de las empresas, y en su estacionalidad mensual (ver Recuadro 4.4.; Castillo Duarte, 2010c; con información de Informante PA10, 2022). La permanencia del CAIR a pesar de la oposición tiene que ver con los resultados positivos en términos de la recaudación: “lo curioso es que ese CAIR iba a ser temporal, luego ni Martinelli lo quería eliminar. Ha habido un cambio más cultural, más consciente de la norma de incumplimiento, pero aun así sería muy riesgoso eliminarlo” (Informante PA14, 2022).

Con estas modificaciones de la normativa tributaria, el proyecto fue enviado la primera semana de marzo a la Asamblea Nacional. El trámite legislativo fue más pausado que el proyecto anterior. El cabildeo empresarial ante el MEF y ante la Asamblea Nacional por parte de los sectores afectados se concentró en igualar la tasa del ISR corporativo para todas las actividades empresariales (ver Anexo 4.6). Especialmente enfático fue el sector bancario. Según el representante de la ABP, Rolando de León, la tasa diferenciada en el ISR era un premio para unos y un castigo para otros (Castillo Duarte, 2010d). Las compañías de seguros compartieron una posición similar, y señalaron que sus cargas representaban el 300% de su renta gravable por lo que el aumento perjudicaría su sector (Castillo Duarte, 2010e). Ante estas críticas, el ministro Vallarino defendió la propuesta y acusó que “sectores que se encuentran en una situación robusta, como los bancos, tienen una magra participación en el sostenimiento de las finanzas públicas fruto de una estructura jurídica muy beneficiosa” (citado por Castillo Duarte, 2010e, p. 28).

En el plazo de dos semanas la reforma pasó por diversos cambios tentativos. Ante la oposición sindical y política, Martinelli ofreció la opción de reducir la propuesta del ITBMS de 7% a 6%, pero amenazó con buscar los recursos adicionales con impuestos a la banca o a COPA Airlines, compañía controlada por la familia Motta. La ABP reaccionó de inmediato en contra de las afirmaciones, mientras que la CCIAP señaló que prefería mantener la propuesta original del IVA en 7% (Castillo Duarte, 2010f). Por su parte, INDESA intentó posicionar de nuevo la necesidad de reducir el gasto e incluso afirmó que, si disminuían las pretensiones de inversión pública del gobierno, no había necesidad de aumentar el IVA (Castillo Duarte, 2010g). Al finalizar el proceso parlamentario, la tasa de 7% en el IVA se mantuvo a pesar del rechazo de ciertos grupos, y en parte, al visto bueno del empresariado.

Lo que sí se modificó fue la tasa diferenciada de ISR para bancos, compañías de seguros y otras industrias de 30%. Para estos sectores, se mantuvo el ISR de 30% hasta enero del año 2012, para ser reducido a 27,5% y posteriormente, a partir del 2014, un ISR de 25% al igual que el resto de las personas jurídicas. Otro cambio significativo fue en la tasa de los gastos de representación, ya que se redujo a sólo dos tramos de 10% y 15%, en lugar de tres. Estos dos últimos aspectos se lograron por el lobby legislativo de las corporaciones. En efecto, “los gremios hicieron la pelea, plantearon sus argumentos y lograron importantes modificaciones en el paquete de reforma fiscal que ya superó el tamiz de la Asamblea Nacional” (Castillo Duarte, 2010h, p. 1). El día de su aprobación, el único sector que rechazó la reforma fue el

sindical, mientras que el empresariado no sólo no reaccionó negativamente, sino que validó el cambio.

De hecho, la reforma se valora positivamente, como señala un empresario panameño: “lo más interesante que hizo [Martinelli] es que la tasa impositiva la disminuyó a 25%, (...) **impuestos competitivos en ese sentido**. Hasta allí yo creo que el problema más grande del país no va por el tema tributario. Va por el tema de generación de empleos y empresas formales” (Informante, PA3, 22, resaltado añadido). La disminución de los impuestos corporativos se hizo bajo la promesa de aumentar la competitividad, obtener grado de inversión por parte de las calificadoras de riesgo para atraer inversiones foráneas, aumentar la recaudación y mejorar el empleo (ver Betancourth, 2010; Castillo Duarte, 2010i; Palacios, 2009a). Meses después obtuvo el visto bueno de las calificadoras de riesgo que ya habían avalado el proyecto previo a su aprobación, pero la recaudación fiscal ha disminuido, el desempleo aumentó durante los años siguientes y también la informalidad laboral (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, 2021).

El gobierno de Martinelli mantuvo la línea de constantes modificaciones fiscales. En parte, algunas de ellas se hicieron para corregir errores de forma y de fondo de éstas dos primeras (Icefi, 2014; Solís, 2012). Este modo de proceder fue criticado por el empresariado, que alegó inseguridad jurídica al haber tantos cambios en poco tiempo (Kelly Chi, 2010). De modo particular uno de esos cambios que evidencia cómo se reflejó el decisionismo impulsivo del presidente Martinelli fue la Ley 120 del año 2013, que se aprobó en la última sesión parlamentaria del año. En dicha Ley, se eliminó el principio de territorialidad de la política tributaria panameña y trastocó el fundamento de la economía offshore panameña.

Hasta el momento de su aprobación, la reforma pasó desapercibida, ya que el proyecto en el cual se incluyó trataba sobre los incentivos turísticos en Barú. Específicamente, sin advertir políticamente, pero con suficiente claridad en su redacción, los artículos 2 y 3 de la Ley 120 (2013) expresaban que:

Artículo 2. El artículo 694 del Código Fiscal queda así:

Artículo 694. Es objeto de este impuesto la renta gravable que se produzca, **de cualquier fuente, dentro o fuera del territorio** de la República de Panamá sea cual fuere el lugar que se perciba.

Contribuyente, tal como se usa el término en este Título, es la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que perciba la renta gravable objeto del impuesto.

(...)

Artículo 4. Cuando en alguna norma legal se haga referencia al régimen de renta territorial, se deberá entender que se refiere al régimen de renta mundial en la República de Panamá (p. 82, resaltado añadido).

Si bien el párrafo 1 del artículo 694 modificado especificó que las zonas libres, el aeropuerto internacional, los bancos y entidades financieras supervisadas no estaban sujetas a la renta mundial que se establecía en el Código Fiscal, la introducción expresa de la renta mundial provocó fuertes reacciones. En efecto, “era un terror, todos tenían miedo, porque ese día el presidente estaba de viaje, fue una lluvia de reacciones porque prácticamente no tenían ni idea del impacto que estaban generando” (Informante PA14, 2022). Como señala otro informante, “recuerdo que era un 31 de diciembre y me suena el teléfono de los diferentes gremios empresariales” (Informante PA10, 2022) e incluso detalla la comunicación directa a través de *chats* entre empresarios y políticos en el que le manifestaron su asombro y descontento. De acuerdo con el informante, la medida fue una idea del director general de ingresos, tal como se expresa en la revisión documental realizada, pero tenía su razón de ser en la disputa inter-elitaria entre Martinelli y otros empresarios con inversiones internacionales y baja imposición interna. Ante la reacción empresarial y también de los bufetes, la norma se modificó: “Martinelli era impulsivo (...), pero no era intransigente” (Informante PA10, 2022).

Por una semana, Panamá introdujo la renta mundial, lo que implicó por un breve periodo la *Muerte del «Paraíso fiscal» en Panamá*, como tituló Eiden (2014). En efecto, hubiera facilitado la salida de varias listas negras que le clasifican como tal. Sin embargo, el consenso transitista en materia tributaria, que orienta las acciones corporativas, fue súbitamente efectivo. En este caso, esta realidad estructural operó como marco de sentido y límite de las acciones políticas para reorientar una desviación fuera del consenso, a través de los mecanismos de influencia de sus agentes empresariales. El 8 de enero del 2014, la Ley 01 del 2014 derogó los artículos 2 y 3 de la ley anterior, para restablecer retroactivamente el criterio de fuente territorial, aunque se advirtió que “pocas palabras podrán describir las consecuencias inestimables que enfrentará el país producto de este error” (Acosta, 2014, p. 33a). Con ello finalizó las seguidas reformas tributarias del gobierno de Martinelli.

4.3.4 Problemas en el paraíso: Los Papeles de Panamá.

Por la opacidad del sistema tributario y financiero panameño, éste es caracterizado como “uno de los paraísos fiscales del mundo más sucios y más alimentado por el crimen” (Shaxson, 2017, p. 299). La Zona Libre de Colón es considerada un núcleo de legitimación de mercancías y

capitales global incluso por autoridades estadounidenses (Shaxson, 2017), también aceptado como tal por informantes claves en el trabajo de campo realizado. Por esas razones, en las últimas décadas ha estado bajo escrutinio global. La presión sobre el régimen fiscal panameño no inició con los Papeles de Panamá. Desde la transición democrática, Panamá negó constantemente la clasificación que hacían distintos organismos. La observancia internacional incrementó tras la crisis mundial del 2008. Martinelli reiteró en varias ocasiones que Panamá no era un paraíso fiscal, ante la constante inclusión del país en la lista negra de la OCDE, Francia o Colombia, entre otros. Dentro de los cambios solicitados por la OCDE, estuvo la firma de tratados de intercambio de información. Ante ello, Eduardo Morgan Jr. (2009), de la firma Morgan & Morgan, señaló que:

Lo que realmente se persigue, y es precisamente lo que busca la OCDE, es que nos obliguemos a dar información sobre los depósitos en nuestros bancos a los países de su club y a identificar, para ellos, los beneficiarios de nuestras sociedades anónimas y servicios. Si esto llegara a pasar, **sería la ruina del sector más importante de nuestra economía** (p. 15, resaltado añadido).

En efecto, durante ese período, la reacción tanto de políticos, bufetes y gremios empresariales fue proteger el modelo territorial y la economía offshore del país; la gravedad con que percibían la presión se evidencia con el recurso al mecanismo estructural (Palacios, 2009f). La estrategia por seguir fue la defensa de la imagen internacional de Panamá al negar constantemente su rol como paraíso fiscal, para ello contrataron firmas publicitarias europeas para mejorar su imagen (Informante PA10, 2022). Además, se dio la firma de tratados de doble imposición con algunos de esos países y la aprobación de la Ley de Acciones al Portador en el 2014⁸⁹ (Informante, PA08, 2022; Informante PA10, 2022). El gobierno de Martinelli tuvo como objetivo salir de esos registros, ya que “esas listas ponen nuestro sistema financiero en riesgo” (Informante PA10, 2022). En el año 2011, el canciller Roberto Henríquez envió una carta a los embajadores de los países del G20, a los que calificó de actitud hipócrita, en la que exigió que se deje de mencionar en sus reuniones a Panamá como paraíso fiscal, a la vez que Martinelli viajó a Londres y Francia para solicitar a sus homólogos lo mismo (Hernández, 2011).

Además, “también usamos el método diplomático comercial. Francia nos tenía en su lista, nos reunimos con el fabricante de trenes, para que el Ministerio de Hacienda francés nos saque de la lista gris con un tratado de doble tributación con el gobierno panameño: -No te compramos

⁸⁹ Una acción al portador otorga los beneficios de un título accionario al portador, y no al designado. Es un mecanismo para evitar el uso de testaferros.

los trenes, sino a otro fabricante. Ese día recibimos la llamada (...) y Francia nos sacó de su lista” (Informante PA10, 2022). Esta *diplomacia comercial* ha sido un recurso frecuente. Los vínculos con las élites globales son aprovechados por las grandes firmas y los gobiernos panameños. Como detalla otro informante, “cuando el gobierno colombiano decía -Hay que hacer intercambio de información fiscal con Panamá- Llamaban a la élite colombiana y la élite colombiana calmaba a los diputados” (Informante PA6, 2022)⁹⁰.

Además, en contradicción con las manifestaciones de sus élites políticas y empresariales, tanto en las coyunturas analizadas como en el contexto de la Ley 47 del 2013, los agentes empresariales y políticos panameños tenían claro que su competencia era con las jurisdicciones fiscales flexibles. En el caso de la Ley 47 del 2013, varios bufetes reconocidos apoyaron la ley, al considerar que “todos nuestros competidores, sin excepción, han eliminado o inmovilizado las acciones al portador, con lo cual el país no estará en una posición de desventaja competitiva” (Alemán, citado en Solís, 2014, § 7). La comparación se hizo con las Islas Vírgenes Británicas, cuya ‘incorporación’ de sociedades era superior a la panameña a pesar de contar con legislación relativa a las acciones al portador.

4.3.4.1 Los días que estremecieron Panamá.

En medio de esa defensa de la imagen tributaria panameña, se dio a conocer el caso de los Papeles de Panamá. Los Papeles de Panamá revelaron los esquemas offshore diseñados por el bufete panameño Mossack & Fonseca para sus clientes, entre los que se incluía más de 200 mil firmas asociadas a políticos extranjeros, empresarios y celebridades profesionales del espectáculo⁹¹ (Obermayer & Obermaier, 2017). Mossack & Fonseca, conocido como Mossfon en el mundo offshore, fue fundado en 1977 por Jürgen Mossack, abogado alemán, y Rolando Fonseca, panameño, y llegó a tener más de 50 oficinas en varios países, incluyendo 9 en China. Junto con Morgan & Morgan, que aún se mantiene, fue una de las firmas panameñas líderes en la industria offshore mundial, con un 5% del mercado global (The Economist, 2012; Shaxson, 2017; Silverstein, 2014). Dentro de sus jurisdicciones de influencia se incluía a la pequeña Isla de Nieves, en Oceanía, donde Mossfon era responsable del 80% de sus ingresos tributarios y redactó parte de su legislación a cambio del registro exclusivo de compañías offshore (Obermayer & Obermaier, 2017; Shaxson, 2017).

⁹⁰ Se refiere al gobierno colombiano de Santos, el último en intentar poner a Panamá en una lista de paraísos fiscales de Colombia si no firmaba un acuerdo de intercambio de información.

⁹¹ Como les llama Wright Mills (2007).

La filtración de más de 11,5 millones de documentos de la firma, brindada por un expleado que se mantiene en el anonimato (según Informante, PA12, notas de campo, 2022), fue entregada al medio alemán *Süddeutschen Zeitung*, que acudió al Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ, siglas en inglés) para realizar la investigación. Más de 100 medios de comunicación periodística de 80 distintos países participaron durante un año en el análisis de la información. Un grupo de investigadores del ICIJ había estado en Panamá para entrevistar a actores políticos y miembros del bufete un mes antes de la publicación, por lo que las autoridades previeron cierto evento, sin precisar su magnitud ni sus detalles (Informante PA12, notas de campo, 2022).

Igualmente, tanto en Alemania como en Brasil, las autoridades tributarias accedieron a filtraciones previas, que llevó en el primer caso al allanamiento del banco alemán *Commerzbank* y en el segundo al caso *Lava Jato*⁹² (Obermayer, et al. 2016). Tras la revelación de la investigación en abril del 2016, tanto Mossack & Fonseca como las autoridades panameñas estuvieron en el centro del debate mundial sobre los mecanismos offshore para inmunizarse de la relación fiscal en sus jurisdicciones locales. Para el bufete, sería su segundo revés en el año, tras la investigación iniciada en Brasil por el caso *Lava Jato* que implicó el cierre de su filial brasileña y a empresas offshore en Panamá creadas por la firma (La Prensa, 2016a)⁹³.

Se siguió una serie de reacciones internacionales, entre las más destacadas la renuncia del primer ministro de Islandia, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, o el fallo judicial que llevó a la destitución del primer ministro de Pakistán, Nawaz Sharif y su condena por 10 años, y el inicio de los cuestionamientos que llevaron a la renuncia del primer ministro británico, David Cameron (Obermayer & Obermaier, 2017; Shaxson, 2017)⁹⁴. Para Barack Obama (en CNN Business, 2016), entonces presidente de EEUU, la filtración de los datos provenientes de Panamá revela el problema global de la evasión fiscal y señaló que “gran parte es legal, pero ese es exactamente el problema. No es que estén violando las leyes, es que las leyes están tan mal diseñadas que permiten a la gente, si tienen suficientes abogados y contadores, eludir las

⁹² Por el cual terminó preso, erróneamente, el expresidente Lula Da Silva.

⁹³ Este caso de legitimación de capitales implicó a empresas y empresarios brasileñas, entre ellas Odebrecht, que mantuvieron contratos con sobreprecios con la estatal Petrobras. Tanto Mossak como Fonseca aún siguen en investigación por este caso.

⁹⁴ Shaxson (2017) aclara que, si bien su renuncia no se debió al escándalo de los Panama Papers, con las filtraciones se iniciaron cuestionamientos a su figura y su gestión. El presidente vendió sus acciones en la empresa offshore Blairmore Inc antes de asumir como primer ministro, lo que implicó el reconocimiento de haber usado paraísos fiscales, especialmente dos de los más agresivos, Panamá y Bahamas.

responsabilidades...” (0:04). Las autoridades tributarias internacionales, entre ellas la OCDE, confirmarían la inclusión previa de Panamá dentro de las listas de paraísos fiscales. Paradójicamente, Panamá había salido de la lista de GAFI/OCDE ese mismo año.

Las informaciones también comprometían al gobierno de Juan Carlos Valera y al Estado panameño. Los socios de la firma tenían vínculos partidarios y reticulares con el Estado. Ramón Fonseca, socio de la firma, fue ministro consejero del presidente Juan Carlos Varela, y presidente encargado del PPa (Núñez Nevada, 2017). La reacción inmediata del gobierno fue ofrecer cooperación a los países para esclarecer los posibles delitos a través de los tratados y convenios de asistencia mutua, así como su propia investigación penal y allanar las oficinas de Mossfon para buscar datos sobre posibles actos ilícitos (La Prensa, 2016b, 2016c; ver, también, Anexo 4.7). La respuesta de Ramón Fonseca ante los medios fue aun más reveladora sobre el funcionamiento de los mecanismos utilizados:

Todas esas personas que aparecen mencionadas en la noticia no son clientes directos nuestros, son clientes de los intermediarios, que son bancos, abogados, fiduciarias, a los cuales nosotros les vendemos la sociedad [anónima] y ellos la revenden. Nosotros no tenemos absolutamente ninguna responsabilidad en el manejo de la estructura legal (...). Formamos la sociedad y punto. Nosotros nos dedicamos a formar los instrumentos, los vehículos finales, y los vendemos. Otras personas los usan. Nosotros no somos los responsables de cómo los usan (La Prensa, 2016c, p. 10a).

En este discurso, los instrumentos de inmunización fiscal diseñados por el bufete son incorporados en el marco de una red de relaciones impersonales que garantiza el anonimato para los clientes finales, y aliena a sus creadores de los objetivos para los que son usados. Sobre esta red operan los mecanismos más opacos y complejos de inequidad tributaria y para que sean efectivos, los agentes involucrados necesitan abstraerse de los fines sociales de la tributación, e.i. la redistribución de riqueza. Es una forma extrema de intercambio de servicios entre agentes individuales en un mercado de competencia global. Además, el análisis realizado por la ICIJ, bajo la orientación de Obermayer & Obermaier (2017), evidencia que algunas operaciones ‘finales’ estaban bajo conocimiento de los agentes. La operación con múltiples instrumentos legales y entidades aparentemente sin relación es una forma de evadir controles, y el desconocimiento de las actividades de sus clientes se define como *ignorancia conveniente* (Noriega, 2016). Como señala el experto Jack Blum (citado por Silverstein, 2014):

Se trata de organizaciones verticalmente integradas, sin fisuras, hasta el momento en que aparece un policía o un investigador. Entonces se desintegran en una serie de entidades inconexas, y todo el mundo jura que no sabe nada de nadie más en el

sistema. Es como un rompecabezas montado que de repente se deshace cuando alguien empieza a investigar (§ 54).

Como señalan varios informantes, para ellos es su realidad, siempre lo han hecho⁹⁵, y no ven nada malo en ello y en algunos casos lo justifican como un servicio-valor “**pro mundi beneficio**” (Informante PA08, 2022, resaltado añadido)⁹⁶, que ofrecen para librar a sus clientes a esquivar presiones fiscales abusivas de los gobiernos (Informante PA06, 2022; Informante PA08, 2022). De manera que esta acción social inmunizadora se orienta tanto por el *cinismo*, de saber bien lo que hacen y a pesar de ello seguirlo haciendo, por el *valor ideológico minarquista* de minar la capacidad extractiva del Estado, como, por supuesto, *la maximización de ganancias* a través del mercado de la incorporación de sociedades anónimas *offshore*; por eso son neoliberales radicales, como los describe Harrington (2016). Para que ello opere con regularidad y naturalidad dentro de una formación social, se debe dar en un contexto institucional que, en el caso panameño, remite al consenso transitista defendido por élites políticas y empresariales, que contiene la vocación a la economía de servicios. La trayectoria del transitismo, especialmente desde la segunda década del siglo XX, hace posible que la incorporación de sociedades sea un eje de acumulación en Panamá altamente rentable. De ahí que, para las élites, defender el criterio de fuente territorial es defender el modelo transitista.

Ante la agitación global, Varela (2016) insistió que “nuestro país no es un paraíso fiscal” (§ 2). Además, rechazó la sugerencia de la OCDE de adoptar el Estándar de Reporte Común⁹⁷, que luego adoptó con la Ley 51 de octubre del 2016, y amenazó a Francia de acciones diplomáticas al volver a ser incluido en su lista de paraísos fiscales (La Prensa, 2016d). Tres días después del inicio de las publicaciones, convocó a una comisión de expertos nacionales e internacionales llamado Grupo Interinstitucional Anticorrupción para diseñar una estrategia que identificara los vacíos del sistema tributario y financiero local e hiciera recomendaciones. Según el presidente Varela (2016), se trataría de un “Comité Independiente de expertos nacionales e internaciones de reconocida experiencia, para que evalúe nuestras prácticas vigentes y proponga la adopción de medidas que compartiremos con otros países del mundo, para fortalecer la transparencia de los sistemas financieros y legales” (§ 8).

⁹⁵ “Ellos piensan: si mi abuelo, mi bisabuelo, mi papá han vivido de esta vaina, yo por qué me voy a dejar” (Informante PA6, 2022)

⁹⁶ En referencia al lema del escudo panameño.

⁹⁷ Que implica el intercambio automático de información financiera entre los países firmantes. En su lugar, Varela insistió en la estrategia de firma de acuerdos bilaterales.

Dentro del GIA, se convocó a expertos internacionales. Dos de ellos fueron Joseph Stiglitz, economista heterodoxo y premio nobel en economía, y Mark Pieth, criminólogo suizo y exdirector del GT de la OCDE sobre sobornos comerciales internacionales (La Prensa, 2016d). Ambos fueron las figuras más reconocidas de un Comité cuyo reclutamiento fue mayoritariamente del sector corporativo local⁹⁸. Las reuniones iniciaron en Junio del 2016, pero la Comisión sufrió un revés, con eco internacional, tras la renuncia de Stiglitz y Pieth. Ambos alegaron que la comisión no era transparente, ya que no había voluntad para revelar el reporte final: “cuando el gobierno no pudo asegurar transparencia, no tuvimos opción más que renunciar” (Stiglitz & Pieth, 2016, § 5). Pero sobre todo no existía compromiso por parte del comité y las autoridades del gobierno en llevar a cabo los cambios que necesitaba el país; Stiglitz & Pieth (2016) mencionaron dos puntos en los que los expertos locales no querían ceder: compartir información fiscal multilateralmente de forma automática y la lista de beneficiarios finales⁹⁹. Como se recuerda, “eso fue un escándalo. No solo nos sacan estos informes, sino que traemos alguien para que nos lo arregle y dice que no se puede arreglar porque no queremos” (Informante PA8, 2022).

Paulatinamente, algunas de esas recomendaciones se han asimilado. Tras la presión internacional, principalmente del GAFI-OCDE, se han aprobado varias leyes en los siguientes años. Entre ellas, las más importantes han sido la Ley 51 del 2016, que creó las condiciones legales para compartir información fiscal con otros países, la Ley 70 del 2019, que incorporó la evasión fiscal como delito penal, la Ley 129 del 2020, que creó el sistema único de beneficiarios finales y obligó a las entidades financieras a conocer los nombres de los accionistas de las sociedades anónimas, y recientemente la Ley 254 del 2021 que modificó las disposiciones en registros contables, debida diligencia y el registro de beneficiarios finales (Informante PA14, 2022; y base de datos de reformas tributarias en Panamá). Ninguna de estas leyes cambió el criterio de fuente territorial, que está en el centro de las objeciones de la GAFI-OCDE y la Unión Europea. Además, como señalan los informantes locales, las autoridades internacionales están a la espera de la aplicación efectiva de esas reformas, incertidumbre que también se comparte a nivel local (Informante PA03, 2022; Informante PA06, 2022; Informante

⁹⁸ El Comité de Expertos estuvo integrado por Roberto Artavia, exrector de la Escuela de Negocios INCAE Business School; Nicolás Ardito Barletta, ex presidente de Panamá y director del Centro Nacional para el Desarrollo de la Competitividad; Domingo Latorraca, socio-director de Deloitte; Alberto Alemán Zubieta, exadministrador del Canal y presidente de ABCO Global Inc.; Gisela Álvarez de Porras, exdirectora General de Ingresos y exministra de Comercio e Industrias (Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, 2016).

PA08, 2022; Informante PA12, 2022). En este sentido, existe pesimismo con respecto a un cambio radical en Panamá debido a la fuerza inercial de la trayectoria histórica transitista:

El problema de la fiscalidad, de la corrupción, del delito, existe porque hay la disposición a hacerlo. Y hay la oportunidad para el ejercicio de esa disposición. Y porque eso ha venido siendo ejercido de distintas maneras a lo largo del tiempo. Entonces, aunque al mismo tiempo, tu tienes que decir que eso es malo, no puedes dejar de hacerlo si deseas sobrevivir en ese lugar (Informante PA2, 2022).

Estos *servicios* legales y financieros son un eje central de su estrategia de acumulación transitista, de su vínculo con el mercado global. Como respuesta, ha habido una reacción nacionalista y de negación ante las inclusiones de Panamá en listas de paraísos fiscales. Para el Informante PA13 (2022, notas de campo), funcionario del MEF, Panamá no es un paraíso fiscal, sino “un país que presta servicios, no significa que es un país permisivo en materia de evasión”. Este criterio es compartido por otros informantes del ámbito corporativo (Informante PA3, 2022; Informante PA4, 2022).

En otras palabras, la inmunización fiscal es un servicio internacional. La canciller Erika Mouynes ha reclamado a los países europeos y organismos internacionales por mantener a Panamá en la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional y en la lista de paraísos fiscales de la Unión Europea. Según Mouynes, Panamá ha avanzado en las reformas para fortalecer la transparencia financiera y fiscal; y tras la publicación de Índice del Secreto Financiero del 2022, en el que Panamá ocupó el puesto 18 de 141 países, defendió que “es curioso que se señale a Panamá cuando nosotros no somos el problema, pero, otros países que sí han sido identificados por su secretismo financiero no sufren ningún tipo de consecuencias” (citada en Testa, 2022, § 8).

En esta narrativa, la OCDE es visto como un enemigo del país, posición manifestada por varios informantes. El Informante PA15 (2022) reprochó que “la OCDE y compañía quieren enseñar con pistola, promueven sanciones” al país. Incluso se ve con recelo la incorporación de Costa Rica a esta organización (e.g. Informante PA4, 2022). En efecto, “todos aquí eran fervientes de la elección de Trump, la mayoría, porque [pensaban que] él va a acabar con la OCDE, y no acabó nada. Es más, las cosas contra Panamá se apretaron y la élite no podía entender... (...) porque en los tiempos de la vieja élite era así: -Estados Unidos nos va a salvar. Mira que esos franceses allá, esos alemanes... en Estados Unidos, ya viene Trump...- No pasó nada, porque el mundo ya cambió” (Informante PA06, 2022). Eso sí, nadie visualiza una

modificación sustancial en el criterio de territorialidad, para ello “Panamá tendría que ser invadido”, paragonó el Informante PA06 (2022).

Capítulo 5. Costa Rica: de la reforma bloqueada a la reforma diseñada por las élites.

5.1 Introducción.

En este capítulo se aborda el caso costarricense. En un inicio, se evalúan los cambios de las élites empresariales costarricenses en las últimas décadas. Se ha pasado de un escenario de intervencionismo y fomentos industrial del Estado, a un claro predominio de las élites empresariales reconvertidas. Además, se visualiza el perfil de las élites ministeriales y parlamentarias que inciden en la política tributaria costarricense, reclutadas desde las élites financieras privadas en el caso del Ministerio de Hacienda. El análisis de coyuntura se concentra en los casos de las reformas tributarias de Abel Pacheco, Laura Chinchilla y Carlos Alvarado. Finalmente, la élite fue efectiva en posicionar la defensa de la legalidad de los recursos offshore durante la coyuntura de los Panama Papers. Esta coyuntura, la última analizada, permitió avanzar en legislación orientada al control fiscal, pero evidenció aspectos relevantes de la cultura tributaria de las élites empresariales costarricenses.

5.2 Economía política costarricense.

En Costa Rica, el modelo de acumulación predominante desde la década de 1950, cuya dirección política fue asumida por el Partido Liberación Nacional, se basó en los principios desarrollistas de la escuela cepalina. El modelo surgió de las reformas sociales y el conflicto sociopolítico de la década de 1940s entre calderonistas, comunistas y la oligarquía. A partir de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial de 1959, se establecieron subsidios a la industria nacional. Además, a través del control de precios, se buscó transferir parte de las rentas generadas en las exportaciones del café hacia la industria nacional. La conformación del Mercado Común Centroamericano en la década de 1960 le dio un mayor impulso a la estrategia de sustitución de importaciones, con altas tasas de crecimiento económico. Sin embargo, la crisis del petróleo y de los precios del café en siguiente década evidenció los límites del modelo, que debió recurrir a un más a un alto endeudamiento externo (Rovira, 1987).

Bajo el tercer gobierno de Figueres Ferrer, se respondió a la crisis con la profundización del modelo. En 1972 se creó CODESA, un conglomerado público-privado de empresas nacionales, que fue ampliada bajo la administración de Oduber (1974-1978). Sin embargo, la crisis de la deuda de 1980 terminó con la trayectoria nacionalista e inició un proceso de reestructuración económica y política (Rovira, 1987; Hidalgo Capitán, 2000). Como señala Sojo

(1992), el PLN, de orientación socialdemócrata, devino en una fuerza neoliberalizadora¹⁰⁰. En este sentido, un clivaje político importante fue el súbito cambio de gabinete provocado por la presión de la UCCAEP, cúpula gremial costarricense, para favorecer a nuevos ministros con orientación neoliberal. Los nuevos tecnócratas, con principios de libre mercado y libre comercio, colonizaron instituciones clave de política económica, como PROCOMER y COMEX (Blanco, 2010).

En las décadas de 1980 y 1990, esos agentes empresariales negociaron los programas estructurales y fueron los encargados de traducirlos dentro de la formación social costarricense con políticas públicas orientadas al mercado. El diagnóstico predominante fue informado por las tesis neoliberales: la crisis fue provocada por la excesiva intervención del Estado en actividades productivas y su gran tamaño. Se inició un proceso de privatización de las empresas de CODESA¹⁰¹, reducción del gasto público, eliminación de controles de precios, liberalización del comercio y del tipo de cambio y la apertura del mercado bancario, entre otros aspectos (Hidalgo Capitán, 2003; Villasuso, 2000). Esto provocó una reconversión productiva hacia la diversificación de bienes y servicios de exportación, así como la atracción de inversiones extranjeras.

En el caso costarricense, las reformas de mercado fueron introducidas gradualmente, a cuentagotas. Esta particularidad se explica por tres factores. En primer lugar, el contexto de guerra civil en la región hizo de Costa Rica un polo democrático anti-revolucionario en la geopolítica estadounidense. La aplicación de reformas drásticas hubiera generado inestabilidad y conflictos internos que desdibujarían la imagen democrática que se proyectaría. Durante la década de 1980, la oposición también se desactivó a través del discurso hegemónico: los líderes y acciones contestatarios se vincularían, desde el oficialismo, con la influencia sandinista (Sojo, 1992). De esta manera, el peso del control social desde el Estado se ejerció predominantemente con sus capacidades infraestructurales para desactivar el rechazo a las reformas.

En segundo lugar, las élites empresariales tuvieron diferencias internas. La industria nacional y el sector primario se verían afectados por la eliminación de subsidios a la

¹⁰⁰ Sin embargo, en el seno del PLN las tensiones entre tendencias socialdemócratas y neoliberales se mantendrían hasta finales de 1990. De esas tensiones surgió el Partido Acción Ciudadana, bajo la dirección de Ottón Solís. Sin embargo, tanto el PLN como el PAC comparten el mismo desenlace de las fuerzas socialdemócratas internacionales: su derechización.

¹⁰¹ La Corporación Costarricense de Desarrollo, que fue un 'holding' de empresas públicas y mixtas fundada en 1972 por el presidente José Figueres Ferrer.

exportación y regulaciones del mercado, lo que explicó el rechazo del tercer programa de ajuste y el sabotaje empresarial a su aplicación (Franco & Sojo, 1992; Spalding, 2014). En tercer lugar, desde mediados de la década de 1990, y con la superación de los conflictos civiles en la región, la oposición a las reformas de mercado aumentó. La Huelga del Magisterio de 1995, la oposición contra la privatización del ICE en el 2000, el TLC con EE.UU. y las reformas fiscales de Laura Chinchilla (2011-2012) y Carlos Alvarado (2018) fueron coyunturas que activaron acciones colectivas de protesta, de mayor a menor efectividad respectivamente.

Las primeras tres coyunturas mencionadas limitaron las aspiraciones de las élites empresariales y políticas dirigentes de la nueva estrategia de acumulación. De ahí que su estrategia, en lugar de una privatización dura de las empresas que permanecían públicas, fue su privatización suave en dos niveles. Por un lado, con la apertura del monopolio estatal en telecomunicaciones, seguros y la composición mixta del sector bancario. Además, el creciente sector privado en salud que disputa el nicho con la seguridad social pública. Por otro lado, con la incorporación de criterios de mercado en la gestión de esas empresas y la administración pública en general, que supedita el cumplimiento de derechos a la visión *empresarial* de eficiencia.

La estrategia ha pasado por diferentes fases. Una primera inicial, en el período de crisis, de reacomodo de las fuerzas empresariales y políticas, que buscó contener la crisis con medidas inmediatas. Un segundo momento, tras la administración Monge (1984-1988), de definición de las principales reformas y orientaciones de la nueva estrategia, conducidas políticamente por una red de tecnócratas agrupados en CINDE, que se creó con financiamiento de la USAID, Academia de Centroamérica, el INCAE Business School -que también es un referente regional- y CEFSA. A través de donaciones internacionales, se subsidió la reconversión y diversificación de las exportaciones, impulsada por la entrada en vigor de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, el GATT-OMC, y la negociación de varios tratados de libre comercio (Sojo, 1992; Vargas Solís, 2011).

En esta primera fase, se destaca el acuerdo entre los ‘hijos de los caudillos’¹⁰², Rafael Ángel Calderón Guardia y José Figueres Olsen, que resumiría el compromiso con las reformas entre los dos partidos políticos más importantes del periodo: PUSC y PLN respectivamente. Posteriormente, el acuerdo entre el presidente Miguel Ángel Rodríguez y Samuel Yankelewitz

¹⁰² En referencia a su relación filial con los líderes políticos más destacados de la década de 1940, enfrentados entre sí: Rafael Ángel Calderón Guardia y José Figueres Ferrer.

de 1998, manifiesto dirigente empresarial al frente de la UCCAEP, delimitaría las principales líneas que orientarían las políticas económicas e intereses a negociar entre las élites empresariales y políticas (Arias, 2017). Estos acuerdos giraron en torno al fomento de la empresa privada, la privatización de las empresas públicas restantes, una mayor apertura comercial y la focalización de la política social en la atención de la pobreza.

Tras los cambios de los primeros dos PAEs y con el respaldo interelitario, surgió la tercera fase que se concentró en la atracción de empresas extranjeras, iniciada con la llegada de INTEL en 1998, asentadas en zonas libres o zonas francas¹⁰³. Luego, con la aprobación del TLC con EE.UU., la estrategia entró en un proceso de consolidación tanto económica y política como ideológica. La derrota del No en el Referendum del TLC en el 2007 funcionó para legitimar la estrategia aperturista como la única posible y disminuir el peso político de la oposición social. En efecto, el TLC con EE.UU., así como la reciente aceptación en la OCDE, son las principales cerraduras de las reformas antecedentes, que buscan darle *seguridad jurídica* a los grupos dominantes a través de su institucionalización normativa, y orientar las reformas de mercado subsiguientes, consideradas como reformas pendientes por sus defensores (ver, e.g., Monge González, 2020).

Estas últimas reformas se han enfocado en el control de las funciones del Estado costarricense. Desde el interés del gobierno de Chinchilla Miranda hasta la aceptación en el *club de países ricos*, en el año 2021, 22 áreas de políticas públicas se sometieron a análisis¹⁰⁴. Cada una de esas áreas implicó modificaciones normativas; aproximadamente 260 instrumentos jurídicos que se debieron aprobar para obtener el visto bueno de la organización (Jiménez González, 2022). Ello conllevó una profunda remodelación del Estado para garantizar un comercio *más libre y sin discriminación*, así como la adecuación de la gobernanza pública a los parámetros de los comités evaluadores, ante los cuales deberá rendir informes anualmente.

No obstante, los resultados económicos y sociales no han reflejado las promesas y el entusiasmo que ha habido detrás de cada uno los proyectos de reforma de mercado. El

¹⁰³ Xirinachs-Salazar (2022) divide el periodo neoliberal en dos: el periodo de apertura, promoción de exportaciones y reformas estructurales, de 1983-1999, y el periodo de atracción de inversiones y profundización de la reforma estructural. En este caso, se opta por poner una línea temporal a partir de la llegada de INTEL a Costa Rica, no sólo por su efecto en las exportaciones, sino también por su impacto ideológico.

¹⁰⁴ Estas 22 áreas son: Inversión; Gobierno Corporativo; Cohecho, Mercados Financieros; Seguros y Pensiones Privadas; Asuntos Fiscales; Política Ambiental; Químicos; Competencia; Gobernanza Pública; Política Regulatoria; Estadística; Revisión Económica y Desarrollo; Política Educativa; Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales; Salud; Comercio; Agricultura; Pesca; Política Científica y Tecnológica; Política de Economía Digital; y Política del Consumidor.

crecimiento económico ha sido volátil, con una tendencia al bajo crecimiento en la última década (ver Anexo 5.1; Vargas Solís, 2011). A nivel social, la pobreza se ha mantenido desde inicios de la década de 1990 entre el 20% y 25% de la población, sin una propensión a la disminución. En las elecciones de 1990 y hasta el 2002, el empobrecimiento relativo ocupó un lugar central en los debates, posteriormente ha sido menos importante. Su *atención* estatal en años recientes se ha orientado por la perspectiva fenoménica de la pobreza multidimensional de Oxford, introducida por Horizonte Positivo, organización privada de los más altos miembros de la élite empresarial costarricense que controló las instituciones de política social durante los gobiernos del PAC (2014-2018 y 2018-2022).

Dentro de los indicadores que evidencian los impactos más negativos de la estrategia neoliberal están la desigualdad social, el desempleo y el empleo informal. De acuerdo con el coeficiente de Gini, “mientras en 1990 el coeficiente Gini se ubicó alrededor del 0,38, en el 2001 alcanzó alrededor del 0,43 (...) hasta alcanzar 0,44 en 2009” (Arias Ramírez et. al., p. 81). El alto aumento de esta desigualdad es una tendencia incuestionable en la tercera fase neoliberal y en la última década se ha mantenido en niveles superiores a 0,50 (OCDE, 2016; INEC, 2023). Así, Costa Rica pasó de ser uno de los países latinoamericanos con una distribución del ingreso más igualitaria, a uno de los más desiguales registrados a nivel mundial (Sojo, 2010; World Bank, 2016).

Por su parte, el desempleo pasó de 4,7% en el año 2008 a 12,4% en el año 2019, sin mostrar una disminución en dicho periodo (INEC, 2020). La informalidad laboral y subempleo también han aumentado. En efecto, entre el año 2010 y el año 2019, el “86% de los empleos netos creados en el periodo fueron empleos informales, es decir, 9 de cada 10” (Mora, 2020, p. 2). Esta informalidad se ha mantenido por encima del 40% de la Población Económicamente Activa desde el año 2010 (Delgado Jiménez, 2013; Mora, 2020). Uno de los factores de ese déficit de empleo se debe a que la reorientación del mercado laboral propicia un cambio estructural desequilibrado. Las dinámicas laborales del tercer sector no logran absorber la masa laboral excedente de la manufactura y la agricultura o agroindustrial (Sánchez Gómez, 2014, Villegas González & Ulate Chinchilla, 2013).

En consecuencia, estas formas de desigualdad también se expresan territorialmente, con zonas costeras empobrecidas y despojadas de los beneficios económicos del modelo, y zonas urbanas de alta plusvalía inmobiliaria y concentración del comercio de bienes y servicios (Arias Ramírez & Sánchez Hernández, 2012; Arias Ramírez et. al., 2020; Sojo, 2010). Así, con

indicadores de crecimiento altamente volátiles y efectos sociales negativos, la reproducción del modelo agrieta el tejido social costarricense.

5.2.1 Perfil de las élites empresariales costarricenses.

Los cambios entre dos distintas estrategias de acumulación y a lo interno de cada una de ellas se expresan con claridad en la participación relativa de cada sector económico en la economía. Además, dejan en evidencia el cambio de las funciones estatales en relación con el mercado. Se ha pasado de un Estado benefactor e interventor, con capacidades extractivas directas en el ámbito productivo, a un Estado subsidiario de la empresa privada, con menor participación directa y el gasto público reducido y limitado por instrumentos legales como la regla fiscal.

En primer lugar, el sector agrícola se ha mantenido bajo desde la década de 1990, con una tendencia a la baja. Mientras que en el modelo de sustitución de importaciones este sector representó casi el 20% de la producción, en el 2019 fue apenas de 4,3% (Anexo 4.2; Villasuso, 2000). La industria de manufactura, otrora promovida por el intervencionismo estatal, es otro sector con una tendencia desfavorable, con una disminución de 8 puntos porcentuales entre 1990 y 2019. El sector construcción también se ha mantenido bajo. Por su parte, el comercio minorista y mayorista, que también incluye la industria hotelera, se ha mantenido estable. Los únicos dos sectores que muestran un aumento son el de transporte y comunicación, explicado por un aumento considerable del mercado de las telecomunicaciones, y el sector financiero e inmobiliario. Este último caso es sobresaliente, ya que ha aumentado 20 puntos porcentuales en las últimas dos décadas en términos reales (Anexo 4.2). Bajo este escenario, es evidente el peso relativo del sector servicios, que representa actualmente casi el 70% del PIB nacional, a la vez que el sector industrial ha disminuido (Salazar-Xirinachs, 2022)¹⁰⁵.

A la par de esta modificación de las actividades productivas en el PIB real, que reflejan un cambio estructural, las exportaciones también se han modificado. Actualmente, el principal componente de exportación son los componentes médicos, seguido del rubro de frutas, hortalizas, legumbres y raíces, y de la industria alimentaria (PROCOMER, 2023). La diversificación de las exportaciones se ha logrado y se dejó atrás la dependencia del café y el banano. En términos de las élites, esto implica que la oligarquía cafetalera, que ocupó la

¹⁰⁵ Los cálculos acá expresados difieren de los usados por Salazar-Xirinachs, debido a que en este trabajo se utilizó el PIB real, y no el PIB nominal.

posición privilegiada desde el siglo XIX, ha sido desplazada de las altas esferas empresariales del país o al menos se reconvirtió hacia los nuevos ejes de acumulación.

De hecho, Pérez & Alvarado (2012) señalan que la oligarquía cafetalera reorientó sus inversiones hacia el sector financiero e inmobiliario. Las tierras antes cultivadas con café, especialmente en la GAM, ahora acogen proyectos inmobiliarios residenciales o comerciales. Un ejemplo tipo-ideal de ello es el Grupo Arias Sánchez, que cuenta con inversiones en centros comerciales, proyectos inmobiliarios (e.g. Inmobiliaria La Liliana) -concentrados en la provincia de Heredia- e inversiones financieras (e.g. Grupo Sama), y sólo mantienen una pequeña cuota de su portafolio en el sector agrícola (Ingenio Taboga)¹⁰⁶. El grupo Esquivel (hermanos Esquivel Volio), cafetaleros, también incursionó en el sector financiero e inmobiliario a través de Bansol, ahora Prival Bank con capital costarricense y panameño (Sojo, 1994; Robles Rivera, 2014).

Esta transferencia de las rentas de un eje de acumulación no sólo ha sucedido con la antigua oligarquía cafetalera. También la élite industrial ha buscado incursionar en los nuevos espacios de acumulación. Un caso representativo es el Grupo FIFCO (Cervecería de Costa Rica), el más importante del país. Además de su principal negocio, se ha expandido a la industria alimentaria (Kerns), el sector inmobiliario y hotelería y el comercio minorista (Panaderías Musmanni/Tiendas Musi). Además, ha logrado transnacionalizarse a El Salvador, Honduras, Panamá, México y, con la adquisición de NAB Breweries, a EE.UU. (FIFCO, 2023). El Grupo Montecristo (hermanos Durman Esquivel) también reorientaron sus negocios, tras la venta de su empresa buque bandera (Durman Esquivel S.A.), hacia el sector salud (Hospital Metropolitano), comercio externo y logística (Manga Rica; SISLOCAR), el sector inmobiliario y hotelería (en unión con el Grupo Pellas, de Nicaragua), así como en parques empresariales (Parque Empresarial del Este, BES Free Zone and Business Park), y el financiero (Montecrédito) (Grupo Montecristo, 2023).

En suma, tanto la oligarquía cafetalera, originaria del siglo XIX, como la fracción industrial surgida en el periodo desarrollista, han incursionado en los nuevos ejes de acumulación del período neoliberal. El rostro del nuevo bloque dominante se expresa en las fracciones financieras, comerciales e inmobiliarias (Robinson, 2010, Robles Rivera, 2014).

¹⁰⁶ Tras la muerte de sus fundadores, Ingenio Taboga fue repartido entre los primos Sánchez. La herencia económica de los hermanos Arias Sánchez viene del lado materno, principalmente. Lilliana Sánchez, madre de los hermanos, perteneció a la alta burguesía cafetalera del país.

Junto con ellas, las empresas extranjeras ubicadas en las zonas francas también han ganado importancia tanto económica como política, sobre todo porque son el sector más dinamizador del crecimiento económico. Como reconoce el expresidente Luis Guillermo Solís, “los gerentes de las corporaciones transnacionales (...) son cada vez más relevantes” (citado en Murillo, 2022, p. 108). El capital extranjero, principalmente de origen colombiano y mexicano, también ha hecho inversiones locales en la industria alimentaria (Grupo Nutresa), telecomunicaciones (Telefónica, Liberty Latinoamérica), comercio minorista (Walmart) y el sector financiero (BAC Credomatic; Scotiabank, etc).

La participación en los sectores de acumulación menguantes no ha desaparecido, pero ha disminuido considerablemente. En el caso de la industria local, aún existen empresas de importancia. Sin embargo, en un escenario competitivo algunas han desaparecido o han sido adsorbidas por empresas extranjeras. Por ejemplo, la empresa Durman Esquivel S.A. fue adquirida por Aliaxir, de capital belga, mientras que el Grupo Yankelewitz vio la quiebra de su principal empresa, Yamber S.A. (Robles Ribera, 2012). Por su parte, la agroindustria terminó de verse afectada por los tratados comerciales y la eliminación de subsidios. Esto ha obligado a buscar nuevos componentes de exportación, como la piña (e.g. Upala Agrícola S.A.) o el melón, o a su reconversión en importadores (e.g. Grupo MERCASA).

Además, estos cambios se apoyan en procesos de concentración, centralización y desnacionalización de capital. Algunos grupos, vendieron sus empresas a grandes corporaciones transnacionales, como la venta de Supermercados Unidos S.A., del Grupo Cuestamoras, a Walmart, o caso mencionado de Durman Esquivel S.A. Otras han buscado concentrar capital al ampliar su portafolio de inversiones. Por ejemplo, el Grupo FIFCo ha absorbido empresas nacionales de familias empresariales reconocidas, como el Grupo Musmanni. Asimismo, el Grupo CEFA (Farmacias Fischel), de la familia Garnier (ahora con inversiones inmobiliarias e incluso parte de FIFCo, adsorbido por el Grupo Cuestamoras, que también adquirió su principal competidor, Farmacias La Bomba (Fallas Villalobos, 2019; Fernández Mora, 2015).

La élite bancaria ha pasado por diversos momentos de diversificación, desnacionalización y concentración de capital. Tras su aparición por la apertura bancaria, emergió gracias a las grandes sumas en cooperación giradas al sector privado por USAID a través de CINDE en la década de 1980 (Sojo, 1992). Los principales asociados a CINDE lograron establecer sus bancos y en la década de 1990 casi todos los principales grupos

empresariales tenían su propia entidad financiera (Sojo, 1994; León, 2012). En la siguiente década, esos bancos privados nacionales fueron vendidos a grandes corporaciones financieras como HSBC, Scotiabank o City Group. En algunos casos, sus antiguos dueños se incorporaron en los puestos de gerencia por el know-how del mercado local, como Luis Liebermann en Scotiabank (León, 2012; Robles Rivera, 2012; 2014). Tras la crisis económica del 2008, varias entidades bancarias transnacionales vendieron su participación en el mercado local, y hubo una concentración de sus carteras; HSBC Costa Rica fue adquirido por Banco Davivienda de Colombia, y City Bank Costa Rica por Scotiabank, que aún permanece (Mayorga López, 2012; Rocha, 2015).

En cuanto a la organización gremial de esos grupos empresariales, el caso costarricense muestra una gran diversidad. Por un lado, se encuentran las élites gremiales tradicionales. La cúpula empresarial es la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), que se define como el “brazo político del sector empresarial” (UCCAEP, 2008, p. 28). A nivel interno, sin embargo, existen asimetrías. Como señaló un representante empresarial que ha participado dentro de la UCCAEP, “hay un grupo que, por su músculo económico, de incidencia política, tiene muchísimo más fuerza. De hecho, son en alguna medida quienes van tomando un poco la dirección de la UCCAEP como organización. Del otro lado están los otros grupos empresariales que son de hecho bastante más pequeños” (Informante CR09, 2022). Esto provoca momentos de tensión interna dentro de coyunturas políticas.

Otras gremiales de gran importancia, consideradas individualmente al margen de su participación en la UCCAEP, son la Cámara de Comercio, la Cámara de Industrias (CICR), que suele ser beligerante ideológicamente, la Cámara de Exportadores (CADEXCO), la Cámara de la Construcción y American Chambers (AMCHAM), que representa los intereses de inversionistas estadounidenses (Bull, 2013; Informante CR09, 2022; Osterlof, 2009). Otro grupo de gremios empresariales en ascenso defiende intereses específicos, cuyo peso varía según el sector representado. La Asociación Bancaria Costarricense y la Cámara de Turismo (CANATUR) son dos ejemplos importantes. Recientemente, también, han ganado protagonismo las gremiales vinculadas al sector tecnológico, como la Cámara de Tecnologías de la Información y Comunicación (CAMTIC) o la Asociación Cámara de Infocomunicación y Tecnología (INFOCOM) (Informante CR02, 2022).

Esta proliferación gremial expresa un parque empresarial diversificado, pero no necesariamente cohesionado. De hecho, grandes empresarios han buscado nuevas formas de organizarse por fuera de los gremios, que califican de defender intereses sectoriales y no nacionales (Robles Rivera, 2018). De esta competencia han surgido organizaciones empresariales como Horizonte Positivo y la Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED), dirigidas por miembros de las principales élites del país (Díaz Zeledón, 2020a; Murillo, 2022; Monge Arias, 2022).

Antes del 2018, en la junta directiva de Horizonte Positivo han destacado miembros de la alta burguesía costarricense¹⁰⁷. Algunos de esos grupos empresariales también apoyan a la AED¹⁰⁸, aunque esta organización se le percibe como “la izquierda” del empresariado costarricense (Díaz Zeledón, 2020a; 2020b). Desde Laura Chinchilla, estas asociaciones han logrado obtener espacios y acuerdos con instituciones públicas, no sólo en materia económica, sino también en política social (Horizonte Positivo, 2018). También, sus miembros son frecuentemente reclutados por los gobiernos de turno, lo que les permite llevar a cabo su agenda política (Monge Arias, 2022). Las redes entre estos grupos y el Estado configuran un vínculo que involucra a las más altas esferas empresariales del país.

Otro nivel de intereses empresariales con gran diversidad y organización es el tecnocrático. En Costa Rica, por el carácter gradual de sus reformas, no hubo involucramiento directo de *Chicago Boys*. Más allá de una breve intervención de Harberger (1990) y Williamson (1990) en el Seminario sobre Políticas Económicas en Costa Rica organizado por la Academia de Centroamérica y financiado por la USAID¹⁰⁹, el peso de las reformas recayó sobre profesionales locales formados en la academia estadounidense con una orientación pro libre

¹⁰⁷ Como André Garnier Kruse (Fifco & Grupo Garnier), Rodrigo Uribe Sáenz (Grupo Cuestamora), Amadeo y Javier Quirós (Purdy Motor), Guillermo Alonso Guzmán (supermercados AM/PM), Tomás Dueñas (Intaco) o Steve Aronson Fletcher (ex Café Britt), entre otros, y sin contar la lista de sus donantes y asociados (Díaz Zeledón, 2020b; Horizonte Positivo, 2018; 2022)

¹⁰⁸ Por ejemplo, en la Junta Directiva de la AED se encuentra Phillip Garnier, hijo de André Garnier, miembros de Grupo Cuestamoras como Gabriela Víquez Rodríguez y Manuel Zúñiga, o de FIFCo, como María Pía Robles (AED, 2017; 2023)

¹⁰⁹ En el caso de Harberger, su intervención fue bastante limitada, y se enfocó a señalar dos problemas. El primero débilmente elaborado y basado en una observación subjetiva era el gremialismo, que estaba detrás de las políticas proteccionistas. El segundo, teóricamente más elaborado pero reduccionista, como la mayoría de argumentos monetarista, era “un déficit fiscal, financiado por el sistema bancario y, en el análisis final, con la creación de dinero” (Harberger, 1990, p. 51). La intervención de Williamson (1990), que no era un *Chicago Boy* pero sí el formulador de las 10 medidas del Consenso de Washington, se limitó a validar las reformas hechas hasta el momento y cuestionar el enfoque desarrollista-dependentista.

mercado¹¹⁰. Desde la década de 1970, organizaciones como la Asociación Nacional de Fomento Económico, impulsaron una agenda aperturista favorable a las élites comerciales locales y una visión monocausal de la crisis del modelo desarrollista que acusó a la intervención estatal de los males económicos (Garnier, 1987). En la siguiente década, se creó la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) con dinero de la USAID. En CINDE se agruparon empresarios y tecnócratas que dirigieron en las siguientes décadas la política económica y comercial del Estado (Sojo, 1992; Blanco, 2010).

Junto con CINDE, la Academia de Centroamérica y Consejeros Económicos y Financieros, S. A. (CEFSA) se dedican a la producción de análisis y argumentos que sustentan la toma de decisiones en materia económica y los intereses empresariales. Igualmente, el INCAE Business School es un centro de pensamiento y formación de cuadros profesionales a nivel regional creado con fondos de la cooperación estadounidense, pero asentado en Costa Rica, dónde también influye políticamente (Blanco, 2010). En los últimos años, la universidad ULEAD también se ha convertido en un centro de formación que congrega a varios de estos agentes. Lejos de una competencia entre sí, los tecnócratas de estas organizaciones son intercambiables. Varios expresidentes y exministros, como José María Figueres (1994-1998) o Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) han sido socios fundadores de estas organizaciones¹¹¹.

Estos *think tanks* de derecha han cumplido una función de socialización política e ideológica favorable a la estrategia de acumulación aperturista. Además, sus miembros no son sólo tecnócratas *al servicio* de las élites empresariales, sino también los mismos empresarios que buscan incidir en la toma de decisiones. A pesar de ello, es posible identificar tensiones entre estos niveles de organización empresarial, como cuando las élites tecnocráticas favorecieron la eliminación de los subsidios a la exportación y los empresarios adversaron esas medidas (Sojo, 1992).

5.2.2 Perfil de las élites partidarias y políticas.

El régimen político costarricense se percibe internacionalmente como democrático y estable, una excepción en la región (Lehouq, 2010). Tanto a nivel estructural como agencial, el Estado costarricense ha expresado la articulación tensional entre un Estado desarrollista y benefactor, su gradual desintegración y debilitamiento, y un Estado subsidiario de la estrategia aperturista.

¹¹⁰ Entre ellas, sobresalen las becas para estudios en la Universidad de Harvard y la Ohio State University (Robinson, 2013).

Con el advenimiento de las reformas estructurales, entre los años 1984 y 2006, se configuró un sistema bipartidista entre dos fuerzas políticas, el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Socialcristiana (PUSC), que reunió a la oposición burguesa, según Rovira (1989), al liberacionismo. Entre estos dos partidos políticos se repartieron el gabinete ejecutivo y la mayoría de las diputaciones en la Asamblea Legislativa (Cortes Ramos et al., 2013; Rojas, 2009).

Ambas fuerzas resumían las afinidades políticas derivadas del conflicto civil de la década de 1940, pero con un programa renovado afín a las tesis neoliberales en materia económica y social. Aunque no hubo conflicto civil y posterior transición democrática, sí hubo una transición ideológica y programática (Rovira Más, 1995). Pero esta transición no estuvo libre de conflicto. Tanto a nivel interno como entre los partidos políticos, las tensiones entre ambas estrategias se manifestaron hasta el gobierno de Abel Pacheco (2002-2006) a través de conflicto entre el gabinete social, que apelaba al fortalecimiento de la inversión social y una gestión concertada del conflicto social, y el gabinete económico, abiertamente neoliberal (Arias, 2017). También a nivel económico hubo diferencias, como las tensiones entre los sectores agrícolas dentro del PLN (e.g. Ottón Solís, Alfredo Esquivel) y los nuevos tecnócratas neoliberales (e.g. Eduardo Lizano, José Rossi). Dentro del PUSC, se evidenció la tensión entre sectores libertarios y los socialcristianos tradicionales.

Estas tensiones se han resuelto a nivel político de dos formas. Primero, con el surgimiento de dos fuerzas políticas en la década de 2000: el Partido Acción Ciudadana (PAC), formado con políticos de orientación socialdemócrata del PLN, y el Movimiento Libertario, que surgió de una fractura dentro del PUSC. Los casos de corrupción de los expresidentes de la década anterior afectaron principalmente al PUSC, que vio reducido su capital electoral desde las elecciones del 2006. Su espacio político fue ocupado por el PAC, que incluso ganó dos elecciones consecutivas desde el año 2014. Hasta las elecciones del 2018, estos partidos dominaron el quehacer legislativo y el debate político. Así, del bipartidismo surgieron las agencias políticas que dieron lugar a un multipartidismo moderado o pluralismo limitado en el período estudiado, caracterizado por la inestabilidad y volatilidad de las afinidades partidarias (Cortes Ramos et al., 2013; Cascante Matamoros & Guzmán Castillo, 2022).

En segundo lugar, se ha dado una derechización generalizada de las élites político-partidarias. Esta derechización es resultado de la legitimación de la estrategia aperturista, especialmente tras la aprobación del TLC con EE.UU. y las derrotas políticas de la oposición

social a esas reformas de mercado, que se ha debilitado. La única fuerza electoral que se autodenomina de izquierda progresista es el Frente Amplio. Esta agrupación fue fuertemente adversada y objeto de publicidad negativa *anticomunista* por parte de las élites empresariales, cuando su candidato lideró las encuestas de las elecciones del 2014 (Robles Rivera, 2018). Las elecciones de ese año fueron ganadas por Luis Guillermo Solís, candidato del PAC y ex secretario del PLN.

Igualmente, la base social de estos partidos políticos es diversa. Con excepción de Óscar Arias Sánchez (1986-1990; 2006-2010) y Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), las élites empresariales no se han involucrado directamente en la presidencia de partidos políticos o el gobierno. Sí se identifican como parte de las papeletas presidenciales (e.g. Luis Liberman, vicepresidente 2010-2014) o en puestos ministeriales, como el caso de Jorge Rossi con Figueres Olsen (1994-1998), Jorge Woodbrige con Arias Sánchez (2006-2010) o el de André Garnier Kruse con Carlos Alvarado (2018-2022), entre otros casos. La relación directa con el parlamento es reducida y prefieren la relación indirecta a través del cabildeo o a través de la cercanía ideológica con los partidos políticos (Morales & Zeledón, 2013).

Sin embargo, el mecanismo del financiamiento es ampliamente utilizado para promover los partidos políticos afines a sus posiciones. Hasta las elecciones del 2002, las élites empresariales apoyaron al PUSC, PLN y ML. Desde el 2006, el apoyo financiero ha sido mayoritariamente a favor del PLN y, muy por debajo, al ML o el PUSC. En este sentido, las élites adoptan una posición pragmática al quitar su apoyo financiero a los partidos políticos con pocas opciones electorales¹¹². Además, una tendencia que se observa en las últimas elecciones es el apoyo a dos o más partidos políticos dentro de un mismo grupo empresarial, lo que hace del campo electoral un portafolio de inversiones a diversificar. Por ejemplo, familiares del Grupo Purdy apoyaron a Laura Chinchilla y al Movimiento Libertario en las elecciones del año 2010, y al PLN, ML y PUSC en el 2018 (ver Anexo 4.3). Así, con el financiamiento a los partidos que defienden sus intereses y la ofensiva pública contra aquellos percibidos como amenaza, influyen en el acceso de los puestos electivos.

Hay dos elementos importantes de la relación entre las élites empresariales y las élites políticas que se han institucionalizado por décadas. Por un lado, los gremios empresariales, principalmente la UCCAEP, cuentan con representación oficial en las juntas directivas de

¹¹² En el caso de las elecciones del 2006, el apoyo al PLN fue masivo debido a la polarización entre el PLN, que apoyaba el TLC con EE.UU. y el PAC, que rechazaba e impulsaba por su renegociación.

instituciones estatales como la CCSS, lo que les permite influir directamente en la toma de decisiones, bloquear alternativas percibidas como amenaza e informar al empresariado del quehacer de esas instituciones (Morales Chacón, 2016; UCCAEP, 2018). Esto también muestra el alto grado de legitimidad ante el Estado, cuyos agentes lo toman en cuenta para llevar a cabo procesos (Murillo, 2022).

Por otro lado, los centros de pensamiento neoliberales han logrado institucionalizar su influencia. CINDE ha logrado colonizar espacios estatales como la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), desde dónde se han elaborado y negociado las principales políticas del nuevo modelo de acumulación. Normalmente, la persona encargada de este ministerio suele ser reclutada de los socios o miembros de las Juntas Directivas de CINDE, como el caso de Jorge Rossi en la administración Figueres Olsen o Annabelle González en la administración Chinchilla Miranda (Blanco, 2010; Vásquez, 2008). Así, los tres niveles tomados en cuenta en esta investigación tienen su forma de vincularse al Estado diferenciadas.

5.2.2.1 El Ministerio de Hacienda y las Comisiones Hacendarias.

En el caso costarricense, los procesos parlamentarios de elaboración de política tributaria son complejos. Con frecuencia, la comisión legislativa de ingreso y gasto público, encargada del primer trámite parlamentario de los proyectos fiscales, es sustituida por comisiones ad hoc cuya composición es diferente. Al margen de esto, las diputaciones que conforman estas comisiones no tienden a ser empresarialmente relevantes. Algunas excepciones son importantes de mencionar. En la Comisión Mixta del Pacto Fiscal y subsiguientes comisiones que procesaron la reforma fiscal de Abel Pacheco, figuraron diputados como Carlos Ricardo Benavides, del sector turismo, Bernal Jiménez Monge (sector agroindustria: Grupo MERCASA), Rodrigo Alberto Carazo (servicios y agroindustria), José Humberto Arce Salas (sector agropecuario: Frank & Arce S.A.) o Federico Malavassi, abogado libertario con experiencia en la UCCAEP y en ANFE. Además, dado que la Comisión Mixta fue un mecanismo corporativista, hubo participación de sindicatos laborales (ANEP, Rerum Novarum) y gremios empresariales, como Doris Osterlof de CADEXCO y Alvaro Ramírez de la UCCAEP.

En las siguientes comisiones, predominó un perfil profesional y tecnocrático antes que directamente empresarial. Normalmente suelen ser profesionales en derecho o economía, de quienes cada partido político intenta sacar provecho por su experiencia y conocimiento en el campo. Una tendencia identificada es que el partido oficialista designa a un diputado de

confianza o cercano a la presidencia del gobierno de turno para defender su proyecto de reforma tributaria. Habría que esperar a la comisión del año 2018 para encontrar nuevamente agentes políticos con vínculos empresariales, como Pedro Muñoz Fonseca o Gustavo Viales. El caso de Pedro Muñoz es también relevante, ya que ha formado parte de importantes bufetes de abogados, como Facio & Cañas, y Denton Muñoz, Arias & Muñoz (ver Anexo 5.4).

Por otro lado, es más frecuente las redes entre quién ocupa el puesto titular del Ministerio de Hacienda o sus viceministerios y las élites empresariales. Los ministros o viceministros son reclutados del sector financiero privado nacional, y con frecuencia son empresarios o profesionales de trayectoria. De los 11 vínculos con el sector financiero privado, sobresalen los casos de Alberto Dent, Federico Carrillo, Guillermo Zúñiga, Rocío Aguilar y Rodrigo Chaves¹¹³. Dentro de las corporaciones financieras más recurrentes está el Grupo Financiero BFA, que luego fue comprado por Banco Cuscatlán¹¹⁴, Corporación BANEX, que desde el año 1999 fue adquirida por BANISTMO de Panamá¹¹⁵, y con experiencia bursátil por su vínculo con la Bolsa Nacional de Valores S.A. (ver Tabla 5.1).

Tabla 5.1. Vínculos corporativos entre el Ministerio de Hacienda y el sector empresarial privado.

Nombre	Puesto	Período	Vínculos corporativos
Jorge Bolaños Rojas	Ministro	2002-2003	Sector financiero: Banco Cathay, GMG Company.
Alberto Dent Zeledón	Ministro	2003-2004	Sector financiero (Grupo Financiero BANEX S.A., Grupo Financiero BFA, S.A. y Dent Consultores S.A.)
Federico Carrillo Zürcher	Ministro	2004-2005	Sector servicios (legales: Bufete Zurcher, Odio & Raven), Sector financiero (Lehman Brothers, Bolsa Nacional de Valores, Central American Inter-Dealer Broker, BICSA, S.A.).
Carlos González Jiménez	Viceministro	2002-2003	Sector comunicación (Grupo Nación), Sector comercial (Taco Bell/Spoon, RostiPollos, AM-PM/Fresh Market y Navsat).
Roy González Rojas	Viceministro	2003-2004	Sector financiero (Servicios Especializados de Consultoría SEC), sector gremial (Cámara de Comercio)
José Armando Fallas Martínez	Viceministro	2004-2005	Sector financiero (Grupo BFA, Financiera Más x Menos (CSU), sector servicios (legales, consultorías: Deloitte)
David Fuentes Montero	Viceministro	2005-2006	Sector financiero (Bolsa Nacional de Valores).

¹¹³ Este último, actual presidente de Costa Rica.

¹¹⁴ Y este a su vez fue adquirido por Citi Group. El Grupo Financiero BFA pertenecía a las familias Uribe Saenz (Grupo Cuestamoras), y las familias Montealegre, Orlich, Pacheco y Rohrmoser, todas de trayectoria oligárquica (Sojo, 1994).

¹¹⁵ Previamente, la Corporación BANEX, fundada en 1980, fue controlada por Miguel Ángel Rodríguez (expresidente en el período 1998-2002), Yankelwitz, Jiménez Borbón (Grupo Nación/FIFCO), entre otros (Sojo, 1994).

Nombre	Puesto	Período	Vínculos corporativos
Guillermo Zúñiga Chaves	Ministro	2006-2009	Sector financiero (Bolsa Nacional de Valores, Clasificadora de Títulos y Valores S.A; Fitch Centroamérica SA y Fitch Costa Rica Calificadora de Riesgo S.A.)
Édgar Ayales Esna	Ministro	2012-2014	Sector financiero (FMI)
Juan Carlos Pacheco Romero	Viceministro	2010-2013	Sector financiero (Grupo Financiero Acobo, BCR, Popular Valores, FMI.)
Jordi Prat Cordero	Viceministro	2013-2014	Sector financiero (FMI)
José Francisco Pacheco Jiménez	Viceministro	2014-2017	Sector servicios (Sanigest Internacional)
Rocío Aguilar Montoya	Ministra	2018-2019	Sector financiero (Corporación ALDESA, BANSOL. Gremios: ABC), sector tecnocrático (Academia de Centroamérica)
Rodrigo Chaves Robles	Ministro	2019-2020	Sector financiero (Banco Mundial, Corporación BANEX), sector tecnocrático (Academia de Centroamérica), sector servicios (legales y consultorías: Deloitte Consulting).

Fuente: Elaboración propia a partir de Registro Nacional de Costa Rica (2023) e información pública disponible.

Otro grupo de empresarios y tecnócratas en puestos dentro del MH han tenido experiencia en los OFIS, como el FMI o el Banco Mundial, o bien en consultoras privadas en materia tributaria como Deloitte. Con ello, los gobiernos aprovechan la experiencia profesional y el vínculo con las OFIS en un puesto público que requiere negociar con estas organizaciones, y asimilan el sesgo que han adquirido en su trayectoria internacional. Por último, también destaca el caso de Carlos González Jiménez, miembro del Grupo Nación¹¹⁶, que ha enfrentado procesos por evasión de impuestos, en el cual González Jiménez figuró como uno de los acusados (Carvajal, 2013).

De acuerdo con una informante del MH, aunque hay variaciones personales en la gestión, el titular suele desempeñar funciones políticas antes que técnicas, para promover la agenda fiscal particular o del gobierno de turno como señaló la Informante CR12 (2022). En consecuencia, este nexo entre el poder financiero y el MH configura un núcleo de poder alrededor de los ingresos y gastos públicos. Con ello se controla el gasto público a medida de esos intereses empresariales y una visión de Estado que privilegia su intervención moderada, focalizada y con réditos para esos grupos, incluso en materia de endeudamiento interno (ver Rodríguez Miranda & Tasies Castro, 2022).

¹¹⁶ Carlos González es primo de Manuel Francisco Jiménez, cabeza del Grupo Nación, que controla medios de comunicación escritos (La Nación) y radiofónicos. Carlos pasó a ser el CEO del GN desde el año 2020.

5.3 Coyunturas fiscales en Costa Rica: Abel Pacheco (2002-2006), Laura Chinchilla (2011-2012) y Carlos Alvarado (2018).

A continuación, se exponen las tres coyunturas seleccionadas para el caso costarricense. En esta ocasión, dos de hechas se caracterizan por ser reformas fallidas, es decir, que no recibieron su aprobación o que fueron bloqueadas por resoluciones judiciales. Esto fue así para las reformas impulsadas por Abel Pacheco y Laura Chinchillas. En ambos casos, recibieron el visto bueno de una mayoría parlamentaria, pero se detuvo su aprobación tras el rechazo de la Sala IV de los procedimientos legislativos implementados para su votación. Tras varios esfuerzos en vano y algunas reformas menores, la reforma propuesta por Carlos Alvarado, respaldada por las élites empresariales, tuvo su aprobación tanto legislativa como constitucional.

5.3.1 El Pacto Fiscal de Abel Pacheco.

La coyuntura fiscal de Abel Pacheco coincidió con otra coyuntura e incluso se entremezclaron: la coyuntura del proceso de negociación y discusión de TLC con EEUU. La coyuntura, que transversalizó el gobierno a lo largo de sus cuatro años, se puede dividir en cuatro fases o períodos. El primero inició desde la elaboración y entrega del informe de exministros de Hacienda, que contenía recomendaciones para la reforma fiscal, y la elaboración y envío del Plan de Ordenamiento Fiscal a la Asamblea Legislativa. Posteriormente, en la segunda fase, el plan se discutió en la Comisión Mixta del Pacto Fiscal, por lo que sufrió modificaciones importantes. En esta segunda fase, se dio un proceso infructuoso de debate parlamentario. La tercera fase comprende la subordinación del TLC a la aprobación del Plan Fiscal. Pacheco mantuvo esta posición hasta el final de su mandato, cuando decidió separar los proyectos. Finalmente, en la última fase se dio la votación del plan fiscal y su bloqueo judicial. En cada una de ellas, las élites empresariales intervinieron para definir el contenido, así como su aprobación o rechazo

5.3.1.1 El informe de exministros y el Plan de Ordenamiento Fiscal.

El expresidente Miguel Ángel Rodríguez conformó una comisión de exministros de Hacienda de administraciones anteriores, con el fin de discutir y brindar soluciones al problema fiscal. Por lo tanto, el perfil de la comisión era tecnocrático y empresarial, con agentes de renombre del ámbito financiero y empresarial como Francisco de Paula Gutiérrez, Leonel Baruch, Thelmo Vargas o Bernal Jiménez Monge, entre otros (Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda, 2002; Rodríguez Garro, 2018). El documento llamado *Agenda de Transformación*

Fiscal para el Desarrollo reconoció las diferentes dimensiones del problema fiscal y la necesidad de modernizar el régimen fiscal con algunas medidas progresivas. Pero también recogió especialmente las preocupaciones de las élites económicas locales en ese momento.

Dentro de los aspectos progresivos incluidos estaban la adopción de la renta mundial y la renta global y la eliminación de la exoneración del ISR a las empresas de zonas francas. Pero estos cambios se promovieron a cambio de la onerosa disminución del ISR corporativo de 30% a una *tasa competitiva* máxima de 15%, la adopción del IVA, el control del gasto y la flexibilización de las partidas presupuestarias con destino específico (Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda, 2002; La Nación, 2002a). La eliminación de la exoneración de las zonas francas se justificó en la inequidad vertical de las élites locales frente a las extranjeras, lo que evidencia un bajo nivel de imbricación entre las élites locales y las élites asociadas a las ZF. En efecto, la exoneración de las ZF se percibía como una *característica indeseable* que “no sólo constituye una fuente importante de erosión fiscal, sino de inequidad en el trato de las empresas” (Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda, 2002, p. 21). Una opinión que también compartía el entonces Dirección de Tributación e influyente abogado tributarista, Adrián Torrealba (2002).

Sin embargo, su equiparación estaba en función de la disminución del ISR general, tal como se recomendó:

Adoptar un mecanismo paulatino de imposición sobre la renta de las empresas ubicadas en zona franca que, para el año 2008, las lleve a tributar bajo el esquema (único) que aplica para las demás empresas ubicadas en el territorio nacional. Solicitar al Poder Ejecutivo, representado por Ministerio de Hacienda, estudie la forma de **rebajar paulatinamente la tasa del impuesto sobre la renta al resto de las empresas del país**, a la vez que se eleva la que se aplicaría a las empresas ubicadas en la zona franca, para hacerlas converger en el 2008 (Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda, 2002, p. 24, resaltado añadido).

La convergencia hacia un esquema único bajo del ISR garantizaría la competitividad del sistema fiscal para promover las inversiones tanto locales como extranjeras, principal objetivo económico de la política tributaria. El mecanismo estructural del documento se expresó claramente al señalar que “una tasa competitiva es fundamental para la atracción de inversiones extranjeras directas” (Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda, 2002, p. 16) y concluir que, de llevarse a cabo sus recomendaciones, “se lograrían tasas de crecimiento económico sostenidas, bajos intereses, creación de empleos e inflación reducida que obviamente mejoraría la calidad de vida de todos los costarricenses” (Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda,

2002, p. 33). En consecuencia, la mejora de la calidad de vida se obtendría por las consecuencias económicas positivas de las medidas fiscales correctivas, y no por las consecuencias sociales del régimen tributario, que ahondaría su regresividad. En materia de evasión fiscal, el documento se limitó a proponer la Agencia Nacional de Tributación, que agruparía las oficinas relacionadas con los ingresos tributarios, para mejorar su coordinación en la recaudación.

Los mecanismos instrumentales, entre ellos el conocimiento técnico de los exministros, la comisión de exministros como un mecanismo de consulta institucionalizada y su colonización del ministerio de hacienda permitió elaborar dicho documento base, que orientaría los debates fiscales precedentes. En concreto, las recomendaciones dieron lugar al Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, enviado por Miguel Ángel Rodríguez en abril del 2002 y continuado por el presidente Abel Pacheco. Esta reforma fue aceptada inicialmente por los principales sectores empresariales e incluso sociales, ya que contó con la “legitimación a nivel del conjunto de los ex ministros de Hacienda en ese primer informe” (Informante CR03, 2022). Este documento incluía otras propuestas, como un impuesto de 3% a las herencias, gravar las ganancias y pérdidas patrimoniales, así como las donaciones (Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, 2002; Rodríguez Garro, 2018). En cuanto a la exoneración de las zonas francas, se incluyó la recomendación de reducir progresivamente el ISR corporativo a partir del 2007, para llegar a una tasa impositiva de 15% en el año 2009 (Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, 2002).

5.3.1.2 La Comisión Mixta de Reforma Fiscal.

Para el mes de junio del 2002, el proyecto avanzó poco. Fue cuando por iniciativa del PAC se planteó la opción de crear una Comisión Mixta de Reforma Fiscal (La Nación, 2002b; Campbell, 2002). El recurso corporativista de las comisiones mixtas fue un mecanismo recurrente en dicho periodo. De acuerdo con Cortes Ramos (2000), dichos mecanismos eran espacios sesgados creados para legitimar la ruptura de monopolios estatales, y no para promover efectivamente la participación ciudadana. Las élites estatales y empresariales recurrieron a dispositivos corporativistas con medio para canalizar el conflicto social, y avanzar en su agenda neoliberalizadora por otros medios¹¹⁷.

¹¹⁷ Previamente, Miguel Ángel Rodríguez convocó la Concertación Nacional en 1998, con el fin de llegar a acuerdos comunes entre sectores sociales y económicos.

Sin embargo, las Comisiones Mixtas parlamentarias permitían a los sectores sindicales y gremios empresariales incidir en la elaboración de los proyectos. Aunque Abel Pacheco y el PUSC se mostró favorable, el PLN y el ML se opusieron inicialmente; el ML lo calificó de locura (La Nación, 2002c). El argumento de sus críticos, tanto desde los partidos políticos como tecnócratas, era que la concertación era una solución política para un problema técnico (ver Guardia, 2002). Ante las críticas, la diputada del PAC Epsy Campbell (2002) respondió que “hemos negociado con transparencia y, por los comentarios del señor Jorge Guardia, parece que con gran habilidad; por eso han prevalecido nuestros planteamientos (...) para abordar los problemas fiscales exclusivamente a través de instrumentos de justicia tributaria” (§3). La iniciativa de una comisión mixta, con representantes sindicales y empresariales, obtuvo finalmente el apoyo tras la solicitud de empresarios y sindicatos, que derivó en el cambio de posición del PLN (La Nación, 2002d).

De acuerdo con la representante empresarial, Doris Osterlof Obregón (2004), el objetivo central de esta comisión era “ser una herramienta de la política de desarrollo, al construir un acuerdo nacional que permita repartir los costos de la financiación del Estado y los beneficios del gasto del mismo Estado en forma sostenible, equitativa y solidaria” (p. 130). La Comisión Mixta tuvo dos fases de trabajo. La primera fase consistió en la elaboración de un plan de emergencia temporal para solucionar las necesidades inmediatas en materia fiscal. Este trabajo se realizó en pocos meses, de julio a diciembre. La Ley de Contingencia Fiscal (2002) aprobada en diciembre contempló el aumento de impuestos específicos a cigarrillos y licores, casinos, vehículos, bancos y entidades no domiciliadas, empresas de enlaces de llamadas de apuestas, los aranceles de registros, así como un impuesto de 0,1% sobre el patrimonio de las personas jurídicas. Además, se incluyeron medidas de contención del gasto público, un tema sensible para las élites.

La Ley tuvo una vigencia de dos años, pero su recaudación alcanzó la mitad de lo proyectado, en parte por la modificación de la propuesta inicial. Al principio, se impulsó un impuesto promedio de \$200 a las personas jurídicas, que variaba según el capital social de la empresa. En su lugar se aprobó el impuesto de 0,1% sobre el exceso de ₡35 millones (aprox. \$92 mil), que recaudaría una cuarta parte del plan original (Contraloría General de la República, 2005; Rodríguez Garro, Sancho Mora & Fonseca Hernández, 2015). A pesar de este cambio, los empresarios reaccionaron negativamente. Para los industriales, la propuesta no tenía “señales de ahorro como se había prometido, todo el aporte es del sector productivo”

(Carrillo, citado en González & Lara, 2002, § 9). La expectativa de recaudación total del proyecto de emergencia fiscal era de un punto porcentual adicional del PIB, pero los ingresos efectivos vinculados con la ley apenas alcanzaron 0.57% del PIB (CGR, 2005).

Tras la Ley de Contingencia Fiscal, el diputado libertario Federico Malavassi tomó la aprobación del proyecto como una declaración de guerra, a la vez que el PLN denunció que el PAC sustituyó al partido oficialista ante falta de liderazgo del gobierno (La Nación, 2002e; 2002f). En ese contexto se dio la segunda fase de la comisión mixta, que consistió en la elaboración de un proyecto de reforma estructural permanente. Este trabajo tomó un año completo, ya que la presentación del informe de mayoría se dio el 9 diciembre del 2003 (Osterlof Obregón, 2004; Rodríguez Garro, 2018). Por la magnitud de la reforma y las fricciones internas, se demoró más y el discurso confrontativo aumentó. Guardia (2003) acusó a los sectores sindicales de querer “involucionar la manera de actuar y de pensar (...) no quieren cambiar nada, salvo subir impuestos” (§1-3).

Por su parte, los grupos empresariales presionaban al gobierno y la comisión para hacer del proyecto fiscal un principio de una reforma del Estado más profunda, con reducción permanente de gastos y que no recayera sobre el *sector productivo* (González & Lara, 2002; La Nación, 2002g; 2003a). Sin duda, el mecanismo corporativista de la comisión mixta limitó el cabildeo empresarial unilateral, “fue absolutamente diferente porque estaba institucionalizado el diálogo. O sea, teníamos la comisión especial mixta, tenían mesas de trabajo establecidas. Entonces, creo que ahí se transparentó. Digo, aunque siempre había conversaciones [con empresarios] a puerta cerrada, había muchas conversaciones ante la opinión pública” (Informante CR06, 2022). A pesar de las presiones, sólo el diputado libertario Federico Malavassi votó en contra¹¹⁸.

Recuadro 5.1. Principales propuestas del Proyecto de Pacto Fiscal, 2004.

Dentro de las principales propuestas del Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, o simplemente Pacto Fiscal, aprobado tanto por la Comisión Mixta como por Comisión Especial, se encontraban la transformación del Impuesto sobre la Renta de cedular y territorial, a una renta global y mundial con criterio de residencia. El nuevo ISR se disminuiría a 18% a partir del año 2010, y se aplicaría a las empresas de zona franca. El Impuesto General de Ventas se transformaría en el Impuesto al Valor Agregado y se aplicaría a los servicios. El IVA propuesto exoneraba la canasta básica, los servicios educativos, los medicamentos, libros, insumos agropecuarios, energía eléctrica residencial y el agua, así como los servicios y operaciones bancarias, financieras y

¹¹⁸ Por esta razón, no se presentó un proyecto legislativo por parte de la Comisión Mixta, sino que tuvo que ser presentado a iniciativa del Poder Ejecutivo en las sesiones extraordinarias (Osterlof Obregón, 2004).

bursátiles, entre otros bienes y servicios. En materia de administración tributaria, se sustituyó la propuesta de crear la Agenda Nacional de Tributación, como se planteó en el Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, por una Dirección Nacional de Tributos, que tendría bajo su cargo la Dirección de Tributación y la de Aduanas. En cuanto al gasto público, el proyecto sólo hacía referencia a la necesidad de mejorar la calidad del gasto (Título II), para lo cual creaba la Comisión Nacional de Evaluación de las Instituciones y Programas del Sector Público, así como un sistema de rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural (2004) y Osterlof Obregón (2004).

En enero del año 2004, el gobierno presentó el Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural, que tomó como base el informe de mayoría de la Comisión Mixta. A grandes rasgos, el Pacto Fiscal recogió las propuestas de la comisión de exministros, con excepción de las disposiciones en materia de flexibilización y control del gasto público (ver Recuadro 5.1). Por su parte, la UCCAEP (2004) destacó la participación de Carlos Quesada y Álvaro Ramírez como sus representantes, aunque no se evidencia un apoyo decisivo al proyecto.

Entre enero y marzo del 2004, las tensiones en torno a la propuesta emergieron. Por un lado, Abel Pacheco acusó en televisión nacional a Federico Malavassi y al ML de causar un daño a la educación, la salud y la seguridad social (La Nación, 2004a). Además, dio como ultimátum el mes de abril para su aprobación, tras la cual dejaría de insistir en la reforma fiscal y aplicaría un programa de recortes presupuestarios (La Nación, 2004b). Por su parte, el PUSC, PLN y Renovación Costarricense presionaron por bajar la tasa del ISR corporativo a 18%, y el ML solicitó bajarlo hasta 15%. El PAC reaccionó en contra de dicha propuesta, ya que su posición fue bajar la tasa máxima corporativa hasta 24%, mientras que el Bloque Patriótico, conformado con diputados transfugistas de la bancada del PAC, presionó por una tasa máxima de 25%.

En la propuesta final aprobada en marzo, el ISR corporativo se bajó hasta 20%, aunque en varios artículos se mantuvo el 18%. Por este motivo, el PAC hizo ruptura del acuerdo para apoyar el plan fiscal y se salió de la mesa de negociación antes de ser votado el informe de mayoría de la comisión (ACAN-EFE, 2004; La Nación, 2004b). A pesar del visto bueno de la comisión, el proyecto enfrentó una oposición de al menos 25 diputados, quienes exigieron cambios al texto. Mientras el ML hizo su primer intento, infructuoso, para detener el proyecto mediante recursos de amparo ante la Sala Constitucional, la oposición del PAC y el BP surtió efecto (La Nación, 2004c). En abril, el partido oficialista inicio negociaciones con ambas posiciones. Para acercarse al PAC, sugirió revisar la tasa del ISR corporativo. Al ML buscó ofrecerle flexibilizar las normas de renta mundial (La Nación, 2004d). No obstante, ambas

posiciones eran mutuamente excluyentes, por las agendas político-partidarias de cada bando¹¹⁹. La tesis que más avanzó fue la de revisar la tasa máxima.

La reacción empresarial no se hizo esperar. En conjunto, los empresarios argumentaron que cualquier tasa superior a 20% provocaría desinversiones masivas. Alberto Dent, ministro de Hacienda, solicitó mantener un impuesto menor al 20%, ya que sería una tasa que se aplicaría también a las Zonas Francas. El argumento estructural se acompañó de la justificación tecnocrática. Antonio Burgués Terán¹²⁰, gran empresario liberacionista y líder de los exportadores, señaló que no había fundamento técnico para bajar el ISR corporativo sólo hasta 25% (La Nación, 2004e). La premisa de esta afirmación era que la tasa propuesta de 15% o 18% fue sugerida por el Banco Mundial, a partir de un estudio técnico del sistema tributario costarricense. Tal como cita el anterior Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal (2002), “estudios encargados por el Gobierno de la República, como el informe de la Foreign Investment Advisory Service (FIAS), de marzo del 2001, sugieren la reducción, en la hipótesis de que las zonas francas pasen a tributar, hacia el tipo del 15%” (p. 6).

No obstante, las elites empresariales no pudieron sostener los argumentos, sobre todo luego de darse a conocer que el informe citado no daba suficientes razones para la rebaja del ISR, y que el mismo FMI solicitó mantener la tarifa en 30%. Tal como señaló el economista Villasuso (2004):

Ha quedado claro que la justificación para reducir el impuesto a todas las empresas del país de un 30% a un 18% en razón de la atracción de inversión extranjera y con base en un estudio del FIAS (...) no solo es débil metodológicamente, sino cuestionable conceptualmente y rechazada por el propio Fondo Monetario Internacional (hasta hace poco fuente primigenia de sabiduría oficial y ahora relegado, no sabemos por qué) que en su informe de julio del 2002 recomendó mantener el impuesto de renta corporativa en el 30% (§ 5).

Las críticas al proyecto por beneficiar sin justificación a las élites empresariales ganaron terreno. Ya los grupos empresariales, especialmente los gremios, habían mostrado rechazo a varios elementos del Pacto Fiscal, en particular contra la renta mundial y la ausencia de limitaciones al potencial crecimiento del gasto público. Dentro de esta posición se cuestionó

¹¹⁹ Federico Malavassi rechazó de entrada la posibilidad de un acuerdo (La Nación, 2004d).

¹²⁰ Ex ministro de Economía en la década de 1980 durante la administración de Óscar Arias y exembajador en China durante su segunda administración. Ha sido directivo del Banco BCT, dónde ha compartido con el ex ministro de Hacienda Leonel Baruch y vinculado a empresas de servicios logísticos en comercio internacional. En ese momento fue presidente de CADEXCO.

también la creación de comisiones para evaluar la ejecución presupuestaria y la rendición de cuentas al considerarse más burocracia estatal, en lugar de una reforma estatal ajustada a sus intereses (ver Guardia, 2004; La Nación, 2004h; 2005a).

El Grupo Nación, pasó de defender el proyecto, al señalar que “reforma fiscal, reforma del Estado, TLC y ruptura de monopolios nos colocarían en **un círculo virtuoso** que daría nuevo sentido a la ilusión de convertirnos en un país de ingreso medio, como, por ejemplo, lo está logrando Chile” (La Nación, 2004i, § 6), a considerarlo una reforma fiscal **contaminada** (La Nación, 2004h). La reforma fiscal perdía progresivamente su atractivo para las élites empresariales. El avance de las respuestas al conocimiento autorizado de las élites que catalogaron al proyecto como un “un retroceso al disminuir un impuesto directo y discriminar contra las personas físicas, que deberán pagar escalas tributarias mayores” (Villasuso, 2004, §6), hicieron relegar su interés en su aprobación. Los sectores más radicalizados del empresariado, detrás del Movimiento Libertario, lo rechazaron de plano.

Paralelamente, Abel Pacheco y Oscar Arias, que asumió el liderazgo del PLN, forjaron una alianza con varios puntos acordados. Entre ellos estaba el apoyo de Oscar Arias al Pacto Fiscal impulsado por Pacheco y el apoyo del TLC con Estados Unidos. Esta alianza aseguraría los votos del PLN al proyecto fiscal. Sin embargo, los diputados del PUSC vieron con recelo en el acercamiento de Pacheco al PLN (La Nación, 2004f)¹²¹. Esto implicó el distanciamiento entre una parte mayoritaria de la bancada oficialista con el poder ejecutivo. El proyecto entonces entró en una fase de bloqueo institucional y político. Institucional por las numerosas mociones presentadas por el ML y político por las fuerzas en tensión entre el PAC, el PLN y a lo interno del PUSC. En julio del año 2004 el proyecto continuaba sin votarse y sin llegar a un acuerdo final.

5.3.1.3 El Pacto Fiscal y el TLC con EE.UU.

Fue en julio del año 2004 cuando Pacheco, tras dos años de intentar una reforma fiscal, acudió a un último recurso. Entre los años 2002 y 2003 se negoció el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Este tratado y las disposiciones negociadas, como la apertura del mercado de telecomunicaciones y de seguros, provocó una masiva oposición social. Las élites empresariales dejaron de lado parcialmente el apoyo al proyecto fiscal y se concentraron en

¹²¹ Como señaló el secretario del PUSC, Jorge Eduardo Sánchez (citado en La Nación, 2004g) “no es el precandidato Óscar Arias el que va a decir cuál es el destino del plan fiscal; es un acuerdo nacional de todos los actores políticos conducido por el PUSC” (§ 5)

defender y promover el TLC con Estados Unidos. Ante la oposición social, Abel Pacheco decidió no enviar inmediatamente el TLC a la Asamblea Legislativa para su discusión y aprobación. La coyuntura llevó al entrelazamiento de ambos procesos; el del proyecto fiscal y el del TLC con Estados Unidos.

Esto fue resultado de la decisión de Abel Pacheco de condicionar el envío del TLC a la aprobación del Plan Fiscal (La Nación, 2004i). Según Pacheco y sus asesores cercanos este proceder fue el mismo de Antonio Saca en El Salvador, y se quiso replicar en el país. Como señaló Pacheco (2004), “para el Gobierno de la República en este momento **la prioridad es la reforma fiscal**. Espero su pronta aprobación. **Después de que esto ocurra, estaré enviando el TLC** a la Asamblea Legislativa para su discusión” (§4, énfasis añadido). Con ello buscó presionar a su propia bancada, al Movimiento Libertario y a los sectores empresariales. Pero también abrió una opción de retrasar la aprobación del TLC a sus opositores (Zurcher, 2005; Segura Carmona, 2019).

Recuadro 5.2. El Dream Team económico de Abel Pacheco, 2002-2004.

Para las élites empresariales, Abel Pacheco era visto con precaución al no ser orgánicamente uno de sus agentes políticos. Médico psiquiatra de profesión y calderonista desde los inicios del movimiento, se consideró un outsider. Por esta razón, las élites, especialmente vinculadas al Grupo Nación, le configuraron su equipo económico, al que denominaron *dream team*. La mayoría de ellos fueron reclutados de los principales think tanks del país. Su principal asesor en materia económica era Ronulfo Jiménez, reconocido tecnócrata neoliberal vinculado a Academia de Centroamérica y al sector financiero. El ministro de Hacienda era Alberto Dent y su ministro del COMEX era Alberto Trejos, vinculado al Grupo Cuestamoras, al BAC San José y al INCAE Business School. El ministro Trejos estuvo acompañado de Gabriela Llobet, exdirectora de CINDE e hija de Francisco Llobet, reconocido empresario nacional. Javier Cháves fue su ministro de transporte, ingeniero vinculado a ALDESA y a la Bolsa de Valores. Otro empresario que ocupó un puesto importante fue Rubén Hernández, como ministro de Turismo. De acuerdo con Toledo (2016), estos empresarios y tecnócratas presionaban al presidente, y amenazaban con una crisis como la de la década de 1980 sino seguía sus instrucciones, especialmente en materia de gasto público. Estos ministros renunciaron a sus puestos tras las vacilaciones del presidente Pacheco ante el TLC.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ávalos, 2004; Toledo, 2016.

Esta decisión conllevó problemas dentro del gabinete. Las principales figuras del equipo económico renunciaron, como un intento de dar un golpe de estado técnico al presidente Pacheco por haber tomado dicha decisión (ver Recuadro 5.2). Tanto empresarios como políticos solicitaron al presidente cambiar su posición. Por su parte, Pacheco insistió en que para repartir los beneficios del TLC con Estados Unidos era necesario aprobar previamente el

Pacto Fiscal, que ayudaría a redistribuir la riqueza que generaría el tratado comercial. En diciembre del mismo año, el presidente insistió en que:

Primero, la reforma fiscal (...) La economía, las exportaciones, la agricultura, la construcción, el turismo y otras actividades productivas crecieron, a pesar de lo cual hay más la pobreza. Esos datos indican que no estamos logrando una adecuada y eficiente redistribución de la riqueza socialmente generada por el país, lo que, en buena medida, se resolverá con un sistema tributario justo que ponga a los ricos a tributar como tales y ejerza un efecto redistributivo del ingreso nacional mediante el pago de tributos (Pacheco, 2004, §1).

El empresariado reaccionó con preocupación. Por un lado, la renuncia del equipo económico y las decisiones en política económica y fiscal fue vista como un patrón de inestabilidad del gobierno (Ávalos, 2004). Tanto la UCCAEP como CADEXCO mostraron su intranquilidad ante la renuncia en conjunto, con las críticas dirigidas al presidente (Guardia, 2004b). Por otro lado, constantemente solicitaron al presidente reconsiderar su posición (ACAN-EFE, 2005a). Ante el debilitamiento de los vínculos reticulares dentro del gabinete ministerial, los empresarios apelaron a las reuniones directas con el presidente Pacheco para redireccionar su accionar. La cúpula empresarial le insistió que el Plan Fiscal y el TLC era dos proyectos distintos (Alvarado, 2004a). Pero luego de la reunión, Yankelewitz también señaló que la posición de Pacheco era legítima, a fin de evitar un colapso de la hacienda pública.

Desde ese momento, la cúpula empresarial solicitó a la Asamblea Legislativa aprobar con prontitud el plan fiscal. Sin embargo, el avance fue lento y cayeron en cuenta de que “los tiempos que maneja la clase política distan mucho de los tiempos del sector productivo” (Yankelewitz, como se cita en UCCAEP, 2006, p. 4). Otro sector del empresariado se vinculó instrumentalmente al Movimiento Libertario en su cruzada anti-Plan fiscal a través del financiamiento. Incluso, algunos empresarios, como Álvaro Alpízar Antillón, manifestaron haber hecho donaciones directamente a diputados libertarios para romper quorum en las discusiones del plan fiscal. El jefe de fracción libertaria señaló que, “son empresarios serios. Gente que cree en la labor que estamos haciendo. Son libertarios” (Carlos Herrera, citado en La Nación, 2005a, §3). Ante ello, el oficialista Mario Redondo, quién lideró las negociación y debates del Plan Fiscal, señaló que “es la confesión de que están al servicio de unos pocos millonarios que no quieren pagar impuestos” (citado en La Nación, 2005a, § 13).

Tras darse a conocer dicha información, el Movimiento Libertario negó haber aceptado el pago de dietas por parte de los empresarios (La Nación, 2005b). El ML no detuvo su oposición, ya que para ellos “cobrar impuestos iba contra el octavo mandamiento, que es no robar. Un

argumento libertario a ultranza. Presentaban cientos de emociones, tenían que gastar [el tiempo] entonces leían textos libertarios y otras cosas que hacían antes, un descaro” (Informante CR03, 2022). De esta forma, se instrumentalizaron los recursos reglamentarios para obstaculizar el avance del proyecto y promover sus posiciones minarquistas.

Junto con esta estrategia de bloqueo del Movimiento Libertario a través de mociones, que presentó 1231 enmiendas en total, el gobierno enfrentó la fragmentación parlamentaria de su propio partido. Algunos de ellos adversaban el Plan Fiscal porque temían que tuviera efectos negativos contra las clases bajas, pero también fue una consecuencia del acercamiento de Pacheco con Óscar Arias (La Nación, 2005c; 2005d). Con este escenario de fuerzas centrífugas en torno al Plan Fiscal, el proyecto avanzó poco. Las élites empresariales no respondieron a la solicitud del presidente Pacheco o del nuevo ministro de comercio, Manuel González (citado en La Nación, 2005f), quién hizo su llamado a los empresarios para “que dediquen su mejor esfuerzo, toda su energía, la que han encauzado para que el Poder Ejecutivo envíe el TLC a la Asamblea Legislativa (...) Mi llamado al sector empresarial es que ejerzan presión para la aprobación del plan fiscal” (§ 12).

Las mociones, la ruptura del quorum y la fragmentación oficialista impidieron votar con celeridad el proyecto. En el 2005, se realizó una modificación al Reglamento de la Asamblea Legislativa para incorporar la figura de la *vía rápida* de proyectos legislativos (art. 208 bis), que da un plazo determinado para el debate parlamentario. Esto permitió concluir en junio la votación de más de 1600 mociones dentro de la comisión, sin embargo, ello no impidió el bloqueo en el plenario. La UCCAEP solicitó desvincular ambos proyectos e hizo un “vehemente y respetuoso llamado al presidente de la República, Abel Pacheco, para que valore la conveniencia de convocar en agosto, en las sesiones extraordinarias del Congreso, ese tratado comercial” (citada en ACAN-EFE, 2005a, § 2). Fue en setiembre del 2005 cuando Pacheco decidió enviar el TLC al margen del devenir de la reforma fiscal (ACAN-EFE, 2005b).

5.3.1.4 Aprobación y judicialización de la reforma fiscal.

Tras el envío del TLC con EE.UU., el debate parlamentario en torno a la reforma fiscal mantuvo su curso, al ocaso de la administración Pacheco. A partir de octubre del 2005 se inició la campaña electoral, ante lo cual “la aprobación de impuestos pasó a ser un tema de campaña para los libertarios” (Malavassi, citado en La Nación, 2005g, § 4). Lejos de flexibilizar su posición, los opositores libertarios asumieron el rechazo a *más impuestos* como parte de su publicidad electoral. Para ello, aprovecharon la figura de las mociones de reiteración, y mantuvieron durante el debate parlamentario sus más de 1200 enmiendas solicitadas. Además, la campaña electoral también influyó en la falta de quorum para realizar las sesiones, ya que

varios diputados se sumaron a apoyar a sus respectivos partidos (La Nación, 2004h; Rodríguez Garro, 2018)¹²².

Entre setiembre y diciembre del año 2005, la reforma se modificó en sus tres aspectos sustantivos: el ISR corporativo, la renta mundial y el I.V.A. Ante la presión del PAC y del BP, el diputado Gerardo Villanueva propuso que el ISR a personas jurídicas mantuviera en la tasa máxima en 30%, lo cual fue aceptado. Una semana después, se aprobó rebajar la tasa a 25%, luego de que los empresarios “les tocaron la puerta [a los diputados] y rápidamente se movilizaron y condicionaron” (Carazo Zeledón, citado en Acta de la Sesión Plenaria Extraordinaria N° 011, p. 22). El cabildeo empresarial fue efectivo para acoger la rebaja, como se reconoce en el informe de la UCCAEP (2006), pero aun así estuvo lejos de la propuesta original de 15%, que sólo se mantuvo para empresas en zonas de menor desarrollo (La Nación, 2005j).

La renta mundial fue uno de los aspectos más cuestionados por el empresariado. Para la Cámara de Costarricense-Norteamericana de Comercio (AMCHAM), la renta mundial “ahuyenta la inversión extranjera, pone en peligro miles de empleos y, peor aún, sin generar ingresos al fisco” (Pacheco, H., 2005, § 4). Ante este mecanismo estructural, el PUSC propuso eliminarlo, al igual que el Movimiento Libertario (La Nación, 2005j). En su lugar, se incluyó una modificación en la que sólo se aplicaría el ISR en el momento de repatriación de las ganancias, ante la amenaza de que esto ahuyentaría la inversión extranjera (La Nación, 2005j; La Nación, 2005k; UCCAEP, 2006; Pacheco, H., 2005)¹²³. Este cambio abrió el portillo para la fácil elusión del impuesto a través de mecanismos offshore y recibió críticas tanto de abogados tributarios como de diputados del PAC (El Especialista, 2005). Por último, en materia de IVA, los diputados introdujeron una tasa reducida de 6% para la contratación de servicios profesionales, algo que fue visto como legislación en beneficio propio, por el perfil profesional de sus proponentes (La Nación, 2005l; La Nación, 2005m)¹²⁴.

¹²² Esta campaña electoral fue particularmente intensa, ya que giró en torno a la aprobación o no del TLC. De ahí que los principales partidos políticos y sus diputados, principalmente el PAC y el PLN, concentraran sus esfuerzos en la campaña electoral.

¹²³ El cobro de la tasa de ISR por renta mundial en el momento de la repatriación fue la posición oficial del PUSC a lo largo de los dos años de debate del proyecto, a diferencia del Movimiento Libertario que siempre se opuso. El PUSC intentó acercarse a las posiciones del ML en esta materia para flexibilizar la oposición libertaria, algo que no logró.

¹²⁴ Según Rodrigo Carazo, “el bipartidismo se alió para bajarse a sí mismos impuestos. Esto solo se puede comprender como un acto donde se legisla en beneficio propio” (La Nación, 2005m, § 10).

Recuadro 5.3. Principales modificaciones al Proyecto de Ley del Pacto Fiscal, 2006.

Dentro de los principales cambios entre la versión inicial y el texto aprobado en primer debate se encuentran el cambio de la tasa máxima del ISR corporativo de 18% a 25% a partir del año 2010, aunque se mantuvo en 15% para las empresas ubicadas en las zonas de menor desarrollo (z.m.d.). Se flexibilizaron los requisitos para acceder a los beneficios fiscales, por ejemplo, se redujo el monto de inversión de \$5 millones a \$3 millones y se eliminó el mínimo de valor agregado para la reducción del ISR de empresas en z.m.d. En la renta generada en territorio local, se mantuvo su deducción al devengo, pero las rentas generadas en el exterior sólo se les deduce en la repatriación de las ganancias. El IVA pasó por varias propuestas, entre ellas la reducción de la tarifa general a 10%, pero en la versión final se mantuvo en 13%. Se introdujo un inciso h al artículo 27, que rebajó el IVA de los servicios profesionales en general a 6%. Las rentas y ganancias de capital se gravarían a 10%, en lugar de formar parte del cálculo del ISR general. Además, tras el acuerdo entre Abel Pacheco con Óscar Arias, se introdujo la obligación de aumentar el presupuesto de educación del 6% al 8% del PIB.

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural (2006).

Con estos cambios, la reforma fiscal fue modificada sustancialmente (ver Recuadro 5.3). A pesar de la rebaja de 5 puntos porcentuales en el ISR corporativo y las novedades en la aplicación de la renta mundial, los empresarios rechazaron la última versión del proyecto. Con ello se completó un proceso de cambios de posiciones empresariales, que pasaron de un apoyo moderado al inicio de la coyuntura a un rechazo abierto y público. Para este momento de la coyuntura, las zonas francas se habían constituido como un actor político a través de AZOFRAS (Asociación de Zonas Francas) y AMCHAM Costa Rica, las que rechazaron aplicarles un impuesto de 25% a las empresas de zonas francas (La Nación, 2005n). El principal mecanismo para adversar el proyecto fue estructural, tanto por las élites gremiales como tecnocráticas. Para la Cámara de Comercio, la reforma “erosiona la capacidad de atracción o generación de nuevas inversiones y por ende la creación de más empleos” (ACAN-EFE, 2006, § 3). De acuerdo con Edna Camacho, entonces directora de CINDE, “las empresas están preocupadas, hay reinversiones detenidas hasta que se defina el tema fiscal” (La Nación, 2005n, § 10). Otro agente tecnocrático expresó que la función redistributiva del Estado debe ejercerse por el lado del gasto, no de los ingresos o los impuestos, por lo que las tasas impositivas debían ser bajas y recaer sobre el consumo antes que en los ingresos o las rentas (ver Vargas, 2006).

Con el rechazo empresarial, la crispación social por el TLC con EE.UU., las elecciones generales¹²⁵ y luego de dos años en discusión, el proyecto tuvo su votación favorable en Primer Debate el 15 de febrero del 2006. Para convertirse en ley, era necesario un segundo debate. Este segundo debate fue pospuesto tras la consulta de inconstitucionalidad de varios diputados. El argumento principal de la consulta fue que la aplicación de la vía rápida constituía un vicio procedimental, ya que la reforma contenía propuestas que requería mayoría calificada (38 votos). La vía rápida sólo se podía aplicar a proyectos que requerían mayoría simple (la mitad de 57, más uno). Tras un mes de análisis, los magistrados dieron con lugar el reclamo, al encontrar vicios graves en el procedimiento aplicado, tanto por la aplicación del 208 bis como por el tiempo dado a la comisión para debatir el proyecto, y por no consultar el nuevo texto con instituciones autónomas (ver Sentencia N° 03671 de la Sala Constitucional, 2006).

En un caso típico de judicialización de la política en el que interviene la Sala Constitucional (ver Echandi Gurdián, 2014), los opositores al proyecto cumplieron su objetivo. De acuerdo con Federico Malavassi (citado en La Nación, 2006), “logramos lo que queríamos: sostener la discusión hasta las elecciones para destruir al PUSC” (§ 10). En mayo del mismo año asumió la presidencia por segunda ocasión Óscar Arias Sánchez, quién se concentró en la aprobación del TLC con EE.UU. antes que en la reforma fiscal, la cual fue archivada en el año 2008 (Rodríguez Garro, 2018). Los mecanismos instrumentales, especialmente el vínculo partidario de un sector empresarial con el ML, se ejercieron efectivamente para bloquear la reforma. Las asociaciones gremiales ejercieron influencia en el contenido de la propuesta, a través del mecanismo corporativista, el cabildeo legislativo, y de la amenaza de desinversión. Pero lo más significativo fue el retiro del apoyo empresarial ante los cambios finales al proyecto que, si bien mejoraba sus condiciones, no eran suficientemente atractivas.

5.3.2 La Ley de Solidaridad Fiscal de Laura Chinchilla Miranda.

El empeoramiento de los indicadores fiscales, tanto de la deuda pública como del déficit fiscal, llevó a un nuevo esfuerzo por negociar y aprobar una reforma fiscal. La coyuntura fiscal de Laura Chinchilla se dividió en tres periodos. El primero de ellos fue la negociación y preparación del proyecto fiscal, denominado Ley de Solidaridad Fiscal. Ante el rechazo de los sectores empresariales y los partidos políticos de oposición, la coyuntura entró en una nueva fase, la del pacto entre Laura Chinchilla y Otón Solís. Finalmente, el último período

¹²⁵ Las elecciones presidenciales del 2006 se llevaron a cabo el 5 de febrero y estuvieron muy competidas. Óscar Arias resultó reelecto con 40.92% de los votos, mientras que Ottón Solís, del PAC, obtuvo 39.80%.

comprendió la aprobación en primer debate del proyecto y la consulta constitucional, cuando nuevamente la Sala IV rechazó el procedimiento del proyecto.

5.3.2.1 Primera fase: negociación y propuesta de reforma fiscal.

La Administración Arias Sánchez se enfocó en la aprobación del TLC con EE.UU., lo que sucedió en octubre del 2007 tras el Referéndum, con el triunfo del Sí por un pequeño margen. Tras la aprobación, se implementó una agenda complementaria al TLC, con proyectos orientados a la modernización estatal. Los primeros dos años hubo superávit fiscal y un alto crecimiento económico, lo que le permitió un uso flexible del gasto. No obstante, tras la crisis del año 2008, el gobierno tuvo una reacción keynesiana mediante el Plan Escudo, que implicó mayor gasto. Los datos fiscales empeoraron y terminó con un déficit superior a 5% (Soto Rodríguez, 2017).

Por otro lado, se abandonó el esfuerzo de una reforma fiscal estructural, y la estrategia que siguió fue la de proponer proyectos fiscales de menor alcance¹²⁶. De los proyectos presentados, sólo se aprobó la reforma a la Ley de Zonas Francas, que lejos de eliminar los incentivos, “flexibilizó las condiciones para recibir los beneficios estipulados en esta reforma y amplió los plazos para disfrutar de exoneraciones en el impuesto de renta” (Rodríguez Garro, 2018, p. 20). Con este escenario, la mandataria Laura Chinchilla enfrentó el creciente problema fiscal al proponer una nueva reforma fiscal, en un escenario de mayor divergencia política dentro de la Asamblea Legislativa (Segura Carmona, 2019).

Tras un periodo de consultas con partidos políticos, empresarios y grupos de interés, el proyecto se presentó el 17 de enero del 2011 (Leitón, 2010a). En esta reforma fiscal, se reconoció abiertamente la desigualdad fiscal, al señalar como uno de sus objetivos “una transformación del sistema tributario que lo haga más solidario y que incremente la recaudación, protegiendo a los grupos de menor ingreso e incrementando la contribución de los más ricos” (Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, expediente 17959, 2011, p. 3). El proyecto contenía, nuevamente, el I.V.A., así como importantes reformas en la renta, especialmente los impuestos a las ganancias de capital (ver Recuadro 5.4.).

¹²⁶ Estos fueron el Proyecto de Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas; el Proyecto de Ley de Impuesto sobre el Valor Agregado, el Proyecto de Impuesto Solidario para el Fortalecimiento para los Programas de Vivienda, conocido como el Impuesto a las Casa de Lujo, presentados al inicio del mandato y, posteriormente, la reforma a la Ley de Zonas Francas (Rodríguez Garro, 2018; Segura Carmona, 2019).

Recuadro 5.4. Principales propuestas del Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, 2011.

La primera versión del Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria contenía dos secciones que modificaban, respectivamente, el Impuesto sobre la Renta y el Impuesto General de Ventas. Las principales propuestas en materia de ISR era aplicar al sector financiero la tasa del régimen general, aumentar de 5% a 15% la distribución de dividendos, aumentar de 8% a 15% los títulos valores que cotizan en la Bolsa de Valores, Bancos y Deuda Pública. Además, el proyecto amplía el concepto de hecho generador del impuesto, para incluir las ganancias y pérdidas de capital y aplicarles un impuesto de 15%. Además, se buscó tasar con 15% las remesas al exterior, en concreto, los pagos de intereses por créditos obtenidos en bancos no domiciliados. Se propuso un impuesto mínimo de 1.5% sobre los ingresos brutos. Igualmente, a las zonas francas se les eliminaba la exoneración a la repartición de dividendos y otros incentivos, y se establecía un impuesto del 15% sobre las rentas generadas por las empresas que se encuentren en el Régimen de Zonas Francas. En materia del IVA, la principal modificación fue la inclusión de los servicios, con una tarifa especial de 10% para la educación, así como una canasta básica focalizada exenta. El Impuesto Selectivo al Consumo también estaba sujeto a cambios, entre ellos el aumento al impuesto de bebidas alcohólicas y a cigarrillos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria (2011).

La aceptación no fue la esperada. Por un lado, la reforma “empieza renqueando porque genera diferencias dentro de su propio gabinete”, señaló el informante CR02 (2022), al mencionar las diferencias desde un inicio con la postura de Anabel González sobre los cambios en ZF. Además, a pesar de que el ministro Herrero reconoció que se reunió con los distintos sectores para escuchar sus intereses, el rechazo de empresarios, sindicatos y partidos políticos de oposición fue significativo.

El principal mecanismo de los gremios empresariales para plantear sus argumentos fue el cabildeo legislativo, durante las sesiones de la Comisión de Asuntos Hacendarios. La UCCAEP y sus principales gremiales asociadas, como la Cámara de Comercio, la Cámara de Industria y la Cámara de Turismo, rechazaron los nuevos impuestos. Los sectores más recurrentes en el mecanismo estructural fue el de las zonas francas y el sector financiero. Para AZOFRAS, “hay inversiones que están en camino como les hemos mostrado con las publicaciones periodísticas”, pero el proyecto de ley “está enviando un mensaje muy negativo sobre la estabilidad jurídica en el país y la certeza sobre las reglas del juego y su clima de inversión” (Acta N° 85, 2011, p. 20).

En particular, las élites empresariales adversaron el impuesto mínimo de 1.5% sobre los ingresos brutos, el impuesto de 15% a las rentas pasivas del capital (mobiliario, inmobiliario, ganancias de capital), el aumento de la tasa aplicada a los dividendos de 5% a 15%, la eliminación de ciertos incentivos a las empresas que accedan al Régimen de Zonas Francas cuando entre en vigor la Ley, así como la eliminación de la exoneración a la repartición de dividendos (Murillo, 2011). Para el sector financiero, los impuestos a los intereses y en general al crédito desincentivarían el ahorro. Otro tema recurrente fue la necesidad de atender la evasión fiscal tanto del ISR, que, según datos presentados por la Cámara de Comercio (CCC) era superior al 3% del PIB, como del impuesto al consumo (Acta Sesión N° 88, 2011).

Si bien algunos sectores empresariales, como la construcción, las zonas francas, el turismo y el financiero solicitaron incentivos o exoneraciones particulares dentro del texto, el proyecto fue rechazado en conjunto. Este tipo de acción empresarial, de rechazar un proyecto, a la vez que solicita cambios particulares no sólo tiene que ver con las disputas interelitarias que pujan por beneficios particulares, sino con procurar que la reforma sea lo menos dañina para sus intereses en caso de que finalmente se apruebe. Además, hubo una novedad con respecto a la anterior coyuntura: la intensidad de la crítica al gasto público, como principal factor del déficit fiscal. En esto, las élites tecnocráticas jugaron un papel informador para los empresarios. Juan Carlos Hidalgo (2011a), del Instituto Cato, fue el primero en señalar que “una “reforma fiscal” que no contemple medida alguna de reducción del gasto público –el principal factor detrás del elevado déficit– constituye un simple y llano paquete de impuestos” (§ 13). Para André Tinoco, empresario y líder de los comerciantes, el proyecto tenía la omisión “de no realizar un plan país y un ajuste del aparato estatal, en búsqueda de aumentar la competitividad nacional” (citado en La Nación, 2011a, § 4), en consonancia con la intervención de la CCC en la comisión¹²⁷.

Con el cambio de directorio legislativo y de conformación de los nuevos integrantes de la comisión, cuyo presidente fue Luis Fishman a partir del 1 de mayo del 2011, la discusión del proyecto se detuvo. Ante ello, el gobierno envió una nueva versión del proyecto en junio con algunas modificaciones solicitadas por el PAC, el PASE y las cámaras empresariales. Entre ellas, las exoneraciones a los libros, a las cooperativas y solidaristas o la ampliación de bienes

¹²⁷ En la intervención parlamentaria, el director de la CCC, Alonso Elizondo, señaló que “no hacemos nada si no vamos ya a una reducción de gasto público, es urgente investigar en qué estamos gastando, qué calidad de gasto estamos ejecutando como país, hay que reacomodar y ajustar el tema presupuestario” (Acta Sesión 88, 2011, p. 10).

exonerados de la canasta básica. Además, se eliminó el impuesto mínimo de 1.5% a las empresas (Leitón, 2011a; Acta Sesión N° 13, 2011). A pesar de ello, tampoco hubo recepción positiva de la reforma con los cambios y la oposición frenó su avance, frente a la urgencia del gobierno.

5.3.2.2 Segunda fase: el Pacto Chinchilla-Solís.

A pesar de presentar un texto sustitutivo, la oposición bloqueó el proyecto. El PASE, partido minoritario, no cumplió con su promesa de apoyar el proyecto, y el PAC pidió mayor justicia tributaria. Los representantes del BID, que estuvieron detrás de la redacción del texto, solicitaron una reunión con Otón Solís, “para ir a explicarle el proyecto, a ver si logramos convencer de que el PAC apoye el proyecto, (...) estuvimos toda la tarde ahí tomando café y galletas, se fue convenciendo, se fue convenciendo, ya como a las 5:00 de la tarde dice vamos para la Asamblea (...) [Otón Solís] llegó, se encerró con los diputados, nosotros con los asesores (...), convencimos a todo el mundo. Tres días después acudió Otón a la Casa Presidencial a anunciar el apoyo, entonces eso le dio un empujón fuertísimo” (Informante CR03, 2022).

El nuevo texto amplió la base exenta de la canasta básica a 233 productos, el aumento del impuesto selectivo a los automóviles y aún más a los automóviles de lujo, entre otros. Pero el punto más controversial fue la aplicación del ISR sobre los dividendos de las empresas de zonas francas y la eliminación de la exoneración al impuesto de bienes inmuebles con un tope de \$100 mil (Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, expediente 18261, 2011). La reacción de las élites empresariales, en los diferentes niveles, fue extendida, y recurrió paralelamente a múltiples mecanismos estructurales e instrumentales. Miembros de la élite tecnocrática defendieron el impacto multiplicador de los incentivos. El exministro de comercio, Alberto Trejos (2011), señaló que “la presencia de esa empresa [de zonas francas] lleva a un incremento en la tributación que es mayor que la exoneración que se le otorga” (§ 7).

Según los cálculos divulgados por varios defensores, por cada dólar exonerado, el país se dejaba \$8, hiperbolizando el efecto multiplicador de las inversiones en ZF (La Nación, 2011b). Así, el mecanismo estructural apareció al resaltar los efectos de las inversiones, así como la amenaza de desinversión extranjera y desempleo, ante la inseguridad jurídica que provocaría un cambio en las condiciones tributarias. Este argumento fue expuesto por varios

grandes empresarios y políticos, entre ellos Marco Vinicio Ruiz¹²⁸ y Óscar Arias Sánchez (La Nación, 2011c; Ruiz, 2011). Como enfatizó un informante empresarial sobre esta coyuntura, “para el establecimiento de una empresa en Zona Franca sí es importante el tema de la certeza jurídica (...) Las inversiones internacionales le dan importancia, de tener certeza jurídica” (Informante CR07, 2022). Así, la certeza jurídica o seguridad jurídica aparece como una expresión jurídica del mecanismo estructural.

Por otro lado, junto con las publicaciones, exposición de argumentos y campos pagados en medios de comunicación, también se implementaron otros dispositivos instrumentales como el cabildeo legislativo, los vínculos reticulares dentro del gabinete y las reuniones oficiales (ver Anexo 5.5). A nivel legislativo, se conformó una comisión especial tras votarse la vía rápida. La comisión se concentró en la discusión de mociones que presentaron los mismos diputados, especialmente del Movimiento Libertario. Las únicas cámaras empresariales recibidas fueron CADEXCO, la ABC y la UCCAEP. Todas ellas rechazaron el impuesto a las zonas francas y la reforma¹²⁹.

De las demás intervenciones destacan dos. La primera es la del presidente de CINDE y exministro de comercio, Jorge Rossi, quién señaló que “que imponer cualquier nuevo gravamen a las zonas francas, en estos momentos, es inadecuado y es peligroso. Pone en riesgo la generación de miles de empleos” (citado en Acta Sesión 19, 2011, p. 15). Previamente, articuló el argumento más político del mecanismo estructural, al señalar que, por motivo del proyecto de reforma fiscal:

En Cinde estamos preocupados, no andamos dando las declaraciones que hemos dado, porque nos guste almar (...). Tenemos seis empresas con proyectos detenidos. En Heredia, dos mil doscientos empleados detenidos en áreas de servicios e industria médica (...). En Alajuela, otros dos mil doscientos empleados detenidos en industrias médicas y electrónica. Esto afectará operarios, técnicos, ingenieros y profesionales jóvenes, mujeres, principalmente. (...) En Puntarenas, doscientos veinte empleos detenidos, en un proyecto de manufactura. Afectados directos: operarios, en una zona que tanto requiere de nuevas fuente de trabajo. En Guanacaste, Tilarán, los que mencioné de Aegis (...). En Limón, otros cien empleos detenidos, en un proyecto de servicios logísticos (...). En Cartago, un proyecto de veinticinco millones de dólares, detenidos en el Parque Industrial (...). De nuevo, señoras y señores, **esto no es ficción, esto no es alarmismo, es realidad** (citado en Acta Sesión 19, 2011, p. 12, énfasis añadido)

¹²⁸ Empresario fundador de iCon Costa Rica, exministro de Comercio y expresidente de la UCCAEP.

¹²⁹ Sin embargo, de ellas la ABC tuvo una posición moderada, ya que señaló que, aunque los nuevos impuestos al sector financiero implicaban tributar más, daban seguridad jurídica al sector, al simplificar el cobro del impuesto en una renta global (Acta Sesión 10, 2011).

Recuadro 5.5. Principales modificaciones del Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, 2011.

La versión aprobada incluía varios cambios en relación con el proyecto original. En materia del régimen de zonas francas se impone el impuesto sobre la renta a la distribución de dividendos efectuada por las nuevas compañías que se integren al sistema a partir del 1 de enero de 2015 y a los contratos que se renueven después de dicha fecha. Además, estas empresas estarán obligadas a tributar el impuesto sobre bienes inmuebles, con un límite máximo de \$100 mil. El impuesto a los vehículos se aumenta en 10 puntos porcentuales, mientras que el de vehículos de lujo se aumenta un 50% el impuesto. Además, se define una lista taxativa y temporal de 233 productos incluidos en la canasta básica exentos del IVA. En materia de educación y salud, se establece una tasa reducida de 2%, a diferencia del 10% que se propuso originalmente.

Fuente: Elaboración propia a partir de Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria (2011).

En coyunturas críticas, la desinversión privada se asocia al proyecto legislativo en debate, para dar mayor fortaleza al dispositivo estructural. Por otro lado, la ministra de comercio y previa presidente de CINDE, Anabel González, se expresó negativamente en varias ocasiones. Fue la principal crítica del proyecto dentro del gabinete de Laura Chinchilla, que señaló que un aumento de la carga impositiva para las zonas francas afectaría considerablemente la política de atracción de inversiones (Acta Sesión 38, 2011; Barquero, 2011; La Nación, 2011d). Queda claro como en esta coyuntura, las tensiones fiscales de origen empresarial se inscriben en la élite estatal para defender ejes de acumulación claves de la estrategia económica.

En ambos casos de cabildeo legislativo, se articuló la colonización institucional del COMEX por parte de CINDE, que defendió su política de atracción de IED, con la amenaza de desinversión. Esta articulación se dio a través de la ministra González, una de las principales ideólogas de la actual estrategia de acumulación: “recordemos que la ministra de Comercio Exterior en ese momento eran Anabel González, es una ficha muy fuerte en estos temas. O sea, a Anabel, creo que poca gente lo tiene claro, es una persona básicamente idolatrada en el sector comercial” (Informante CR02, 2022). En este caso concreto, se demuestra como esos vínculos reticulares son importante para socializar los intereses de las élites comerciales desde la posición y legitimidad de las élites estatales, *desde adentro*.

Por otro lado, las zonas francas se terminaron de definir como actores políticos dentro del escenario nacional en esta coyuntura. Esto se evidencia en la actividad de las cámaras vinculadas, especialmente AZOFRAS, y principalmente con el involucramiento directo de las empresas. En noviembre del 2011, 16 gerentes de empresas de zonas francas se reunieron con

Laura Chinchilla, para “reiterarle que cualquier cambio de este tipo daña la competitividad del país, cualquier inversión futura se está desincentivando, sentimos que hay un golpe de confianza” (Isaías González, citado en Rodríguez & Miranda, 2011, § 4). A pesar de estos esfuerzos empresariales, el pacto entre Otón Solís y Laura Chinchilla se mantuvo intacto.

Ante la cohesión de los principales elementos gremiales y tecnocráticos en contra del proyecto, el gobierno buscó alianzas con otros sectores. Para ello, se permitió que los sectores agroindustriales y de la construcción incorporaran cambios al proyecto, y así disminuir los sectores críticos al proyecto para buscar un mínimo de legitimidad corporativa (La Nación, 2011e). Estos grupos consiguieron tasas preferenciales para sus actividades, sin alterar los componentes centrales del acuerdo entre Solís y Chinchilla. En efecto, “mi impresión es que el IVA dividió al sector productivo; la posición de la UCCAEP [por ejemplo] fue que cada sector negociara el IVA individualmente con el gobierno de Laura” (Informante CR10, 2022, notas de campo). Esta fragmentación buscada políticamente y aceptada desde el empresariado, no impidió la cohesión en torno a los puntos más adversados de la reforma por parte de las élites empresariales. Esto, aunado a la debilidad estructural de los sectores favorecidos con los cambios, explica la efectividad política débil de la estrategia del gobierno.

5.3.2.3 Tercera fase: aprobación y rechazo de la Sala Constitucional.

En los últimos meses del 2011, la oposición aumentó. Se conformó la Coordinadora Nacional de Lucha contra el TLC, que agrupó a diversos sectores sociales, sindicales y, en menor medida, algunas empresas¹³⁰. El economista y empresario Luis E. Loría, vinculado a Academia de Centroamérica, lanzó la campaña publicitaria llamada *Costa Risa*, que parodió el interés político en el aumento de precios a través de spots televisivos y comunicados de prensa (ver Anexo 5.6; Arias, 2011a; Loría, 2011; republicadecostarisa, 2011). Este grupo, emergido del seno de las élites tecnocráticas más radicales, reconstruye su crítica anti-impuestos a partir de la apropiación de la dicotomía pueblo-gobierno, reducida metafóricamente:

Costa Risa es gobernado por payasos irresponsables que despilfarran los recursos de sus súbditos, los costarrisibles. Es un pueblo acoquinado-amilanado, cobarde y sin ánimo-que es despojado del fruto de su trabajo por medio de más y más impuestos que los payasos decretan (Loría, 2011, § 2).

¹³⁰ Las empresas que se vincularon a las actividades convocadas por la Coordinadora eran, principalmente, las de transporte internacional y casilleros, como Aeorcasillas (Arias, 2011b).

De esta forma, sectores de las élites se asimilaron al *pueblo* para legitimar y ampliar el alcance de sus posiciones anti-redistributivas. El proyecto de reforma fiscal no se detuvo, pero sí recibió un clima desfavorable para su aprobación. La votación positiva en primer debate fue el 13 de marzo del 2012. Posteriormente, el proyecto pasó a consulta constitucional sobre el procedimiento seguido. Las movilizaciones no se detuvieron. Además, el ministro de Hacienda, Fernando Herrero, renunció de su puesto al darse a conocer que había evadido impuestos y subdeclarado el valor de sus propiedades inmobiliarias. Esto provocó la reacción de los sectores opositores a la reforma y el debilitamiento del gobierno, ya que Herrero fue el principal defensor de la propuesta tributaria (La Nación, 2012). La coyuntura finalizó tras la declaración de inconstitucionalidad por la aplicación de la vía rápida al plan fiscal.

La Sala IV encontró dos problemas en el proceso. Por un lado, el plazo dado para la discusión del proyecto fue definido arbitrariamente por el presidente de la comisión. Por otro, la Sala Constitucional señaló como falta grave no haber publicado el proyecto con los cambios. Según el criterio de un actor político dentro de esa coyuntura, el proyecto “se fue por una burda limitación de derechos de los parlamentarios” (Informante CR06, 2022). Otón Solís, por su parte, cuestionó a la Sala IV al señalar que ésta se había puesto del lado de los grandes intereses (Oviedo & Mata, 2012). La discusión parlamentaria del proyecto debía reiniciarse, motivo por el cual el gobierno abandonó el esfuerzo de una nueva reforma fiscal y se concentró en otros proyectos tributarios menores (Rodríguez Garro, 2018). En síntesis, las élites empresariales convergieron en un conjunto de fuerzas opositoras en relación con el proyecto, lo que constituyó una gran tensión entre Estado y *contribuyentes*. En efecto, “durante el año 2011 y 2012, la presentación y tramitación del “plan fiscal” representó uno de los principales temas que activó manifestaciones, ya fuera, por modificaciones parciales (sectoriales) o en las que se expresaba un repudio total por esta reforma” (Ramírez Alfaro, 2012, p. 21).

Más allá de la resolución concreta, el clima empresarial desfavorable también ejerció su presión contra el proyecto. Como mencionó el Informante CR01 (2022), “las dos reformas, la de Abel y Laura, modificaban el impuesto sobre la renta, con mayor peso sobre las rentas de los asalariados, pero se atrevían a hacer algunas medidas para ampliar la base imponible al sector corporativo (...) eso fue lo que estancó y se trajo abajo las dos reformas”. Igualmente, las élites empresariales, apoyadas en las élites tecnocráticas y sus argumentos, interiorizaron en esta coyuntura los intereses antiestatales con respecto al tamaño del Estado y el gasto público. Como señaló un informante, la ausencia de apoyo empresarial estuvo en la reticencia

“a entrarle al gasto público, la reforma doña Laura era una reforma (...) planteada originalmente sólo para temas de impuestos” (Informante CR08, 2022). Esta posición, que aparece con claridad en esta coyuntura, definió el marco de referencia empresarial para futuras reformas.

5.3.3 La reforma de Carlos Alvarado del 2018.

La coyuntura fiscal definida por la reforma aprobada en el gobierno de Carlos Alvarado concentró las tensiones sociopolíticas acumuladas en los años anteriores alrededor de la cuestión fiscal. Esta coyuntura se dividió en dos fases. La primera de ellas fue la propuesta de reforma fiscal del gobierno de Luis Guillermo Solís al finalizar su mandato. La segunda se presentó tras el triunfo de Carlos Alvarado en la segunda ronda electoral y tuvo varios momentos importantes. Dentro de esta segunda fase, se observó un involucramiento directo de las élites empresariales para apoyar la reforma fiscal, frente a un rechazo social amplio de la reforma.

5.3.3.1 Primer texto y elecciones generales del 2018.

El gobierno de Luis Guillermo Solís heredó el problema fiscal de un creciente déficit y endeudamiento, sin soluciones parlamentarias. Dado el fracaso previo de las reformas estructurales, Solís siguió la estrategia de presentar reformas fragmentarias, algunas con consecuencias importantes. Dos de ellas se convirtieron en ley: la Ley para Mejorar la Lucha Contra el Contrabando, aprobada en el año 2016, y la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal, aprobada en diciembre del mismo año (Rodríguez Garro, 2018). Esta última fue profundamente cuestionada por las élites empresariales por la creación de una lista de beneficiarios finales como señalaron varios informantes, debido la desconfianza en la seguridad informática y política del Ministerio de Hacienda (Informante CR04, 2022; Informante CR02, 2022). Como recuerda un empresario involucrado en dicho proceso:

¿Qué negociamos en ese momento? El que, si iba a existir un repositorio con la información de beneficiarios finales de las sociedades costarricenses, que ese repositorio estuviera muy bien guardado. Entonces ahí fue donde planteamos que por qué esa lista no se metía dentro, digámoslo así, dentro de la bóveda que guarda el SINPE, en el sistema interbancario de pagos electrónicos a manos del Banco Central (Informante CR05, 2022).

La defensa del secreto empresarial fue un detonador de acciones políticas del empresariado y un elemento considerado para caracterizar a un gobierno como una amenaza. La representación

empresarial resultante es que el Estado es “un toambo¹³¹, un policía que busca a ver cómo controla” (Informante CR04, 2022). El proyecto se modificó para que la lista de beneficiarios finales estuviera en manos del Banco Central y no del Ministerio de Hacienda, así como el endurecimiento de los criterios para acceder a dicha información (Informante CR02, 2022; Informante CR05).

A pesar de los cambios, su aprobación se debió más por la presión del secretario de la OCDE, Ángel Gurría, que por voluntad de las élites empresariales locales. Esto influyó, ya que las élites empresariales perciben un beneficio superior al formar parte de la organización. En efecto, desde una perspectiva empresarial, se “ha aceptado como un avance del país, porque al final, al fin y al cabo, al ser miembro de la OCDE, también para la inversión extranjera directa sana, que es la que queremos que se venga, es un sello de garantía” (Informante CR04, 2022). Esto implica que, dentro del cálculo empresarial, el costo de una reforma percibida como amenaza se ve disminuido por sus expectativas de rentabilidad.

Como señaló el exministro de Hacienda Helio Fallas, en referencia a la élite gremial y la élite legal, “por un lado estaban los grupos empresariales, que había de dos tipos, eran las cámaras, pero también grupos de abogados [...] buscando que se les afectara lo menos posible” (citado en Leitón, 2018a, p. 17). El gobierno también presentó por separado, sin éxito, la reforma del impuesto al consumo y la reforma al impuesto de la renta. Ante el deterioro fiscal, en noviembre del 2017, se presentó el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, expediente 20.580.

El proyecto no fue recibido con entusiasmo, pero sí con la preocupación del tema fiscal. Las élites empresariales y tecnocráticas enfatizaron la urgencia de la cuestión fiscal, convergieron en el diagnóstico tecnocrático y empresarial de que la causa del déficit fiscal era el gasto público. En síntesis, la posición de las élites enfatizó que “estamos al borde del precipicio fiscal, llevados allí por la irresponsabilidad política de nuestra clase gobernante, y a pesar de que no es una responsabilidad del sector empresarial, reconocíamos en ese momento [la necesidad] de fortalecer la materia tributaria” (Informante CR07. 2022). Un argumento que se usó para demostrar la emergencia fiscal fue el efecto *crowding out* del endeudamiento público, es decir, cuando el crédito disponible es absorbido por el Estado a través de la deuda, lo que limita el crédito para la inversión privada (ver Corrales, 2018a; 2018b; Hidalgo, 2018a:

¹³¹ Tombo es una forma coloquial costarricense para referirse a la policía.

Mesalles, 2018a; Rodríguez, 2018a; Woodbridge, 2018a; 2018b). A estas alarmas se añadió las evaluaciones negativas de las calificadoras de riesgo, que jugaron un papel importante en esta coyuntura (Leitón, 2018a).

Estas calificaciones externas limitan el control estructural de los empresarios sobre su mercado local y generan distorsiones al proceso de acumulación privada. De ahí la asociación discursiva, presente en estas y otras coyunturas, entre la valoración de las calificadoras de riesgo y el ejercicio del mecanismo estructural. Como señaló un empresario consultado: “las calificaciones negativas aumentan la prima de riesgo, lo que limitan el endeudamiento externo. Ello provoca un efecto estrujamiento para el sector privado”, ante ello, los agentes con capacidad financiera se dividen entre “invertir en deuda pública o invertir en riesgo que genera rentabilidad para el sector privado” (Informante CR10, 2022, notas de campo).

Por otro lado, la reforma se presentó en medio de la campaña electoral para las siguientes elecciones. A pesar del discurso de apremio del ejecutivo, el plan no recibió el apoyo para aplicarse la vía rápida parlamentaria. Durante la campaña electoral, los principales candidatos mencionaron soluciones al problema, incluso algunos como Desanti, del PLN, planteó alternativas que no implicaban una reforma. Carlos Alvarado planteó la posibilidad de aplicar y aumentar el I.V.A., y subir el ISR, así como renegociar la deuda pública en caso extremo. Fabricio Alvarado, alternativa conservadora, planteó la posibilidad de introducir la renta global (ver Ruiz, 2018a). La segunda ronda electoral enfrentó a Carlos Alvarado, del PAC, y Fabricio Alvarado, del partido Restauración Nacional. El tema fiscal pasó a un segundo plano y el voto se movilizó en torno a la aprobación o no del matrimonio entre personas del mismo sexo. Las élites lamentaron el poco énfasis que se hacía en el problema (ver La Nación, 2018a).

Carlos Alvarado firmó una alianza con Rodolfo Piza, candidato del PUSC, en torno a varios puntos. Uno de ellos fue aceptar la propuesta de regla fiscal que propuso el PUSC, así como medidas de contención del gasto, como la reducción de las anualidades, la renegociación de convenciones colectivas, y límites a la creación de empleos en el sector público¹³². Las elecciones fueron un momento de alineación e influencia para las élites. Tanto Fabricio como Carlos Alvarado recibieron apoyo de empresarios y tecnócratas para formar sus equipos económicos. El acuerdo PAC-PUSC acercó a varias figuras empresariales. Edna Camacho, ex

¹³² Las anualidades son un rubro extraordinario al salario del sector público que se calcula porcentualmente con respecto al salario base.

ministra de Hacienda y expresidenta de CINDE, fue presentada como coordinadora del equipo económico. Rocío Aguilar, ex contralora, miembro de Academia de Centroamérica y, en ese momento, directora de ALDESA¹³³, sería la ministra de Hacienda.

La figura empresarial más llamativa fue André Garnier Krusé, líder del Grupo Garnier, con vínculos en FIFCO y Grupo Nación, quién luego fue designado como ministro de enlace con el sector empresarial. Otras figuras, como el economista Alberto Franco, de la consultora ECONANÁLISIS, y Amparo Pacheco, exviceministra de COMEX en el gobierno de Abel Pacheco también se adherieron al PAC (Chinchilla Cerdas, 2018). Algunos de esos vínculos reticulares se forjaron previamente cuando Alvarado dirigió el IMAS, que trabajó estrechamente con Horizonte Positivo, dirigido por Garnier. Es claro que la incorporación de estos agentes buscó hacerse de la dirección inmediata de la reforma fiscal, como mencionó un líder empresarial: “la inclusión de Garnier en el gobierno de Carlos Alvarado fue para **parar las ocurrencias**” en materia fiscal (Informante CR10, 2022, notas de campo, énfasis añadido). Así, ese control directo de la reforma fiscal por parte de las élites empresariales fue acompañado de la desvalorización de propuestas, conocimientos y agentes no autorizados por las élites empresariales, calificados como *ocurrencias*.

5.3.3.2 Segunda fase: discusión y aprobación del plan fiscal.

Luego del triunfo de Carlos Alvarado, la Asamblea Legislativa -aun del período anterior- mantuvo el trámite del proyecto fiscal. Ottón Solís, entonces diputado del PAC, pero gran crítico del gobierno de Luis Guillermo Solís, propuso varias reformas al proyecto original, como el impuesto a las grandes cooperativas, limitar las anualidades, nuevos tramos de ISR de personas físicas, un impuesto a la cesantía, entre otros (Chinchilla, 2018). Es notable la ausencia de impuestos al sector corporativo, a pesar de haber defendido medidas en esa dirección en la coyuntura de Laura Chinchilla. Varias de sus iniciativas fueron aceptadas en abril, como el límite a las anualidades, el gravamen de 15% a cesantías superiores a los 8 años y los nuevos tramos del ISR (Avendaño Arce, 2018). Además, se incluyó la recomendación de la OCDE de incluir presupuestos del Instituto Nacional de Aprendizaje y programas de preescolar dentro del 8% a la educación (Leitón, 2018b). La comisión tramitó todas las mociones y dejó listo el proyecto para su votación en la siguiente administración. Además,

¹³³ Aldesa pertenecía a Javier Chaves, ex ministro del MOPT y esposo de Edna Camacho.

hubo cambios importantes en la conformación parlamentaria, con la reducción de diputados del Frente Amplio y el aumento de diputaciones de otras agrupaciones como el PUSC.

Naturalmente, este cambio fue percibido como positivo desde los círculos empresariales: “En el siguiente gobierno tuvimos una Asamblea Legislativa más responsable y madura. Y entonces ahí sí tuvimos el plan fiscal” (Informante CR05, 2022). Con esta correlación de fuerzas parlamentarias más favorables, los sectores empresariales reclamaron más cambios al proyecto, concentrados en la austeridad del gasto público. Para el economista conservador y ex ministro de Hacienda, Thelmo Vargas (2018) “el deterioro de las finanzas públicas se debe al crecimiento elevado del gasto, y no a la baja en la carga impositiva, la reforma fiscal debe centrarse en lo primero: en su monto, eficiencia, incidencia y en su propensión a crecer” (p. 20a). Una posición similar sostuvo el ideólogo neoliberal Juan Carlos Hidalgo (2018b), quién señaló que el plan era injusto, por estar desbalanceado hacia más impuestos y no enfocarse lo suficiente en la reducción del gasto, una tesis apoyada por otros tecnócratas y tributaristas (ver Gutiérrez, 2018; Madrigal, 2018).

Marianela Masís (2018), gerente nacional de la consultora transnacional Grant Thornton, señaló que “el poder ejecutivo debe hacer un esfuerzo mayor en cuanto al recorte de gastos, mediante la aplicación de políticas sanas, y ojalá flexibles de administración del presupuesto nacional (p. 26a). El empresario Jorge Woodbridge (2018b) hiperbolizó que “el Estado elefantiásico devora en planilla y privilegios los impuestos que pagan las empresas privadas y los profesionales privados” (p. 23a), para justificar la necesidad de una mayor reducción del gasto dentro de la reforma fiscal. El principal interés de las élites empresariales, que apareció tenuemente en la coyuntura de Abel Pacheco y aumentó en la de Laura Chinchilla, se socializó y publicitó plenamente en esta coyuntura. Esto es un resultado de la construcción de hegemonía en torno a los principios neoliberales; tanto que fue promovido por órganos del Estado desde “adentro”, ya que, por ejemplo, desde la Contraloría General de la República se calificó al Estado como un “archipiélago institucional” (Informante CR 15, 2022, notas de campo).

Tras un primer gobierno del PAC que fue objeto de desconfianza del sector empresarial, la perspectiva cambió para el gobierno de Carlos Alvarado, segundo consecutivo del partido. Los vínculos reticulares facilitaron una mejor relación. Rocío Aguilar, tecnócrata de trayectoria, recibió el visto bueno de las élites por sus posiciones contra el gasto público, lo que revirtió la *crisis de confianza*, como le llamaron los empresarios (La Nación, 2018b). Las

élites empresariales estaban en una posición propositiva y ofensiva en materia fiscal. Una vez en el poder, Alvarado delegó en Rocío Aguilar, Edna Camacho y André Garnier los cambios a la reforma en curso. Estos agentes empresariales bloquearon cualquier propuesta progresiva, recurriendo al mecanismo estructural para disuadir al presidente y otros miembros del gabinete, en concreto, que otras medidas distintas a las suyas provocarían desinversión privada (Informante CR06, 2022). Como señaló un informante del gabinete de Alvarado:

La tríada que implicó Rocío Aguilar, Edna Camacho y André Garnier en este gobierno es muy particular desde el punto de vista de expresión de lo que ciertas élites gestaron en este proyecto. Yo estuve en mesas de debate [dentro del gabinete], del PAC era [anónimo] y yo los que estábamos argumentando en contra y del otro lado los teníamos a ellos y tenían el galillo más fuerte ellos en la práctica, a la hora de terminar de hacer el balance (Informante CR06, 2022).

Las referencias figurativas al final de la anterior cita sugieren que, al final de los debates, Carlos Alvarado daba razón a la tríada de agentes empresariales, y asumía esa posición como la oficial. Otra informante clarificó una de las posiciones infranqueables de este trío: el énfasis en la reducción del gasto público y medidas de contención fiscal (Informante CR11, notas de campo, 2022). Esta tríada constituyó un núcleo de poder de clase articulado alrededor del MH que condujo políticamente la reforma fiscal. Así, medidas como el impuesto a ZF, la renta mundial y normativa antifraude quedaron relegadas.

La presidente del nuevo parlamento, Carolina Hidalgo, abrió el espacio para incorporar nuevas modificaciones a la reforma fiscal (Sequeira, Ruiz, Cambronero et. al., 2018). Estos agentes lo aprovecharon para presentar e impulsar modificaciones ajustadas a sus intereses. La incorporación de la regla fiscal dentro de proyecto también expresa el poder de esos grupos empresariales, sus élites intelectuales y agentes políticos dentro del gobierno. Junto con la flexibilización del gasto, la regla es el principal componente de reducción del gasto dentro la propuesta. Como señala un informante, miembro del gabinete de Alvarado:

Los compromisos que adquirió este gobierno en términos de restricción del gasto fueron salvajes, desde una visión de Estado. Viendo hacia atrás, lo que implica la regla fiscal para el estado social de derecho es muy, muy, muy complicado... mandaron señales a sectores que venían abogando por eso de una forma muy sistemática (Informante CR06, 2022).

De manera que las élites empresariales y estatales privilegiaron las tesis neoclásicas de austeridad fiscal que han defendido los grupos parlamentarios conservadores. En la coyuntura de Abel Pacheco, quienes propusieron un mecanismo similar a la regla fiscal fue el Movimiento

Libertario. Previo a la coyuntura del 2018, el gobierno de Luis Guillermo Solís presentó el Proyecto Ley de Responsabilidad Fiscal de la República (Expediente No. 19.952). Igualmente, se incluyó en la propuesta original. Desde Academia de Centroamérica se planteó la necesidad de aplicar una regla fiscal al Estado costarricense, al legitimar el proyecto presentado por el gobierno (ver Loría & Martínez, 2016). Una vez en el gobierno, la tecnocracia recrudesció la regla, en específico con la inclusión del Capítulo VI que eliminó gran parte de los destinos de presupuesto obligatorios por ley (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, 2018).

Con esto en cuenta, en julio el Ministerio de Hacienda presentó un nuevo borrador en la comisión que incluía renta global, la aplicación del ISR a cooperativas, el límite de cesantías del sector público a 12 años, cambios en la renta de personas físicas, una norma de subcapitalización ante solicitud de la OCDE, una versión ampliada de la regla fiscal y la eliminación de destinos presupuestarios específicos, para flexibilizar el gasto (Sequeira, 2018a; 2018b). Este borrador se convirtió en la base del texto sustitutivo que presentó el gobierno en agosto y sobre el cual se debatieron las últimas modificaciones al proyecto. Entre agosto y setiembre, el Ministerio de Hacienda negoció con la comisión los últimos cambios al proyecto, en un proceso continuo de modificación y rectificación del texto.

Desde el punto de vista de la influencia empresarial destacan dos modificaciones finales. Por un lado, se incluyó una amnistía fiscal a solicitud expresa de las élites empresariales, como detalló el viceministro Nogui Acosta (Rodríguez, 2018b). Ello evidencia el aprovechamiento de la urgencia fiscal para proponer medidas de exclusión o impunidad de la relación fiscal. Por otro lado, la norma de subcapitalización, que limita la deducción de intereses por créditos en el cálculo del ISR, fue considerablemente debilitada a través del cabildeo legislativo. Este mecanismo instrumental fue propio de las élites en aquellos detalles no negociados con el MH.

Como señaló un líder empresarial, durante el proceso en la Comisión, “las baterías se enfilan más bien por hacer lobby con los diputados y poder introducir mociones de manera tal que se obtenga el resultado que está esperando el sector productivo en su momento” (Informante CR09, 2022). De acuerdo con la diputada liberacionista Yorleny León (citada en Ruiz, 2018b), la norma se debilitó durante el trámite a solicitud de la cúpula empresarial, que pidió apoyar una moción de Pedro Muñoz. La moción avaló la deducibilidad de intereses de créditos solicitados a bancos extranjeros de primer orden, entidades reguladas por CONISSIF,

y bancos regulados *por alguna autoridad* en su país de origen (Ruiz, 2018b). Éste último elemento delega la responsabilidad local en autoridades extranjeras independientemente de su capacidad o solidez regulatoria.

La Comisión también propuso la exoneración de la canasta básica, elevó el tope exento de servicios de luz y electricidad, amplió las exoneraciones parciales del IVA a sectores como el bancario, seguros y el agropecuario, y bajaron la tasa del IVA a servicios de educación y salud (Sequeira, 2018c; 2018d). La reacción a estos cambios en el IVA por parte de Rocío Aguilar y el presidente Alvarado fue negativa. Incluso el Banco Mundial y el BID solicitaron a los diputados revertir algunas medidas (Leitón, 2018c). El sector alimentario, a través de la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria solicitó no exonerar la canasta básica, para poder acceder al crédito fiscal. Mientras algunas fracciones sostenían que gravar la canasta básica era regresivo, el gobierno prometió un mecanismo indirecto de devolución¹³⁴, por lo que finalmente se puso una tarifa reducida de 1%.

Durante el devenir de la coyuntura y el trámite del proyecto en la comisión, las élites empresariales mostraron gran cohesión a favor de la reforma fiscal. Los vínculos reticulares garantizaron la representación de sus intereses. Pero, para asegurar su apoyo activo al proyecto, el presidente Alvarado se reunió con los empresarios organizados, reunión en la que “hubo una promesa de que en un año estaría firmándose una ley de empleo público” (Informante CR03, 2022). Como señaló otro líder empresarial:

La reforma que se hizo iba con un compromiso importante del Estado de entrarle al tema del control del gasto público. Ese compromiso no se ha cumplido al 100%, pero sí se cumplió en gran parte con la reforma fiscal, que también fue bien impulsada por Rocío Aguilar, la ex ministra de Hacienda, y que básicamente ahí le metió varios temas, incluido el tema de la regla fiscal, el tema de los límites a los cuales se sujetan las convenciones colectivas. También se tocó parte del tema Empleo público (Informante CR04, 2022).

Así, esta cohesión empresarial fue un resultado político del intercambio de apoyos entre la élite empresarial y la élite estatal que fortaleció el avance del proyecto frente a la fragmentación partidaria y la oposición social. Los empresarios no sólo no adversaron la reforma fiscal, sino que la promovieron activamente.

¹³⁴ La promesa fue fortalecer el régimen de pensiones no contributivas de la CCSS.

Junto con los compromisos políticos adquiridos hubo un acuerdo no reconocido por los informantes empresariales consultados pero que evitó un rechazo empresarial: “hubo cambios mínimos en el ISR, no hubo una reforma integral al Impuesto sobre la Renta solicitadas por la OCDE, como a las remesas al exterior, en las rentas no domiciliadas” (Informante CR11, 2022, notas de campo). En efecto, las élites lograron bloquear o *sacar* cambios progresivos sustanciales en la tributación corporativa, tanto la introducción de renta mundial como renta global. A cambio, las élites estatales lograron mantener las tasas máximas en el 30%. En materia de renta:

Es una reforma sobre el impuesto sobre la renta de las personas físicas y ahí estamos hablando principalmente trabajadores, tanto asalariados como independientes. En materia del sector corporativo no toca. En un principio se quería incorporar en esa reforma la renta mundial, inmediatamente fue sacado del juego porque efectivamente la renta mundial impondría a gravar a todo ese sector, a esa élite que recibe ingresos por distintas vías, ganancias y otras cosas, del extranjero, o cuando repatrián los capitales (Informante CR1, 2022).

Por otro lado, los sectores laborales y sindicales recurrieron a la huelga como mecanismo de presión para posicionar su propia propuesta fiscal. La decisión de la huelga se debió al rechazo del gobierno, a través de Rodolfo Piza, a su propuesta tributaria alternativa, excluyendo a estos grupos de la toma de decisiones e influencia sobre la reforma (Arias Chavarría, 2020). Al inicio las huelgas fueron intermitentes, y en julio hubo acercamientos entre el ejecutivo y las propuestas sindicales. Alvarado señaló que había propuestas sindicales que coincidían con agenda del gobierno y el vicepresidente Marvin Rodríguez mencionó que propuesta sindical era muy positiva (Ruiz, 2018d; 2018e).

Sin embargo, el núcleo de poder político-empresarial del MH reaccionó rápida y contundentemente en contra de cualquier acuerdo con sindicatos arguyendo que las propuestas generaban inseguridad jurídica, que es una forma de expresión del poder estructural de las élites, y fomentaba la evasión (Ruiz, 2018f). Esta exclusión de sectores sociales fue parte de la reacción empresarial a las percepciones de amenazas de los anteriores gobiernos. La Informante CR11 (2022, notas de campo), partícipe en la elaboración de la política fiscal en ambos gobiernos, sintetizó esta valoración empresarial: “los sindicatos con Luis Guillermo Solís se sentían apoyados, con Rocío hay un cambio en el trato con ellos”. En efecto, la triada mencionada realizó una clausura de grupo en torno a sus intereses como parte de su ejercicio de poder empresarial.

Ante esta exclusión, a partir de setiembre se declaró una huelga general indefinida que duró hasta la votación final de la reforma. El carácter de clase del gobierno, el núcleo articulado en torno al MH y la reforma fiscal promovida se hizo más claro cuando la FIFCO, empresa buque bandera de la alta élite empresarial nacional y vinculada al ministro Garnier, donó alimentación y bebidas a las fuerzas policiales que atendían las fuertes protestas en contra. Según la directora de FIFCO, Gisella Sánchez, “hoy más que nunca las empresas debemos estar unidas y agradecer y proteger a nuestros policías, quienes **están dando la cara por nosotros**” (citada en Angulo, 2018, § 3, énfasis añadido). Así, el gobierno ejerció su capacidad despótica con apoyo empresarial.

Como reacción al descontento, más que un objetivo inicial de la propuesta, el Gobierno señaló que la reforma recaudaría el 80% de los ingresos del 20% más rico (Gobierno de Costa Rica, 2018)¹³⁵. El proyecto de reforma fiscal no se detuvo a pesar del rechazo popular y la comisión especial elaboró un informe de mayoría favorable. Tras este informe, el proyecto se votó en primer debate, donde fue aprobado por 35 votos. Tal como sucedió anteriormente, se sometió a consulta constitucional. Esta vez, los medios de comunicación sirvieron para presionar un voto positivo de la Sala IV. También sobre la Sala Constitucional se ejercieron mecanismos estructurales. Para Nogui Acosta, si los magistrados votaban favorablemente, “esa gente (los inversionistas) va a decir ‘este país está dispuesto a hacer cambios, está dispuesto a socarse la faja’, y eso me va a dar a mí la tranquilidad de saber de qué, a futuro, con un buen manejo de las finanzas públicas, van a tener los recursos para pagar” (citado en Artavia & Oviedo, 2018, p. 5). En alusión a la amenaza de una intervención del FMI con medidas fiscales más radicales, Carlos Alvarado (citado en Ruiz & Artavia, 2018) advirtió a los magistrados:

Yo confío en que va a ser una decisión costarricense, y decisión costarricense llamo – como ya fue adoptada en primer debate– por la mayoría legislativa, que son los representantes de los costarricenses. (...) aún estamos en el marco de tomar decisiones costarricenses, y no decisiones que nos traigan de afuera (p. 6).

Finalmente, ante la presión política y empresarial, la Sala IV negó que el procedimiento y el proyecto tuviera roces constitucionales, aunque realizó un ejercicio de interpretación de

¹³⁵ La progresividad de la reforma es algo que se discutió en la coyuntura. Ciertamente, como señalan Rodríguez et al (2015), el IVA resulta más progresivo que el antiguo impuesto de ventas. Sin embargo, la reforma no modificaría la estructura tributaria en su conjunto. Los estudios del MH que justificaban la posición del gobierno nunca fueron revelados. El IICE de la UCR elaboró dos estudios. En el primero señaló que la reforma era regresiva y afectaba más a los sectores de menores ingresos, mientras que en el segundo trabajo modificó esta posición original. Sin embargo, como se evidencia a partir de una lectura detallada de este segundo trabajo, los datos ofrecidos por el IICE no evidencian progresividad de la reforma de forma concluyente.

algunos artículos que a futuro deben ser tomadas en cuenta. El magistrado Fernando Castillo señaló en su comunicado de prensa que “hay políticas del Estado que aplican para todos los poderes, incluido el judicial” (citado en Sequeira, 2018e, p. 4), como una justificación del voto de la sala. Con este visto bueno, el parlamento dio el segundo debate y votó positivamente la reforma fiscal.

Tras dos décadas de intentar una reforma fiscal estructural, se aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, con un papel protagónico de agentes claves de las élites empresariales costarricenses. Esta reforma incorporó la posición empresarial con respecto al gasto público lo que, junto con la negociación entre las élites empresariales y el Gobierno, aseguró el apoyo de los sectores empresariales, los cuales vieron pocas modificaciones en su base impositiva. Como señaló un informante, “¿por qué avanzó la del 2018 con respecto a las dos anteriores? Porque ya no le apuesta a tocar en el impuesto sobre la renta a los sectores corporativos” (Informante CR01, 2022). No obstante, un resultado de la coyuntura fue la fragmentación empresarial posterior a la aprobación, ya que hubo sectores empresariales y gremiales que no vieron positivamente la lentitud para aprobar la prometida ley de empleo público (Informante CR05, 2022; Informante CR06, 2022; Informante CR09, 2022).

5.3.4 Los papeles de Panamá y la exculpación empresarial.

En Costa Rica, los Papeles de Panamá involucró un importante debate mediático y parlamentario. La lista de nombres involucró a reconocidos empresarios y políticos costarricenses. De acuerdo con Rivera (2016), “la filtración desnuda el enorme esfuerzo legal, económico, intelectual y logístico que realiza un grupo de políticos, empresarios y banqueros de Costa Rica para transferir su riqueza al extranjero (...) y sortear al máximo el pago de impuestos (p. 4). A ello hay que agregarle, también se descubrió una élite legal que facilita la planificación tributaria agresiva, vinculada al poder político.

La sucursal de Mossfon en Costa Rica fue creada en 1989 por el Grupo Jurídico Especializado, del cual eran socios Karla González, ministra de obras públicas y transporte en la segunda administración de Óscar Arias, y Otto Guevara, líder fundador del Movimiento Libertario. Esta sucursal se mantuvo en funcionamiento intermitentemente y cambió su junta directiva en varias ocasiones (Semanao Universidad, 2016a). Además, Mossfon Panamá también tuvo vínculos comerciales con otros bufetes costarricenses, de manera que a empresarios y políticos nacionales se les recomendaba el bufete panameño en caso de solicitar

una compañía offshore. Es así como varios empresarios costarricenses accedieron a los servicios legales para inmunizarse de la relación fiscal con el Estado costarricense.

Las filtraciones revelaron distintas formas de utilizar los instrumentos offshore para esquivar los controles tributarios. Los medios nacionales e internacionales identificaron a 130 personas costarricenses que utilizaron los servicios de Mossfon. Aunque el número de involucrados es relativamente pequeño, se destacó que eran miembros de las altas esferas empresariales y políticas. Por un lado, se cita a personal que ha ocupado puestos políticos, entre ellos, dos vicepresidentes¹³⁶, 4 diputados, 14 ministros y dos viceministros¹³⁷, así como el ex director de Tributación, Adrián Torrealba. Principalmente, eran personas vinculadas al PLN y al PUSC. Por otro lado, se identificaron dentro de la filtración a empresas de renombre, que pertenecen a las élites empresariales nacionales, como FIFCO, Grupo Nación, Banco Improsa o Corporación ALDESA (Comisión Especial n° 19973, 2017).

Sobre el Grupo Nación, se menciona que “la cantidad de casos en los Papeles de Panamá relacionados con personas vinculadas al Grupo Nación hace imperativo el cuestionamiento de esta empresa y sus mecanismos de funcionamiento a través de las sociedades offshore” (Comisión Especial n° 19973, 2017, p. 40). La familia Jiménez Echeverría o Jiménez Borbón¹³⁸ apareció en sociedades offshore ubicadas en las Islas Vírgenes Británicas, Bahamas o Panamá, como por ejemplo Península Papagayo Ventures, que mantenía relaciones con otras sociedades offshore de nombres similares (Comisión Especial n° 19973, 2017; Semanario Universidad, 2016b). En relación con el caso Aldesa, Jiménez Echeverría era uno de los inversionistas del fideicomiso.

Este fideicomiso creado por ALDESA, Garantía Monte del Barco, pretendió invertir en el Polo Turístico Papagayo, en Guanacaste, desde Panamá. Tras una reforma a la SUGEVAL en Costa Rica, ALDESA decidió operar el proyecto desde Costa Rica, ya que “presentaba mejores beneficios tributarios” (Guiselle Barboza, citada en Semanario Universidad, 2016c, p. 27). Esto último evidencia el objetivo empresarial de las sociedades offshore, que no es otro

¹³⁶ Los dos vicepresidentes que menciona el informe citado son Alfio Piva Marín, de la administración Chinchilla Miranda, y Rodrigo Oreamuno Blanco, de la administración Figueres Olsen.

¹³⁷ Entre ellos, Jorge Rossi, ex ministro de COMEX en la administración Figueres Olsen, Manuela González Sanz, ex ministro de Comex y Canciller del gobierno de Luis Guillermo Solís, Jorge Monge Agüero, ex ministro de planificación, Carlos González Jiménez, ex viceministro de Hacienda, Javier Chaves Bolaños o Federico Carrillo Zurcher, ex ministro de Hacienda de Pacheco.

¹³⁸ Rodolfo Jiménez Borbón, vicepresidente de FIFCO en ese momento, y Manuel Jiménez Echeverría, CEO de Grupo Nación, son primos y comparten, junto con sus familias, acciones de empresas nacionales.

sino la inmunización fiscal frente al Estado, así como su capacidad estructural de control sobre las inversiones, operado desde los más altos círculos de las élites empresariales. Dentro de los inversionistas se nombran no sólo a Jiménez Echeverría, sino a Javier Quirós (Grupo Purdy Motor), Rodrigo Uribe (Grupo Cuestamoras), Eduardo Lizano (ex presidente BCCR), entre otras figuras (Semanao Universidad, 2016c).

Un dato explicitado es el papel de la élite legal costarricense para conectar a sus clientes con el bufete panameño. Hasta 34 bufetes de abogados, varios de gran importancia, estuvieron involucrados en la creación de mecanismos extraterritoriales a través de sus redes de contactos con los abogados de Mossfon (Databasecr, 2016). Varios de los abogados mencionados, que ayudaron a sus clientes a contactar con los servicios de Mossfon han ocupado puestos públicos, como el caso de Adrián Torrealba, exdirector de tributación e influyente asesor tributario durante las reformas fiscales discutidas en el país (Semanao Universidad, 2016d).

Ante estas filtraciones, en marzo del 2017, el Ministerio de Hacienda señaló que había 120 personas de interés vinculadas a los Panama Papers, de las cuáles sólo había identificado 69. Sin embargo, ninguno de estos casos ha llegado a la fiscalía, ya que “en Costa Rica los procesos relacionados con esto son bastante largos” (Varela, citado en Padra, 2021, § 12). No obstante, la Asamblea Legislativa conformó la Comisión Especial n° 19973, que indagó varios casos filtrados por los medios de comunicación, los portillos legales y las recomendaciones a seguir. En las audiencias se convocó a expertos tributarios, empresarios y funcionarios públicos. En ellas, los miembros de las élites empresariales señalados enfatizaron la legalidad de los mecanismos extraterritoriales y legitimaron la elusión como un derecho de los contribuyentes. Como señaló el empresario y abogado Pacheco Alpízar¹³⁹:

Nosotros no aceptamos lecciones de moralidad, ni de respeto al prójimo de nadie, estamos muy por encima de cualquiera que no haya logrado entender la diferencia entre elusión y evasión, elusión es un derecho universal y el **que una persona haga todo lo posible dentro de lo legítimo para no pagar impuestos, es justo**, sobre todo cuando los impuestos que paga se van en gollerías (citado en Acta N° 20, 2018, p. 18, resaltado añadido).

Estas afirmaciones dicotómicas no sólo expresan distanciamiento social y moral frente al Estado, propio de las dinámicas *elitistas*, sino el discurso peyorativo en torno al gasto público interiorizado por las élites en las últimas décadas. Asimismo, se resume la respuesta dada en el caso costarricense por los involucrados ante las noticias reveladoras: la elusión no sólo no

¹³⁹ Abogado y empresario del sector turismo.

constituye un delito, sino que, en sintonía con lo mencionado por Atria (2018), es considerada parte del ingenio empresarial para escapar de un Estado (ver Rodríguez, Cambronero & Barquero, 2016). Como señaló un informante, una acción es ilegal y la otra “la decisión de cualquier empresario o agente económico racional de reducir costes, (...) una vía para pagar una cantidad de impuestos menor” (Informante CR03, 2022). Esta representación social sobre la elusión fiscal y otras formas de incumplimiento tributario sirvieron como contención de una potencial crisis, pero ayudó al gobierno de Luis Guillermo Solís a promover sus dos reformas e influyó en la construcción de las alternativas de la oposición popular y sindical en la coyuntura del 2018.

La Comisión Especial legislativa brindó su informe en abril del 2017, con una serie de recomendaciones para cerrar portillos legales y fortalecer la administración tributaria. Dentro de ellas se encontraba una reforma para introducir la renta global y la renta mundial, la regulación de precios de referencia o actualizar la legislación sucesoria o sobre fundaciones. Sin embargo, el informe fue votado hasta enero del año 2021 y no se dio seguimiento para verificar el cumplimiento de las recomendaciones. Esta ausencia de normativa de control fiscal ha incidido en la inclusión de Costa Rica en la lista gris de la Unión Europea recientemente (Araya Leandro, 2023).

Capítulo 6. El Salvador: agresividad, moderación y adaptación fiscal.

6.1 Introducción

En este capítulo se aborda el caso salvadoreño. Se evidencia la evolución de su sistema tributario enmarcado en una economía política de constantes transformaciones, en la que se inscriben agentes externos e internos con diferentes niveles de participación e incidencia en la definición de propuestas fiscales. El capítulo inicia con una breve contextualización histórica desde las reformas estatales, económicas y tributarias del gobierno de Cristiani (1989-1994) en adelante, y los efectos en la configuración de las élites empresariales. Tras ese análisis, se procederá a centrar la atención en las reformas fiscales ocurridas en las últimas dos décadas y se analizarán las coyunturas críticas de reforma fiscal de los gobiernos de Antonio Saca (2004-2005), Mauricio Funes (2009-2011) y Sánchez Cerén (2014). A través de estos tres momentos seleccionados, en los que se identifican los mecanismos de influencia empresarial sobre la política fiscal, se expondrá la influencia de los grupos de poder económico salvadoreños, así como la respuesta de los agentes estatales a sus demandas.

6.2 Economía política salvadoreña: historia reciente.

De acuerdo con Torres-Rivas (1988), una característica histórica del régimen salvadoreño previo a la década de 1980 es la renuncia expresa de la oligarquía cafetalera a un gobierno propio, para ello delegó el ejercicio de control social a los militares y al ejército, con la dominancia del poder despótico. Ese pacto oligárquico llegó a su fin tras el estallido de la guerra civil en la década de 1980. Desde 1980, la oligarquía salvadoreña entraría en un proceso de reacción y reorganización frente a las reformas de las juntas de gobierno y la guerrilla (Ribera, 2020). La historia oficial señala la década de 1980 como una década perdida, sobre todo en materia económica (ver, por ejemplo, ANEP, 1998). Por el contrario, los cambios ocurridos a partir de los gobiernos de ARENA, desde 1989, se comenzaron a tejer en medio de los eventos de la guerra civil (Segovia, 2002; Velázquez Carrillo, 2020)¹⁴⁰.

Las reformas económicas tomadas por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) bajo la tutela de EEUU tuvieron dos objetivos. El primero de ellos era de contrainsurgencia. Con la nacionalización de la banca, energía y telecomunicaciones, el comercio exterior, entre otras

¹⁴⁰ Este fue un aporte significativo del economista Alexander Segovia a la interpretación de la historia económica salvadoreña de 1980. Mientras los sectores dominantes, como un intento de represión autoinducida, desconocen los efectos de los eventos ocurridos en la década de 1980, la nueva estrategia de acumulación salvadoreña se pensó y se gestó en relación con las reformas de los gobiernos democristianos del PDC. Ante una crisis de alternativas que limitó la capacidad de respuesta de la oligarquía salvadoreña, esta se reorganizó bajo la orientación de la USAID.

medidas que fueron “diseñadas por los funcionarios estadounidenses” (Dada Hirezi, 2018, p. 54), se buscó la intervención económica del Estado y la disputa ideológica, bajo una conducción reformista, de las demandas insurgentes. El segundo objetivo fue debilitar a la oligarquía, a la que se responsabilizó tanto del rezago económico como político del país (Dada Hirezi, 2018; Segovia, 2002).

Al ser despojados de sus principales medios de acumulación, la oligarquía se vio obligada a reorganizarse políticamente y buscar un proyecto modernizador alternativo. En medio de estos cambios, se formaron dos organizaciones clave: el partido Alianza Republicana Nacional (ARENA) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). ARENA representó el brazo partidario, cuyas bases ideológicas del eran el anticomunismo, la supremacía individual y la libre empresa, coincidiendo con los ejes promovidos por la USAID¹⁴¹. FUSADES, financiada directamente por la USAID, ha sido el brazo intelectual de la élite salvadoreña. Estas dos organizaciones, junto con el apoyo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), conformaron una tríada interelitaria que definió los intereses de clase y las reformas que se implementarían una vez que ARENA llegó al poder en 1989 (Rosa, 1993; Schneider, 2012; Wade, 2016)¹⁴².

Al haber completado el proceso de *reacción y reorganización*, las renovadas élites empresariales salvadoreñas entrarían en un período de *afianzamiento*¹⁴³ (Wade, 2016). La administración de Alfredo Cristiani (1989-1994), él mismo parte de la alta oligarquía salvadoreña en reconversión y uno de los primeros directores de FUSADES, reclutó en su gobierno a diecisiete miembros de dicho centro de pensamiento (Rosa, 1993; Schneider, 2012). Tal como señala Cabrera (2022), con ello se inauguró una primera fase de neoliberalismo radical, basado en la privatización de empresas públicas, la reprivatización de los bancos, la apertura comercial, basada en la reducción arancelaria, y la reforma fiscal.

Esta reingeniería estatal y económica promercado de El Salvador buscó la promoción de las exportaciones no tradicionales en detrimento de las exportaciones de café, azúcar y

¹⁴¹ Se fundó en 1981 bajo la iniciativa de Roberto D’Abuison, Fundador y líder de los escuadrones de la muerte, responsables del terrorismo de Estado y asesinatos como el de monseñor Óscar Arnulfo Romero, en marzo de 1980 (Velazquez Carrillo, 2020).

¹⁴² Como señala Wade (2016), “mediante la creación de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), un grupo de reflexión compuesto en su mayoría por una nueva generación de industriales, Estados Unidos desarrolló una entidad local para apoyar su visión económica de El Salvador” p. 117.

¹⁴³ En inglés, *elites entrenchment* o afianzamiento de las élites, propio de los períodos de reorganización postconflicto en los que buscan, por medios mixtos que combinan mecanismos democráticos junto con patronazgo, clientelismo, etc, mantener su posición social, también afianzada por las reformas económicas (ver Wade, 2016; Starr, 2019).

algodón, la liberalización de precios, la liberalización cambiaria y de tipos de interés, la reorientación de la industria hacia la producción de bienes transables, el control empresarial de los principales ejes de acumulación y la eficiencia estatal con una política social focalizada (Cabrera, 2022; Segovia, 2002). Es notable que estas reformas no fueron objeto de negociación de los Acuerdos de Paz firmados entre la guerrilla y el gobierno de Cristiani, y cuando ha habido tensiones entre los Acuerdos y las reformas de mercado, se han privilegiado las segundas (Segovia, 2002; Wade, 2016).

Tras los primeros años de entusiasmo por las reformas “que tienen una validez irrefutable”, consideradas así por Óscar Alfredo Santamaría, ministro de Cristiani (citado por Rosa, 1993, p. 95), comenzaron a hacerse evidentes sus límites. La nueva estrategia de acumulación en lugar de promover la producción de bienes transables se inclinó hacia bienes no transables y la prominencia del sector terciario de la economía, así como -para sorpresa de sus proponentes- la continuada expulsión de su población hacia Estados Unidos (Cabrera, 2022, Segovia, 2002; Velázquez Carrillo, 2020). Inicialmente, la nueva estrategia fue legitimada por la élite estatal a través de la alusión de grandes proyecciones a futuro. Para Alfredo Cristiani, se trató de convertir a El Salvador una gran zona franca, que daría como resultado un bienestar generalizado con la mínima intervención estatal:

Convertir a El Salvador en una gran zona franca- es una afirmación del presidente Cristiani. El destino de El Salvador es ser una gran zona franca. Y yo creo que ellos entendían que era una locura, pero actuaron como eso. Pero, además, (...) es la época en que el Banco Mundial o eres neoliberal o no tendrías crédito. (...) Es el proyecto de Renacer de El Salvador, una gran zona franca donde todos los salvadoreños van a tener posibilidades de trabajar dignamente, tener buenos salarios y una serie de cosas buenas. O sea, eso era no solo la política económica, era también la política social (Informante ES2, 2022).

Por su parte, para Calderón Sol, presidente entre 1994-1999, se trató de convertir al país en un centro financiero regional como Panamá, dentro del cual se contempló la dolarización aprobada por la administración de Flores (1999-2004) (Informante ES2; Segovia, 2002). Estos dos proyectos, lejos de ser incompatibles, implicaron acentos particulares dentro de una misma estrategia de acumulación como respuesta a los límites estructurales presentados. La primera aludió a la atracción de inversiones extranjeras ante las dificultades de promoción de exportaciones no tradicionales, y la segunda enfatizó la importancia adquirida por el sector financiero y bancario ante la recepción creciente de remesas y su colateral efecto en la demanda agregada nacional.

El crecimiento económico entre 1990 y 1995 fue extraordinario, con una tasa de crecimiento promedio de 4,7%, mientras que a partir del 1996 el crecimiento se mantuvo bajo, con una tasa promedio de 2,6% entre 1990 y 2009 (ver Anexo 4.1; Cabrera, 2022). Cabrera (2022) menciona que parte de ese crecimiento se explica “por una tasa de crecimiento de la población del 0,8% (menor que el crecimiento económico) y el aumento en las tasas de migración (del 13,9% entre 1990 y 1995)” (p. 109). Es decir, por elementos no asociados a la estrategia radical de las élites.

La respuesta a la ralentización económica fue profundizar nuevas reformas pro-mercado. En *El Manifiesto por El Salvador* de la ANEP (1998) se veía con buenos ojos la privatización del sistema de pensiones de 1996. Junto con la dolarización del año 2000, se buscó promover la inversión privada, sin éxito considerable. Por su parte, se produjo una pérdida de los salarios reales, cuando el salario “pasó de una ganancia del 3,3% en 2000 a una pérdida del 4,9% en 2001¹⁴⁴, habiendo registrado una pérdida real del 2,2% de su valor entre 2001 y 2008” (Cabrera, 2022, p. 110). Y la pobreza total y extrema permaneció invariable entre el 2000 y el 2009, con valores alrededor del 50% y el 17% respectivamente. Sin olvidar el fenómeno de las pandillas juveniles. A pesar de los esfuerzos por introducir esos cambios, la estrategia de acumulación salvadoreña, entonces irrefutable, devino en desilusión y críticas por sus pobres resultados sociales, incluso dentro de cierto sector de las élites (ver, Enade, 2004 y Ramos, 2004)¹⁴⁵.

La estrategia de acumulación, cuya legitimidad política descansó en la adopción de la democracia formal, y la inclusión de los adversarios dentro del sistema de partidos, inició un proceso de desgaste¹⁴⁶ (Ribera, 2020). El gobierno de Antonio Saca (2004-2009) buscó gestionar el malestar de esos años a través de programas sociales y políticas orientadas a mejorar la educación y la salud, sin poner en duda la reproducción del modelo. Al contrario, en su gobierno se firmó el TLC entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, que le garantizó ‘seguridad jurídica’, es decir, inercialidad a la estrategia de acumulación y sus

¹⁴⁴ La abrupta pérdida de valor del salario real entre el 2000 y el 2001 se explica por la apreciación ocurrida con la dolarización (Cabrera, 2022).

¹⁴⁵ Para el principal gremio empresarial, las reformas promovidas por los OFIs “no fueron suficientemente eficaces por las omisiones o excesos que se han cometido en materia de supervisión y de tutelar los derechos de los consumidores, así como porque los logros se han quedado cortos con relación a las previsiones iniciales en materia de crecimiento, empleo y equidad” (ENADE, 2004, p. 21).

¹⁴⁶ Coincidentemente, tanto el ENADE del 2004 como el balance elaborado por FUSADES el año previo evidencian un grado de disgusto con los resultados de la estrategia (ANEP, 2004; FUSADES, 2003).

agentes ganadores (Madrid, 2009). Aun con la respuesta de Saca, se hicieron evidentes las limitaciones fiscales para desarrollar una política social sostenible y creciente.

Con la llegada del FMLN en el año 2009, se inició un proceso de neoliberalismo moderado (Cabrera, 2022). Aunque se lograron avances en indicadores sociales, como la reducción de la pobreza extrema, gran parte de estos resultados se debieron a factores externos, como el envío de las remesas familiares. El crecimiento económico en este período fue moderado y las expectativas empresariales se mantuvieron cautelosas de las decisiones de los gobiernos efemelenistas. A su vez, el FMLN abandonó sus proclamas antioligárquicas y antiimperialistas, y se dedicó a una política de concertación con las élites salvadoreñas (Segovia, 2018; Ribera, 2020).

Indudablemente, durante las dos administraciones del FMLN los indicadores sociales mejoraron. La pobreza extrema pasó de la mitad de la población, mientras que al 2019 “la pobreza total, relativa y extrema alcanzaban el 22,8%, 18,3% y 4,5% de los hogares” (Cabrera, 2022, p. 114). A pesar de ese avance y de la política social impulsada por el Frente al inicio, “el mecanismo principal que se halla detrás de estos resultados es de índole macroeconómica, y que la causa principal es las remesas familiares” (González Orellana, 2019, p. 63; ver Capítulo 3, sección 3.2.2). En el plano económico, en este período del 2009 al 2019, el crecimiento promedio fue apenas de 2,5%, moderado para las expectativas empresariales, quienes también han visto la rentabilidad de sus empresas disminuir (Anexo 4.1, González Orellana, 2019; Segovia, 2018).

Entonces, el Frente moderó los efectos de la estrategia de acumulación, sin dismantelar la matriz de producción de desigualdades que ha motivado a una cuarta parte de su población a migrar, mantiene a al menos un 43,32% de su PEA en la economía informal¹⁴⁷, bloquea la producción de oportunidades para jóvenes que recurren a los grupos de pandillas y alcanza un crecimiento económico bajo (Cabrera, 2022; Ribera, 2020; Velázquez Ramírez, 2020). A ello se le agregan los arreglos informales y la corrupción por parte de sus élites estatales, como ha sucedido con varios expresidentes.

6.2.1 Élités empresariales: orígenes, evolución y cambios recientes.

Las élites empresariales en El Salvador tienen sus raíces en el modelo agroexportador que dominó el país durante más de un siglo. La oligarquía salvadoreña se formó a partir de la

¹⁴⁷ De acuerdo con OIT (2020), la informalidad laboral en El Salvador se calcula, según diferentes metodologías, entre el 43,32% (estimación oficial de DIGESTYC) y el 74,8% (estimación de CONAMYPE).

exportación de café, azúcar y algodón, tras la eliminación de las tierras comunales que desató un proceso de acumulación originaria (Arias Peñate, 2011; Barrientos, 2014; Schneider, 2012; Segovia, 2002). Además, junto con esa oligarquía un grupo de comerciantes conocidos como "los turcos" también formó parte de la cúspide empresarial del país, quiénes llegaron a El Salvador desde mediados del siglo XX (y con reconocidos apellidos empresariales como Cristiani, Simán, Saca, Zablah, etc). Actualmente esos dos grupos se han asimilado mutuamente (ver Haxenecker, 2017).

Tras el estallido de la guerra civil, el perfil de la élite empresarial cambió, con procesos de reconversión y modernización. La participación del sector agrícola y agropecuario en el PIB ha disminuido significativamente desde 1990, pasando del 14,4% al 5,1% en 2019. Por otro lado, los sectores financiero, telecomunicaciones, comercial, turismo, construcción y energético han experimentado un crecimiento en su contribución al PIB desde la década de 1990. En cuanto a la industria manufacturera, ha disminuido desde finales de los años setenta y ha sido compensada en parte por el aumento de la producción de la maquila, que ahora representa el 33,1% de las exportaciones en 2018 (ver Anexo 4.2; Cabrera, 2022; Ribera, 2020).

El sector terciario ha experimentado un aumento significativo en El Salvador, mientras que las actividades agrícolas han disminuido. El sector servicios, que incluye comercio, servicios financieros, telecomunicaciones, turismo, entre otros, ha aumentado del 62,9% al 70% del PIB entre 1990 y 2019 (Cabrera, 2022; González Orellana, 2019). Esta estrategia de crecimiento se ha cuestionado por producir un cambio estructural espurio en el mercado laboral, es decir, no generar empleo en sectores productivos, sino en sectores improductivos (Bull, Castellaci & Kasahara, 2014; Segovia, 2002, 2018; González Orellana, 2019).

Las reformas impulsadas por los empresarios y políticos de ARENA y diseñadas por la élite tecnocrática de FUSADES han dejado su marca en el panorama empresarial de El Salvador (ver FUSADES, 1983; 1989). La reprivatización de los bancos públicos fue una de las reformas más importantes, donde los bancos estatales terminaron en manos de las antiguas familias de la oligarquía cafetalera. Estas acciones se llevaron a cabo mediante un mecanismo de acumulación originaria moderno, similar a la aristocracia financiera mencionada por Marx. Antes de la nacionalización en 1980, los empresarios obtuvieron préstamos millonarios de sus propias entidades bancarias, los cuales no pagaron a pesar de tener solvencia económica. Esto contribuyó a la crisis bancaria durante la década, fortaleciendo el argumento de la ineficiencia estatal.

Para vender los bancos, el gobierno de Cristiani implementó dos medidas: el saneamiento de los bancos mediante la emisión de deuda pública y la facilitación de créditos favorables para los compradores (Barrientos, 2015). Aunque la ley de privatización de la banca prohibió la concentración accionaria, los grandes grupos empresariales adquirieron acciones a través de prestanombres o testaferros. De esa forma, los principales grupos empresariales vinculados a la antigua oligarquía y otro grupo proveniente de “los turcos”, sin pagar sus deudas con esa banca, se adueñaron de ella. La misma familia Cristiani se apropió del Banco Cuscatlán (Arias Peñate, 2011; Barrientos, 2015; Segovia, 2005).

Esta reconversión de la oligarquía cafetalera en aristocracia financiera facilitó el agrupamiento de las principales élites empresariales en conglomerados financieros. A partir del control de la banca, las élites locales se vincularon principalmente con actividades agroexportadoras¹⁴⁸, inmobiliarias, comerciales, y turísticas, y han buscado con relativo éxito la transnacionalización regional (Arias Peñate, 2011; Bull, 2011; Segovia, 2002; 2005, 2018). El proyecto de Calderón Sol de un centro financiero regional, que todavía estaba presente en el imaginario de las élites unos años después (ver de la Rosa, 2004), parecía coherente con esta modernización de los principales grupos económicos.

El flujo creciente de remesas, que aumentaron de 7,6% del PIB en 1990 a 15% del PIB en el 2000 y 18,8% en el 2010 (Anexo 4.3), y la dolarización, fueron recursos que sirvieron a la regionalización de estas élites. Sin embargo, al tomar en cuenta la estructura dependiente de su economía, con la apertura comercial indiscriminada y la hegemonía de las fracciones transnacionales/globales, las corporaciones multinacionales ingresaron a El Salvador y los conglomerados locales no resistieron la competencia (Bull, 2013; Kasahara, 2014; Robles Rivera, 2018c; Segovia, 2018). Desde 1996 se ha producido una desnacionalización de la banca, que ha pasado a manos de capital extranjero (Waxenecker, 2017).

La subordinación de las élites locales a las élites transnacionales se evidencia en las dos razones que justificaron la venta de sus empresas: la incapacidad de competir con las empresas extranjeras por su capital y sus tecnologías, y por las ganancias extraordinarias derivada de esas ventas (ver Segovia, 2018, pp. 37-41). A pesar de la extranjerización del sector financiero y otras empresas en El Salvador, algunos antiguos propietarios han permanecido en juntas

¹⁴⁸ Bull, Castellaci & Kasahara (2014) y Segovia (2018) mencionan el aumento de las exportaciones de azúcar y palma. La importancia de este sector tradicional permanece, aunque disminuida, y su influencia política aun es importante, como menciona Haxenecker (2017).

directivas o cargos ejecutivos, aprovechando su conocimiento del mercado local (Bull, Castellaci & Kasahara, 2014; Robles Rivera, 2018c).

Las ganancias obtenidas a través de la venta de conglomerados financieros han permitido a las élites empresariales redirigirse hacia otros sectores de acumulación, como el turismo y los hoteles, el sector inmobiliario y construcción (e.g. grandes centros comerciales), servicios tecnológicos, y el comercio (e.g. supermercados). Estas incursiones se caracterizan por su bajo riesgo y alta rentabilidad, aprovechando el consumo impulsado por las remesas (Segovia, 2018; Robles Rivera, 2018c). Esa economía es un resultado no anticipado al inicio de la nueva estrategia de acumulación, pero sí impulsado por la búsqueda inmediata de rentabilidades y la expulsión de un parte de su población, principalmente a EE.UU:

El Salvador cuando transforma su economía en una economía de servicio, pero en serio de lo que estaba ocurriendo es que es una economía, digamos importadora. Por su parte las importaciones son posibles por el nivel de divisas que ingresa aquí (Informante ES3, 2022).

A partir de este impulso de externo de la demanda, algunos grupos empresariales, como el Grupo Poma o Grupo Simán, han realizado inversiones principalmente a nivel regional, pero también en otras partes de Latinoamérica. Como expresó una experta en la materia:

Hay que señalar que algunas de ellas han sido más abiertas a hacer negocio con otras élites centroamericanas. Y, en esa medida han fortalecido su posición a través de estos vínculos con élite de la región, otros grupos han sido más cerrados, más conservadores. Apellidos, por ejemplo, de gran importancia en El Salvador, Simán, por ejemplo, que tiene operaciones en el resto de Centroamérica, Grupo Roble de Ricardo Poma, también tenemos Kriete, tenemos Murray Mesa, Cristiani” (Informante ES19, 2022).

La tendencia hacia la regionalización ha experimentado altibajos, especialmente después de la crisis económica mundial de 2008 (Bull, Castellaci & Kasahara, 2014; Segovia, 2018).

La venta de los conglomerados implicó una pérdida de control económico y poder estructural dentro de la formación social salvadoreña (Informante ES13, 2022; Segovia, 2018). “Ese quizá fue de los errores más grandes de la élite nacional porque perdieron una cuota de poder grandísima que quizá incluso en el contexto actual, les pudiera permitir a ellos tener mayor capacidad de negociación” (Informante ES13, 2022). De hecho:

La parte financiera es un ejemplo de cómo a veces no le salen todas las cosas a las élites nacionales, por lo menos no como ellos esperaban. No estoy diciendo que hayan perdido, [han ganado], pero no como ellos lo tenían planificado (Informante ES13, 2022).

Así, hoy en día las principales empresas dentro de los espacios de mayor rentabilidad han pasado a manos de las compañías multinacionales (Kasahara, 2014; Segovia, 2018). Las primordiales empresas extranjeras dentro de El Salvador provienen de EE.UU (e.g. AES, Tigo, Walmart, etc.), y también hay una presencia de capital mexicano (e.g. Cemex, Claro, etc.) y colombiano (Davivienda, Avianca, etc.). Otro grupo pertenece a empresas regionales hondureñas (e.g. Banco Atlántida), guatemaltecas (e.g. Grupo Pantaleón, Banco Industrial) o nicaragüenses (e.g. BAC, Grupo Promérica) (Segovia, 2018). Todas ellas operan en el sector terciario, con excepción del Grupo Pantaleón (ingenio azucarero). Aunque Segovia (2018) señala que estos grupos facilitan la gobernabilidad por no involucrarse en la política local, en realidad tienen una forma distinta e indirecta de vincularse instrumentalmente con el Estado y con frecuencia recurren a la amenaza de desinversión -mecanismo estructural- para presionar políticamente (Informante ES11, 2022; Informante ES13, 2022).

El perfil del parque empresarial salvadoreño se completa con élites “perdedoras” que han permanecido en las actividades industriales y agrícolas tradicionales y no quisieron diversificar sus operaciones, aunque algunas han reincursionado positivamente en la (agro)industria azucarera (Waxenecker, 2017; Segovia, 2018). Y otros grupos empresariales han surgido alrededor de la industria maquiladora, exportaciones no tradicionales (como la piña) o en bienes raíces (Bull, Castellaci & Kasahara, 2014; Segovia, 2002, 2018).

Un debate abierto sobre las élites salvadoreñas es su nivel de fragmentación o cohesión. Normalmente, se consideran altamente cohesionadas y vinculadas (Arias Peñate, 2011; Bull, 2013; Schneider, 2014; Velázquez Carrillo, 2020; Waxenecker, 2017). Otros autores enfatizan su fragmentación, especialmente en la última década (Robles Rivera, 2018c; Robles Rivera & Nescesián, 2022; Segovia 2002, 2018). La información recuperada a través de informantes clave, así como la evidencia y argumentación ofrecida por Waxenecker (2017) es significativa y apunta a que las actividades empresariales han llevado a la centralización empresarial. En efecto, “la gran empresa salvadoreña es un conglomerado, en cuyo centro se articula una red económica hegemónica” (Waxenecker, 2017, p. 29).

La citada cohesión empresarial de las élites locales, en este caso, es un fenómeno económico producido por una alta centralización del capital (Arias Peñate, 2011; Schneider, 2014; Waxenecker, 2017). Empero eso no implica un proceso cerrado. La penetración de fracciones extranjeras añade un nivel que complejidad adicional, que involucra simultáneamente procesos de diferenciación (Informante ES11, 2022; Segovia, 2018), y a la vez conexiones a nivel gerencial (Robles Rivera, 2018c; Bull, Castellaci & Kasahara, 2014).

Si bien entre los polos de la cohesión-fragmentación, la balanza se inclina hay una cohesión económica, desde la división de ARENA y el triunfo del FMLN ha habido una fragmentación política, como se analizará en las coyunturas estudiadas. Por un lado, un sector poderoso de las élites decidió negociar y dialogar con el Frente, es decir, una posición de conciliación, mientras que otro ha asumido un claro rol de oposición y crítica, es decir una posición de confrontación (Cabrera, 2022; Segovia, 2018). Hasta qué punto la fragmentación política lesiona la cohesión es un proceso en desarrollo y resultado de la derrota de ARENA y la crisis económica e ideológica del 2008.

Lo que se puede asegurar es que tanto la conciliación como la confrontación son dos formas utilizadas para sostener la estrategia de acumulación, que entró en un momento de desgaste. Como reconoció el empresario Francisco de Sola sobre esas diferencias, “en lo medular sí estamos de acuerdo, la forma es en lo que quizá no estamos de acuerdo” (citado en Valdez, 2015, p. 166, negrita añadida). La fragmentación política no supone dos o más modelos de acumulación en disputa, ni una forma distinta de hacer negocios, sino la búsqueda de respuestas ante el desconcierto partidario e ideológico¹⁴⁹.

El perfil empresarial salvadoreño se completa con los niveles gremial y tecnocrático. A nivel gremial, hay alrededor de 45 asociaciones empresariales. Las principales son la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), que es la cúspide del sector empresarial organizado, seguida de la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), la Cámara de Comercio e Industria (CAMARASAL) que es la más grande en cuanto a miembros y, por el peso del sector, la Asociación Bancaria (ASOBANCO) (Waxenecker, 2017; Informante ES11, 2022). Otras gremiales como American Chambers (AMCHAM), la Cámara de Construcción (CASALCO) y la Cámara de Turismo (CASATUR) han jugado también un rol minoritario pero importante en el enlace dentro de cada uno de sus sectores y políticas sectoriales.

Dentro de esos espacios organizativos se reproduce la jerarquización social del capital. Como señala un informante vinculado a esos espacios, “un empresario individual, dependiendo del tamaño que tenga, así es la voz de él [dentro de la gremial]. Generalmente los más grandes son los que están en la junta directiva o los más proactivos” (Informante ES11, 2022). La influencia de estas organizaciones en el Estado, especialmente en la rama ejecutiva, se ha visto mermada, ya que, durante los gobiernos del Frente, éste buscó disminuir su papel abriendo las

¹⁴⁹ Como señala Segovia (2018), la crisis del 2008 conllevó en el caso salvadoreño a un cuestionamiento ideológico del neoliberalismo.

juntas directivas o espacios corporativistas a una composición más plural o bien, eliminándolos del todo (Cabrera, 2022; Segovia, 2018; Valdez, 2015). Son los sectores que públicamente han confrontado a los gobiernos del FMLN.

Dado que su influencia es menor, el interés por ellas ha disminuido, como señala otro empresario tradicional, “las familias más emblemáticas de El Salvador, aparte de que vendieron muchísimo de sus intereses en El Salvador, ya no están involucradas en dirigir ninguna gremial” (Informante ES6, 2022)¹⁵⁰. Ello no significa que no hayan jugado un papel importante en la última década, especialmente en interlocución con el parlamento y de presión sobre la Sala de lo Constitucional (Informante ES6, 2022; Informante ES11, 2022). A su vez, las cámaras y sus agentes juegan un papel mixto, ya que cuentan con profesionales calificados que informan sus posiciones en política pública y defienden tecnocráticamente sus intereses.

Sin embargo, el principal centro de pensamiento salvadoreño es FUSADES, desde dónde se diseñaron las reformas de mercado desde 1990, con vínculos orgánicos con ARENA, y que constantemente produce material y son tomados en cuenta para definir políticas públicas (Wade, 2016; Waxenecker, 2017). Es posible identificar intelectuales orgánicos en otros espacios, universidades o centros de formación que producen conocimiento favorable a los intereses empresariales, como la Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN) en manos de la familia Poma (Informante ES20, 2022)¹⁵¹, pero estos tienen la función de formación de cuadros y profesionales antes que la influencia política.

6.2.2 Perfil de la élite partidaria y estatal salvadoreña.

Como señaló Ribera (2020), la transición a la democracia no estuvo completa hasta que las fuerzas políticas dominantes aceptaron la participación de la oposición política dentro de los procesos electorales. Aun así, todavía faltaba que esa oposición triunfara y los adversarios aceptasen la derrota electoral. Eso sucedió en las elecciones del 2009, con el triunfo de Mauricio Funes. Hasta ese momento se puede considerar que la transición se completó.

Artiga (2004) caracterizó el régimen político salvadoreño como un elitismo competitivo, ya que “los acuerdos de paz fueron un pacto entre elites” (p. 18). Tal apreciación es imprecisa, ya que presupone que las fuerzas político-partidarias que compitieron electoralmente lo hicieron sobre una base igualitaria. Por el contrario, lo que ha existido en El

¹⁵⁰ Aunque también esta afirmación se debe matizar, ya que el presidente de la ANEP entre el 2018 y el 2022 fue Javier Simán, del Grupo Simán.

¹⁵¹ Según el mismo informante, las grandes familias oligárquicas salvadoreñas llevaron a los jesuitas a El Salvador, que dio como resultado la fundación de la UCA. Sin embargo, la UCA se convirtió en un polo crítico frente a esa oligarquía, de ahí que tuvieron que fundar varios centros propios, el más importante de ellos es la ESEN.

Salvador es una *democracia de élites* cuyo acceso al poder entre 1989 y el 2009 se caracterizó por un *autoritarismo electoral*, en el que se legaliza la oposición política, se permite su participación electoral y en general las libertades políticas se garantizan, pero se constriñen los resultados y las posibilidades de transformación. Se debe reconocer, eso sí, la apuesta por un control social más basado en las capacidades infraestructurales del Estado antes que en el ejercicio despótico militar.

Como sugieren Wolf (2009) y Wade (2016), los acuerdos de paz, su cumplimiento selectivo y las reformas económicas no sujetas a negociación, constituyeron un sesgo estructural que determinó las posibilidades de formación de capacidades estatales y que ha favorecido a las élites. Con la participación electoral y el triunfo de ARENA por cuatro períodos seguidos, se completó un proceso formal de transición democrática y afianzamiento de las élites empresariales salvadoreñas. Sin embargo, tras haber ejercido, ahora sí, un gobierno propio, la ‘oligarquía’ modernizada le faltaba aun tolerar un gobierno ajeno bajo las condiciones de una democracia electiva

Durante la fase de afianzamiento de las élites empresariales, el poder del Estado recayó fundamentalmente en ARENA, su brazo político partidario. Las elecciones ocurrieron con normalidad, pero “se mantienen las estructuras tradicionales de dominación económica y política, subvirtiendo las instituciones públicas en la medida en que éstas protegen los intereses de las minorías y no diseñan las políticas que la nación necesita” (Wolf, 2009, pp. 463-464). Bajo esas condiciones estructurales, se dio la competencia partidaria, principalmente entre el ARENA y el FMLN.

6.2.2.1 Los empresarios políticos: ARENA.

Pero previo al triunfo del FMLN en el 2009, sucedieron cuatro victorias consecutivas del partido empresarial ARENA, durante las cuales también se hizo de la victoria en las elecciones parlamentarias. En sintonía con Kouvamaeki (2010), la consolidación de ARENA durante esas administraciones se debe al apoyo tanto de empresarios como de tecnócratas. Se identifican varios mecanismos que garantizan este vínculo estrecho: el reclutamiento de empresarios y tecnócratas dentro del partido político y los gabinetes, a través del cual se aprovecha el conocimiento elaborado por FUSADES, principalmente, el financiamiento de campañas, el control de los medios y la publicidad negativa en contra de la oposición (Kouvamaeki, 2010; Robles Rivera, 2018a; 2018b; Wade, 2016; Wolf, 2009). Los vínculos partidarios directos entre la élite empresarial salvadoreña y ARENA son:

- **Reclutamiento de empresarios y tecnócratas:** Este es un claro mecanismo de vínculos reticulares y puertas giratorias entre gremios, centros de pensamiento y partidos políticos. Los casos más evidentes son los candidatos presidenciales que han accedido al poder ejecutivo. Cristiani, Calderón Sol y Antonio Saca han tenido reconocida trayectoria empresarial. Cristiani, de la antigua oligarquía, fue director de FUSADES y reclutó a varios empresarios y tecnócratas de dicho centro de pensamiento. La ANEP también fue una base de apoyo y reclutamiento para ARENA. Antonio Saca es un empresario que fue presidente de ANEP y su equipo económico y de confianza fue reclutado de esta asociación gremial, entre ellos, Eduardo Zablah, secretario técnico del gabinete y Guillermo López Suárez, ministro de Hacienda (Valiente, 2004; Chávez & López, 2009). Los últimos candidatos a la presidencia han presentado un perfil mixto, Rodrigo Ávila (2009) es un político de carrera, aunque ha trabajado para empresas multinacionales, Norman Quijano (2014) es dueño de una empresa productora de plástico, y Carlos Calleja (2019) es parte de uno de los grupos económicos más importante del país (Álvarez, 2014; Segovia, 2018).

- **Financiamiento:** El financiamiento electoral salvadoreño tiene una baja transparencia y los datos disponibles no son fiables. A pesar de esa limitación, Segovia (2005) menciona que “grandes grupos empresariales de El Salvador y Guatemala se coordinaron para financiar las campañas políticas del presidente Saca (...)” (p. 92). De acuerdo con Wolf (2009), la relación de financiamiento y gasto en las campañas entre ARENA y el FMLN era de 3 a 1 en las elecciones del 2004, mientras que fue de 2 a 1 en las elecciones del 2009. Actualmente, a pesar de los cuestionamientos desde los empresarios que identifica Segovia (2018), ARENA mantiene la confianza de los grupos empresariales del país (ver Robles, Rivera, 2018a). De acuerdo con la información pública disponible para los años electorales del 2014 y del 2019, se identifican varios grupos empresariales detrás del financiamiento a ARENA, entre ellos Grupo Poma, Grupo Freund, Grupo Centena (o Grupo El Ángel, de la familia Hill Tinoco), Grupo Calleja (dueño de Supermercados Selecto), Grupo Q (hermanos Quirós), Grupo Dueñas, Grupo Simán y Grupo Cristiani (ver Anexo 4.4; también Labrador, 2016).

Así, ARENA ha sido un partido de los empresarios propiamente dicho. Otras fuerzas políticas de derecha no han gozado de la confianza empresarial en la misma magnitud. Dentro de los financistas, una figura que aparece a menudo es el de Ricardo Poma, como uno de los líderes

empresariales más importantes tras el partido¹⁵². Una de las razones del debilitamiento de ARENA fue la expulsión del expresidente Saca en el 2009. Saca fundó su propio proyecto político llamada Gran Coalición por la Unidad Nacional, que, si bien se identifica como de derecha, fue un aliado del FMLN durante sus dos gobiernos. Además, sirvió como plataforma para el ascenso electoral de Nayib Bukele, actual mandatario.

Por otro lado, el FMLN surgió de la guerrilla y ha expresado en sus campañas electorales y gobiernos las contradicciones internas que tenían desde entonces. A nivel interno se pueden identificar sectores de izquierda revolucionaria y sectores reformistas (llamados los reformados) (Wade, 2016). Durante su rol como oposición parlamentaria, se consideró dentro de los partidos de izquierda ‘radical’ más disciplinados de toda América Latina (Alcántara, 2006). Contrario a la visión de Artiga (2004), el FMLN contó con un importante apoyo popular y con gran capacidad de movilización social (Informante ES03, 2022).

Las elecciones del 2009 fueron un importante punto de quiebre que marcó el fin de los gobiernos empresarios de ARENA y el acceso casi-monopólico de las élites dentro de la rama ejecutiva del Estado. Lo que más temían en su momento, se hizo realidad: el triunfo del ex movimiento guerrillero y ahora partido político FMLN. Como menciona un empresario salvadoreño, en su familia le mencionaban “desde que estaba pequeño, [que] el FMLN era del diablo, cosa de la guerrilla o de lo peor” (Informante ES06, 2022). Sin embargo, el primer triunfo electoral provocó una crisis de identidad y divisiones internas, ya que un sector, el más radical, estuvo disconforme con su elección como candidato por no ser orgánico del partido (Informante ES03, 2022; Wade, 2016).

Más allá del optimismo de autores como Segovia (2018), Funes representó una izquierda moderada, que además tuvo un cercano acompañamiento del gobierno de Barack Obama y la embajada estadounidense (Ribera, 2020)¹⁵³. A pesar de eso, los gobiernos del Frente no han gozado de la entera confianza de las élites empresariales, que tuvieron que redefinir su relación con el Estado tras el derrumbe de ARENA. Un sector de ellas, especialmente articulado alrededor de ARENA, ANEP y otras gremiales, lo confrontó constante (Ribera, 2020; Segovia, 2018). Otro sector, que se puede identificar como la alta

¹⁵² La familia Poma inició su apoyo decisivo al dar el respaldo al candidato Francisco Flores, en 1999, junto con otros grandes empresarios. En las elecciones del 2014 jugó un papel importante al reunir y solicitar el apoyo de los grandes grupos empresariales para el candidato Norman Quijano, quién no gozaba de mucha credibilidad (La Página, 2013).

¹⁵³ Ejemplos de esto, además de la visita de Obama a El Salvador, se pueden ver en la política que tuvo el gobierno del FMLN con respecto a la crisis de Honduras, tras el golpe de Estado en contra de Manuel Zelaya.

burguesía salvadoreña, así como vinculado FUSADES, ha participado en dinámicas corporativistas auspiciadas por la embajada, desde donde han elaborado propuestas de política económica y bajo una lógica de cooptación (Segovia, 2018; ver, especialmente, Valdez, 2015, pp. 158-170). Esas diferencias políticas a menudo se superan para rechazar medidas que perciben como amenaza, especialmente en materia fiscal (Valdez, 2015).

Junto con el triunfo del Frente surgió una élite empresarial vinculada al financiamiento del ALBA que provino de Venezuela (Ribera, 2020; Segovia, 2018). En efecto, “un grupo de dirigentes se convirtió en sector empresarial de izquierda sin que haya trascendido en beneficios para la población” (Ribera, 2020, p. 266). Así, aunque no es equiparable al vínculo entre élites empresariales y ARENA, Funes “terminó ligándose con empresarios, no de la cúpula, sino del segundo nivel” quienes aprovecharon las debilidades personales del presidente para influir en la política (Informante ES02, 2022).

Según la percepción de un informante, “se dejó a un lado el tema de la desdolarización que era la bandera del Frente antes, cuando fue el Gobierno de Funes, dijo -eso no lo vamos a tocar (...). Entonces, digamos, el FMLN se fue adaptando, acomodando” (Informante ES3, 2022). El Frente renunció a su agenda principal antioligárquica y antiimperialista que detendría los procesos de acumulación por desposesión, recuperaría el sistema de pensiones, desdolarizaría la economía y promovería -al menos- un cambio de estrategia de acumulación (Ribera, 2020). Su proyecto se concentró, fundamentalmente en la promoción de las alianzas público-privadas, la pequeña y mediana empresa y la continuidad y ampliación de los programas sociales y educativos, algunos iniciados en la gestión de Saca (Cabrera, 2022; Ribera, 2020; Segovia, 2018).

6.2.2.2 El Ministerio de Hacienda y la Comisión Hacienda en la Asamblea Legislativa.

En el análisis de los ministros, viceministros del Ministerio de Hacienda, así como la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto se evidencia un control directo de la política fiscal por parte de las élites empresariales. En el caso del ministerio de Hacienda, entre el 2001 y el 2018 tanto ministerios como viceministerios fueron ocupados por personal reclutado de las élites empresariales salvadoreñas, principalmente del sector financiero, comercial y servicios. En el caso de las administraciones de ARENA estudiadas, algunos vienen del sector industrial y agroindustrial. Un dato para resaltar es que sobresalen grandes empresarios en el manejo

hacendario, Juan José Daboub, director del Grupo Daboub¹⁵⁴, y William Handal, vinculado al Grupo Kriete (Schneider, 2014).

Tabla 6.1. Vínculos corporativos de los ministros y viceministros/as de Hacienda en El Salvador, 2000-2019.

Nombre	Puesto	Período	Vínculos corporativos/sector
Juan José Daboub Abdala	Ministro	2001-2004	Sector industrial y servicios, sector gremial: ANEP.
Carlos Mauricio Punes Morales	Viceministro	2001-2004	No encontrado
Guillermo López Suárez	Ministro	2004-2006	Sector agroindustrial. Sector gremial: ANEP.
William Jacobo Hándal Hándal	Ministro	2006-2009	Sector comercial
Rafael Ernesto Mercado Albanez	Viceministro	2007-2009	Sector financiero
Carmen Regina Flores de Arévalo	Viceministra	2007-2009	No encontrado
Juan Ramón Carlos Enrique Cáceres Chávez	Ministro	2009-2014	Sector financiero
Roberto de Jesús Solórzano Castro	Viceministro	2009-2014	Sector servicios/tecnológico
René Mauricio Guardado Rodríguez	Viceministro	2011-2014	Sector financiero
Juan Ramón Carlos Enrique Cáceres Chávez	Ministro	2014-2018	Sector financiero
Nelson Eduardo Fuentes Menjívar	Ministro	2018-2020	No encontrado
Roberto de Jesús Solórzano Castro	Viceministro	2014-2019	Sector servicios/tecnológico
Alejandro Rivera	Viceministro	2014-2019	No encontrado

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública disponible.

En el caso de las administraciones del FMLN, el esfuerzo por reclutar personal de las élites financieras es evidente. Con ello se buscó obtener la confianza de los sectores empresariales y de los OFIs en el manejo de las finanzas públicas y aprovechar el conocimiento experto obtenido por estos agentes en el mundo financiero. De ahí que, a pesar de haber sido gobiernos de izquierda, el manejo de las finanzas públicas se realizó con una conducción conservadora, al privilegiar la visión de sostenibilidad y disciplina fiscal, antes que otras funciones tanto macroeconómicas (e.g. fortalecimiento de la demanda agregada) como sociales de la política hacendaria (Cabrerá, 2022).

Por otro lado, las élites empresariales también han contado con importantes representantes dentro de la Comisión de Hacienda (ver Anexo 6.5). Durante varios períodos, el médico Julio Gamero fue el diputado más importante de ARENA dentro de la Comisión, lo

¹⁵⁴ Dentro de las empresas que conforman este grupo se encuentran Productos Dioro, S.A.; Empaques Plásticos S.A.; Distribuidora Santa Elena, S.A., DABCO S.A.; Estrategas S.A, así como alianzas con empresas financieras y tecnológicas como Grupo Financiero FECOUSA, El Dorado Group (K&M), iCORE, USA (www.daboubpartnership.com).

que le facilitó conexiones con empresarios proareneros¹⁵⁵. No obstante, Milena de Escalón (ARENA), quién es hermana del expresidente Calderón Sol, formó parte de la Comisión en varios períodos y ocupó la presidencia de la Comisión a partir del 2012 y cuenta con inversiones familiares en maquilas que operan en Zonas Francas y en empresas de comercialización maderera (sector construcción) (ver Lazo, 2018). Al igual que el diputado Juan Miguel Bolaños Torres, Milena de Escalón también tiene intereses en el sector cafetalero.

A pesar de esos vínculos, la mayoría de los diputados no tienen una conexión orgánica con las élites empresariales, lo que se explica en parte por el peso compartido con el FMLN dentro de la comisión. Los vínculos que se han encontrado han sido importantes para desarrollar iniciativas, promover privilegios fiscales a sectores específicos o bloquear alternativas que afecten a su sector, como las relacionadas con las Zonas Francas o con el sector cafetalero (Lazo, 2018). A pesar de ello, la relación tanto con la Asamblea como con la Comisión es mayoritariamente indirecta, a través del control político e ideológico con ARENA y el PCN y los espacios formales habilitados durante la discusión de una iniciativa legislativa.

6.3 Élités empresariales y coyunturas fiscales en El Salvador.

Para analizar los mecanismos de influencia que han permitido a las élites empresariales sostener sus beneficios sectoriales y una estructura tributaria favorable para los sectores de altos ingresos en El Salvador, se ha seleccionado tres coyunturas que comprendieron paquetes de reforma fiscal. En primer lugar, se analiza la coyuntura de Antonio Saca durante su primera reforma fiscal. La segunda, la reforma fiscal de Mauricio Funes en el 2009 y la tercera la reforma fiscal del 2011. La aproximación procesual de las coyunturas nos permite hacer revista breve de otros dos momentos que se consideran relevantes, la Ley de Turismo aprobada en el 2007, y el paquete de reformas de Sánchez Cerén del 2014¹⁵⁶, sin desviar la atención de los tres momentos que se han considerado más importantes.

6.3.1 Reforma de Antonio Saca.

Tras su período en ANEP, desde dónde apoyó las medidas económicas del presidente Flores, como la dolarización, Elías Antonio Saca accedió al poder ejecutivo con su triunfo ante el adversario del FMLN, Scháfik Handal. En ANEP fue vicepresidente, en la Junta Directiva de

¹⁵⁵ Entre ellos, el mismo Ricardo Poma, quién le facilitó su transporte privado para actividades del partido (Soriano & Bonilla, 2003).

¹⁵⁶ Durante la administración Sánchez Cerén, hubo tres reformas importantes en materia fiscal. Una fue la reforma fiscal del 2014, otra fue la aplicación de un impuesto especial a los grandes contribuyentes, declarada inconstitucional, y finalmente, la reforma a las pensiones. Todas ellas intervinieron aspectos sensibles para las élites.

Ricardo Simán, y presidente en dos periodos (2001 al 2003) (ANEP, 2006). Como señaló la organización gremial, “desde luego, un triunfo así resultaba del máximo interés para ANEP, debido a que el nuevo gobernante había sido uno de sus más recientes dirigentes y porque compartían visiones de nación e intereses ideológicos comunes” (ANEP, 2006, p. 255). Su estrategia de campaña se basó en el anticomunismo, las buenas relaciones con EE.UU. y la promesa de no privatizar la salud pública, un tema que estuvo en el debate político años previos (Artiga, 2004; Wade, 2016). Se presentó al electorado como un *outsider*, un empresario en ascenso que superó las condiciones socioeconómicas desfavorables (Informante ES13, 2022).

La situación fiscal que enfrentó desde un inicio fue compleja. Los terremotos del año 2001 y el paso de la tormenta Stan implicó un gasto extraordinario para la reconstrucción del país, lo que provocó a su vez el aumento de la deuda pública. Así, en julio del 2004 planteó la necesidad de una reforma fiscal. Con ello se inició un proceso de tres etapas: i) un periodo de consultas con sectores empresariales organizados, ii) consultas y trámite legislativo y iii) aprobación en diciembre del 2004 y flexibilización de las reformas en marzo del 2005. En todas esas etapas se visualizan mecanismos efectivos de influencia corporativa.

6.3.1.1 Período de consultas entre empresarios (y) políticos.

A pesar de que Antonio Saca creó un mecanismo de diálogo social con la oposición, la reforma fiscal fue discutida exclusivamente con el sector empresarial organizado y sus élites tecnocráticas. Esta exclusión de la oposición social y de izquierda operó sobre la base de la colonización institucional que exdirectivos de la ANEP hicieron del gabinete de Saca, principalmente en sus ministerios de temas económicos¹⁵⁷. En concreto, el empresario y Secretario Técnico¹⁵⁸ del gabinete Eduardo Zablah y el ministro Cáceres, dos ejemplos de puertas giratorias entre el gobierno y la cúpula empresarial, fueron los encargados de iniciar el proceso de consultas con el empresariado.

En seguimiento a su promesa de campaña, así como la visión empresarial de “no más impuestos” (ANEP, 2001), la alternativa que siguió en un principio fue la de fortalecer el control fiscal. Así, se articularon los mecanismos de colonización institucional, las reuniones oficiales entre agentes de las élites empresariales y la negociación de las tecnocracias tanto empresariales como estatales. De acuerdo con Eduardo Zablah, “han circulado documentos y **hubo reuniones con la empresa...** -vamos a escuchar sugerencias, temores, recelos (...) la van

¹⁵⁷ Ver sección 6.2.2.1 del presente capítulo.

¹⁵⁸ El secretario técnico es el equivalente al ministro de la presidencia en el caso costarricense.

a conocer [la reforma fiscal] porque **queremos que sea viable**, consecuente y cuando esté terminada, entonces, podremos aceptar si retrocedemos o no” (Ramos, 2004b, p. 39, énfasis añadido).

Así, la colonización institucional garantizó la apertura unilateral al mecanismo del diálogo y reuniones oficiales con los representantes empresariales y sus equipos de profesionales previo y durante la formulación de la política tributaria. En consecuencia, en este subperiodo hubo un mutuo reconocimiento y aceptación de sus posiciones sociales. Por un lado, la élite ministerial, de perfil corporativo, reconoció la perspectiva empresarial, su capacidad de influencia y trató de incorporar sus observaciones a través del diálogo con las élites gremiales y tecnocráticas.

Por otro lado, las élites empresariales le dieron una aceptación de partida a las propuestas del gobierno, lo que le permitió a la élite estatal un margen aceptable de maniobra (ver ANEXO 4.6). Según Federico Colorado, nuevo presidente de ANEP, mencionó que “estamos conscientes de que era necesario y por eso hoy le dimos total respaldo a la reforma” (citado en Ramos & Falconi, 2004a, p. 4), mientras que Claudio de Rosa, presidente de la gremial bancaria, dijo que “algunas reformas nos ponen en condiciones justas para competir en este mercado” (citado en Ramos & Falconi, 2004a, p. 2). También jugó un papel importante la presión del Banco Mundial, cuyos funcionarios se comunicaron con empresarios y banqueros salvadoreños para solicitar su apoyo a las reformas de Saca, favoreció este clima inicial (Falconi, 2004).

El único sector empresarial reacio a dar un apoyo total a la iniciativa fue el industrial. Para ellos, la reforma debía concentrarse en una agenda de reactivación económica que otorgara más incentivos fiscales, de ahí que señalaron que “estamos apoyando la reforma en su contexto general, pero debemos entrar en el detalle” (Guerrero, citado en Ramos & Ramos, 2004a, p. 44). Esta fisura al finalizar el periodo de formulación hizo que la articulación momentánea entre los dispositivos de influencia y las élites económicas y políticas involucradas resultara tensionada tras el proceso de consulta con los empresarios y antes del envío al parlamento, lo que condicionó la discusión subsiguiente.

6.3.1.2 Presentación y envío de la primera propuesta al congreso.

La reforma fiscal de Saca fue presentada en la Asamblea Legislativa el 6 de octubre del 2004. Esta primera parte de la reforma buscó más de 140 cambios a 11 leyes en materia tributaria y

penal, con el énfasis puesto en el combate a la evasión fiscal. La primera versión incluyó medidas que previamente fueron rechazadas por los empresarios en las consultas, como eliminación del secreto bancario, eliminación de depreciación acelerada, nuevas tasas para créditos obtenidos en la banca offshore (o normas de subcapitalización) y los servicios contratados con empresas domiciliadas en paraísos fiscales, bancos como agentes retenedores de impuestos, hasta 8 años cárcel para casos agravados de contrabando o evasión, entre otras medidas. Con ello, se estimó capturar \$167 millones adicionales para el fisco salvadoreño (Barrientos, 2015; Ramos & Falconi, 2004b).

Con optimismo, el ministro de hacienda enfatizó que “muchas de las propuestas se mejoraron con las observaciones de los empresarios y ellos apoyan las medidas” (citado en Ramos & Falconi, 2004a, p. 3). Paralelamente, los empresarios aun mayoritariamente aceptaron la reforma, pero reconocían que les exigía *sacrificios*. A pesar de ello, lograron bloquear medidas importantes, como el impuesto a los intereses de operaciones financieras o concordar una tasa de 4,5% a la banca offshore, una tasa propuesta por la misma banca local en negociación con los bancos internacionales (Ramos & Falconi, 2004b). Con un paulatino distanciamiento entre las élites empresariales y políticas, la propuesta fue enviada al congreso en ese mismo mes.

En el congreso, los empresarios utilizaron principalmente tres recursos: el lobby o cabildeo con los diputados, el expertise tecnocrático y los vínculos partidarios. Con el dominio de ARENA y su alianza con el PCN, la reforma hubiera sido aprobada con mayor celeridad si no se hubiera enfrentado a las exigencias empresariales. Dos intervenciones fueron cruciales en el congreso, la de ANEP, que solicitó más de 16 cambios puntuales a la reforma original¹⁵⁹ y la de FUSADES, que desarrolló una intervención determinante y recurrió, por primera vez en la coyuntura, a la *amenaza de desinversión y el aumento de las tasas de interés* si se aprobada tal como estaba, especialmente en lo relativo a los impuestos a los créditos de la banca extranjera y el impuesto a las rentas obtenidas en el extranjero o renta mundial (Ramos & Ramos, 2004b).

La predisposición a realizar los cambios solicitados por los empresarios y tecnócratas por parte de la coalición arenera en el congreso obligó al gobierno a volver a reunirse con las élites corporativas. En referencia explícita a ANEP y FUSADES, Saca expresó que “no por correr

¹⁵⁹ Entre los puntos más significativos se encuentran: la presentación de solvencia tributaria para solicitar créditos bancarios porque ahuyentaría las inversiones, ampliar exoneraciones a las ganancias de capital, que se elimine el impuesto a las rentas generadas en el extranjero porque eliminaría renta territorial, los impuestos a los intereses de operaciones bancarias, el anticipo a cuenta y el impuesto a los servicios prestados en el extranjero (Ramos, Ramos & Valiente, 2004).

vamos a dejar de escuchar a **los sectores que deben ser escuchados**” (en Ramos & Ramos, 2004c, p. 4, énfasis añadido). Mientras que las reformas presentadas por el FMLN fueron totalmente descartadas, los sectores que **debieron ser escuchados** fueron eficaces en eliminar algunos puntos cruciales: eliminación del impuesto a los créditos de la banca offshore, la eliminación de presentación de solvencia fiscal para solicitud de créditos bancarios y extensión de plazo exonerado a ganancias de capital de 3 a 6 años (Ramos, Cruz & Ramos, 2004). Al aceptar el 80% de sus observaciones¹⁶⁰, según los mismos empresarios, la primera reforma se aprobó en la última semana de octubre.

6.3.1.3 Segunda propuesta: FOSALUD.

Como reacción al descredito sufrido por la estrategia de acumulación, tanto en la campaña electoral como en gobierno, Saca prometió un plan antipobreza. Dentro de los cinco componentes que abarcó dicho plan, FOSALUD fue el proyecto más ambicioso, ya que buscó extender servicios médicos a 4 millones de personas (CIDAI, 2005)¹⁶¹. Este plan antipobreza, y el gobierno de Saca en general, es calificado como el inicio del populismo estatal contrario a los principios de mercado, por varios empresarios entrevistados (Informante, ES10, 2022; Informante, ES11, 2022). De acuerdo con un líder empresarial y político salvadoreño, “con Saca se dio el mayor esfuerzo de políticas sociales para darle de rostro humano a la gestión gubernamental, pero ya la parte económica empezó a decaerse” (Informante ES10, 2022).

Aunque las reformas se anunciaron desde el inicio del gobierno, los empresarios cuestionaron que en el caso de FOSALUD “no va por el camino del consenso de otros proyectos propuestos” (Arrieta, en Merino, 2004, p. 18). Así, el proyecto tributario de financiamiento de FOSALUD y los demás programas también encontró resistencias. En concreto, los proyectos de ley vinculados a este programa de salud pública aumentaron los impuestos a cigarrillos, licores, armas, y estableció reglas y sanciones para combatir el contrabando (Ramos, K., 2004b; Cabrera, 2004). En total, se esperaba un aumento de \$20 millones en la recaudación por estos impuestos específicos (Torres, 2004).

La reacción más importante vino de las corporaciones particulares. En efecto, como recuerda un informante, “Saca tuvo varios desencuentros, porque había parte del sector privado que no quería que se hicieran incluso las contribuciones especiales” (Informante, 2022). La única empresa a favor de los nuevos impuestos fue Industrias La Constancia, que pertenece al

¹⁶⁰ A las cuales habría que sumarle las observaciones incorporadas desde el periodo previo de consultas.

¹⁶¹ Los otros proyectos eran: “Conéctate”, un programa destinado a los jóvenes, Red Solidaria, que otorgaría subsidios a los municipios más pobres y un proyecto de microcréditos (CIDAI, 2005).

Grupo Poma, de los principales financistas del partido ARENA. A través del cabildeo legislativo, los empresarios licoreros solicitaron un impuesto al valor agregado en lugar del impuesto al contenido de alcohol¹⁶², como proponía el gobierno, y los tabacaleros solicitaron un impuesto único (Cabrera, Henríquez & Torres, 2004).

Jorge Zablah, de Tabacalera Salvadoreña (TASASA) y hermano de Eduardo Zablah, entonces secretario técnico, insistió en que se debía cobrar un impuesto único por cajetilla, y no el I.V.A más impuesto adicional a cajetilla (Ramos, C., 2004). Tras la solicitud de los tabacaleros en conjunto, a través del cabildeo legislativo, se aceptó que el impuesto a cajetillas fuera un monto único de \$0,10 y no de tres tramos¹⁶³, y se mantuvo el IVA de 39%. Sin embargo, se descartó unificar ambos impuestos en uno sólo de \$0,50 por cajetilla como pedían los empresarios. Con este cambio, la propuesta fue aprobada rápidamente en diciembre del 2014 y se completó la reforma tributaria del inicio del gobierno de Saca.

6.3.1.4 Implementación de la reforma y bloqueo.

Ambas reformas entraron en vigor en enero del 2005. El apoyo inicial de gran parte del empresariado devino en dudas sobre la reforma fiscal: “digamos que en general la reforma está bien, pero hay que ver cómo funciona en la práctica. Les vamos a dar el beneficio de la duda” (Federico Colorado, en Ramos, Cruz & Ramos, 2004, p. 2). Tras su aprobación, los empresarios señalaron que le darían un año a la reforma para evaluar su rendimiento (Ramos & Valiente, 2004). En lugar de un año, a la reforma de Saca apenas se le dio dos semanas tras su implementación (ANEP, 2005; ver ANEXO 4.6).

Se concibió la reforma como un *sacrificio*, un costo que debían aceptar a cambio del control del gasto, pero ese sacrificio fue considerado inaceptable por algunos sectores empresariales. La reforma implicó costos administrativos para los empresarios, que provocó problemas para su operación regular. Ante esa situación, los empresarios hubieran preferido un aumento del IVA antes que una reforma de control fiscal (ver, por ejemplo, Membreño, 2005). El rechazo a la aplicación de las reformas fue unánime en el sector empresarial, ante lo cual recurrieron al mecanismo estructural para abrir espacios de diálogo y negociación. Dentro de la amenaza de desinversión empresarial por los costos de la reforma, se recurrió al aumento de precios de productos y servicios (Santamaría & Alvarado, 2005; Santamaría, Martínez & Ramos, 2005).

¹⁶² Por ello, se entiende parcialmente el apoyo al impuesto por parte de los cerveceros, ya que la cerveza tiene una menor proporción de alcohol en relación con los licores.

¹⁶³ El gobierno propuso un impuesto de \$0,07; \$0,08 y \$0,10 a las cajetillas de cigarrillos según su valor.

Ante esa situación, Saca y su ministro López Suárez prometieron ser flexibles con la reforma (Ramos & Santamaría, 2005; Santamaría, Martínez & Ramos, 2005). La tensión entre las élites empresariales y el ministro de Hacienda creció, mientras éste afirmó que “la reforma no generará costos, y éstos que dicen que el costo les incrementará en un 15 o 20%... por favor, no sean exagerados” (en Ramos & Santamaría, 2005, p. 2). El mecanismo estructural creó las condiciones para implementar recursos instrumentales similares a los identificados durante la formulación y la consulta legislativa. De poco sirvió la promesa de crédito del Banco Mundial tras aprobación de las reformas, o la evaluación positiva de las calificadoras de riesgo¹⁶⁴. Con apelaciones directas al presidente Saca para que interviniera, después de reuniones entre agentes estatales, representantes empresariales de las élites locales y sus “técnicos”, en marzo de 2005 la reforma fue considerablemente socavada (Cruz, López & Marroquín, 2005).¹⁶⁵

Pero las relaciones entre Saca, el ministro de hacienda y las élites empresariales tuvieron un quiebre importante. Como recuerda un empresario, “Saca se nos *desvió*”, “*no era el control que teníamos*, no de controlar [se corrige] sino *bien conducida* la economía” (Informante ES10, 2022, énfasis añadido). Por su parte:

López Suárez quería reformas mucho más progresivas, incluso, es decir, era una persona política, pero que también tenía muy claro la parte técnica y dónde estaban los grandes desafíos. Y creo que es ahí donde llegan al punto en que le dicen: no verdad, ya mejor cambiar” (Informante ES13, 2022).

De acuerdo con Schneider (2014) y Gutiérrez (citado en Medrano, 2007), López Suárez fue destituido en el 2006 por Saca ante la presión de las élites financieras, quienes no vieron con buenos ojos esas reformas que impulsó, así como las acusaciones de evasión fiscal a tres importantes entidades bancarias (ver Capítulo 3, sección 3.2.1). En su lugar, se nombró a William Handal, entonces director ejecutivo de Grupo Taca¹⁶⁶ y con el visto bueno del sector bancario para asumir el cargo en el MH.

Como balance general de la coyuntura, se evidencia que los vínculos partidistas, las puertas giratorias, las reuniones oficiales y extraoficiales con funcionarios estatales, el cabildeo legislativo, y la experiencia técnica proporcionaron una posición hegemónica a los intereses

¹⁶⁴ El Banco Mundial facilitó un primer préstamo de los \$485 millones prometidos a El Salvador tras la aprobación de las reformas (López, 2005), mientras que FITCH cambió la calificación de BB+ negativa a BB+ estable.

¹⁶⁵ Especialmente se debilitó las normas relativas al secreto bancario, se aumentó el monto para solicitar comprobante de solvencia fiscal, y la reducción del porcentaje de retención por empresas domiciliadas en el exterior (Cruz, López & Marroquín, 2005).

¹⁶⁶ Grupo Taca, ahora absorbido por Grupo Avianca, perteneció a Roberto Kriete, que fue considerado en el 2020 el empresario más rico del El Salvador, por encima de la familia Poma o la familia Simán.

empresariales. El origen empresarial del gobierno de Saca le permitió un margen de negociación al inicio de la coyuntura analizada, al tiempo que abrió las puertas a las demandas empresariales. Aun así, la posición favorable de las élites bloqueó alternativas de control tributario antes del envío a la Asamblea Legislativa, durante su discusión parlamentaria e incluso cuando entró en vigor, al exigir y realizar ‘reformas a las reformas’, como editorializó el medio de comunicación consultado (La Prensa Gráfica, 2005).

La presencia intensiva de mecanismos instrumentales ayudó a influir en los minuciosos detalles de la reforma, desde la redacción hasta la eliminación de iniciativas potencialmente desfavorables. A su vez, se observa el dinamismo de las relaciones intra-élitarias, ya que se pasó de un apoyo fragmentario a un rechazo cohesionado de las mismas, en la medida en que las propuestas afectaron el quehacer empresarial. El mecanismo estructural emergió en la forma de amenazas de desinversión, que no fueron muy frecuentes, o de subidas de precios, y estos recursos abrieron positivamente espacios para la negociación empresarial con el gobierno. La efectividad del mecanismo estructural también dependió de esos dispositivos instrumentales, y de un gobierno que, si bien matizó discursivamente las consecuencias, accedió a flexibilizar las normas más sensibles que contradecían el proyecto de las élites de convertir a El Salvador en un centro financiero regional¹⁶⁷.

6.3.2 Las reformas de Mauricio Funes, 2009-2011.

A pesar del mayor esfuerzo en política social de los últimos años, ARENA no pudo superar a su adversario político en las elecciones del año 2009, Mauricio Funes y el FMLN. Para las élites empresariales fue un balde de agua fría; “el FMLN era [visto como] el diablo, la guerrilla”, recuerda un empresario entrevistado (Informante ES6, 2022). En efecto, “la reacción por la llegada del FMLN fue de mucha incomodidad y que no lo podés disimular” (Informante ES13, 2022). Lejos de la articulación positiva durante los gobiernos de ARENA, las élites empresariales enfrentaron debilidad política y fragmentación también en el Congreso, pues doce legisladores de ARENA renunciaron al partido y se unieron a Antonio Saca, expulsado en diciembre de ARENA (Barrientos, 2015; Wade, 2016)¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Como señaló ASOBANCO, “al debilitarse el secreto bancario se resta posibilidad a que El Salvador sea un centro financiero más allá de la región” (Cruz, López & Marroquín, 2005, p. 2).

¹⁶⁸ Saca fue acusado de fraude para elegir a Rodrigo Ávila como candidato de ARENA y se le responsabilizó políticamente de la derrota electoral. Ello culminó en su expulsión del partido en diciembre del 2009 y la escisión parlamentaria de ARENA para conformar GANA (Barrientos, 2015; Wade, 2016).

Periodista de profesión, Funes se unió al FMLN para presentarse como candidato, a pesar de no tener vínculo orgánico con el partido, promovido por el sector moderado del FMLN (FUSADES, 2010; Wade, 2016). Mauricio Funes inauguró el periodo de neoliberalismo mitigado en medio de un contexto internacional complicado y el aumento de la deuda pública de 40% a 50% entre el 2008 y el 2009 (Barrientos, 2015; Pérez Trejo, 2013; ver Figura 3.8). La crisis mundial del 2008 afectó a El Salvador significativamente. Por ello, sus reformas tributarias buscaron fortalecer los ingresos del Estado y enfrentar el impacto económico recesivo (Barrientos, 2015). Además, el programa de Gobierno del Frente tuvo objetivos sociales ambiciosos, como por ejemplo la reducción de 15 puntos porcentuales en la pobreza o el fortalecimiento de servicios públicos como el agua potable o la electrificación, entre otros (Aguilera Lira et. al, 2018).

6.3.2.1 El primer paquetazo fiscal.

Con el nombramiento de José Enrique Cáceres en el Ministerio de Hacienda, “que era el recaudador de uno de los principales banqueros del país” (Informante ES10, 2022), Funes intentó aprovechar su expertise en el mundo bancario y sus vínculos con las élites. El objetivo del Ministerio de Hacienda bajo la gestión de Cáceres era diseñar una reforma en tres fases, pero sólo se completó las primeras dos, que se analizan como dos coyunturas con continuidades y discontinuidades. La primera reforma, catalogada como el primer paquete fiscal por las élites empresariales, se enfocó en tres áreas: i) ampliación de la base tributaria tanto del ISR como del IVA, ii) aumento de los impuestos selectivos al consumo¹⁶⁹ y iii) control fiscal contra la evasión y la elusión¹⁷⁰ (Aguilera Lira et. al, 2018; Menkos, s.f.).

En este primer *paquetazo* fiscal, se distinguen dos momentos: el anuncio de la reforma y un proceso consultivo previo, y el envío, discusión y aprobación parlamentaria de los proyectos. A diferencia de Saca, a quién le dieron el beneficio de la duda, la reacción empresarial fue negativa desde un inicio. Ante la ausencia de mecanismos instrumentales que se habían consolidado durante los gobiernos de ARENA, como la colonización institucional y los vínculos partidarios con el partido de gobierno, las élites empresariales enfatizaron los

¹⁶⁹ En concreto, bebidas isotónicas, gaseosas, energizantes, cervezas y licor.

¹⁷⁰ Dentro de los proyectos aprobados y contenidos en la base de datos se encuentran: Ley de Impuesto Especial sobre Combustibles, Ley de Impuesto General a las Bebidas Isotónicas y Energizantes, Ley del impuesto especial a la primera matricula de bienes en el territorio nacional, Reforma a la Ley de Impuesto a la Transferencia de Bienes Inmuebles y a la Prestación de Servicios, Reforma a la Ley del Registro y Control Especial de Contribuyentes al Fisco, así como reformas al Código Tributario, a la Ley del Impuesto Sobre la Renta y a la Ley del Impuesto sobre el Tabaco, entre otras aprobadas en diciembre del 2009.

mecanismos instrumentales externos y, sobre todo, el mecanismo estructural. Ante la ausencia de vínculos reticulares orgánicos, se implementaron contactos personales por medio de lobistas que conocieran a los miembros de la élite estatal para disuadirlos de la reforma. Un miembro del gabinete recordó que los empresarios enviaron a “un abogado, que fue compañero mío de colegio, que me llegó a decir: -Mirá: ¿Y por qué querés arruinar a tus [familiares anonimizados]? ¿cómo estás haciendo esto?” (Informante ES2, 2022).

Por su parte, el uso del mecanismo estructural no sólo fue más constante sino más diverso en sus manifestaciones discursivas. Las élites empresariales, en todos sus niveles, alegaron la pérdida de inversiones, el aumento de las tasas de interés, la reducción del comercio exterior, el aumento de los precios y, con intención de desacreditarla popularmente, la pérdida de puestos de trabajo (Ramírez, Romero & Quintanilla, 2009; Rivas, Quintanilla & Ramírez, 2009; Ramírez & Henríquez, 2009; López & Ramírez, 2009a; López & Ramírez, 2009b). En este momento, a pesar de la fragmentación partidaria, las élites se cohesionaron en contra de la reforma fiscal y del gobierno del Frente. Otro medio utilizado con frecuencia por las élites gremiales y corporativas para oponerse fueron los medios de comunicación, con la exposición constante de sus posiciones negativas (ver Anexo 6.7).

Las élites lograron excluir de esta primera reforma los regímenes de exoneración como las zonas francas. Así, los mecanismos instrumentales observados durante la coyuntura están en función de las estrategias de inmunización fiscal de las élites. Como recuerda un exministro:

Apenas llegamos al gobierno con Funes, creían que íbamos a quitar todos los beneficios de las zonas francas, o al menos algunos, como me dijo un empresario de Zona Franca. Entonces me hicieron el favor de prevenirme y te estoy repitiendo ahora [lo que me dijeron] -Venimos a hacerte el favor de prevenirte, no se te vaya a ocurrir hacer esta locura. Al Señor Presidente, yo tuve que informarle. Y él entró en temor... (Informante ES2, 2022).

La locura, es decir, aquello que se sale de la racionalidad empresarial dominante, no sucedió. El gobierno no modificó la legislación relativa a las ZF a pesar de tener el control legislativo y el apoyo social. Eso demuestra el desinterés en modificar los pilares tributarios de los ejes de acumulación más dinámicos, al menos en esta primera reforma, a pesar de contar con el apoyo de la movilización popular para emprender este y otros cambios: “nunca se hizo la movilización social necesaria para hacerlo. Porque el Frente se desmovilizó en el Gobierno, y entonces ya no se pudo hacer (...). Todo el mundo sabía que el Frente se negaba a movilizar a la población, que era el único que era capaz de hacerlo” (Informante ES2, 2022).

La férrea oposición llevó al gobierno a crear un mecanismo corporativista: una comisión técnica entre Hacienda y la ANEP. Diálogo, no negociación, sentenció el gobierno del FMLN (Ramos & Ramírez, 2009). El *diálogo* permitió modificar el 90% de la reforma inicial, según el ministro Cáceres, pero en modo alguno los empresarios cambiaron su oposición. Como señaló Jorge Daboud (en Ramírez, 2009), presidente de la Cámara de Comercio: “entendemos que el gobierno ha tratado de escuchar algunos de los comentarios de los empresarios, pero que hayan atendido las observaciones no significa ni apoyo ni consenso ni que estamos de acuerdo con la medida” (p. 12). La diferencia con la posición en el gobierno de Saca es notable: en esta ocasión también solicitaron cambios puntuales, pero rechazaron la reforma en sus aspectos generales. Se evidenció una disposición defensiva ante el gobierno de Funes.

El rechazo se mantuvo y se dirigió específicamente a la propuesta: con la reforma se iba a crear un *Estado policial tributario* (Cruz, 2009; de Rosa, 2009; también ver Anexo 4.7). Claudio de Rosa (2009), antes vinculado al sector financiero, señaló que la reforma crearía “un sistema tributario policial, confiscatorio, que frenará la inversión, la generación de empleos y de progreso” (p. 39). Tales hipérboles, frecuentes durante toda la coyuntura, expresaron el interés en desacreditar al gobierno como adversario empresarial, cohesionar a las élites empresariales y disuadir al gobierno de la reforma con la amenaza de desinversión y desempleo. Desde FUSADES también se originaron lecturas

Recuadro 6.1. Modificaciones a la propuesta original de Funes realizadas ante solicitud de ANEP, 2009.

Propuesta original	Modificación
Aumento de impuesto a refrescos más 10% de impuesto ad valorem.	Sólo mantuvo el 10% ad valorem.
Aumento de 39% a 50% en el impuesto ad valorem a cajetillas de cigarrillos.	No se aumentó impuesto ad valorem, sí se aumentó +\$0,025 impuesto a cajetillas.
Impuesto a importación de maquinaria y equipo para producción.	Mientras no haya esquema de políticas sectoriales, se mantendrán exentos del IVA.
Impuesto a viviendas a partir de \$75 mil.	Impuesto a viviendas a partir de \$150 mil.

Fuente: Elaboración propia a partir de Henríquez, 2009a, p. 3.

descalificadoras, que señalaron que las reformas ofrecidas en los anteproyectos eran ilegales, inconstitucionales e incongruentes conceptualmente con el modelo tributario salvadoreño (Artana & Navajas, 2009).

En ese contexto de polarización entre empresarios y gobierno, la reforma fue enviada al congreso en octubre del 2004. La oposición empresarial expresada durante el cabildeo legislativo se concentró en el rechazo a los impuestos a bebidas alcohólicas, bebidas carbonatadas, tabaco, transporte marítimo, a las ganancias de capital y operaciones bursátiles, a la declaración patrimonial y los intereses por depósitos bancarios (Ramírez, López de Carballo & Quintanilla, 2009). Las corporaciones afectadas por los nuevos impuestos se unieron a las demandas de FUSADES y gremios empresariales de no aprobar la reforma.

Contrario a lo afirmado por Segovia (2018) sobre el poco interés político de las corporaciones extranjeras, las empresas transnacionales también se unieron a las empresas locales para rechazar la reforma fiscal. Representantes de empresas extranjeras como JUMEX (bebidas), Phillip Morris (tabaco), Pepsi Co. (bebidas) o Seabord Marine (transporte marítimo) rechazaron los nuevos impuestos (Ramírez, Romero & Quintanilla, 2009; Ramírez, López de Carballo et al., 2009). Por su parte, la Cervecería La Constancia, que en el 2004 aceptó los nuevos impuestos, se manifestó en contra esta vez a pesar de que otros sectores acusaron que se les beneficiaba¹⁷¹ y Phillip Morris (tabacalera) alegó que la industria no podía pagar más impuestos (Henríquez, 2009b).

Tecnócratas transnacionales del Instituto Cato, como Juan Carlos Hidalgo, se unieron a la presión empresarial local para detener el *dramático* aumento de los impuestos (Bonilla, 2009). Tanto la ANEP como FUSADES, y otros centros de pensamiento solicitaron a los representantes parlamentarios rechazar la reforma y trabajar por un pacto fiscal en el siguiente año (ANEP, 2009; Henríquez, 2009c; Mejía & Henríquez, 2009). En una posición defensiva, las élites gremiales, corporativas y tecnocráticas, que antes excluían al FMLN y otros sectores de los debates tributarios, hicieron un llamado a concertar una política tributaria *racional* con otros sectores, como una forma de evitar la aprobación del proyecto, considerado *irracional* (ver ANEP, 2009; Artana & Navajas, 2009; Centro de Estudios Jurídicos, 2009; La Prensa Gráfica, 2009).

Esto último les condujo a un constante enfrentamiento con el gobierno de Funes. En palabras del presidente Funes, “yo hablé con el presidente de la ANEP hace ya más de 10 días y le planteé que al país no le conviene esperar tanto tiempo para aprobar esta reforma; el país está urgido de recursos” (en Mejía & Henríquez, 2009, p. 2). Si bien Funes y el gobierno aun

¹⁷¹ Los importadores de licor calificaron la reforma como injusta, ya que el impuesto ad valorem de la cerveza quedó en \$0,09 mientras que el de licores finos quedó en \$0,16 (ver Rivas, 2009a).

consideraban a la ANEP como un interlocutor válido dentro del mundo empresarial organizado, eso no impidió seguir adelante con el proyecto. El gobierno buscó controlar y disminuir esa oposición a través del diálogo y la negociación, con el fin de conseguir una alternativa viable dentro de los constreñimientos corporativos.

La presión a través de mecanismos instrumentales externos (uso de medios de comunicación, producción de informes técnicos desfavorables, cohesión empresarial, y el cabildeo legislativo) y la diversidad de expresiones del mecanismo estructural fue efectiva para modificar la reforma tributaria. Después de entablar conversaciones con actores del sector privado, tanto empresas individuales como gremios, que llevaron a la modificación del proyecto original, se debilitaron las proyecciones del Ministerio de Hacienda en un 30% respecto a la recaudación esperada al inicio. La estimación inicial de \$250 millones se redujo a \$172 millones (Rivas, 2009b). En un escenario de debilidad empresarial por la crisis económica internacional y la fragmentación de sus representantes partidarios, el Frente logró aprobar su primera reforma fiscal. Jorge Daboud (en Quintanilla, 2009) ilustró el sentimiento empresarial al señalar que con la aprobación “es como que un asaltante le diga: la cartera o la vida. Usted da la cartera, pero no está de acuerdo con el asalto” p. 21. En otras palabras, los impuestos como un robo y no como un aporte a la reconstrucción del tejido social, lo cual es una proclama ideológica de los sectores empresariales más libertarios. Con apoyo de todos los partidos salvo ARENA, no sin un desgaste importante, se aprobó el paquete de reformas entre noviembre y diciembre del 2009.

6.3.2.2 El segundo paquetazo fiscal.

Si bien la economía en general no sufrió los efectos negativos previstos¹⁷², algunos sectores sí presionaron al gobierno con sus inversiones tras la aprobación. En efecto, “una forma de que la élite intentó presionarlo [al presidente], incluso decirlo, hacerlo fracasar fue que sacaron sus inversiones. Alguien pudiera decir, obviamente tenía temor porque era un gobierno de izquierda, pero resulta que a dónde se fueron, fueron a Nicaragua” (Informante ES13, 2022). Esto revela el uso político de su mecanismo estructural para disuadir al gobierno de medidas antiempresariales.

¹⁷² Por ejemplo, una de las proyecciones era que los impuestos a las ganancias de capital iban a aumentar la tasa de interés. Por el contrario, en los siguientes años la tasa de interés estuvo en sus niveles más bajos de la última década.

Para superar las tensiones, Mauricio Funes creó un Consejo Económico y Social (CES) en el año 2010 que incluyó a 70 organizaciones de diversa naturaleza, entre ellas los grupos empresariales organizados. Dada esta vocación de concertación con el empresariado, FUSADES (2010) negó que existiera un choque frontal, como esperaba ‘el sector productivo’, pero que “el pacto fiscal es un tema pendiente entre el Ejecutivo y el sector privado” (p. 81). El CES se dividió en varias comisiones, una de ellas la fiscal, sin mayor relevancia (Iniciativa Social para la Democracia [ISD], 2011). Como se recuerda negativamente desde el ámbito empresarial:

Mauricio Funes hizo un Consejo Económico y Social al estilo de España. Todo ello para nada. Y se hicieron cinco comisiones y una de ellas era la fiscal. Entonces el ministro Cáceres pasó seis meses explicando la situación de las finanzas públicas (...) Y después fue asquerosamente populista al decir en el seno del Consejo: -Bueno, ya conocen la situación fiscal, ¿ahora díganme qué impuestos pongo? ¿díganme cuántos trabajadores despidió y de qué dependencia pública? ¿Quiénes quieren despedir ustedes? ¿Díganme qué programas sociales dejaron de ejecutar?” (Informante ES14, 2022).

La reacción del ministro Cáceres estuvo asociada al énfasis en el recorte del gasto que hicieron tanto FUSADES como ANEP (ISD, 2011). Según otro informante, “el sector privado estuvo ahí realmente para bloquear. Cualquier cosa que hacía el gobierno era utilizar los medios de comunicación y demás, sumamente fuerte, para bloquearlo. Públicamente siempre hubo ese enfrentamiento frontal” (Informante ES13, 2022). La estrategia seguida por el FMLN desde entonces fue debilitar la interlocución a través de la ANEP, el sector más beligerante, primero al incluir más actores a los espacios de diálogo y luego al debilitar su representación dentro de instituciones públicas (Segovia, 2018). De manera que el Frente buscó disminuir la influencia instrumental del nivel gremial del empresariado salvadoreño, que fue el sector que mayor oposición sostuvo en esos años.

Por otro lado, ante el tensionamiento de las relaciones entre la élite estatal y la élite empresarial, surgió una estrategia política en la que confluyó el interés político del gobierno de fragmentar al empresariado y la presión del gobierno estadounidense para influir en el gobierno y coaccionar sus proyectos (Young, 2020). Desde la Embajada de Estados Unidos se propuso la creación del Consejo del Asocio para el Crecimiento (AC) en el 2011. Éste fue un espacio corporativista de diálogo entre el presidente y los siete empresarios de mayor renombre de El

Salvador¹⁷³¹⁷⁴ (Segovia, 2018; Valdez, 2015; Young 2020). La aceptación de Funes parece tener relación con su necesidad de encontrar un mínimo de legitimidad y aceptación empresarial para implementar algunas medidas:

Cuando ya las cosas estaban tan complicadas, entonces ya no invitaba a la ANEP. No, lo que hizo fue que invitó a empresarios particularmente. Invitó a Simán, invitó a Calleja, invitó a Kriete, invitó a Poma, etc. Y entonces dijo Funes que él iba a hablar y negociar directamente con ellos” ES13

Este acercamiento desde el Gobierno implicó la apertura de un nuevo mecanismo de influencia corporativa que acercó a la cúpula empresarial y al gobierno de izquierdas, tutelado por la diplomacia estadounidense. En efecto, esos empresarios “son después, digamos, los que van aprendiendo que no es necesario tener un partido para tener influencia sobre el gobierno” (Informante ES3, 2022). La ANEP no fue incluida por su beligerancia, lo que agravó la fragmentación entre los niveles de las élites empresariales, ya que Francisco de Sola, uno de los grandes empresarios y entonces presidente de FUSADES, sí participó en el diálogo de la AC (Valdez, 2015).

Con ese preámbulo, el gobierno del Frente enfrentó un nuevo desafío fiscal. Durante el proceso de aprobación del primer paquete, Funes prometió que no habría más reformas (Henríquez, 2009b). Esta promesa se desvaneció dos años más tarde, en diciembre del año 2011. A pesar de que el déficit fiscal disminuyó y los ingresos fiscales aumentaron un 8,3% entre el 2010 y el 2011, el gobierno encontró dificultad para cumplir las metas acordadas en el acuerdo con el FMI del 2010 (Informante ES7, 2022; Menkos, s.f.; Pérez Trejo, 2013). Ante la presión externa del FMI, Funes se inclinó por una nueva reforma fiscal.

La segunda reforma fiscal se concentró en dos aspectos del Impuesto sobre la Renta: i) otorgar mayor progresividad en el ISR con el aumento de las tasas del ISR para personas naturales y el ISR corporativo a una tasa máxima de 30% en lugar de 25%, aumento de la retención a no residentes de paraísos fiscales de 20% a 25%, el aumento del anticipo a cuenta de 1.5% a 1.75%, y el aumento del mínimo exento de \$2,514.29 a \$4,064; ii) ampliar la base del ISR al introducir un impuesto mínimo para corporaciones de 1% sobre sus ingresos brutos y la eliminación de la exoneración a la repartición de dividendos, entonces tasados con 5%

¹⁷³ En concreto, “Francisco de Sola (Presidente de FUSADES...); Carlos Guerrero, Roberto Murray, Francisco Calleja, José Roberto Dutriz, Ricardo Poma y Juan Carlos Eserski son los grandes empresarios protagonistas de este mecanismo de acuerdo directo con el presidente” (Valdez, 2015, p. 159).

¹⁷⁴ Como señala Young (2020), la AC fue una propuesta directa de Barack Obama en el 2011 para los tres países del triángulo norte.

(Menkos, s.f.; López, 2011b). El gobierno defendió el aumento del ISR como una medida de justicia tributaria y en el hecho de que otros países de la región, como Costa Rica, ya tenían una tasa similar (Cabrera, Menjívar & Quintanilla, 2011; Mejía, 2011). Esas reformas permitieron captar mayores impuestos directos, ya que “la que logró superar ese 60-40 de IVA y Renta, fue la reforma del 2011” (Informante ES7, 2022).

Así como sucedió en la anterior coyuntura, el FMLN también excluyó del debate tributario dos medidas progresivas -a la fecha todavía ausentes: la limitación de los regímenes de exoneración y un impuesto patrimonial o predial. Sobre el primero, en parte se explica por la nueva élite empresarial que ascendió con el Frente y que se benefició de los contratos de obra pública y las zonas francas. Para el Informante ES2 (2022) “el objetivo de esas medidas (contratos con el Estado, permisos para operar en zonas francas, etc) era beneficiar al grupo de empresarios de segundo nivel, no de los pequeños o medianos, sino el segundo nivel”, en referencia al grupo empresarial en ascenso. Con respecto al impuesto al patrimonio, comentó un exministro que:

En algún momento hicimos una propuesta sobre el impuesto predial para bienes inmuebles suntuarios (...) y tampoco se ha querido hacer nada. Son temas que quedaron de lado en la estructura de aquel viejo acuerdo con el FMI del 2010. Son temas que ya no logramos hacer” (Informante ES7, 2022).

La razón que dio el informante es el temor político por el impacto que puede causar un impuesto de ese tipo, “pero ¿el impacto es para quién?”, se cuestionó¹⁷⁵. Entonces, los tomadores de decisiones realizaron cálculos políticos con relación al poder estructural de las élites a la hora de incluir o excluir temas en las reformas mencionadas. La interiorización del temor, percibido ante la reacción estructural de las élites empresariales, bloqueó alternativas que afectarían a esos grupos. También jugó un papel la adaptación dentro de los esquemas de beneficios fiscales por parte de la nueva élite estatal, lo que implica que los vínculos empresariales de los agentes políticos también limitan la agenda tributaria, al menos en estas tres coyunturas: la soberanía fiscal está limitada por este tipo de intereses y constreñimientos corporativos.

La nueva propuesta no fue sometida a consulta, ni al CES ni a la AC, aunque el presidente reconoció que presentó una nueva tabla del ISR ante la ANEP previamente (Romero, 2011). Las élites empresariales querían un pacto fiscal bajo sus propios términos,

¹⁷⁵ Para otro informante, Funes, “aun cuando logró impulsar un par de reformas que sí vieron mayor progresividad al sistema tributario, tampoco se atrevió a hacer esos cambios importantes. Y vuelvo al ejemplo del impuesto al patrimonio. Ni siquiera se atrevieron a presentar una propuesta. No es que digamos que la perdieron, es que ni siquiera pusieron el tema en el debate” (Informante ES13, 2022)

con el énfasis en la reducción del gasto público, a pesar de que éste no creció significativamente entre el 2005 y el 2010. La élite tecnocrática proveyó de argumentos a los empresarios: el gobierno debía reducir en 1% el gasto público para disminuir el déficit fiscal y la deuda pública (Membreño, 2011; López, 2011a; Pastrán, Kellnauer & López, 2011).

La ruptura entre Funes, el ministro Cáceres y los empresarios organizados se consolidó. A diferencia de la anterior coyuntura fiscal, el presidente no validó la interlocución con las gremiales: “ahora ellos dicen: 'No lo consensuaron con nosotros'. **¿Y quién me dice que yo tengo que recibir autorización de la ANEP** para llevar una propuesta de reformas de impuestos a la Asamblea Legislativa?” (Funes, en Romero, 2011, p. 6, énfasis añadido). Estas posiciones del gobierno fueron sensibles, en la medida en que cuestionaron la legitimidad de las élites gremiales. Las medidas del FMLN para contrarrestar a la ANEP parecen haber repercutido en la legitimidad de la gremial, como señaló un empresario entrevistado:

Creo que está muy separado de la vida del empresariado salvadoreño, pues creo que las gremiales, lo que pasa es que el otro tema es que las gremiales en algún momento sí tenían absolutamente a todas las grandes empresas de El Salvador, activamente participaban de las gremiales y dirigían las gremiales y ahora ya no es así (Informante ES6, 2022).

De ahí que, despojados de los mecanismos instrumentales más importantes como las reuniones oficiales previas con los tomadores de decisiones del órgano ejecutivo, las tensiones y la influencia se articuló en torno al escenario legislativo. Otro dato relevante en esta coyuntura es la menor presencia de FUSADES como intermediario tecnocrático entre empresarios y el gobierno. La fragmentación política, buscada por el gobierno, surtió efectos en esta coyuntura a pesar de que la oposición a más impuestos ha sido una posición del empresariado en su conjunto, como señaló el presidente de FUSADES, Francisco de Sola (Valdez, 2015). La oposición empresarial recayó mayoritariamente sobre la élite gremial: ANEP, COEXPORT, CAMARASAL, CCIES y la ASI. Ante ausencia de mecanismos instrumentales efectivos, que bloquearan la reforma en el proceso, los empresarios apelaron a los diputados con argumentos vinculados a su poder estructural. Para Javier Simán (en Keilhauer & Romero, 2011), *de la alta burguesía salvadoreña* vinculado a la ASI en ese momento, “sólo se está tocando, como siempre, el tema del incremento en la parte tributaria, y no se está tocando la parte de la reducción de la deuda, la parte de la reducción de los gastos y la parte de inversión pública” (p. 20).

Más allá del lobby parlamentario de los grupos organizados, esta coyuntura también es relevante porque demuestra la desavenencia ideológica en torno al rol del Estado. El gasto social del gobierno fue considerado improductivo y populista, así como la medida de exonerar del ISR a los de menores ingresos (Saavedra, 2011). Para el presidente de ANEP, Jorge Daboud, (en Mejía, 2011) “el populismo no tiene partido político, son decisiones de los gobiernos de ocupar más recursos de los que tienen, para generarse más votos de los que quisieran” (p. 4). A pesar del apoyo de los OFIS como el FMI y el BID a la propuesta y enmarcada en los acuerdos condicionados entre el gobierno y estos organismos, los empresarios insistieron en que al gobierno lo motivaba las ansias de gasto (Belloso, 2011; Pastrán, Kellhauer & López, 2011).

Previo a la votación favorable, la cúpula gremial reprodujo un campo pagado que sintentizó los argumentos de la oposición titulado *¿Quiénes votan por más desempleo?*, que vinculó los nuevos impuestos con la falta de puestos laborales (ANEP, 2011). En dicho documento se interpeló al órgano legislativo, al acusar que “los diputados deberán asumir la responsabilidad de su decisión y los efectos que esta cause sobre la economía de los salvadoreños” (ANEP, 2011, p. 25). El peso político del mecanismo estructural contenido en las intervenciones empresariales no obtuvo réditos debido al contexto de desventaja política, por la mayoría parlamentaria del FMLN, y la ruptura de la derecha partidaria dentro del parlamento entre GANA y ARENA. Esto permitió avanzar en una reforma progresiva del ISR, catalogada como justicia tributaria según sus defensores (Ayala, 2011; Cabrera, Menjívar & Quintanilla, 2011).

Sí ha habido algunos aumentos al impuesto sobre la renta. No son así como para... Proviene de la comprensión de que la ilusión de que el país iba a ser una sola zona franca y que podía funcionar solo con el IVA, que era lo que al final era el único impuesto que iba a quedar, se demostró que era una verdadera locura. El mismo Banco Mundial, retrocedió (Informante ES2, 2022).

En efecto, el aumento en los impuestos directos ha sido real pero limitado, en la medida en que los regímenes de exoneración se han mantenido (ver Capítulo 3, sección 3.3.1.). No obstante, ante este escenario político desventajoso tributariamente para el empresariado, la amenaza de desinversión, desempleo y aumento del costo de la vida se acompañó de ataques discursivos directos al Gobierno, catalogado como populista, proclive al despilfarro y corrupto (Gómez Zarate, 2011).

Como cierre de esta coyuntura, es importante mencionar el uso de un nuevo recurso de las élites salvadoreñas, al que recurrieron en varias ocasiones: la Sala de lo Constitucional del órgano judicial. Antes de la salida de ARENA “en el 2009 se nombró una Sala de lo Constitucional por 9 años, pero es una sala que fue muy activa” (Informante ES3) y un poderoso aliado de las élites. Para este caso específico, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) anuló en el 2013 la aplicación del impuesto mínimo auxiliar del 1% sobre los activos de las empresas, contenido en esta reforma (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2013)¹⁷⁶. En el caso salvadoreño, se identifican tres mecanismos instrumentales de influencia en el órgano judicial: los contactos y reuniones directas con los magistrados, el vínculo partidario de los magistrados con ARENA y la mediación de la élite legal para formular los reclamos constitucionales (Barrientos, 2015; Segovia, 2018; Informante ES3; Informante ES11; Informante ES19; Young, 2020).

Las élites tuvieron “contactos directos y frecuentes con los magistrados (...)” y recibieron “la defensa y promoción sistemática de dichos funcionarios y del trabajo de la Sala a través de los medios de comunicación social que controlan” (Segovia, 2018, p. 79). Como señaló otro informante vinculado al MH, “el gran contribuyente tiene asesores, puede ir hasta la Sala de lo Constitucional [para defenderse]” (Informante, ES9). De acuerdo con un representante empresarial, las medidas tributarias del Frente, “nos obligaron a ir a las Cortes, **donde volvimos a ganar**. Pero quienes ganaron fueron los abogados también (...) ellos fueron los que hicieron buena plata” (Informante ES11, 2022, énfasis añadido). Así, el expertise legal también fue un recurso implementado positivamente para neutralizar, como última instancia, las alternativas tributarias progresivas a través de la Sala de lo Constitucional. Los procesos de consulta constitucional se acompañaron del ejercicio del poder estructural de las élites, una constante en las últimas coyunturas críticas fiscales salvadoreñas:

Hasta que ya en la segunda ocasión con los nuevos conceptos creados por el gobierno del FMLN, que ya fuimos de nuevo a las Cortes y que ya nos dieron la razón. **Hasta entonces mi casa matriz decidió crecer los negocios** (Informante ES2, 2022).

La dilatación de inversiones, ya sea como amenaza discursiva o ejercicio objetivo, es una forma de disuadir a los agentes estatales de las decisiones tributarias progresivas. De este modo, las élites empresariales han logrado revertir algunas de las medidas progresivas introducidas en

¹⁷⁶ De acuerdo con la sentencia de inconstitucionalidad 18-2012, “*al establecer como hecho imponible las rentas obtenidas sin posibilidad de deducción de los costos y gastos necesarios para su producción y la conservación de su fuente, la regulación del Pago Mínimo Definitivo del ISR es incompatible con la equidad tributaria en su manifestación del principio de capacidad económica y por ello se debe declarar su inconstitucionalidad*” (Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2012, pp. 12-13, cursiva del original).

materia tributaria. Junto con las exoneraciones, esto explica el estancamiento en la última década de los mismos niveles de recaudación del ISR corporativo (Ver Capítulo 3, Gráfico 3.7).

6.3.3 Sánchez Céren, Panama Papers y los compromisos compartidos.

La administración de Sánchez Céren, ex ministro de Educación de Mauricio Funes y militante tradicional del partido inició con una reforma fiscal progresiva que se aprobó en el 2014. Ésta tampoco fue consultada con los empresarios del AC, lo que le generó críticas desde los grandes empresarios ahí reunidos y de los gremios empresariales. Francisco de Sola (en Cáceres & Henríquez, 2014), presidente de FUSADES y miembro de la AC señaló que “más allá de lo que se aprobó y la forma en que se aprobó, nos ha decepcionado muchísimo este acto del gobierno a escasos 70 días de haber entrado (...) todo lo que manifestaban era que iba a haber un clima de diálogo, de discusión, de negociación (...). Y, sin embargo, se lanzaron con esta reforma fiscal” (§4).

La reforma incluyó, de nuevo, i) el impuesto mínimo auxiliar del ISR de 1%, pero contemplando las pérdidas de las empresas, excepciones para inversiones nuevas, entre otras deducciones, ii) un impuesto de 0,25% a las operaciones financieras superiores a los \$750, iii) mecanismos de control de precios de transferencias y iv) eliminación de la exoneración a periódicos, libros y otros impresos y v) un impuesto a las casas de lujo. Las medidas tuvieron un importante impacto, pero todas ellas fueron revertidas por la Sala de lo Constitucional (Barrientos, 2015; Segovia, 2018).

En un escenario de limitaciones tributarias, acuerdos tributarios entre ARENA y el FMLN, y de la configuración de un núcleo de poder entre las élites y la CSJ, los casos salvadoreños de los Papeles de Panamá se revelaron a través el medio *El Faro*. En total, el medio identificó 220 compañías offshore vinculadas a 33 personas de El Salvador, entre políticos y empresarios (Alvarado, 2016a; ISD, 2016). Dentro de los hallazgos más importantes se menciona a “un empresario ligado al primer gobierno del FMLN, otro gran empresario salvadoreño con participación en política, un diputado del partido Arena, y diversos medios de comunicación, que crearon por esta vía fundaciones en Panamá” (ICIJ, Alvarado & Castro Fagoaga, 2016, §17).

Dentro de los empresarios señalados se encontraban Ricardo Poma, Francisco de Sola, Adolfo Salume (Molsa)¹⁷⁷ y Miguel Menéndez (MECAFE), y la corporación mediática vinculada a la familia Eserski (Telecorporación Salvadoreña) (ICIJ, Alvarado & Castro Fagoaga, 2016; ISD, 2016; Castro Fagoafa & Alvarado, 2016). El diputado arenero Ernesto Muyschondt fue señalado por el vínculo familiar con el Grupo Prieto, que también acudió al bufete en cuestión para abrir empresas offshore (Castro Fagoafa & Alvarado, 2016). Dentro del FMLN también se mencionó los casos de Mauricio Funes, Sigifredo Reyes, expresidente de la Asamblea Legislativa en el 2014-2015, y el José Luis Merino, dirigente del FMLN que fue muy activo en el periodo de Funes (Lemus, 2016; 2019). En el caso de este último, se señaló su vínculo con Alba Petróleos y se detalló el mecanismo para dirigir recursos a empresas offshore en Panamá e inmunizar sus ganancias. Tres alcaldes del FMLN:

Crearon con un capital de 10 mil dólares Apes Inc. [en Panamá], empresa que en sus primeros tres meses de operaciones recibió más de medio millón de dólares desde Alba Petróleos en El Salvador en concepto de préstamos. En los años siguientes, la empresa semipública salvadoreña también haría préstamos a otra empresa en Panamá ligada al FMLN: Atlantic Pacific Logistic. Para 2014, los préstamos de Alba Petróleos a estas dos empresas ascendían a 290.6 millones de dólares (Lemus, 2016, §14)¹⁷⁸.

Esto demuestra que los casos publicados por El Faro comprometieron a empresarios y políticos de los principales partidos políticos salvadoreños, tanto del FMLN como de ARENA. Mientras que Sánchez Cerén solicitó a los grandes empresarios que invirtieran en El Salvador (Lemus, 2016), la ANEP señaló que si bien debía investigarse cada caso particular, la apertura de empresas offshore en Panamá no era un delito, crítico la evasión fiscal y a las autoridades por no ejercer control, pero justificó que “los paraísos fiscales existen, porque existen los infiernos fiscales” (La Prensa Gráfica, 2016a, §2), en alusión a las políticas tributarias ‘antiempresariales’ de los últimos años.

La posición de que la publicación de los casos no reflejaba ningún acto irregular se acompañó por las declaraciones de las autoridades reguladoras financieras. En efecto, para Ricardo Perdomo, superintendente del Sistema Financiero (SSF), no había indicios de

¹⁷⁷ Uno de los principales donantes del partido ARENA (ver Anexo 6.4)

¹⁷⁸ Este esquema de inmunización fiscal es conocido y ampliamente utilizado en el ámbito empresarial, a través de empresas radicadas en paraísos fiscales que pertenecen o no a un mismo holding corporativo. Los préstamos con esas empresas extranjeras de descontarían de las ganancias obtenidas y sujetas a gravámenes dentro de la jurisdicción doméstica. Otra forma es adquirir créditos con la empresa extranjera, que se presentarían como deudas deducibles de las ganancias, y por lo tanto no están sujetas a tributación dentro de la contabilidad empresarial local. La norma de subcapitalización limita el porcentaje de crédito adquirido en banca o empresas no domiciliadas que puede ser presentado como no deducible de impuestos, así como la limitación expresa de operaciones en paraísos fiscales, son formas de limitar el uso de estos métodos.

movimientos ilícitos relacionados a los Panama Papers (La Prensa Gráfica, 2016b). Las apreciaciones de empresarios y políticos no eran del todo erróneas. Para el ISD (2016), al analizar el caso de los Papeles de Panamá en El Salvador, argumentó que “una de las principales causas legales que interfieren con la penalización de las maniobras evasivas amparadas en regímenes fiscales extranjeros es el fraude de ley, puesto que **tales actividades se amparan en un marco legal válido y vigente** (p. 134, énfasis añadido).

Más allá de algunos actos simbólicos como el allanamiento de las oficinas de representantes locales del bufete panameño, algunas pocas investigaciones realizadas por la fiscalía general¹⁷⁹, la sensación generalizada es que la reacción fue tenue (La Prensa Gráfica, 2016c; Informante ES7; Informante ES12; Informante ES13). Al ser preguntado si los Papeles de Panamá provocó alguna modificación, se respondió con contundencia “ninguna” por parte de un alto dirigente del gobierno de Sánchez Cerén (Informante ES12), y que esos casos expresan “sobre todo un problema ético de no financiar el desarrollo económico del país. Esa es la concepción que se tiene por parte de los empresarios”. A su vez, otro informante confirmó que “sí hubo un debate pero no al nivel que yo me hubiera imaginado (...) no quisieron aprovecharlo porque todos los otros sectores sabían que tenían cola que le pisaran, y en términos generales, no hubo a partir del ese debate, reformas” (Informante ES13)¹⁸⁰. De esta forma, la preocupación señalada por Barrientos (2015) sobre la incursión empresarial del FMLN y cómo ello limitaría el avance en políticas tributarias progresivas se confirmó en esta coyuntura.

¹⁷⁹ Entre ellas, la condena al expresidente Mauricio Funes por el desvío de dinero a través de empresas offshore.

¹⁸⁰ Sin embargo, se debe señalar que, tras los Papeles de Panamá, el MH y Sánchez Cerén decidieron publicar la lista de empresas morosas con el fisco salvadoreño. Esta medida también fue declarada inconstitucional por la CSJ.

Capítulo 7. Procesos de divergencia y convergencia fiscal en Panamá, Costa Rica y El Salvador.

7.1 Introducción.

Tras el análisis de coyunturas en Panamá, El Salvador y Costa Rica, es necesario realizar una síntesis analítica comparativa de los procesos descritos. En este capítulo se abordan similitudes y diferencias en las principales dimensiones de la investigación. En sintonía con la exposición capitular precedente, se inicia por un análisis de las condiciones estructurales de las formaciones sociales, enfocada en la economía política y los cambios a nivel de élites. Seguido, se exponen las diferencias en torno a la estructura tributaria, la política social y las desigualdades del ingreso. En cuanto a la influencia empresarial, el capítulo se concentra en detallar los usos encontrados en las coyunturas de los mecanismos instrumentales referidos a los recursos y a las relaciones, así como en las formas que adquiere el mecanismo estructural.

7.2 Economía política y élites empresariales.

Las formaciones sociales estudiadas muestran una clara ruptura con las estrategias de acumulación y las formas de dominación y legitimación estatal previas a la década de 1980, en el caso costarricense y salvadoreño, y de 1990 en el caso panameño. En términos generales, la estrategia previa se caracterizó por la intervención estatal en actividades productivas y la integración regional, facilitada por el contexto internacional postcrisis, y orientada por las políticas promovidas por la Escuela desarrollista de la CEPAL. Desde el Estado se crearon empresas públicas y servicios sociales. En este sentido, definidos a partir de su relación con el incipiente mercado local y su inserción en la economía internacional, los tres casos analizados corresponden al modelo desarrollista de Estado periférico-nacional dependiente (ver Bresser-Pereira, 2019, p. 47).

En el caso de El Salvador y Panamá, se privilegió el ejercicio del poder despótico y militar como mecanismo de control social, contención de los sectores sociales radicalizados y modernización de las jerarquías sociales. Sin embargo, en el caso salvadoreño, la oligarquía *delegó* estas funciones en el ejército, como mencionó Torres-Rivas (1988), mientras que en Panamá emergió de las disputas inter-elitarias (Soler, 1989). De ahí que el torrijismo, con mayor autonomía, pero en negociación con los grupos dominantes, adquirió mayores rasgos popular-nacionales que su contraparte salvadoreña. En el caso costarricense, si bien no hubo

una dominancia militar y predominó la alternancia electoral, el carácter vertical del ejercicio del poder se expresó en la hegemonía del Partido Liberación Nacional. Esto le otorgó mayores rasgos democráticos a su élite política.

En los puntos de partida y de llegada también hubo semejanzas y diferencias propias de cada trayectoria histórica. Tanto en el caso salvadoreño como costarricense, la cúpula económica estuvo orientada por oligarquías agroexportadoras. Sin embargo, en el caso costarricense, surgió una élite industrial a partir de las políticas de fomento, lo que le dio mayor diversidad a su estructura económica. En Panamá, el torrijismo también favoreció procesos industrializadores, pero limitados por su modelo transitista. Por ello, en Panamá ha predominado su élite comercial, con intereses directamente vinculados a las élites neoyorkinas estadounidenses, desde la independencia de Colombia y la construcción del Canal. En consecuencia, si bien las reformas de mercado se enmarcaron en el nuevo patrón global de producción y acumulación de capital (ver Harvey, 2007; también Robinson, 2010), los efectos en sus parques empresariales y la configuración de sus élites muestra una tendencia general a la convergencia, pero con diferencias internas.

Como rasgo compartido, se visualiza la tercerización de sus economías (ver Cabrera, 2022; Castro & Rosales, 2022; Xirinachs Salazar, 2022). En concreto, se dio el abandono de los espacios tradicionales de acumulación y el aprovechamiento de los nuevos ejes de inversión, provocados por la privatización o apertura de mercados previamente estatizados o por las reorientaciones introducidas por los programas de ajuste estructural. Los países analizados no son ejemplos de deslocalización de su industria productiva, como sucedió en el caso de los países centrales, sino de un proceso de desindustrialización prematura, es decir, la pérdida de valor agregado (desinversión) y empleo del sector industrial-manufactura, sin haber alcanzado un nivel de ingreso alto en comparación con los países industrializados del capitalismo central (Tregenna, 2011). El neoliberalismo detuvo los -ya de por sí- tímidos procesos de industrialización e introdujo una tercerización precoz en las economías centroamericanas, con consecuencias negativas en el mercado laboral.

Bajo esa tendencia general, cada país ha desarrollado su particularidad. En el caso salvadoreño, tras la guerra civil, las élites controlaron los bancos privatizados. Desde ahí, como señaló Arias Peñate (2011), se diversificaron y controlaron otras actividades, especialmente el comercio, la construcción y sector inmobiliario, los seguros, el turismo o la maquila. En la medida en que las remesas son la base de una economía de consumo, las élites salvadoreñas

buscan capturar una porción de esas rentas disponibles. En abierta competencia con Panamá, el proyecto de convertir a El Salvador en un centro financiero internacional fracasó, a pesar de la adopción del dólar. Sin embargo, fue exitoso para los fines de una economía receptora y basada en el consumo, cuya reproducción recae en última instancia en la expulsión de gran parte de su población.

En Costa Rica, la reconversión productiva, financiada por los OFIs y la USAID, se orientó hacia la diversificación exportadora, el turismo, el sector inmobiliario, la banca privada y el comercio (Xirinachs Salazar, 2022; Pérez Sainz & Alvarado, 2015). Aún mantiene un importante sector industrial, pero en deterioro progresivo. La banca privada enfrentó procesos de compra-venta de corporaciones transnacionales, cuyas rentas para las élites locales fueron utilizadas para incursionar en los nuevos ejes como el inmobiliario, el turismo o las exportaciones no tradicionales. En ambos países, El Salvador y Costa Rica, el sector agro ha disminuido considerablemente. Esto es notable en dos países cuya acumulación histórica se basó en la industria agroexportadora, que benefició a sus oligarquías.

Panamá, si bien ha seguido la tendencia y sus élites se han reconvertido hacia nuevos sectores, lo que ha experimentado es la generalización de un componente preexistente de su economía en detrimento de la industria manufacturera, antes protegida. Las élites financieras y comerciales se liberalizaron de los límites estatalmente impuestos para remodelar el país de acuerdo con sus intereses transnacionales, aún más tras el traspaso del Canal al control nacional. La desindustrialización en manufactura en Panamá ha adquirido niveles dramáticos y el agro, aunque no fue significativo, también ha disminuido considerablemente. La tercerización precoz es más completa que los otros dos casos.

Las élites empresariales de estos países se orientan hacia inversiones rentistas, de retornos inmediatos y que no entren *en competencia* con las corporaciones internacionales (Segovia, 2018; Robles Rivera, 2018c). En todos los casos, la fracción extranjera de capital es dominante y políticamente activa, aunque de forma indirecta a través de sus gerentes locales o gremios (ver, también, Robinson, 2010). Las élites locales prefieren abrir paso ante la competencia internacional, ya sea al vender sus empresas, incorporarse a las juntas directivas de las representantes locales, a través del alquiler inmobiliario (e.g. los parques empresariales de las zonas francas), o estableciendo subsidiarias (e.g. grandes hoteles en turismo). Panamá ha ofrecido su industria offshore y plataforma de servicios como una forma de vínculo

cooperativo y aprovechamiento de las rentas que se generan globalmente por la planificación tributaria agresiva.

Igualmente, si bien entre las élites de estos países hay inversiones conjuntas (e.g. Poma de El Salvador & Motta de Panamá), la transnacionalización de las élites nacionales ha adquirido rasgos cíclicos. En momentos crecientes, hubo esfuerzos para transnacionalizar sus empresas locales. En El Salvador, como caso típico, ese proceso se detuvo tras la venta de sus bancos iniciada en el 2005 y la crisis mundial del 2008. Hay excepciones; los grupos empresariales más grandes mantienen sus operaciones fuera del país como el Grupo Poma o Grupo Simán en El Salvador, FIFCO en Costa Rica o Grupo Motta en Panamá.

Otro nivel de transnacionalización se da en el plano tecnocrático. El análisis de coyuntura permitió observar la incidencia de agentes tecnocráticos vinculados a INCAE y el CATO Institute, pero también a nivel local de FUSADES, CINDE, Academia de Centroamérica o INDESA. Con excepción de INDESA, estos centros de pensamiento fueron financiados por la cooperación norteamericana. Aunque no se analizó su rol en las coyunturas, recientemente ha surgido CALI Organization. CALI también es financiada por capital norteamericano, y cuenta con el apoyo de los principales grupos empresariales de todos los 6 países del istmo (Valdez, 2015)¹⁸¹. En conjunto, las organizaciones empresariales y tecnocráticas configuran espacios de socialización política y homogenización ideológica, tanto dentro de las élites como en incidencia política, en torno a la estrategia de acumulación dominante. Estos centros de pensamiento intervienen en los debates fiscales como canalizadoras predominantes, pero no exclusivas, de un conocimiento autorizado y especializado como recurso instrumental.

No obstante, dentro de cada país hay diferencias importantes relativas a la agencialidad de este nivel empresarial y este conocimiento especializado. En El Salvador hay una clara hegemonía de FUSADES, por su cercanía con las altas esferas del empresariado local, aunque recientemente han surgido nuevas organizaciones que apoyan la construcción de informes, documentos o publicaciones proempresariales, como el caso de la Escuela Superior de Economía y Negocios, vinculada al Grupo Poma. El caso costarricense muestra una mayor heterogeneidad de centros de pensamiento, aunque predomina la Academia de Centroamérica como brazo intelectual y CINDE como brazo político-estatal de la élite tecnocrática

¹⁸¹ En el nivel gremial, también existen articulaciones regionales, pero de menor peso en la política regional. Son espacios de intercambio que ayudan cuando los países tienen diferencias comerciales entre sí o políticas regionales paralelas, como el TLC.

costarricense, que pone en marcha la producción intelectual. El personal entre estas dos organizaciones es intercambiable.

El caso panameño es el más *sui generis* de los tres analizados. En el trabajo de campo sobresalió INDESA, pero su peso político ha disminuido progresivamente y su nivel de incidencia tanto pública como en el proceso de elaboración de políticas tributarias es menor al de sus pares centroamericanos. La agencialidad tecnocrática recae en la élite legal, es decir, los grandes bufetes panameños. La proximidad entre estos grandes bufetes y el poder político les permite incidir directamente en la política tributaria panameña, amparados en el conocimiento jurídico especializado y las conexiones con los partidos políticos. Como mencionó un informante de “las grandes oficinas de abogados en Panamá, de ahí salen los ministros” (Informante PA1, 2022). Esto se explica por la importancia relativa de la plataforma de servicios dentro de la economía transitista de Panamá y la competencia fiscal agresiva vis a vis otras jurisdicciones.

A nivel gremial, destacan las cúpulas empresariales. La trayectoria política y la capacidad de influencia de estos gremios. De todas las organizaciones analizadas, la ANEP salvadoreña destacó por su cercanía estrecha con el poder político, en la que medió procesos de reclutamiento, presencia en juntas directivas y vínculos reticulares dentro de gobiernos. Ninguna otra organización alcanzó el nivel de incorporación, pero también ha sido considerablemente debilitada durante los gobiernos del FMLN, al restarle poder de representación dentro de juntas directivas de empresas e instituciones estatales. En el caso de Costa Rica, la UCCAEP representa los intereses generales del empresariado, también con presencia en juntas directivas. Junto con esa capacidad de representación, su fortaleza radica mayoritariamente en el despliegue de mecanismos instrumentales como el lobby legislativo o la apertura de espacios de diálogo formal con las élites ejecutivas.

Panamá, por su parte, cuenta con la Cámara De Comercio Industrias y Agricultura De Panamá (CCIAP), por encima de la CONEP, que se supone es la cúpula empresarial que aglutina a la mayor cantidad de empresas. Sin embargo, el peso político de CONEP ha disminuido en las últimas coyunturas, mientras que la CCIAP ha aumentado. Otro rasgo particular es la existencia de una asociación gremial que representa exclusivamente los intereses y posiciones de las élites gerenciales de Panamá: la APEDE. La CCIAP y la APEDE se presentan como las voces autorizadas formales del empresariado local panameño y despliegan sus mecanismos de influencia dentro del parlamento y con el poder ejecutivo. No

obstante, a diferencia de los grandes bufetes, sus mecanismos son predominantemente externos, aunque se evidencian contactos directos con personal político.

En la medida en que han surgido nuevos ejes de acumulación, se configuran nuevas asociaciones que defienden los intereses sectoriales, en turismo, la construcción inmobiliaria, la banca o las zonas francas. Especialmente activas en materia tributaria son aquellas que defienden los regímenes tributarios especiales, como las zonas francas, o el sector financiero. En la elaboración de las reformas fiscales generales, sólo se evidenció una alta fragmentación gremial en la coyuntura de Mireya Moscoso en Panamá y una leve fragmentación durante la reforma fiscal promovida por Abel Pacheco en Costa Rica. En ambos casos, la fragmentación en materia fiscal fue superada gracias a factores económicos estructurales y políticos, como se analizará más adelante. Además, estas élites gremiales también son fuente de personal tecnocrático y producción de conocimiento autorizado.

7.3 Regímenes fiscales, desigualdad e inversión social.

La estructura tributaria en los tres casos tiene fuertes elementos regresivos, sin alcanzar una estructura equitativa verticalmente. En promedio, según las estimaciones de Hanni, Martner & Podestá (2017), el decil superior de los países seleccionados paga 5,7% de sus ingresos en impuestos, apenas superior al promedio latinoamericano de 5,3%. En efecto, también en estos casos “las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas, como consecuencia de la evasión y la elusión, las exenciones, las deducciones y el trato preferencial de las rentas de capital”, entre otros factores (Hanni, Martner & Podestá, 2017, p. 134). La contextualización histórica ha permitido observar cómo las reformas fiscales contenidas en los programas de ajuste disminuyeron el ISR corporativo dentro de una agenda de liberalización de mercado. La balanza se inclinó, intencionalmente, en los impuestos al consumo. Al respecto, El Salvador y Panamá introdujeron el I.V.A. tempranamente, aunque Panamá incorporó los servicios dentro del cobro hasta el gobierno de Mireya Moscoso en el 2002, la primera coyuntura analizada en el caso panameño. Costa Rica pasó varias décadas con el antiguo impuesto general de ventas, que tasaba el producto al final del proceso de comercialización y dejaba por fuera a los servicios profesionales, hasta la reforma del 2018 que introdujo el impuesto al valor agregado.

En todos los casos existen exoneraciones o tarifas reducidas para los servicios privados de educación o salud, por la valoración social positiva (ver Tabla 7.1). También han introducido, ampliado y aumentado los impuestos selectivos a bienes de consumo. Esto es una forma de introducir criterios de progresividad sobre productos de lujo, disuadir conductas

sociales percibidas como perjudiciales (e.g. bebidas alcohólicas, cigarrillos) o bien aprovechar el carácter inelástico de estos bienes, con el fin de obtener más recursos tributarios.

En todos los países se explicitó la promesa de mayores ingresos tributarios por el dinamismo económico que conllevarían las reformas de mercado y la reducción de los tipos impositivos directos. No obstante, la estrategia de reducción de impuestos progresivos y directos a favor de los impuestos al consumo resultó en la insuficiencia financiera para sustentar las actividades y funciones del Estado. Esta fue la realidad enfrentada por los países al inicio de las dos décadas de estudios. En el caso salvadoreño y costarricense, el endeudamiento ha cubierto la brecha entre los ingresos tributarios y el gasto público efectivo. En El Salvador, esto fue un mecanismo de acumulación originaria intencional, al igual que las pensiones y los seguros, por parte de las élites mayoritariamente financieras (ver, Álvarez & Barrera, 2018).

Ante las urgencias fiscales y la regresividad tributaria, los gobiernos justificaron las reformas como esfuerzos por revertir la regresividad fiscal, con avances disímiles en cada caso. El Salvador y Costa Rica han mejorado la recaudación directa a través de mejoras en el control fiscal. Panamá y El Salvador también se han apoyado en la ampliación de la base tributaria con mejores controles. Como resultado, las reformas salvadoreñas mejoraron la imposición directa, en Panamá se alcanzó una estructura neutral o plana, sin alcanzar a ser progresiva, y en Costa Rica han aumentado los ingresos directos por el impuesto a personas físicas, lo que muestra una tendencia progresiva, pero en el periodo estudiado aún se mantiene la inequidad tributaria. No obstante, gran parte de estos avances han recaído sobre el ISR de personas físicas, es decir, sobre las planillas de los empleados, al no existir impuestos globales, antes que en la tributación corporativa. Esto muestra límites en los esfuerzos gubernamentales; las élites han logrado mantener una relación fiscal porosa, con múltiples portillos.

Tabla 7.1. Principales incentivos y privilegios fiscales a las empresas en El Salvador, Costa Rica y Panamá vigentes hasta el año 2019.

	El Salvador	Costa Rica	Panamá.
Temporalidad de exoneraciones	De 10 a 20 años, según la ubicación de la Zona Franca (ZF), extensible a 15-25 años. El turismo tiene 10 años y la energía renovable de 5 a 10 años.	Hasta 12 años dentro del Gran Área Metropolitana (GAM), hasta 18 años fuera de GAM.	15 años para alojamiento turístico fuera del distrito de Panamá, de 2 a 7 años para la industria cinematográfica.
Tasas reducidas	Rentas de capital (capital accionario, inmobiliario; títulos de valorización)	ZF, educación privada, salud privada, agro. Rentas de capital (dividendos, inmobiliario, bursátil).	Sí, aplicables a empresas SEM (Sedes de Empresas Multinacionales), rentas de capital (accionario e inmobiliario).

	El Salvador	Costa Rica	Panamá.
Deducciones o créditos fiscales		ZF: reinversiones y capacitación de personal.	
Depreciación acelerada	Sí, para importación de insumos e ISR en turismo.	En desarrollo turístico.	
Contratos de estabilidad tributaria	Sí, aplicables a sectores específicos: telecomunicaciones, acuicultura, turismo, manufactura liviana.		Sí, aplicables a amplia lista de sectores.
Sectores con incentivos	Energías renovables, turismo y hotelería, sector financiero y bursatil, I+D (energías renovables, servicios internacionales, servicios internacionales (TICs, Call Centers, logística, etc). Créditos fiscales por educación privada.	Sector exportador (Zonas Francas), educación, salud, agro, turismo, desarrollo turístico y hotelero, sector financiero y bursátil.	Sector exportador (Zonas francas, SEM), turismo, cultura (industria cinematográfica) y audiovisual, (re)forestación, servicios internacionales (logística, transporte terrestre, Call Centers, energía renovable, sector financiero y bursatil. Créditos fiscales por educación privada.
Excensión indirecta de impuestos	Sí, en ZF y turismo: importación de insumos, exención de IVA para libros editados e impresos en el país y vehículos para transporte público.	Sí: en ZF y turismo: importación de insumos, tarifas reducidas de IVA en turismo (4%).	ZF, industria cinematográfica, turismo: importación de insumos exonerados.

Fuente: Elaborado a partir de CEPAL & OXFAM, 2019, pp. 72-77; y ampliado y actualizado a partir de la base de datos de reformas fiscales elaborada para esta investigación. Versión completa en el Anexo 7.1.

Un elemento de regresividad se expresa en las exoneraciones tributarias. Las élites ‘ganadoras’ o crecientes coinciden con aquellas que han recibido beneficios fiscales. El sector financiero, el turismo, las energías renovables, los servicios internacionales (e.g. logística, call centers o telecomunicaciones) o las exportaciones han recibido impulsos fiscales como fomento políticamente dirigido a las inversiones en esos sectores. Se han privilegiado a las élites extrovertidas u orientadas hacia afuera, así como la atracción de inversiones extranjeras, a través de zonas francas. Los beneficios pueden ser directos, como la reducción temporal del ISR o tarifas del I.V.A reducidas para su sector, o indirectos, como la exoneración de impuestos a la importación de insumos (desde maquinaria hasta vehículos).

En el caso de Panamá, el beneficio de exención del ISR para Zonas Francas no es temporal, sino permanente. De todos los países, Panamá destaca por ser el que más incentivos fiscales ofrece a las empresas, desde exenciones, exoneraciones, hasta créditos fiscales aplicados a la exportación o al sector agroindustrial. Esto es llamativo para el empresariado centroamericano, ya que en términos de su estructura tributaria “Panamá es más bonito porque ahí no tenés que hacer nada, pero no sé, tiene que haber algo entre Estados Unidos y Panamá y El Salvador, algo en el medio” (Informante ES06, 2022). De manera que tanto su régimen fiscal como sus tasas impositivas corporativas son envidiadas por los empresarios de los otros países.

En algunos casos, como en El Salvador y Costa Rica, los beneficios tributarios se han ampliado en la última década. Tanto El Salvador como Panamá lograron imponer tasas a la repartición de dividendos en este sector, pero los impuestos sobre la renta o bienes inmuebles están exonerados. En línea con Podestá (2020), las tarifas reducidas y exoneraciones para depósitos de ahorro (Panamá), transferencias bancarias (Panamá y Costa Rica) así como rentas de capital (en capital inmobiliario o capital accionario), son formas de beneficiar al sector financiero corporativo. En El Salvador, parte de la conformación de conglomerados financieros se dio por la expresa exención de la transferencia de acciones de corporaciones financieras o bancarias (ver Tabla 7.1.; con más detalle en el Anexo 7.1). En el caso costarricense y salvadoreño, las exoneraciones corporativas son temporales, pero existen alternativas para mantener estos u otros beneficios, a través de reinversiones o ubicarse en zonas de menor desarrollo, con pocos encadenamientos productivos a nivel local. Además, tanto Panamá como El Salvador, como elemento de ‘seguridad jurídica’ para las inversiones extranjeras, incluyen contratos de estabilidad tributaria que le garantizan a las empresas firmantes mantener sus condiciones tributarias al momento del contrato a pesar de cualquier cambio futuro en materia de legislación tributaria nacional (ver Tabla 7.1; Anexo 7.1).

El caso costarricense es particular. Después de estar dispuesto a imponer un impuesto de ISR corporativo menor o igual a la nacional (con una tasa general reducida), con el visto bueno del empresariado y los principales expertos tributarios locales, se ha pasado a una férrea defensa empresarial de estos espacios. Esto implica la asimilación y aprovechamiento de las élites empresariales locales de los beneficios fiscales ahí obtenidos, ya sea mediante las rentas inmobiliarias, como administradores de ZF, o al establecer parte de sus operaciones dentro de estos espacios fiscalmente extraterritoriales. De ahí que Costa Rica tenga un gasto tributario significativamente alto, alrededor del 5% a lo largo de la década, y uno de los tres gastos tributarios en Impuesto sobre la Renta más altos de América Latina (junto con Ecuador y Honduras), explicado mayoritariamente por sus exoneraciones a las ZF (OCDE et. al., 2023). El Salvador ha visto un incremento de su gasto tributario total en la última década detonado por el aumento significativo de las exoneraciones y exenciones del ISR, apenas inferior al costarricense. En Panamá, destacan las elevadas exoneraciones al I.V.A., pero su gasto tributario muestra una tendencia a la disminución¹⁸² (ver Tabla 7.1).

¹⁸² Es probable que esto se deba a dos razones: i) muchos de sus incentivos tributarios a las élites son a través de créditos fiscales, cuyos montos son reintegrados tras el pago ii) una subestimación estadística de las exoneraciones fiscales.

Tabla 7.2. Evolución del gasto tributario como porcentaje de PIB en Panamá, Costa Rica y El Salvador, 2010-2019.

País	2010			2015			2019		
	IVA	ISR	Total	IVA	ISR	Total	IVA	ISR	Total
Panamá	-	-	4,9	2,7	1,35	4,2	2,2	0,8	3,0
Costa Rica	3,6	1,4	5,0	2,6	1,76	4,9	2,14	2,23	4,57
El Salvador	2,29	1,65	3,94	1,94	1,90	3,84	1,90	2,16	4,06

Elaboración propia a partir de la Base de datos de Gastos Tributarios del CIAT (2023); Salazar Recinos (2023); Ministerio de Finanzas y Economía de Panamá (2019) y Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2023).

Tanto El Salvador como Costa Rica muestra un gasto tributario como mecanismo de promoción empresarial y de inversión significativamente alto a nivel regional (1,9% y 1,8% del PIB respectivamente), apenas superado por Uruguay y Chile, y una magnitud comparativamente alta del uso de extensiones fiscales, a pesar de ser “las menos recomendables para fomentar la inversión porque no están relacionadas con la cantidad de capital invertido” (CEPAL & OXFAM, 2019, p. 37). Por lo tanto, estos datos evidencian el peso que tienen los privilegios fiscales para las corporaciones en los países estudiados, la ausencia de voluntad de las élites para apoyar la construcción del Estado y su política social y la instrumentalización de la política fiscal para impulsar los ejes de acumulación.

El caso salvadoreño y costarricense expresan la tendencia regional: cuando las tasas corporativas han aumentado, como sucedió en la reforma del 2011 de Mauricio Funes, o se mejoran los controles fiscales a las empresas, como en Costa Rica desde el gobierno de Laura Chinchilla, el gasto tributario ha aumentado. Esto significa que las élites empresariales se *inmunizan* de los esfuerzos de los gobiernos por obtener más recursos a través de los regímenes de incentivos fiscales. Adicionalmente, los tres países presentan con frecuencia amnistías tributarias, como un rasgo afirmativo de la *impunidad* fiscal desde los operadores estatales y un dato de inequidad tributaria. En efecto, en América Latina “las amnistías tributarias afectan a la evolución de las participaciones de las rentas elevadas” (Gómez Sabaini & Rossignolo, 2018, p. 66).

A nivel corporativo, la cultura tributaria y los mecanismos de inmunización e impunidad fiscal están estrechamente ligados a los imperativos de la acumulación de capital y, dentro de ello, la competencia fiscal. Incluso en aquellos casos que representantes empresariales aceptan la necesidad de una mejora en la equidad fiscal, como el Informante CR04 (2022) que señaló que un impuesto a las ZF permitiría “una distribución de la riqueza mucho más equitativa”, la

necesidad de atraer inversiones o fomentar ejes de acumulación aparece como un límite objetivo superior a la vocación redistributiva del Estado.

Así, al analizar los datos fiscales con los cambios dentro de las élites, se observa que las exoneraciones funcionan inicialmente como catalizadores de sus inversiones. Las élites empresariales se movilizan hacia los sectores fiscalmente privilegiados, con excepción del sector bursátil¹⁸³. De ahí que, con frecuencia, la política fiscal también es un resultado de disputas interelitarias entre fracciones menguantes y fracciones crecientes económicamente, en las que ambas buscan sacar ventaja en el tema fiscal. Esto explica la coyuntura de Abel Pacheco y la aceptación del ISR a las zonas francas o la disputa entre industriales y comerciantes en la coyuntura de Moscoso en Panamá. Como consecuencia, la política fiscal de estos tres países está condicionada por la tensión entre los nuevos espacios de acumulación, que exigen ser liberados de la presión tributaria para mantener su dinamismo creciente, y los ejes tradicionales, que también presionan por beneficios. La política tributaria en relación con el ISR corporativo encierra formas de inequidad horizontal. Así, la persistencia de las élites empresariales, más allá de su reconversión, y los beneficios fiscales que aprovechan, impulsan y defienden, son un dato de desigualdad tributaria.

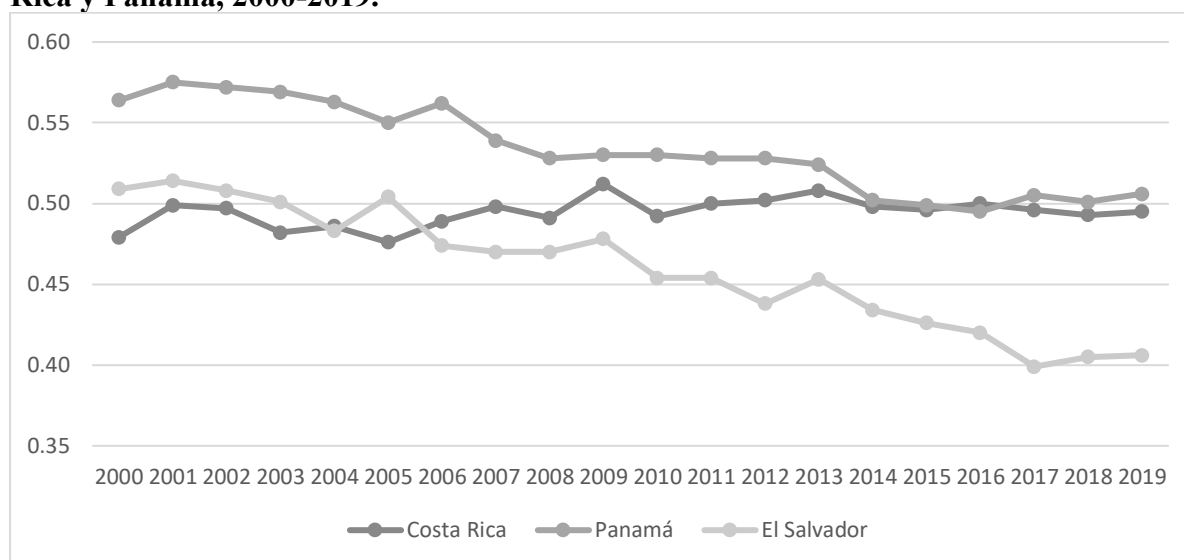
7.3.1 Desigualdad e impuestos.

En materia de desigualdad e impacto fiscal, hay más diferencias que similitudes. El índice de Gini antes de impuestos muestra dos trayectorias (Gráfico 7.1). Por un lado, se encuentran Costa Rica y Panamá, con niveles de desigualdad del ingreso muy alta¹⁸⁴. Panamá detuvo su tendencia a la disminución en el año 2014, para aumentar desde entonces. En Costa Rica la curva ascendente se ha mantenido constante en las últimas dos décadas. En el caso salvadoreño, la disminución es notable y coincide con los gobiernos del FMLN, aunque la explicación se haya en el flujo de remesas antes que en la política fiscal.

¹⁸³ En este caso, se explica por el tamaño del mercado bursátil centroamericano, insignificante en comparación con los mercados norteamericanos o europeos.

¹⁸⁴ Según la clasificación de Therborn (2013, p. 115).

Figura 7.1. Evolución del coeficiente de Gini antes de impuestos en El Salvador, Costa Rica y Panamá, 2000-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPALSTATS.

El impacto fiscal es consistente en todos los países. Los procesos de igualación del Gini se dan mayoritariamente por el lado del gasto social antes que la estructura impositiva. En el caso costarricense y panameño, el gasto social neutraliza la regresividad de los ingresos. Incluso en Costa Rica, la educación y salud son elementos del gasto altamente progresivos. Pero, aun así, en consonancia con los informes internacionales, el impacto de la política fiscal en la desigualdad es reducido. La explicación a esto no sólo tiene que ver con la ineficacia del gasto público, ya que su volumen general es bajo - en los tres casos analizados. La evidencia apunta a una desconexión entre la constante generación de problemas sociales *de base* dentro del neoliberalismo, y las capacidades estatales de respuesta y una estructura inclinada en los impuestos indirectos.

Los datos salvadoreños son ambiguos. Por un lado, el gasto social disminuye la desigualdad medida por el Gini. Por el otro, aumenta la pobreza debido a la transferencia de valor del sector rural al urbano. El Salvador ha disminuido proporcionalmente su gasto social, sobre todo en los gobiernos del Frente, como un signo de su *adaptación* a los imperativos del FMI y el control del gasto negociado con las élites locales a través de los mecanismos corporativistas. En ese caso, las remesas del exterior constituyen una forma de contención de la pobreza y sus consecuencias políticas, y permite dispensar a sus gobiernos de la política social para remediar los problemas de redistribución de la riqueza. Además, esto es consistente con su historia política, las élites rediseñaron las políticas públicas sobre la base de la plena confianza en el mercado como legítimo distribuidor de riqueza. En la medida en que eso ha

fallado, se han implementado programas sociales en disputa con las élites empresariales, bajo fuertes constreñimientos ideológicos e institucionales.

Panamá y Costa Rica no cuentan con ese tipo de ingresos foráneos. Su estrategia ha consistido en una inversión social más alta para aliviar la cuestión social. Los ingresos del Canal (6% del PIB) no se comparan con el volumen de las remesas salvadoreñas (20% del PIB). Panamá y Costa Rica mantienen una inversión social elevada comparativamente. El gasto social elevado tiene que ver con un elemento ausente en El Salvador: un proceso reformista anterior. El torrijismo en el caso panameño y el liberacionismo en Costa Rica. La política social resiste por el peso de la inercia sociohistórica de estos procesos previos, la presión y oposición social frente a proyectos de austeridad y la necesidad de legitimación del Estado, pero en tensión con los grupos dominantes actuales, que presionan por reducciones del gasto, y con el reto constante de su financiamiento. Por consiguiente, los márgenes de ampliación de la política social son limitados y resultan contradictorios con la coyuntura histórica actual, como el aumento del monto destinado a educación y seguridad social en Costa Rica, que resultó en una *rebelión fiscal* de las élites.

Finalmente, se encuentra un paralelismo en la implementación de políticas fiscales ortodoxas por parte de partidos políticos no tradicionales ni orgánicamente vinculados con las élites. El FMLN de El Salvador pasó de ser el partido político de izquierda más disciplinado de América Latina a un abandono de sus principales ejes. El PAC, normalmente ubicado dentro de la centroizquierda, llevó a cabo una reforma apoyada y dirigida directamente por las élites empresariales. El mejor ejemplo, además de las zonas francas, es la aplicación de la regla fiscal, promovida por el FMI. En El Salvador se dio por acuerdo con el FMI y los altos rangos del empresariado. En el caso costarricense, el PAC implementó una propuesta planteada décadas atrás por Movimiento Libertario, de orientación libertaria, tras el acuerdo con las élites tecnocráticas y empresariales locales.

7.4 Influencia empresarial en perspectiva comparada: mecanismos instrumentales y estructurales.

Las élites empresariales centroamericanas cuentan con suficientes recursos económicos que se reconvierten en capital político cuando las coyunturas lo requieren. La diversidad de coyunturas analizadas permite observar la articulación de los dispositivos de influencia empresarial, así como particularidades propias de cada país. Los procesos analizados presentan evidencia sobre el uso de esos recursos de influencia para presentar, definir, promover,

modificar o bloquear proyectos de reforma fiscal. Mayoritariamente, la implementación de estos mecanismos para orientar el curso de una coyuntura sobrepasa, a menudo, la dicotomía público-privada y es sustituida por una lógica de *arriba* hacia *abajo*. Es decir, de negociaciones intra-élitarias y entre élites empresariales y estatales que han dado lugar a reformas fiscales. Esto fue así en la coyuntura de Antonio Saca (ES), Abel Pacheco (CR), Carlos Alvarado (CR), Mireya Moscoso (PA) y Ricardo Martinelli (PA).

En las coyunturas de Mauricio Funes (ES), Laura Chinchilla (CR) y Martín Torrijos (PA), hubo coaliciones políticas que permitieron introducir reformas progresivas. En el primer caso de Funes, *el primer paquetazo* implicó el aumento de los impuestos selectivos al consumo y en el segundo *paquetazo* el aumento del ISR corporativo. En la de Chinchilla, el texto aprobado en primer debate y acordado con un grupo de diputados del PAC incluyó la eliminación de exoneraciones a las zonas francas y el aumento de impuestos selectivos de bienes suntuarios. Por su parte, Torrijos ingresó el Impuesto Mínimo de la Renta que se aplicó a los ingresos brutos independientemente de sus ganancias. En estos casos, las élites estatales plantearon medidas contrarias a los intereses empresariales y algunas de ellas fueron aprobadas.

Lo anterior demuestra que los mecanismos instrumentales o estructurales no son irresistibles. La efectividad de estos mecanismos es histórica y políticamente situada. Ello no implica la desaparición de la cuestión elitaria. Por un lado, en todos estos casos las élites empresariales pudieron modificar aspectos sensibles, disminuir las tasas originalmente propuestas, flexibilizar su aplicación o, como en el caso de Chinchilla o el impuesto mínimo de la renta de la reforma de Funes, bloquear constitucionalmente su aplicación. Por otro lado, el estudio de las coyunturas bajo la lógica de procesos, o el rastreo de procesos, permite analizar la capacidad de reacción frente a esas reformas; por ejemplo, la coyuntura de Martinelli fue una reacción a las medidas de Torrijos.

Igualmente, las élites empresariales, su organización interna, empresas, gremios, agentes individuales, sectores locales e internacionales expresan una gran heterogeneidad interna, con frecuencia en tensión entre sí por la competencia económica. Lo mismo sucede con las élites parlamentarias. Esto añade un nivel adicional de complejidad, ya que, en cada coyuntura, las coaliciones políticas y articulaciones empresariales pueden condicionar el resultado o los detalles de los proyectos fiscales.

A nivel gubernamental hay importantes diferencias entre los países. En El Salvador, la ruptura de Antonio Saca con Arena facilitó las reformas de Funes. En Costa Rica, la oposición parlamentaria bloqueó el proyecto de Abel Pacheco, y el rechazo del PAC y del PUSC obligó a Laura Chinchilla a encontrar acuerdos con la oposición. En Panamá, la política de coaliciones facilitó que los gobiernos alcanzaran mayoría y, condicionados por los empresarios, la aprobación de reformas fiscales es más fluida. En los casos de mayorías parlamentarias (eg. Panamá, Saca en El Salvador) y cercanía con el gobierno, los empresarios pueden incidir en el texto base con la presión sobre el ejecutivo. Cuando existe mayor fragmentación parlamentaria, lleva a procedimientos más lentos (eg. las coyunturas de Pacheco y Chinchilla), lo que abre más tiempo al cabildeo parlamentario, pero también al agrupamiento de los grupos de oposición. En el caso costarricense, la mediación institucional parlamentaria, que articuló fuerzas políticas con reglamentaciones parlamentarias, ha jugado un papel mayor.

Con estos aspectos generales de la influencia empresarial, su efectividad y el contexto político en que se ha desarrollado es importante enfocarse analíticamente en los mecanismos instrumentales y estructurales dentro de los procesos estudiados.

7.4.1 Mecanismos instrumentales.

Uno de los mecanismos instrumentales discutidos frecuentemente en la literatura es la cohesión empresarial. En el análisis empírico, los casos evidencian gran diversidad, lo que permite indagar sobre los motivos y consecuencias de la fragmentación o cohesión empresarial. En primer lugar, Panamá, Costa Rica y El Salvador difieren en cuanto a las trayectorias históricas. El caso panameño es interesante. La coyuntura inicial analizada muestra cómo, de un proceso de concertación nacional entre diferentes fuerzas, surgió una fragmentación entre sectores empresariales. A grandes rasgos, esta fue una fragmentación entre el sector financiero y comercial de un lado, y los sectores industriales y agroindustriales de otro lado. Los primeros representan a los grupos empresariales en ascenso dentro de la formación social y los segundos a los sectores empresariales menguantes. Los industriales y agroindustriales lograron mantener los beneficios fiscales temporalmente, que luego fueron revocados en la siguiente coyuntura analizada.

A partir de Torrijos, las élites empresariales panameñas han actuado cohesionadamente, al menos en materia fiscal. La percepción de amenaza generalizada ante el CAIR, y la eliminación de los subsidios a la exportación motivó el reagrupamiento entre industriales y comerciantes. Este movimiento se acompañó de un debilitamiento estructural de las élites

industriales y un fortalecimiento de las élites financieras, promovido por el nuevo consenso transitista. En otras palabras, la fragmentación y cohesión en Panamá se explica por motivos económicos y políticos. Los motivos económicos refieren a la reconfiguración del poder interempresarial dentro de la estrategia de acumulación en ascenso. Los motivos políticos porque los sectores menguantes se aliaron al partido de gobierno y el gobierno instrumentalizó su apoyo para legitimar la reforma. Igualmente, por un lado, la cohesión expresa la hegemonía de la fracción financiera y comercial sobre el conjunto empresarial, pero que a nivel político se organizó en rechazo a una medida progresiva del gobierno de Torrijos.

En el caso de Costa Rica, se pasó de una fragmentación moderada a una cohesión fuerte. La fragmentación empresarial se detonó, sobre todo, por motivos político-ideológicos. El sector empresarial oficial (e.g. cúpula empresarial, exportadores) apoyó inicialmente el Pacto Fiscal de Pacheco. Sin embargo, un sector minoritario de las élites tecnocráticas y grupos empresariales rechazaron tanto el método corporativista como los resultados de la comisión mixta. Progresivamente este sector de oposición empresarial fue ganando apoyo partidario como dentro de los sectores corporativos. Dentro de la Asamblea Legislativa este sector fue representado por el movimiento libertario principalmente a través de Federico Malavassi. La oposición de Malavassi fue apoyada por un grupo de empresarios afines a las ideas libertarias. De esta manera al final de la coyuntura el sector empresarial rechazó los cambios que a lo largo de dos años se le hicieron al proyecto de Pacto Fiscal y el rechazo dentro del empresariado fue mayoritario. Dentro de esta misma coyuntura se observó el paso de una élite moderadamente fragmentada hacia una élite moderadamente cohesionada en contra de proyectos fiscales que tuvieran elementos progresivos, en particular en defensa de las zonas francas.

En la coyuntura de Laura Chinchilla se intentó legitimar su proyecto fiscal negociado con el Partido Acción Ciudadana estableciendo acuerdos con grupos industriales y agroindustriales. Sin embargo este sector era políticamente minoritario dentro del empresariado y prevaleció una posición cohesionada en contra del Proyecto de Solidaridad Tributaria. En la última coyuntura, la de Carlos Alvarado Quesada, se observó un empresariado muy cohesionado a favor de una reforma fiscal que expresó mejor sus posiciones en torno a la cuestión fiscal costarricense, especialmente con la exclusión de reformas contra los incentivos fiscales empresariales y con fuerte énfasis en el control de gasto público.

Así, la fragmentación empresarial inicial estuvo motivada por principios ideológicos en torno al rol del estado, su tamaño y también por diferencias de origen económico sobre las

ventajas que debía recibir las empresas de zona franca; los empresarios locales aún no habían asimilado esta estrategia de privilegios fiscales. Para la última coyuntura estas diferencias económicas ya habían sido superadas tanto en a nivel tecnocrático como a nivel corporativo. Las élites habían asimilado la estrategia de privilegios fiscales a través de zonas francas como un mecanismo legítimo. Pero esta cohesión económica se reforzó con la cohesión política ya que las élites estatales en cuestión ganaronver el apoyo empresarial al negociar las restricciones al gasto y el empleo público. La aceptación de la reforma por el conjunto empresarial fue fundamentalmente política, buscada y negociada por el gobierno.

En el caso salvadoreño se observa una trayectoria distinta a los dos casos anteriores. Se pasó de una alta cohesión tanto empresarial como política hacia una fragmentación no económica pero sí política. La fragmentación existente en el caso salvadoreño no se dio en torno a modelos de acumulación enfrentados, ni siquiera en torno a diferencias dentro de la estrategia de acumulación neoliberal, sino el entorno a la forma de relacionarse con un gobierno que se percibe como una amenaza. Por un lado, las élites tecnocráticas y los dueños de los principales conglomerados del país recurrieron a mecanismos corporativistas. Por el otro un sector sobre todo gremial ha decidido ser fuerte oposición al gobierno y a sus reformas.

A nivel político la cuestión o fragmentación puede verse como una estrategia del gobierno para legitimar un proyecto o reforma fiscal. En ese caso no se observa que la fragmentación sea un obstáculo para la aprobación de reformas siempre y cuando estas reformas no atenten contra los intereses empresariales e incorpore sus principales demandas. El contexto macroeconómico también juega un papel en la percepción de urgencia o emergencia fiscal y esto puede incidir en la aceptación o no de una reforma. Pero también los gobiernos pueden buscar fragmentar, sobre todo cuando existe mucha oposición corporativa a su reforma fiscal, o buscar azucar las diferencias empresariales con el fin de ganar cierto margen de maniobra y legitimar una reforma ampliamente rechazada.

Otro recurso instrumental ampliamente utilizado en todos los casos es el expertise o conocimiento tecnocrático. Como se ha dicho, la agencialidad de este recurso recae normalmente sobre las élites tecnocráticas presentes en centros de pensamiento proempresariales y en los gremios u asociaciones. Para garantizar su efectividad en los debates tributarios, este mecanismo es presentado como neutral y objetivo, a pesar de ser históricamente determinado, empresarialmente financiado y políticamente interesado. Este conocimiento autorizado pretende limitar las discusiones fiscales dentro de los límites de la

agencialidad empresarial e impide o desautoriza la tematización que no se adecue a la lógica de la acumulación privada, con lo que se excluye el debate sobre la desigualdad fiscal y la redistribución, un elemento ausente o abiertamente cuestionado en el discurso de las élites empresariales estudiadas (ver, por ejemplo, el Capítulo 4, p. 141 y Capítulo 5, p. 183). Esta frontera entre el conocimiento autorizado y el no autorizado está en función de la exclusión de alternativas calificadas y reducidas como *ocurrencias o argumentos demagógicos*. En oposición a esas *ocurrencias*, se busca validar la lectura elitista y tecnocrática basada en el cálculo racional del empresariado:

El discurso en el Congreso, en la Asamblea, con un talante un poco demagógico porque no lo argumentan, no se remiten a argumentos técnicos, claro, [son] argumentos populistas o demagógicos de que los ricos roban. Es argumento típico de estos países. No das un argumento técnico para justificar y decir ok, perfecto, lo gravás y muéstrame un estudio que me demuestre, valga la redundancia, que vas a obtener esos tributos y que no se te van a escapar (Informante PA5, 2022).

Así, las posiciones técnicas generalizan la valoración empresarial de la relación fiscal como un costo. Se privilegian las categorías fiscales vinculadas a la economía neoclásica para entender la cuestión fiscal: ingreso y gasto público, deuda pública, calificaciones de riesgo soberano, eficiencia del gasto, aumento de las tasas de interés, efecto *crowding out*, competitividad económica y fiscal, el crecimiento económico o el equilibrio fiscal, entre otras. Un elemento central de esta forma de tematización de la política fiscal es su énfasis en el control y/o reducción del gasto público.

Las entrevistas revelaron en los tres países el predominio del enfoque neoclásico y las tesis de austeridad fiscal dentro del empresariado para tratar la cuestión tributaria: “para avanzar hay que contener el gasto de alguna forma” (Informante CR7, 2022). Para las élites empresariales, la persistencia de elementos clientelares en la asignación de gasto público no pone en cuestión la economía política rentista, sino la función social del Estado mismo, que es lo que frecuentemente se propone desde ese conocimiento autorizado. Su expresión adquiere una dualidad discursiva: la crítica a la burocracia estatal y su ineficiencia se acompaña del realce de la agencialidad empresarial por el uso eficiente de los recursos socialmente disponibles. Como señaló un informante, “el gasto público tienen deficiencias, tiene corrupción y tiene abusos porque nuevamente, la ineficiencia te lleva a tener que contratar más gente” (Informante PA3, 2022), mientras que otro informante empresarial explicó el “éxito” panameño por las “iniciativas o de gobierno externo, como el ejemplo del Canal con los Estados Unidos,

o de empresas o grupos empresariales” (Informante PA4, 2022), sin margen para la iniciativa pública local.

Algunos empresarios entrevistados aceptaron la importancia del Estado en la respuesta a los problemas sociales, especialmente en El Salvador y Costa Rica. Tal fue el caso del Informante CR04 (2022), quién ve con buenos ojos que algunos países “quieren hacer una redistribución de la riqueza mucho más justa” con impuestos a las empresas en ZF o el Informante ES11 (2022), que reconoce que “sin impuestos no se podría acceder a ciertas ventajas o a ciertas necesidades que necesitan ser cubiertas para gente de condiciones menores”. Pero se debe señalar, por un lado, que estas valoraciones positivas sobre el rol del Estado no son las que orientan las acciones políticas durante los procesos de reforma fiscal, y por otro, una inconsecuencia entre esta posición política y las prácticas tributarias del empresariado, probablemente derivada del imperativo y la necesidad objetiva de realizar sus inversiones a pesar de las *buenas intenciones*. Por ello, estas representaciones empresariales sobre el rol de los impuestos se reprimen rápidamente con críticas hacia el Estado *tombo* en Costa Rica o Estado *policial confiscatorio* en El Salvador, y se asumen, ante ello, tesis de austeridad. Así, es la competencia fiscal hacia abajo como parte del patrón de acumulación global, regional y nacional lo que permite que las tesis autorizadas de austeridad fiscal tengan sentido, más allá de una cultura tributaria empresarial favorable al Estado fiscal.

En cada país se presentaron matices. En El Salvador, los aumentos en el gasto social y la presión tributaria se conceptualizan como populismo y gasto burocrático. En el caso costarricense se enfatiza que la progresividad debe recaer en el gasto social a la vez que se cuestiona el tamaño *elefantástico* del gasto público, mientras que en Panamá las críticas abiertas al gasto público perdieron intensidad tras la disminución del ISR corporativo, pero aun se encuentra en las representaciones empresariales: “el gasto público me parece, mi opinión personal, es que está desbordado, es excesivo por ineficiencia, por corrupción y por falta de planificación” (Informante PA3, 2022). El uso de hiperboles para describir el gasto público es frecuente: en este sentido, las élites tecnocráticas han sido más constantes y consecuentes en la críticas antiintervencionistas.

La eficacia de este mecanismo es necesariamente relacional, ya que depende de la aceptación de otros sectores sociales no empresariales, la receptibilidad de las élites políticas a los argumentos empresariales o la capacidad de las élites estatales o partidarias o grupos opositores para desautorizar este conocimiento especializado. La recepción estatal favorable

de estos argumentos está asociada a la naturaleza empresarial del gobierno o su inclinación proempresarial, como el caso de Antonio Saca en El Salvador, el PAC de Carlos Alvarado o el gobierno de Martinelli. Por el contrario, tanto el FMLN salvadoreño como el PAC costarricense, tras el acuerdo con Laura Chinchilla, o durante la coyuntura de Abel Pacheco, contaron con agentes profesionales que disputaron las premisas y recomendaciones tecnocráticas del empresariado, lo que abrió posibilidades de ampliar el ámbito de las discusiones fiscales y promover alternativas progresivas, a pesar de que muchas no se llegaron a implementar. Otro aspecto relevante de este mecanismo es que suele ser la base para justificar la amenaza de desinversión o la promesa de inversión ante una reforma tributaria, es decir, acompaña el mecanismo de poder estructural para revestirlo de objetividad y ocultar el carácter comprometido y políticamente interesado de las decisiones empresariales frente a las reformas fiscales.

Por otro lado, los medios de comunicación suelen ser espacios de difusión de las posiciones empresariales e incluso de expertos de los círculos de negocios que reproducen su opinión. Estos medios son controlados por grupos empresariales y exponen sus demandas. Cuando una medida es desfavorable, reproducen posiciones negativas a través de editoriales, portadas o noticias. El perfil empresarial de un gobierno puede permitir acuerdos entre ambos sectores. El gobierno de Ricardo Martinelli se reunió con las juntas directivas de los medios de comunicación para exponer sus reformas y limitar las eventuales críticas. Los medios de comunicación corporativa consultados interpellaron directamente al poder legislativo y el judicial a través de sus editoriales, noticias u opinión de expertos para inclinar la balanza a su favor (ver, también, Segovia, 2018). Entonces, en relación con las élites, los medios juegan tres propósitos en materia fiscal: crear un clima de opinión general, expresar los propios intereses del medio corporativo y ser una plataforma más amplia de difusión de exigencias y conocimiento experto empresarial. Con excepción del caso panameño de Martinelli, los gobiernos siempre se encontraron a la defensiva en relación con *el cuarto poder* durante las coyunturas analizadas. Este recurso es más frecuente ante gobiernos ‘opositores’, como el caso del FMLN en El Salvador: “cualquier cosa que hacía el gobierno era utilizar los medios de comunicación y demás, sumamente fuerte, para bloquearlo” (Informante ES13, 2022).

A nivel relacional, los vínculos con los partidos políticos también son instrumentos de alto valor para los empresarios. En esto también se muestra notable diversidad. El caso salvadoreño evidencia un vínculo tradicional entre el empresariado y el sistema político a través

de un partido empresario que recibe el apoyo de las élites a través del financiamiento y la publicidad en sus medios de comunicación. ARENA, la ANEP, FUSADES y miembros del alto empresariado dirigieron el Estado salvadoreño desde la década de 1990 hasta las elecciones presidenciales del año 2009. Esta triada, si bien no estuvo exenta de tensiones internas, permitió la transmisión fluida de las posiciones corporativas hacia la gestión pública y de la política económica y fiscal; tras la guerra civil y los gobiernos reformistas, el Estado salvadoreño fue remodelado por sus élites empresariales.

Con el gobierno de Antonio Saca, si bien se le reconoció como un interlocutor vinculado al mundo empresarial, surgieron ciertas diferencias que llevaron a la ruptura y condena desde ARENA al presidente. Pero aunque éstos agentes político-empresariales se aparten de la agenda corporativa, el mismo partido tiene mecanismos de exclusión y coacción para reorientar a sus miembros individuales. ARENA ha mantenido el apoyo empresarial pero bajo los gobiernos del FMLN los empresarios se han enfocado en otro tipo de mecanismos para reencausar las acciones del gobierno. No obstante el vínculo previo con ARENA permitió consolidar agentes favorables en otros sectores del Estado como por ejemplo el poder judicial y desde ahí ejercer poderes de veto frente a las decisiones del gobierno.

En el caso de Costa Rica el perfil de los vínculos partidarios ha cambiado en el tiempo. En un primer momento el bipartidismo compartió los apoyos corporativos. Durante las dos décadas analizadas el Partido Liberación Nacional recibió el mayor apoyo de estos grupos, seguido del PUSC y luego en menor medida el Movimiento Libertario. En este sentido los apoyos empresariales a partidos políticos buscan incidir no solo en el poder ejecutivo, al establecer vínculos con aquellos partidos que tienen mayor probabilidad de acceder al gobierno, sino también para incidir en la configuración parlamentaria. Ello crea un sesgo legislativo de base para las toma de decisiones. Recientemente se observa el apoyo de varios grupos empresariales que apoyan a dos o más partidos en una misma elección. Este portafolio de inversiones electorales permite a los grupos empresariales, por un lado, incidir en el partido de gobierno y, por el otro, en los contrapesos parlamentarios, en caso de que existan decisiones del gobierno contrarias a los intereses corporativos. Además representa mejor la diversidad de élites empresariales, las posiciones y visiones que existen dentro del bloque empresarial en un momento determinado. Esto abre múltiples vías partidarias para incidir en las propuestas fiscales.

El caso panameño guarda relación con el costarricense en el sentido de que los empresarios suelen apoyar a diferentes partidos en un mismo proceso electoral. Además en Panamá sí se identificó la influencia empresarial no sólo para la definición de candidatos presidenciales sino en la competencia interna de los partidos apoyando a aquellos precandidatos que mejor se acercan a sus intereses o que obtienen mayor confianza por parte de estos grupos, como por ejemplo el Grupo Motta que apoyó a precandidatos de Cambio Democrático, del Panameñismo y del PRD. La lógica de los partidos atrapalotodo y de base popular se invierte por la de las élites empresariales que monopolizan el sistema de partidos. Una diferencia particular de Panamá con respecto a los otros casos es que la unidad partidaria e ideológica lograda por las élites dirigentes del consenso transitista excluye alternativas políticas progresistas o de izquierda que sean abiertamente anti-oligárquicas, al menos dentro del escenario político oficial¹⁸⁵. Esto se explica tanto por la ruptura provocada por la intervención militar estadounidense, la ofensiva neoliberal de las nuevas reformas y la culminación del proyecto histórico hanseático¹⁸⁶.

De esta forma, las élites estudiadas influyen en el sistema de partidos de cada país o, como mencionó el Informante PA1 (2022), “la riqueza despedaza el sistema de partidos”, en la medida en que la competencia se da entre grupos afines ideológica y materialmente. Esos vínculos se establecen mediante el financiamiento privado que crea condiciones de desigualdad en la competencia electoral, la incorporación de agentes empresariales dentro de las estructuras partidarias y la afinidad ideológica. Con ello logran condicionar los pesos y contrapesos partidarios, que *inclina o sesga los procesos ejecutivos y parlamentarios, excluye alternativas potencialmente amenazantes, y garantiza acceso a los oficiales públicos que apoyaron previamente*. No es un mecanismo infalible. Los partidos políticos, incluso afines, gozan de relativa autonomía y recursos contrarrestantes a la influencia corporativa cuando acceden al poder estatal, como se observó en los gobiernos de Antonio Saca y Laura Chinchilla.

Los partidos políticos ganadores deben responder a las presiones sociales, sus compromisos político-electorales más amplios y negociar con los partidos políticos de oposición que alcancen una importante cuota electoral; tienen una necesidad de legitimación y vocación de poder no reducible a los intereses corporativos. Especialmente en Costa Rica y El

¹⁸⁵ No se puede obviar el peso de organizaciones sociales como FRENADESO o el Sindicato de la Construcción, con gran capacidad de convocatoria. Sin embargo, su influencia en materia fiscal ha sido mínima.

¹⁸⁶ En modo alguno esto implica que no existan. En las últimas décadas ha habido protestas y movilizaciones nacionales convocadas por movimientos indígenas, sindicales y sociales.

Salvador, ello ha provocado desviaciones tras el cuestionamiento de la estrategia de acumulación. Aun así, la presión corporativa pueden reencausar más fácilmente las acciones de agentes estatales en los casos de partidos políticos cercanos, como la sustitución de los ministros de Hacienda en ambos casos señalados (Saca y Chinchilla). Cuando el Informante ES10 menciona que “Saca se *nos* desvió”, expresa ese sentido de posesión de las élites sobre *sus* agentes partidarios y *su* partido, y la licencia para su corrección política al margen de la legitimidad electoral¹⁸⁷. Además, los procesos electorales suelen definirse por coyunturas ajenas a las prioridades corporativas, lo cual ha permitido el triunfo de fuerzas partidarias inicialmente ajenas a los círculos de negocios. Ante ello, surge la necesidad de emplear otros mecanismos indirectos sobre el gobierno.

Dentro de los mecanismos instrumentales relacionales que evidencian una posición dominante dentro del Estado es la incorporación directa de miembros de las élites empresariales, es decir, los vínculos reticulares entre agentes estatales y la élite empresarial. Estos pueden ser reclutados del nivel estrictamente corporativo, de asociaciones y gremios empresariales o del nivel tecnocrático. En ocasiones, este reclutamiento o configuración reticular se presenta como una característica dual, entre el mundo empresarial y el político, de ciertas organizaciones: “han estado tan cerca del poder económico y político y además son asesores económicos en todo sentido y conocen bien el país (...) ellos tienen vínculos partidarios, además de los empresarios” (Informante PA1, 2022). En el caso de ciertas organizaciones tecnocráticas, esta aparente dualidad en realidad revela su función de puente de transmisión de intereses entre los círculos empresariales y los cargos políticos necesaria para su reproducción organizacional.

Aunque se privilegian a los partidos políticos como medios a través de los cuales acceden a cargos públicos, hay accesos supra-partidarios. Se presentan en apariencia como agentes *externos o ajenos* al partido: “aquí salen directamente de las oficinas del bufete de abogados, pero **no están vinculados con el partido**, sino que son oficinas de bufetes” (Informante PA1, 2022, énfasis añadido). El Informante CR6 (2022) presenta la dicotomía entre esos miembros de las élites empresariales y los miembros del partido: “del PAC eramos

¹⁸⁷ En este caso específico, se debe mencionar que el Informante hace referencia a los casos de corrupción del gobierno de Saca. Sin embargo, la visión favorable que mantuvo sobre el también cuestionado gobierno de Francisco Flores evidencia que el cuestionamiento al gobierno de Antonio Saca va más allá de esos casos de corrupción.

[anónimo] y yo los que estábamos argumentando en contra **y del otro lado los teníamos a ellos**” (énfasis añadido).

En términos prácticos, esto se facilita por la autonomía postelectoral de la élite ministerial con respecto a su partido, de un lado, y la necesidad de construir confianza política con los sectores corporativos, del otro. Pero esto conduce a una mayor apertura en el acceso a los cargos públicos más allá del evento electoral, lo que garantiza la permeabilidad y el reclutamiento empresarial en esas posiciones. Además, se evidencia la capacidad de socialización de los intereses corporativos una vez que son parte de los gabinetes ministeriales o en parlamentos, así como la clausura hacia agentes e intereses ajenos, concentrándose únicamente en las posiciones empresariales y técnico-fiscales (ver Capítulo 5, sección 5.3.3.2).

Asimismo, el análisis de coyuntura evidencia para el caso de Antonio Saca que esa relación directa favorece la confianza entre empresarios y la élite estatal. Sucedió lo mismo en la coyuntura de Carlos Alvarado. Cuando esto sucede, una constante encontrada en las distintas coyunturas de los casos seleccionados, es la proactividad de la élite estatal para consultar o incorporar los criterios empresariales dentro de los proyectos. Los espacios de consulta o reuniones son convocados sin necesidad de presión empresarial. Una vez en las posiciones estatales de decisión, estos agentes canalizan sus intereses y bloquean desde adentro alternativas progresivas o que atenten con los imperativos del capital.

En materia fiscal, se muestra la sobrerrepresentación de las élites financieras en la conducción de las administraciones tributarias regionales. Tanto en El Salvador como en Panamá, importantes empresarios asumieron el cargo de ministros y viceministros de finanzas. En Costa Rica también se han incorporado, aunque los agentes reclutados tienen un mayor perfil tecnocrático. También se han incorporado agentes empresariales en las comisiones parlamentarias encargadas de tramitar las reformas fiscales. En algunos casos, las reformas aprobadas tenían estrecha relación con su sector o grupo empresarial de origen. Desde esa posición impulsaron reformas y bloquearon alternativas ajenas a los intereses empresariales.

Otra constante es la captura institucional, es decir, la incorporación sistemática o mayoritaria de agentes empresariales del sector financiero en la conducción de los Ministerios de Hacienda. Al inicio del período estudiado hubo dos excepciones. En el caso del Salvador y Panamá los empresarios a cargo del fisco al inicio de la década de los años 2000 venían del sector industrial. En ambos casos, estos ministros tuvieron desencuentros con los principales

grupos empresariales, lo que expresó la disonancia entre las nuevas élites hegemónicas, orientadas a actividades comerciales y financieras, y las élites (agro)industriales tradicionales. Con esto se evidencian dos fenómenos, por un lado la incorporación dentro de oficinas públicas claves para el manejo de la política económica y fiscal es objeto de disputa interempresarial, por otro lado, la hegemonía de la nueva articulación de fuerzas empresariales que conducen la estrategia de acumulación neoliberal y la consolidación de su influencia fiscal, que superó esas tensiones.

En dos casos, Panamá y El Salvador, se identificó la incorporación de agentes con vínculos corporativos dentro de las comisiones hacendarias que dan forma a y modifican los proyectos de ley en materia tributaria. Algunos de esos vínculos refieren a los grupos empresariales más importantes del país, como el Grupo Varela en Panamá, o representan sectores del empresariado, como el vínculo de Milena de Escalón con las zonas francas salvadoreñas. Es posible relacionar el origen de clase de estos agentes con sus posiciones adoptadas en materia fiscal, como por ejemplo las zonas francas o beneficios fiscales sectoriales. En el caso costarricense, la presencia en las comisiones es notablemente menor, con mayor presencia de la élite legal. Por eso, en Costa Rica para influir en el parlamento funciona más la cercanía ideológica y los vínculos partidarios indirectos e informales. Por ejemplo, diputados dentro de la comisión presentan mociones redactadas por grupos empresariales o ciertas diputaciones votan mociones a solicitud de grupos empresariales.

Estos contactos informales normalmente funcionan para obtener beneficios particulares o establecer cambios puntuales dentro del texto. Las demandas que se relacionan con *el espíritu* de la norma o temas centrales de la propuesta, se canalizan con reuniones institucionales. En El Salvador, predominan las reuniones previas y durante el proceso entre las élites empresariales y el poder ejecutivo. La influencia corporativa durante estas reuniones incluye la provisión de sus equipos técnicos para definir detalles de los textos a presentar, o para proveer argumentos en contra de una determinada medida. Una vez que la reforma entra en el curso parlamentario, si el cabildeo empresarial es intenso, la reacción del gobierno con la iniciativa es detener o lentizar el avance legislativo para llegar a acuerdos mínimos con los grupos adversarios antes de que las comisiones cedan a las presiones, como sucedió con Saca en su reforma, el primer *paquetazo* fiscal de Funes o bien en la reforma de Torrijos. Esto no detiene el cabildeo ni la publicidad negativa, pero sí modifican o flexibilizan las normas más

reñidas, algunas veces con más éxito que otras. Por ejemplo, con Torrijos se excluyó cualquier modificación al principio de territorialidad y el CAIR pasó de 2% a 1,5% tras esas reuniones.

La coyuntura de los Panama Papers, así como otras coyunturas, también reveló la conexión reticular entre bufetes de abogados dedicados a la industria offshore y gobiernos panameños, mediada por sus vínculos partidarios. Desde esta captura, los bufetes de abogados controlan la producción de legislación relativa a la ocultación de riqueza para las élites globales, y también centroamericanas. En Costa Rica, también existen conexiones entre ministros, exministros y directores de tributación, no sólo tenedores de ese tipo de empresas, sino facilitadores de la planificación tributaria, de acuerdo al informe legislativo. En El Salvador no se identifican con claridad bufetes de abogados, más allá de la firma local de Mossfon, pero sí vínculos entre empresas offshore y miembros de los dos principales partidos políticos, ARENA y FMLN, y sus gobiernos. Esta captura institucional, la complejidad o jungla legal como le llama Unda (2015), así como la normalización de estos mecanismos, impide avanzar en la investigación de los casos o la legislación tributaria.

Tanto en Costa Rica como en Panamá, al inicio de las décadas estudiadas, se implementaron mecanismos corporativistas tripartitos. En ambos casos, el gobierno presentó un texto base en las comisiones para su revisión. En el caso de Moscoso, este texto fue iniciativa del propio gobierno, que tenía como finalidad ampliar la base tributaria. A pesar del perfil neoliberal del gobierno, que completó el proceso de privatizaciones de empresas públicas, el empresariado organizado lo rechazó, así como otros sectores. Este rechazo se explica por el contenido del texto, que aumentaba impuestos, como por la reticencia del gobierno a modificar aspectos de la reforma. La comisión fue instrumentalizada como forma de legitimar la propuesta. Esto se confirma por la voluntad del gobierno a negociar beneficios particulares con sectores empresariales, que también estaban representados en el gabinete de Moscoso, y así lograr la mínima viabilidad política necesaria para avanzar el proyecto.

En el caso de Costa Rica, la comisión mixta recibió el texto del proyecto elaborado con las recomendaciones de los exministros de hacienda. A diferencia de Panamá, la comisión mixta sí logró modificaciones significativas al texto y se llegó a una reforma de mayoría. Este texto sufrió modificaciones con respecto al texto base, pero mantuvo la propuesta de reducción de 15 p.p. del ISR corporativo. Fue en el trámite legislativo, por la confluencia tensional de fuerzas partidarias, que el proyecto se modificó, de manera que perdió interés ante las élites que inicialmente lo propulsaron. A pesar del aparente éxito de la Comisión Mixta, la reforma

no alcanzó el apoyo social que buscó con el mecanismo corporatista. En ambos casos, de Panamá y Costa Rica, se evidencia que no hay un compromiso político de las élites por apoyar decisivamente los resultados de diálogos tripartitos.

Al analizar los procesos parlamentarios, es importante mencionar el cabildeo o lobby legislativo. En los espacios habilitados formalmente, predominan los gremios empresariales. Por su reconocimiento público, las comisiones parlamentarias llaman a audiencias a estas organizaciones, en las que exponen sus preocupaciones, proyecciones positivas o negativas según el curso de acción que se llegue a tomar. Durante el cabildeo legislativo se identifican normalmente dos posiciones. La primera y más frecuente es aquella que busca realizar cambios al texto. Esto sucede cuando existe la percepción de inevitabilidad de una reforma o la necesidad de la misma incluso por parte de las mismas élites. La segunda posición es el rechazo absoluto a la reforma fiscal discutida en la comisión, como el caso de la reforma de Laura Chinchilla o de Mauricio Funes. Esto se presenta en gobiernos percibidos como amenaza para el empresariado o por las propuestas sensibles propias de la reforma fiscal, como sucedió con la reforma de Torrijos en Panamá o con las reformas del FMLN en El Salvador.

Se identificó la existencia de otro tipo de cabildeo informal, que empíricamente es más difícil de recuperar. Este se evidencia en los cambios abruptos introducidos de última hora en los documentos, como por ejemplo la moción presentada por el PUSC, que debilitó la norma de subcapitalización en la reforma de Carlos Alvarado. Así lo hicieron saber las mismas élites consultadas, que reconocieron la cercanía con diputados específicos dentro de la comisión a quienes les enviaban directamente las mociones (ver Cap. 5, sección 5.2).

El peso del cabildeo empresarial se evidencia en que normalmente no aparecen otros grupos u otros sectores de la sociedad dentro de los procesos de consulta parlamentaria. Con excepción de los sectores sociales organizados en la reforma de Laura Chinchilla y de Carlos Alvarado, así como la de Torrijos, son excluidos del escenario político, invisibilizados por los medios o poco anuentes a participar. En Costa Rica existe la obligación de realizar consultas a las instituciones autónomas e incluso a los sindicatos de trabajadores más reconocidos. Esto añade más complejidad a los procesos parlamentarios, que además suelen estar acompañados por un mayor número de sectores sociales que ejercen presión desde afuera, de ahí que sean coyunturas con un importante grado de conflictividad y de mayor duración que en los casos salvadoreño y panameño.

Los mecanismos instrumentales de recursos o de relaciones sociales de influencia, suelen articularse entre sí. Por ejemplo la incorporación de agentes empresariales dentro de los gabinetes ejecutivos o bien en el parlamento facilitan los procesos de cabildeo, incluso lo coadyuban. También desde ahí pueden ejercer presión sobre los procesos parlamentarios y se dan casos en los que esos agentes dentro del gobierno hacen lobby en conexión con los intereses empresariales. Por ejemplo, la ministra del COMEX, Anabel González asistió a los procesos de consulta parlamentaria para rechazar el proyecto que su propio gobierno gestionó. El acceso a esos puestos de decisión sin duda tienen que ver con los vínculos partidarios de esas élites. Otro caso se da con los medios de comunicación que suelen canalizar las opiniones de expertos. Cuando hay predisposición interna desde el gobierno a escuchar los intereses empresariales, los mecanismos externos, es decir, aquellos ejercidos por agentes no estatales, suelen tener mayor efectividad para lograr resultados. Y finalmente otro nivel de articulación se da con las expresiones empíricas del mecanismo estructural.

7.4.2 El mecanismo estructural y sus manifestaciones durante las coyunturas fiscales.

En las coyunturas analizadas, los empresarios recurrieron al mecanismo estructural en todas las coyunturas. La materia fiscal en el contexto del capitalismo periférico es especial para implementar este constreñimiento estructural de clase, ya que para las élites empresariales los impuestos son un obstáculo al libre despliegue de sus imperativos económicos: “en su visión del mundo, la única forma de atraer inversión es diciendo a la gente que no pague impuestos” (Informante PA06, 2022). Al margen de las explicaciones tecnocráticas, desde el punto de vista empresarial cortoplacista, los impuestos se oponen al quehacer empresarial y a la acumulación privada: “Nos imponen los impuestos. Y estoy seguro que ningún empresario en el mundo va a estar feliz de que le impongan un impuesto. Por eso se llaman así” (Informante CR05, 2022). Esta tensión inherente a la relación social fiscal explica el constante recurso estructural por parte de las élites empresariales.

A nivel empírico, las dos formas más recurrentes para presentarlo ante las autoridades de gobierno a través de artículos académicos o de opinión, las reuniones oficiales o el lobby, fueron la desinversión/inversión empresarial, y el empleo/desempleo. La lógica que estructura este tipo de discursos se resume, en el sentido negativo, en qué si una medida busca aumentar la base tributaria o las tasas que afectan al empresariado va a provocar desinversión privada, qué es la base de la creación de empleo. En el sentido positivo si una propuesta beneficia y se

alineando a los intereses corporativos el apoyo se acompaña de la promesa de inversión y creación de empleos.

La muestra más clara de un uso positivo del mecanismo estructural en materia fiscal fue la segunda reforma fiscal del gobierno Martinelli. El magnate justificó la reforma, que disminuyó la tasa del impuesto corporativo, con la promesa de inversión privada y creación de empleo. La promesa de inversión privada apeló al visto bueno empresarial mientras que la promesa de empleo a los sectores trabajadores. La oposición empresarial fue sectorial, de parte de aquellos grupos a los que se les iba a mantener una tarifa superior, pero se resolvió rápidamente luego de que el gobierno aceptó su solicitud. Tras esto, se logró un consenso cohesionador con las élites empresariales, que aun señalan aquella decisión como un logro. En esta coyuntura, el mecanismo estructural fue efectivo para legitimar la reforma. Que haya sido un gobierno de bases corporativas no es un detalle menor: se trató de un mecanismo estructural posibilitado por los dispositivos instrumentales y relacionales internos.

El mecanismo estructural se ejerció desde la élite estatal, cuya base de apoyo fue corporativo y en un momento de alta legitimidad de partida¹⁸⁸ tras las elecciones presidenciales. Así, el mecanismo estructural fue implementado desde los dispositivos instrumentales internos del Estado. Ello le dió un mayor peso a la iniciativa de reforma, porque se sintetizaron la legitimidad política de un gobierno de base corporativa con las promesas de mejores rendimientos económicos y sociales. Finalmente, la reforma recibió el respaldo de las calificadoras de riesgo y las élites tecnocráticas regionales. El Instituto Cato premonizó la conversión de Panamá en un hub de inversiones de América Latina si se aprobaban las reformas fiscales del gobierno. Eventualmente, la reforma fue aprobada.

Otro caso afirmativo del mecanismo fue en la reforma de Abel Pacheco, aunque en este caso, las élites empresariales fueron inefectivas para consolidar su propuesta. El mecanismo estructural se hizo acompañar, fundamentalmente, del expertise tecnocrático y la influencia externa de los OFIs. La disminución de la tasa del ISR corporativo se justificó en un informe del Banco Mundial, así como el documento de propuestas de los exministros de hacienda. Se buscó una tasa *competitiva* que aumentara los impuestos de las empresas de zonas francas y disminuyera las del régimen nacional. La forma como discursivamente se presentó el mecanismo fue la búsqueda de tasas *competitivas* que permitirían continuar la estrategia de

¹⁸⁸ Legitimidad de partida refiere a aquella que se obtiene en las elecciones dentro de un régimen democrático. La Alianza por el Cambio

apertura y atracción de inversiones extranjeras. La competitividad fiscal es un recurso que aparece, en especial, cuando se hace mención de las élites o corporaciones transnacionales.

Hubo dos razones por las cuales las élites empresariales no lograron avanzar en esta propuesta. La primera fue la representación parlamentaria de fuerzas de oposición al empresariado, que capturó el malestar expresado durante las movilizaciones sociales previas, en específico, el combo del ICE. Al margen de la oposición libertaria, del PAC y el Bloque Patriótico rechazaron tal medida por ser considerada regresiva. La segunda razón fue que el argumento tecnocrático fue cuestionado y rechazado por varios sectores e intelectuales adversarios de la reforma.

Este no es el único aspecto que une a ambas coyunturas. El resultado de las negociaciones entre la élite estatal y empresarial en Panamá, como entre las élites empresariales, sindicatos de trabajadores y la élite parlamentaria en la Comisión Mixta en Costa Rica fueron reformas que aumentaban los impuestos al consumo, bajaba los impuestos directos, sin alterar significativamente el gasto público. Incluso Martinelli señaló que lo aumentaría. A pesar de ello, los empresarios aceptaron mantener o aumentar el gasto a cambio de beneficios fiscales. Esto revela el transfondo del mecanismo estructural: su principal función dentro de una coyuntura crítica es ser un mecanismo de disciplinamiento político anclado a su poder de clase, pero que expresa que las disputas fiscales con las élites son prioritariamente pujas por las rentas circulantes en el ámbito de la acumulación de capital. En ambos casos, la idea de la reforma del Estado no desapareció, pero se relegó en los sectores tecnocráticos - INDESA, ex ministros de Hacienda, La Nación, etc.-, y un sector libertario de las élites empresariales, que en el caso costarricense, lograron bloquear la reforma.

El uso negativo de mecanismo estructural se evidencia mejor en las coyunturas de Mireya Moscoso, Martín Torrijos, Laura Chichilla y Mauricio Funes. Es el más frecuente y expresa una posición defensiva y de rechazo en torno a la reforma en su conjunto o una de sus principales propuestas. Concretamente, se señala que la aprobación de la reforma o el proyecto afectará las inversiones futuras, la competitividad vis a vis otras jurisdicciones fiscales o economías abiertas. En sus versiones más fuertes, se amenaza con la movilidad de capital hacia otros países, se detienen -o dicen que detienen- inversiones o reinversiones en el país. Esto puede ser discursivo o efectivo, como el caso de las élites salvadoreñas que relocalizaron parte de sus inversiones fuera del país.

En los tres casos, se ha encontrado un particular énfasis desde las élites transnacionales en la amenaza de movilidad de capital, principalmente en las zonas francas o zonas libres. La importancia histórica de este sector varía en cada país. En El Salvador y Costa Rica estos espacios se crearon o fortalecieron en la década de 1990, como parte de la nueva estrategia de apertura a los flujos transnacionales de capital. Las élites tecnocráticas y políticas realizan esfuerzos o misiones comerciales para atraer corporaciones que realicen inversiones en el país, mientras que las élites locales hacen una progresiva transición hacia el aprovechamiento de esos espacios. En Panamá, la estrategia es un factor fundante de las élites dominantes de la actualidad, que se remonta a la Zona del Canal y los tratados internacionales que abrieron oportunidades de negocio; es columna del transitismo.

Esto explica, sobre todo en el caso costarricense, que esta estrategia fiscal se cuestione con más frecuencia y las élites se ven en la necesidad de responder con el control de sus inversiones. En El Salvador las élites políticas sobre todo en los gobiernos del FMLN han reconocido la sensibilidad de las élites empresariales a cualquier modificación en la legislación de zonas francas. De ahí que se ha mantenido fuera del debate y aunque se impuso un impuesto a los dividendos, la legislación de zonas francas más bien ha sido ampliada. Es decir, han sido gradualmente legítimas. En el caso panameño, este espacio de acumulación y privilegios fiscales es poco cuestionado y cuando se intentó cambiar sus condiciones fueron rápidamente revertidas, especialmente en la Zona Libre de Colón. En esta última, los empresarios también aprovecharon su posición jerárquica dentro de sus empresas para advertir a sus trabajadores de los eventuales efectos en el empleo de medidas fiscales desfavorables, lo que busca ampliar sus bases de apoyo dentro de la misma empresa, lo que evidencia el ámbito relacional jerárquicamente organizado del mecanismo estructural: el control de las fuentes de empleabilidad.

Otras formas de surgir los dispositivos estructurales es a través de mecanismos de disciplinamiento del mercado. En esto sobresale el control de precios, como sucedió en Panamá tras la reforma de Torrijos y en El Salvador en la reforma de Antonio Saca y Mauricio Funes. Esto es posible por el peso relativo de las elites comerciales, sobre todo importadores. Con ello se busca trasladar el malestar ante una reforma fiscal a los consumidores. Este fundamento político del mecanismo es claro porque los aumentos de precio suceden incluso sin haberse aplicado la reforma y durante la discusión de la misma. La referencia a las expectativas empresariales para justificar este tipo de medidas, más que una justificación psicológica, es una

confirmación de su carácter influyente: es la modificación de la conducta presente que anticipa y expone a las autoridades estatales las consecuencias previstas de seguir el curso de acción¹⁸⁹.

En el caso costarricense, este mecanismo no siempre se implementa directamente o con claridad. Las élites, sobre todo tecnocráticas, recurren a formulas más complejas, como el efecto crowding out o desplazamiento del crédito al público, lo que afecta el crédito disponible para la inversión privada al subir las tasas de interés. Sin embargo, este tipo de planteamientos tiene poco efecto social, de ahí que es más rentable socialmente recurrir a figuras negativas como crisis económica o el desempleo. A lo mucho, esta formulación tecnocrática del problema fiscal permitió la cohesión de las élites empresariales y, como definición de realidad, alertarlas sobre la gravedad de su situación y la necesidad de reforma. Si el objetivo es limitar la base social de apoyo de una reforma o implantar la necesidad de modificaciones, fue necesario apelar a formulas más accesibles al público.

En principio, las expresiones de los dispositivos estructurales suelen apelar a fenómenos económicos, pero no siempre. Otro subconjunto de manifestaciones ponen el énfasis en la estabilidad institucional como prerrequisito de la reproducción del capital, específicamente aquellas que refieren a la seguridad jurídica. Los cambios constantes alteran los cálculos empresariales, como le advirtieron las élites empresariales al gobierno de Martinelli. La competencia empresarial y la inversión requieren de un marco legal e institucional invariable para estabilizar un proceso de valorización intrínsecamente inestable y que tiende a la crisis.

Los objetivos que se persiguen y que con frecuencia se logran no necesariamente implica el bloqueo absoluto de una reforma. Con frecuencia, como sucedió con el gobierno de Antonio Saca o la primera reforma de Mauricio Funes, el recurso a dispositivos discursivos o implementación de disciplinamientos del mercado buscan abrir espacio a los mecanismos instrumentales para incidir directamente en la toma de decisiones. En estos casos la oposición radical de las élites, la amenaza de un caos económico, llevó a abrir espacios de negociación para llegar a acuerdos. Las élites políticas fueron susceptibles a los argumentos estructurales y aunque no aceptaron todas las demandas reconocieron la necesidad de variar aquellas posturas más sensibles para los empresarios.

¹⁸⁹ En este sentido, es un teorema de Tomás, pero con intenciones políticas, al margen de la objetividad o no de sus análisis sobre las consecuencias. Esta idea se retomará en las conclusiones.

Otro efecto de los mecanismos estructurales es la exclusión de temas del debate fiscal. Por ejemplo, la exclusión a priori de modificaciones sustantivas de los regímenes de zonas francas, impuestos prediales o sucesorios. Normalmente, estos temas son excluidos de los textos base. En Costa Rica se pasó de la disposición de aplicar un impuesto a las zonas francas a la exclusión del debate. En Panamá, la modificación del esquema de fuente territorial fue excluido de las reformas de Moscoso y Torrijos. La modificación del principio de territorialidad que realizó Martinelli fue revertida en una semana. En El Salvador, la llegada del FMLN en lugar de modificar, amplió los beneficios. Las razones de la exclusión se debe a la percepción de las élites estatales sobre el poder estructural objetivo de estas élites para reaccionar en contra, el temor a los efectos de la movilidad de las inversiones privadas, la asimilación de los fundamentos ideológicos de esos privilegios fiscales o bien la adaptación y aprovechamiento de esos beneficios.

Normalmente, el mecanismo estructural ha adquirido la forma de amenazas de movilidad de capital. Su finalidad es política a partir del control de los recursos económicos. Decisiones corporativas de invertir, desinvertir, aumentar o disminuir precios de bienes o servicios, tasas de interés, tipos de cambio, cierre o apertura de empleos, entre otras, son constantes dentro del mundo empresarial y responden a circunstancias multifactoriales. En cambio, este ejercicio político del poder de clase se caracteriza por un presentismo coyuntural, es decir, que los problemas o soluciones del pasado, las proyecciones al futuro y las decisiones corporativas actuales son revisadas a luz del hilo conductor de la reforma fiscal en curso. Esos fenómenos y decisiones corporativas adquieren una monocausalidad: el temor o la confianza ante la reforma fiscal propuesta.

Sin embargo, hay un mecanismo estructural silencioso, que busca permanecer fuera del debate público y, cuando emerge, es justificado como parte de la economía de opción bajo la legalidad. El análisis de las coyunturas de los papeles de Panamá revela el uso de fórmulas offshore para movilizar el capital constantemente fuera de su territorio. Estos son mecanismos tributarios transnacionales de descapitalización del país, cuyas rentas generadas localmente no son reinvertidas ni objeto de controles fiscales; se escapa de la soberanía fiscal del Estado. Este mecanismo es político por sus efectos sobre el financiamiento estatal. La movilización de capital efectiva que produce la transferencia de riqueza hacia países con nula o baja tributación somete a presión a los Estados para compensar la pérdida de esos recursos con impuestos regresivos o aumentar los controles. Empero, como mecanismo de influencia, su poder se

ejerce indirectamente y además es defendido como un medio legítimo de minar la capacidad extractiva del Estado, como se evidencia en la coyuntura de los Papeles de Pamama.

7.5 Síntesis y reflexiones finales.

A partir de los años ochenta y noventa, los países estudiados experimentaron una reconfiguración de sus estrategias de acumulación previas para abrir paso a un nuevo modelo aperturista. Las élites empresariales transitaron a lo largo de las décadas estudiadas de sus espacios tradicionales de acumulación hacia los nuevos ejes. Lejos del paisaje agroexportador, las élites modernizadas buscan oportunidades de inversión congruentes con el nuevo modelo de apertura comercial, libre mercado y financialización económica. La política tributaria y fiscal ha sido clave para abrir nuevas oportunidades de inversión, apuntalar las élites ganadoras, definir a las élites perdedoras y constreñir los procesos de formación de Estado. La política tributaria fue parte de las reformas de mercado para liberalizar las fuerzas empresariales privadas del financiamiento estatal. El financiamiento quedó relegado a los impuestos de consumo, regresivos e insuficientes. Las reformas subsiguientes fueron intentos por resolver las necesidades financieras del Estado, lo que detonó los conflictos fiscales estudiados. Las élites empresariales emplearon sus recursos para detener los intentos de introducir progresividad fiscal, o bien, para impulsar ellas mismas las soluciones tributarias.

Los mecanismos instrumentales relacionales e internos resultaron efectivos para dirigir los cambios bajo sus propios términos, o bajo los intereses de alguno de esos sectores corporativos. Los mecanismos instrumentales externos han constreñido las decisiones gubernamentales. Estos pueden implementarse independientemente entre sí, o a la misma vez, lo que resulta en mayores réditos. El mecanismo estructural funciona como telón de base de la acción político empresarial, y tiene como función no sólo incidir en la percepción de los agentes estatales, sino sumar apoyos sociales más amplios. Así, el espacio para una política tributaria alternativa es limitado y depende fundamentalmente de alteraciones en el balance de fuerzas que debiliten los dispositivos de influencia, especialmente aquellos ubicados a nivel interno.

Capítulo 8. Conclusiones, aportes y agenda de investigación de la sociología fiscal.

La investigación realizada revela que el tema fiscal es un hecho social total. En las coyunturas fiscales, los agentes involucrados disputan los principios y valores fundamentales de la relación entre Estado y sociedad, dentro de la trayectoria de cada formación social. El estudio de los casos seleccionados a través del lente fiscal desvela los principios operantes en la sociedad que constituyen los valores subyacentes a la cuestión fiscal, los proyectos de Estado en disputa, las ideologías que informan los debates sobre el rol social del Estado, pero también del mercado y de las élites. Se evidencia como las élites dominantes también se constituyen como tales en la acción política, como desean ser percibidas y respetadas, y hasta qué nivel están dispuestas a colaborar en la reparación de las brechas sociales o, por el contrario, a inmunizarse de tal tarea social. En este capítulo, se sintetizan los aportes de esta investigación al debate sobre la cuestión fiscal en Centroamérica y Latinoamérica.

8.1 Hallazgos sociohistóricos a partir del rastreo de procesos.

8.1.1 Tendencias intra-casos.

Al haber puesto el acento del análisis previo en las formas compartidas y diferencias en torno a los mecanismos instrumentales y estructurales, es posible recuperar las tendencias generales de los procesos analizados, a partir de los mecanismos dominantes y dinámicas político-empresariales de cada caso.

8.1.1.1 El Salvador: el régimen frustrado.

En el caso salvadoreño, el punto de partida fue una alta cohesión tanto a nivel intraélites empresariales como entre éstas y la élite estatal. En esta estrecha colaboración, participaron los tres niveles: el empresarial con miembros de la clase alta, el gremial a través de ANEP y el tecnocrático a través de FUSADES. Los mecanismos que permitieron esta alta conexión fueron la captura institucional de las más altas esferas de decisión estatal, incluyendo la presidencia, vicepresidencias y ministerios, incluyendo el ministerio de Hacienda, a través del vínculo partidario con ARENA. Este vínculo partidario también permitió coaliciones mayoritarias dentro del parlamento. Este marco general de articulación entre las élites facilitó la apertura con facilidad de otros mecanismos: el cabildeo legislativo, las reuniones oficiales, el intercambio de conocimiento. Así lograron el rediseño institucional del Estado salvadoreño directamente controlado por las élites empresariales, así como la clara vocación regresiva de su política fiscal.

Durante el gobierno de Antonio Saca, esto cambió levemente. La reforma fiscal de Saca suele considerarse progresiva (ver Schneider, 2012; Robles-Rivera, 2019), y lo fue, pero se suele pasar por alto el veto posterior ejercido por las élites empresariales, que debilitó su capacidad extractiva. Aunque el gobierno modificó su reforma fiscal ante el veto estructural de los empresarios y destituyó al personal de desconfianza para las élites, las tensiones internas de ARENA debilitaron la cohesión política. Con el triunfo del FMLN, se consolidó la fragmentación política del empresariado y se privilegiaron los mecanismos externos y la exploración de vínculos con individuos de confianza. La fragmentación es política, no en torno a la estrategia de acumulación. La crisis del 2008 debilitó las capacidades estructurales objetivas del empresariado y su hegemonía social, así como la ausencia de claridad sobre las rutas a seguir para recuperarse económicamente. El proyecto elitista, con fundamentos fiscales, de convertir a El Salvador en un centro financiero regional y una ‘gran zona franca’ se frustró ante el ascenso del FMLN. Además, en la búsqueda de rentas fáciles, el proyecto se abandonó a favor de una estrategia de acumulación que hace sus rentas a partir la economía de remesas: es una estrategia de acumulación que se sustenta en el consumo, por los efectos de las remesas en la demanda agregada nacional.

En este nuevo escenario, es posible identificar diferencias entre las élites empresariales y sus mecanismos predominantes. La alta burguesía, esa élite empresarial que ocupa la cúspide, junto con FUSADES ha preferido el mecanismo corporativista bilateral, con reuniones periódicas. Las élites gremiales y ARENA han preferido la presión a través de medios de comunicación o el cabildeo legislativo. En conjunto, y con los recursos estructurales, impidieron amenazas tributarias que consideraban graves y mantener al FMLN dentro de rutas tolerables. Además, la adaptación del FMLN, que se observa a través de la participación de algunos de sus miembros en el mundo corporativo y el uso de mecanismos de planificación tributaria, impidió un cuestionamiento de los fundamentos de la estrategia de acumulación, también en materia fiscal. Empero la fragmentación política de la derecha y la mayoría efemelenista posibilitó algunos cambios progresivos en materia fiscal, como el aumento del ISR corporativo máximo a 30%.

En la última década, producto de la presión empresarial y la adaptación del FMLN, El Salvador muestra una tendencia a ampliar los regímenes de exoneración para enfrentar el aumento del ISR. Como se ha visto, tras el aumento de 25% a 30% del ISR a personas jurídicas, aumentó el gasto tributario por este impuesto (ver Capítulo 7, Tabla 7.2). Esto es un rasgo

compartido con otras regiones de América Latina, dónde las élites esquivan los impuestos de las nuevas reformas ya sea presionando por nuevos espacios de acumulación inmunizados fiscalmente o minando directamente la reforma propuesta (ver OXFAM, 2014, pp. 12-13; Sánchez-Ancochea, 2021, p. 38).

8.1.1.2 Costa Rica: la reforma diferida.

La trayectoria costarricense es distinta. En el caso de Costa Rica se pasó del corporativismo tripartito, con una élite empresarial fragmentada, a la captura de la formulación de la reforma fiscal, con una élite cohesionada. En la reforma de Abel Pacheco, el hilo conductor lo definió el texto base de los expertos tributarios de orientación empresarial. Ante la poca recepción, las élites gremiales accedieron a una comisión tripartita con sindicatos cuyo resultado no satisfizo a un sector de las élites empresariales y parlamentarias. En este caso, los vínculos partidarios de esas élites fueron efectivos para detener el proyecto. Progresivamente, la oposición dentro del empresariado aumentó y se unieron contra el Pacto Fiscal en la medida en que los nuevos ejes de acumulación fueron asimilados incluso por las élites tradicionales (industriales), que se han movido paulatinamente a los espacios predominantes de una estrategia de acumulación orientada a las exportaciones.

En el caso de la coyuntura crítica de Pacheco, investigaciones previas han acusado el mecanismo corporativo de las comisiones mixtas como inefectivo, ya que incorporó representantes de la sociedad civil sin auténtica representación política, que sólo velaron por sus intereses (ver Gómez Sabaini & O'Farrell, 2009, pp. 25-26; Rodríguez Garro, 2018, p. 17-18). Tal afirmación es incorrecta. La Comisión Especial Mixta no fue un obstáculo en sí misma, más allá de su retraso en la elaboración del texto. El documento presentado no difería considerablemente del proyecto tecnocrático previo. El principal obstáculo para la reforma no vino de los representantes de la sociedad civil 'sin representación política', sino, posterior al funcionamiento de la CM, de los *representantes políticos* mismos ideológicamente disciplinados, y el sector empresarial que les apoyó. Si bien el mecanismo corporativista fue un medio de legitimación social y política de la principal demanda empresarial en aquel entonces, la alternativa a este modelo de gestión del conflicto fiscal es lo que sucedió en la última reforma fiscal aprobada en Costa Rica: la monopolización del proceso por parte de agentes empresariales, y la exclusión de otros sectores de la elaboración y modificación de las reformas fiscales.

Para la coyuntura de Laura Chinchilla, el empresariado estuvo cohesionado en contra de la reforma, pero la fragmentación parlamentaria así como la debilidad estructural del empresariado tras la crisis económica permitió un acuerdo momentáneo que alteró las intenciones empresariales. Los mecanismos tecnocráticos y gremiales se articularon con el dispositivo estructural para disuadir al gobierno. Las élites tecnocráticas demostraron el ejercicio de poder desde la captura institucional, mientras que los gerentes y representantes locales apelaron a la amenaza de desinversión y, según su propia versión, se retuvieron reinversiones extranjeras por la reforma fiscal. Estas versiones fueron también constestadas por intelectuales con posiciones alternativas, un elemento no presente en los otros casos analizados. En Costa Rica, el mecanismo tecnocrático es usualmente contestando en términos semejantes, lo que dificulta la justificación empresarial de sus posiciones. Sin apoyo social ni empresarial, la reforma fiscal fue bloqueada nuevamente.

Previo a la coyuntura del gobierno de Alvarado, Luis Guillermo Solís impulsó reformas mínimas que introdujeron mayores controles fiscales, antecedido por los intentos de Chinchilla, y en medio de un proceso de adhesión a la OCDE y la coyuntura de los Papeles de Panamá. Ante ello, y con la imposibilidad de incidir en las elecciones a través de sus partidos de confianza, se activaron mecanismos reticulares con miembros de la nueva élite estatal tras las elecciones del 2018. Desde los mecanismos relacionales internos, las élites guiaron la discusión fiscal y las modificaciones al texto de reforma fiscal. En el caso costarricense, se observa una unidad entre las élites tecnocráticas y empresariales, mientras que el nivel gremial, aunque no difiere, goza de cierta autonomía para definir su apoyo o rechazo a una medida tributaria. Pero la incorporación de agentes empresariales predispuso la negociación en aquellos elementos unificadores del empresariado: la reducción del gasto público y el mantenimiento de los regímenes fiscales especiales. Con esta cohesión, se enfrentó a la oposición social, que tuvo poco éxito para incorporar sus demandas. La cohesión empresarial, los vínculos reticulares y la amenaza constante de un futuro en crisis como dispositivo estructural fuerte, fueron la condición de posibilidad de la aprobación de la ley y el punto de llegada de la trayectoria costarricense.

A través de estos mecanismos y durante las coyunturas estudiadas, las élites han logrado modelar un régimen fiscal regresivo, bloquear propuestas progresivas como la renta global y la renta mundial, retrasar la implementación de impuestos a las ganancias de capital, limitar e incluso revertir la expansión de la política social e introducir, ampliar y defender formas

particulares e intensivas de inmunización fiscal, como las exoneraciones a la repartición de dividendos de personas jurídicas o los regímenes fiscales especiales como las ZF, entre otros. Estas vías y espacios legalizados de inmunización fiscal son aprovechados por las élites empresariales para escapar de la relación social fiscal con el Estado costarricense, lo que explica que sea uno de los países latinoamericanos con el gasto tributario más alto (ver Cap. 7, sección 7.1.2.).

Los hallazgos del caso costarricense muestran dos variantes importantes frente a los otros casos: la protesta social y participación de otros grupos no empresariales, al margen de su exclusión posterior en los procesos decisorios entre las élites. Lo que evidencia esto es que quién paga los impuestos y cómo los paga está en disputa y genera movilizaciones populares. La segunda variante refiere la explicación ‘clásica’ de la sociología fiscal de entender el déficit fiscal como un síntoma de conflictos distributivos no resueltos entre grupos sociales con demandas contrapuestas (ver Martin & Gabay, 2012, p. 108). El creciente déficit fiscal tras la crisis económica del 2008 provocó intentos de reforma fiscal en los siguientes gobiernos, hasta su éxito en el año 2018. Si se observa aisladamente, el déficit fiscal es **causa** de protestas sociales, que es la explicación alternativa que proponen Martin & Gabay (2012). Pero, al analizar el déficit fiscal, sus causas y la reacción empresarial, se visualiza el carácter **sintomático** del imbalance entre ingresos y gastos y la reforma fiscal del 2018.

8.1.1.3 Panamá: un modelo de inmunización agresiva.

El proceso panameño es similar, pero con mayor intensidad en los momentos claves. El inicio del periodo dominó el corporativismo tripartido para la generación o legitimación de consensos alrededor de la estrategia transitista. El tema fiscal generó fragmentación entre industriales, que estaban incorporados dentro del gobierno, y las élites comerciales y financieras, así como gremios de profesionales liberales. De análisis macroeconómico, es posible identificar que las élites financiero-comerciales contaban con un poder estructural objetivo fuerte y en ascenso, mientras que los industriales débil y en descenso. La disparidad se resolvió a favor de los industriales por sus vínculos con el gobierno de Mireya Moscoso.

Esta fragmentación de base económica se mantuvo en los siguientes años, pero fue superada ante la amenaza fiscal percibida durante el gobierno de Torrijos. La presión corporativa flexibilizó el CAIR y permitió dejar por fuera cualquier amenaza al centro financiero internacional como el secreto bancario o el criterio de fuente (territorialidad). Pero la coalición política mayoritaria le permitió al gobierno de turno la votación de la reforma fiscal

ampliamente adversada. El gobierno de Torrijos fue un cleavaje para el sector industrial, que se debilitó considerablemente tras la eliminación de subsidios a la exportación y disminuyó tanto su capacidad estructural como su influencia instrumental. Paralelamente, se reforzaron los mecanismos instrumentales para los sectores financieros, como la incorporación del ministro Vallarino, quien realizó modificaciones favorables al sector financiero, que incluso benefició sus intereses familiares.

Tras este periodo de fragmentación interelitaria, potenciada políticamente por el gobierno de Moscoso, y posterior cohesión empresarial ante la percepción de amenaza tributaria, vino la reacción corporativa. Las élites empresariales se reorganizaron a partir de sus mecanismos instrumentales, específicamente asumiendo los puestos de dirección de los partidos políticos de la Coalición por el Cambio, que serían la base del nuevo gobierno. Desde ahí, se planteó una nueva reforma que disminuyó el ISR corporativo y aumentó el impuesto al consumo. A diferencia de El Salvador y Costa Rica, los empresarios contaron con fuertes recursos políticos instrumentales internos tras la crisis del 2008, lo que les permitió guiar su propia recuperación desde el Estado.

La mayor dificultad para las élites panameñas ha venido con la coyuntura de los Panama Papers, que ha redefinido su historia tributaria como paraíso fiscal. Al analizar la defensa estructural del régimen fiscal panameño durante las coyunturas, hay una clara vocación por promover una inmunización fiscal agresiva como uno de los pilares del modelo transitista, junto con el Canal y las actividades comerciales desde ahí desarrolladas. Las élites internas lo reconocen como un eje de acumulación del cual también se benefician, tanto las élites legales, comerciales como financieras. Este es un elemento que debe ser incorporado en el análisis de las élites panameñas, solo abordado indirectamente en trabajos previos (ver, por ejemplo, Bull, Castellaci & Kasahara, 2014).

Esto permea a nivel local, ya que la tributación recae sobre las dinámicas del mercado interno y deja por fuera ese ámbito transnacional de circulación de capital. Asimismo, inside en una débil cultura tributaria interna que asume la competencia fiscal como la mejor forma de generar dinamismo económico e inserción internacional. Esto no siempre se reconoce en el estudio de la estructura tributaria panameña, incluso desde perspectivas críticas, cuya estructura de impuestos suele disociarse de su rol transnacional (ver, por ejemplo, Tórres Ábrego, 2012). Por el contrario, la investigación evidencia que la vocación particular de Panamá como paraíso fiscal inició con la construcción del Canal, tras el Código de Registro de Buques en el año

1918, y el vínculo entre las élites locales comerciales y los grandes bufetes estadounidenses. La institucionalización de un modelo de inmunización e impunidad fiscal para las élites transnacionales fue paralelo al ascenso de EE.UU. como potencia económica, a los cambios tributarios de ese país norteamericano. Esto hace que la trayectoria histórica panameña desde entonces se especialice en un modelo agresivo dentro de la economía global, a pesar de que su modelo territorial de impuestos no difiere de los otros dos casos estudiados. El régimen fiscal panameño es uno solo en el que interactúa su rol como paraíso fiscal agresivo y su regresiva y baja presión tributaria.

Pero este modelo de inmunización fiscal agresiva no se detiene en su posición clave dentro del sistema internacional de ocultamiento de riqueza. También tiene repercusiones a nivel de su régimen fiscal interno: prácticamente todos sus sectores económicos cuentan con regímenes especiales, incentivos, subsidios y/o créditos fiscales, junto con las ZF, especialmente la Zona Libre de Colón, deudora del comercio dentro y a través del Canal de Panamá (ver Cap. 3, sección 3.2.1. y Cap. 7, sección 7.3). En este sentido, ejerce una fuerza de atracción para los demás países, e incluso el proyecto financiero regional que intentaron construir las élites salvadoreñas intentó emular y competir, sin éxito, el caso panameño (ver Cap. 6, sección 6.2.1). A diferencia de El Salvador, Panamá destacó porque articuló su proyecto financiero y fiscal transnacional con el ideal hanseático, el comercio internacional global y los intereses imperialistas norteamericanos desde su independencia, hace más de un siglo.

8.1.2 Tendencias transnacionales.

En cuanto a los ejes transversales, recurrentes, así como los desafíos para las élites empresariales encontrados en los tres casos, es posible identificar cuatro. Por un lado, el claro apego de las reformas de mercado de los primeros años a la agenda fiscal internacional, la competencia fiscal y su efecto multiplicador en el mecanismo estructural. En segundo lugar, la regresividad fiscal de larga duración, con algunas tendencias hacia la progresividad pero sin modificación estructural. En tercer lugar, la alteración del balance de fuerzas como posibilidad de cambios en materia fiscal. Finalmente, el patrón de acción-reacción-reorganización del empresariado ante los cambios en el balance de fuerzas.

8.1.2.1 La agenda fiscal internacional en Centroamérica.

En cuanto a la agenda internacional, se identifica en los tres casos el compromiso con los valores tributarios promulgados por los organismos financieros internacionales, agencias de cooperación y las agencias calificadoras de riesgo. Ello se expresó en la eliminación o

reducción de impuestos directos personales, por ejemplo al patrimonio, y corporativos, la simplificación tributaria, la reducción de impuestos al comercio internacional y la incorporación del I.V.A como principal impuesto indirecto. El resultado fue un esquema tributario regresivo que ha incidido negativamente en la desigualdad social. Esta agenda se introdujo a partir de las reformas de ajuste estructural con orientación neoliberal. Una de las últimas medidas impulsadas dentro de esta agenda transnacional es la aprobación y aplicación de las reglas fiscales, incorporada recientemente en El Salvador y Costa Rica, y tempranamente en Panamá. Con esta norma, se automatiza la política de austeridad fiscal sobre el gasto público, ya que su objetivo es evitar el crecimiento proporcional del gasto o disminuirlo en caso de endeudamiento.

Las principales agencias involucradas fueron el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica. La USAID también, pero jugó un papel al inicio de las reformas que trascendió lo fiscal: reorganizó al empresariado en medio de las crisis, financió los think tanks locales y socializó los fundamentos de la nueva estrategia de acumulación. En los tres países, el *Chicago Boy* Arnold Harberger influyó en las primeras reformas, tanto a nivel teórico, como a nivel personal al ser asesor de la USAID. Fue especialmente relevante en El Salvador y Panamá. Otras organizaciones con perfil tecnocrático como el INCAE y el Instituto Cato también apoyan la incorporación de estas tendencias fiscales transnacionales.

Durante las coyunturas fiscales, las calificadoras de riesgo como FITCH o Standard & Poors funcionan como parámetros para las élites empresariales y políticas nacionales. Una mala calificación puede indicar la necesidad de la reforma para sus defensores, mientras que una calificación positiva legitiman el rumbo asumido. Tras las reformas iniciales, los OFIS no se involucran directamente, salvo los casos en que los países han solicitado préstamos condicionados a agendas de reforma, como el caso de El Salvador con el FMLN. No obstante, estas agencias suelen emitir comunicados o elaborar informes técnicos que influyen en las tomas de decisiones. Así, las coyunturas fiscales son constreñidas internacionalmente por las agencias del Consenso de Washington, por un lado, y las agencias del Consenso de Wall Street por el otro.

La consecuencia de esta agenda fiscal internacional es la competencia fiscal a la baja. Los países analizados compiten con otras jurisdicciones a través de esquemas de incentivos, subsidios, secretos bancarios y bajas tasas corporativas, entre otros mecanismos, para atraer

inversiones extranjeras. Esto queda aun más claro cuando se implementa el mecanismo estructural. La competencia fiscal da sentido a la amenaza constante de movilidad de capital hacia afuera y, al ser parte y favorecer el proceso de acumulación de capital, funciona como límite objetivo al desarrollo subjetivo de una cultura tributaria empresarial favorable a políticas de redistribución (ver Capítulo 7, p. 278-279). Si no se cumplen y mantienen determinados prerrequisitos fiscales, las empresas pueden optar por trasladar sus operaciones. La política fiscal nacional es presa de decisiones corporativas que son tomadas afuera del país.

El caso extremo es Panamá, donde las élites empresariales, legales y políticas tienen claro que su competencia es con otras jurisdicciones fiscales flexibles como Liechtenstein, Bahamas, o las Islas Vírgenes Británicas (ver Capítulo 4., sección 4.3.4). El aparente éxito, que ha dependido de mecanismos opacos de control fiscal y financiero, produce una atracción hacia el modelo panameño de los otros dos casos analizados. Además, la competencia es regional, especialmente para las corporaciones locales, que mueven sus inversiones a países vecinos con condiciones fiscales similares o mejores, como Nicaragua. Entonces, la competencia fiscal convierte al mecanismo estructural de influencia en un principio *a priori* que los gobiernos deben tomar en cuenta.

En términos generales, esto demuestra patrones de convergencia fiscal en el marco de la globalización, como sugieren diversos autores (ver Campbell, 2005; Fjeldstad & Moore, 2008). Los cambios implementados en las últimas dos o incluso tres décadas son parte de la ortodoxia fiscal de los organismos internacionales que han provocado un “impresionante proceso de reforma fiscal prácticamente en todo el mundo” (Bräutigam, 2008, p. 33). Sin embargo, Campbell (2005) señala que las trayectorias históricas particulares aun importan. Esas agendas transnacionales se combinan con las formaciones fiscales locales para crear variantes regionales. A nivel regional, se destacan los regímenes de zonas francas como mecanismo predilecto para la atracción de inversiones y promoción de las exportaciones. Ello a pesar de que los mismos OFIs han señalado su inconveniencia y recomendado otras opciones productivas para depender menos de incentivos fiscales de este tipo (ver Coady, 2018; FMI, 2023; Solís, 2011). Pero en modo alguno estos componentes adicionales de la competencia fiscal actúan contra la tendencia global, al contrario están asociadas a su condición como formaciones periféricas. Como muestra el caso panameño, la posición y forma de inserción dentro de la economía mundial difiere entre países e imponen dinámicas locales, a pesar de las normas de convergencia fiscal.

8.1.2.2 Regímenes tributarios regresivos.

En segundo lugar, los tres países cuentan con esquema tributarios regresivos desde el inicio del periodo estudiado. Esta regresividad es resultado de dos procesos. En primer lugar, de una presión tributaria general débil e insuficiente. Los tres países analizados tuvieron en las dos décadas analizadas niveles de ingresos tributarios en torno al 20%, sin una tendencia al aumento con excepción de El Salvador. Si se descuentan los ingresos de las contribuciones sociales, su recaudación es significativamente menor en los tres casos. Si se toma en cuenta los parámetros establecidos por Piketty (2014) como mínimos necesarios, los tres países están por debajo de ese potencial, con capacidades.

En segundo lugar, son regresivos por su énfasis en los impuestos indirectos, fundamentalmente en los casos salvadoreño y costarricense. Hay que tomar en cuenta que incluso un esquema tributario neutro es regresivo en relación con la distribución del ingreso, como parece ser el caso panameño. La política fiscal regresiva basada en impuestos al consumo, es concordante con los procesos de acumulación del capitalismo periférico centroamericano (extensivo a Latinoamérica). Al no extraer suficiente de los grupos de poder económico e individuos con mayor riqueza y altos ingresos, hay una clara inequidad vertical de los casos mencionados y el impacto redistributivo es mínimo.

La justificación técnica para fundamentarse en impuestos al consumo ha girado usualmente en torno a dos explicaciones. Por un lado, los impuestos al consumo son más fáciles de recaudar y el IVA permite controlar y tasar el conjunto de la cadena de valor agregado. En consecuencia, la recaudación se asegura y se minimizan los riesgos de inmunización fiscal. Por otro lado, el impuesto al consumo permite disminuir la presión fiscal sobre el ISR corporativo, lo que aumenta el excedente disponible en manos de potenciales inversores, lo que redundaría en mayor crecimiento económico. El examen histórico reveló que este segundo planteamiento está asociado a los postulados teóricos de los chicanos, fundamentalmente Harnecker, y sus resultados prácticos no son acordes a las promesas de crecimiento y bienestar social. Las élites tecnocráticas locales, influidas por esos postulados neoliberales, fueron las encargadas de definir los proyectos locales de esas reformas estructurales iniciales.

Esto no elimina la posibilidad redistributiva de los impuestos indirectos, sobretudo los selectivos al consumo, (quien más consume, más aporta al fisco), pero colocados en una estructura y un régimen fiscal regresivo, en el que son la principal fuente de ingresos públicos, implica que se privilegia un tipo impositivo que oculta la relación social fiscal desigual, la

inequitativa presión tributaria y sus efectos distributivos desfavorables. Los impuestos indirectos suponen un vínculo abstracto, parcialmente invisible, con el Estado, por lo que ocultan su fuerza infraestructural y el papel del régimen fiscal en la organización social de las desigualdades. Este es un proyecto abiertamente preferido y promovido por las élites empresariales en la región. Y esto atañe a la cultura tributaria de las élites: en todos los casos, éstas han preferido aumentos o modificaciones en la base tributaria de los impuestos al consumo antes que cambios en las tasas corporativas.

No obstante, ha encontrado resistencias por varios motivos. Por un lado, la necesidad de recursos para llevar a cabo las funciones sociales del Estado. En la medida en que los problemas sociales han persistido y en algunos casos aumentado, han aumentado las expectativas de una respuesta estatal. Se puede decir que las subsiguientes reformas han sido esfuerzos por solventar los problemas generados por una tributación a la baja, regresiva e insuficiente para solventar estas necesidades. Esos esfuerzos han provocado mejoras en la tributación directa, pero insuficientes para producir un cambio de estructura tributaria. Asimismo, en los tres países, las élites y sus intelectuales cuestionan la posibilidad redistributiva de la política tributaria y su rol en la producción de desigualdades sociales. Según el conocimiento autorizado de éstos sectores, la disminución de las desigualdades se encuentra en el gasto público, que también es ampliamente disputado por las élites empresariales. A pesar de ello, como el caso costarricense, se ha identificado que un aumento del gasto social es sancionado fiscalmente por las élites.

Otros factores de regresividad fiscal se encuentran en los procesos de inmunización e impunidad fiscal. De un lado, los datos de evasión y elusión fiscal en cada uno de los países expresan la ausencia de compromiso considerable con la formación de capacidades redistributivas del Estado y el predominio de fuerzas centrífugas con base en la lógica del mercado. La naturalización de estos fenómenos, su justificación por parte de las élites empresariales y tecnocráticas, la falta de iniciativa política para realizar correcciones sustantivas en unos casos y la extrema oposición y constantes modificaciones cuando estas se han planteado en otros casos, sugieren una creciente fractura de la relación social fiscal en Centroamérica y la ausencia de contrato fiscal sugerido por algunos autores de la sociología fiscal. En línea con Christensen (2009), se debe recordar que tanto la evasión ilegal como la elusión son datos de inequidad vertical: los servicios legales y financieros del mundo offshore

y las consultorías fiscales, todos ellos parte de la industria transnacional de ocultación de riqueza, son accesibles solo para las élites.

De otro lado, los Estados fiscales estudiados, que operan a través de sus agentes estatales, promueven estos procesos a través de incentivos fiscales, en los ejes de acumulación hacia donde las élites redirigen sus inversiones, y a través de constantes amnistías tributarias. Esto disminuye la capacidad fiscal del Estado para sancionar conductas fiscalmente anómicas de las élites. Además de disminuir la renta imponible de los sectores más acaudalados, imprime una competencia desigual entre las élites empresariales, con privilegios fiscales para los sectores tercerizados, las élites transnacionales y los grupos financieros y los ejes privilegiados de las estrategias de acumulación; en mecoscabo de los grupos que operan en sectores industriales locales. Esto es una fractura de la universalidad o equidad horizontal fiscal de los regímenes estudiados. El caso panameño guarda interés: la reforma de Martinelli se caracterizó como una agenda de universalidad fiscal pero inequidad vertical, de ahí que tuvo reacción de élites particulares afectadas pero fue -aun es- valorada positivamente por los sectores empresariales en su conjunto.

En este sentido, se revela una agenda socio-fiscal de las élites centroamericanas. Si Simmel observó el carácter positivo de los impuestos directos en los procesos de individuación, la investigación releva que éste vínculo débil y conflictivo entre las élites empresariales y el Estado fiscal fomenta procesos de socialización tributaria inmunizadores de la soberanía fiscal. En este caso, *su individuación* o su constitución como élites dentro de las formaciones sociales analizadas está asociado a su frágil tributación. Esto queda aun más claro cuando los mecanismos offshore observados en las coyunturas de los Panama Papers son legales, defendidos e incluso celebrados, como un derecho de los empresarios que están “muy por encima de cualquiera que no haya logrado entender la diferencia entre elusión y evasión” (Pacheco Alpízar en Acta N° 20, 2018, p. 18). Además, en todos los casos de aumentos impositivos, incluso cuando sólo afectan al empresariado, las élites han llevado campañas para atacar los impuestos en general, como el caso -extremo- de la campaña de *República de Costa Rica* (ver Anexo 5.6; Capítulo 5.5.2.3). Bajo esa lógica, se erosiona la capacidad extractiva del Estado sobre los sectores económicos más dinámicos y, a nivel general, se pone en entredicho la potencia y legitimidad redistributiva del Estado y la política social.

Al respecto, se identifica un elemento común de las élites presentes en todas las coyunturas fiscales analizadas: nunca es buen momento para una reforma fiscal que mejore los

controles fiscales del Estado, ni que aumente equitativamente los ingresos fiscales, salvo cuando se acompaña de una reforma estatal ajustada a sus intereses particulares, como el caso panameño. Sea en fases de bonanza económica o recesivas, los grupos económicos apelan a la amenaza de desinversión, la pérdida de competitividad o el desempleo para frenar los intentos de reformas fiscales. Por lo tanto, el principal objetivo de la política fiscal es económico-empresarial y no social.

8.1.2.3 Relaciones en el balance de fuerzas en materia fiscal y la reacción empresarial.

Los llamados a un pacto fiscal sólo son aceptados por el empresariado centroamericano en situaciones de desventaja política. En las demás ocasiones, ocurre una exclusión de sectores sociales e incluso económicos adversos o que consideren una amenaza a sus prioridades de ‘reactivación económica’ y ‘austeridad fiscal’. Sin embargo, ha habido casos en que medidas progresivas públicamente rechazadas por las élites han sido impulsadas por las élites estatales e incluso aprobadas. El común denominador de estas aperturas a nuevas alternativas fiscales se encuentra en los cambios en la correlación de fuerzas dentro del Estado, ante el ascenso de fuerzas con ideas tributarias alternativas. Esta variación puede ser menor y focalizada en el tema fiscal o mayor y parte de un proceso de reestructuración del poder más amplio.

Dentro de los factores de esa nueva correlación de fuerzas se encuentran las movilizaciones sociales (e.g. combo del ICE previo al Pacto Fiscal), el triunfo electoral de una nueva fuerza partidaria no familiar para las élites (e.g. el FMLN), el acceso parlamentario de partidos políticos alternativos a los tradicionales (e.g. el PAC en Costa Rica) o un shock político o económico¹⁹⁰ local o internacional (e.g. la crisis del 2008, los Papeles de Panamá). Este cambio en la correlación de fuerzas, independientemente de su intensidad, provoca desorientaciones políticas en el empresariado. Cuando alguna de estas ideas es planteada en el debate público o parlamentario, o incluso aprobada con éxito, y supera los bloqueos corporativos externos e internos, se produce un replanteamiento de las acciones de influencia empresarial.

Por ello, en todos los casos se encuentra un patrón que se resume en: percepción de una amenaza fiscal, des y reorganización de mecanismos de influencia empresarial, reversión parcial o total de las medidas tributarias adoptadas. Este proceso de acción-reacción-

¹⁹⁰ Utilizo el término shock político/económico en el sentido dado por Gordell & Volgy (2022), como evento inesperado que altera el estado normal o status quo. Los autores enfatizan este último elemento como clave para identificar un shock político.

reorganización empresarial indica que ante alteraciones en el campo de acción política de las élites, éstas crean estrategias de reconversión de recursos y mecanismos de poder para mantener su posición dominante dentro de los nuevos escenarios políticos. Esta reconversión tiene un alto grado empírico, de prueba y error. Frente a procesos de intrusión política o intromisión fiscal de fuerzas e ideas no autorizadas por los círculos empresariales, se despliegan múltiples mecanismos de influencia instrumentales y estructurales. Esto indica que la influencia empresarial varía según su interlocutor político. En esos momentos de percepción de crisis o de amenaza de propuestas no autorizadas, su influencia tiende a ser expansiva: la mayor cantidad de mecanismos de influencia desplegados dentro de la coyuntura. Tras esos periodos de desconcierto político de las élites, deviene un momento de influencia intensiva, en donde las élites concentran sus esfuerzos en aquel o aquellos mecanismos que resulten más efectivos.

Este patrón puede ser encontrado en una misma coyuntura (e.g. Saca) o entre coyunturas subsiguientes, como la reacción empresarial del gobierno de Martinelli frente al CAIR aprobado por Martín Torrijos. Salvo en el caso del ascenso del FMLN en El Salvador, cuya respuesta fue la apertura de espacios de negociación con la mediación de la embajada estadounidense, la respuesta empresarial involucró el control directo de la reforma fiscal *reaccionaria*. Esto sucedió en la última reforma fiscal de Costa Rica, con la conducción política del proceso de reforma por parte de André Garnier, Edna Camacho y Rocío Aguilar. También en el caso de Panamá, con los ministros Vallarino y el gobierno de Martinelli¹⁹¹. Además, la competencia electoral cada cuatro años permite al empresariado relocalizar sus mecanismos de cooptación, contactos y apoyos partidarios para preparar la contrarreforma. Cuando esto no sucede, es cuando el empresariado recurre a formas de corporativismo (e.g. bajo la idea de Pacto Fiscal) o de cooptación y apertura de mecanismos relacionales con el partido de gobierno aparentemente ajeno (e.g. Horizonte Positivo y el PAC en Costa Rica).

En última instancia, la efectividad de esos mecanismos de influencia son dependientes de esa correlación base de fuerzas políticas, cuya alteración global en los tres países no ha sido posible ante la ausencia de fuerzas progresivas y populares que se apropien y defiendan los logros alcanzados en materia fiscal.

8.2 Élités y Estado fiscal en Centroamérica.

8.2.1 El mercado como fuente de legitimidad política.

La discusión sobre los constreñimientos estructurales del mercado y la autonomía estatal presenta los imperativos del proceso de acumulación de un lado y la necesidad de legitimidad política del otro. En ese modelo, la gestión política y las decisiones en materia fiscal buscan un balance entre ambos polos que generan tensión constante y limitan el horizonte de posibilidades de las élites estatales. Esto permite entener los dilemas de los procesos decisorios que enfrentan a los operadores estatales cuando buscan extraer más recursos pero deben proteger los requerimientos extraeconómicos de la estrategia de acumulación.

Sin embargo, la relación entre el proceso de valorización y acumulación de capital y la legitimidad política es también un espacio de intercambios recíprocos. En varias de las coyunturas analizadas no se trata de *acumulación de capital versus legitimidad política*, sino que el mantenimiento de las condiciones extraeconómicas de la estrategia de acumulación en particular, y del mercado en general, **es también una fuente de legitimidad para las élites estatales y la motivación de su acción política**. La preservación de los intereses generales de la clase capitalista no es sólo un constreñimiento, sino también una base de apoyo para definir sus cursos de acción. De ahí que las fuerzas del mercado son también constituyentes del poder estatal y la acción de sus agentes políticos.

Esta realidad centroamericana se acerca más a la afirmación de Tilly (2006), para quién “la legitimidad es la probabilidad de que otras autoridades intervengan para confirmar las decisiones de una autoridad determinada” (p. 4). No es legitimidad en relación al conjunto de individuos o grupos equivalentes entre sí, sino legitimidad jerarquizada socialmente entre colectivos desiguales en recursos y mecanismos. De manera que el apoyo decisivo del Estado no viene de una abstracción conceptual o categoría social eterea, sino de las élites que promueven o reaccionan frente a determinadas decisiones de los agentes estatales. Esto opera desde las condiciones de acceso a los cargos públicos: las élites electivas se apoyan en los mecanismos empresariales que controlan el acceso a la rama parlamentaria o ejecutiva del Estado: el financiamiento, los vínculos partidarios, las campañas en medios de comunicación. Cuando las decisiones de un agente de la élite estatal se desvían y pierde el apoyo empresarial, su puesto es reemplazado por agentes más cercanos, de mayor confianza para los grupos empresariales. Así, tanto el sistema de partidos como los puestos ejecutivos incorporan la

desigualdad de base de las sociedades estudiadas. Esto ha sido así para la mayoría de casos y coyunturas seleccionadas.

Frente a esta constante, ha habido dos variantes. Una primera variante refiere a aquellos casos en los que las élites estatales han buscado fragmentar a los sectores empresariales como estrategia para la aprobación de su proyecto, como la reforma de Mireya Moscoso o la de Laura Chinchilla. En estos casos, son excepciones que confirman la regla antes descrita. Los gobiernos buscan activamente el apoyo de sectores empresariales aliados y acentúan intereses particulares de las élites para debilitar el interés general o mayoritario que bloquea total o parcialmente la reforma en cuestión. En el caso de Moscoso, esta táctica funcionó pero su reforma fue revertida parcialmente por la siguiente administración, mientras que en la de Chinchilla no resultó del todo. El principal elemento en común fue que las reformas fiscales, sin apoyo popular, también iban en contra de las élites económicas dominantes de las nuevas estrategias de acumulación y se apoyaron en sectores económicamente menguantes o estructuralmente débiles (e.g. industriales o agroindustriales).

La segunda variante se acerca más al modelo “clásico” de acumulación versus legitimidad. Se trató del gobierno del FMLN que, tras una tendencia de desgaste de la estrategia de acumulación y de aumento de demandas sociales, accedió al poder con gran rechazo empresarial pero una importante cuota de apoyo electoral. En este sentido, la estrategia de acumulación y sus élites dirigentes funcionaron tanto como un límite como una fuerza de atracción. Por un lado, los regímenes especiales de exoneraciones permanecieron intactos y hasta se ampliaron, se implementó la regla fiscal en negociación con el Consejo Nacional y el FMI, a la vez que el uso de amnistías se mantuvo. Por otro lado, la nueva élite estatal incursionó en actividades empresariales asociadas a los ejes de acumulación de la estrategia económica. Es decir, como resultado de la tensión entre acumulación versus legitimidad, el FMLN combinó formas de institucionalización y adaptación en materia fiscal.

8.2.2 El Estado fiscal selectivo.

En relación con lo anterior, esta ‘legitimidad entre desiguales’ permite incorporar sesgos fiscales en el Estado. Las teorías sociológicas clásicas sobre la fiscalidad y los procesos de formación del Estado parten de una visión de ejercicio vertical de las capacidades estatales. El Estado ejerce su soberanía fiscal sobre la sociedad civil, sobre los contribuyentes. Si se retoma a Nibert Elías (2012) un Estado descansa sobre su monopolio de la violencia física y su monopolio de la soberanía fiscal. Si bien se reconoce el carácter conflictivo de la relación social

fiscal, la soberanía fiscal aparece como un ejercicio despótico desde el Estado hacia la sociedad, también en los trabajos de Tilly (2009). Los casos analizados desafían esta postura de la tributación como un ejercicio unilateral de las élites estatales sobre el conjunto social. La fiscalidad incorpora el sesgo estructural que imprimen las relaciones de fuerza dentro de cada formación social. El monopolio de la soberanía fiscal se deja permear por las relaciones de poder y los recursos diferenciales que atraviesan las sociedades. Se trata de un monopolio fiscal constantemente contestado por los sectores empresariales dominantes.

Por ello, en relación con las élites empresariales, en la región se debe hablar de una soberanía fiscal selectiva. Esta selectividad tributaria se evidencia en la inequidad vertical e incluso horizontal del régimen fiscal. Como se ha mencionado, los Estados analizados han preferido por décadas basar sus ingresos en impuestos al consumo antes que a los ingresos, ya sea de personas físicas o corporativos. El aumento de los impuestos directos se ha realizado bajo fuerte oposición empresarial, e incluso en algunos casos, la presión fiscal ha disminuido. Las modificaciones tributarias son constantes porque los Estados se enfrentan a la disyuntiva de crecientes problemas sociales e insuficientes recursos para enfrentarlos. Los gobiernos tienen mayor autonomía para definir el gasto, pero aun así el empresariado busca incidir en él con medidas como la incorporación de las reglas fiscales limitan los alcances de la intervención pública. Así, el gasto es insuficientemente financiado por el lado de los ingresos y limitado con austeridad por el lado de los egresos.

Esta selectividad también es expresión de la exclusión progresiva de grupos no empresariales en la discusión de proyectos fiscales. Con excepción de Costa Rica, la participación social y la movilización social no jugaron un papel relevante en los resultados de las coyunturas fiscales estudiadas. El carácter técnico de su discusión, así como el cierre o clausura social de las élites estatales y empresariales frente a otros grupos explica la ausencia de una mayor pluralidad democrática. Cuando las élites estatales, en el ejercicio de su autonomía, avanzan en medidas progresivas, no han sido capaces de incorporar a los sectores sociales en la defensa de esos, como el caso del CAIR de Torrijos o las reformas del FMLN. El FMLN, que contó con gran apoyo popular, prefirió la definición política negociada con las élites de las medidas fiscales antes que promover la movilización de sus bases sociales. En su lugar, prefirió abrir mecanismos corporativistas con las élites empresariales salvadoreñas para pactar una agenda de ‘desarrollo’. Su opción fue negociar con las élites, no enfrentarlas en los temas tributarios más sensibles a pesar de su vocación antioligarquica previa. El Frente se

desmovilizó en el gobierno como un rasgo de adaptación a los mecanismos procedimentales de la democracia salvadoreña post Acuerdos, así como de incorporación de parte de sus líderes partidarios en actividades empresariales que se han beneficiado de esos privilegios fiscales. En suma, la socialización política en materia fiscal está desmedidamente condicionada por la cultura tributaria de las élites, con sus medios de comunicación transmiten posiciones anti-reformas, incluso en los escenarios que sólo afectan sus intereses, y son capaces de minar el apoyo social con el que cuenta un gobierno.

8.2.3 La política tributaria al servicio de la acumulación privada.

Esta selectividad fiscal también expresa las prioridades tributarias del empresariado. Bajo la perspectiva de las élites corporativas y tecnocráticas, y contrario a los hallazgos empíricos más relevantes en la materia (ver, por ejemplo, Piketty, 2014; 2020), no es función de los impuestos redistribuir la riqueza. Para las élites empresariales que intervienen y definen las reformas fiscales, la política tributaria debe estar supeditada a los objetivos de acumulación privada. En este sentido, los hallazgos de este trabajo coinciden con los del ICEFI (2015), cuando argumenta que “las élites tradicionales centroamericanas han buscado alterar o influenciar la política fiscal de conformidad con su interés básico de incrementar ganancias” (p. 11). La política fiscal se reduce a un instrumento para potenciar la acumulación privada a nivel general, generar competitividad vis a vis otras jurisdicciones de condiciones similares o fortalecer sectores estratégicos para la nueva orientación económica. El régimen fiscal tiende a corresponderse con las prioridades de la estrategia de acumulación producto de los mecanismos estructurales e instrumentales de las élites empresariales.

Un hallazgo importante de este trabajo es la utilización del gasto tributario, bajo regímenes de exoneración fiscal, para facilitar la transición de estos grupos hacia nuevos ejes de acumulación más rentables que los anteriores, que sintonizan con los sectores más rentables dentro de las economías neoliberales centroamericanas. La diversificación de exportaciones, las actividades financieras y bursátiles, la promoción del turismo y la atracción de inversión extranjera cuentan con privilegios fiscales como exoneraciones temporales o reducción progresiva de aranceles, lo que ha provocado la transición de los grupos empresariales hacia esos sectores. Así, la política fiscal también se convierte en un factor necesario para que esas élites tradicionales trasladen sus inversiones y rentas hacia esos ejes más rentables dentro de la estrategia.

Esto no sólo se hace mediante el gasto tributario, sino también a través de la deuda. En El Salvador, las élites se convirtieron en una verdadera aristocracia financiera mediante la privatización bancaria; el saneamiento de bancos rentables se hizo con deuda pública pagada con un esquema tributario altamente regresivo. Los altos niveles de endeudamiento en Costa Rica no sólo han impedido la expansión de la política social, sino también la canalización de esos recursos a la élite financiera local (ver Rodríguez Miranda & Tassies Castro, 2022). Estos son los casos más claros de una acumulación originaria que redistribuye recursos hacia arriba y fortalece a los grupos empresariales, ya de por sí ganadores. En contraste con otros abordajes y contextos, dónde se reveló que las movilizaciones sociales han colocado a los impuestos en el centro del debate sobre los objetivos de la política social (ver Atria, 2015), en los casos estudiados las reformas obedecen a urgencias fiscales de los gobiernos (e.g. Antonio Saca, Laura Chinchilla, Mireya Moscoso), insuficientemente financiados, y los imperativos del proceso de acumulación de sus élites más dinámicas (e.g. Ley Banitsmo; leyes de zonas francas, exoneraciones en turismo; coyuntura).

Un segundo orden de prioridades tiene que ver con mantener una presión fiscal baja y un gasto público reducido y controlado. El aumento del gasto público es adversado fundamentalmente por dos razones. La primera, por razones ideológicas. Se trata de una competencia por la producción de bienestar social o individual. En línea con lo que señalan Bauman & Cardoni (2016), el mercado dominado por las corporaciones es visto como el principal, con frecuencia único, medio legítimo para generar seguridad y bienestar: se trata de una autoafirmación positiva del rol social de las élites. El Estado no sólo es ineficiente en esa tarea, sino injusto, al promover ventajas por razones políticas y no “premiar” el esfuerzo individual. La segunda, por razones prácticas. Se prevé que con el aumento del gasto público aumentará el déficit fiscal lo que llevará a la necesidad de aumentar los impuestos. Según el conocimiento autorizado de las élites, tanto un déficit fiscal elevado como las políticas tributarias que aumenten los ingresos provocará el deterioro de los indicadores macroeconómicos y la rentabilidad empresarial.

En ese cálculo, cualquier aumento de gasto constituye una amenaza ‘populista’. Ahora bien, el carácter secundario de esta prioridad se demostró cuando se ha aumentado el gasto y a pesar de ello disminuído el ISR, como el caso panameño. A pesar de la insitencia de las élites tecnocráticas, los grupos corporativos mostraron poca preocupación por el aumento de los egresos públicos, ya que su prioridad primaria se vio satisfecha. Más allá de este caso particular,

mantener ingresos tributarios y gasto público bajos es un ejercicio de control sobre el Estado, ya que, en su defecto, “cuanto mayor sea el flujo de ingresos fiscales, menor será la restricción presupuestaria” que impone el proceso de acumulación sobre el Estado (Wetherly, 2005, p. 89).

Por otro lado, en el estudio de la influencia fiscal de las élites empresariales, la literatura se enfoca, con razón, en las reformas específicas para los sectores de altos ingresos y corporativos (ver, por ejemplo, Schneider, 2014; Rodríguez & Sancho, 2015). Schneider (2012) señala que las reformas específicas “son consideradas el resultado de la presión de diferentes grupos de interés para preservar privilegios en su trato fiscal” (p. 134). Fairfield (2015) incluyó el análisis de las reformas al sector financiero dentro de su estudio sobre los regimenes fiscales. Este trabajo también da muestras de la influencia de sectores empresariales específicos para incidir en los regimenes fiscales, y expande en conocimiento sobre su forma de operar. Sin embargo, se suele pasar por alto el impacto de la influencia política de las élites en la estructura general y en las reformas fiscales generales. A través de la influencia de las élites en las reformas generales también se visualiza la ausencia o la voluntad de contribuir en el desarrollo de capacidades estatales.

Las élites estudiadas han demostrado no sólo su capacidad para obtener beneficios particulares, sino para influir en las reformas generales. En estas, las élites buscan preservar los privilegios adquiridos, flexibilizar las medidas de control fiscal que se proponen, evitar aumentos en la tasa general del ISR, introducir normas de austeridad fiscal o limitar el aumento de la base tributaria en cambios de los impuestos al consumo. La influencia en las reformas fiscales generales minan las expectativas de recaudación o incluso bloquean la aprobación de reformas fiscales y moldean el régimen fiscal general. De esta manera, sobre todo al inicio de las décadas estudiadas, los regimenes fiscales tenían un mayor sesgo hacia los impuestos al consumo que en la actualidad y los impuestos directos sufrieron un descenso significativo de hasta 20 puntos porcentuales. En este sentido, el régimen fiscal es *expresión del poder de las élites*, tanto por sus beneficios particulares como porque reflejan en su estructura general los intereses de los grupos de poder empresarial.

8.2.4 La decisiva influencia empresarial a través de los mecanismos de poder.

Las investigaciones latinoamericanas sobre el análisis de la influencia corporativa en la política hacen incapie en la captura del Estado (ver, entre otros, Álvarez & Barrera, 2018; Durand, 2019; Cádenas & Robles-Rivera, 2017; Oxfam, 2014). Con ello se definen los escenarios de incidencia efectiva de las élites en la política. Previamente, se ha argumentado que este enfoque

de la captura propone un reduccionismo instrumentalista sobre el análisis de las relaciones político-empresariales. Ya sea en su versión sustantiva, como la suma de todos los mecanismos de intervención, o en su versión mínima, como sinónimo de puertas giratorias y vínculos reticulares, el enfoque acentúa los mecanismos relacionales como factores explicativos del sesgo a favor de las élites en las políticas públicas.

Ciertamente, este dominio del enfoque de captura está relacionado con los cambios políticos en curso: como se ha visto en cada uno de los ministerios de finanzas públicas, la estrategia de acumulación neoliberal promueve la gestión privada de los intereses públicos. Esta gestión privada se da tanto en la colonización institucional por parte de agentes empresariales, de las élites financieras en el caso fiscal, como en la incorporación de criterios de gestión empresarial en la administración pública. Ambos aspectos institucionalizan progresivamente el cambio registrado en los Estados neoliberales, que consisten en el paso del gobierno público hacia la gobernaza público-privada de los asuntos públicos. Otro aspecto para no descuidar los mecanismos instrumentales en el estudio del poder de las élites es que su capacidad estructural no se traduce automáticamente en influencia política, ya que depende también de la receptividad o inclinación de los grupos dentro del sistema de partidos y de agentes estatales a aceptar las premisas empresariales y tecnocráticas de inversión, competitividad y crecimiento. La coyuntura de Abel Pacheco y de Laura Chinchilla en Costa Rica, así como el CAIR de Torrijos en Panamá, demuestra que esos dispositivos técnico-empresariales pueden ser contestados.

Pero, sin duda, el enfoque predominante de la captura corporativa sobredimensiona los mecanismos instrumentales relacionales y excluyen los otros dispositivos de poder explicativos de los resultados en materia tributaria. Lo que la investigación revela es que las élites empresariales son más efectivas para incidir y modificar una reforma fiscal o las intenciones de agentes políticos adversos cuando ejercen su poder a través de los mecanismos internos relacionales. Dentro de estos mecanismos no sólo se encuentra la captura institucional a través de puertas giratorias en oficinas del Estado o el reclutamiento de empresarios en puestos electivos, sino también los vínculos partidarios, que son financieros, reticulares e ideológicos. De esta manera, no sólo influyen en la selectividad o sesgo de las ramas ejecutivas, sino también en el sistema de partidos parlamentario. La incorporación dentro del Estado de agentes empresariales institucionaliza o habitualiza otros mecanismos instrumentales, como el expertise tecnocrático, las reuniones oficiales y hasta comisiones conjuntas con el

empresariado. Asimismo, en estos casos, los agentes del Estado tienden a ser más receptivos ante el mecanismo estructural, sea en su uso positivo o negativo.

Esta tendencia no excluye el ejercicio del poder y su éxito a través de otros mecanismos instrumentales. Como se ha visto, la conceptualización que ofrece la literatura latinoamericana, por traducir de forma acrítica marcos analíticos externos, se queda corta para captar otras manifestaciones empíricas del poder empresarial, sea instrumental o estructural. Los empresarios centroamericanos recurren a medios poco comunes en otras regiones, como el envío de mociones legislativas escritas por los mismos tecnócratas empresariales (e.g. la coyuntura de Carlos Alvarado en Costa Rica), el apoyo logístico a las fuerzas represivas para enfrentar las movilizaciones populares (e.g. FIFCO en Costa Rica), la movilización de sus trabajadores (e.g. los casinos en Costa Rica o Panamá, los empleados de la Zona Libre de Colón) o la participación en bloqueos y manifestaciones callejeras (e.g. oficinas regionales de la Cámara de Comercio en Panamá). De manera que los dispositivos de influencia encierran un amplio repertorio de acción y ejercicios de poder. Por eso, el estudio del poder de las élites debe, en primer lugar, evitar reduccionismos, y, en segundo lugar, ser sensible al contexto y la diversidad empírica del poder.

Otro aspecto que se ha sugerido a nivel regional es la facilidad para negociar medidas progresivas con el empresariado cuando éste se encuentra cohesionado y organizado, versus formas pluralistas e informales de influencia (e.g. Castañeda, 2018; Robles-Rivera, 2019 y, fundamentalmente, Schneider, 2010; 2013). En este análisis, se confirma que la cohesión y relaciones formales, lejos de ser un mecanismo que facilite negociar con las élites, es un recurso utilizado por las élites para promover una reforma fiscal favorable o al menos no perjudicial (e.g. coyuntura de Carlos Alvarado en Costa Rica; Martinelli en Panamá), o para adversar y bloquear una reforma fiscal (e.g. Torrijos, Laura Chinchilla, las dos reformas de Funes). La organización formal de las élites (e.g. su capacidad gremial y dialogo institucionalizado) o la fragmentación e informalidad (e.g. influencia directa de grupos o sectores empresariales), no son fuentes, en sí mismo, de progresividad/regresividad fiscal.

A la luz de los resultados, los avances en materia fiscal tienen que ver menos con el tipo de organización empresarial, cuyo énfasis viene de la ciencia política, y más con la naturaleza económica de las élites (si están más o menos vinculada a la economía externa o doméstica), de un lado, o el ascenso de fuerzas y demandas populares del otro (e.g. El Salvador). Además, en la medida en que las bases y privilegios se encuentran en el inicio de la estrategia, y que ésta

ha servido para abrir nuevos espacios y ejes de acumulación, *la política fiscal -con sus incentivos, privilegios e inequidades-* ha sido un factor de esos cambios organizacionales anotados por los autores supracitados, es decir, del surgimiento de grandes grupos empresariales cuya influencia es menos cohesionada y más plural e informal. Por ejemplo, sobretodo en Panamá y Costa Rica el desarrollo turístico-inmobiliario se ha acentuado tras la aplicación de los incentivos a este sector. En este sentido, los patrones de fragmentación o centralización -como los conceptualiza Schneider (2010)- deben entenderse como resultados de las reformas de mercado previas que luego re-operan sobre el Estado como mecanismos instrumentales de influencia política para buscar beneficios particulares (fragmentación) o la promoción o defensa de los pilares *estratégicos* del régimen fiscal (cohesión).

Por un lado, de lo que se trata es de una expresión política de las dinámicas de clase e interelitarias. Al ser internamente heterogeneas e intrínsecamente competitivas, las élites corporativas -las grandes firmas- buscan crear o mantener regímenes especiales de incentivos fiscales, beneficios particulares como créditos fiscales o tasas diferenciales del I.V.A., así como eliminar incentivos tributarios de otros sectores (e.g. manufactura, agrícola), menos relevantes para las nuevas dinámicas de acumulación, como se visualizó en la coyuntura de Mireya Moscoso o . También reaccionan fuertemente contra agentes estatales que amenacen su estatus tributario, como el caso del ministro Cáceres en el gobierno de Saca en El Salvador, o del ministro Ricaurte Vásquez y el viceministro Mirones en la coyuntura de Torrijos en Panamá. En ambos casos, éstos agentes fueron sustituidos por representantes de confianza para el sector financiero ya sus medidas afectaban directamente a este sector.

Pero, cuando enfrentan amenazas percibidas como colectivas o buscan beneficios generales dentro del régimen fiscal, son capaces de actuar en conjunto. Tal fue el caso de la reacción en contra del CAIR de Torrijos, el aumento del ISR a personas jurídicas de FUNES o el impuesto a ZF de Laura Chinchilla. En el caso panameño, por ejemplo, no sólo la banca y los grandes bufetes de abogados han defendido el criterio de fuente territorial de su régimen fiscal, sino el conjunto de élites empresariales, toda vez que se considera un componente central de sus dinámicas de acumulación. Una alta cohesión y organización formal del empresariado puede llevar al uso coordinado de mecanismos de disciplinamiento de mercado, lo que obliga a los gobiernos a flexibilizar sus pretensiones (e.g. Antonio Saca, Martín Torrijos), mientras que una cohesión *política* débil o moderada, con el trasfondo de una fragmentación

empresarial, debilita las opciones de aprobación de una reforma favorable (e.g., al inicio, Abel Pacheco)¹⁹².

Por otro lado, las dinámicas de cohesión o fragmentación pueden responder a estrategias de los agentes estatales para llevar a cabo su reforma fiscal o bien a dinámicas propias del sistema estatal y de partidos. Hay escenarios en los que el empresariado se encuentra cohesionado, pero políticamente debilitado por la incorporación de nuevos partidos políticos poco familiares, o por el debilitamiento de *sus* partidos políticos (e.g. el PAC durante la coyuntura de Chinchilla, el ascenso del FMLN versus el debilitamiento de ARENA). El debilitamiento partidario e incluso división política permite avanzar en reformas progresivas *a pesar de la cohesión y organización empresarial* y no gracias a ella. En estos casos, la influencia empresarial no se detiene, pero se hace uso de otros mecanismos como la selectividad introducida previamente en las salas constitucionales (e.g. Funes), o el cabildeo legislativo y el conocimiento tecnocrático. Los resultados de estos casos son diversos: en ciertas coyunturas pudieron bloquear la reforma, en otra introducir cambios en la reforma o en otros casos resultó una influencia inefectiva. Cuando esta debilidad político partidaria permanece en el tiempo, como el caso salvadoreño, se ha producido una descoordinación de los mecanismos de influencia (e.g. El Salvador).

En esta línea, la fragmentación política suele ser una estrategia inducida políticamente para lograr un mínimo de aprobación o legitimidad empresarial para aprobar una reforma fiscal sin un rechazo mayor. En el caso de Moscoso, esta estrategia funcionó en la medida en que la fragmentación política se apoyó de las divisiones y competencias económicas internas del empresariado panameño. En el caso del FMLN, el empresario ha permanecido fiel en torno a una sola estrategia de acumulación, a pesar de la descoordinación e incluso debilitamiento político. Por eso, con excepción de los sectores corporativos que han ascendido con el FMLN, el empresariado tradicional se ha mantenido en oposición a las reformas tributarias, tanto los sectores más agresivos como los participaron en las mesas de negociación coordinadas por la embajada estadounidense. De manera que las dinámicas de centralización y fragmentación del poder político deben considerar si su naturaleza es predominante económica o si corresponde a un proceso de orden político y verificar si hay correspondencia o no entre ambas dimensiones

¹⁹² Se debe recordar en esta coyuntura que, si bien al inicio se evidencia una posición mayoritaria favorable a la reforma, las élites empresariales locales no habían aun asimilado la estrategia de las zonas francas, considerada una forma de inequidad horizontal en el informe de exministros. A esto me refiero con fragmentación económica del empresariado. Al final de esa misma coyuntura, las zonas francas se convirtieron en actores políticos relevantes, con influencia dentro de los gremios locales y capacidad de veto.

del poder de clase, es decir, si la cohesión económica se corresponde a una cohesión política o lo mismo para el caso de la fragmentación de las élites. Como se ha detallado anteriormente, ni la cohesión ni la fragmentación empresarial son fenómenos que expliquen, por sí mismos, los cambios progresivos en materia fiscal. Lo que lo explica es una modificación de la correlación de fuerzas dentro del Estado que sea capaz de limitar la influencia.

Por otro lado, algunos autores dejan de lado la importancia del poder estructural de clase en la definición de las políticas fiscales (ver la taxonomía de Sánchez-Ancochea, 2021, p. 39; también Álvarez & Barrera, 2018, entre otros). El resultado de esta parcialidad analítica es la adopción de un enfoque formal del poder. Ese enfoque se caracteriza por el estudio *conductual* del poder y del conflicto fiscal *observable*, propio de los principales paradigmas en la ciencia política o la economía. Se concentra ahí donde un agente empresarial influye para modificar o rectificar una conducta de un agente estatal, sea con mecanismos formales e informales, internos o externos. Además, es incapaz de explicar de donde emerge el repertorio de dispositivos de influencia empresarial, de ahí que las recomendaciones o sugerencias para enfrentar los bloqueos corporativos pasen por la modificación de la capacidad instrumental del empresariado. También la teoría *de alcance medio* sobre los mecanismos de influencia corre el riesgo de adoptar esta posición.

Al tener en cuenta la capacidad estructural corporativa se asume un enfoque más amplio del poder. Este mecanismo no sólo se expresa empíricamente en sentido formal: inversión/desinversión, empleo/desempleo. También se expresa en aquello que no se habla, que queda por fuera de las discusiones fiscales, en el control de la agenda política que excluye a priori temas. Esto es aquello que en el discurso de los informantes mencionan *no entender*, cuando un gobierno, incluso aquellos inclinados a una visión progresista, no deciden impulsar una reforma a los impuestos patrimoniales o prediales, a las zonas francas o a las herencias. Tras el aparente significativo vacío al que refieren esas afirmaciones, se esconde la carga de significado del mecanismo estructural, del poder de clase del empresariado: estos elementos progresivos quedan por fuera por el exceso de significado que sobredetermina y disuade a los agentes políticos y los sobrepasa.

Se tratan de mínimos no negociables para los grupos dominantes de cada país. En todos los casos, los dispositivos de influencia han sido efectivos para salvaguardar esos axiomas no negociables, no debatibles ni mucho menos cuestionables que imponen los sectores dominantes. En el caso salvadoreño, estos principios básicos de la nueva fiscalidad fueron

diseñados la élite tecnocrática por FUSADES e implementados por los gobiernos de ARENA, con fuerte influencia y apoyo de la USAID. En el caso costarricense, el proceso ha sido gradual, pero su inicio se ubica en la década de 1980, tras la crisis de la deuda, y en la siguiente década se formaron los primeros regímenes especiales de incentivos (ZF). Panamá tiene una larga trayectoria de privilegios fiscales, pero estos se han ampliado y reformulado tras el nuevo consenso transitista post invasión, en especial hacia el sector financiero. Así, en los tres casos, esos axiomas tributarios fueron establecidos al inicio de las reformas estructurales de mercado, formuladas por las élites tecnocráticas y negociadas con los OFIs, implementadas tras escenarios de crisis políticas y fiscales. Históricamente, están en la base de la estrategia de acumulación misma. Además, estos mínimos son reforzados por el conocimiento tecnocrático autorizado que, en mayor o menor medida, parten de la magia del mercado para justificar la defensa de las élites, como agentes eficientes y legítimos de generación de bienestar individual.

Pero incluso bajo una concepción formal del poder estructural (como la que se encuentra en los trabajos de Fairfield, 2015), la investigación de las élites ofrece ángulos que el reduccionismo instrumentalista no logra aprehender. Como se ha observado en las coyunturas fiscales previamente estudiadas, los tomadores de decisión en materia fiscal acceden a la apertura de reuniones, conformación de comisiones, recepción de informes técnicos, entre otros, tras el despliegue de disciplinamientos del mercado por parte de las élites. Los dispositivos estructurales potencian y, en contextos desfavorables, habilitan las capacidades relacionales y recursos instrumentales del empresariado, y justifican las medidas favorables. Así, las élites minan la capacidad extractiva del Estado. De manera que los mecanismos instrumentales están condicionados por la capacidad estructural de las élites.

Esta capacidad estructural de las élites está históricamente determinada y organizada por la estrategia de acumulación en curso. Sin duda, hay élites empresariales estructuralmente debilitadas que aun cuentan con capacidades instrumentales importantes y les ha permitido sostener ciertos privilegios fiscales, como el caso de los industriales y agroindustriales en la coyuntura de Moscoso. Pero en todos los casos se observó que aquellas élites aglutinadas en los sectores y ejes de acumulación privilegiados por las nuevas formas de reproducción del capital dentro cada formación social, coincidió con su poder estructural alto y el despliegue de mecanismos instrumentales efectivos. El caso de Funes y su *temor* ante la amenaza de los empresarios de ZF ejemplifica un mecanismo estructural fuerte a nivel de percepción de los agentes.

Lo contrario ha sucedido con los espacios tradicionales de acumulación, que se han debilitado tanto económica como políticamente en cada país. Incluso cuando los gobiernos se intentaron apoyar en estos sectores para aprobar sus reformas (e.g. Moscoso en Panamá o Chinchilla en Costa Rica), el carácter menguante de estos grupos fue insuficiente para darle sostenibilidad a las reformas frente a los sectores con un poder estructural fuerte. Estos rasgos tendenciales sólo es posible identificarlos a través de una lógica de procesos, que dé cuenta de las variaciones históricas a partir de las estrategias de acumulación. Y este sesgo de la estrategia de acumulación es progresivamente incorporado, con resistencias y tensiones, dentro de la forma estatal y, en el caso de esta investigación, la selectividad del régimen fiscal centroamericano.

8.3 Agenda de la sociología fiscal con énfasis en las élites en Centroamérica.

La investigación crítica en sociología fiscal desde Centroamérica es aun un campo que urge mayor exploración y debate. Como se ha argumentado, las relaciones entre las élites empresariales y el Estado es un objeto privilegiado para explicar los regímenes fiscales centroamericanos. En esto, el trabajo ha hecho aportes importantes. *Las élites ‘ganadoras’ centroamericanas encuentran exitosamente en el Estado fiscal el resguardo de sus intereses, la inmunización e impunidad fiscal de la recomposición de las fracturas socioeconómicas y la apertura de nuevos ejes de acumulación para poner en práctica la estrategia de acumulación dominante.* Sin embargo, hay temas asociados que requieren más estudio. El primero de ellos es sobre los niveles de participación y las formas de exclusión de los sectores sociales, sindicales y populares en general. Esto implica un enfoque mucho más relacional que el que ha desarrollado hasta ahora por los diferentes trabajos.

Si bien, en línea con Schneider, “la dominación es necesariamente un término relacional, que requiere el análisis de los intereses y capacidades de otros actores” (p. 10), su incorporación en la agenda de investigación debe trascender la consulta de estos otros sectores interesados y afectados. Esto se debe realizar en dos direcciones. Por un lado, analizar con detalle las relaciones entre las élites y los sectores sociales y populares, sus mecanismos ya no solamente de influencia sobre el Estado sino también sobre el conjunto social para construir consensos en torno al régimen fiscal existente y los procesos de socialización ampliada de la estrategia de acumulación. Es decir, cómo las élites construyen hegemonía en torno a sus proyectos políticos, hacen de sus valores fiscales particulares representaciones generalizadas en la cultura tributaria de la sociedad y cómo las élites se vinculan con la oposición social. Por

otro lado, indagar en los intereses y proyectos tributarios alternativos y progresivos invisibilizados por la relación social fiscal dominante, sus fundamentos, posibilidades y las tensiones con los proyectos tributarios de los grupos empresariales.

El segundo tema que deja abierto este trabajo es la relación entre las élites empresariales, la deuda pública y gasto público. En el capítulo 3, se vieron ejemplos de grupos económicos que han aprovechado la deuda pública como espacios de acumulación originaria, tal como los visualizó Marx (2012). La deuda pública local ha beneficiado considerablemente a las élites financieras, que tienen capacidad para asumir los créditos públicos. Pero también es frecuente el traspaso directo de bienes y servicios públicos cuyo ‘saneamiento’ previo se ha logrado con deuda pública costada con impuestos regresivos. Pero el despojo de bienes y servicios públicos también se vincula con las rentas disponibles en el gasto público: las concesiones de obra pública, los contratos público-privados o los contratos de infraestructura. Más allá de los casos seleccionados, Waxenecker (2019) ha avanzado en esta línea de investigación para el caso guatemalteco, llamándole a estos procesos de acumulación rentista, *economía de captura*. En el caso panameño, por ejemplo, existe amplia competencia por las rentas del Canal.

En tercer lugar, la sociología fiscal centroamericana deberá incluir el estudio de los intereses, límites, criterios y lógicas burocráticas subyacentes de las administraciones tributarias locales, y su relación con los grupos de contribuyentes, entre ellos las élites empresariales. En las sociedades centroamericanas, estas agencias burocráticas tienden a ser débiles y con altos niveles de informalidad, lo que permite una mayor impunidad tributaria y reduce la capacidad extractiva de los Estados fiscales. La investigación deberá aclarar hasta qué punto esto responde a inercias institucionales o voluntades políticas, y las formas en que se traducen dentro de las oficinas tributarias los sesgos estructurales identificados en este trabajo. La implementación de cualquier reforma fiscal dependerá de las capacidades de sus administraciones tributarias, los tribunales administrativos y aduaneros.

En un cuarto lugar, asociado a la agenda tributaria transnacional, es necesario problematizar los condicionamientos que ejercen las calificadoras de riesgo, llamadas el *Consenso de New York*, sobre las percepciones y acciones de los agentes locales. La influencia de las organizaciones financieras internacionales ha sido más abordada que los efectos de las calificaciones de deuda soberana sobre los Estados (ver, entre otros, Brautigam et al., 2008; Fjeldstad & Moore, 2008, Sanchez, 2006; para los casos seleccionados: Hidalgo Capitán, 2000;

Villasuso, 2000; Segovia, 2002; Castro & Rosales, 2022). Esto es importante porque las agencias calificadoras han sido cuestionadas por su sesgo en contra de los países “en vías de desarrollo”, ya que otorgan peores calificaciones incluso en escenarios de mejores expectativas económicas que otros países del capitalismo central. Además, sus calificaciones y recomendaciones suelen ser procíclicas, es decir, que agravan la contracción económica en escenarios de recesión e incluso de crisis fiscal (ver Griffith-Jones & Kraemer, 2021).

En esta investigación, se observó cómo las calificadoras de riesgo son agencias internacionales cuyas evaluaciones son temidas o aprovechadas por las élites empresariales. Tanto las élites estatales como las empresariales confirman o modifican sus posiciones en materia fiscal frente a estas evaluaciones de deuda soberana. De manera que se debe ampliar sus implicaciones dentro de las decisiones fiscales locales, el posible sesgo de sus calificaciones o recomendaciones y sus consecuencias “sobre la disponibilidad y el coste de los flujos de capital privado, y por tanto sobre los niveles de inversión, de esos países” (Griffith-Jones & Kraemer, 2021, p. 6). A pesar de su importancia política y el impacto en los mecanismos estructurales de las élites locales, estas agencias transnacionales han sido poco estudiadas desde la sociología fiscal en general.

Una mayor relacionalidad en el estudio de las élites, las dinámicas políticas de la economía rentista, las burocracias tributarias y el peso de las agencias calificadoras y otros agentes transnacionales ampliarían el abanico de la sociología fiscal centroamericana y su estudio permitiría una mejor comprensión del Estado fiscal, sus regímenes fiscales y las dinámicas entre sociedad, mercado y Estado bajo el lente de la relación social fiscal. Además, facilitaría un abordaje más complejo y, por lo tanto, más cercano a la realidad centroamericana y sus desigualdades socioeconómicas; tanto los efectos políticos como los factores políticos de la desigualdad social.

Referencias bibliográficas.

- ACAN-EFE. (07 de marzo, 2004). Comisión legislativa dictamina reforma fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/archivo/comision-legislativa-dictamina-reforma-fiscal/CTJ4WAVYRBBFRFDCHUSAFXJ24Q/story/>
- ACAN-EFE. (09 de setiembre, 2005b). Ministro dice que Pacheco ya no condicionará TLC a plan fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/archivo/ministro-dice-que-pacheco-ya-no-condicionara-tlc-a-plan-fiscal/NBYNE23PPJENNG73FZYDSYXSKQ/story/>
- ACAN-EFE. (17 de febrero, 2006). Cámara Comercio adversa reforma fiscal y pide mejorar recaudación. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/archivo/camara-comercio-adversa-reforma-fiscal-y-pide-mejorar-recaudacion/G7FJ2T3LVJEHRAPKYAM4JIYROM/story/>
- ACAN-EFE. (2010, 22 febrero). Advierten que los más pobres cargarán con la reforma tributaria. *La Prensa*. Recuperado de: https://www.prensa.com/locales/Advierten-pobres-cargaran-reforma-tributaria_0_2778472353.html
- ACAN-EFE. (24 de junio, 2005a). Empresarios costarricenses piden a Pacheco enviar TLC al Congreso. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/economia/empresarios-costarricenses-piden-a-pacheco-enviar-tlc-al-congreso/N2GGHVXBCNE2DNENEZAJ7IEU7A/story/>
- Acosta, A. (2014). Un año para corregir el rumbo. *La Prensa*, p. 33a.
- Agranov, M. & Palfrey, T. (2015). Equilibrium tax rates and income redistribution: A laboratory study. *Journal of Public Economics*, 130, pp. 45-58,
- Aguilera Lira, A.E.; Aguirre Pineda, A.M.; Benitez Sosa, A.M.; Cañas González, D.A. (2018). *El papel de la política fiscal en el sector bancario como parte del proceso de acumulación de capital en El Salvador para el periodo de 1990-2017 (tesis de licenciatura en economía)*. El Salvador: Universidad Centroamericana Jose Simeon Cañas.
- Althusser, L. (2003). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Alvarado, J. (2016a). Liberan lista de 247 offshores vinculadas a El Salvador, cuyo capital autorizado supera los \$29 millones. *ElFaro.net*. [https://elfaro.net/es/206005/el_salvador/18571/Liberan-lista-de-247-offshores-vinculadas-a-El-Salvador-cuyo-capital-autorizado-supera-los-\\$29-millones.htm](https://elfaro.net/es/206005/el_salvador/18571/Liberan-lista-de-247-offshores-vinculadas-a-El-Salvador-cuyo-capital-autorizado-supera-los-$29-millones.htm)
- Alvarado, J. (2016b, 23 de agosto). Adolfo Salume, sus offshore y los reclamos de Hacienda y la Cruz Roja. *ElFaro.net*. Recuperado de: https://elfaro.net/es/201608/el_salvador/18568/Adolfo-Salume-sus-offshore-y-los-reclamos-de-Hacienda-y-la-Cruz-Roja.htm
- Amarante, V., & Jiménez, J. P. (2015). *Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina*. <https://doi.org/10.18356/9abfca99-es>
- Ameringer, C. D. (1963). The Panama Canal Lobby of Philippe Bunau-Varilla and William Nelson Cromwell. *The American Historical Review*, 68(2), 346–363. <https://doi.org/10.2307/1904536>

- ANEP. (2011, 14 de diciembre). ¿Quiénes votan por más desempleo? *La Prensa Gráfica*, p. 25.
- Aragón Falomir, J., & Cárdenas, J. (2020). Análisis de redes empresariales y puertas giratorias en México: Cartografía de una clase dominante público-privada. *Temas y Debates*, 39, 81–103. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i39.458>
- Arias Peñate, S. (2011). *Atlas de la pobreza y opulencia en El Salvador*. El Salvador: UCA.
- Arias Ramírez, R. & Sánchez Hernández, L. (2012). Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio territorial. San José: Programa Estado de la Nación.
- Arias, E. (2017). *Las relaciones entre las élites estatales costarricenses y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) en el contexto del TLC con Estados Unidos, 2002-2007*. [Tesis de maestría]. San José, Universidad de Costa Rica.
- Artana, D. & Navajas, F. (2009a). Reformas fiscales de El Salvador. Primera Parte. *Boletín de Estudios Fiscales de FUSADES*, (107). Recuperado de: https://fusades.org/publicaciones/boletn_no_107_noviembre_2009.pdf
- Asamblea Nacional de Panamá. (2010). Trámite Legislativo. Ley 8 de 15 de marzo de 2010. Panamá: Asamblea Nacional.
- Asociación Empresarial Para el Desarrollo. (2017). Asamblea Ordinaria y Extraordinaria de Asociados. San José: AED. Recuperado de: https://www.aedcr.com/sites/default/files/informe_de_presidencia_2017.pdf
- Asociación Empresarial Para el Desarrollo. (2023). Asamblea ordinaria y extraordinaria. San José: AED. Recuperado de: <https://www.aedcr.com/sites/default/files/docs/Informe%20de%20la%20Presidencia%20AED%202023.pdf>
- Asociación Nacional de la Empresa Privada [ANEP]. (2004). *ENADE 2004. El Salvador solidario. El compromiso de todos*. San Salvador: ANEP.
- Atria, J. (2015a). Elites, the Tax System and Inequality in Chile Background and Perspectives (*Issue 82*). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.14185.49761>
- Atria, J. (2015b). La relación entre desigualdad e impuestos como fuente de conflicto social: el caso de Chile. In C. M. Mayarí Castillo (Ed.), *Desigualdades. Tolerancia, Legitimación y Conflicto en las Sociedades Latinoamericanas*. (pp. 217–243). RIL/COES/Desigualdades/ICHS.
- Atria, J. (2018). El resurgimiento de los impuestos en la sociedad chilena. In F. González & A. Maradiaga (Eds.), *La constitución social, política y moral de la economía chilena* (pp. 279–309). RIL Editores.
- Atria, J. (2019). Legalism and creativity: tax non-compliance in the eyes of the economic elite. *International Review of Sociology*, 29(1), 58–79. <https://doi.org/10.1080/03906701.2019.1532653>
- Atria, J. (2020). Sociología de los impuestos y la investigación de la desigualdad. *Cuadernos de Teoría Social*, 5(10), 115–137.
- Atria, J. (2023). Tax culture: a conceptual proposal and empirical approach to the economic elite in Chile. In: Fehling, P. & Buchardt, H. *Taxation and Inequality in Latin America. New Perspectives on Political Economy and Tax Regimes* (pp. 95-113). London: Routledge.

- Atria, J., & Hernández, J. (2020). Prácticas de distinción, justificación y reproducción de la élite: evidencia de los ámbitos financiero y tributario en Chile. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 543–559. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.34>
- Atria, J., Groll, C., & Valdés, M. F. (2018). Introduction: Taxation in Times of Uncertainty in Latin America. In J. Atria, C. Groll, & M. F. Valdés (Eds.), *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty* (pp. 1–28). Palgrave Macmillan.
- Atuguba, R. A. (2021). Tax Culture: Perspectives from an African State. *American Journal of Trade and Policy*, 8(1), 25-58. <https://doi.org/10.18034/ajtp.v8i1.510>
- Autoridad del Canal de Panamá. (2023). Informe Anual 2022. Recuperado de: <https://pancanal.com/wp-content/uploads/2023/01/Informe-2022.pdf>
- Avila, J. (2017). El rol de la tributación como instrumento distributivo del ingreso y la riqueza. *Análisis*, 8(2017), 1–21.
- Ayala, D. (2011, 16 de diciembre). "La decisión de los diputados sobre la reforma es prudente y mesurada". *La Prensa Gráfica*, p. 74.
- Ayala, R. (2013). *Contribución al debate sobre la globalización capitalista*. Universidad de Costa Rica.
- Backhaus, J. G. (2002). Fiscal Sociology: What for? *The American Journal of Economics and Sociology*, 61(1), 55–77.
- Backhaus, J. G. (2004). Joseph A. Schumpeter's contributions in the area of fiscal sociology: A first approximation. *Journal of Evolutionary Economics*, 14(2), 143–151. <https://doi.org/10.1007/s00191-004-0186-z>
- Báez Melián, J. M. (2015). La política fiscal y la desigualdad en Latinoamérica. III Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social En *América Latina*, 13 Al 15 de Mayo de 2015. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9356/ev.9356.pdf
- Baró, I. M. (1989). *Sistema, grupo y poder. Psicología Social desde Centroamérica (II)*. San Salvador: UCA.
- Barreix, A., Benítez, J. C., Velayos, F., & Bés, M. (2013). *Metiendo Presión: Estimando la verdadera carga fiscal de América Latina y el Caribe. La presión fiscal equivalente* (No. 9; Papeles de Trabajo).
- Barrera, S. & Álvarez, A. (2018). *Socializar los costos: las reformas del sistema de pensiones y sus implicaciones en la deuda pública en El Salvador 1996-2017*. Buenos Aires: Clacso.
- Barrientos, R. (2015). El Salvador: una política fiscal diseñada como base y garantía para un sistema económico rentista y expoliador. En: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas* (pp. 129-210). Guatemala: ICEFI.
- Barrow, C. W. (2007). Plain Marxists, Sophisticated Marxists, and C. Wright Mills' "Power Elite." *Science & Society*, 71(4), 400–430. <https://about.jstor.org/terms>
- Bartolini, S. (1986). Partido y sistema de partidos. En: Gianfranco Pasquino (comp.). *Manual de Ciencia Política* (pp. 217-264). Madrid: Alianza Editorial.
- Bauman, Z., & Bordoni, C. (2014). *State of crisis*. London: Polity Press.

- Belloso, M. (2011, 13 de diciembre). Una reforma fiscal, sin reducir el gasto, resulta ineficiente. *La Prensa Gráfica*, p. 8.
- Beluche, O. (1997). Estado, nación y clases sociales en Panamá. Panamá: Editorial Portobelo.
- Beluche, O. (2009). Reseña histórica de las reformas neoliberales a la legislación laboral panameña (1971-2004). *Tareas*, (133), pp. 23-44.
- Beluche, O. (2021). *El mito de los próceres. La verdadera historia de la separación de Panamá de Colombia*. Bogotá: Antónima.
- Bernardi, L., Barreix, A., Marenzi, A., & Profeta, P. (2007). Tax Systems and Tax Reforms in Latin America. In L. Bernardi, A. Barreix, A. Marenzi, & P. Profeta (Eds.), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203481394>
- Bernhagen, P. (2008). The Political Power of Business. Structure and information in public policymaking. In *The Political Power of Business*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203932612>
- Berrocal, R. (2003, 15 de enero). Reforma tributaria divide al CoNEP. La Prensa. https://www.prensa.com/imprensa/economia/Reforma-tributaria-divide-CoNEP_0_832416818.html
- Berrocal, R. (2004a, 11 de octubre). Se avecina una nueva reforma tributaria. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/avecina-nueva-reforma-tributaria_0_1308619196.html
- Berrocal, R. (2004b, 19 de noviembre). Reformas golpearán a los trabajadores y empresarios. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Reformas-golpearan-trabajadores-empresarios_0_1337866271.html
- Berrocal, R. (2005, 30 de mayo). Empresarios se quejan de las ‘7 plagas’. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/politica/Empresarios-quejan-plagas_0_1481851820.html
- Best, M. (1976). Political Power and Tax Revenues in Central America. *Journal of Development Economics*, 3, 49–86. [https://doi.org/DOI:10.1016/0304-3878\(76\)90040-7](https://doi.org/DOI:10.1016/0304-3878(76)90040-7)
- Bethancourth, M. (2010, 13 de marzo). A un paso de lograr grado de inversión. La Prensa, p. 1.
- Bethancourth, M. (2005, 12 de enero). Menú tributario de Martín. Crítica. Recuperado de: <https://portal.critica.com.pa/archivo/01122005/cierre.html>
- Block, F. (2009). Read Their Lips: Taxation and the Right-Wing Agenda. In M. Prasad, I. William Martin, & A. Mehrotra (Eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative Perspective* (pp. 68–85). Cambridge University Press.
- Bonilla, A. (2009, 28 de noviembre). Subir impuestos es una receta para el estancamiento. *La Prensa Gráfica*, p. 4.
- Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: el neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Borges, F. (2017). Costa Rica: La tercera no fue la vencida, fracaso de la reforma fiscal de Luis Guillermo Solís. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), pp. 389-412.
- Bottinelli, E., & Serna, M. (2018). *El poder fáctico de las élites empresariales en la política latinoamericana: Un estudio comparado de ocho países*. https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/Estudios_resultados_clacso_oxfam/Informe_Regional_vf.pdf

- Bottomore, T. (1993). *Elites and society*. Routledge.
- Bourdieu, P. (2014). *On the State. Lectures at the College de France, 1989-1992* (P. Champagne, R. Lenoir, F. Poupeau, & M.-C. Riviere (Eds.)). Polity Press.
- Bourdieu, P., Chamboderon, J. C., & Passeron, J. C. (2002). *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Siglo XXI Editores.
- Brautigam, D., Fjeldstad, O.-H., & Moore, M. (Eds.). (2008). *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. Cambridge University Press.
- Bull, B., & Kasahara, Y. (2017). La Transnacionalización De Los Grupos Empresariales Diversificados Y El Rostro Cambiante De Las Élités Económicas Centroamericanas the Transnationalization of Diversified Business Groups and the Changing Face of Central American Economic Elites. 37–69.
- Bull, B., Castellacci, F., & Kasahara, Y. (2014). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9781137359407>
- Caballero, B. & Bethancourth, Y. (2005, 02 de febrero). Empresarios en la calle. *Crítica*. <https://portal.critica.com.pa/archivo/02022005/cierre.html>
- Cabrera, A. (2004, 09 de diciembre). Presentan proyecto Prosalud. *La Prensa Gráfica*.
- Cabrera, A.; Henríquez, A. & Torres, A. (2004, 15 de diciembre). Cerveceros aceptan pago de impuestos para FOSALUD. *La Prensa Gráfica*.
- Cabrera, A.; Menjívar, V. & Quintanilla, L. (2011, 14 de diciembre). Paquete fiscal a pulso político en salón azul. *La Prensa Gráfica*, pp. 2-3.
- Cáceres, M. & Henríquez, J.L. (2014, 08 de octubre). Francisco de Sola: “Diálogo con gobierno no está roto pero está estirado”. *El Diario de Hoy*. Recuperado de: <https://historico.elsalvador.com/historico/133781/francisco-de-sola-dialogo-con-gobierno-no-esta-roto-pero-esta-estirado.html>
- Campbell, E. (04 de octubre, 2002). Construir con respeto. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/construir-con-respecto/WWV35RJFJC4FGXG3RMAZ7OIIY/story/>
- Campbell, J. L. (1993). The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, 19(1), 163–185. <https://doi.org/10.1146/annurev.so.19.080193.001115>
- Campos, D. (2004a, 03 de setiembre). Empresarios apoyarían reforma tributaria. *La Prensa*. https://www.prensa.com/imprensa/Empresarios-apoyarian-reforma-tributaria_0_1280122089.html
- Campos, D. (2004b, 26 de agosto). Viene otra reforma tributaria. *La Prensa*. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/mas_de_la_prensa/Viene-reforma-tributaria_0_1274122674.html
- Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos* (CLACSO & OXFAM (Eds.)). <https://doi.org/10.21201/2018.3521>
- Cárdenas, J., & Robles-Rivera, F. (2020). Business Elites in Panama: Sources of Power and State Capture. Occasional Paper 12. United Nations Research Institute for Social Development.
- Cárdenas, J., Robles-Rivera, F., & Martínez-Vallejo, D. (2020). Business elites and inequality in times of pandemic in Latin America. *Revista Española de Sociología*, 29(3), 715–726. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.45>

- Carías Samayoa, D. (2011). *Estudio de las reformas tributarias recientes en América Central*. Guatemala: ICEFI.
- Castaneda, N. (2016). Business Coordination and Tax Politics. *Political Studies*, 65(1), 122-143. <https://doi.org/10.1177/0032321715616287>
- Castaneda, N. (2018). Business Groups, Tax Efficiency, and Regressivity in Colombia. 10.1007/978-3-319-60119-9_7.
- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, (276), pp. 48-61.
- Castillero Calvo, A. (2018a). Los grupos de poder en la Colonia. En A. Castillero Calvo. *Antología histórica. Artículos, ensayos, conferencias* (pp. 199-214). Panamá: Editora Novo Art.
- Castillero Calvo, A. (2018b). Panamá y los orígenes de la globalización. En A. Castillero Calvo, *Antología histórica. Artículos, ensayos, conferencias* (pp. 319-336). Panamá: Editora Novo Art.
- Castillo Duarte, E. (2005a, 16 de enero). Empresarios cuestionan reforma fiscal. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Empresarios-cuestionan-reforma-fiscal_0_1381361900.html
- Castillo Duarte, E. (2005b, 27 de enero). Empresarios proyectan moderado crecimiento. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Empresarios-proyectan-moderado-crecimiento_0_1526847423.html
- Castillo Duarte, E. (2006a, 15 de junio). Asamblea aprueba confusa reforma. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Asamblea-aprueba-confusa-reforma-fiscal_0_1767573355.html
- Castillo Duarte, E. (2006b, 08 de junio). Reformas al Código Fiscal beneficiarían a Banistmo. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Reformas-Codigo-Fiscal-beneficiarian-Banistmo_0_1762323922.html
- Castillo Duarte, E. (2010a, 23 de enero). Empresarios muestran optimismo. La Prensa, p. 33a.
- Castillo Duarte, E. (2010b, 11 de marzo). Dinero del ITBMS pagará el Metro. La Prensa, p. 41.
- Castillo Duarte, E. (2010c, 26 de febrero). Gabinete aprueba la reforma fiscal. La Prensa, p. 1.
- Castillo Duarte, E. (2010d, 05 de marzo). Exigen modificaciones. La Prensa, p.
- Castillo Duarte, E. (2010e, 09 de marzo). La polémica del debate. La Prensa, p. 28a.
- Castillo Duarte, E. (2010f, 09 de marzo). Bajarán 6% aplicación del ITBMS. La Prensa, p. 35a
- Castillo Duarte, E. (2010g, 05 de marzo). Se acalora debate por reforma fiscal. La Prensa, p. 1a.
- Castillo Duarte, E. (2010h, 14 de marzo). Igualan tasa de ISR a empresas. La Prensa, p. 1a.
- Castillo Duarte, E. (2010i, 04 de marzo). Panamá está pendiente de informe de calificadoras. La Prensa, p. 50a.
- Castrellón, V. (2002, 26 de junio). Diálogo aborda reforma tributaria. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/opinion/Dialogo-aborda-reforma-tributaria_0_680182077.html
- Castro Fagoaga, C. & Alvarado, J. (2016, 1 de mayo). Mossack Fonseca fabricó balances financieros para offshore del Grupo Prieto. *ElFaro.net*. Recuperado de: https://elfaro.net/es/206005/el_salvador/18460/Mossack-Fonseca-fabricó-balances-financieros-para-offshore-del-Grupo-Prieto.htm

- Castro, N. (2015). La contraofensiva de las élites dominantes. *Revista de Historia de América*, 7, 133–156.
- Cave, T., & Rowell, A. (2015). *A Quiet Word: Lobbying, Crony Capitalism and Broken Politics in Britain*. Vintage Books.
- Cavero, T. (2014). Desigualdad y fiscalidad van de la mano de España. *Razón y Fe*, 270(1391), 153–163.
- Cecchini, S.; Holz, R. & Rodríguez Mojica, A. (2020). La matriz de la desigualdad social en Panamá. Serie Políticas Sociales, N° 236 (LC/TS.2020/121). Santiago de Chile: CEPAL.
- Centeno, M. (2002). *Blood and Debt. War and the nation-state in Latin America*.
- Centro de Estudios Jurídicos. (2011, 02 de noviembre). Sistema tributario racional: Pacto fiscal. *La Prensa Gráfica*, p. 20.
- Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI). (2005). Un balance del primer año de Sacca. *Revista Proceso de la UCA*, (1147). Recuperado de: <https://www.uca.edu.sv/publica/proceso/proc1147.html#Sociedad>
- CEPAL & IEF. (2014). Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea. Madrid: Programa Eurosocial.
- CEPAL & OXFAM (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL y Oxfam Internacional.
- Christensen, J. (2009). Taxing transnational corporations. In M. Kohonen & F. Mestrum (Eds.), *Tax Justice Putting Global Inequality on the Agenda* (pp. 107–130).
- CIAT. (2023). *TEDLAC 2023 por países*. Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
- CNN Business. (2016). Obama on Panama Papers: Some rich are 'gaming the sy...[Archivo de video]. YouTube. <https://youtu.be/nbd7LeSITq0>
- Coady, D. (2018). Crear espacio fiscal: mediante políticas tributarias más inteligentes se puede contribuir a fortalecer las políticas de bienestar social. *Finanzas & Desarrollo*, 55(4), pp. 24-27.
- Coffman, D. (2018). Modern Fiscal Sociology. In *The Palgrave Handbook of Political Economy* (pp. 529–541). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-44254-3_15
- Cominetta, M. (2007). Chile. In L. Bernardi, A. Barreix, A. Marenzi, & P. Profeta (Eds.), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America* (pp. 183–204). Routledge.
- Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ), Castro Fagoaga, C. & Alvarado, J. (2016). Mossack Fonseca permitió a clientes salvadoreños crear en Panamá más de 200 compañías opacas. *ElFaro.net*. Recuperado de: https://www.elfaro.net/es/201604/el_salvador/18323/Mossack-Fonseca-permitió-a-clientes-salvadoreños-crear-en-Panamá-más-de-200-compañías-opacas.htm
- Cortés Saenz, H. & Itriago, D. (2018). *El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder*. OXFAM.
- Crawford, B. J., & Spivack, C. (2019). Human Rights and the Taxation of Menstrual Hygiene Products in an Unequal World. In P. Alston & N. Reisch (Eds.), *Tax, Inequality, and Human Rights* (pp. 449–468). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190882228.003.0021>

- Crítica. (2005a, 18 de enero). Alianza contra reformas. Recupera de: <https://portal.critica.com.pa/archivo/01182005/port05.html>
- Crouch, C. (2004). *Post-Democracy*. Polity & Cambridge University Press.
- Cruz, N. (2009, 08 de diciembre). "Se está creando un Estado policial tributario". *La Prensa Gráfica*, p. 36.
- Cruz, R.; López, V. & Marroquín, L. (2005, 18 de marzo). Solvencia para créditos de \$20 mil en adelante. *La Prensa Gráfica*, p. 2.
- De la Guardia, D. (s.f.). *Dulcidio de la Guardia [Perfil de LinkedIn]*. LinkedIn. Recuperado de: <https://www.linkedin.com/in/dulcidio-de-la-guardia-9937348/>
- De la Rosa, C. (2009, 07 de diciembre). Reforma tributaria: prepárese para pagar más y en grande. *La Prensa Gráfica*, p. 39.
- Díaz Espino, O. (2004). El país creado por Wall Street: la historia prohibida de Panamá y su canal. Panamá: Ediciones Destino.
- Díaz Zeledón, N. (2020a, 9 de diciembre). AED y Horizonte Positivo: los privados repetidos en las historias políticas del año. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/aed-y-horizonte-positivo-los-privados-repetidos-en-las-historias-politicas-del-ano/>
- Díaz Zeledón, N. (2020b, 22 de julio). ¿Quiénes son los influyentes empresarios y académicos que reclaman incidir con carta al presidente?. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/quienes-son-los-influyentes-empresarios-y-academicos-que-reclaman-incidir-con-carta-al-presidente/>
- Domhoff, W. (1990). *The power elite and the state. How Policy is Made in America*. Aldine de Gruyter.
- Domhoff, W. (2006). *Who rules America: power, politics and social change*. McGraw-Hill.
- Dossi, M. V. (2011). La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria. Un abordaje a partir de sus asociaciones representativas. *Temas y Debates*, 21, 71–102. <https://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/39/38>
- Duncan, D., & Sabirianova Peter, K. (2012). Unequal inequalities: do progressive taxes reduce income inequality? (No. 6910; IZA Discussion Paper). <http://repec.iza.org/dp6910.pdf>
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Oxfam América Inc. <http://peru.oxfam.org>
- Durand, F., & Campodónico, H. (2011). *Poder empresarial y sociedad civil en Sudamérica entre el diálogo y el enfrentamiento*. desco, ALOP, CEDAL, OXFAM.
- Ebenau, M. (2012). Varieties of Capitalism or Dependency? A Critique of the VoC Approach for Latin America. *Competition & Change*, 16(3), 206–223. <https://doi.org/10.1179/1024529412Z.00000000014>
- Echandi Gurdián, M. L. (2014). *Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad*. San José: CONARE-PEN.
- Edmunds, J., Shipman, A., & Turner, B. S. (2018). The New Power Elite: Inequality, Politics, and Greed. In *Journal of Classical Sociology* (Vol. 19, Issue 2). Anthem Press. <https://doi.org/10.1177/1468795x18786387>
- Eiden, H. (2014). Ley 120-2013 Muerte del «Paraiso fiscal» en Panamá. Recuperado de: <https://mundooffshore.net/ley-120-2013-muerte-del-paraiso-fiscal-en-panama/>

- Elias, N. (2015). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Elster, J. (1996). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Estrada Aguilar, C. (2005, 01 de febrero). Clavo Pasa' o!. *Crítica*. Recuperado de: <https://portal.critica.com.pa/archivo/02012005/cierre.html>
- Estrada Aguilar, C. & González Batista, J. (2005a, 26 de enero). Piden eliminar IRMA. *Crítica*. <https://portal.critica.com.pa/archivo/01262005/>
- Estrada, C; González, J. & Tason, J. (2005, 20 de enero). Reformas van porque van. *Crítica*. Recuperado de: <https://portal.critica.com.pa/archivo/01202005/cierre.html>
- Fairfield, T. (2015a). *The Politics of Revenue-Raising Tax Reform in Latin America*. University of California, Berkely.
- Fairfield, T. (2015b). Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3), 411–441. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>
- Falconi, F. (2004, 07 de octubre). Banco Mundial avala propuesta. *La Prensa Gráfica*.
- Fallas Villalobos, C. (2019, 01 de marzo). Cuestamoras Salud, dueña de Fischel y La Bomba, tiene nuevo director general. *El Financiero*. Recuperado de: <https://www.elfinancierocr.com/negocios/cuestamoras-salud-duena-de-fischel-y-la-bomba/4ROX727NO5H4JB7FJGUX34Z2D4/story/>
- Fernández Mora, E. (2015, 01 de junio). Grupo Cuestamoras acuerda compra mayoritaria de Cefa-Fischel. *El Financiero*. Recuperado de: <https://www.elfinancierocr.com/negocios/grupo-cuestamoras-acuerda-compra-mayoritaria-de-cefa-fischel/2FT6T27LIZENHCZB3AS6I2JQVM/story/>
- Fischer, K., & Waxenecker, H. (2020). Redes de poder: consideraciones sobre la élite neoliberal de poder y conocimiento en Guatemala. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, 126(126), 89–116. <https://doi.org/10.24241/rci.2020.126.3.89>
- Fishwick, A. (2014). Beyond and beneath the hierarchical market economy: Gobar production and working-class conflict in Argentina's automobil industry. *Capital & Class*, 38(1), 115–127.
- Fjeldstad, O.-H., & Moore, M. (2008). Tax reform and state-building in a globalised world. In D. Brautigam, O.-H. Fjeldstad, & M. Moore (Eds.), *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. (pp. 235–260). Cambridge University Press.
- Fonseca, E. (2015, 14 de marzo). Francis Durman, presidente del CEAL Capítulo de Costa Rica conversa con Forbes Centroamérica sobre las nuevas oportunidades de crecimiento en la región. Consejo Empresarial de América Latina. Recuperado de: <https://ceal.co/francis-durman-presidente-de-ceal-capitulo-de-costa-rica%E2%80%AC-conversa-con-forbes-centroamerica-sobre-las-nuevas-oportunidades-de-crecimiento-en-la-region/>
- Ford González, J. (2007). Comisiones Legislativas. Historia y Actualidad. Panamá: Asamblea Nacional de Panamá.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(3), 3–20. <http://www.jstor.org/stable/3540551>

- Franco, I. & Sojo, C. (1992). *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José: Flacso.
- Friedman, M. (2002). *Capitalism and freedom (40th Anniv)*. The University of Chicago Press.
[https://economics.csusb.edu/facultystaff/nilsson/personal/Capitalism Text/05-Capitalism Surplus Profit.pdf](https://economics.csusb.edu/facultystaff/nilsson/personal/Capitalism_Text/05-Capitalism_Surplus_Profit.pdf)
- FUSADES. (2010). *Primer año del gobierno del presidente Funes. Apreciación General*. Recuperado de: https://fusades.org/publicaciones/Primer_ano_de_gobierno_de_presidente_funes.pdf
- Gajewski, D. (2013). The Holding Company as an Instrument of Companies' Tax-Financial Policy Formation. *Contemporary Economics*, 7(1), 75–82.
<https://doi.org/10.5709/ce.1897-9254.75>
- Gale, W. & Samwick, A. (2014). *Effects of Income Tax Changes on Economic Growth*. The Brookings Institution.
- Gallardo, H. (2012). *Golpe de estado y aparatos clericales: América Latina/Honduras*. Editorial Arlekin.
- Garrido, E. (2009, 24 de setiembre). Martinelli dice que su gestión de gobierno es empresarial. Recuperado de: https://www.prensa.com/locales/Martinelli-dice-gestion-gobierno-empresarial_0_2665233640.html
- Goldscheid, R. (1917). Finanzwissenschaft und Soziologie /*. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 9, 253–263.
- Gómez Sabaini, J. C. & Morán, D. (2020). Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe Avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 215 (LC/TS.2020/125). Santiago: CEPAL.
- Gómez Zarate, L. (2011, 16 de diciembre). No administran, sólo mienten. *La Prensa Gráfica*, p. 72.
- Goni, E., Lopez, J. H., & Serven, L. (2008). Fiscal Redistribution And Income Inequality In *Latin America* (No. 4487; Policy Research Working Paper, Issue January). <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/1813-9450-4487%0Ahttps://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6468/wps4487.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- González Batista, J. (2005a, 27 de enero). Traspasar el IRMA sería "harakiri". *Crítica*. Recuperado de: <https://portal.critica.com.pa/archivo/01272005/cierre.html>
- González Batista, J. (2005b, 28 de enero). Reformas no promueven lucha de clases. Recuperado de: <https://portal.critica.com.pa/archivo/01282005/cie02.html>
- González Batista, J. (2005c, 01 de febrero). Pagaremos impuesto hasta por respirar. *Crítica*. Recuperado de: <https://portal.critica.com.pa/archivo/02012005/cie01.html>
- González Casatti, R. & Palma Lemus, L. (2014). Impuestos Panamá. Recuperado de: http://www.impuestospanama.com/entrevistas/MartesFinanciero_Entrevista_%20ImpuestosPanama_2014-01-28.pdf
- Gossman Zarazúa, C. A., & Medina Bermejo, A. (2021). Panamá: Comparación de cifras al cierre de 2020 con el presupuesto 2021 y el cierre de 2019. *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica* (14).
- Gramsci, A. (1967). *La formación de los intelectuales*. Editorial Grijalbo S.A.

- Grupo Montecristo. (2023). *Directorio de Empresas*. Recuperado de: https://grupomontecristo.com/directorio_de-empresas/
- Grüner, E. (2000). El estado: pasión de multitudes. Spinoza versus Hobbes, entre Hamlet y Edipo. In A. Borón (Ed.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx* (pp. 114–165). CLACSO.
- Guardia, J. (13 de agosto, 2002). En Guardia. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/en-guardia/J3LFSYUJSZGEZJPZFOO2XY6DNU/story/>
- Guardia, J. (24 de junio, 2003). En Guardia. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/en-guardia/V72PJI37CJHBVBSQIHCGL66NVY/story/>
- Guyer, J. I. (1992). Representation without Taxation: An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1952-1990. *African Studies Review*, 35(1), 41. <https://doi.org/10.2307/524445>
- Hager, S. B. (2019). 4. Fiscal Conflict: Past and Present. In Public Debt, Inequality and Power. En *The Making of a Modern Debt State*. (pp. 55–69). University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520960428-006>
- Harding, E. (2020 [1959]). *The Untold Story of Panama*. United States: Barakaldo Books.
- Harrington, B. (2016). *Capital without borders: wealth managers and the one percent*. New York: Harvard University Press.
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.2307/1388974>
- Hayek, F. A. (2012). *Law, legislation and liberty* (Revised ed). Routledge.
- Henríquez, E. (2009a, 28 de noviembre). Reforma fiscal en revisión final. *La Prensa Gráfica*, p. 3.
- Henríquez, E. (2009b, 10 de diciembre). Bebidas y tabaco se quejan de aumento de tasas en reforma. *La Prensa Gráfica*, p. 3.
- Henríquez, E. (2009c, 02 de diciembre). FUSADES pide a Asamblea segmentar reforma fiscal. *La Prensa Gráfica*, pp. 2-3.
- Hernández Rivera, A. & Moreno Peralta, S. (2019). Reformas fiscales en Centroamérica: una perspectiva jurídico-económica, 2008-2018. En: V. López Toache & L. Chávez Maza. *Experiencias de reforma fiscal en América Latina* (pp.151-171). México: Universidad Autónoma de Puebla.
- Hernández, I. (2011, 08 de noviembre). Canciller califica como ‘hipócritas’ a países del G-20. *La Prensa*, p. 1.
- Hickel, J. (2017). *The Divide. A brief Guide to Global Inequality and its solutions*. Windmill Books.
- Higley, J. (2010). *Elite Theory and Elites* (pp. 161–176). Springer, New York, NY. https://doi.org/10.1007/978-0-387-68930-2_9
- Higley, J., & Pakulski, J. (2012). Elite Theory versus Marxism: The Twentieth Century’s Verdict [2000]. *Historical Social Research*, 37(1), 320–332. https://www-jstor-org.cidreb.uned.ac.cr/stable/pdf/41756463.pdf?ab_segments=0%2Fbasic_search_solr_cloud%2Fcontrol&refreqid=fastly-default%3Ada0a6245f1ede0f96ce481923152009c

- Ho Fernández, E. (2005, 12 de abril). Reforma fiscal y regulación de precios. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/opinion/Reforma-fiscal-regulacion-precios_0_1445855503.html
- Hoffman, J. (2006). *Influence*. In: Bryan S. Turner. *The Cambridge Dictionary of Sociology* (pp. 290-291). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hope, D., & Limberg, J. (2020). *The Economic Consequences of Major Tax Cuts for the Rich* (London School of Economics, Working Paper No. 55).
- Horizonte Positivo. (2018). *Informe quinquenal de labores. 2013-2018*. San José: Asociación Horizonte Positivo.
- Horizonte Positivo. (2022). ¿Quiénes somos?. Recuperado de: <https://horizontepositivo.com/index.php/horizonte-positivo-quienes-somos/>
- ICEFI. (2014). Reformas tributarias en Centroamérica, 2009-2012. Boletín de Estudios Fiscales 16. Guatemala: ICEFI.
- Iniciativa Social Para la Democracia. (2011). Informe de monitoreo de transparencia al segundo año de gestión del gobierno del presidente Mauricio Funes. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung & Christian AID. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/08640.pdf>
- Iniciativa Social Para la Democracia. (2016). *Informe de análisis sobre la evasión y elusión fiscal en El Salvador*. San Salvador: Friedrich Ebert Stiftung & Christian AID.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2017). *Incidencia de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza en El Salvador*. CEQ Working Paper 49, CEQ Institute, Tulane University.
- Ireland, D. (2019). What Marxist Tax Policies Actually Look Like. *Historical Materialism*, 27(2), 188–221.
- Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Uk: Polity Press.
- Jessop, B. (2009). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Jessop, B. (2017). *El Estado: Pasado, Presente, Futuro*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Jiménez González, I. (2022). Membresía de Costa Rica en la OCDE: oportunidades y desafíos. San José: CONARE-PEN.
- Jiménez González, I. (2022). Membresía de Costa Rica en la OCDE: oportunidades y desafíos. San José: Programa Estado de la Nación.
- Jiménez Piris, V. (2017). Los registros abiertos de buques. Un análisis general. Valencia: ICADE Business School de la Universidad Ponticia de Comillas, Autoridad Portuaria de Valencia.
- Jiménez, J. P., & Solimano, A. (2012). Elites económicas, desigualdad y tributación (No. 126; *Serie Macroeconomía Del Desarrollo*).
- Jorrat, M. (2013). Capítulo 2 Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: evaluación y propuestas. In J. P. Arellano & V. Corbo (Eds.), *Tributación para el desarrollo. Estudios para la reforma del sistema chileno* (pp. 39–144). CEP & CIEPLAN.
- Jouini, N., Lustig, N., Moumami, A., & Shimeles, A. (2018). Fiscal Policy, Income Redistribution, and Poverty Reduction: Evidence from Tunisia. *Review of Income and Wealth*, 64(May), S225–S248. <https://doi.org/10.1111/roiw.12372>
- Keilhauer, J. & Romero, F. (2011, 03 de diciembre). Empresarios rechazan críticas del presidente. *La Prensa Gráfica*, p. 20.

- Krozer, A. (2018). *Inequality in perspective: Rethinking Inequality measurement, minimum wages and elites in Mexico*. University of Cambridge.
- La Nación. (02 de abril, 2004d). PUSC dispuesto a ceder en plan fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/pusc-dispuesto-a-ceder-en-plan-fiscal/FFRBBV6P4YFFARLE5YLRUAJF5DQ/story/>
- La Nación. (03 de noviembre, 2005h). Se reduce posibilidad de votar el plan fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/se-reduce-posibilidad-de-votar-el-plan-fiscal/Q4XOZ3TJCFUJZMIVYRI4FENMI/story/>
- La Nación. (05 de julio, 2005c). Presidente legislativo impulsa bajar tributo. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/presidente-legislativo-impulsa-bajar-tributo/YCFSPOMXL5GDBMDZ6GX4GT6HPA/story/>
- La Nación. (05 de setiembre, 2005k). Renta mundial se gravaría cuando ingrese al país. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/renta-mundial-se-gravaria-cuando-ingrese-al-pais/77YIHOLF25C5XCUWUOZH35CO64/story/>
- La Nación. (06 de abril, 2002a). Plan reactiva debate fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/economia/plan-reactiva-debate-fiscal/ZHQAGOQPKVEKHB6AHFCYMTVMCQ/story/>
- La Nación. (06 de marzo, 2004b). Amplio acuerdo en reforma fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/amplio-acuerdo-en-reforma-fiscal/NL4DFVVCV5BJBNOTBREC5X7TIE/story/>
- La Nación. (07 de setiembre, 2005d). Diputado del PLN ataca al PUSC por plan fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/diputado-del-pln-ataca-al-pusc-por-plan-fiscal/T7K5BPEPIJHZFDXGELZEMPWVNM/story/>
- La Nación. (08 de setiembre, 2005i). Empresas pagarían el 25% de renta. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/empresas-pagarian-el-25-de-renta/MYK5Z5ZLZBFJXGT774FLCOB3E4/story/>
- La Nación. (09 de febrero, 2006). Diputados finalizan trámite de 1.468 mociones del plan fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/diputados-finalizan-tramite-de-1-468-mociones-del-plan-fiscal/64ERMW6VAVHTZCF6KBMV2X6QDM/story/>
- La Nación. (10 de julio, 2004i). Presidente Pacheco mantiene posición. *La Nación*. <https://www.nacion.com/opinion/presidente-pacheco-mantiene-posicion/NQ5T2KLG5JGMNLGEBN47RZQSWA/story/>
- La Nación. (12 de julio, 2002b). Poco avance sobre plan fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/poco-avance-sobre-plan-fiscal/YHRARBWOLVAJRJXZJQ66QIYOI4/story/>
- La Nación. (12 de octubre, 2002e). Fracasa negociación del plan fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/fracasa-negociacion-del-plan-fiscal/AJN2KUC5QVEHLA2GQ7QDLRSPI/story/>
- La Nación. (13 de abril, 2004e). Empresarios: alta tasa de renta reduciría inversión. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/economia/empresarios-alta-tasa-de-renta-reduciria-inversion/JWOW2OZYC5EDFK6SIP2B6HBW6Q/story/>
- La Nación. (13 de noviembre, 2005j). Plan fiscal con cambios mínimos en el IVA y en renta mundial. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/plan-fiscal-con->

cambios-minimos-en-el-iva-y-en-renta-mundial/24TYUM2TIVEVXCWLHBXDQIDXJY/story/

- La Nación. (13 de octubre, 2005l). Profesionales con trato diferente en plan fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/profesionales-con-trato-diferente-en-plan-fiscal/PGFHQ5HFOZAT7H5I3M2DLTYSD4/story/>
- La Nación. (14 de febrero, 2004a). Pacheco arremetió contra el Movimiento Libertario. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/pacheco-arremetio-contra-el-movimiento-libertario/F46AQ2YP45FMFLRRYKDYBY3RSE/story/>
- La Nación. (15 de abril, 2004f). PUSC desautoriza acuerdo con Arias sobre plan fiscal. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/pusc-desautoriza-acuerdo-con-arias-sobre-plan-fiscal/L7KH672PUVBONH365XH6CAMVJQ/story/>
- La Nación. (15 de abril, 2005n). Renta para zonas francas aquí duplicaría carga de otros países. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/economia/renta-para-zonas-francas-aqui-duplicaria-carga-de-otros-paises/X7MTDCUESNBL3EGIUALTPL4274/story/>
- La Nación. (16 de abril, 2004g). Calderón contradice al secretario general del PUSC. *La Nación*. Recuperado: <https://www.nacion.com/el-pais/calderon-contradice-al-secretario-general-del-pusc/34GIEODYOZGFREY2T2CITP2BDE/story/>
- La Nación. (16 de diciembre, 2002g). Editorial. Avance fiscal. *La Nación*. <https://www.nacion.com/opinion/avance-fiscal/XFDPMXZLHBFJ3X4P5FMI4SJM/story/>
- La Nación. (17 de julio, 2002d). Impulsan gran "pacto fiscal". *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/impulsan-gran-pacto-fiscal/IUT7CDXCKNB2FNRZL2NRHZCQW4/story/>
- La Nación. (17 de marzo, 2005f). “No vamos a ceder ante presiones”. Entrevista a Manuel González. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/no-vamos-a-ceder-ante-presiones/ERU7LZ6VF5CCRGRWC5QJUXC5RE/story/>
- La Nación. (19 de octubre, 2005g). Libertarios sostienen plan fiscal para atacar a Arias. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/libertarios-sostienen-plan-fiscal-para-atacar-a-arias/MLQFGPIJDVGFDG3J4XCVDA4HDM/story/>
- La Nación. (20 de diciembre, 2005a). Empresarios ofrecen pagar dietas a libertarios. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/empresarios-ofrecen-pagar-dietas-a-libertarios/WV64WQ3IZFFIBA3PDBG2OLPDNI/story/>
- La Nación. (20 de junio, 2002c). Partidos difieren en trámite de ley fiscal. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/partidos-difieren-en-tramite-de-ley-fiscal/R57PCUQCKBD2LFCTM6XA7EH75Q/story/>
- La Nación. (20 de octubre, 2002f). Críticas por manejo de plan fiscal. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/criticas-por-manejo-de-plan-fiscal/Y3COS7KAHRAJJLOBSJRF5DXU4A/story/>
- La Nación. (21 de diciembre, 2005b). Libertarios rechazan oferta de empresarios de pagar dietas. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/libertarios-rechazan-oferta-de-empresarios-de-pagar-dietas/SDQCLIEIW5HINHUJE5FRHLTMYE/story/>

- La Nación. (22 de abril, 2004h). Editorial. Reforma fiscal contaminada. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/reforma-fiscal-contaminada/4U5XCJQAYNAHLEVXVLN3G4C4DA/story/>
- La Nación. (24 de junio, 2005c). Pacheco procurará afianzar votos de PUSC a plan fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/pacheco-procurara-afianzar-votos-de-pusc-a-plan-fiscal/ULOMSFZ5U5HVZKZ72HUPAWHNGM/story/>
- La Nación. (25 de marzo, 2004c). Sala IV rechazó amparo de los libertarios. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/sala-iv-rechazo-amparo-de-los-libertarios/ILL4VFO2FBANDODHUYJF3D7LU4/story/>
- La Nación. (26 de octubre, 2005m). Servicios profesionales pagarán menos IVA. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-pais/servicios-profesionales-pagaran-menos-iva/2OELSGKWWJG23LPMY4EBPAMOTM/story/>
- La Nación. (28 de julio, 2003a). Editorial. Balance presupuestario. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/balance-presupuestario/GNDV6UG4WJFODNCQSLXQHRSQY4/story/>
- La Prensa Gráfica. (2005, 16 de marzo). El proceso de la reforma fiscal. *La Prensa Gráfica*, p. 29.
- La Prensa Gráfica. (2009, 28 de octubre). Editorial: evitar todo lo que siga desactivando la economía. *La Prensa Gráfica*, p. 26.
- La Prensa Gráfica. (2016a). Daboub pide que se investigue origen de fondos en caso “papeles de Panamá”. Recuperado de: <https://www.laprensagrafica.com/economia/Daboub-pide-que-se-investigue-origen-de-fondos-en-caso-papeles-de-Panama-20160413-0020.html>
- La Prensa Gráfica. (2016b). SSF: No hay indicios de movimientos ilícitos relacionados a 'papeles de Panamá'. Recuperado de: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/SSF-No-hay-indicios-de-movimientos-ilicitos-relacionados-a-papeles-de-Panama-20160406-0072.html>
- La Prensa Gráfica. (2016c). Fiscalía continúa allanamiento a oficinas de Mossack Fonseca en Panamá. Recuperado de: <https://www.laprensagrafica.com/internacional/Fiscalia-continua-allanamiento-a-oficinas-de-Mossack-Fonseca-en-Panama-20160413-0045.html>
- La Prensa. (2001, 06 de setiembre). Productores critican al industrial Kiener. *La Prensa*. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/opinion/Productores-critican-industrial-Kiener_0_460454032.html
- La Prensa. (2002a, 25 de marzo). Debatirán reforma tributaria. *La Prensa*. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/opinion/Debatiran-reforma-tributaria_0_610439074.html
- La Prensa. (2002b, 06 de mayo). Diálogo Económico analizará tema de la reforma tributaria. *La Prensa*. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Dialogo-Economico-analizara-reforma-tributaria_0_641935861.html
- La Prensa. (2002d, 11 de noviembre). Reforma tributaria no logra consenso. *La Prensa*. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/opinion/Reforma-tributaria-logra-consenso_0_806169475.html

- La Prensa. (2002e, 06 de diciembre). Se queda sola la reforma tributaria. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/opinion/queda-sola-reforma-tributaria_0_802419891.html
- La Prensa. (2002e, 28 de noviembre). Frente contra la reforma tiene propuesta. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/economia/Frente-reforma-tributaria-propuesta_0_796420446.html
- La Prensa. (2002g, 29 de noviembre). Reforma tributaria es un tema de Estado: Delgado. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/economia/Reforma-tributaria-tema-Delgado_0_797170370.html
- La Prensa. (2002h, 16 de noviembre). Modificarán proyecto de reforma tributaria. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/economia/Modificaran-proyecto-reforma-tributaria_0_787421295.html
- La Prensa. (2002i, 06 de diciembre). Gobierno insiste en reforma tributaria. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/opinion/Gobierno-insiste-reforma-tributaria_0_802419898.html
- La Prensa. (2002j, 03 de diciembre). Reforma tributaria paralizará empleo. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/opinion/Reforma-tributaria-paralizara-empleo_0_800170111.html
- La Prensa. (2002k, 26 de diciembre). Solicitan a Moscoso vetar ley de reforma tributaria. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/opinion/Solicitan-Moscoso-vetar-reforma-tributaria_0_817418333.html
- La Prensa. (2002l, 17 de setiembre). Varela defiende reforma tributaria del Gobierno. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/economia/Varela-defiende-reforma-tributaria-Gobierno_0_742425827.html
- La Prensa. (2002m, 21 de diciembre). Torrijos promete "tumbar" la reforma tributaria. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/opinion/Torrijos-promete-tumbar-reforma-tributaria_0_813668687.html
- La Prensa. (2003a, 22 de enero). Reforma tributaria correrá a bancos internacionales. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/economia/Reforma-tributaria-correra-bancos-internacionales_0_837666267.html
- La Prensa. (2003b, 23 de enero). Diálogo económico murió para empresarios. La Prensa. https://www.prensa.com/impresa/opinion/Dialogo-economico-murio-empresarios_0_839166187.html
- La Prensa. (2003c, 14 de marzo). CAPAC y APADEA renuncian al CoNEP. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/economia/CAPAC-APADEA-renuncian-CoNEP_0_875912637.html
- La Prensa. (2003d, 05 de agosto). Financieras se salen del CONEP. La Prensa. Recuperado: https://www.prensa.com/impresa/opinion/Financieras-salen-CoNEP_0_983901798.html
- La Prensa. (2004). La reforma tributaria, un año después. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/economia/reforma-tributaria-ano-despues_0_1104639607.html

- La Prensa. (2010, 22 de febrero). Doens: Reformas fiscales carecen de sustento. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/locales/Doens-Reformas-fiscales-carecen-sustento_0_2778472342.html
- La Prensa. (2016a, 05 de abril). Mossak Fonseca y su vínculo con ‘Lava Jato’. La Prensa, pp. 6a-7a.
- La Prensa. (2016b, 05 de abril). Panamá solicitará ayuda. La Prensa, p. 10a.
- La Prensa. (2016c, 04 de abril). Fonseca Mora: ‘no somos responsables’. La Prensa, p. 10a.
- La Prensa. (2016d, 13 de abril). Compromiso es irreversible. La Prensa, p. 8a.
- Leitzel, J. (2003). *The Political Economy of Rule Evasion and Policy Reform*. Routledge.
- Lemus, E. (2016, 11 de abril). Alba tiene ocho offshore en Panamá y así reduce impuestos en El Salvador. *ElFaro.net*. Recuperado de: https://elfaro.net/es/201604/el_salvador/18388/Alba-tiene-ocho-offshore-en-Panamá-y-así-reduce-impuestos-en-El-Salvador.htm
- Lemus, E. (2019, 16 de diciembre). Panamá investiga empresas offshore de Alba Petróleos por lavado de dinero. *ElFaro.net*. Recuperado de: https://elfaro.net/es/201912/el_salvador/23849/Panamá-investiga-empresas-offshore-de-Alba-Petróleos-por-lavado-de-dinero.htm
- Lieberman, E. S. (2003). *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615658>
- Linares, V. (2019, November 11th). Roberto Kriete es el salvadoreño más rico de Centroamérica, según ranking Forbes. El Diario de Hoy. Retrieved from: <https://historico.elsalvador.com/historico/611541/roberto-kriete-es-el-salvadoreno-mas-rico-de-centroamerica-segun-ranking-forbes.html>
- Lizardo, O., & Stoltz, D. S. (2018). Max Weber’s ideal versus material interest distinction revisited. *European Journal of Social Theory*, 21(1), 3–21. <https://doi.org/10.1177/1368431017710906>
- López, K. (2011a, 02 de diciembre). Ingresos del gobierno han aumentado en \$270.3 millones en un año. *La Prensa Gráfica*, p. 4.
- López, K. (2011b, 01 de diciembre). Lanzan segundo paquete de reforma fiscal. *La Prensa Gráfica*, p. 3.
- López, K. & Ramírez, S. (2009a, 29 de octubre). Exportadores se suman a críticas por las reformas. *La Prensa Gráfica*, p. 7.
- López, K. & Ramírez, S. (2009b, 24 de noviembre). Gremiales en conjunto cuestionan plan fiscal. *La Prensa Gráfica*, p. 10.
- López, S. V. (2005, 01 de marzo). Banco Mundial demanda cumplimiento de metas. *La Prensa Gráfica*, p. 34.
- Loría, L. (2011, 02 de noviembre). *Comunicado de Prensa: República de Costa Rica*. Recuperado de: <https://web.archive.org/web/20230605192605/https://republicadecostarisa.com/comunicado-de-prensa/>
- Lukes, S. (2007). *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Macpherson, C. B. (2005). *La teoría política del individualismo posesivo. De Hobbes a Locke*. Editorial Trotta.

- Manduley, J., & Valenzuela Feijoo, J. (2009). Panamá: estructura - coyuntura. Conflicto, clases y política. Panamá: CEDA.
- Mangset, M. (2017). Elite circulation and the convertibility of knowledge: comparing different types and forms of knowledge and degrees of elite circulation in Europe. *Journal of Education and Work*, 30(2), 129–144. <https://doi.org/10.1080/13639080.2017.1278903>
- Mann, F. K. (1934). Beiträge zur Steuersociologie. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 2, 281–314. <https://www.jstor.org/stable/40907559>
- Mann, F. K. (1943). La Sociología del Impuesto. *Revista Mexicana de Sociología*, 5(4), 529–540. <https://doi.org/10.2307/3537481>
- Mann, F. K. (1947). The Fiscal Component of Revolution: An Essay in Fiscal Sociology. *The Review of Politics*, 9(3), 331–349.
- Mann, F. K. (1952). Reorientación de la acción mediante la teoría fiscal. *El Trimestre Económico*, 19(75), 510–529. <https://www.jstor.org/stable/20855301>
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado. In *Proyecto de Modernización del Estado (Ed.), Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual (pp. 55–82)*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Manzano, B., & Ruiz, J. (2004). *La política social óptima: el estado de la cuestión (pp. 1–28)*. <https://core.ac.uk/download/pdf/6314125.pdf>
- Marchesan, R. (2019, September 14). *Empreendedorismo é mito em país que não cria trabalho digno, diz sociólogo*. Universo Online. https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2019/09/14/entrevista-sociologo-ricardo-antunes-trabalho-emprego-empreendedorismo.htm?utm_source=facebook&fbclid=IwAR1BPfYWqsvtBpRNFSWqcpMvivsXS3e6FqIbuTO2N23w-dMzLKEoSpPi2to
- Martin, I. W., & Prasad, M. (2014). Taxes and fiscal sociology. *Annual Review of Sociology*, 40, 331–345. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071913-043229>
- Marx, C. (1969). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Editorial Progreso.
- Marx, C. (2012). *El Capital I. Crítica de la economía política (8va ed.)*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mayorga López, G. (2012, 20 de noviembre). Banco HSBC pasará a ser Davivienda. El Financiero. Recuperado de: <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/banco-hsbc-pasara-a-ser-davivienda/BTYD3RT55AHBA4B4MSVEMR4VE/story/>
- McCaffery, E. (2009). Where's the Sex in Fiscal Sociology?: Taxation and Gender in Comparative Perspective. In M. Prasad, I. M. William, & A. K. Mehrotra (Eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative Perspective (pp. 216–235)*. Cambridge University Press.
- McLure, M. (2005). Equilibrium and Italian fiscal sociology: A reflection on the Pareto-Griziotti and Pareto-Sensini letters on fiscal theory. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 12(4), 609–633. <https://doi.org/10.1080/09672560500370268>
- McLure, M. (2006). Vilfredo pareto and contemporary economics: Social equilibrium, fiscal decentralisation and economic growth. *International Review of Economics*, 53(4), 560–578. <https://doi.org/10.1007/BF03029763>

- Medrano, V. (2007). *Entrevista completa con Dagoberto Gutiérrez*. Recuperado de: https://www.nodo50.org/cubasingloXXI/taller/dagoberto_gutierrez_300407.pdf
- MEF. (1999). Informe económico 1994-1999. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF. (2003). Informe Económico Anual 2002. La economía panameña. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- MEF. (2012). Manual de organización y funciones. Panamá: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Mejía, A. (2011, 13 de diciembre). Daboub dice que advirtieron efectos de una reforma. *La Prensa Gráfica*, p. 4.
- Mejía, A. & Henríquez, E. (2009, 10 de diciembre). Presidente dice que reforma no puede esperar más. *La Prensa Gráfica*, p. 2.
- Membreño, L. (2005, 22 de enero). La polémica reforma tributaria. *La Prensa Gráfica*, p. 31.
- Membreño, L. (2011, 02 de diciembre). O todos en el suelo o todos en.... *La Prensa Gráfica*, p. 8.
- Mendoza, M. (2021). Empresariado y poder político: ppk y Piñera (2010-2018). *Revista Mexicana de Sociología*, 83(1), 73–102.
- Mendoza, R. (2010, 06 de febrero). Entre la cruzada civilista y la reforma tributaria. *La Prensa*, p. 8.
- Merino, F. (2004, 09 de noviembre). Empresarios exigen discusión de FOSALUD. *La Prensa Gráfica*, p. 18.
- Miliband, R. (1969). *The state in capitalist society*. Basic Books, Inc., Publishers.
- Millett, R. L. (1989). Government and Politics. In: S. W. Meditz & D. M. Hanratty. *Panama. A country study (171-216)*. USA: Library of Congress.
- Mills, C. W. (2008). The Conservative Mood. In J. H. Summers (Ed.), *The Politics of Truth Selected Writings of C. Wright Mills (pp. 95–115)*. Oxford University Press.
- Mills, C. W. (2013). *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá. (2019). *Boletín estadístico tributario 2019*. Ciudad de Panamá: MEF.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2016). *Costa Rica: Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2013*. San José: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica. (2021). Costa Rica: el *Gasto tributario (GT) 2021. Metodología y estimación. Impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado y otros*. San José: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. (2016, 16 de noviembre). Presidente Varela: decisión de instalar comité de expertos independientes fue la correcta. Panamá: MIRE.
- Ministerio De Trabajo y Desarrollo Laboral. (2021). Ocupación, desocupación e informalidad en Panamá. Un análisis coyuntural del Observatorio del Mercado Laboral. Ciudad de Panamá: República de Panamá.
- Monge Arias, A. (2022). *El estado capitalista y su política de asistencia social: la intervención del IMAS en las "mujeres trabajadoras pobres" que participan de la estrategia nacional para la reducción de la pobreza extrema puente al desarrollo*. [Tesis de maestría]. San José: Universidad de Costa Rica.

- Monson, A., & Scheidel, W. (2015). Studying fiscal regimes. In A. Monson & W. Scheidel (Eds.), *Fiscal regimes and the political economy of Premodern States* (pp. 3–28). Cambridge University Press.
- Morales Gil, E. (2018, 19 de octubre). Motta también fue uno de los principales donantes de Roux. La Prensa, p. 4.
- Morales, A. & Zeledón, F. (2012). *Perfiles de representación política en Costa Rica. El caso de las élites parlamentarias en el período 1970-2010*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica.
- Moran, B. (2009). Adam Smith and the Search for an Ideal Tax System. In M. Prasad, I. William Martin, & A. Mehrotra (Eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative Perspective* (pp. 201–215). Cambridge University Press.
- Morgan Jr., E. (2009, 15 de febrero). Panamá, centro de servicios. La Prensa, p. 15.
- Morin, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Morrison, K. M. (2015). *Nontaxation and representation. The fiscal foundations of Political Stability*. Cambridge University Press.
- Mosca, G. (1989). *La clase política*. Fondo de Cultura Económica.
- Mumford, A. (2019). *Fiscal Sociology at the Centenary: UK Perspectives on Budgeting, Taxation and Austerity*.
- Muñoz, M. (2005, 15 de enero). Subirá combustible por reforma fiscal. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Subira-combustible-reforma-fiscal_0_1380611957.html
- Murillo, A. (2022). Élités alteradas en Costa Rica. Nueva Sociedad, (300), pp. 101-112.
- Needler, M. (1996). *Identity, interest, and ideology: an introduction to politics*. Greenwood Publishing Group, Inc.
- Nerré, B. (2008). Tax Culture: A Basic Concept for Tax Politics. *Economic Analysis and Policy*, 38(1), pp. 153-167.
- Noriega, R. (2016, 5 de abril). La industria de servicio ‘offshore’ y la empresa criminal conjunta. La Prensa, p. 10a.
- Núñez Nevada, Y. (2017, 10 de febrero). Ramón Fonseca Mora: hombre de facetas. La Estrella de Panamá. Recuperado de: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/170210/mora-ramon-hombre-fonseca-facetar>
- Nurwanah, A., T., S., Rosidi, R., & Roekhudin, R. (2018). Determinants of tax compliance: theory of planned behavior and stakeholder theory perspective. *Problems and Perspectives in Management*, 16(4), 395–407. [https://doi.org/10.21511/ppm.16\(4\).2018.33](https://doi.org/10.21511/ppm.16(4).2018.33)
- Obediente, J. (2002, 12 de noviembre). Terrorismo económico en la reforma tributaria. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/opinion/Terrorismo-economico-reforma-tributaria_0_784421646.html
- Obermayer, B. & Obermaier, F. (2017). *The Panama Papers: Breaking the story of how the rich and powerful hide their money*. Great Britain: Oneworld Publications.
- Obermayer, B.; Ryle, G.; Walker Guevara, M.; Hudson, M.; Berstein, J. et al. (2016, 04 de abril). Mundo ‘offshore’ de Mossak Fonseca, bajo la lupa. La Prensa, p. 6a-7a.
- OECD et al. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>.

- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Hutchinson.
- Offe, C., & Wiesenthal, H. (1980). Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organizational form. *Political Power and Social Theory*, 1, 67–115.
- Ogorodnikova, I. I., Pecherkina, I. F., Baksha, N. V., & Tarasova, A. N. (2020). Tax Culture and Trust. *Comparative Sociology*, 19(3), 363-387. <https://doi.org/10.1163/15691330-12341523>
- Osorio Rauld, N. A. (2015). Dominación y reproducción de las élites: lectura sociológica del proceso de estructuración de las minorías selectas en el elitismo clásico. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14(2), 113–130. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38043460005>
- Osterlof Obregón, D. (2004). . En: *Política fiscal para el desarrollo (pp.)*. San José: Friedrich Ebert Stiftung, CEDAL.
- Pablo, J., Jiménez, & Azcúnaga, I. L. (2012). ¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal. In *desiguALdades.net* (No. 33).
- Pacheco, H. (08 de agosto, 2005). La renta universal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/la-renta-universal/7ZLHUAAEHNH7PLZZLLRJGEFA54/story/>
- Palacios Ramsbott, M. (2005a, 02 de febrero). Reforma fiscal aprobada no vulnera el secreto bancario. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Reforma-aprobada-vulnera-secreto-bancario_0_1394110796.html
- Palacios Ramsbott, M. (2005b, 08 de noviembre). Torrijos se comprometió a revisar la reforma fiscal. *La Prensa*. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Torrijos-comprometio-revisar-reforma-fiscal_0_1603339756.html
- Palacios, M. (2009, 21 de marzo). Panamá busca evitar ser visto como un paraíso fiscal. *La Prensa*, p. 4^a
- Palacios, M. (2009a, 16 de febrero). Alianza prepara reforma tributaria. *La Prensa*, p. 45a.
- Palacios, M. (2009b, 05 de mayo). Mantener crecimiento, prioridad. *La Prensa*, p. 43a.
- Palacios, M. (2009c, 05 de mayo). Resultado no cambia calificación. *La Prensa*, p. 43a.
- Palacios, M. (2009d, 15 de mayo). Reforma tributaria se aprobaría en 2009. *La Prensa*, p. 32.
- Palacios, M. (2009e, 01 de agosto). La reforma tributaria más ambiciosa de la década. *La Prensa*, p. 32a.
- Panamá América. (2001, 11 de enero). Mireya y sus ministros se reunieron con empresarios. Panamá América. Recuperado de: <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/mireya-y-sus-ministros-se-reunieron-con-empresarios-5435>
- Panamá América. (2013, 17 de octubre). Martinelli instó a los empresarios adentrarse en la política. Panamá América. Recuperado de: <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/martinelli-insto-los-empresarios-adentrarse-en-la-politica-904290>
- Páramo Izquierdo, A. (2019, October). “El ‘emprendedurismo’ le da glamur a la precariedad”: Boaventura de Sousa Santos. *Semana*. <https://www.semana.com/imprensa/portada/articulo/el-emprendedurismo-le-da-glamur-a-la-precariedad-boaventura-de-sousa-santos/78712/>

- Pareto, V. (1935a). *The Mind and Society: Volume I Non-logical conduct*. Harcourt, Brace and Company.
- Pareto, V. (1935b). *The mind and society: Volume III*. Jonathan Cape.
- Parker, C., & Nielsen, V. (2009). The challenge of empirical research on business compliance in regulatory capitalism. *Annual Review of Law and Social Science*, 5, 45–70. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.093008.131555>
- Pastrán, R.; Kellhauer, J.; López, K. (2011, 01 de diciembre). Analistas: nuevo ISR no cumple con metas del FMI. *La Prensa Gráfica*, p. 4.
- Peñalver, A. (2016). *Planificación fiscal de la empresa familiar*. Universidad Miguel Hernández de Elche.
- Pérez Sáinz, J. P. (2014). *Mercados y bárbaros*. San José: Flacso.
- Pérez Trejo, C. A. (2013). *El Salvador: análisis de sostenibilidad fiscal*. San Salvador: FUNDE.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Piketty, T. (2020). *Capital e ideología*. Ediciones Deusto.
- Piniella, F.; Alcaide, J. I. & Rodríguez-Díaz, E. (2017). The Panama Ship Registry: 1917–2017. *Marine Policy*, 77, pp. 13-22. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.12.007>.
- Podestá, A. (2020). Gasto público para impulsar el desarrollo económico e inclusivo y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 214 (LC/TS.2020/123). Santiago de Chile: CEPAL.
- Porrás, H. (1953). *Papel histórico de los grupos humanos de Panamá*. Recuperado de: <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/tomoXIIIp3.pdf>
- Poulantzas, N. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI Editores.
- Prasad, M.; William Martin, I & Mehrotra, A. (2009). *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Prebisch, R. (1994). La industrialización de América Latina. In R. Mauro Marini & M. Millán (Eds.), *La Teoría Social Latinoamericana. Textos Escogido. Tomo I: De los orígenes a la CEPAL*. <https://www.politicas.unam.mx/cela/wp-content/uploads/2015/09/tomo-I.pdf>
- Quintanilla, L. (2009, 01 de diciembre). ANEP buscará que Asamblea considere sus observaciones. *La Prensa Gráfica*, p. 21.
- Quirós Robinson, A. (2000, 17 de agosto). Presidenta de Panamá acepta renuncia de catorce ministros en medio de críticas de empresarios y opositores. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/archivo/presidenta-de-panama-acepta-renuncia-de-catorce-ministros-en-medio-de-criticas-de-empresarios-y-opositores/KK5UGBAVAREGHNNWK4ILAUJDWI/story/>
- Racero, A. (2009, 03 de setiembre). Día de reflexión en rechazo a pago de impuestos en ZLC. *La Prensa*, p. 10a.
- Ramírez, S. (2009, 29 de noviembre). Aun no hay consenso en reforma fiscal, dice cámara. *La Prensa Gráfica*, p. 12.
- Ramírez, S. & Henríquez, E. (2009, 24 de noviembre). Negocian tasas al transporte de carga. *La Prensa Gráfica*, p. 10.

- Ramírez, S.; López de Carballo, K. & Quintanilla, L. (2009, 18 de diciembre). Privados aun inconformes con algunas reformas. *La Prensa Gráfica*, p. 21
- Ramírez, S.; Romero, F. & Quintanilla, L. (2009, 27 de noviembre). Reforma causaría efecto negativo en las exportaciones. *La Prensa Gráfica*, p. 18.
- Ramos, C. (2004, 16 de diciembre). FOSALUD gravará con \$0,10 caja de cigarrillos. *La Prensa Gráfica*, p. 24.
- Ramos, K. (2004, 08 de octubre). Crearán unidad anticontrabando. *La Prensa Gráfica*.
- Ramos, K. (2004b, 04 de octubre). "Si hay necesidades, no vamos a cuidar cifras". *La Prensa Gráfica*, p. 39.
- Ramos, K. & Falconi, F. (2004a, 07 de octubre). Banca y empresarios ofrecen apoyo. *La Prensa Gráfica*, p. 4.
- Ramos, K. & Falconi, F. (2004b, 07 de octubre). Anuncian novedosa reforma tributaria. *La Prensa Gráfica*, p. 2.
- Ramos, K. & Ramírez, S. (2009, 27 de octubre). Gobierno y ANEP revisarán reforma. *La Prensa Gráfica*, p. 3.
- Ramos, K. & Ramos, C. (2004a, 13 de octubre). Cúpula empresarial pide conocer la reforma fiscal. *La Prensa Gráfica*, p. 44.
- Ramos, K. & Ramos, C. (2004b, 26 de octubre). FUSADES advierte costos económicos. *La Prensa Gráfica*, p. 2.
- Ramos, K. & Ramos, C. (2004c, 26 de octubre). Saca dice que está dispuesto a esperar. *La Prensa Gráfica*, p. 4.
- Ramos, K. & Valiente, B. (2004, 30 de octubre). ANEP exige austeridad y buen uso de reforma. *La Prensa Gráfica*, p. 2.
- Ramos, K.; Cruz, R. M. & Ramos, C. (2004, 27 de octubre). Hacienda dice no cederá en cuatro reformas fiscales. *La Prensa Gráfica*, p. 2.
- Ramos, K.; Cruz, R. M. & Ramos, C. (2004, 27 de octubre). Hacienda dice no cederá en cuatro reformas fiscales. *La Prensa Gráfica*, p. 2.
- Ramos, K.; Ramos, C. & Valiente, B. (2004, 26 de enero). ANEP pide cambios a la reforma fiscal. *La Prensa Gráfica*.
- Rincón Alarcón, J. M. (2014). *Las relaciones sociales de poder ladino-indígena en una comunidad quiché del occidente guatemalteco durante el siglo XX: la experiencia de San Juan Olintepeque del departamento Quetzaltenango* [Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover]. <https://doi.org/doi.org/10.15488/8353>
- Rivas, G.; Quintanilla, L. & Ramírez, S. (2009, 26 de noviembre). Esperan que reforma respete secreto bancario. *La Prensa Gráfica*, p. 6.
- Robinson, W. I. (2003). *Transnational Conflicts: Central America, Social Change, and Globalization*. Verso Books.
- Robinson, W. I. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global*. Ediciones desde abajo.
- Robles-Rivera, F. (2019). Media Captured: Elites' Cohesion and Media Networks in Costa Rica and El Salvador. *PQDT - Global, March*, 199. <https://search.proquest.com/docview/2182526750?accountid=9645%0Ahttps://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/23720>

- Rocha, E. (2015, 14 de julio). Scotiabank to buy Citigroup assets in Panama and Costa Rica. Reuters. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-citigroup-divestiture-bank-nova-idUSKCN0PO1NV20150714>
- Rodríguez Garro, F. (2018). Las reformas tributarias en Costa Rica-cuatro décadas de ajustes e intentos fallidos (Documento No. 8; Análisis). Friedrich Ebert Stiftung América Central. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/14600.pdf>
- Rodríguez Garro, F., Sancho Mora, F. y Fonseca Hernández, R. (2015). Bases para un sistema tributario progresivo en Basis for a progressive tax system in Costa Rica. *Revista Pensamiento Actual*, 15(24), 27-40.
- Romero Alvarado, W. (2018). *Las élites económicas y la captura de las instituciones de la política fiscal en Guatemala*. www.clacso.edu.ar
- Romero, F. (2011, 02 de diciembre). Ejecutivo reprueba a opositores de reforma. *La Prensa Gráfica*, p. 6.
- Ross, M. L. (2004). Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*, 34(2), 229–249. <https://doi.org/10.1017/S0007123404000031>
- Rossignolo, D. A. (2017). El esfuerzo fiscal en los países de América Latina y el Caribe. *Revista Finanzas y Política Económica*, 215–247. <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.2017.9.2.2>
- Rovira, J. (1987). Costa Rica en los años ochenta. San José: CRIES/ICADIS/Editorial Porvenir.
- Rovira, J. (2000). Estado y política económica en Costa Rica: 1948-1970. San José: Editorial Porvenir.
- Saavedra, M.J. (2011, 15 de diciembre). ANEP: la reforma tendrá consecuencias negativas. *La Prensa Gráfica*, p. 4.
- Saeid, D. (2002). Reforma Tributaria: para financiar a los privilegiados. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/impresa/economia/Reforma-Tributaria-financiar-privilegiados_0_815168576.html
- Sáinz, J. P. P., & Salas, M. M. (2007). *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*. Flacso.
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2013). *Sentencia de inconstitucionalidad 18-2012*. San Salvador: CSJ. Recuperado de: <https://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/pdf/18-2012.pdf>
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2018). *Sentencia de inconstitucionalidad 96-2014*. San Salvador: CSJ. Recuperado de: <https://ariaslaw.com/boletines/Inc.%2096-2014%20de%2028%20de%20mayo%20de%202018.pdf>
- Salazar Recinos, N. (2023). *Informe de Gasto Tributario en los países COSEFIN*. Secretaría Ejecutiva del COSEFIN.
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2022). El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros. En: Bielschowsky, R.; Castro, M. C. & Beteta, H. E. Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018) (pp. 229-300). Chile: CEPAL.
- Sánchez Gómez, M. E. (2014). Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica por criterio territorial [Tesis de grado en Economía]. San José: Universidad de Costa Rica.

- Sánchez-Galán, E. (2019). El crecimiento económico y la desigualdad en Panamá: una aproximación urbano-rural. *Visión Antataura*, 3(2). Recuperado de: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/225/225971007/index.html>
- Sanchez, O. (2006). Tax system reform in Latin America: Domestic and international causes. *Review of International Political Economy*, 13(5), 772–801. <https://doi.org/10.1080/09692290600950654>
- Sandel, M. J. (2020). *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Penguin Random House Grupo Editorial.
- Santa-Cruz, P. (2023). Élités y tributación: percepciones del empresariado cordobés en torno a los impuestos. *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (77), 77–94. <https://doi.org/10.17141/iconos.77.2023.5871>
- Santamaría, I. & Alvarado, L. (2005, 02 de febrero). Gasolineras amenazan con subir precios. *La Prensa Gráfica*, p. 45.
- Santamaría, I. & Ramos, K. (2005, 13 de enero). ANEP pide flexibilidad en reforma. *La Prensa Gráfica*, p. 2.
- Santamaría, I.; Ramos, K. & Ramos, C. (2005, 12 de enero). Reforma fiscal genera confusión. *La Prensa Gráfica*, p. 2.
- Sartori, G. (2012). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schneider, A. (2012). *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139094061>
- Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. Cambridge University Press. <http://library1.nida.ac.th/termpaper6/sd/2554/19755.pdf>
- Schneider, B. R. (2010). Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. In D. Coen, W. Grant, & G. Wilson (Eds.), *The Oxford Handbook of Business and Politics* (pp. 307–329). Oxford University Press.
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America. Business, Labor and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge University Press.
- Schumpeter, J. (2000). La crisis del Estado fiscal. *Revista Española de Control Externo*, 2(5), 147–192.
- Segovia, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la Democracia*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Segovia, A. (2018). *Economía y poder: recomposición de las élites económicas salvadoreñas*. Guatemala: F & G Editores.
- Segura Carmona, R. (2019). Las reformas fiscales en Costa Rica: análisis del período 1990-2014. Costa Rica: ICAP.
- Sierra, L. A. (2021). Mireya Moscoso: La panameña que rompió techos de cristal políticos. Estrategia y negocios. Recuperado de: <https://www.estrategiaynegocios.net/especiales/mujeres-desafiantes/mireya-moscoso-la-panamena-que-rompio-techos-de-cristal-politicos-KWEN1503229>
- Silverstein, K. (2014). The law firm that works with oligarchs, money launderers, and dictators. *Vice*. Recuperado de: <https://www.vice.com/da/article/ppm4qz/evil-llc-0000524-v21n12>
- Simmel, G. (1958). *Filosofía del Dinero*. Duncker & Humblot.

- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In* (pp. 3–38). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511628283.002>
- Smith, A. L. (2019). Recent Cases of Regressive and Racially Disparate Taxation in the United States. In P. Alston & N. Reisch (Eds.), *Tax, Inequality, and Human Rights* (pp. 469–486). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190882228.003.0022>
- Sojo, C. (1992). La mano visible del mercado: la asistencia de Estados Unidos al sector privado costarricense en la década de los ochenta. San José: Editorial CRIES.
- Sojo, C. (1995). En el nombre del padre: paternalismo y democracia en Costa Rica. En: Rojas, M. & Sojo, C. *El malestar con la política: partidos y élites en Costa Rica* (pp. 59-94). San José: Flacso.
- Sojo, C. (2000). El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica. Documento de trabajo # 6. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Sojo, C. (2010). Igualitarios: la construcción social de la desigualdad en Costa Rica. San José: PNUD.
- Sokoloff, K. L., & Zolt, E. (2005). Inequality and Taxation: Evidence from the Americas on How Inequality May Influence Tax Institutions. *Tax Law Review*, 59, 167. <http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/taxlr59&id=175&div=&collection=journals>
- Soler, R. (1989). Panamá: nación y oligarquía. Panamá, Ediciones de la Revista Tareas.
- Solís, A. (2012, 06 de febrero). Traumática implementación fiscal. *El Capital Financiero*. Recuperado de: <https://elcapitalfinanciero.com/traumatica-implementacion-fiscal/>
- Solís, A. (2013, 08 de marzo). Acciones al portador provocan divisiones. *La Estrella de Panamá*. Recuperado de: <http://www.laestrella.com.pa/online/impreso/2013/03/08/acciones-al-portador-provocan-divisiones.asp>
- Solís, O. (2011). *Subsidizing multinational corporations: is that a development policy?*. (Working Paper n° 381). Kellogg Institute.
- Spalding, R. (2014). *Contesting trade in Central America: market reform and resistance*. Austin: Texas University Press.
- Starr, P. (2019). *Entrenchment: Wealth, Power, and the Constitution of Democratic Societies*. Yale University Press.
- Stiglitz, J. & Pieth, M. (2016, 10 de agosto). Why we left the Panama Commission. *Time Magazine*. <https://time.com/4446733/joseph-stiglitz-panama-commission/>
- Stiles, T. J. (2009). *The first Tycoon. The epic life of Cornelius Vanderbilt*. New York: Alfred A. Knopf.
- Streeck, W. (2017). *Buying time. The delayed crisis of democratic capitalism. (2nd ed.)*. Verso Books.
- Sucre, G. (2009, 03 de setiembre). La reforma tributaria preliminar. *La Prensa*, p. 12a.
- Süddeutsche Zeitung. (2016, 26 de abril). ICIJ veröffentlicht Offshore-Datenbank. Recuperado de: <https://www.sueddeutsche.de/politik/panama-papers-icij-veroeffentlicht-offshore-datenbank-1.2968489>
- Torres-Rivas, E. (1988). Introducción. En: J. Cáceres, R. Guidos Bejar & R. Mejívar Larín. *El Salvador: una historia sin lecciones*. San José: Ediciones Flacso.

- Testa, M. (2022, 23 de mayo). EE.UU. y Suiza encabezan la lista de los países que favorecen la opacidad financiera. *La Estrella de Panamá*. Recuperado de: <https://www.laestrella.com.pa/economia/220523/ee-uu-suiza-encabezan-lista>
- The Economist. (2012, 7 de abril). Shells and shelves. Recuperado de: <https://www.economist.com/international/2012/04/07/shells-and-shelves>
- Therborn, G. (2016). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Manantial.
- Tilly, C. (2006). Guerra y construcción del Estado como crimen organizado. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, 5, 1–26.
- Tilly, C. (2009). Extrantion and Democracy. In I. William Martin, A. Mehrotra, & M. Prasad (Eds.), *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative Perspective* (pp. 173–182). Cambridge University Press.
- Timmons, J. F. (2005). The Fiscal Contract: States, Taxes, and Public Services. *World Politics*, 57(4), 530–567. <http://www.jstor.org/stable/40060117>
- Tirado, R. (2015). Enfoques teóricos y conceptos sobre el poder político empresarial. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(225), 311–339. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30028-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30028-3)
- Torgler, B. (2003). *Tax Morale: Theory and Empirical Analysis of Tax Compliance*. Universität Basel.
- Torres Aragón, J. E. (2012). La tendencia a la desigualdad social en Panamá y la inequidad del sistema tributario en las últimas cinco administraciones (1990-2011). *Societas*, 2012, 14 (2), pp. 25-43.
- Torres, A. (2004, 10 de diciembre). Dos mil empleos proyecta FOSALUD. *La Prensa Gráfica*.
- Torres, V. (2006a, 14 de junio). Empresarios se reúnen con Vallarino. *La Prensa*. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/economia/Empresarios-reunen-Vallarino_0_1766823430.html
- Torres, V. (2006b, 11 de noviembre). La incertidumbre de la llamada ‘ley Banistmo’. *La Prensa*. Recuperado de: https://www.prensa.com/politica/incertidumbre-llamada-ley-Banistmo_0_1879312081.html
- Tregenna, F. (2011). Manufacturing productivity, deindustrialization, and reindustrialization. *WIDER Working Paper*, No. 2011/57. Helsinki: United Nations University: World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).
- Trigilia, C. (2002). *Economic sociology*. Blackwell Publishers. <https://doi.org/10.4324/9781315634227>
- UCCAEP. (2006). *Informe de labores 2005-2006*. Recuperado de: <http://www.uccaep.or.cr/>
- Ueda, J. & Pecho, M. (2018). *Costa Rica. Programa de análisis de brechas tributarias en la administración de ingresos públicos: Análisis de brechas tributarias en el impuesto general sobre las ventas y el impuesto a la renta de las sociedades*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Urbina, C. F. (2005). El principio de territorialidad luego de la reforma del 2005, ¿o el camino a la territorialidad plus?. En: *Gaceta Fiscal*, 3 (3), pp. 38-89.
- Van der Veer, P. (2009). The comparative sociology of India and China. *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, 17, 90–108.

- Valdés, M. F. (2014). *The Recent Inequality Reduction in Latin America: The Role of Tax Policy* [Freie Universität Berlin]. http://edocs.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000098586?lang=en
- Valdés, M. F. (2017). ¿ Dónde estamos?: Desigualdad y reformas tributarias en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 77–89.
- Valdez, J. F. (2015). *El gobierno de las élites globales: cómo se organiza el consentimiento. La experiencia del Triángulo Norte*. Guatemala: Editorial Cara Parens.
- Varela Hermanos S.A. (2021). Conócenos. Recuperado de: <https://www.varelahermanos.com/conocenos/>
- Varela, J.C. (2016, 06 de abril). Mensaje a la nación del presidente de la república, Juan Carlos Varela. Panamá: MIRE. Recuperado de: <https://mire.gob.pa/mensaje-a-la-nacion-del-presidente-de-la-republica-juan-carlos-varela/>
- Velázquez Carrillo, . En: North, L. Rubio, B. Acosta, A. *Concentración económica y poder político en América Latina (pp.)*. Argentina: CLACSO.
- Verzbolovskis, L. (2002, 18 de diciembre). Los riesgos de pasar la reforma tributaria. La Prensa. Recuperado de: https://www.prensa.com/imprensa/opinion/riesgos-pasar-reforma-tributaria_0_811418944.html
- Verzichelli, L. (2017). Elite circulation and stability. In *The Palgrave Handbook of Political Elites (pp. 573–591)*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51904-7_36
- Villasuso, J.M. (14 de abril, 2004). Retomando el devenir fiscal. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/retomando-el-devenir-fiscal/U6TYAHWF7BE3FBVWQRJVHPM5OU/story/>
- Villela, L., Lemgrumber, A., & Jorrat, M. (2009). Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación (No. 131; Documento de Trabajo Del BID).
- Villela, L., Lemgrumber, A., & Jorrat, M. (2012). *Gastos Tributarios*. 20.
- Wade, C. J. (2016). *Captured Peace: Elites and Peacebuilding in El Salvador*. Ohio: Ohio University Press.
- Wallimann, I., Rosenbaum, H., Tatsis, N., & Zito, G. (1980). Misreading Weber: the concept of “Macht”. *Sociology*, 14(2), 261–275. <http://www.jstor.org/stable/42852177>
- Waxenecker, H. (2017). *Élites políticas y económicas en El Salvador: ¿Captura de Estado?* http://sv.boell.org/sites/default/files/uploads/2017/11/elite_salvadorena_-_captura_de_estado_hbs-2017.pdf
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, O. (2014). Economic surplus and capitalist diversity. *Capital & Class*, 38(1), 157–170. <https://doi.org/10.1177/0309816813514209>
- Wetherly, P. (2005). *Marxist and the state: an analytical approach*. Palgrave Macmillan.
- William Martin, I., & Prasad, M. (2014). Taxes and fiscal sociology. *Annual Review of Sociology*, 40, 331–345. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071913-043229>
- William Martin, I., Mehrotra, A., & Prasad, M. (2009). The thunder of History: the origins and development of the New Fiscal Sociology. In *The New Fiscal Sociology: Taxation in Comparative Perspective (pp. 1–28)*. Cambridge University Press.

- William, I. (2008). *The Permanent Tax Revolt: How the Property Tax Transformed American Politics*. Stanford: Stanford University Press.
- Wright, E. O. (1994). *Clases*. Argentina: Siglo XXI Editores.
- Young, K. A. (2020). El FMLN de El Salvador y las restricciones sobre el gobierno de izquierda. *Cuadernos Inter:c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe*, 17(1). doi: <https://doi.org/10.15517/c.a.v17i1.40496>
- Zucman, G. (2015). *The Hidden Wealth of Nations*. The University of Chicago Press.
- Zürcher, J.M. (30 de agosto, 2005). ¡Costa Rica está en juego!. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.nacion.com/opinion/costa-rica-esta-en-juego/OO653LKFQEN3B5IWLDUPOMIL4/story/>

ANEXOS.

Anexo 2.1. Matriz Análisis de Process Tracing & Coyunturas Críticas

Período o fechas	Resumen de situación narrada y eventos más importantes.	Agentes empresariales y estatales identificados	Atributos empíricos encontrado (mecanismos de influencia)	Categoría correspondiente	Inferencias de investigador	Observaciones de apoyo de la inferencia	Inferencia alternativa	Observaciones de apoyo de inferencia alternativa.	Conclusiones
Período 1.									
Período 2.									
Período 3.									

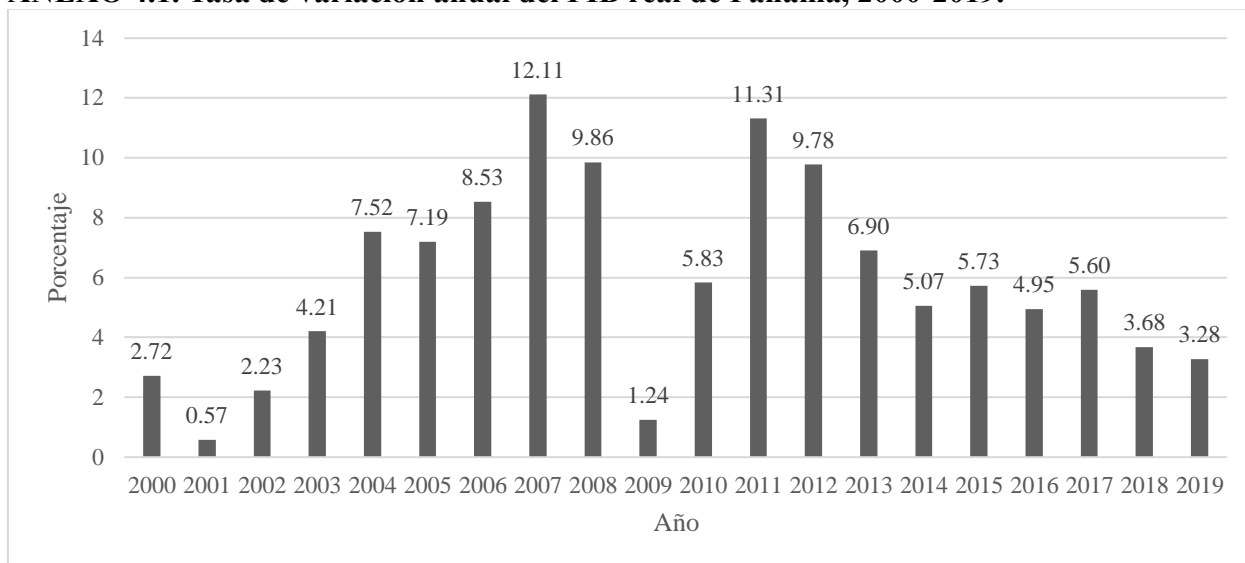
2.2. Operacionalización de las dimensiones teóricas de la investigación.

Objetivo central	Dimensión	Categorías	Subcategorías	Atributos empíricos	Técnicas o mecanismo de procesamiento de información	Instrumentos/Fuentes		
Analizar la relación entre la influencia política de las élites empresariales, los regímenes fiscales y las desigualdades socioeconómicas en El Salvador, Costa Rica y Panamá, desde 2000 hasta 2019.	Fiscalidad	Estado fiscal	Poder despótico (Mann & Jessop)	Intervenciones estatales no negociadas	Matrices Process Tracing y coyunturas críticas	Bibliografía secundaria / Documentos históricos: periódicos, pronunciamientos, comunicados		
			Poder infraestructural (Mann & Jessop)	Ejecución de decisiones políticas y políticas públicas en el ámbito nacional				
			Cultura tributaria	Confianza/transparencia tributaria				
		Regimen fiscal	(In)equidad vertical	Evasión/elusión fiscal/amnistías tributarias	Revisión documental y estadística	Revisión documental y estadística	Investigaciones / Encuestas Informantes claves/ Bibliografía secundaria Cuentas nacionales / Estadísticas OCDE, IFM, BM, CEPAL y Ministerios de Hacienda	
				Ingresos por impuestos regresivos Ingresos por Impuestos progresivos Exoneraciones Impuestos especiales				
			(In)equidad horizontal	Carga tributaria	Base de datos de leyes fiscales aprobadas y no aprobadas			Leyes, proyectos de ley, actas de comisiones y/o sesiones parlamentarias.
				Política fiscal	Normativa: leyes, códigos, etc. Administración tributaria			Base de datos de leyes fiscales aprobadas y no aprobadas Revisión documental y base de datos de leyes fiscales aprobadas y no aprobadas
			Élites empresariales y élites estatales	Clase & élite empresarial	Élite empresarial			Bases de datos sobre élites empresariales
	Élite organizacional							
	Élite estatal	Élite tecnocrática						
		Élite ministerial Élite parlamentaria Élite judicial						
	Influencia empresarial	Poder estructural	Control de las inversiones	Matrices Process Tracing y Coyunturas Críticas	Matrices Process Tracing y Coyunturas Críticas	Entrevistas/ Bibliografía secundaria / Documentos históricos: periódicos, pronunciamientos, comunicados. //Información inversión en cuentas nacionales		
			Desinversión efectiva.					
		Poder instrumental	Cabildeo o Lobby	Reuniones informales con élite parlamentaria				
			Colonización institucional	Control de oficinas gubernamentales				
			Reclutamiento de cuadros	Inclusión de empresarios en élite estatal				
			Cosulta institucionalizada	Reuniones de carácter corporativista, composición de juntas directivas de consejos u				
			Vínculos partidarios	Declaraciones públicas a favor de un partido político Cartelización de partidos políticos Orientación ideológica de partidos políticos				
			Contribuciones campañas electorales	Financiamiento monetario a partidos políticos				
	Cohesión empresarial	Grado de unidad o fragmentación de acciones colectivas empresariales						
Desigualdad socioeconómica	Ingresos socio-económicos	Rentas	Ingresos por deciles	Revisión documental y estadística	Encuestas de hogares / cuentas nacionales / Estadísticas OCDE, IFM, BM, CEPAL			
		Concentración de riqueza	Ingresos antes/después de impuestos	Revisión documental y estadística	Estadísticas OCDE, IFM, BM, CEPAL			
	Política social	Seguridad social	Inversión social	Revisión documental y estadística	Cuentas nacionales / Estadísticas OCDE, IFM, BM, CEPAL			
		Educación		Revisión documental y estadística	Cuentas nacionales /Estadísticas OCDE, IFM, BM, CEPAL			

Anexo 2.3. Clasificación y perfil de informantes clave según país entrevistados en trabajo de campo realizado entre febrero y julio del 2022.

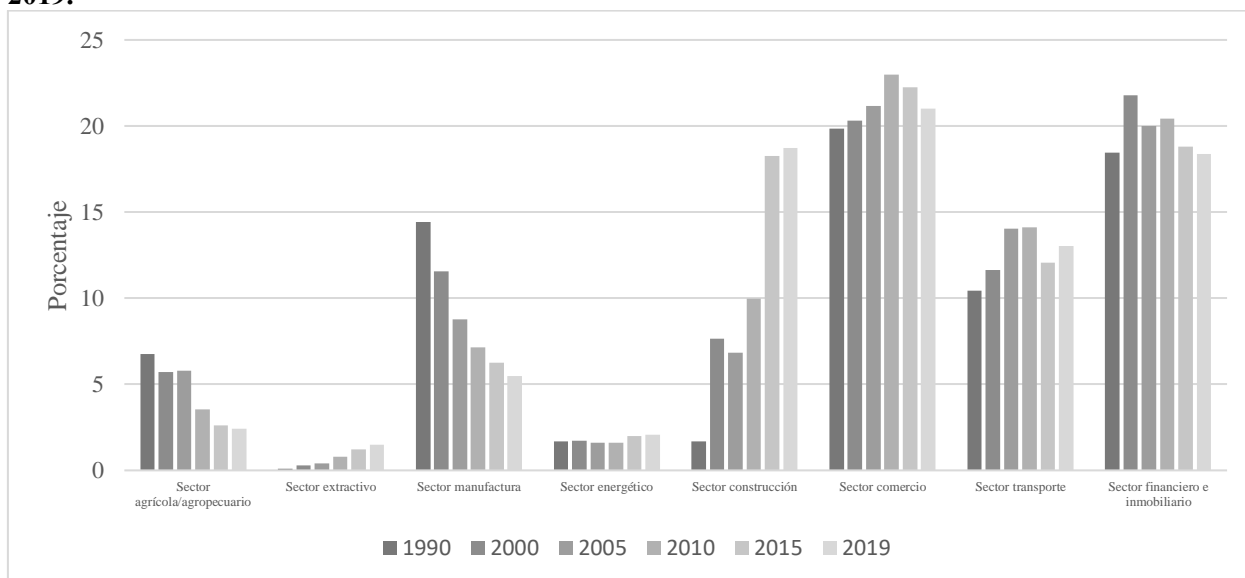
Entrevistas Panamá		Entrevistas Costa Rica		Entrevistas El Salvador	
Nombre	Perfil	Nombre	Perfil	Nombre	Perfil
Anónimo PA01	Experto en élites	Anónimo CR01	Experto en tributación	Anónimo ES01	Experto en élites
Anónimo PA02	Experto en economía y élites	Anónimo CR02	Ex viceministro del Ministerio de Hacienda	Anónimo ES02	Ex funcionario parlamentario & ministerial
Anónimo PA03	Empresarial	Anónimo CR03	Experto(a) en tributación, ex funcionario del Ministerio de Hacienda	Anónimo ES03	Experto en élites
Anónimo PA04	Empresarial	Anónimo CR04	Empresarial	Anónimo ES04	Empresarial
Anónimo PA05	Empresarial	Anónimo CR05	Empresarial	Anónimo ES05	Empresarial / experto en economía y tributación
Anónimo PA06	Ex viceministro MEF	Anónimo CR06	Ex funcionario parlamentario & ministerial	Anónimo ES06	Empresarial
Anónimo PA07	Exdirector CSS, experto en economía y tributación	Anónimo CR07	Empresarial	Anónimo ES07	Exministro Ministerio de Hacienda
Anónimo PA08	Experto en tributación y élites políticas	Anónimo CR08	Empresarial	Anónimo ES08	Funcionaria Ministerio de Hacienda
Anónimo PA09	Líder sindical	Anónimo CR09	Empresarial	Anónimo ES09	Exfuncionario Ministerio de Hacienda
Anónimo PA10	Empresarial / Exministro MEF	Anónimo CR10	Empresarial	Anónimo ES10	Empresarial / ARENA
Anónimo PA11	Líder sindical	Anónimo CR11	Empresarial / Experta tributación / Ex funcionaria del Ministerio de Hacienda	Anónimo ES11	Empresarial
Anónimo PA12	Experta en élites y Panama Papers	Anónimo CR12	Funcionaria Ministerio de Hacienda	Anónimo ES12	Ex-alto funcionario Banco Central de El Salvador
Anónimo PA13	Funcionario Ministerio de Hacienda	Anónimo CR13	Funcionario Ministerio de Hacienda	Anónimo ES13	Experto en tributación
Anónimo PA14	Exfuncionario MEF / Experto en Tributación	Anónimo CR14	Funcionario Ministerio de Hacienda	Anónimo ES14	Empresarial
Anónimo PA15	Diputado de Asamblea Nacional	Anónimo CR15	Funcionaria Contraloría General de la República	Anónimo ES15	Funcionaria Ministerio de Hacienda
				Anónimo ES16	Funcionario Ministerio de Hacienda
				Anónimo ES17	Funcionario Ministerio de Hacienda
				Anónimo ES18	Funcionaria Ministerio de Hacienda
				Anónimo ES19	Experta en élites y tributación
				Anónimo ES20	Empresarial /experto en tributación
				Anónimo ES21	Asesor ARENA
				Anónimo ES22	Líder sindical

ANEXO 4.1. Tasa de variación anual del PIB real de Panamá, 2000-2019.



Fuente: CEPALSTATS, 2023.

ANEXO 4.2. Composición porcentual por sector económico del PIB real en Panamá, 1990-2019.



Fuente: CEPALSTATS, 2023.

Anexo 4.3. Diputados con vínculos corporativos de la Comisión de Hacienda / Comisión de Economía y Finanzas, Panamá, 2000-2014.

Diputado	Partido Político	Puesto	Vínculos corporativos
José Luis Varela	PPa	Presidente	Sector agroindustrial/comercial (Grupo Varela S.A.)
Jorge Alberto Rosas	PPa	Vicepresidente	Sector servicios (legales)
José I. Blandón Figueroa	PPa	Secretario	Sector servicios (legales)
Héctor B. Alemán E	PRD		Sector financiero (ecommerce)
Eddy E. Londoño G.	PRD		Sector financiero
Rubén de León Sánchez	PRD	Presidente	Sector salud
Carlos R. Alvarado	PRD	Vicepresidente	Sector agropecuario/agroindustrial
Marina Caicedo de Laguna	PRD	Secretaria	Sector construcción
Jorge Hernán Rubio	PP		Sector servicios (legales), sector gremial (APEDE, CCIAP), sector financiero
Carlos A. Afú Decerega	Independiente		Sector construcción/inmobiliario
Mireya Lasso	Vanguardia Moral de la Patria		Sector turismo/inmobiliario
Pedro Miguel González Pinzón	PRD		Sector construcción, inmobiliario, agropecuario y servicios (transporte aéreo)
José Muñoz			Sector agropecuario/agrícola, sector extractivo, sector energético.
Marylín Vallarino de Sellhorn	CD		Sector servicios (logística, aduanas)
Manuel M. Grimaldo			Sector comercial (ZLC), sector financiero (seguros).
Juan Carlos Arosemena	PRD		Sector servicios (legales), sector financiero
Miguel E. Salas	PPa		Sector comunicación
Yanibel Ábrego			Sector bienes raíces/inmobiliario, sector industrial

Fuente: Elaboración propia a partir de Registro Público de Panamá (2023), Memorias de la Asamblea Nacional de Panamá, e información pública disponible.

Anexo 4.4. El presidente Martín Torrijos como Robin Hood, 2005.
No le importa que le apoden "Robin Hood"



El presidente Martín Torrijos advirtió ayer que el proyecto de reforma fiscal no pretende instaurar una lucha clasista entre ricos y pobres.



El presidente Martín Torrijos dice que no le molesta que ahora le llamen Robin Hood.

Fuente: González Batista, 2005b.

Anexo 4.5. Candidatos para elecciones del año 2009, Juan Carlos Valera junto a Roberto Martinelli, 2009.

Alianza prepara reforma tributaria



VARELA, MARTINELLI, BALBINA Y NAVARRO. La posibilidad de implementar un modelo de tasa única a las rentas ya entró al debate presidencial. LA PRENSA/Archivo

Fuente: Palacios 2009a, p. 45a.

Anexo 4.6. Viceministro de Finanzas Harry Díaz y presidente de CONEP en foro sobre reforma fiscal para exigir modificaciones, 2010.



POSTURAS. El viceministro de Finanzas encargado, Harry Díaz (izq.) y el representante del Conep, Rafael Rivera (centro) en el podio durante la reunión que fue de poca concurrencia.

Castillo Duarte, 2010d.

La Prensa



50c EL DIARIO LIBRE DE PANAMÁ • LUNES 4 DE ABRIL DE 2016 • AÑO 35 N° 11695 www.prensa.com

INVESTIGACIÓN GLOBAL

MP investigará a Mossack Fonseca

■ Más de 70 medios de comunicación de todo el mundo revelaron ayer historias sobre los clientes de la firma legal panameña Mossack Fonseca, uno de cuyos fundadores, el abogado Ramón Fonseca, es ministro consejero –en licencia– del actual gobierno.

■ El Ministerio Público (MP) comunicó ayer el inicio de una investigación formal tras las revelaciones. Una vocera anunció que la Procuraduría daría hoy mayores detalles de este proceso, mientras el Gobierno anunciaba ayer total cooperación en caso de ser necesario.

■ En los archivos hay referencia a políticos como los primeros ministros de Rusia, Vladimir Putin; del Reino Unido, David Cameron; de Islandia, Sigmundur David Gunnlaugsson, deportistas como Lionel Messi, y los socios de la firma, Ramón Fonseca y Jürgen Mossack. **VEA 2A, 6A, 7A y 10A**



Lionel Messi

Sigmundur Gunnlaugsson

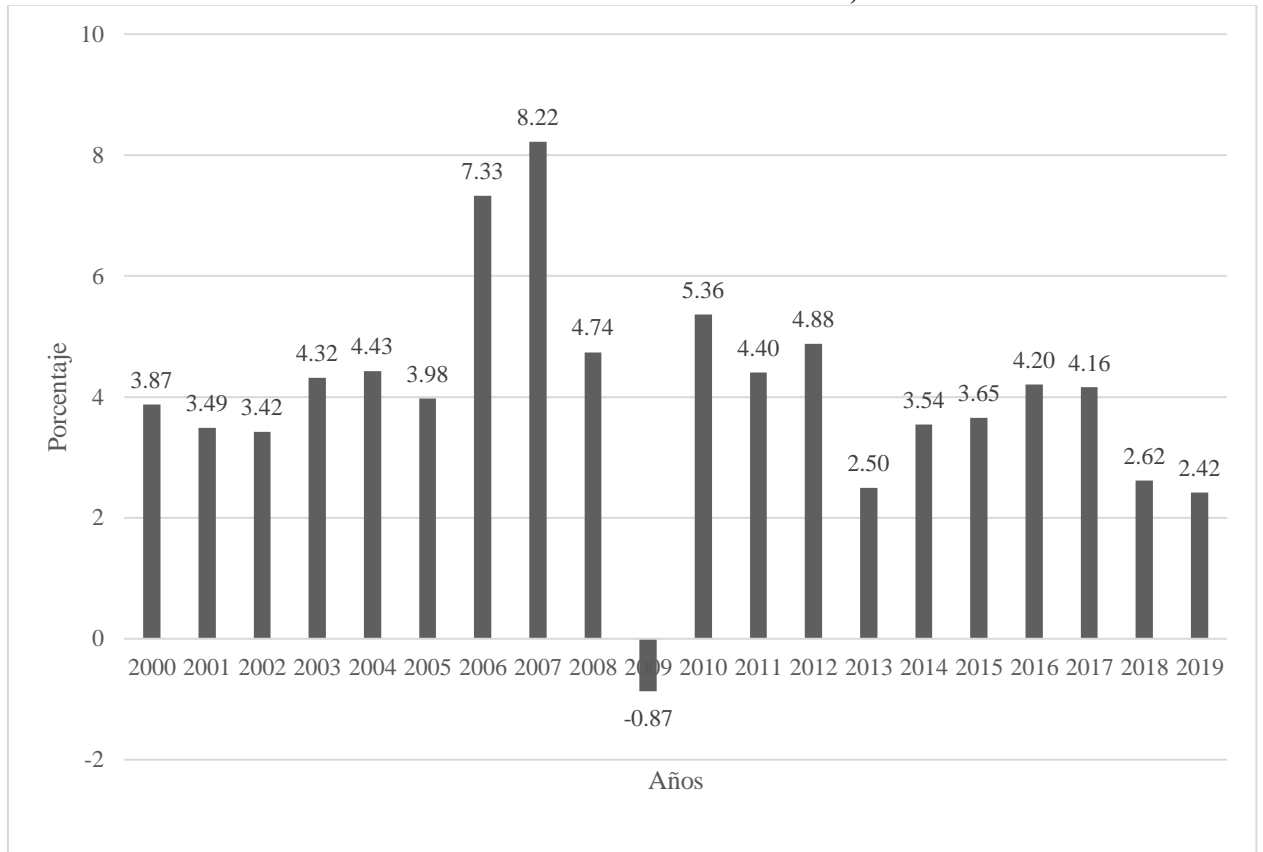
Jürgen Mossack

Ramón Fonseca Mora

Vladimir Putin

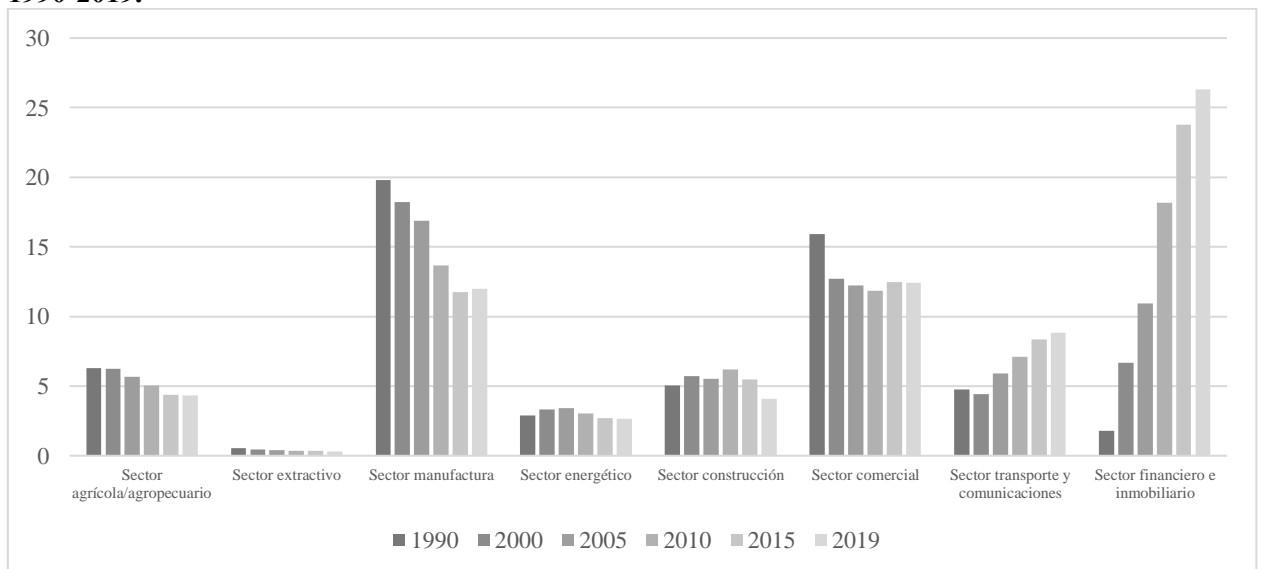
David Cameron

Anexo 5.1. Tasa de variación anual del PIB real de Costa Rica, 2000-2019.



Fuente: CEPALSTATS, 2023.

ANEXO 5.2. Composición porcentual por sector económico del PIB real en Costa Rica, 1990-2019.



Fuente: CEPALSTATS, 2023.

ANEXO 5.3. Donaciones privadas a partidos políticos de Costa Rica en campañas electorales, 2010-2018.

Donaciones económicas de personas vinculadas a principales GPEs, al Partido Liberación Nacional para la campaña electoral del 2010.		
Nombre	Vínculos corporativos	Monto
Familia Esquivel Volio	Bansol	€114.180.241
Rodolfo Jiménez Borbón	Grupo Nación, FIFCO	€38.624.050
Mario Gómez Pacheco	Bufete Gómez & Galindo, Asociación Bancaria Nacional	€38.000.000
Hermanos Quirós	Purdy Motor S.A.	€23.200.000
Edgar Zurcher Gurdían	Promerica	€22.972.900
Jorge Bolaños Rojas	Banco Cathay	€18.258.969
Roberto Acon Sánchez	Grupo Acon	€14.333.750
Cesar Miguel Gómez	BAC Credomatic	€14.000.000
Luis Liberman Ginsburg	Scotiabank	€14.000.000
Humberto Pacheco Alpizar	Bufete Pacheco & Coto, Naviera Tambor, expresidente de AMCHAM	€14.000.000
Carlos González Pinto	Grupo Pelón	€12.447.000
Alberto Esquivel Prestinary	BANSOL	€11.516.048
Miguel Schyfter Lepar	Sector Textil (Sextex S.A.) Exmiembro de la UCCAEP	€10.600.000
Hans Bucher Chévez	Demasa, Arrocería Río Claro, Arroz Comercial S.A., Panificadora Camacho	€10.040.000
John Keith Sánchez	Promerica	€10.035.000
Carlos Viquez Ramírez ^a	---	€9.588.000
Gonzalo Ramírez Guier	Compañía Keith & Ramírez, exvicecalde de San José	€9.580.800
Rolando Charpentier Ramírez	VICESA	€8.350.000
Manuel Cordero Ortiz	Distribuidora Lucema	€8.325.000
Familia Alonso Guzmán	Corporación Automercado	€6.720.000
Marco Cercone Cabezas	Distribuidora Lucema	€5.689.000
Ricardo Solera Aguilar	Clean Fuels & Energy Las Américas	€5.595.800
Orlando Soto Enríquez	Grupo Acobo	€5.595.800
Familia Aronson Fletcher	Grupo Café Britt S.A.	€5.000.000
Ricardo Jimenez Montealegre	Constructora Van Der Laet y Jiménez	€4.811.000
Rodrigo Van Der Laet Ulloa	Constructora Van Der Laet y Jiménez	€4.162.500
Ronald Gurdian Marchena	E3 Capital, Terminales Santamaría S.A., Tostadora El Dorado, ITS Infocom.	€3.792.200
Samuel Aizensman	Grupo Datsun	€2.825.000
Familia Durman Esquivel	Durman Esquivel S.A.	€2.800.000
Jorge Oller Alpirez	Grupo Dipo	€1.937.500
Donaciones económicas de personas vinculadas a las élites empresariales al Partido Movimiento Libertario para la campaña electoral del 2010.		

Nombre	Vínculos corporativos	Monto
Carlos Mora Moya	Bansol	¢28.050.000,00
Olman Rímola Castillo	Call Centers (ligado a casinos)	¢19.520.175,00
Don Stockwell Ulloa	TROPIX II (ahora RPMTV)	¢9.520.000,00
Alejandro Antillón Appel	Bufete Pacheco & Coto	¢5.550.000,00
Rogelio Pardo Evans ^a	---	¢4.424.500,00
Fernando Oller Alpírez	Grupo Dipo	¢2.805.000,00
Raúl Gurdian Montealegre	COAMESA	¢1.650.000,00
Donaciones económicas de personas vinculadas a las élites empresariales costarricenses al PLN para la campaña electoral del 2014.		
Nombre	Vínculos corporativos	Monto
Familia Esquivel Volio	BANSOL	¢99.800.000
Familia Álvarez Marín	Corporación Álvarez & Marín	¢73.854.960
Marco Cercone Cabezas	Lucema	¢63.686.000
Calixto Chávez Zamora	Fundador de PIPASA (que vendió en el 2004), Inversiones La Rivera	¢51.000.000
Oscar Segares Lutz	Valores Comerciales de Costa Rica	¢32.500.000
Max Gómez Molina	CPJ SAFI	¢25.794.300
Carlos Rojas López	Corporación Rojas Cortes S.A. (Hacienda Bremen y Tostadora El Dorado)	¢20.250.000
Carlos Víquez Ramirez	American Free Zone S.A.	¢19.840.000
Edgar Zurcher Gurdian	Promerica	¢16.525.000
Jack Loeb Casanova	Bansol	¢12.875.000
Lionel Peralta Lizano	Grupo Alta (Fue dueño de Bantec)	¢12.350.000
Hermanos Volio Guerrero	Bansol, Sector Piñero (Upala Agrícola)	¢12.251.250
Familia González Pinto	Grupo Pelón	¢8.565.000
Christian Gamboa Acosta	Proyectos para el Futuro Soto y Gamboa	¢8.000.000
Rubén Hernández Valle	Bufete Oller & Abogados, Infinito Gold	¢7.560.000
Harry Zurcher Blen	Bufete Zurcher Odio & Raven, Zona Franca Metropolitana, Hotel Punta Islita, Holcim.	¢7.515.000
Rolando Beeche Durán	Grupo Inmobiliario Interra	¢7.000.000
José Jenkins Rodríguez	Ingenio El Viejo	¢5.080.000
Douglas Soto Campos	Bufete Zurcher, Odio & Raven	¢5.010.000
Alberto Raven Ramírez	Bufete Zurcher, Odio & Raven	¢5.010.000
Donald Formal Arias	Plataforma Mercantil S.A. (Edificios Mall San Pedro y Sigma Bussines)	¢5.000.000
Gerardo Ocampo Baltodano	Inversiones Román & Ocampo S.A.	¢4.981.000
Eduardo Li Sánchez	FEDEFUT	¢4.970.000
Donaciones económicas de personas vinculadas a principales GPEs, al Partido Movimiento Libertario para la campaña electoral del 2014.		
Nombre	Vínculos corporativos	Monto
Carlos Gutiérrez Gómez	JASEC, Taller Hermanos Gutiérrez S.A.	¢16.965.600,00

Ernesto Castegnario Odio	BAC San José	₡12.650.000,00
Antonio García Alexandre	Teleplus Digital, Canales 49 y 54, Infocom	₡12.034.000,00
Alejandro Antillón Appel	Bufete Coto & Pacheco	₡10.780.000,00
Mario Villamizar Rodríguez		₡7.530.000,00
Hernán Zamora Rojas	Bufete Laboranti-Zamora	₡6.863.200,00
Alejandro Monge Ariño	Jasec, Anifri	₡6.560.000,00
José Alfaro Jiménez	Unión Nacional de Porteadores	₡4.525.000,00
Federico Carrillo Zürcher	Sector Bancario	₡3.451.000,00
Joyce Mary Zürcher Blen	Sector Bancario	₡2.958.000,00
Donaciones económicas de personas vinculadas a las élites empresariales costarricenses al PLN para la campaña electoral del 2018.		
Nombre	Vínculos corporativos	Monto
Familia Álvarez Marin	Grupo Calinda	₡273.342.500
Carlos Viquez Ramírez	Los Arallanes S.A.	₡52.256.000
Manuel Verdesia Solano	Formularios Standard Costa Rica	₡34.126.000
Alberto Esquivel Volio	Prival Bank	₡28.000.000
Aldo Inglesini Zeledón	Inglesini & Asoc	₡22.680.000
Jose Alfaro Jenkins	Azucarera El Viejo	₡22.010.000
Familia Monge Chevez	Grupo Monge	₡19.860.000
Carl Odio Trejos	Ticofrut S.A.	₡13.950.000
Josse Rossi Umaña	CINDE, CAFSA, FIFCO.	₡12.406.000
Gerardo Corrales Brenes	BAC San José	₡11.340.000
Jorge Monge Agüero	Zona Franca Coyol	₡9.280.000
Carlos Sánchez Araya		₡8.000.000
Francisco Javier Quirós	Grupo Purdy Motor	₡7.000.000
Christian Garnier Fernández	Condosolutions, Advices Lwgal Studios	₡5.630.000
Álvaro Chavarría Kopper	MPC Consorcio	₡4.600.000
Alfredo Ortuño Vyctori	Grupo Improsa	₡4.586.000
Adriana Marin Raventós	Grupo Raventós, Grupo Nación	₡4.564.000
Steven Aaronson Fletcher	Grupo Britt	₡2.500.000
Donaciones económicas de personas vinculadas a las élites empresariales al Partido Movimiento Libertario para la campaña electoral del 2018.		
Nombre	Vínculos corporativos	Monto
Francisco Quirós Ramos	Grupo Purdy Motor	₡8.600000
Donaciones económicas de personas vinculadas a las élites empresariales al Partido Movimiento Libertario para la campaña electoral del 2018.		
Nombre	Vínculos corporativos	Monto
Francisco Quirós Ramos	Grupo Purdy Motor	₡6.000.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del TSE (2022).

ANEXO 5.4. Diputados con vínculos corporativos de la Comisión de Hacienda y Comisiones Especiales, Costa Rica, 2000-2018.

Nombre	Partido Político	Vínculos corporativos
Mario Redondo Poveda	PUSC / Alianza Demócrata Cristiana	Sector servicios (legal). Sector construcción: agente residente de empresas constructoras.
Jose Humberto Arce Salas	PAC / Bloque Patriótico	Sector agropecuario: Frank & Arce S.A., Lactamar S.A.; Sector turismo: Cascadas del Toro S.A.
Bernal Jiménez Monge	PLN	Sector agroindustrial, arrocero: Mercadeo (de artículos de) consumo, S.A. (Mercasa-Panamá, Merconsa-Costa Rica); Sector Imobiliario/construcción: Inmobiliaria INTECA S.A. /Cerámica Industrial de Centroamérica CEINSA.
Federico Malavassi Calvo	Movimiento Libertario	Sector servicios (educación): UACA. Sector tecnocrático/gremial: ANFE, UCCAEP.
Olman Vargas Cubero	PUSC	Sector servicios (legal): Bufete Vargas Abogados
Carlos Ricardo Benavides	PLN	Sector turismo: agente residente de Desarrollo Turístico de Puntarenas, S.A., Constructora Tambor S.A., Inversiones Roblemar del Pacífico S.A., Cámara de Turismo de Puntarenas, Organización Mundial de Turismo.
Rodrigo Alberto Carazo Zeledón	PAC	Inversiones múltiples. Sector servicios: VOLTA Asesores S.A., El Retiro S.A., La Cima del Saleve, S.A., Amasol del Oeste, S.A., La ruta al jura S.A.
Doris Osterlof Obregón	-	Sector gremial: CADEXCO
Álvaro Ramírez Bogantes	-	UCCAEP
Pedro Muñoz Fonseca	PUSC	Sector servicios (legal): Denton Muñoz, Arias & Muñoz, Facio & Cañas, sector turismo: Guanacaste Ventures, S.A.
Eduardo Cruickshank Smith	Restauración Nacional	Sector servicios (legal): Bufete Cruickshank & Asoc., Multiservicios Especializados del Caribe, Copefam, C.S.
Gustavo Viales Villegas	PLN	Inversiones Balcón Celeste S.A.
Roberto Thompson Chacón	PLN	Sector servicios (legal): Bufete Chacón & Thompson

Fuente: Registro Nacional (2023); Asamblea Legislativa (2023) e información pública disponible.

ANEXO 5.5. Campo pagado de empresas de zonas francas ante reforma fiscal de Chinchilla, 2011.

El País | Sucesos | Marea Ciudadana | El Mundo | Opinión | Deporte | Pura Deporte | DOMINGO 27 DE NOVIEMBRE DEL 2011 | LA NACIÓN | EL PAÍS | 13A

CAMPO PAGADO

EMPRESAS DE ZONA FRANCA PIDEN AL GOBIERNO Y A LOS SRES. DIPUTADOS MATERIALIZAR SU PALABRA

La Sra. Presidenta se reunió con un grupo de 25 empresas de Zonas Franca el pasado 10 de noviembre. Durante el encuentro, la Sra. Presidenta expresó abiertamente la intención y el compromiso del Gobierno de que el nuevo impuesto del 15% sobre dividendos de las compañías de zona franca, **NO SE APLICARÁ** a las empresas ya establecidas en el país, ni a sus futuras reinversiones aun si éstas se hacen después del 2015.

- *"Lo que sí quiso aclararles (Chinchilla) es que lo que está planteado afecta a las empresas e inversiones que se hagan después del primero de enero del 2015; para las que ya están, no cambian las condiciones". Roberto Gallardo, Ministro de Comunicación, La Nación Digital, 11 de noviembre de 2011.*

De igual manera, el Sr. Carlos Ricardo Benavides, Ministro de la Presidencia ha manifestado en múltiples intervenciones este mismo compromiso.

- *"Las empresas que están establecidas no se van a ver afectadas por el impuesto nuevo que se pretende establecer del 15% en la repatriación o a la repatriación de las utilidades de los socios de las empresas de Zonas Francas" Carlos Ricardo Benavides, Ministro de la Presidencia, Programa Nuestra Voz, 17 de noviembre de 2011.*

Este espíritu ha sido también expresado por los Señores Diputados del Partido Acción Ciudadana:

- *"Siempre ha sido ese el espíritu del Legislador: que se mantengan las condiciones que fueron planificadas en la Ley 7210 que es la Ley de Zonas Francas". "Que se no violentara en nada lo que ahí se había planteado oportunamente" Jeannette Ruiz, Sub Jefa de Fracción del PAC, Programa Nuestra Voz, 17 de noviembre de 2011.*
- *"Hemos sido clarísimos en señalar que se van a respetar todos los compromisos adquiridos por el Gobierno, y las expectativas que el Gobierno le ha generado a las empresas de Zonas Francas que ya están asentadas en el país y incluso a las que ya están en este momento negociando con el Gobierno" Manrique Oviedo, Jefe de Fracción del PAC, Radio Reloj, Tercera Edición, 4 de noviembre de 2011.*

Es indispensable que las buenas intenciones y el compromiso que nos han manifestado directamente, se materialice dentro del proyecto de reforma fiscal. SIN EMBARGO, INCORPORAR ESTE LENGUAJE EN EL TEXTO DE LA LEY TODAVIA NO HA SIDO ACEPTADO POR LOS SRES. DIPUTADOS DEL PLN NI DEL PAC.

Solicitamos al Gobierno de la República así como a los Señores Diputados del Partido Liberación Nacional y del Partido Acción Ciudadana, que incorporen adecuadamente este contenido dentro del proyecto de reforma fiscal, Confiamos en su palabra.

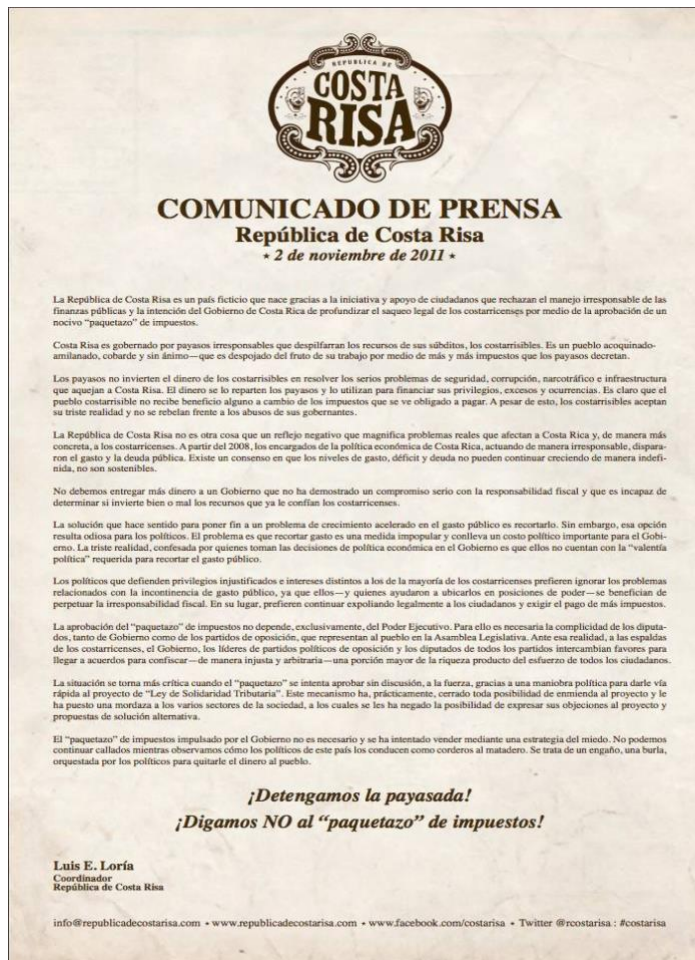
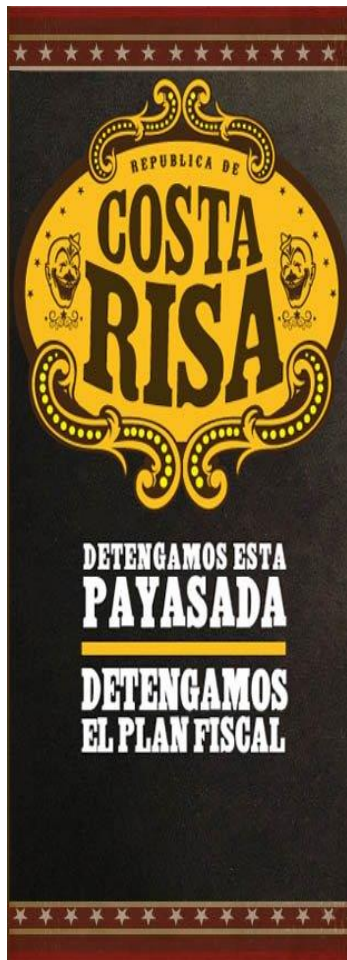
20 empresas firmantes, entre ellas:

*transcripciones literales

Firma Responsable
Erick Díaz Quesada
Cédula: 1 1121 0035

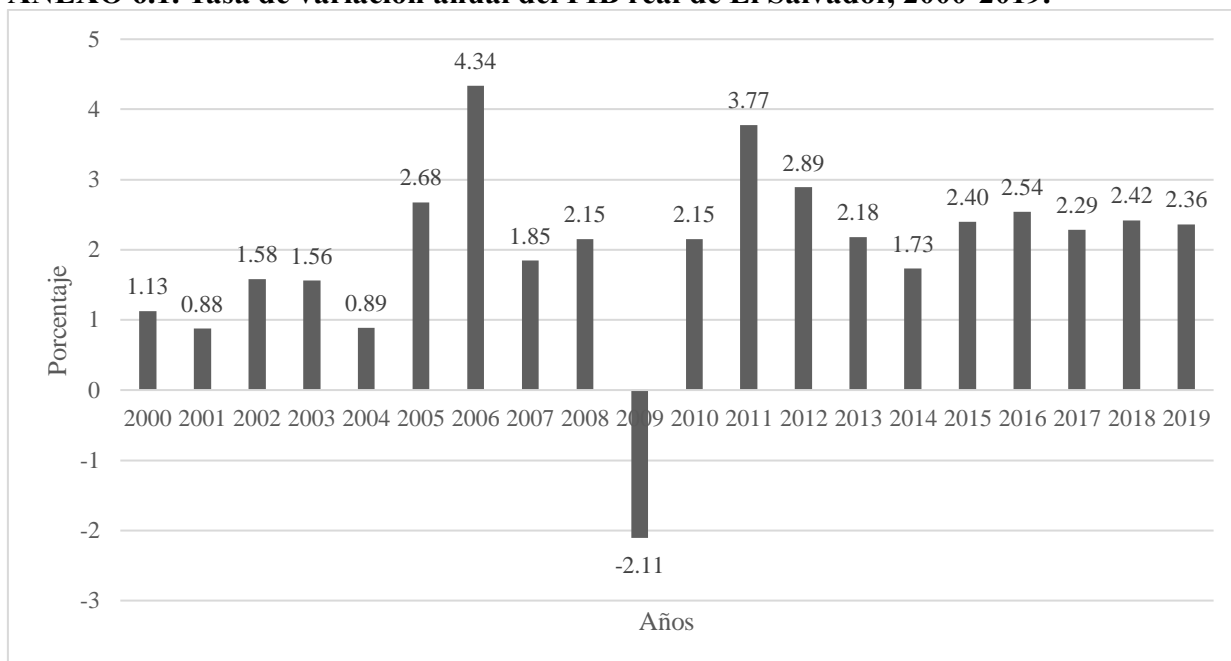
Fuente: La Nación, 2011f, p. 13.

ANEXO 5.6. Publicidad y comunicado de prensa de agrupación República de Costa Risa, 2011.



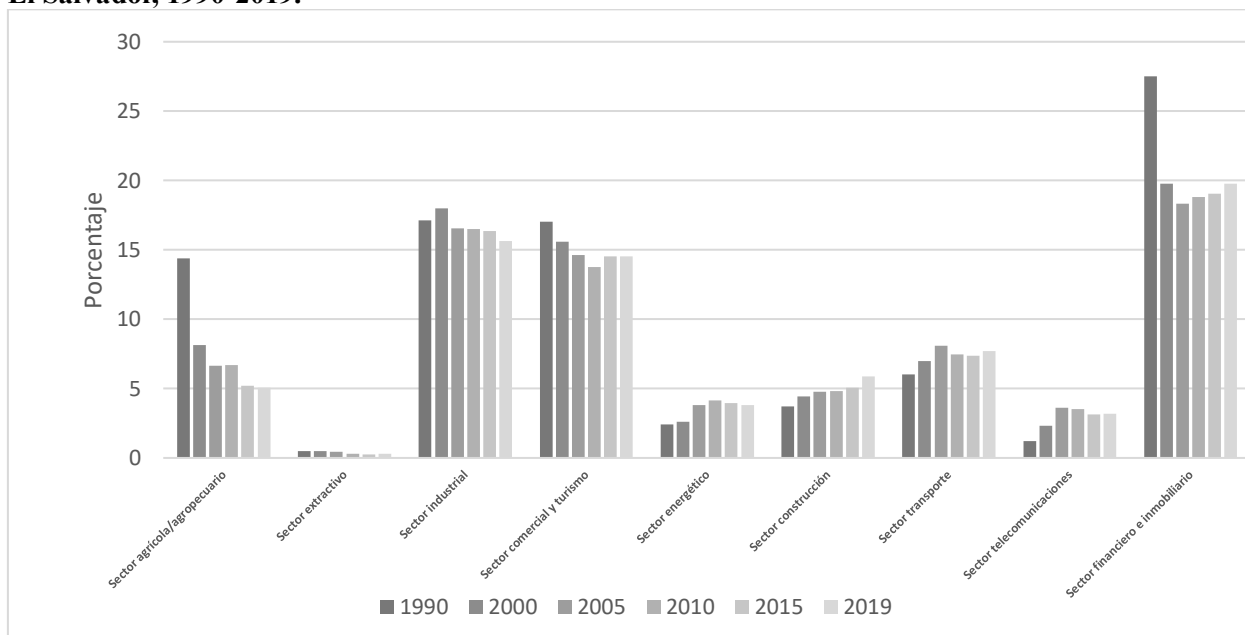
Fuente: República de Costa Risa, 2011.

ANEXO 6.1. Tasa de variación anual del PIB real de El Salvador, 2000-2019.



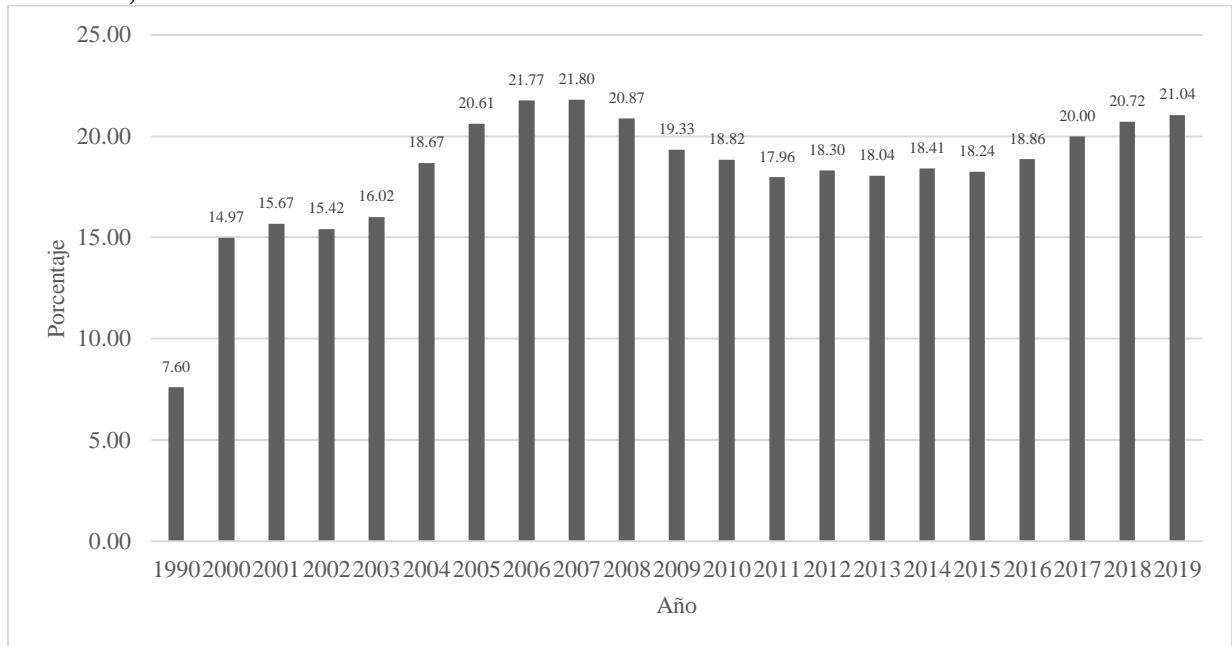
Fuente: CEPALSTATS, 2023.

ANEXO 6.2. Composición porcentual por sector económico del producto interno bruto en El Salvador, 1990-2019.



Fuente: CEPALSTATS, 2023.

ANEXO 6.3. Remesas personales recibidas como porcentaje del PIB en El Salvador, 1990-2019.



Fuente: World Development Indicators del Banco Mundial, 2023.

ANEXO 6.4. Donaciones privadas de grandes empresas al partido ARENA, 2014 y 2018.

Nombre		Monto		Nombre
Fundacion Libertad y Progreso		\$5.444.786,64	Nombre	
			Monto	
Centro de Estudios Políticos José Antonio Rodríguez Porth	\$2.655.700	Calleja S.A. de C.V. (Grupo Calleja)	\$1.036.556	
Otros Ingresos y Eventos de recaudación	\$403.425,35	Metrocentro S.A. de CV (Grupo Poma)	\$1.113.950	
Drogueria Santa Lucia S. A. de C. V.	\$340.750	Compañía Azucarera Salvadoreña S.A. de C.V.	\$485.000	
Banco de América Central	\$300.000	Autofácil S.A. de C.V.	\$485.000	
Didea S. A. de C. V.	\$300.000	Distribuidora de Automóviles S.A. de CV.	\$410.000	
Ingenio El Angel S. A. de C. V.	\$239.000	Roberto Dueñas LMTDA (Grupo Dueñas)	\$345.000	
Dueñas Hermanos Ltda	\$220.000	Desarrollos Inmobiliarios y Comerciales S.A. de C.V.	\$340.000	
Desarrollo Veranda	\$200.000	Taller Didea S.A. de C.V.	\$300.000	
Industrias La Constancia S. A.	\$182.500	Molinos de El Salvador	\$240.000	
Roberto Dueñas Limitada	\$175.000	Ingenio Chaparrastique S.A. de C.V.	\$225.000	
CASSA	\$171.273	Freund de El Salvador S.A. de C.V. (Grupo Freund)	\$200.000	
Henriquez S. A. de C. V.	\$157.892	Repuestos DIDEA S.A. de CV	\$188.950	
Guillermo Borja Nathan	\$140.000	Grupo Q S.A. de C.V. (Grupo Quirós)	\$150.000	
Credisiman S. A. de C. V.	\$135.000	CAMA S.A. de C.V.	\$150.000	
Calleja S. A. de C. V.	\$101.100	Droguería de Santa Lucía S.A. de C.V.	\$140.000	
PUBLICIDAD COMERCIAL SA DE CV	\$100.500	UNO El Salvador S.A. de C.V.	\$125.000	
Prod. Alimenticios Diana S. A. de C. V.	\$100.000	Monte Rico S.A. de C.V. p.18	\$120.000	
Aliprac	\$100.000	Publicidad Comercial S.A. de C.V.	\$120.000	
Oscar Henriquez Portillo	\$100.000	Almaneces Simán (Grupo Simán)	\$110.000	
Otras donaciones	\$97.207	Summa Industrial S.A. de C.V.	\$100.000	
Ernesto Regalado	\$86.000	D'CASA	\$100.000	
Farmaceuticas Equiv. S. A. de C. V.	\$83.000	Droguería Nueva San Carlos S.A. de C.V.	\$100.000	
Freund S. A. de C. V.	\$70.000	NEMTEX S.A. de C.V.	\$95.117	
Des. Inmobiliarios Com. S. A. de C. V.	\$70.000	Sistemas Comestibles S.A. de C.V.	\$90.000	
Indufoam S. A. de C. V.	\$62.000	Unifersa Disagro S.A. de C.V.	\$80.000	
Grupo Q Corporativo,S. A. de C. V.	\$60.993	Distribuidora Zablah S.A. de C.V. (Grupo Zablah)	\$76.920	
Distribuidora Zablah, S.A. de C.V.	\$60.134	Cía Hotelera Salvadoreña S.A. de C.V.	\$75.000	
C. Imberton S. A. de C. V.	\$56.081	El Granjero S.A. de C.V.	\$75.000	
Inmobiliaria Apopa S. A. de C. V.	\$53.000	Industrias TOPAZ S.A. de C.V.	\$74.000	
Inversiones San Luis S. A. de C. V.	\$51.000	DIETCO S.A. de C.V.	\$60.000	
Galvanisa S. A. de C. V.	\$50.500	Activa S.A. de C.V.	\$57.955	
F.V. Constructores S. A. de C. V.	\$50.000	OMNISPORT S.A. de C.V.	\$50.000	
Capitales y Servicios S. A. de C.V.	\$50.000	Homarca S.A. de C.V.	\$50.000	
OJST Hernandez S. A. de C. V.	\$50.000	Termoencogibles S.A. de C.V.	\$50.000	
Grupo Q El Salvador	\$50.000	ECSA Operadora El Salvador S.A. de C.V.	\$50.000	
Carlos Roberto Saca Chain	\$50.000	General de Vehículos S.A. de C.V.	\$50.000	
Sum. de Restaurantes S. A. de C. V.	\$48.000	Corporación Industrial Centroamericana	\$50.000	
MARIA FLORENCE HILL DE MATHIES	\$45.474	Empresas ADOC S.A. de C.V. (Grupo ADOC/Palomo)	\$50.000	
Aseguradora Agricola Comercial S. A.	\$40.000	San Crespín S.A. de C.V.	\$50.000	
El Granjero S. A.	\$40.000	Luis Alfredo Escalante Sol	\$50.000	
INDUSTRIAS TOPAZ, S.A. DE C.V.	\$37.500	Parque Industrial El Progreso S.A. de C.V.	\$50.000	
Avicola Salvadoreña S. A.	\$36.000	Galvanizadora Industrial Salvadoreña S.A. de C.V.	\$45.435	
Unifersa Disagro S. A. de C. V.	\$34.000	Industrias Mike Mike S.A. de C.V.	\$43.000	
Monterico S. A. de C. V.	\$33.500	Procesos Lacteos	\$40.000	
El Copo S. A. de C. V.	\$33.000	LACTOLAC S.A. de C.V.	\$40.000	

Distribuidora Salvadoreña S. A. de C. V.	\$30.000	Inversiones Estables S.A. de C.V.	\$35.000
Prod. Alimenticios Sello de Oro	\$28.677	ADAD, S.A. de C.V.	\$35.000
Inversiones San Emilio S. A. de C. V.	\$25.000	Aseguradora Agrícola Comercial S.A. de CV.	\$35.000
Distribuidora Nacional S. A. de C. V.	\$25.000	Inversiones Máxima S.A. de C.V.	\$31.000
Pascual Merlos S. A. de C. V.	\$25.000	Dueñas Hermanos LMTDA	\$30.000
Freddie Frech	\$25.000	Confinsa S.A. de C.V.	\$30.000
La Cantera S. A. de C. V.	\$25.000	Consulta S.A. de C.V.	\$30.000
Agroquímica Int. S. A. de C. V.	\$25.000	PINAL S.A. de C.V.	\$30.000
Datum S. A. de C. V.	\$24.500	Compañía Timanfaya	\$30.000
Compañía Timanfaya S. A. de C. V.	\$24.000	Avícola Salvadoreña S.A. de C.V.	\$28.000
Droguería Americana S. A. de C. V.	\$22.000	Los Pistachos S.A. de C.V.	\$25.003
Industrias Mike Mike S. A. de C. V.	\$22.000	MEMO S.A. de C.V.	\$25.002
Distribuciones Diversas S. A. de C. V.	\$21.000	Quinta Gloria S.A.	\$25.001
Tomas Regalado Dueñas	\$20.992	Grupo Econ S.A. de CV	\$25.000
Quality Grains S. A. de C. V.	\$20.913	La Cantera S.A. de C.V.	\$25.000
Guillermo Dada Rinker	\$20.000	Carlos Enrique Araujo Eserski	\$25.000
		Construmet S.A. de C.V.	\$24.000
		Ingenio La Cabaña S.A. de C.V.	\$22.276

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de donantes privados del Partido ARENA del año 2014 y el año 2018, en Acción Ciudadana (2023).

ANEXO 6.5. Vínculos corporativos de los miembros de las Comisiones de Asuntos Hacendarios de El Salvador, 2003-2012.

Período 2003-2006.

Diputado	Partido Político	Puesto	Vínculos corporativos
Alejandro Dagoberto Marroquín Cabrera	PCN		Vinculado a Asociación Salvadoreña de Materiales de Construcción
José Francisco Merino López	PCN		Vinculado a Promotora de Inversiones Diversas S.A de C.V, Negocios de Oriente S.A de C.V, Técnica Agroindustrial S.A de C.V - TECNAL, S.A de C.V, FUSADES, Asociación de Ganaderos de El Salvador - AGES, Distribuidora de Productos de Calidad S.A de C.V DIPROCAL, S.A de C.V, Inversiones Múltiples Cultura Oriental S.A de C.V - INMUOCO, S.A de C.V, CLUB DE algodoneros.
Milena de Escalón	ARENA		Hermana de Armando Calderón Sol, empresas maquiladoras: Exmodica (Exportadores Monederos Díaz Calderón) en Zona Franca, Hacienda Veracruz (Promasal S.A de C.V), Cafescal S.A de C.V.

Período 2006-2009

Diputado	Partido Político	Puesto	Vínculos corporativos
Julio Antonio Gamero Quintanilla	ARENA	Presidente	
Juan Enrique Perla Ruiz	ARENA		Vinculado a Director: Electropura S.A. de C.V. (2008)
Juan Miguel Bolaños Torres	ARENA		Vinculado al sector cafetalero/agroindustrial: Bolaños Henríquez S. A.
José Salvador Cardoza López	PDC		Vinculado a empresas constructoras en Chalatenango

Período 2009-2012

Diputado	Partido Político	Puesto	Vínculos corporativos
Inmar Rolando Reyes	FMLN		Sindicalista
Orestes Fredesman Ortez Andrade	ARENA		Vinculado a Industria Avícola, Grupo Granjero de Inversiones.

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública disponible de los diputados, perfiles personales, hojas de vida y Registro de Comercio de El Salvador (2023).

Banca y empresarios ofrecen apoyo

Las nuevas medidas no causaron sorpresa entre las gremiales

» No todas las observaciones de los empresarios fueron consideradas, pero el apoyo fue unánime.

KARLA RAMOS/FRANCISCA FALCONI
nacion@laprensa.com.sv

La empresa privada y la banca ofrecieron apoyo unánime a las medidas propuestas por el Ejecutivo, a pesar de que no todas las objeciones y sugerencias del sector privado fueron consideradas en la propuesta de Hacienda.

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) aseguró que la situación económica del país no dejaban otra opción. La reforma, consideró la gremial, es necesaria ante un crecimiento de menos del dos por ciento, la crisis fiscal cercana por la carga de pensiones, la deuda pública y el incremento de tasas de interés en Estados Unidos.

"Estamos conscientes de que era necesario y por eso hoy (ayer) le dimos el total respaldo a la reforma", afirmó Federico Colorado, presidente de la ANEP.

En las discusiones iniciales con el Ejecutivo, los empresarios habían adversado medidas como la eliminación de la depreciación acelerada de bienes y la declaración de activos y pasivos. Sin embargo, la ANEP consideró un triunfo que la reforma no considere el incremento de tasas ni la creación de nuevos impuestos.

"Lo peor que se podía hacer era



CON BANCO MUNDIAL. Representantes del Gobierno se reunieron con miembros del Banco Mundial para dar a conocer las reformas fiscales que serán presentadas ante los diputados de la Asamblea Legislativa para su aprobación.

no tomar la decisión, porque esto es fundamental para la estabilidad del país. El señalamiento es amarillo", agregó Colorado.

Aplausos y objeciones

La banca no planteó ningún malestar ante la modificación del secreto bancario.

"Lo que se realizará es un cruce de información entre dos instituciones que manejan datos privados, no es que se vayan a hacer públicos los datos de personas naturales o jurídicas que se sospecha han incurrido en evasión", señaló Claudio de Rosa, director ejecutivo de la Asociación Bancaria Salvado-

reña (ABANSA), al referirse a la modificación de la figura.

La banca objetó la reforma que planteaba tasar los intereses provenientes de operaciones financieras y logró que la medida no fuera incluida en el paquete de reformas.

ABANSA aplaudió que se tasaran los créditos que otorgan los bancos: "no reskentes" en el país con un 4-95 por ciento. La propuesta de las nacionales era tasar los créditos en 5 por ciento, pero tras negociar con la banca internacional se acordó 0,5 por ciento menos. "No se pone en condiciones justas para competir en este mercado", agregó De Rosa.



REUNIÓN. La cúpula del FMLN asistió ayer Casa Presidencial y se encontró con representantes del Gobierno para analizar el tema de las reformas fiscales.

Fuente: Ramos & Falconi, 2004, p. 4.

LOS NUDOS FISCALES

LAS PREGUNTAS SOBRE LAS REFORMAS FISCAL ESTÁN EN LA OJETA DEL DÍA. LA RESOLUCIÓN CONCRETA DE ÉSTAS AUN NO ESTÁ CLARA EN TODOS LOS SECTORES.

Por Karla Ramos y Francisca Falconi

1. **COMO SALDARÁN LAS DEUDAS?** La reforma fiscal plantea un aumento de impuestos que se aplicará a partir del 1 de enero de 2005. Sin embargo, el gobierno no tiene los recursos suficientes para pagar las deudas que se acumularon durante el gobierno de Saca.

2. **COMO CONSERVAR EL SECRETO BANCARIO?** La reforma plantea la eliminación del secreto bancario. Esto genera preocupación entre los bancos y los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

3. **QUE PASA CON EL SECRETO FISCAL?** La reforma plantea la eliminación del secreto fiscal. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

4. **QUE PASA CON EL SECRETO EMPRESARIAL?** La reforma plantea la eliminación del secreto empresarial. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

5. **QUE PASA CON EL SECRETO LABORAL?** La reforma plantea la eliminación del secreto laboral. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

6. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

7. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS NEGOCIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los negocios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

8. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

9. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

10. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

11. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

12. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

13. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

14. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

15. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

16. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

17. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

18. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

19. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

20. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

21. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

22. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

23. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

24. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

25. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

26. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

27. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

28. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

29. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

30. **QUE PASA CON EL SECRETO DE LOS DATOS DE LOS EMPRESARIOS?** La reforma plantea la eliminación del secreto de los datos de los empresarios. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

MIENTRAS EMPRESARIOS ASIMILAN CAMBIOS

ANEP PIDE FLEXIBILIDAD EN REFORMA

El Gobierno se compromete a ser flexible mientras se despejan dudas en enero, pero recuerda que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma.

Por Karla Ramos y Francisca Falconi

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) pidió al Gobierno que sea flexible mientras se despejan dudas en enero, pero recuerda que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma.

El presidente de la ANEP, Federico Colorado, dijo que la reforma fiscal es necesaria para el desarrollo del país, pero que el gobierno debe ser flexible ante las dudas de los empresarios.

Colorado dijo que el gobierno debe ser flexible en enero, pero que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma.

"No podemos permitirnos ser rígidos en esta etapa", dijo Colorado. "El gobierno debe ser flexible ante las dudas de los empresarios, pero también debe recordar que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma."

Colorado dijo que el gobierno debe ser flexible en enero, pero que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma.

"No podemos permitirnos ser rígidos en esta etapa", dijo Colorado. "El gobierno debe ser flexible ante las dudas de los empresarios, pero también debe recordar que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma."

Colorado dijo que el gobierno debe ser flexible en enero, pero que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma.

"No podemos permitirnos ser rígidos en esta etapa", dijo Colorado. "El gobierno debe ser flexible ante las dudas de los empresarios, pero también debe recordar que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma."

Colorado dijo que el gobierno debe ser flexible en enero, pero que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma.

"No podemos permitirnos ser rígidos en esta etapa", dijo Colorado. "El gobierno debe ser flexible ante las dudas de los empresarios, pero también debe recordar que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma."

Colorado dijo que el gobierno debe ser flexible en enero, pero que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma.

"No podemos permitirnos ser rígidos en esta etapa", dijo Colorado. "El gobierno debe ser flexible ante las dudas de los empresarios, pero también debe recordar que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma."

Colorado dijo que el gobierno debe ser flexible en enero, pero que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma.

"No podemos permitirnos ser rígidos en esta etapa", dijo Colorado. "El gobierno debe ser flexible ante las dudas de los empresarios, pero también debe recordar que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma."

Colorado dijo que el gobierno debe ser flexible en enero, pero que la cárcel será el máximo castigo para quien se aproveche de la reforma.



SEKENDIDAS. Dos ministros de Economía y Finanzas se reúnen con empresarios en un momento de la reforma fiscal.



SEKENDIDAS. Dos ministros de Economía y Finanzas se reúnen con empresarios en un momento de la reforma fiscal.

Un negocio que no tiene confusión

» Libros que incluyen las reformas se venden a precios afuera de los semáforos que imparte el fisco.

Los libros que incluyen las reformas se venden a precios afuera de los semáforos que imparte el fisco. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

Los libros que incluyen las reformas se venden a precios afuera de los semáforos que imparte el fisco. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

Los libros que incluyen las reformas se venden a precios afuera de los semáforos que imparte el fisco. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

Los libros que incluyen las reformas se venden a precios afuera de los semáforos que imparte el fisco. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

Los libros que incluyen las reformas se venden a precios afuera de los semáforos que imparte el fisco. Esto genera preocupación entre los empresarios que dependen de la confidencialidad de sus datos.

Fuente: Ramos & Santamaría, 2004, p. 2-3



POSICIÓN DE ANEP ANTE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA REFORMA TRIBUTARIA

- 1- El sector privado aglutinado en ANEP, está consciente de que el país necesita a destinar mayores recursos para la inversión social, por lo que reiteramos nuestro apoyo a la entrada en vigencia de la Reforma Tributaria aprobada a finales de 2004, la cual tiene como objetivo combatir la evasión, la elusión y el contrabando, así como ampliar la base tributaria.
- 2- Sin embargo, dicha reforma debe aplicarse de la manera más eficiente, sin crear mayor burocracia, ni aumentar los costos para las empresas, evitando que se convierta en un freno para la competitividad y para el crecimiento económico nacional.
- 3- Por ello, desde el primero de enero, ANEP ha dado un minucioso seguimiento a la implementación de la reforma, con el propósito de detectar las dificultades en su aplicación. Para tal fin, ANEP ha recopilado y consolidado las observaciones de sus 41 Gremiales Afiliadas.
- 4- Durante todo este periodo, ANEP ha venido sosteniendo una comunicación constante y directa con el gobierno, para hacerle de su conocimiento las dificultades, dudas y observaciones que han surgido en la aplicación de dicha reforma.
- 5- ANEP continuará fomentando, a través de sus 41 Asociaciones, cursos y seminarios para evitar que la poca información sobre la reforma provoque un aumento de los precios de los bienes y servicios. En ese sentido, instamos al gobierno a continuar apoyando esta labor.
- 6- ANEP formula un nuevo llamado para que las políticas del país propicien el crecimiento económico de todos los sectores, fomentando la inversión y la generación de empleo.

San Salvador, 27 de enero de 2005.

Fuente: ANEP, 2005.



EXPLICA. El ministro de Hacienda, Guillermo López Suárez, explica a los diputados los cambios que probablemente se les hagan a las reformas fiscales.

Hacienda se cierra a más peticiones ANEP

Gobierno asegura haberle cumplido en 85%

» Los diputados de la comisión de hacienda y el Gobierno siguen hoy análisis de posibles cambios a las reformas fiscal.

LUIS ANDRÉS MARROQUÍN
economía@laprensa.com.ar

El ministro de Hacienda, Guillermo López Suárez, declaró ayer que los ajustes hechos a la reforma fiscal a pedido de la empresa privada no afectarán los planes de recaudación, pero que sí se continúan haciendo cambios.

Por eso, López Suárez, quien ayer continuaba analizando las nuevas "reformas a las reformas" con el congreso, se mostró dispuesto a modificar en un cien por ciento la totalidad de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

El funcionario reconoció que en un 85 por ciento se le cumplió a la cúpula privada, y reflexionó que es más difícil que el restante 15 por ciento vaya a tener éxito.

En donde el Gobierno no se pudo poner de acuerdo con la ANEP es, por ejemplo, en lo que tiene que ver con el secreto bancario y con parte del pago a cuenta.

El fisco podía por tener acceso a la información bancaria sin ningún tipo de restricción, pero la empresa privada afirma que se podría abrir sus cuentas, solo si existe un indicio de evasión o fraude.

En este punto, los diputados del FCN, representados por Dagoberto Marroquín, opinaron que se debería mantener el secreto bancario.

Otro de los aspectos que defiende a capa y espada el ministro es que los ingresos brutos con la base para calcular el pago a cuenta del 1.5 por ciento y no los ingresos netos, como pretenden algunos.

"Es pensamos ser estrictos en estos puntos, porque allí ya se está tocando la recaudación", subrayó el titular del fisco.

Con las reformas aprobadas en diciembre pasado, el Gobierno calcula que aumentará sus ingresos tributarios en por lo menos \$10 millones, aunque en los primeros meses no ha ido muy bien.

Los diputados y el ministro, quien se hace acompañar de sus técnicos, continuarán hoy con la revisión de las modificaciones que se pretenden realizar a las reformas fiscales.

La idea es que la Asamblea Legislativa apruebe esos cambios en la plenaria de esta semana.



El 15 por ciento que queda de las peticiones de la empresa privada está cerrado; eso ya nos afecta los ingresos."

Guillermo López Suárez, ministro de Hacienda.

Fuente: Marroquín, 2005, p. 35.

ANEXO 6.7. Campos pagados y noticias relevantes publicadas en *La Prensa Gráfica* durante la reforma de Mauricio Funes, 2009 y 2011.

TEMA DEL DÍA LA PRENSA GRÁFICA 2
Sábado 5 de diciembre de 2009



Denuncian acoso fiscal. Los diputados areneros David Reyes, Roberto D'Aubuisson, Guillermo Ávila, Ernesto Angulo y Eduardo Barrientos exponen las críticas de ARENA. Consideran que con las reformas fiscales aplicadas al Código Penal pueden dar pie para cometer una serie de arbitrariedades.

ANEP y ARENA temen al acoso fiscal en reforma

Además de quejarse por el exceso de información que pretende tener Hacienda con las declaraciones anuales de patrimonio, políticos y empresarios piden mantener las garantías de un procedimiento administrativo que, según ellos, se violentará con la aprobación de las reformas al Código Penal propuestas en el paquete fiscal.

Direccionalidad, chantaje y corrupción son peligros que se ven agravados por las reformas solicitadas por el Ejecutivo para el control de los contribuyentes y la aplicación de las reformas solicitadas al Código Penal. En la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) insisten que con estas medidas se lesionará la seguridad jurídica. Las principales críticas están en la intención de eliminar la vía administrativa para la investigación de un delito fiscal.

El diputado arenero Guillermo Ávila Queli planteó que este tema puede derivar en acoso fiscal: "Antes, para procesar a alguien por evasión de impuestos había que agotar la vía administrativa y ahora ya no la hay. Si un auditor dice que alguien está evadiendo, ¡lo manda a la Fiscalía!", advirtió.

Con este proyecto, aún no aprobado, la fracción de ARENA estudia una contrapropuesta: "Vamos a solicitar que cuando los funcionarios de la administración pública revelen información de algún contribuyente vayan también a la cárcel".

OTROS TEMORES

Raúl Melara, director ejecutivo de la ANEP, comparte la misma preocupación de parte de los empresarios.

"Hay algunas propuestas de reformas al Código Penal donde estamos convencidos que pueden darse discrecionalidades y arbitrariedades por parte de los funcionarios", indicó.

Melara se refirió a la propuesta del Ejecutivo para eliminar la vía administrativa de investigación sobre sospechas de delitos fiscales y optar por tribunales.

Con el cambio propuesto, la Administración Tributaria podrá elaborar los informes en cuanto a la investigación de una posible evasión o elusión y enviarlos, tal cuales, a la Fiscalía.

"Al eliminar la vía administrativa y dar esto pie a que se pueda iniciar un proceso penal puede ser mal utilizado por algunos funcionarios de turno. Creemos que no es conveniente", advirtió Melara.

Varias premisas integradas en la ANEP señalaron también esta reforma como la más objetable del proyecto, en materia penal.

El proyecto de decreto para reformas al Código Penal, que ya está en estudio de la comisión de hacienda de la Asamblea Legislativa, consta de nueve artículos en los que se regula con más precisión y claridad el aprovechamiento indebido de un agente de retención de devoluciones, reintegro, compensaciones, acreditamientos, subsidios, incentivos o estímulos fiscales.

En la redacción del objeto de esta reforma reza: "El fenómeno de la defiscalización al fisco ha evolucionado, desplegando múltiples conductas reprobables por el perjuicio causado a la sociedad salvadoreña". El ministro de Hacienda explicó, al presentar esta reforma, que con estas medidas se combatirá con más eficiencia la evasión fiscal que se ha generado en los últimos años.

Fuente: Henríquez, Quintanilla & Ramírez, 2009, p. 2.

www.laprensagratica.com lunes 7 de diciembre de 2009 45

Ante el proyecto de Reforma Fiscal presentado por el Ministro de Hacienda a la Asamblea Legislativa

LOS CONSUMIDORES, MICROEMPRESARIOS, TRABAJADORES, VENDEDORES, DISTRIBUIDORES Y FABRICANTES DE JUGOS, NÉCTARES, REFRESCOS, BEBIDAS ISOTÓNICAS, FORTIFICANTES O ENERGIZANTES Y CONCENTRADAS O EN POLVO

EXPONEMOS:

- 1** ACTUALMENTE SOMOS DE LOS MAYORES CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO DE IVA Y RENTA EN EL PAÍS, POR LO QUE CONSIDERAMOS INEQUITATIVO UN NUEVO Y ADICIONAL IMPUESTO.
- 2** LA INICIATIVA DE TASAR A LAS BEBIDAS CON UN NUEVO Y ADICIONAL IMPUESTO DEL 10% AFECTARÁ A LA POBLACIÓN DE NIVEL SOCIO-ECONÓMICO DE MÁS BAJOS RECURSOS, EN LA MAYORÍA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.
- 3** ESTAS BEBIDAS SON PARTE FUNDAMENTAL Y ESENCIAL DE LA DIETA ALIMENTICIA DIARIA DE MÁS DE LA MITAD DE LOS SALVADOREÑOS Y SON CONFIABLES POR SER ELABORADAS HIGIENICAMENTE.
- 4** ESTE NUEVO Y ADICIONAL IMPUESTO CREA UNA INJUSTICIA E INEQUIDAD PARA:
 - MÁS DE 4 MILLONES DE CONSUMIDORES
 - MÁS DE 60 MIL MICROEMPRESARIOS
 - MÁS DE 20 MIL TRABAJADORES

HONORABLES DIPUTADOS Y DIPUTADAS, RESPETUOSAMENTE LES SOLICITAMOS QUE NO APRUEBEN UN IMPUESTO INJUSTO Y DISCRIMINATORIO QUE AFECTARÁ A LAS FAMILIAS SALVADOREÑAS DE MEDIANOS Y BAJOS RECURSOS ECONÓMICOS.

San Salvador, Lunes 7 de diciembre de 2009.

Fuente: *La Prensa Gráfica*, 2009, p. 45.

La Asociación Productora de Jugos y Néctares de Centroamérica (Aprojuneca) expone a los Diputados y a las Diputadas de la Asamblea Legislativa de El Salvador y a la opinión pública lo siguiente:

1. Nuestra industria paga impuesto de IVA y Renta, como lo hacen todos los otros sectores económicos del país, por lo tanto, **imponernos un tasa adicional de 10% ad valorem es inequitativo, discriminatorio e injusto**, tomando en cuenta que nuestros productos, lejos de causar daños, contribuyen a la salud y bienestar de miles de salvadoreños.

2. La propuesta de tasar con un nuevo y adicional impuesto del 10% a los jugos, néctares, refrescos, bebidas isotónicas, fortificantes o energizantes, concentradas o en polvo aumentará el precio al consumidor, lo que **FOMENTARÁ EL CONTRABANDO, ya que en países vecinos como Guatemala y Honduras no existe un impuesto de esta magnitud.**

3. Un **nuevo y adicional impuesto** impactará negativamente en un sector altamente competitivo y generador de empleo para más de **80 mil familias salvadoreñas.**

4. **Los cañeros y productores de azúcar salvadoreños** también sufrirán consecuencias negativas al reducirse los volúmenes de compra que hacemos a este importante sector agrícola.

5. El impacto que tendrá en los **consumidores de medianos y bajos ingresos** los llevará a recurrir a bebidas hechas **sin controles higiénicos**, generando enfermedades vinculadas al consumo de bebidas a base de agua sin controles de calidad.

6. La disminución de las ventas por el nuevo impuesto afectará la cadena de valor de nuestra industria y provocará la pérdida de más de 6,000 empleos.

Solicitamos a los honorables miembros de la Asamblea Legislativa que la propuesta enviada por el Ministro de Hacienda sea revisada para evitar un aumento desproporcionado de impuestos a los jugos, néctares, refrescos, bebidas isotónicas, fortificantes o energizantes y preparaciones concentradas o en polvo.

San Salvador, martes 8 de diciembre de 2009.

Fuente: APROJUNECA, 2009, p. 37.

WWW.LAPRENSAGRAFICA.COM Viernes 11 de diciembre de 2009

Los Trabajadores de Tabacalera de El Salvador, ATABAC

Exponen a las Diputadas y Diputados de la Honorable Asamblea Legislativa de El Salvador y a la opinión pública lo siguiente:

1. Como salvadoreñas y salvadoreños, trabajadores todos de la industria tabacalera, **ESTAMOS EXTREMADAMENTE PREOCUPADOS POR LOS EFECTOS NEGATIVOS DE UN AUMENTO DESMEDIDO EN EL IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS.**

2. **ENTENDEMOS LA NECESIDAD DE RECAUDACIÓN DE MÁS IMPUESTOS DEL GOBIERNO**, sin embargo un incremento desmedido en el impuesto a los cigarrillos **EMPEORARÁ EL GRAVE PROBLEMA YA EXISTENTE DEL CONTRABANDO DE CIGARRILLOS** en El Salvador afectando nuestra economía, nuestros empleos, nuestras familias y los ingresos de todos los involucrados en la cadena de distribución de la industria legal del tabaco.

3. **AL EMPEORAR EL GRAVE PROBLEMA DEL CONTRABANDO** de cigarrillos, **EL GOBIERNO RECIBIRÁ MENOS IMPUESTOS.** Como consecuencia, al final quienes perderán somos las salvadoreñas y salvadoreños, que día a día trabajamos con duro esfuerzo y actuamos responsablemente por forjar un mejor país.

HACEMOS UN LLAMADO URGENTE a las honorables Diputadas y Diputados de la Asamblea Legislativa **PARA QUE RECAPACITEN, ANALICEN Y REVISEN RESPONSABLEMENTE LA PROPOSTA DE LEY** enviada por el Ministro de Hacienda a fin de evitar un aumento desproporcionado a los impuestos de los productos de tabaco **CON GRAVES CONSECUENCIAS PARA NUESTRO PAÍS Y NUESTRAS FAMILIAS.**

San Salvador, 11 de Diciembre de 2009.



Fuente: ATABAC, 2009, p 77.



A los excelentísimos diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa de El Salvador y a la opinión pública en general:

En relación a la iniciativa de establecer un impuesto del 10% ad valorem a las bebidas gaseosas, isotónicas, fortificantes o energizantes, jugos, néctares, refrescos y preparaciones concentradas o en polvo, respetuosamente nos permitimos hacer las siguientes reflexiones:

- Internacionalmente, los JUGOS y NÉCTARES 100%, con contenido de entre 25% y 100% de fruta, están **catalogados como saludables**, a diferencia de otras bebidas, ya que conservan los nutrientes naturales de la fruta, por lo que son parte imprescindible de una alimentación diaria balanceada.
- A diferencia de las bebidas saborizadas, los JUGOS Y NÉCTARES 100% son alimentos líquidos, por lo que **la tendencia mundial es mantenerlos libres de cualquier impuesto o gravamen**.
- En Jumex Centroamericana entendemos y apoyamos la necesidad de aumentar la recaudación para contribuir a mejorar la economía del país e impulsar su desarrollo; sin embargo, consideramos que establecer un impuesto a los alimentos líquidos con más de 25% en contenido de fruta, como marca el **Reglamento Técnico Centroamericano**, incidiría negativamente en la nutrición de los salvadoreños. En ese sentido, **gravar con un impuesto a los JUGOS Y NÉCTARES 100% sería contrario al compromiso del Estado Salvadoreño de velar por la salud del pueblo**.

Por lo anterior, y con todo el respeto que la Honorable Asamblea Legislativa merece, nos permitimos solicitar a las Diputadas y Diputados, **eliminen de la propuesta el Impuesto ad valorem para JUGOS Y NÉCTARES 100%**.

Atentamente,



Fuente: JUMEX Centroamérica, 2009, p. 39.



¿QUIENES VOTARAN POR MAS DESEMPLEO?

Los diputados de la Asamblea Legislativa tienen en sus manos la decisión de votar por generar condiciones fiscales que propicien el crecimiento económico o por **más impuestos, menos crecimiento y más desempleo**. Los diputados deberán asumir la responsabilidad de su decisión y los efectos que esta cause sobre la economía de los salvadoreños.

El sector privado ha propuesto que se discuta la problemática fiscal de forma integral, responsable y técnica; y no de manera populista, confrontativa e inconsciente como lo ha hecho el Gobierno, cargando más a quienes ya pagan más impuestos, sin ampliar la base tributaria y sin asumir sus responsabilidades.

Durante los últimos años, el Ministerio de Hacienda ha recaudado un 11% más de impuestos cada año, endeudándose además en \$2,478 millones. Sin embargo, eso no le ha alcanzado al Gobierno para cubrir el galopante incremento de gastos del Estado.

ANEP lamenta que no se hayan escuchado los planteamientos técnicos y propuestas oportunas que hicieran los sectores productivos para evitar llegar a un "callejón fiscal sin salida".

Esperamos que los diputados reflexionen seriamente que el problema fiscal no se resuelve improvisando más impuestos, sino definiendo una política fiscal responsable que reduzca el despilfarro y mejore la eficiencia de la inversión pública.

La población estará atenta para saber qué diputados y qué partidos políticos votarán por un aumento de impuestos que causará desempleo y pobreza.

San Salvador, 14 diciembre 2011

Fuente: ANEP, 2011, p. 25.