

Teoría de la dinámica fiscal contradictoria de los Estados latinoamericanos en un ámbito determinado por la coexistencia del capitalismo global y la democracia representativa¹

Contradictory fiscal dynamics theory in the Latin American States determined by the co-existence of global capitalism and representative democracy

Théorie de la dynamique fiscale contradictoire des Etats latino-américains dans un champ déterminé par la coexistence du capitalisme mondialisé et de la démocratie représentative

Teoria da dinâmica fiscal contraditória dos Estados da América Latina num âmbito determinado pela coexistência do capitalismo global e a democracia representativa

Luciano Carlos Rezzoagli²

-
- 1 Este escrito se articula en el marco de las investigaciones realizadas para el cumplimiento de la Beca Postdoctoral otorgada por Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la República Argentina (CONICET).
 - 2 Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, España (graduado con mención honorífica). Becario postdoctoral del Conicet – Investigador del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y del Instituto de Estado Territorio y Economía (IIETE). Profesor-tutor de Economía Política (FCJS-UNL) y coordinador académico de carrera de Doctorado en Derecho de dicha institución educativa pública nacional, en Santa Fe, Argentina. Profesor visitante, dedicación simple de la Universidad Austral (Buenos Aires) y de postgrados en varias instituciones educativas de Latinoamérica. Declarado en octubre de 2011 “Visitante Distinguido” por el Honorable Ayuntamiento de la ciudad de Puebla, México. Correos electrónicos: lrezzoagli@fcjs.unl.edu.ar; lrezzoagli@hotmail.com

Resumen:

Este trabajo analiza el papel del Estado en un marco determinado por la democracia representativa, la competencia política y los desafíos de la globalización que modifican el viejo Estado - nación westfaliano a formas irremediablemente nuevas de organización que trascienden el sistema mundial tradicional basado y dominado por él mismo.

Así, desde el entendimiento y análisis de la conformación de un marco normativo fiscal y presupuestario, ideológica y relacionalmente estructurado, a la trascendencia de sus efectos en el marco político – institucional, se intentará brindar elementos que permitan parcialmente (puesto que son acotados a los propósitos tratados en el artículo) comprender (desde una visión de las capacidades endógenas – exógenas y la política financiera establecida) la realidad Latinoamericana y el abordaje de la crisis financiera internacional.

Palabras clave: Estado, Democracia, Globalización, Capitalismo, Dinámica Fiscal.

Abstract:

This paper analyzes the role of the state in a given framework for representative democracy, political competition and the challenges of globalization that modify the old state - Westphalian nation to new organizational forms inevitably transcend the traditional world system based and dominated by him.

From the understanding of the formation of an initial budget and fiscal framework, ideological and relationally structured, to the significance of its effects on the political framework - institutional, will attempt to provide elements to partially (since it is bounded to the purposes discussed in the Article) understand (from a vision of endogenous capacities - exogenous and financial policy established) Latin American reality and addressing the international financial crisis.

Keywords: State, Democracy, Globalization, Capitalism, Fiscal Dynamics.

Résumé:

Ce travail analyse le rôle de l'Etat dans un champ délimité par la démocratie représentative, la compétence politique et les défis de la mondialisation qui modifient le vieil Etat-nation westphalien en formes inévitablement neuves d'organisation qui s'étendent dans le système mondial traditionnel basé et dominé par lui-même.

Ainsi, depuis la compréhension et l'analyse de la construction d'un champ normatif fiscal et budgétaire, idéologique et structuré, a l'extension de ses effets dans le champ politico-

Este artículo fue recibido el día 13 de marzo de 2013 y aprobado por el Consejo Editorial en el Acta de Reunión Ordinaria N°. 16 del 23 de abril de 2013.

institutionnel, on essaiera d'offrir des éléments qui puisse permettre partiellement (puisque délimités par les buts de cet articles) de comprendre (depuis une vision des capacités endogènes – exogènes et la politique financière établie) la réalité latino-américaine et l'abordage de la crise financière internationale.

Mots clés : Etat, Démocratie, Globalisation, Capitalisme, Dynamique fiscale.

Resumo:

Este trabalho analisa o papel do Estado num marco determinado pela democracia representativa, a competência política e os desafios da globalização que mudam o velho Estado-nação westfaliano para formas irremediavelmente novas de organização que transcendem o sistema mundial tradicional baseado e dominado por si próprio.

Deste modo, desde o entendimento e análise da conformação de um marco normativo fiscal e orçamentário ideológica e relacionalmente estruturado, até a transcendência de seus efeitos no marco político-institucional, vai-se tentar de brindar elementos que permitam parcialmente (porquanto estão limitados aos propósitos tratados no artigo) compreender (a partir de uma visão das capacidades endógenas-exógenas e a política financeira estabelecida) a realidade da América Latina e a aproximação à crise financeira internacional.

Palavras-chave: Estado, democracia, globalização, capitalismo, dinâmica fiscal.

Sumario

1. Introducción. 2. Capitalismo y Democracia representativa: efectos fundamentales de la competencia política. 3. La coexistencia y el contexto de la globalización. 4. La contradicción operativa fiscal y presupuestaria en un esquema de coexistencia. 5. Nota final. Referencias.

1. Introducción

Dos aspectos centrales son importantes para comprender el esquema en el cual se desarrolla la dinámica fiscal contradictoria del Estado Latinoamericano:

- En primer lugar, destacar, siguiendo a una corriente doctrinal que será desarrollada en los epígrafes siguientes, que el Estado actúa en su propio interés, y, en este sentido, el interés central del mismo es mantener y dar continuidad al proceso de acumulación, pues de ello depende en lo interno el sostenimiento de los actores burocráticos que a él pertenecen, así como en lo externo la capacidad de dar cobertura legitimadora a las demandas de la sociedad.
- Así, se ve compelido, por un lado, a dar atención a los requerimientos provenientes de una economía de mercado, cumpliendo con un cúmulo de precondiciones para que operen la inversión y las posibilidades de la “venta” de trabajo como dinamizadores de los procesos capitalistas de intercambio, y, por otro lado, a dar cobertura al complejo de demandas específicas con el objeto de conquistar o mantener la “lealtad de masas”.
- En íntima relación con este primer aspecto destacado, señalamos, en segundo lugar, que la idea de autoequilibrio y armonía que se desprende de las relaciones mercantiles que conforman el subsistema

económico, del pensamiento económico ortodoxo, es cuestionada y desechada basándonos en las ideas de Offe (1974, 1982, 1990) de un comportamiento anárquico de los capitales individuales que en él se desenvuelven, demandando un involucramiento creciente de los mecanismos político-institucionales para darles cobertura y garantizar la continuidad del proceso de acumulación.

Lo cierto es que tanto esta autonomía relativa del Estado como la anarquía del capital (que lleva a desestimar la existencia *per se* de un actor capitalista colectivo que actuaría como tal sobre el Estado, haciéndose con su control o forzándolo orgánicamente a darle un comportamiento complaciente), con la incapacidad de resolver las insuficiencias de su comportamiento transaccional, colocan al Estado en una irresoluble contradicción mercantilizadora - desmercantilizadora (Fernández, 2001).

En este creciente involucramiento estatal en los campos de acumulación y legitimación, se da cuenta del “imperativo autocontradictorio” que envuelve dicha implicancia estatal, producto de que, el apoyo político-institucional para impulsar el subsistema económico guiado por formas “mercantilizadas”, se realiza a partir de formas “desmercantilizadas”.

El planteamiento fundamental consiste en situar al Estado como actor primordial e insustituible que, tratando de actuar como intermediario sobre las contradicciones en el ámbito de las relaciones económicas, termina operando como obstaculizador del sistema de acumulación en virtud de la conformación de problemas fiscales crónicos que luego trasladan la crisis al ámbito político institucional.

La presencia compleja y articulada de la revolución tecnológica, un desarrollo multidimensional de la flexibilización y un proceso de globalización, fijan este marco contextual donde se recrea y se asume la lógica contradictoria del capitalismo y las lógicas conflictivas entre los actores que la protagonizan.

Es un estudio de tinte cualitativo, no experimental y lógico-deductivo, donde comenzaremos analizando al capitalismo, la democracia representativa y los efectos de la competencia política al ámbito operativo del Estado, para luego incorporar a la globalización dentro de este marco de análisis, y demostrar la contradicción fiscal y su traslado al ámbito institucional como una consecuencia irrevocable de todo lo manifestado previamente. Cerramos el escrito con unas notas finales reflexivas de todo lo vertido en el desarrollo del trabajo.

2. Capitalismo y Democracia representativa: efectos fundamentales de la competencia política

Comparando las teorías liberales del siglo XIX y el marxismo clásico, comprobaremos que tanto para Marx como para sus contemporáneos liberales, tales como J. S. Mill o Tocqueville, en sus respectivas sociedades, el **capitalismo y la democracia resultaban incompatibles**.

Llegaron a esta coincidencia analítica partiendo de perspectivas diametralmente opuestas: los escritores liberales argumentaban que la libertad en toda su extensión era el logro más trascendental del desarrollo social y que merecía protección en cualquier circunstancia frente a las amenazas igualitarias de la sociedad y de la política de masas (Offe, 1982).

Marx, por otra parte, cuando analizaba la Constitución Democrática Francesa de 1848 la consideraba una forma política que exacerbaba las contradicciones intrasociales, al privar de garantías a los detentadores del poder social y al otorgar al mismo tiempo poder político a las clases subordinadas; por consiguiente, concluye que las estructuras democráticas cuestionan los fundamentos mismos de la sociedad burguesa (Offe, 1982; Fernández, 2001).

Sin embargo, esta supuesta incompatibilidad de la democracia (definida como sufragio universal e igualitario más una forma parlamentaria o presidencial de gobierno) y la libertad burguesa (definida como la producción basada en la propiedad privada y en un trabajo asalariado libre), fue superada, fundamentalmente debido a la coexistencia de dos pilares mediadores: los partidos políticos y el Estado de Bienestar (Offe, 1974).

Armando Di Filippo (2007) establece que:

[l]as sociedades contemporáneas de occidente se caracterizan en este siglo XXI por la existencia interdependiente de dos sistemas institucionales: el capitalismo y la democracia. El capitalismo ha sido el gran creador de fuerzas productivas y riqueza material pero también de las desigualdades y conflictos, explotación humana, guerras criminales y devastación de la naturaleza que hoy asolan a buena parte de la humanidad. La democracia ha sido el mecanismo a través del cual se han intentado preservar las capacidades humanas y desarrollar sus potencialidades inherentes con base en principios tales como la libertad, la igualdad y la fraternidad. Solamente la democracia parece ser el sistema político y social capaz de interactuar con el capitalismo y ponerle límites en defensa del desarrollo humano (pp. 10-16).

Desde otra perspectiva McPherson (1973) sostiene que el sistema de partidos ha significado el medio para perpetuar de forma igualitaria y universal el mantenimiento de una sociedad desigual. La dinámica inherente al partido como forma democrática organizada que se desarrolla bajo y para la competencia política no ha tenido, como resultado, hasta la fecha, una distribución del poder político que pudiera alterar la lógica del capital y del modelo de poder socioeconómico que este genera.

La democracia es un *método* político, es decir, un cierto tipo de arreglo institucional para llegar a decisiones políticas (legislativas y administrativas) y por lo tanto incapaz de ser un fin en sí mismo, por lo que solamente sig-

nifica que la gente tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que la gobernará (Schumpeter, 1950).

La democracia, a través de la competencia de partidos, tras la primera guerra mundial, y el Estado de Bienestar Keynesiano, tras la segunda guerra mundial, siguieron un esquema de “mezcolanza” de la lógica de la autoridad y la lógica del mercado, concibiendo la noción de economía mixta y, en la esfera política, de una sociedad capitalista, lo que podría describirse como **la política mixta**, cuya dinámica se describe como la competencia oligopólica de elites políticas o “empresarios” políticos que suministran bienes públicos de consumo.

En el momento en que la voluntad popular se expresa a través de la instrumentalidad del partido competitivo que lucha por obtener el poder gubernamental, **lo que se define es una dinámica impulsada por los imperativos de la competencia política** (Offe, 1982).

Esta dinámica tiene tres efectos fundamentales:

- **La desradicalización de la ideología del partido**

El partido orienta su actitud programática hacia las exigencias inmediatas del mercado político, lo cual significa apelar al mayor número de votos posibles y, por otro lado, estar dispuesto a formar coaliciones y restringir el abanico de propuestas políticas sustantivas a aquellas exigencias que pudieran ser negociables con los potenciales compañeros de coalición.

El partido competitivo se ve obligado por los medios imperativos de la competencia a dotarse de una estructura organizativa altamente burocrática y centralizada. La organización burocrática ejecuta las tareas de recolección de recursos materiales y humanos, atención de conflictos internos, exploración del mercado político e identificación de nuevos puntos de ataque y

control de la opinión pública, distribución de propaganda e información concernientes a la postura del partido.

Dichas actividades son realizadas, generalmente, por un amplio equipo de profesionales que se integran al partido mediante un sistema de cargos, desarrollando un sentimiento de interés corporativo en el crecimiento y estabilidad del aparato que les suministra el status y la carrera.

En el seno de toda organización surgen dos fenómenos íntimamente vinculados entre sí: la jerarquía y la burocracia (Michels, 1976), que son incompatibles, por naturaleza, con una toma de decisiones de carácter democrático. La organización supone la división jerárquica del trabajo, lo que implica, además, el advenimiento al primer plano de la escena política de un conjunto de individuos exclusivamente dedicados a resolver los problemas que se plantean en la organización –los tradicionales *apparatchiks* del comunismo soviético–; es decir, un aparato burocrático caracterizado por el relativamente elevado nivel de sus conocimientos técnicos (Weber, 1991).

Este esquema, generalizado tanto a partidos de izquierda como de derecha, presenta una característica interesante, para destacar tanto en la composición del mismo, como respecto a su liderazgo y a sus miembros del parlamento y del gobierno, es la creciente e irreversible **profesionalización** (Weber, 1991, p. 17) tanto de los miembros como de la política del partido, que en general procede, por su formación y experiencias profesionales, de actividades tales como la administración de empresas, administración pública, enseñanza, medios de comunicación y organizaciones de interés.

El liderazgo, término o concepto, engloba (Michel, 1976) al de aparato burocrático, se define esencialmente por el hecho de monopolizar la circulación interna de la información y los conocimientos necesarios para el mantenimiento de la organización. Y al mismo tiempo que monopoliza la información y los conocimientos, este grupo se hace permanente, sin que

parezca posible una renovación frecuente de sus miembros, lo que significa la profesionalización del liderazgo.

Este esquema burocrático profesional de la organización política presenta una consecuencia fundamental que es la desactivación de los miembros base.

- **La apariencia de unanimidad**

El acuerdo interno es lo que cualquier partido competitivo debe tratar de cultivar para resultar o seguir resultando atractivo a los votantes, por lo que no solo no se alienta la confrontación organizada de opiniones y el disenso, sino que se ven férreamente controlados o, al menos, ocultados al público en un constante esfuerzo por estilizar la imagen del partido y, por así decirlo, homogeneizar su producto (Offe, 1982).

La importancia enormemente desigual de los entornos exterior e interior queda frecuentemente en evidencia cuando los resultados de los sondeos de opiniones, que regularmente se realizan por la dirección del partido, sugieren posiciones y estrategias encontradas con las intenciones declaradas de los líderes del partido, quienes, con vistas a ganar las elecciones, son invitados a ceder frente a la realidad política.

- **Atrápalo todo (*catch-all*)**

Un partido político moderno adopta el principio de diversificación de productos, en el sentido de que intenta abarcar toda una multitud de exigencias y preocupaciones diversas.

Más aún, cuando alcanzan un marco protagónico producto de “buenas elecciones”, el objetivo de continuar en el poder resulta determinante para que el partido proceda a modificar sus propuestas ideológicas teóricas, de manera formal o informal, adaptándolas a las exigencias de la estrategia

electoral. En este contexto, el partido pretende abarcar el máximo número posible de electores y con ellos, sus votos.

Es en esta dinámica, haciendo cada vez más difícil las distinciones en clave ideológica entre unos y otros, las diferencias entre derecha e izquierda tienden a reducirse cada vez más. Esto resulta particularmente llamativo cuando analizamos partidos antagónicos como los socialdemócratas y comunistas, que frecuentemente han logrado extender su base más allá de los límites de la clase a la cual inicialmente representaban, atrayendo elementos de las viejas y nuevas clases medias, obreros, intelectuales y los votantes con fuertes filiaciones religiosas.

Este tipo de acciones ha producido un efecto de disolución respecto al sentimiento de identidad colectiva, que en las etapas primitivas tanto en los partidos socialistas como católicos se basaban en un mundo cultural de valores y significaciones compartidas.

Por todo lo analizado, es fácil ver por qué la *profesionalización y la desradicalización ideológica, la desactivación de sus miembros y la erosión de la identidad colectiva*, **contribuyen a la compatibilidad del capitalismo y la democracia**. Cada una de estas características ayuda a contener y a limitar el alcance de los objetivos y las luchas políticas, suministrando así una virtual garantía de que la estructura del poder político no se desviará en exceso de la estructura del poder socioeconómico, evitando de este modo que en la distribución de ambos poderes resulten incompatibles el uno con el otro.

Lo que podrá modificarse, según las características de cada partido, sin riesgo de cambio para la estructura del poder socioeconómico, es la forma y el alcance de lograr la legitimidad de las masas populares, fundamentalmente a través del voto. Por lo que, para algunos autores:

[...] el desafío para los *policy makers* de la región radica en tener instituciones que creen perdedores sin producir perdedores perma-

mentes, y que permitan a los actuales perdedores alguna oportunidad razonable de ganar en futuros periodos. De este modo se fortalecerían los regímenes y mejoraría la calidad, cuestiones que parecen ser los principales problemas de las democracias latinoamericanas en la actualidad (Vailo, 2012, p. 66).

Ahora bien, dejando asentado lo expuesto precedentemente como una hipótesis comprobada, es interesante analizar la opinión de Atilio Boron (2003), quien plantea que:

[s]i hay una crisis del Estado, inocultable tanto en la periferia como en el centro, es porque el capitalismo como modo de producción está en crisis. Son los graves problemas que aquejan a este régimen social los que han provocado la obsolescencia de la forma estatal que lo caracterizó durante el cuarto de siglo más luminoso de su historia. Es cierto que el capitalismo no se enfrenta a una crisis terminal, como fuera periódicamente profetizada en el seno de la tradición marxista solo para sufrir renovados desengaños. Pero ¿puede alguien seriamente subestimar la magnitud de los reajustes que están teniendo lugar en el sistema capitalista internacional? No se trata de pronosticar un derrumbe allí donde es evidente que existen todavía suficientes capacidades para sortear los escollos levantados por la coyuntura actual. Pero ¿cómo ignorar que estamos en presencia de una serie de transformaciones que plantean sombríos interrogantes acerca de la estabilidad del sistema en el mediano plazo? (p. 320)

Lo descrito por el autor mencionado nos suscita una reflexión profunda: dentro del sistema capitalista, en un régimen democrático de partidos políticos competitivos, con todos los procesos y características que les son atribuibles, ***las transformaciones no constituyen más que reajustes en el seno del propio sistema*** que busca ampliar su hegemonía frente a un contexto de mercado agotado, pero que nunca pone en riesgo la continuidad del mismo, sino que marca una evolución que se concibe desde su seno en busca de su permanente trascendencia.

Es decir, toda transformación no es externa al sistema, ni pone en peligro su continuidad, sino que **constituye parte de su evolución y trascendencia** frente a un contexto de agotamiento de mercado.

3. La coexistencia y el contexto de la globalización

En las últimas décadas hemos presenciado grandes cambios en la organización espacio-temporal de la economía, la política y la cultura, cambios que a menudo se han relacionado con la **globalización**. Estas transformaciones han dado lugar a una reestructuración escalar, ya que funciones que antes tenían lugar a una cierta escala espacial, por ejemplo, Estado-Nación, han pasado a ser transnacionales, como es el caso de la moneda euro, y otras funciones se han relocalizado (Fernández, 2001).

Para Swyngedouw (2010):

[...] durante los últimos años ha ocurrido un cambio discursivo importante, que es una parte fundamental de una agudizada lucha ideológica, política, socio-económica y cultural en la organización de la sociedad y de la posición del ciudadano que la conforma; el lugar destacado de lo “global” en gran parte de la literatura y la retórica política confunde, margina y acalla una lucha socio-espacial intensa en la que la arena clave es la reconfiguración de la escala espacial, o las arenas alrededor de las cuales se erigen y llevan adelante las coreografías socio-espaciales de poder (p.48).

En la generación de este nuevo escenario han participado, fundamentalmente, tres elementos estructurales de manera interrelacionada: la revolución científico-técnica, un proceso de flexibilización multidimensional, y una globalización de los procesos productivos y de consumo (Castell, 1990).

Instituciones trasnacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), y grandes empresas trasnacionales han promovido la idea de que el andamiaje espacial del capitalismo contemporáneo ha cambiado. Como ejemplo podemos mencionar el nuevo eslogan del Banco HSBC que reza que es el “banco local del mundo”.

Boaventura de Sousa Santos (1999) establece que

[...] en comparación con anteriores procesos de transnacionalización, el alcance de estas presiones se hace particularmente evidente, puesto que se encuentran, después de décadas de intensa regulación estatal de la economía, en los países centrales así como en los países periféricos y semiperiféricos. Se ha institucionalizado al por mayor y de manera uniforme la destrucción, que afecta el papel que el Estado juega en la economía, así como la legitimidad del Estado para organizar la sociedad(p. 4).

Desde el surgimiento de la crisis financiera mundial a mediados del 2008, líderes políticos de grandes potencias han aseverado que estamos en una era de cambios sin precedentes hacia una economía global y hemos visto el poder de los Estados-Nación transformarse; sin embargo, la internacionalización del capitalismo está presente desde hace mucho tiempo, desde luego la palabra globalización no estaba de moda algunas décadas atrás, y no formaba parte del “discurso” de los organismos, pero conceptos como imperialismo y neo imperialismo, neo colonialismo, la nueva división internacional de trabajo, entre otros, ya eran utilizados para representar este avance del sistema, del orden Estado-Nación Westfaliano a formas fundamentales e irrevocablemente nuevas de organización que trascendieron el sistema mundial tradicional basado en el Estado y dominado por él mismo (Swyngedouw, 2010b).

Frente al discurso dominante de “achicamiento” del Estado para competir en este mercado global, fundamentalmente desarrollado en Latinoamérica

en la década de los noventa y extendida en la primera década del siglo XXI, creemos que, siguiendo a Jessop (1999) en su concepción del vaciamiento (*hollowing out*) del Estado Nacional, por ejemplo, los procesos regulatorios pueden ser desnacionalizados, pero el Estado Nacional retiene las funciones cruciales de coordinación, análogas a las operaciones de las oficinas centrales de las corporaciones ahuecadas. Entonces, lo que realmente sucede es una reorganización cualitativa de las capacidades del Estado, las cuales involucran cambios en la forma estructural y en la orientación estratégica de diferentes escalones jerárquicos y niveles de aquel, y una reconstitución compleja de las relaciones Estado/mercado y gobierno/gobernanza.

La directa intervención del Estado se presentaba como un problema para alcanzar el desarrollo (Adelantado & Scherer, 2008), por lo que la consideración de la política industrial y, en general, todo aquello ligado al apoyo del sector productivo, fue erradicado del discurso del Banco Mundial y sus políticas públicas recomendadas para los países en desarrollo (fundamentalmente los Latinoamericanos) durante la década de los noventa. Así, el Estado se veía reducido al papel del proveedor del marco regulatorio favorable a la competencia y a la apertura de mercado.

La globalización y la flexibilización sobre las que se conforma el capital global postfordista, lejos de permitir superar las dinámicas contradictorias que acompañaron los anteriores “estadios”, ha dado lugar a una nueva reproducción de las contradicciones de capital-trabajo y capital-capital, inherentes al proceso de reproducción del sistema; así, la globalización surgió como un vehículo retórico y un dispositivo analítico utilizado para describir este cambio, supuestamente, en la organización económica y política de la economía mundial.

El equilibrio asimétrico de poder transnacional entre el núcleo y la periferia del sistema mundial, es decir, entre el Norte y el Sur, es, hoy en día, mucho más dramático que nunca. **De hecho, la soberanía de los Estados más débiles está ahora directamente amenazada**, no tanto por los Estados

más poderosos, como había sido el caso en el pasado, sino **por los organismos financieros internacionales, otras organizaciones privadas y actores transnacionales, como las empresas multinacionales.**

Siguiendo con estas ideas presentamos dos características que nos interesa destacar:

- a) respecto al plano económico, el elemento central es la concentración en empresas y holdings multinacionales que llevan sus negocios a todas las latitudes. Estos grupos poseen un fuerte poder de negociación respecto del Estado que se apresta a recibir la inversión, forzado por las altas tasas de desempleo y por las constantes desavenencias económicas.
- b) respecto al plano político-institucional, los gobiernos celebran Tratados por los cuales crean nuevas entidades supranacionales en las cuales los Estados delegan competencias y potestades que hasta ahora ejercían en forma exclusiva e indelegable, por lo tanto se obtiene un **nuevo *modus operandi* de presión mediante el ordenamiento internacional.**

Esa erosión se materializa en la pérdida del monopolio del Estado en orden a ciertos campos de la legislación y a otros de la jurisdicción para la aplicación del derecho local o proveniente de otras fuentes. El nuevo Ente Supranacional cuenta, entonces, con una estructura propia para dirimir controversias y obligar a los países a cumplir con los compromisos pactados dentro del ámbito que atañe al derecho internacional público³ (por ejemplo, la tendencia a lo que se denominó el Derecho Administrativo Global).

3 Además de las clásicas formas de creación del derecho internacional, con origen en la convención de dos o más Estados, se han generado fuentes externas de producción del derecho, que a veces surgen de organismos internacionales o plurinacionales dotados de tal capacidad. En otros casos se trata del derecho emitido por organizaciones supranacionales y, finalmente, por organizaciones no estatales o paraestatales.

En este sentido se destaca la importancia que tuvo el desarrollo de los tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones extranjeras (TBI), la República Argentina, por ejemplo, ha celebrado más de cincuenta (50) tratados⁴ donde destaca el **Convenio de Washington** inspirado por el Banco Mundial y ratificado por muchos países latinoamericanos, que **somete la soberanía y la voluntad política de estos países al mantenimiento del modelo internacional de protección de grandes capitales e intereses de potencias económicas**; es así como a través de este Convenio se crea el Centro Internacional de Arreglo de Diferendos e Inversiones (CIADI), que en principio “supuso” una importante aportación en el marco internacional para resolver controversias económicas de Estados con inversores extranjeros u otros Estados patrocinantes, pero que, en definitiva, esta combinación TBI-CIADI produjo resultados atentatorios, bajo distintas perspectivas, de la soberanía y la voluntad político-social de los países receptores de las inversiones.

Para ejemplificar el párrafo anterior pueden nombrarse algunos aspectos problemáticos:

4 República Federal de Alemania (Ley 24.098), Confederación Suiza (Ley 24.099), República Francesa (Ley 24.100), República de Polonia (Ley 24.101), Reino de Suecia (Ley 24.117), España (Ley 24.118), Italia (Ley 24.122), Unión Económica Belgo – Luxemburguesa (Ley 24.123), Estado Unidos de América (Ley 24.124), Canadá (Ley 24.125), Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Ley 24.184), República Árabe de Egipto (Ley 24.248), China (Ley 24.325), Austria (Ley 24.328), República de Hungría (Ley 24.335), Turquía (Ley 24.340), Chile (Ley 24.342), Reino de los Países Bajos (Ley 24.352), República Tunecina (Ley 24.394), República de Armenia (Ley 24.395), República de Senegal (Ley 24.396), Dinamarca (Ley 24.397), Bulgaria (Ley 24.401), Rumania (Ley 24.456), Venezuela (Ley 24.457), Bolivia (Ley 24.458), Ecuador (Ley 24.459), Jamaica (Ley 24.549), Croacia (Ley 25.563), Portugal (Ley 24.593), Malasia (Ley 24.613), Finlandia (Ley 24.614), Perú (Ley 24.680), Ucrania (Ley 24.681), Corea (Ley 24.682), Austria (Ley 24.728), Cuba (Ley 24.770), Israel (Ley 24.771), Vietnam (Ley 24.778), Indonesia (Ley 24.814), Marruecos (Ley 24.896), Panamá (Ley 24.971), EE.UU. Mexicanos (24.972), República Checa (Ley 24.983), Lituania (Ley 24.984), El Salvador (Ley 25.023), Costa Rica (Ley 25.139), Guatemala (Ley 25.350), Nicaragua (Ley 25.351), Sudáfrica (Ley 25.352) y Rusia (Ley 25.353).

- Sentencias foráneas no consideradas extranjeras.
- Conflicto entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado.
- Conflicto con los principios constitucionales internos, por ejemplo, al evitar cambios legislativos.
- Mecanismo hermético y autorreferencial.

Lo que es realmente importante de estas narrativas neoliberales es el punto de vista político-normativo que estas promueven porque, no solamente proporcionan una descripción de la geografía de la economía global, sino que dan pistas, o a veces hasta **consejos explícitos**, sobre cómo comportarse en esta nueva geografía (González, 2010).

El concepto “Globalización” pronto contagió también al dominio cultural (Featherstone, 1995) mediante la invasión retórica propagada por los recursos materiales y simbólicos (capacidades expresivas, medios de comunicación de masas, etc.), lo cual significó no solo una importante estrategia para imponer visiones y significados del mundo social, sino lisa y llanamente para construirlo. De esta manera, para Swyngedouw (2010a) “[...] la propagación de esta ideología de globalización se ha convertido en un acto de fe⁵ en todas las sociedades” (p. 230).

Esta ideología neoliberal se ha escondido bajo un manto apolítico donde la tesis de la globalización se extiende desde la derecha a la izquierda en todo el espectro político, así, se ha convertido en un vehículo retórico idóneo para suprimir cualquier posibilidad de resistencia o formulación de trayectorias alternativas.

Por lo tanto, compatibilizando este discurso en función de la propia dinámica democrática representativa de partidos competitivos, aunado a

5 El subrayado es añadido, no pertenece a la cita literal.

las consecuencias analizadas en el seno de los mismos, prácticamente originó que todos los gobiernos, en todas las escalas de gobierno imaginables, hayan tomado medidas para alinear (algunos de forma más o menos radical hacia la derecha o hacia la izquierda) su política social y económica con las exigencias y requisitos de este nuevo orden o “desorden” (Peck, 2010, p. 10) mundial competitivo, esto, desde luego, tuvo un gran impacto en la órbita tributaria.

4. La contradicción operativa fiscal y presupuestaria en un esquema de coexistencia

Estructuralmente los sistemas tributarios están fuertemente influidos por grupos de presión, los equilibrios políticos que implican soluciones de compromiso dejan relativamente conforme a los jugadores con poder de amenaza en el acuerdo social, sesgando los diseños a pautas que pueden estar lejos de la equidad recomendada por la teoría normativa (Ávila, 1999; Asensio, 1999; Porto, 2004).

Las decisiones políticas se producen dentro de un marco definido de relaciones sociales, y como consecuencia de conflictos sociales, económicos y políticos. La élite del poder no solo apoya un cierto tipo de sistema económico y de dominación económica sino que también interviene en la esfera institucional de dicha dominación (O’Connor, 1994).

Por medio de la política tributaria y el presupuesto, la élite del poder redistribuye el ingreso nacional y regional. De este modo interviene en la distribución de los valores deseados. La planeación, ejecución y control de la economía se encuentra subordinada a la acumulación de capital privado por ser este el principal promotor de la fuerza de trabajo, esto quiere decir que su actuación se subordina a la economía capitalista y las leyes del mercado (Offe, 1990).

La existencia de causas políticas en la concesión o mantenimiento de regímenes fiscales promocionales no puede negarse, y ha sido puesto en evidencia en numerosas ocasiones. De esta manera, ya en 1963 Sainz De Bujanda escribía,

[...] no puede desconocerse que vivimos en nuestra época un robustecimiento notable de los poderes políticos personales y de ciertas minorías rectoras. El desarrollo de complejos planes políticos, sociales y económicos ha determinado que las supremas facultades decisorias en el gobierno de la cosa pública sean ejercidas por grupos restringidos de personas que, en ocasiones, aún amparando su actuación en nobles propósitos de bien común, son, sin embargo, proclives a favorecer, con particular intensidad, los intereses económicos e ideológicos de los grupos a que pertenecen. Bajo solemnes invocaciones al bien común se ocultan no pocas medidas de privilegio, a la que pertenecen buena parte de las exenciones tributarias amparadas con fines de política económica (p. 420).

A modo de ejemplo, podemos apreciar que el Presupuesto Español, ya en el año 1982, incorporó un importe total de gastos fiscales o tributarios de 19,6% de los ingresos presupuestarios, es decir, una reducción para el Estado derivada de la aprobación de regímenes promocionales, de casi un 20% de los ingresos posibles calculados, lo que pone en evidencia su magnitud e importancia.

En Argentina, podemos mencionar, como ejemplo, los incentivos fiscales a la exploración y explotación minera, exteriorizados a través de:

- Doble Deducción de Gastos de Exploración (Ley N° 24196).
- Devolución del IVA a la Exploración (Ley N° 25429) y Devolución de créditos fiscales de IVA (a los 12 meses).
- Exención de Ganancias (Ley Inv. Mineras).
- Estabilidad Fiscal y Cambiaria (Ley N° 24.196).

- Amortización Acelerada (Ley N° 24.196).
- Regalías (Ley de Inv. Mineras- Ley 25.161- artículo 22 bis).
- Exención de Retenciones a las Exportaciones.
- Deducción del 100% del Impuesto a los Combustibles Líquidos.
- Transferencia al exterior de capital y Ganancias en cualquier momento y sin pagar cargas o impuestos sobre dichas transferencias.
- Exención de Contribución sobre la Propiedad Minera, etc.

Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Álvaro Prada Lemus (2005), tras analizar las reformas ambientales en Colombia determinan que:

[r]esulta en alguna forma paradójico y contradictorio, que bajo escenarios de déficit fiscal como los que el país ha venido teniendo desde 1995, las sucesivas reformas tributarias que para los efectos se han desarrollado, orientadas en la mayoría de los casos a obtener mayores recaudos para el fisco, mantuvieran o ampliaran en diferentes ocasiones, la gama de inversiones ambientales susceptibles de obtener deducciones en la renta y de actividades que pueden acceder a exclusiones en el impuesto al valor agregado –IVA. Ello es así, porque estos beneficios no han hecho parte del paquete de modificaciones de iniciativa del ejecutivo y seguidamente presentadas al legislativo para su discusión. Ha sido el llamado “legislador nocturno”, aquel **lobby** que los diferentes actores interesados, entre ellos los gremios de la producción, realizan en comunicación directa con los ponentes de los proyectos de las referidas reformas tributarias, quienes han incidido para que en los trámites correspondientes se incluyan artículos que les representan beneficios, en compensación a las nuevas cargas tributarias (pp. 7-8).

Siguiendo a Hamilton (1957), podemos destacar que “actualmente existen asociaciones de fabricantes, de distribuidores y de comerciantes mayoristas y minoristas; hay organizaciones que consideran todo el comercio como si les perteneciera; y existen federaciones de clubes locales o

empresarios, con tentáculos que alcanzan los pequeños centros urbanos y las ciudades de mercado” (p. 9). Todas esas organizaciones son instrumentos activos en la creación de actitudes, en la difusión de opiniones razonables y en la promoción de prácticas que pueden llegar a generalizarse. Un ejemplo es el Comité Nacional de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, al cual se le ha encargado la revisión del presupuesto federal. Estas asociaciones privadas autónomas están constituidas normalmente por ramas industriales y no según bases regionales debido al carácter nacional de la mayoría de los mercados. Suelen utilizar al Estado para mediar entre sus miembros como así también para obtener créditos, subvenciones y estímulos fiscales. Los grupos de interés se han apropiado de muchas parcelas del poder estatal mediante múltiples relaciones estrechas con el Gobierno (O’Connor, 1994)⁶.

Claus Offe (1990) en su libro *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, analiza a las sociedades capitalistas tardías como sistemas estructurados conformados por tres subsistemas interdependientes pero de forma organizada:

- El primer subsistema se encuentra conformado por las **estructuras de socialización**, que se guían por el uso de reglas normativas,
- el segundo subsistema se encuentra conformado por la **producción de bienes y las relaciones de intercambio de la economía**,
- y el tercer subsistema se encuentra organizado por los **mecanismos de poder y coacción política administrativa** del Estado.

Los sistemas normativos y político-coercitivos se subordinan al principio organizativo dominante del intercambio, una Teoría de la Crisis de tal sociedad se puede identificar con los procesos que desafían el dominio de este principio central. Así, se establece una Teoría de la Crisis a partir del concepto de subordinación sistémica.

6 Invitamos al lector para profundizar en este aspecto ver Rezzoagli (2011).

La racionalidad administrativa que se irá perdiendo y la *lealtad de las masas* serán los puntos vulnerables, ya que se va conformando una temible irracionalidad interna en la estructura organizativa. Más, sobre todo, en una Sociedad de Masas la incapacidad del sistema político-administrativo para conseguir una estabilización de sus disfunciones internas significa la pérdida de la aceptación social de las estructuras, procesos y resultados políticos efectivos de los que dependen las normas culturales y símbolos con los que se legitima el poder.

En este sentido, el **Estado** entra en una **contradicción operativa** debido a que, su/s gobierno/s, en busca de la legitimación, se ve/n obligado/s a operar presupuestariamente en función de las exigencias sociales y **esto implica, actualmente, un incremento paulatino e irreversible del gasto** (situación actual en la mayoría de los países latinoamericanos), si lo que se pretende es la perpetuidad en el poder (cuando el Gobierno no se hace cargo del costo no asumido por el mercado en su reestructuración pierde legitimidad y peligra su continuidad en el poder, situación ejemplificada perfectamente en países Europeos como España), y por otro lado esto tropieza, en algún momento, con la rentabilidad del sector capitalista, en esta coyuntura marcada por el debilitamiento y vaciamiento de las capacidades endógenas del Estado-Nación Westfaliano, el déficit crece y los gastos públicos tienden a desbordar los ingresos públicos. Sus consecuencias (al ser casi imposible dar con un punto medio entre favorecer el capital y la legitimidad social) son un Estado con **problemas fiscales crónicos** por los intentos que el Gobierno hace para la socialización de los gastos públicos y la satisfacción de ambos intereses.

El paso de la crisis desde la base económica-fiscal hacia la dinámica política institucional estará dado por lo que puede considerarse la **contradicción central**, emergente de un sistema que opera sobre una lógica que procura **hacer convivir** este sistema con una permanente socialización de los costos, por mecanismos ajenos al del propio mercado.

La necesidad del Estado de atender a los costos no asumidos por el capital privado dará lugar, no sin amenaza de legitimidad, a **la expansión de la presión tributaria** (creación o aumento de impuestos, reformas tributarias, generalmente con efectos regresivos enmascarados –peso de la carga en el consumo o en el sector asalariado o cautivo en general-) que, de todas maneras, no logrará alcanzar la dimensión adquirida por los gastos, produciéndose, entonces, un **vacio estructural** manifestado como **crisis fiscal** (basta ver, como ejemplo, la preocupación actual de los gobiernos subnacionales que integran los distintos países, fundamentalmente en América Latina, por procurar una reforma fiscal que les permita afrontar de mejor manera los gastos).

5. Nota final

Estos planteamientos reflejan al Estado, en un esquema democrático de partidos políticos competitivos, como un actor central que conforma la crisis lógica-contradictoria en el seno del capitalismo global y uno de los actores principales en la auto-regeneración del sistema.

Si bien el origen de las contradicciones principales en una economía de mercado se realiza a nivel de las relaciones de producción, estas últimas trasladan la reproducción de dichas contradicciones al ámbito público por la necesaria actuación del Estado como interventor (mediador entre los grupos económicos que posibilitan su funcionamiento y la legitimación de la población que decide la conformación del gobierno a través del voto) y, finalmente, generan problemas fiscales crónicos que trasladan, junto a otros elementos, la conformación de la crisis al interior del sistema político-institucional del mismo.

De esta manera puede entenderse también la vinculación entre la crisis al interior del Estado y la crisis económica, debido a que el aumento de los gastos que soporta la acumulación y los gastos sociales que acuden al mantenimiento y fortalecimiento de la *legitimación* termina arrojando, junto a un comportamiento inflacionario para financiar el Estado su propio déficit, un fuerte bloqueo sobre el ámbito privado para la formación de capital genuino, producto de la fuerte rigidez introducida por el complejo de intervención estatal tanto a nivel del mercado de trabajo como de mercancías. En el contexto latinoamericano, por lo general, vemos una clara y precisa aplicación de lo anteriormente mencionado.

Referencias

- Adelantado, J. & Scherer, E. (2008). Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales focalizadas en América Latina. *Revista Chilena de Administración Pública*, 11, pp. 117-134.
- Asensio, M. (1999). Un Enfoque Económico-Institucional para la Reforma del Federalismo Fiscal Argentino. *La Plata: Económica*, 45 (4), pp. 219-260.
- Ávila, J. (2002). Nuevo Federalismo Fiscal. *Política Pública*, 19, pp. 1-13.
- Boron, A. A. (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Castell, M. (1990). *El impacto de las nuevas tecnologías en la economía internacional. Implicaciones para la economía española. Informes del instituto de estudios en prospectiva*. Madrid: Ministerio de economía y Hacienda.
- Di Filippo, A. (2007). América Latina: Desarrollo, capitalismo y democracia. *Temas y Debates*, 1, pp. 1-16.
- Featherstone, M. et al. (1995). *Global Modernities*. Thousand Oaks: Sage.
- Fernández, V. R. (2001). *Estrategias de desarrollo y transformación estatal: Buscando al Estado bajo el capitalismo global*. Santa Fe: Centro Publicaciones UNL.
- Fernández, V. R., Güemes, C. & Vigil, J. (2006). *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional: Realidades y Desafíos para América Latina*. Santa Fe: UNL.
- González, S. (2010). Las Narrativas Escalares de la Globalización. Neoliberalismo y ciudades competitivas. En V. R. Fernández & C. Brandao (dirs.), *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional: Desafíos para América Latina* (pp. 123-151). Buenos Aires: Mino y Dávila Editores.
- Hamilton, W. (1957). *The politics of industry*. New York: Alfred A. Knopf.
- Jessop, B. (1999). Narrating the future of the national economy and the national state? Remarks on

- remapping regulation and reinventing governance. En G. Steinmetz, *State/Culture: State formation after the cultural turn*. New York: Cornell University Press.
- MacPherson, C. B. (1973). Elegant Tombstones: a Note on Friedman's Freedom. En *Democratic Theory: Essays in Retrieval* (pp. 143-156). Oxford: Oxford University Press.
- Michels, R. (1976). *Los Partidos Políticos* (Vol. II). Buenos Aires: Amorrortu.
- O'Connor, J. (1994). *La Crisis Fiscal del Estado* (2ª ed.). Barcelona: Península.
- Offe, C. (1974). *The capitalist state and the problem of Policy formation, en Stress and contradiction in modern capitalism*. Mass.: D.C. Heath.
- _____. (1982). Las contradicciones de la democracia capitalista. *Cuadernos Políticos*, 34, pp. 7 -22.
- _____. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Universitaria.
- Peck, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford University Press.
- Porto, A. (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Prada Lemus, A., Ruiz Benavides, D., Viña Vizcaíno, G. Barbosa Mariño, J. D.(2005). *Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rezzoagli, L. C. (2011). Teoría del posicionamiento del Estado en materia presupuestaria: Estudio con base en el gasto tributario. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 41 (115), 309-329. Recuperado de <http://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1067>
- Schumpeter, J. A. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy* (3a ed.). New York: Harper & Row.
- Sousa Santos, B. *Los procesos de globalización*. Recuperado de http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/the_processes_of_globalization_in_eurozine.pdf consultado el 08/08/2012.
- Swyngedouw, E. (2010a). ¿Apocalypse Forever? Post-political Populism and the Spectre of Climate Change. *Theory, Culture & Society*, 27, pp.213-32.
- _____. (2010b) ¿Globalización o Glocalización? Redes, territorios y reescalonamiento. En V. R. Fernández & C. Brandao (dirs.), *Escalas y Políticas del Desarrollo Regional: Desafíos para América Latina* (pp. 47-77). Ciudad: Mino y Dávila Editores.
- Vailo, D. (2012). El consenso de los perdedores y la legitimidad de la democracia en América del Sur. *Revista Política y Gobierno*, 19 (1), pp. 41-69.
- Weber, M. (1991). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Leviatán.