



José Alejandro Pérez Nájera
jnajera@cuhm.edu.mx
Centro Universitario Hispano Mexicano

LA CAPACIDAD ESTATAL COMO ELEMENTO INSOSLAYABLE EN LA DESIGUALDAD ECONÓMICA
Evidencia empírica de México en el contexto Latinoamericano
DOI: <https://doi.org/10.25009/clivajesrcs.i16.2720>

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales. Año VIII, número 16, julio-diciembre 2021, pp. 112-130.
<https://clivajes.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2720/4510>
Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales/ISSN: 2395-9495/IIH-S, UV/Xalapa, Veracruz, México

Recibido: 05/04/2021

Aceptado: 15/05/2021

Dictaminado: 05/08/2021



LA CAPACIDAD ESTATAL COMO ELEMENTO INSOSLAYABLE EN LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

Evidencia empírica de México en el contexto Latinoamericano

José Alejandro Pérez-Nájera*

Resumen

La desigualdad económica, conceptualizada como la diferencia existente entre los altos y los bajos ingresos, es una condición histórica en México y América Latina, la región más desigual del mundo. El bienestar de la población depende en gran medida de la reducción de las desigualdades. La capacidad estatal es un enfoque moderno para el estudio del papel del Estado y las políticas económicas neoliberales que han limitado las posibilidades de respuesta del Estado ante la compleja situación contemporánea. El objetivo de este trabajo es identificar el impacto de la capacidad estatal medida a través de los ingresos recaudados y el gasto social (como porcentaje del producto interno bruto) y su relación con el coeficiente de Gini. Desde una metodología basada en el concepto de capacidad estatal, con datos homologados de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Los resultados muestran que entre mayor sea la recaudación, mayor será el gastos social y menor la desigualdad. En conclusión, la evidencia empírica muestra que la “debilidad” en términos de capacidad estatal, están correlacionadas con la alta desigualdad económica del país.

Palabras clave: Desarrollo, Distribución del ingreso, Desigualdad, América Latina, Capacidad estatal

STATE CAPACITY AS AN UNAVOIDABLE ELEMENT IN ECONOMIC INEQUALITY

Empirical evidence from Mexico in the Latin American context

Abstract

Economic inequality, conceptualized as the difference between high and low incomes, is a historical condition in Mexico and Latin America, the most unequal region in the world. The well-being of the population depends to a large extent on the reduction of inequalities. State capacity is a modern approach to the study of the role of the State and the neoliberal economic policies that have limited the State's possibilities of response to the complex contemporary situation. The objective of this paper is to identify the impact of state capacity measured through revenues collected and social spending (as a percentage of gross domestic product) and its relationship with the Gini coefficient. Using a methodology based on the concept of state capacity, with data standardized by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) for Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Mexico. The results show that the higher the revenue collection, the higher the social spending and the lower the inequality. In conclusion, the empirical evidence shows that "weakness" in terms of state capacity is correlated with high economic inequality in the country.

Keywords: Development, Income distribution, Inequality, Latin America, State capacity

LA CAPACITÉ DE L'ÉTAT COMME ÉLÉMENT INCONTOURNABLE DANS L'INÉGALITÉ ÉCONOMIQUE

Évidence empirique du Mexique dans le contexte Latino-Américain

Résumé

L'inégalité économique, conceptualisée comme la différence existante entre les revenus bas et élevés, c'est une condition historique au Mexique et en Amérique Latine, la région la plus inégale du monde. Le bien-être de la population dépend grandement de la réduction des inégalités. La capacité de l'état est une approche moderne pour l'étude du rôle de l'État et

* Profesor Investigador y consultor en materia económica, precios e inmobiliario. Es economista por la Universidad del Valle de México-Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Políticas Públicas por el Colegio de Veracruz y doctor en Ciencias Administrativas y Gestión para el Desarrollo por la Universidad Veracruzana.

des politiques économiques néolibérales qui ont limité les possibilités de réponses de l'État devant la complexe situation contemporaine. L'objectif de ce travail est celui d'identifier l'impact de la capacité de l'état mesurée à travers les revenus collectés et la dépense sociale (comme pourcentage du produit interne brut) et sa relation avec le coefficient de Gini à partir d'une méthodologie basée dans le concept de capacité de l'état, avec des données homologuées de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL pour ses sigles en espagnol) pour l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique. Les résultats montrent que plus elle est grande la collecte des impôts, plus grande sera la dépense sociale et mineure l'inégalité. En conclusion, l'évidence empirique montre que la « faiblesse » en termes de capacité de l'état est liée avec la grande inégalité économique du pays.

Mots clés : Développement, Distribution des revenus, Inégalité, Amérique Latine, Capacité de l'état

EL ESCENARIO IDEOLÓGICO Y SU CONTEXTO

No obstante que el concepto de capacidad estatal tiene diferentes acepciones, como la multicapacidad del Estado para gestionar políticas públicas (Grassi y Memoli, 2016), implementar medidas coercitivas o impositivas (Besley & Persson, 2014) y mejorar los alcances institucionales (Muralidharan *et al.*, 2016) o burocráticos, para efectos de este ensayo, ésta se entenderá como la administración de los recursos públicos o naturales, es decir, la capacidad del gobierno para lograr sus metas, planes y/u objetivos.

La capacidad estatal ha sido punto de inflexión del debate teórico sobre el papel y las limitantes del Estado en los años recientes; en particular, algunos autores (Besley y Persson, 2009) sostienen que la capacidad estatal implica la posibilidad de incrementar los impuestos (Flores Macías, 2018), muchas veces como resultado de los conflictos externos o las guerras, mientras que otros investigadores (Cárdenas, 2010) la definen como la habilidad de un Estado para brindar bienes públicos y para respaldar la economía con un marco legal fiable. En particular, es ejecutada a través de la habilidad del Estado para generar ingresos tributarios que propicien un crecimiento económico y reduzcan la desigualdad. Más allá de su definición, los autores coinciden en su vital importancia para el crecimiento económico de los países (Daron Acemoglu *et al.*, 2015).

Hay textos sobre las capacidades estatales que reconocen las diversas dimensiones posibles, como pudieran ser las capacidades políticas, jurídicas, administrativas, económicas o coercitivas (Hincapié y Olvera Rivera, 2019); sin embargo, este texto pretende ir más allá, en el sentido de examinar la necesidad de ampliar estas capacidades (al menos la fiscal y de gasto social), a fin de lograr corregir la imperante desigualdad en la región latinoamericana; no obstante, implica desafiar el *statu quo* de las élites económicas (Luna, 2020) y políticas (Ondetti, 2017) que controlan los medios de comunicación (Pertierra, 2020). Es por ello que el conflicto implica una concientización de la sociedad civil en todos sus niveles.

En ese sentido, recobra relevancia el estudio de la *capacidad estatal* en el contexto neoliberal latinoamericano que ha establecido una paradoja importante con respecto al crecimiento económico, medido a través del producto interno bruto (PIB) (Santiago *et al.*, 2019): ya que la evidencia (Bilan *et al.*, 2020) muestra que los países con alto crecimiento también tienen Estados grandes y fuertes,¹ lo que es contrario a lo que sostiene la mayor parte de la literatura teórica sobre neoliberalismo, que sustenta que los estados más grandes pueden ser perjudiciales para el crecimiento económico (Barro, 1990) debido a que se pueden generar ineficiencias en los mercados y corrupción.

Para entender el contexto ideológico en México es necesario identificar las políticas económicas que se han venido implementando en el país. Para ello, es posible sostener que el modelo neoliberal impulsó cambios estructurales como el desmantelamiento del Estado de Bienestar (Becerril Velasco, 2015). Y definir ideológicamente al neoliberalismo implica reconocer su origen. No es estrictamente una corriente ideológica derivada del liberalismo del siglo XIX, como lo detalló Adam Smith en 1776, en su texto sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones, donde describía al prójimo inmerso en una sociedad en la que el mercado era impulsado por el egoísmo y podía promover el bienestar público. El neoliberalismo, concebido en parte por Friedman, propone un modelo matemáticamente perfecto, donde la competencia es capaz por sí misma de resolver los problemas del mundo moderno, desde la distribución del ingreso hasta generar un alto crecimiento económico, ya que el mercado era idóneo para racionalizar la información y los recursos, a fin de alcanzar altos niveles de bienestar (Friedman, 1962).

Este ensayo sostiene que el neoliberalismo ha conducido a México a constituirse en un Estado “débil”, en el que las élites económicas absorben el ingreso derivado del crecimiento económico (Palma, 2019), lo cual provoca una disminución de la *capacidad estatal* y limita las posibilidades de corregir los desequilibrios económicos y sociales del país. Para evidenciar lo anterior, más adelante en este estudio se realiza una comparación con cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. En consecuencia, se desprende que de esta coyuntura ideológica, social e histórica (Becerril Velasco, 2015), la debilidad estatal generada en los últimos 30 años ha conducido a grandes brechas sociales, políticas y económicas entre los habitantes de la región, es decir: a una alta desigualdad en México.

Asimismo, el modelo neoliberal sostiene que las políticas económicas keynesianas o la intervención del Estado inducen al desempleo, la corrupción y la inflación, mientras que

¹ Según el índice para una vida mejor de la OCDE, Noruega, Australia e Islandia son los países con mejores niveles de bienestar. Los datos pueden consultarse en: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

el modelo neoliberal argumenta que la concentración de recursos generaría grandes desigualdades, probablemente durante un periodo de ajuste (Cortés, 2013), pero que a la vez es la mejor opción para alcanzar altas tasas de crecimiento y de bienestar social (Friedman, 1962). Sin embargo, la información empírica muchas veces no corresponde con los supuestos teóricos, lo cual se intenta explicar argumentando la falta de libertad o grados de capitalismo (Sala-i-Martin, 1996).

En el caso de la distribución del ingreso, la tesis de Kuznet (1955) sostenía que, después de una etapa de alto crecimiento y de alta desigualdad, las condiciones del mercado serían suficientes para que en periodos posteriores la desigualdad fuera menguando, mejorando así los niveles de equidad y de justicia social, fenómeno observado al fin de la segunda guerra mundial en algunos países occidentales, pero no necesariamente generalizado (Ranaldi y Milanović, 2021), ni muchos menos observable empíricamente en los países latinoamericanos (Martínez Navarro, Amate Fortes y Guarnido Rueda, 2020). Cabe señalar que América Latina es una de las regiones del mundo con más elevados niveles de desigualdad. Según algunos cálculos, el índice de Gini² promedio (Tosoni y García, 2020) en la zona es cercano al 0.60 (donde los valores cercanos a 0 indican menor desigualdad y los valores cercanos a 1 una muy alta desigualdad).

Para el desarrollo empírico de este trabajo se utilizaron datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), lo cual permite manipular información homogénea de la base de datos y publicaciones estadísticas de dicha institución.³ Con ello es posible identificar variables comparables de los cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) y así relacionar las tendencias recientes en los últimos 30 años.

La hipótesis de este ensayo es que la *débil* capacidad estatal (resultado de políticas neoliberales), conceptualizada por una baja recaudación fiscal (variable definida, al igual que todos los ingresos fiscales, como porcentaje del PIB) y por un reducido gasto social (entendido con flujos financieros controlados por el gobierno remitidos a rubros como pagos de seguridad social y asistencia social, como porcentaje del PIB), que constituyen una parte esencial de la política fiscal y social de los Estados modernos, inciden de manera negativa en los índices de desigualdad (medido a través del coeficiente de Gini) en México,

² Según el Banco Mundial: “El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta”.

³ Denominada CEPALSTAT, de la CEPAL, disponible en: <https://bit.ly/31EpFIQ>

ya que no propician la correcta redistribución de los recursos económicos en la búsqueda del bienestar social.

UNA MIRADA A FONDO

Ideológicamente, el neoliberalismo ha sido la única respuesta posible en América Latina; se ha impulsado e impuesto la idea hegemónica de que un Estado débil (empresarial), es decir, aquel que no participa en la economía, es el más eficiente, ya que el mercado y la empresa pueden por sí mismos resolver los problemas económicos, sociales y de salud con eficacia y eficiencia, incluso en periodos de incertidumbre, ya que asignan los recursos de manera natural y generan el bienestar general de forma óptima (Knutsen, 2013). El movimiento se basa no solo en principios económicos óptimos, sino que va más allá a niveles culturales y educativos (es originado desde las “mejores” universidades del mundo occidental, según el *ranking* internacional),⁴ donde la libertad y la democracia coadyuvan a que el mercado perfecto y la competencia permitan que los precios se ajusten automáticamente y garanticen un círculo virtuoso de crecimiento. Como lo plantea McCloskey:

No estamos condenados por los nuevos desafíos. Pero tenemos que evitar dispararnos en los pies, como hicimos en 1914 y 1917 y 1933. Este tipo de disparos es una posibilidad viva, porque lo hemos hecho antes, a través del tradicionalismo, nacionalismo, socialismo y nacionalsocialismo tradicional. Si esquivamos la bala política podemos regocijarnos durante los próximos cincuenta o cien años en el enriquecimiento a través del verdadero liberalismo humano de los ahora pobres, una liberación de los miserables y una explosión cultural en las artes, ciencias, manualidades y entretenimientos incomparables (McCloskey, 2019: 95).

El mercado ha impuesto en su lógica que el Estado se aparte y disminuya su tamaño (y capacidades), en especial en América Latina, donde la desregulación (Von Mises, 1961) de la mayoría de los sectores productivos y financieros en la búsqueda de utilidades a corto plazo y la privatización de los sistemas de salud o de educación (por mencionar algunos) han provocado el abandono de grandes sectores de la protección social (Becerril Velasco, 2015) y la soberanía nacional, en un mundo dominado por las grandes empresas transnacionales.

⁴ Para más información al respecto, puede consultarse el *ranking* de Webometrics disponible en: <https://bit.ly/3MuSUAo> o el de QS Quacquarelli Symonds denominado QS World University Rankings: <https://bit.ly/3yA4qVh>, ambos con resultados similares y diferentes metodologías (consultados el 1 de octubre de 2020).

El modelo neoclásico se asume como una teoría ideológica de política económica que reúne en sí misma una superioridad lógica, técnica y moral, de lo individual sobre lo colectivo, como sostienen sus principales autores (Hayek, 1998), de tal forma que promete al individuo la prosperidad, abundancia y bienestar, desde sí mismo, con el simple hecho de no restringir las libertades personales (de consumo, educación, alimentación y, sobre todo, de ocio o de entretenimiento) y empresariales (producción, acumulación, estrategias, etc.) dentro de un marco institucional (Acemoglu, 2005) que proteja los derechos de propiedad y el libre mercado en donde acumular todo tipo de capital. En conclusión, es el orden espontáneo y natural del mercado el que evita que la ignorancia humana genere desequilibrios, ya que el mercado coordina conductas y sociedades a la perfección. Hoy vivimos los riesgos intrínsecos a la fantasía tecnocrática y la disto pía liberal global.

En los últimos 30 años el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Consenso de Washington) han sido los promotores de la libertad (individual y de mercado): programas de desregulación y privatizaciones, tratados de libre comercio, libre flujo de capitales, ajustes estructurales, mercados laborales flexibles (y sin sindicatos), reducción del aparato burocrático y demás *eficientes* programas que han logrado optimizar el funcionamiento del mercado (y del capitalismo) a nivel internacional. Todas estas políticas encaminadas a debilitar la capacidad estatal han incrementado las desigualdades socioeconómicas (Becerril Velasco, 2015). Inglaterra y Estados Unidos fueron los ejemplos del libre mercado, *éxitos* en crecimiento económico, consumo y bienestar, mientras que América Latina, Chile (Soifer, 2012) y México fueron los ejemplos de los programas ortodoxos de la globalización neoliberal (con consecuencias como pobreza, deuda externa, dependencia externa, desempleo, informalidad, corrupción, violencia, etc.), aun con diferentes regímenes políticos.

Lo cierto es que las economías sin una política social pertinente no pueden garantizar el papel redistributivo del Estado que permita el acceso a los recursos que el país genera y a los derechos sociales derivados de los derechos humanos y salvaguardados en la Constitución. En ese sentido, existe una vasta literatura que sostiene la necesidad de una política fiscal (Campos-Vazquez *et al.*, 2018; Lustig y Martínez Pabón, 2021) capaz de contribuir a mejores condiciones de vida incluso con condiciones adversas.

Como resultado de estos cambios, en años recientes se postula la posibilidad de una economía del bienestar que proporcione la base para no intervenir en los mercados (Besley, 2004) pero sí en la economía, a través de políticas públicas que mejoren la asignación de recursos; en especial, que optimicen las complementariedades entre la

capacidad legal y la capacidad fiscal (Besley y Persson, 2010), de modo que contribuyan al crecimiento económico (Geloso y Salter, 2020) y a disminuir la desigualdad. En ese mismo sentido, Acemoglu supone que, dentro de la teoría neoliberal, se puede intervenir en la economía, pero de manera muy cuidadosa, en particular a través de la política fiscal y del gasto público (Acemoglu y Robinson, 2019). Pero para tal fin es necesario que el Estado cuente con la capacidad suficiente para participar. Sin embargo, actualmente los datos muestran que el neoliberalismo ha minimizado de tal manera a los Estados en Latinoamérica que parecería una misión imposible.

Las voces de cambio surgen desde el exterior (Guillaud, Olckers y Zemmour, 2020; Amable, 2016) y desde el interior (Hevia, 2015), con un modelo democrático incipiente. Las advertencias sobre los ajustes y los cambios necesarios para México son imperativas en el corto plazo, como lo reconoce Romero:

El gobierno debe comenzar a aceptar su papel de rector y promotor del desarrollo. Debe planificar la economía, no con empresas estatales, sino en asociación con el sector privado nacional, en sectores estratégicos, como lo han hecho todos los países exitosos. Todas las políticas económicas deben actuar de forma coordinada. Es imperativo sistematizar las políticas fiscal, monetaria, comercial, industrial, educativa, crediticia, etc., para que el proyecto sea exitoso. Todavía no hemos llegado a ese nivel de conciencia, pero tenemos tiempo (Romero, 2020: 46).

En este artículo se plantea que no es suficiente tener políticas sistémicas organizadas, sino que se requiere tener una fuerte capacidad estatal (Piano, 2019) para implementarlas: capacidad fiscal, administrativa, organizacional, burocrática, coercitiva e institucional, es decir, multicapacidades. Este modelo concibe al Estado en función de sus capacidades institucionales, las cuales permiten a los países democráticos aprovechar los contrapesos a fin de mantener niveles de desigualdad relativamente bajos (Rodrik, 2020), con lo cual es posible estructurar multicapacidades que coadyuvan al mejor funcionamiento del mercado y del Estado.

Los gobiernos toman decisiones en función de sus capacidades. Para ello, tienen en cuenta sus restricciones institucionales que fomentan o desalientan ciertos tipos de atributos en los procesos de toma de decisiones, lo cual permite o impide el surgimiento de *nuevas* capacidades para formular políticas públicas que influyen en la habilidad de los Estados para llevar a cabo estrategias políticas que ejercen influencia, pero no obligatoriamente constituyen la calidad de los resultados económicos y sociales derivados de las políticas (Weaver, 2010).

Cabe señalar que los expertos en temas de desigualdad también consideran que las políticas redistributivas son indispensables para corregir los desequilibrios en el ingreso de la población (Ravallion, 2020); es por ello que en todo el mundo se están haciendo esfuerzos por incrementar la capacidad estatal reflejada en el incremento de la recaudación fiscal, en especial a través de impuestos progresivos (Ravallion, 2015), ya que dichos instrumentos y mecanismos procuran una disminución de las inequidades. Incluso en países con capacidad estatal fuerte, como los de la Comunidad Europea, se vislumbra la posibilidad de nuevos impuestos al capital (Piketty, 2014) o a las herencias como alternativas viables (Atkinson, 2015).

Para este texto académico se considera comparables a los países latinoamericanos, ya que han tenido condiciones históricas similares, procesos de colonialismo e independencia coincidentes, así como condiciones de desarrollo y modelos de económicos, en su momento promovidos por la CEPAL, como el esquema desarrollista cepalino de Sunkel y Prebisch (Roda, 2017); asimismo, en los últimos años han desarrollado democracias y libertades que permiten las condiciones sociales, poblacionales, económicas coyunturales actuales. Incluso, son comparables en el sector salud (fallecidos por covid-19 por millón de habitantes), como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1

	POBLACIÓN	MUERTES /MILLÓN	PIB / PER CÁPITA	ÍNDICE GINI	% INGRESO 10%
Argentina	45 195 774	750.23	8 725.0	0.396	22.7
Brasil	212 559 417	765.09	8 281.1	0.540	38.3
Chile	19 116 201	764.33	14 981.6	0.454	31.4
Colombia	50 882 891	648.04	6 041.4	0.520	33.6
México	128 932 753	738.56	9 236.4	0.475	30.3

FUENTE: Elaboración propia con datos preliminares de la CEPAL 2018 y de la OMS: covid-19 al 11 de noviembre de 2020, disponibles en <https://covid19.who.int/table>.

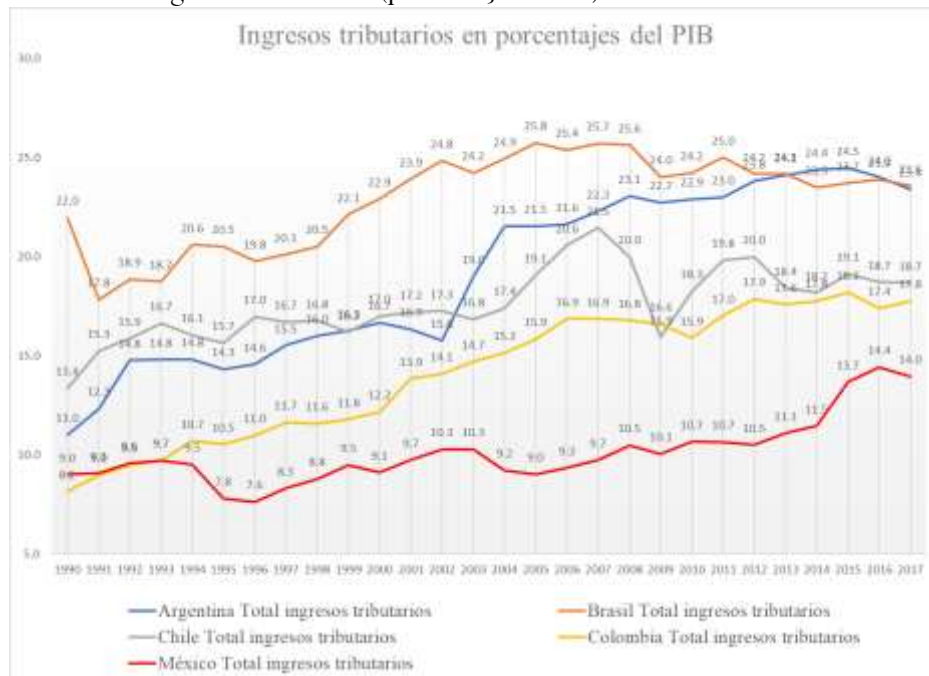
En los datos del cuadro anterior podemos ver que, en la actualidad, los países latinoamericanos observados cumplen con condiciones similares: estados densamente poblados, con grandes núcleos poblacionales –todos superando los 19 millones de habitantes–, con sistemas de salud deficientes, fuertemente golpeados por el número

de muertes por covid-19,⁵ con un ingreso *per cápita* clasificado como medio o medio alto, pero con muy altas desigualdades respecto al ingreso particular, como se puede observar a través del índice de Gini y, finalmente, con una alta concentración del ingreso en el 10% más rico o decil superior, el cual llega a acumular entre 22% y 38% del ingreso disponible, lo que es otro indicio de que el ingreso se encuentra terriblemente mal distribuido en la región latinoamericana.

Ahora bien, en los últimos años la desigualdad ha sido asociada a diferentes explicaciones, causas y efectos. En este documento incluimos la débil capacidad estatal como elemento detonador y limitante de las condiciones coyunturales de los altos niveles de desigualdad, resultante de la baja participación del Estado en la recaudación, dimensión ejemplificada en los ingresos tributarios como porcentaje del Producto Interno Bruto.

En la gráfica 1 podemos observar datos empíricos de la recaudación de impuestos en México como porcentaje del PIB respecto de países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Colombia), cuyas condiciones históricas, institucionales y socioeconómicas han sido similares.

GRÁFICA 1. Ingresos tributarios (porcentaje del PIB)



FUENTE: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

⁵ En este caso es importante señalar que no se realizan muchas pruebas-diagnóstico, por lo cual el número de personas diagnosticadas posiblemente se encuentre subvaluado. Esta situación también se debe a la baja capacidad estatal de la región latinoamericana.

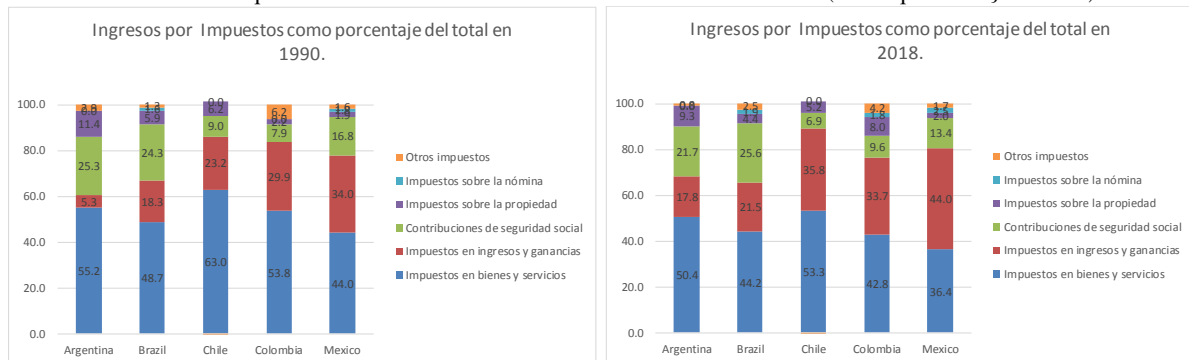
En la gráfica se puede observar que la recaudación tributaria en México es la menor (9% en 1990; muchos años rondando 10%, hasta 14% en 2017) respecto de los demás países comparables en los últimos 30 años. Aun cuando paulatinamente se han ido incrementando los ingresos tributarios en todas las naciones, la recaudación de México no ha crecido lo suficiente, debido a su baja capacidad estatal. Cabe señalar que, mientras en México se llega a 14% respecto del PIB, en los países (no comparables) como Noruega o Bélgica, ronda 44-45%, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020), mientras que en Chile y en Colombia, que sí son comparables, ronda 17% o 18 %. Estudios similares reconocen (Flores Macías, 2018) la necesidad de incrementar la recaudación en el país y sostienen que una mayor recaudación no afecta de manera negativa el crecimiento económico.

Existen múltiples alternativas para incrementar la recaudación fiscal; sin embargo, teóricamente, desde donde se explora en este trabajo, ello solo podría ser posible si se incrementa la capacidad estatal en todos sus órdenes y complementariedades. Una vez mejorada la capacidad estatal, será posible implementar un programa de gasto social que corrija significativamente la brecha entre las condiciones sociales, económicas y políticas del país.

Cabe señalar que los modelos políticos de los gobiernos latinoamericanos pueden participar en la restricción de los ingresos tributarios ya que, si los sistemas parlamentarios no funcionan adecuadamente, el poder empresarial y los medios de comunicación (poderes fácticos) podrán presionar al poder legislativo (Krozer, 2020); esto no siempre garantiza un esquema donde el sistema político funcione con un alto nivel de cohesión, razón por la cual los intereses particulares podrán crear una coalición lo suficientemente fuerte para evitar que se pretenda incrementar la tasa impositiva (Schneider y Soskice, 2009).

Es posible incluso descomponer los ingresos tributarios para identificar las principales fuentes de ingreso, destacando que los impuestos más regresivos son aquellos que gravan los bienes y servicios, mientras que los que gravan los ingresos son considerados más progresivos (gráfica 2).

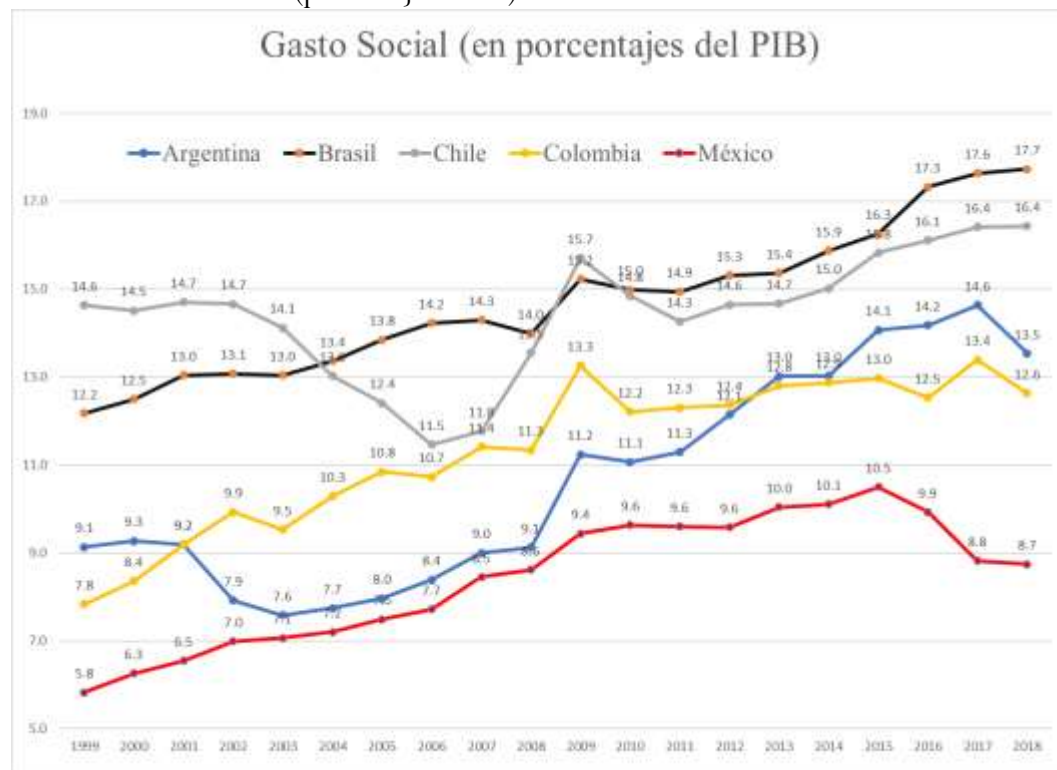
GRÁFICA 2. Comparación de la estructura tributaria en América Latina (como porcentaje del PIB)



FUENTE: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Ahora bien, como consecuencia de la baja recaudación tributaria (Dotti, 2020), el gasto social en los países latinoamericanos, en especial en México, es considerablemente bajo, como se observa en la gráfica 3. Aquí se identifica en niveles de 5.8% en 1999 a 8.7 en 2018, siendo el gasto social más bajo respecto a los países de América Latina.

GRÁFICA 3. Gasto social (porcentaje del PIB)

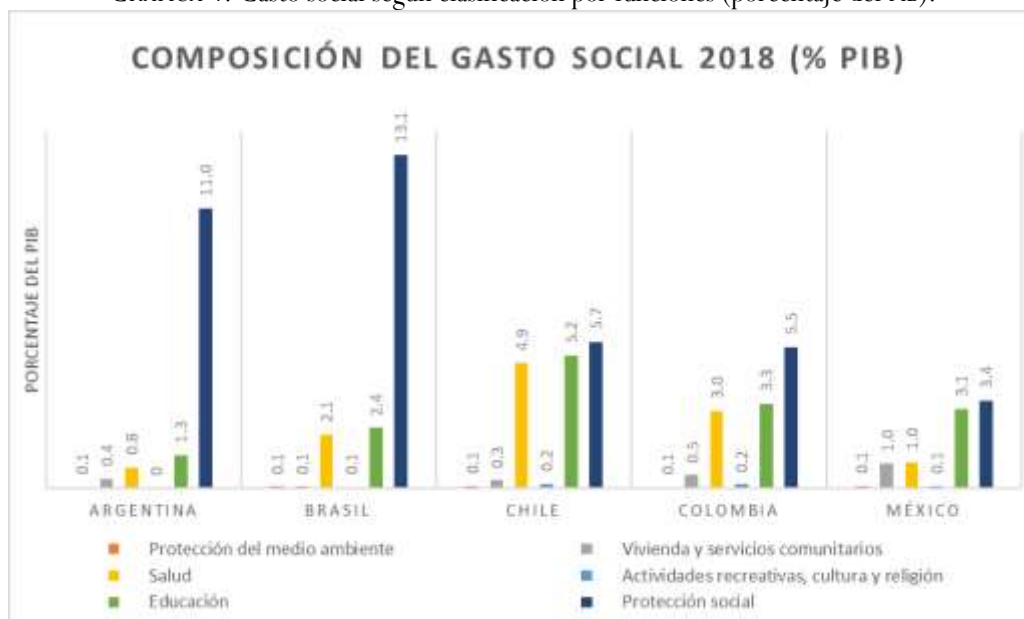


FUENTE: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Los datos del gasto social muestran que la debilidad de la capacidad estatal no solo se refleja en la capacidad de recaudar impuestos, sino que reduce las posibilidades de ejercer un gasto social que incida en las desigualdades y genere oportunidades para la población vulnerable en el país. En comparación con las otras naciones, es evidente que el gasto social en México no ha mantenido una tendencia ascendente en los últimos 20 años.

Ahora bien, si descomponemos el gasto social de los países comparados, podemos observar las mínimas posibilidades de mejorar la educación (3.1% del PIB) o el sector salud (1% del PIB) con un gasto que ronda 9%, como es el caso mexicano (gráfica 4).

GRÁFICA 4. Gasto social según clasificación por funciones (porcentaje del PIB).

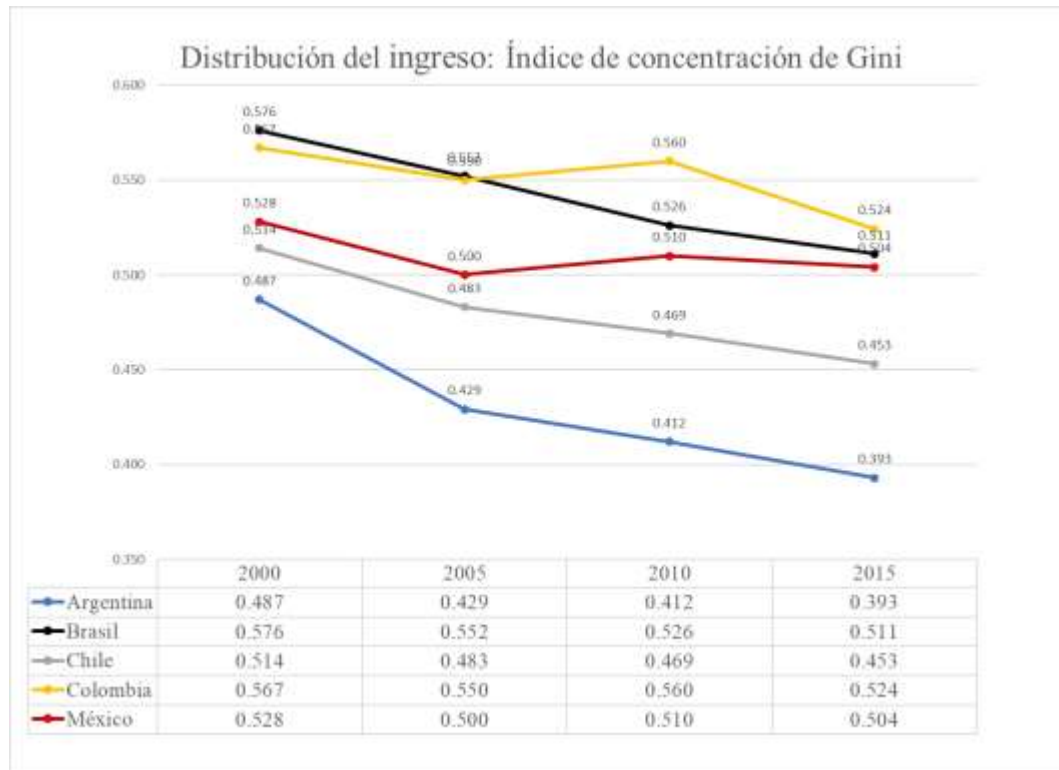


FUENTE: elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

El gasto social deberá mejorar las instituciones económicas, políticas y sociales del Estado, vinculando y coordinando a los diferentes sectores empresariales y educativos para desarrollar instrumentos que mejoren los niveles de vida de la sociedad.

Como resultado de la baja recaudación y del reducido gasto social, es posible identificar la incidencia de la baja capacidad estatal en los pobres resultados en la lucha por disminuir la desigualdad económica. Cabe señalar que estas condiciones se reproducen en toda la zona de Latinoamérica. En particular, en México, el coeficiente de Gini se ha mantenido en niveles cercanos a 0.5, como se observa en la gráfica 5.

GRÁFICA 5. Distribución del ingreso según el coeficiente de Gini.



FUENTE: Elaboración propia con datos de CEPALSTAT.

Con los datos disponibles (CEPAL [CEPALSTAT], 2020) es posible identificar que en Argentina el Coeficiente de Gini ha disminuido de 0.487 a 0.393, es decir, presenta el mayor avance en niveles de equidad del ingreso en los últimos quince años, posiblemente como resultado del incremento de sus ingresos tributarios y del gasto social; ambos indicadores reflejan su capacidad estatal. Por su parte, en Brasil y en Chile la tasa también ha disminuido en niveles marginales de 0.06 puntos nominales; sin embargo, en México se observa la menor disminución del coeficiente de Gini (0.024), es decir, se observa la misma desigualdad histórica. De esta forma, el incremento en las tasas de recaudación y de gasto social está asociado con la capacidad estatal y esta, a su vez, con el nivel de desigualdad en los países observados.

El análisis puede arrojar más información en la medida en que se incluyan otras naciones en futuros estudios; por ejemplo, los datos que comparan a los países pertenecientes a la OCDE muestran a México en los lugares más bajos respecto de la recaudación tributaria y el gasto social. Asimismo, los efectos negativos de una capacidad estatal baja en materia de infraestructura y de alta desigualdad socioeconómica parecen estar asociados a la capacidad para enfrentar la sindemia de covid-19.

¿CUÁLES SON LAS LECCIONES?

Dado el análisis de la evidencia empírica presentada, se demuestra que la “debilidad” en términos de *capacidad estatal*, medida a través de la recaudación tributaria y del gasto social, está correlacionada de manera negativa con la desigualdad económica. Para que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones y responsabilidades en el bienestar de la población — medido, en este caso, a través de una variable proxy como es la desigualdad—, parece ser un prerrequisito indispensable que se fortalezca la capacidad estatal, mediante una política fiscal y social que propicie menores tasas de inequidad; sin embargo, como se ha observado, el modelo neoliberal ha contribuido en los últimos 30 años a disminuir estas capacidades.

México ha desaprovechado el tiempo en políticas neoliberales que han generado alta desigualdad. Dado lo anterior, es indispensable un replanteamiento del modelo capitalista con un Estado fuerte que reestructure la economía, donde el gobierno impulse empresas manufactureras y tecnológicas coordinadas con el sector académico, en el que se promueva la innovación, y ello financiado con ingresos tributarios derivados de impuestos progresivos al capital, como el predial (propiedades con valores altos), la tenencia (vehículos con precios altos), las herencias (superiores a los 10 millones de pesos), los altos ingresos (Oxfam, 2018) y un gasto público estratégico.

Cabe señalar que los impactos de una capacidad estatal fuerte seguramente implicarán complementariedades positivas y efectos secundarios en el bienestar de la población en México. Es por ello que en futuras investigaciones se puede modelar la relación estadística resultante de estos elementos teóricos incorporando experiencias de países con ingreso medio y alto, a fin de identificar la correlación y la causalidad de los fenómenos.

REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D. Y J. ROBINSON (2019). *El pasillo estrecho. Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Ediciones Deusto.
- ACEMOGLU, DARON, C. GARCÍA-JIMENO Y J. A. ROBINSON (2015). State Capacity and Economic Development: A Network Approach, *American Economic Review*. 105(8), 2364-2409, <https://doi.org/10.1257/aer.20140044>

- AMABLE, B. (2016). Institutional Complementarities in the Dynamic Comparative Analysis of Capitalism, *Journal of Institutional Economics*. Junio de 2015, 79-103, <https://doi.org/10.1017/S1744137415000211>
- ATKINSON, A. B. (2015). *Inequality: What Can Be Done?* Harvard University Press, <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674504769>
- BARRO, R. J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, *Journal of Political Economy*. 98(5, parte 2), S103-S125, <https://doi.org/10.1086/261726>
- BECERRIL VELASCO, C. I. (2015). El papel del Estado en el alivio a la pobreza en la era neoliberal Una aproximación teórica, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 60(225), 369-394, [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30030-1](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30030-1)
- BESLEY, T. (2004). Welfare Economics and Public Choice. In C. K. Rowley & F. Schneider (Eds.), In The encyclopedia of public choice (Issue April). Springer US. <https://doi.org/10.1007/b108558>
- BESLEY, T. Y T. PERSSON (2009). The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics, *American Economic Review*. 99(4), 1218-1244, <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1218>
- BESLEY, T. Y T. PERSSON (2010). State Capacity, Conflict, and Development, *Econometrica*. 78(1), 1-34, <http://www.jstor.org/stable/25621395>
- BESLEY, T. Y T. PERSSON (2014). The Causes and Consequences of Development Clusters: State Capacity, Peace, and Income, *Annual Review of Economics*. 6(1), 927-949, <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080213-041128>
- BILAN, Y., H. MISHCHUK, N. SAMOLIUK Y H. YURCHYK (2020). Impact of Income Distribution on Social and Economic Well-Being of the State, *Sustainability*. 12(1), 429, <https://doi.org/10.3390/su12010429>
- CAMPOS VÁZQUEZ, R. M., E. CHÁVEZ Y G. ESQUIVEL (2018). Estimating Top Income Shares Without Tax Return Data: Mexico Since the 1990s, *Latin American Policy*. 9(1), 139-163, <https://doi.org/10.1111/lamp.12143>
- CÁRDENAS, M. (2010). State Capacity in Latin America, *Economía*. 10(2), 1-45, <http://www.jstor.com/stable/25800045>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2020). *Ingresos tributarios. Estadísticas e Indicadores*. <https://bit.ly/31EpFIQ>
- CORTÉS, F. (2013). Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México, *Economía UNAM*. 10(29), 12-34, [https://doi.org/10.1016/s1665-952x\(13\)72193-5](https://doi.org/10.1016/s1665-952x(13)72193-5)

- DOTTI, V. (2020). Income Inequality, Size of Government, and Tax Progressivity: A Positive Theory, *European Economic Review*. 121, 103327, <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2019.103327>
- FLORES MACÍAS, G. A. (2018). Building Support for Taxation in Developing Countries: Experimental Evidence from Mexico, *World Development*. 105, 13-24, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.12.014>
- FRIEDMAN, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.
- GELOSO, V. J. Y A. W. SALTER (2020). State Capacity and Economic Development: Causal Mechanism or Correlative Filter?, *Journal of Economic Behavior and Organization*. 170, 372-385, <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.12.015>
- GRASSI, D. Y V. MEMOLI (2016). Political Determinants of State Capacity in Latin America, *World Development*. 88(2008), 94-106, <https://bit.ly/3rVejcC>
- GUILLAUD, E., M. OLCKERS Y M. ZEMMOUR (2020). Four Levers of Redistribution: The Impact of Tax and Transfer Systems on Inequality Reduction, *Review of Income and Wealth*. 66(2), 444-466, <https://doi.org/10.1111/roiw.12408>
- HAYEK, F. (1998). *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial.
- HEVIA, F. J. (2015). Construcción de capacidades estatales y patrones de relación gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional, *Reforma y Democracia*. 62, 107-134.
- HINCAPIÉ, S. Y A. J. OLVERA RIVERA (2019). Capacidades estatales en órdenes mixtos, *Clivajes. Revista de Ciencias Sociales*. 11, 1, <https://doi.org/10.25009/clivajes-rcs.v0i11.2557>
- KNUTSEN, C. H. (2013). Democracy, State Capacity, and Economic Growth, *World Development*. 43, 1-18, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.10.014>
- KROZER, A. (2020). *Seeing Inequality? Relative affluence and elite perceptions in Mexico. Overcoming Inequalities in a Fractured World: Between Elite Power and Social Mobilization*. Mayo, 18.
- KUZNET, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality Simon Kuznets, *American Economic Review*. 45(1), 1-28.
- LUNA, M. (2020). El vínculo entre las élites empresariales mexicanas y los expertos: expandiendo las fronteras del mercado, *Revista Española de Sociología*. 29(3), 487-501, <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.31>
- LUSTIG, N. Y V. MARTÍNEZ PABÓN (2021). El impacto del covid-19 en la desigualdad y la pobreza en México, *Estudios Económicos de El Colegio de México*. 7-25, <https://doi.org/10.24201/ee.v36i1.416>

- MARTÍNEZ NAVARRO, D., I. AMATE FORTES Y A. GUARNIDO RUEDA (2020). Inequality and Development: Is the Kuznets Curve in Effect Today?, *Economía Política*. 37(3), 703-735.
- MCCLOSKEY, D. N. (2019). *Why Liberalism Works: How True Liberal Values Produce a Freer, More Equal, Prosperous World for All*. Yale University Press.
- MURALIDHARAN, K., P. NIEHAUS Y S. SUKHTANKAR (2016). Building State Capacity: Evidence from Biometric Smartcards in India, *American Economic Review*. 106(10), 2895-2929, <https://doi.org/10.1257/aer.20141346>
- OCDE (2020). *Revenue Statistics 2020*. OECD Publishing, <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/8625f8e5-en>.
- ONDETTI, G. (2017). The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 62(231), 47-76, [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30038-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30038-7)
- OXFAM (2018). México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad, *Oxfam México*. 184 (septiembre), 41, <https://bit.ly/2D5IVAT>
- PALMA, J. G. (2019). Behind the Seven Veils of Inequality. What if it's all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income?, *Development and Change*. 50(5), 1133-1213, <https://doi.org/10.1111/dech.12505>
- PERTIERRA, A. C. (2020). The Television Families of Mexico and the Philippines: Dynasties and Caciques in Transpacific Media Cultures, *Media, Culture and Society*. 42(1), 136-141, <https://doi.org/10.1177/0163443719884061>
- PIANO, E. E. (2019). State Capacity and Public Choice: A Critical Survey, *Public Choice*. 178(1-2), 289-309, <https://doi.org/10.1007/s11127-018-00631-x>
- PIKETTY, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. 1a. ed., Fondo de Cultura Económica.
- RANALDI, M. Y B. MILANOVIĆ (2021). Capitalist Systems and Income Inequality, *Journal of Comparative Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2021.07.005>
- RAVALLION, M. (2015). The Idea of Antipoverty Policy, *Handbook of Income Distribution*. Vol. 2B (1a. ed., vol. 2), Elsevier B. V. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-59429-7.00023-6>
- RAVALLION, M. (2020). On Measuring Global Poverty, *Annual Review of Economics*. 12(1), [annurev-economics-081919-022924](https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081919-022924), <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081919-022924>
- RODRIK, D. (2020). "Why Does Globalization Fuel Populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism", *The Economic Journal*. Harvard, junio.

- ROMERO, J. (2020). La herencia del experimento neoliberal, *El Trimestre Económico*. 87(345), 13, <https://doi.org/10.20430/ete.v87i345.1029>
- SALA-I-MARTIN, X. X. (1996). Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence, *European Economic Review*. 40(6), 1325-1352, [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(95\)00029-1](https://doi.org/10.1016/0014-2921(95)00029-1)
- SANTIAGO, R., J. A. FUINHAS Y A. C. MARQUES (2019). Income Inequality, Globalization, and Economic Growth: A Panel Vector Autoregressive Approach for Latin American Countries, *The Extended Energy-Growth Nexus*. Elsevier, <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-815719-0.00003-6>
- SCHNEIDER, B. R. Y D. SOSKICE (2009). Inequality in Developed Countries and Latin America: Coordinated, liberal and Hierarchical Systems, *Economy and Society*. 38(1), 17-52, <https://doi.org/10.1080/03085140802560496>
- Soifer, H. D. (2012). “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America”, *Revista de Ciencia Política*. Marzo, 585-598.
- TOSONI, G. A., Y C. C. GARCÍA (2020). Índice de desigualdad y crecimiento económico en América Latina, *Investigación Económica*. 79(314), 106-134, <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/26932626>
- VON MISES, L. (1961). *El socialismo: análisis económico y sociológico*. Hermes.