

# Modelos de desarrollo e instituciones fiscales de América Latina desde la Independencia

*Luis Bértola, Cecilia Lara y Camilo Martínez*

■ Doi: 10.54871/ca24pt82

## **Introducción**

A lo largo de la historia se han registrado importantes cambios en la forma en que las sociedades producen, intercambian, distribuyen y consumen bienes y servicios necesarios para su reproducción y desarrollo, aspecto que puede ser definido como modos de desarrollo. Las dinámicas de esferas tecnológicas, productivas, organizacionales, institucionales, políticas y culturales desempeñaron un rol relevante tanto en los cambios como en las formas en que esas esferas se articulan.

Esos cambios se vinculan con la definición de las esferas públicas y privadas y la relación entre lo colectivo y lo individual. Los modelos de desarrollo reflejan pesos relativos diferentes de cada una de estas esferas. En el caso de la esfera pública, la evolución de sus estructuras administrativas, militares, económicas y sociales también influyen en la trayectoria de desarrollo de un territorio. La

fiscalidad es un componente crítico en este tema. Qué se financia, cómo se financia y quién lo financia, son aspectos claves que están fuertemente entrelazados con las propias características de las estructuras productivas y sociales de cada época.

La participación estatal ha sido muy diferente en distintos tipos de sociedades de acuerdo a su nivel y tipo de desarrollo. Sin embargo, sociedades productivamente similares, por ejemplo, industriales, pueden basarse en estructuras sociales y formas de organizar la propiedad de diversas maneras otorgando al Estado diversos roles en la financiación y en el gasto. En este capítulo se hace hincapié en el componente fiscal de los modos de desarrollo en América Latina (AL).

AL es un conjunto que presenta rasgos comunes con un componente de diversidad relevante. Entre los rasgos comunes se identifican, además de su herencia colonial y diversos aspectos culturales vinculados a la misma, distintas características de sus estructuras productivas y de sus formas de inserción internacional. Estas características conducen a que AL, en promedio, se haya mantenido históricamente con niveles de ingreso per cápita similares a la media mundial, con retraso frente a países avanzados y mejora relativa frente a otras regiones. Asociado a las particularidades de su estructura productiva y algunos aspectos institucionales, AL se distingue tanto por altos niveles de desigualdad como por una alta volatilidad y un patrón de comportamiento cíclico marcado.

La fiscalidad de AL ha tenido un claro correlato con esas características estructurales de larga duración. Ha sido una fiscalidad cíclica, procíclica, siguiendo los vaivenes de la demanda y precios del sector exportador. Desde sus inicios, la fiscalidad encontró fuertes bloqueos a la imposición directa debido a la debilidad de los Estados nacionales y, en particular, a la contracara de este proceso, es decir, el fuerte poder fáctico de diversos grupos propietarios del capital que controlaban mercados y ejercían fuertes presiones corporativas. Los marcados ciclos vinculados a la deuda interna y externa de los Estados hacían de este un componente crítico, tanto

de la financiación como de la estructura de su gasto. Como se verá en las páginas siguientes, aun cuando se han producido importantes avances en dirección a un sistema fiscal *moderno*, y aun cuando los ciclos económicos han generado marchas y contramarchas, estos componentes críticos han mantenido plena vigencia hasta la actualidad.

En tanto en los países más desarrollados la tributación y el gasto del Estado contribuyen a reducir la desigualdad de manera importante, en AL esos dos elementos han hecho una contribución menor a la reducción de la desigualdad siendo ellos mismos altamente desiguales (ver, por ejemplo, Arroyo y Lindert, 2017).

A lo largo del desarrollo de AL, se identifican tres grandes períodos: el agroexportador, hasta la transición de 1913-1929; el período de la Industrialización Dirigida por el Estado, entre 1930 y 1970-1980, aproximadamente; y el de la reorientación exportadora que se mantiene hasta nuestros días. Dentro de cada uno de esos períodos, pueden encontrarse diferentes ciclos con fases expansivas y recesivas. La primera de estas etapas, el período de conformación de los Estados Nacionales, recibe especial atención al igual que el último ciclo expansivo ocurrido a inicios del siglo XXI.

Dentro de cada uno de estos períodos, los modos de desarrollo han mostrado una muy alta variabilidad en la región. Para comprender las diversas trayectorias han sido ensayadas muy diversas tipologías. En este trabajo se sigue la tipología de Bértola y Ocampo (2012), basada en la propuesta original de Cardoso y Pérez Brignoli (1979). Básicamente, esta tipología reconoce tres grandes regiones: la indoamericana (abarca las regiones donde se concentraban las civilizaciones precolombinas más avanzadas, en las regiones Andinas, en Centroamérica y México), la afroamericana (en diversas zonas costeras tropicales, en el Caribe y especialmente en Brasil) y la euroamericana (especialmente las regiones de clima templado en el Sur, aunque también se puede incluir a Costa Rica). Estas sociedades partieron de diversas estructuras de la propiedad y de las relaciones laborales (el eje minería, hacienda y comunidades

campesinas en las indoamericanas; la economía de plantación con trabajo esclavo en las afroamericanas y el trabajo libre en las euroamericanas) dando como resultado diversos niveles de ingreso per cápita, de salarios y de pautas distributivas. Esas economías participaron en diferentes mercados de *commodities* y lograron diversos niveles de desarrollo de sus estructuras fiscales y del gasto, con variadas coberturas de los estados de bienestar. Iniciado el proceso de industrialización, el tamaño de los países y de sus mercados internos se tornaron elementos importantes de diferenciación entre el desempeño de los países, favoreciendo a los medianos y grandes, articulado a las características anteriores.

## **Herencia colonial y construcción de Estados nacionales (c. 1820-1870)**

A comienzos del siglo XIX, las luchas por la independencia en los distintos territorios de la región abren un complejo proceso histórico de construcción de los estados nación e institucionalización de reglas del juego en el ámbito político, económico y social. Es una etapa marcada por estrategias de poblamiento, definición de derechos de propiedad y construcción de mercados de factores. Todo ello en un cambiante contexto internacional: la Independencia de las 13 colonias del Norte, la Revolución Francesa, la expansión y difusión de la Revolución Industrial y sus impactos productivos, financieros y comerciales, y las guerras napoleónicas, con su especial impacto en España.

En este contexto, el camino hacia la conformación de los estados nacionales fue sinuoso; llevó décadas de conflictos llegar a la configuración actual de las naciones latinoamericanas. Más allá de la construcción de estos estados como repúblicas, la inestabilidad fue un rasgo dominante. El poder se definía por la fuerza militar, bajo la influencia de importantes poderes fácticos nacionales e internacionales, proceso que iba acompañado de diversos intentos,

las más de las veces infructuosos, de consolidar nuevas reglas del juego (Irigoin, 2009; Bértola y Ocampo, 2012). Durante las primeras cinco décadas de vida independiente, se constata un desempeño económico magro de América Latina que conforma un alejamiento de los niveles de vida de los países tempranamente industrializados y de otras periferias mundiales: el PIB per cápita de AL pasó de poco más del 50 a poco más del 30 % del de los países más avanzados de Occidente (Bértola y Ocampo 2012, p. 4). Las regiones que mostraron un mayor desempeño exportador, ubicadas en zonas costeras, especialmente la Atlántica, representaron una proporción muy menor de la población latinoamericana (menos del 10 %), incluso hacia 1870, después de haber mostrado un mayor crecimiento demográfico que el resto del continente. De esta forma, la Independencia mostraba resultados que se alejaban de las expectativas generadas por la libertad política y económica con respecto a los viejos poderes coloniales. También fue un período en el que se profundizaron las diferencias entre las repúblicas latinoamericanas, a favor de aquellas que tenían mayor autonomía política, que sufrieron menos las guerras de independencia y que tenían recursos explotables y buena localización con respecto a las vías de transporte.

En este contexto de fragilidad institucional, violencia, reconstrucción de espacios económicos y escasa dinámica económica, la construcción de un nuevo edificio fiscal en las jóvenes repúblicas no fue tarea sencilla. Como señala Irigoin (2009), con la disolución del régimen colonial en Hispanoamérica y la desaparición del patrón del peso de plata se desmembró la mayor unidad monetaria existente a nivel mundial. Los nuevos estados nacionales se construyeron en torno a los centros de recaudación fiscal de la época colonial. La desintegración política de Hispanoamérica en diferentes estados y poderes regionales condujo a que las élites locales se hicieran cargo y controlaran los sistemas locales de emisión monetaria. Las regiones que no tenían casas de acuñación tendieron a instalar sistemas de papel moneda de curso forzoso. Los déficits presupuestales de los débiles gobiernos se sucedieron y tendieron a resolverse

de forma inflacionaria y desplazando la carga fiscal de manera creciente hacia los consumidores, a través del creciente peso de los impuestos arancelarios en el total. A su vez, esta forma fiscal contribuyó a la mayor fragmentación de espacios políticos, mercados y unidades monetarias, dificultando más aún las posibilidades de crecimiento económico. Garavaglia (2010) destaca la incapacidad administrativa y la falta de mecanismos coercitivos para establecer transiciones a una fiscalidad moderna. Ello condujo a que el eje de la fiscalidad tendiera a desplazarse hacia diferentes impuestos al comercio, tanto interno, como internacional, concretado en unos pocos puestos fronterizos más fácilmente administrables.<sup>1</sup>

La tabla 2.1 es elocuente con respecto a dos de los aspectos señalados: el dispar desempeño comercial y económico de diferentes regiones de América Latina y la importancia que adquirieron las tarifas aduaneras, cercana y/o superior al 50 % de los recursos fiscales. Salvo excepciones, las tarifas del comercio exterior se concentraron en impuestos a productos importados, afectando principalmente al consumo y a la importación de bienes intermedios. Así, la fiscalidad, tuvo cierto impacto proteccionista y contó con el respaldo de quienes controlaban los recursos naturales y realizaban escasos aportes tributarios, así como el de ciertas industrias locales que se beneficiaban de la protección tarifaria. Ese fue, en particular, el caso del Perú, donde hasta la explosiva aparición del guano, las finanzas públicas se basaron fuertemente en un proteccionismo muy conservador.

Este fue un proceso lento, ya que, inicialmente, la continuidad con la fiscalidad colonial fue la regla. En Bolivia, por ejemplo, entre 1825 y 1870, aproximadamente el 35 % de los ingresos fiscales se

<sup>1</sup> Sánchez Santiró (2009) se pregunta por qué, en México, un régimen que se preciaba de liberal había fracasado en llevar adelante una reforma fiscal moderna y se apoyara en la institucionalidad de la monarquía católica como cimiento de la fiscalidad del nuevo estado. Entre 1824 y 1830, las contribuciones directas de las Haciendas estatales mexicanas eran solamente el 17 %, mientras el estanco del tabaco y otras provenientes del comercio interno sumaron 59 %. En 1841-1844, todavía los impuestos indirectos sumaban 53,4 % y los impuestos directos solamente respondían por el 6,4 %.

originó en la contribución indígena, cobrada a los adultos varones de entre 18 y 60 años; recién ya avanzada la segunda mitad del siglo, los impuestos de aduana comenzaron a gravitar más (Bértola, 2011, pp. 238-239).

*Tabla 2.1. Recaudación fiscal per cápita en libras esterlinas y porcentaje de los impuestos al comercio exterior en los ingresos fiscales (1820-1870)*

País	1820		1850		1870	
	Recaudación per cápita	% de Aduanas	Recaudación per cápita	% de Aduanas	Recaudación per cápita	% de Aduanas
Argentina	0,79	58	1,20	94	1,59	90
Bolivia	s/d	s/d	s/d	s/d	0,24	85
Brasil	0,11	80	0,41	77	0,89	74
Chile	0,41	50	0,59	61	1,05	54
Colombia	s/d	s/d	0,33	24	0,24	52
Ecuador	s/d	s/d	0,24	52	0,48	57
México	0,26	84	0,38	46	0,37	68
Perú	0,21	70	0,55	37	1,82	18
Uruguay	4,77	80	3,73	63	3,25	85

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes estudios nacionales y bases de datos internacionales. Los detalles pueden solicitarse a los autores.

En Perú, la característica más saliente de la construcción fiscal desde su independencia en 1821 hasta aproximadamente 1879 (con la guerra del salitre) fue la instalación de un modelo patrimonialista exportador. En una primera etapa, hasta la mitad del siglo XIX, se caracterizó por la alta dependencia del tributo indígena. Posteriormente, con el ascenso y consolidación del guano como producto de exportación se construyó el aparato fiscal sobre la base de las ganancias dejadas por estas exportaciones primarias de naturaleza monopólica o cuasi monopólica (Contreras 2020, p. 61).

En Argentina, coexistieron dos modelos administrativos diferenciales, uno en Buenos Aires centrado su puerto y otro en la denominada Confederación Argentina de Provincias, que recién en la década de 1860 se unificaron en una sola estructura burocrática y

fiscal, lo que condujo a un aumento importante de la recaudación fiscal per cápita (Garavaglia, 2014, p. 43).

Por último, con respecto al gasto público, dos aspectos son transversales a los distintos países de América Latina: la elevada participación del gasto militar y el pago sistemático de intereses provenientes de empréstitos nacionales e internacionales (ver, por ejemplo: Velazco, 2013, p. 122 sobre Ecuador; Jauregui, 2010, p. 259 sobre México; López, 2013, pp. 158-160 sobre Chile; y Martínez Rodríguez, 2021, pp. 22-23, sobre Uruguay).

## **Globalización y fortalecimiento institucional (c. 1870-1930)**

En el último tercio del siglo XIX es cuando se consolida el modelo de desarrollo primario exportador en América Latina. El proceso no fue uniforme en el continente. Las características de los sistemas económico-sociales fueron variadas según predominara la economía esclavista, el complejo haciendas/comunidades campesinas o el llamado euroamericano. Estos elementos se combinaron con distintas dotaciones de factores y características geográficas. Entonces, la confluencia de factores internos y externos dio lugar a diferentes patrones de desarrollo.

La revolución de los transportes llevó a una disminución sostenida de los costos de fletes marítimos y terrestres. Los países latinoamericanos se volvieron más competitivos para satisfacer la expansión de la demanda de materias primas y alimentos (carne, granos, fibras, minerales, energéticos) por parte de los países industrializados. Ello atrajo un importante flujo de inversiones extranjeras que contribuyeron a la transferencia tecnológica y el aumento de la productividad, conjuntamente con la inmigración, portadora de conocimiento tecnológico, organizacional y sobre los mercados de destino de las exportaciones.

En este período avanzaron de manera importante las reformas liberales y la consolidación estatal: i) la abolición de la esclavitud

avanzó a distintas velocidades, más lentamente en los centros esclavistas; ii) la conformación de mercados de tierras con la delimitación de la propiedad privada en el ámbito rural y urbano y iii) la mayor movilidad de mano de obra de carácter libre al interior de los distintos países y entre ellos. Durante este período, se establecen las estructuras del poder político y estatal, brindando a las economías cierto marco de estabilidad política y social, aspecto influyente en la acumulación de capital y en la canalización de los flujos externos, propios de una dinámica de globalización económica que se inaugura en las décadas finales del siglo XIX y se extiende hasta las primeras décadas del siglo XX.

Este proceso generó un aumento significativo de distintas desigualdades, tanto entre regiones y países del continente como al interior de cada una de ellas en función de las características y las formas de apropiación de los excedentes de las actividades primario-exportadoras. En la mayor parte de los casos, estos procesos se produjeron mediante la consolidación del poder coercitivo y político de los Estados bajo el formato de gobiernos oligárquicos. Se trató de la formalización institucional de una coalición de poder que articulaba los intereses de sectores terratenientes, mineros, comerciantes y prestamistas locales y capitalistas extranjeros, agentes y partidos o caudillos locales, cuerpos militares en ascenso y, en algunos casos, agentes pertenecientes a ramas eclesiásticas (Bértola y Ocampo 2012, pp. 102-104).

En este marco de expansión comercial internacional, la estructura fiscal permaneció estrechamente vinculada a la dinámica de las importaciones. La tabla 2.2 muestra que, hasta mediados de la década de 1910, los gravámenes a las importaciones mostraron valores cercanos y/o superiores al 50 % de los recursos fiscales por vías tributarias –por ejemplos de casos nacionales, ver Regalsky y Salerno (2009, pp. 209-210) para Argentina, Peres-Cajías (2014, pp. 83-85) para Bolivia, Azar y Bertoni (2007, p. 53) para Uruguay.

*Tabla 2.2. Recaudación fiscal per cápita en libras esterlinas y porcentaje de los impuestos al comercio exterior en los ingresos fiscales (1900-1930)*

País	1900		1910		1930	
	Recaudación per cápita	% de Aduanas	Recaudación per cápita	% de Aduanas	Recaudación per cápita	% de Aduanas
Argentina	6,69	68	8,62	63	10,05	50
Bolivia	0,26	66	0,28	73	0,36	53
Brasil	0,57	52	0,90	51	1,57	51
Chile	2,25	32	3,02	31	7,90	42
Colombia	0,13	23	0,32	84	1,95	25
Ecuador	0,61	91	0,82	60	1,28	39
México	0,47	47	0,72	47	1,63	39
Perú	0,03	57	0,06	45	1,42	22
Uruguay	3,66	62	4,16	81	9,32	22

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes estudios nacionales y bases de datos internacionales. Los detalles pueden solicitarse a los autores.

De este modo, es posible destacar ejes transversales en la fiscalidad latinoamericana durante la primera centuria de vida independiente. Los gravámenes al comercio exterior y, en particular, los aranceles a las importaciones, fueron el corazón de las finanzas públicas profundizando algunos de los aspectos destacados para las primeras etapas de vida independiente. Otra cuestión vinculada con las fuerzas externas de la globalización fue el financiamiento externo de los recurrentes déficits fiscales, agudizados por episodios bélicos nacionales e internacionales y la volatilidad del comercio exterior. Finalmente, gran parte del gasto público se concentró en las funciones primarias del Estado, especialmente en las actividades coercitivas (externas e internas incluyendo pensiones militares), la conformación de soportes administrativos elementales (cuerpos burocráticos y primeras carteras ministeriales) y el pago de intereses del servicio de la deuda a partir de las celebraciones de los

diferentes empréstitos nacionales e internacionales. Por otra parte, fue magra la participación de la educación en el gasto público.

Para concluir, es importante destacar dos aspectos. En primer lugar, este período se caracterizó por una profunda redistribución del poder económico y la estructura de la propiedad. No se trató de mantener el poder de las élites coloniales, sino que se trató del surgimiento de un nuevo entramado de poder, especialmente vinculado al contralor de los recursos naturales y de las cadenas necesarias para su explotación. Las nuevas élites fueron suficientemente poderosas como para evitar la imposición directa, rasgo que, como se plantea en distintas secciones, sería de larga duración. Un segundo aspecto, vinculado al peso de las tarifas aduaneras, es el del supuesto proteccionismo predominante en la región. Sin dudas que las tarifas tuvieron cierto impacto proteccionista, sin embargo, no fue este el principal motivo de su implantación, sino que lo fueron las necesidades fiscales del Estado y la facilidad para su implementación (Bértola y Williamson, 2006). Por ello, no son de recibo los argumentos de que estas tarifas constituían un freno al desarrollo de la actividad exportadora, ya que afectaban principalmente al consumidor y evitaron la imposición directa a la clase propietaria.

### **La industrialización dirigida por el Estado (c. 1930-1980)**

La crisis del comercio mundial en el período de entreguerras, en especial durante los años treinta, sacudió la estructura de las finanzas de los estados latinoamericanos fuertemente dependientes de los impuestos al comercio exterior. En un período en el que el Estado adquirió un rol protagónico, la transición a nuevas modalidades de financiación de las actividades estatales fue un proceso complejo que combinó muy diversas modalidades y que resulta muy difícil de reconstruir en términos cuantitativos.

Desde la Gran Depresión, los países latinoamericanos experimentaron dificultades para mantener un crecimiento económico

basado en la exportación de bienes primarios. El escenario económico internacional había cambiado: crisis económicas en los países centrales, caída del flujo comercial global, abandono del patrón oro, retiro del capital extranjero en la periferia y mayor protagonismo estatal en las economías. Además, otras ideas políticas y económicas opuestas a las liberales habían cobrado fuerza. En las economías en desarrollo se esperaba que las políticas anticíclicas sirvieran principalmente para estabilizar la balanza de pagos, en lugar de hacerlo a través de la demanda agregada (Bértola y Ocampo, 2012).

Debido a esta situación internacional y a los déficits en cuenta corriente, los gobiernos latinoamericanos fomentaron la industrialización. Según la literatura, esta etapa comienza en los años treinta y culmina en los ochenta, momento a partir del cual la región entró en la denominada *década perdida*. Sin embargo, existe amplia evidencia que apoya la idea de la existencia de una *industria temprana* en países como Argentina, Uruguay, Chile, México y Brasil antes de la década del treinta.<sup>2</sup> Thorp (1998) y Cárdenas, Ocampo y Thorp (2003) caracterizan la etapa de industrialización de América Latina a través de dos rasgos centrales: la presencia de un Estado que se involucró activamente en la vida socioeconómica de los países y la priorización del sector industrial como motor de crecimiento y desarrollo.

En materia de desempeño económico se pueden distinguir dos períodos: 1930-1945 y 1945-1980. En el primero, el PIB per cápita se mantuvo casi estancado (0,6 % anual) debido al lento crecimiento económico y a la expansión de la población. La sustitución de importaciones y la recuperación de la demanda interna fueron dos

<sup>2</sup> Según Lewis (1986), Bulmer-Thomas, Coatsworth y Cortes-Conde (2007), Bértola y Ocampo (2012), la industria manufacturera estaba claramente bien establecida para 1930 en esos países. La industrialización y la urbanización fueron dos fenómenos fuertemente relacionados a partir de las últimas décadas del siglo XIX. A medida que más personas migraban a las ciudades, la oferta de trabajadores para la industria y los servicios aumentaba, al igual que la demanda de bienes de consumo, lo que proporcionaba un creciente mercado interno para la producción industrial.

características de estos años. Luego de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, se vivió el crecimiento más rápido en la historia de América Latina – 5,5 % de crecimiento anual del PIB y 2,7 % per cápita – (Bértola y Ocampo, 2012). El proceso de industrialización en esta segunda etapa presentó un patrón diferente, basado en una mayor expansión de la demanda interna. La sustitución de importaciones y la demanda externa hicieron una discreta contribución al crecimiento del PIB. Esto último contribuyó al cerramiento de las economías latinoamericanas.

La política económica aplicó un abanico de instrumentos. El proteccionismo comercial diferenció los aranceles en función de la producción que se pretendía incentivar o desincentivar (principalmente en función del ahorro de divisas), estableció cuotas de importación según regiones y divisas, así como en el uso de tipos de cambio múltiples. Algunos de estos instrumentos fueron respaldados por la aparición de nuevas instituciones de control estatal. A su vez, el Estado apoyó a la industria nacional y a la producción de diversos insumos a través de: subsidios con financiamiento de nuevos bancos de desarrollo o directamente a través de la producción estatal en las empresas públicas. La expansión de las infraestructuras y los servicios públicos contribuyó a consolidar el mercado local siendo un aspecto trascendente para el crecimiento industrial (Thorp, 1998).

Esta expansión de políticas públicas y los cambios en las formas de financiarlas se reflejaron en la estructura de ingresos y gastos fiscales. La caída del flujo comercial condujo a fuertes crisis de los ingresos fiscales basados en el comercio exterior (Bulmer-Thomas, Coatsworth y Cortes-Conde, 2007) y los estados comenzaron a otorgarle mayor importancia a otro tipo de impuestos como los impuestos directos a ingresos al igual que a impuestos indirectos a bienes y servicios.

De acuerdo con los datos disponibles, la recaudación fiscal, medida por los ingresos del gobierno central en relación al PIB, se mantuvo estable en la mayoría de los países hasta los años setenta.

En promedio, este indicador se ubicó en torno al 11 % hasta los años sesenta y aumentó a 15 % en la década del setenta.

*Tabla 2.3. Recaudación fiscal como % del PIB (1930-1979)*

País	1930-39	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79
Argentina	8,67	8,18	8,79	9,03	10,23
Brasil	9,09	7,94	7,63	8,68	10,63
Chile	s/d	13,81	14,05	17,51	26,18
Colombia	5,87	6,07	7,78	8,47	10,95
México	6,59	7,53	8,72	8,01	11,40
Perú	6,08	8,38	13,63	15,13	15,41
República Dominicana	s/d	23,01	20,83	16,37	16,10
Uruguay	11,23	10,65	10,61	11,12	19,92
<b>Promedio</b>	<b>8,16</b>	<b>9,43</b>	<b>11,50</b>	<b>11,79</b>	<b>15,10</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Montevideo Oxford Latin American Database [M OXLIAD]. NOTA: para el período 1930-39, en el caso de Venezuela, solamente se cuenta con el dato del año 1939.

Detrás de esta estabilidad aparente, se producen cambios relevantes. Como se muestra en la tabla 2.4, se produce una fuerte caída de los ingresos aduaneros, los que fueron sustituidos por otros tipos de impuesto, especialmente por nuevas generaciones de impuestos directos, como los impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias de capital (ver tabla 2.5). De acuerdo con los resultados presentados por OCDE et al. (2018), el peso de la recaudación por estos impuestos directos en relación al PIB en AL creció, entre 1940 y 1980, del 2,2 % al 3,8 % del PIB.

*Tabla 2.4. Participación de impuestos de aduanas sobre ingresos del Gobierno Central (1930-1979)*

País	1930-39	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79
Argentina	33,56	13,06	17,05	s/d	20,84
Brasil	32,80	14,63	18,11	7,75	7,22
Chile	32,29	18,86	21,99	14,34	7,50
Colombia	45,87	23,16	32,46	25,46	15,92
México	27,19	27,22	27,09	20,44	12,24
Perú	29,92	29,25	29,48	20,21	22,91
República Dominicana	30,87	24,11	33,64	41,94	42,56
Uruguay	39,64	28,73	27,68	17,99	6,92
<b>Venezuela</b>	<b>39,27</b>	<b>24,37</b>	<b>22,10</b>	<b>13,57</b>	<b>5,72</b>
<b>Promedio</b>	<b>34,60</b>	<b>22,60</b>	<b>25,51</b>	<b>20,21</b>	<b>15,76</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la M OXIAD.

En relación a los primeros, los impuestos a la renta aparecen a partir de los años treinta y pasan a tener un mayor peso en la recaudación (ver tabla 2.5). Es el caso de Argentina y Colombia, entre otros. En particular, en Colombia se reforma tempranamente el sistema fiscal, aumentan los impuestos sobre ingresos, los que, a finales de la década del treinta, junto a los impuestos al consumo de ciertos bienes e impuestos al patrimonio, superaban a los ingresos aduaneros. En México y Brasil, por el contrario, la vitalidad del comercio con Estados Unidos mantuvo alta la participación de las tarifas aduaneras, a lo que, en México, se sumó el aumento de impuestos a las exportaciones (Cortes-Conde, 2007).

Además, en varios países de la región, como Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, se comenzaron a generar mayores ingresos por vía no tributaria, como lo fueron el sistema de tipo de cambios múltiples, la emisión de moneda local y/o las rentas por exportación de recursos naturales. Estos ingresos son muy difíciles de estimar; sin embargo, conformaron herramientas potentes, especialmente

los tipos de cambio múltiple en momentos de auge de precios de productos exportables.

Luego de la Segunda Guerra Mundial los cambios introducidos en el régimen fiscal consistieron en la inclusión de impuestos sobre la riqueza y el consumo doméstico (impuesto a las ventas), con el objetivo de obtener una fuente más estable de ingresos.<sup>3</sup> A modo de ejemplo, en Brasil a partir del año 1957 comienzan a aumentar los impuestos a las ventas. En México, a partir de 1951, aparece un marcado aumento de impuestos a los ingresos, y nuevos impuestos sobre el consumo de ciertos productos; más tarde, en 1970, aparece el impuesto al valor agregado. En Uruguay, los impuestos indirectos internos se consolidan con los impuestos a los combustibles en 1938, impuesto a las ventas en 1941; además de los cambios en impuestos directos con la creación, en 1945, del impuesto a las ganancias elevadas y, en 1960, el sistema de impuestos a la renta (Azar y Bertoni, 2007).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> En función de los datos disponibles en MOXLAD, el peso de los impuestos indirectos de bienes y servicios sobre el total de los ingresos del gobierno central llegó a ser de casi 20 % en Uruguay en los años setenta, y alcanzó cifras de 30 % en Brasil y Venezuela, en cambio en Argentina y Colombia se mantenía con porcentajes entorno al 10 %.

<sup>4</sup> Ya en los años treinta en Uruguay se habían incrementado especialmente las tasas de impuestos indirectos internos sobre consumos específicos (bebidas alcohólicas y tabaco) y sobre los actos y negocios (timbres, papel sellado y estampillas).

*Tabla 2.5. Participación % de los impuestos a la renta sobre ingresos del Gobierno Central (1930-1979)*

País	1930-39	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79
Argentina	10,39	28,15	23,63	19,38	14,07
Brasil	6,15	23,31	20,18	23,44	25,09
Chile	13,49	22,6	23	37,97	21,89
Colombia	12,49	36,82	31,97	48,84	36,74
México	14,07	22,78	21,37	35,86	39,01
Perú	11,8	23,21	22,31	28,73	28,56
Uruguay	19,99	22,8	26,83	35,71	10,86
Venezuela	0,03	12,73	13,41	42,09	58,15
<b>Promedio</b>	<b>11,05</b>	<b>24,05</b>	<b>22,84</b>	<b>34,00</b>	<b>29,30</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la M OXIAD.

Dada la estructura de gastos asumida por parte del Estado, los intentos reformistas en la fiscalidad fueron lentos e insuficientes (en especial para aquellos países que desplegaron un mayor Estado de bienestar), dando como resultados marcados déficits fiscales. Las presiones fiscales, en un contexto de mayor contracción de deuda para su financiamiento, cierran el período de industrialización en América Latina con una marcada crisis económica (Cortes-Conde, 2007). Por otra parte, la fiscalidad tuvo un componente procíclico muy marcado, en especial en relación a los distintos impuestos que se vinculaban a la dinámica de los precios internacionales, como es el caso de los tipos de cambio múltiple.

No es objetivo del capítulo profundizar sobre la evolución y la estructura del gasto público. Particular interés ha despertado durante el período de la industrialización la eficiencia del gasto y, en especial, el costo de las políticas industrializadoras. En primer lugar, es importante destacar que en diferentes países, durante el período de la industrialización, aumentó significativamente el gasto público social, lo que se tradujo en importantes mejoras reflejadas

en el Índice de Desarrollo Humano (Bértola y Gatti, 2021). Desde el punto de vista de la protección industrial y el estímulo a actividades agrarias productoras de insumos industriales, ha habido un intenso debate. Por un lado, se ha construido la *leyenda negra de la industrialización* que atribuye el mal desempeño de la economía a las prácticas rentísticas empresariales y a la mala asignación de recursos, desviándose de la lógica de las ventajas comparativas. Otras miradas, sin dejar de reconocer que aquellos factores jugaron un rol importante en la economía política de la región, han destacado los logros de este período en términos de crecimiento económico, en particular en períodos en los que la demanda internacional había colapsado. A su vez, cuando la demanda mundial y los precios de *commodities* se recuperaron en la posguerra, no parecía disparatado orientar las rentas de los recursos naturales a la promoción del cambio estructural y la industrialización exportadora. Más allá de la teoría y las sucesivas derivas de la industrialización hacia el mercado externo, la economía política produjo permanentemente la proliferación de conductas corporativas, muchas veces exitosas frente a estados relativamente débiles y con pocas capacidades para la gestión (ver capítulo IV en Bértola y Ocampo, 2012).

### **Las reformas estructurales de la segunda globalización (c. 1980-1998)**

El período comprendido entre 1973-1982 es denominado como *debt-led growth*, años donde el crecimiento económico fue sustentado por el endeudamiento externo a partir de los crecientes déficits comerciales y fiscales. La contracción de deuda externa se profundiza en los años setenta en un contexto de tasas de interés reales bajas, incluso negativas, y la expansión del mercado de los eurodólares por los altos precios de los productos básicos, en particular el petróleo (Palma, 1998). Más de la mitad de la deuda privada que fluyó hacia el mundo en desarrollo durante ese período fue recibida por

países de América Latina. Esta etapa culmina con la denominada *crisis de la deuda* en 1982. Los desencadenantes de dicha crisis fueron la triplicación de la tasa de interés entre 1978 y 1980, la caída progresiva de los términos de intercambio (25 % entre 1977 y 1981) y la contracción del comercio mundial en 1981 – por primera vez desde 1958 – (Bértola y Ocampo, 2012). Otros factores internos jugaron un rol decisivo en el impacto de la crisis de la deuda, como han sido las instituciones de contralor de las fugas de capitales. Como resultado de esto, se aceleraron los coeficientes de endeudamiento externo en los países de América Latina, en gran parte para hacer frente a los pagos de deuda y de sus intereses cada vez más abultados (Marichal, 2010).

El manejo internacional de la crisis de la deuda se basó en la estrategia de la reestructuración de la deuda bancaria y provisión de nuevos préstamos bajo condición de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, dando lugar a diferentes rondas de negociación (Plan Baker en 1985 y 1987, Plan Brady en 1989). La insuficiencia de estas rondas derivó en que el peso de la deuda en la economía latinoamericana aumentara en los años ochenta, hasta llegar a un pico de 50 % del PIB en 1987. A partir de esa fecha, comienza a disminuir para ubicarse en el entorno de 30 % a mediados de los noventa.<sup>5</sup> Los saldos negativos económicos y sociales de esta crisis para América Latina fueron de gran magnitud: caída aguda del PIB, aumento del desempleo y caída del salario real, aumento de la pobreza (40 % en los años ochenta y 48 % en los noventa), y aumento de la desigualdad – coeficiente de Gini de 0,49 en los ochenta a 0,53 a fines de los noventa – (Bértola y Ocampo, 2012).

Por tanto, a partir de los años ochenta se configura un nuevo escenario internacional que, sumado a las debilidades de la

<sup>5</sup> La deuda externa pública de Argentina, Brasil, Chile y México crece entre 1970 y 1990 sostenidamente, con sus picos más elevados entre los años 1987-1989 (Marichal, 2010). En 1982, la deuda externa de Brasil ascendía a 87.000 millones de dólares, siendo el país en desarrollo con mayor endeudamiento, y en segundo lugar México con 81.000 millones de dólares (Marichal, 2014).

experiencia de industrialización en América Latina, llevaron a un cambio de rumbo en el modelo de desarrollo.<sup>6</sup> Más precisamente, una precoz desindustrialización desde los años ochenta fue acompañada en la década de los noventa por un retorno al fuerte predominio de la exportación de recursos naturales, especialmente en Sudamérica. La región bajo este patrón volvió a generar un desempeño mediocre de la productividad, alejándose de las trayectorias de convergencia (McMillan y Rodrik, 2011).

Este modelo orientado a la exportación de bienes primarios tradicionales, en detrimento de los sectores industriales, se desarrolla en el marco de la aplicación de políticas de fuerte apertura comercial y financiera basadas en las recomendaciones del Consenso de Washington para los países en desarrollo.<sup>7</sup>

El Consenso de Washington entendía a los procesos inflacionarios como un fenómeno monetario, por lo que promovía la búsqueda de equilibrios en ese ámbito, restringiendo la expansión de la demanda, en especial la del sector público mediante la disciplina fiscal. Se entendía que el déficit fiscal generaba inflación, déficits de balanza de pagos y fuga de capitales. Se promovió así la apertura externa mediante la liberalización comercial, un tipo de cambio competitivo y apertura a la inversión extranjera directa. El rol del Estado debía limitarse mediante un proceso de desregulación, privatizaciones y reformas tributarias basadas en la eficiencia.

Para lograr superávit fiscal, las reformas buscaron la reducción del gasto público, siendo Chile el país que más tempranamente, desde los años setenta, hizo énfasis en la disciplina fiscal. Los recortes en el gasto público chileno, especialmente salarios y subsidios

<sup>6</sup> Podemos citar las crisis del petróleo en los años setenta, más la caída del acuerdo de Bretton Woods, la crisis económica de los países desarrollados y el avance de políticas liberales.

<sup>7</sup> Término acuñado por John Williamson en 1989 (Williamson, 1990). Refiere al conjunto de políticas económicas formuladas por el Congreso de EEUU y miembros principales de la administración, instituciones financieras internacionales, las agencias económicas de gobierno de EUA, la junta de la reserva federal y los grupos de expertos ideólogos.

impuestos en la década del setenta por el régimen de Augusto Pinochet, se intensificaron en los ochenta incluyendo salud y educación, dejando al margen de este retroceso a las actividades de defensa. Por otro lado, a pesar del recorte del gasto, los intereses de deuda externa se mantuvieron como un componente muy significativo de los egresos públicos en países como Argentina, Brasil, México, Colombia (Lora, 2001, 2012). Como resultado, los déficits de los gobiernos centrales se redujeron desde la segunda mitad de los años ochenta y se mantuvieron entre 1 % y 3 % del PIB (Bértola y Ocampo, 2012).

Las reformas tributarias fueron menos profundas en áreas comerciales y financieras debido a la heterogeneidad de las estructuras tributarias de los países y, estas reformas, se produjeron en un período más tardío (entre 1989 y 1994). Uno de los grandes cambios en los años ochenta y noventa fue la reducción de las tasas marginales que se aplicaron a los ingresos personales y a las ganancias empresariales, con lo que se redujo las tasas de tributación directa.<sup>8</sup> También se generalizaron los impuestos al valor agregado con tasas relativamente uniformes en la mayoría de países, sustituyendo los antiguos impuestos a las ventas, que tenían tasas diferenciales y una estructura más distorsiva.<sup>9</sup> Hasta fines de la década del noventa, con estas reformas se buscó la neutralidad, la simplificación legal y administrativa y el aumento de la recaudación en base a una mayor base impositiva. En algunos países esto finalmente redundó en aumento del ingreso fiscal.

En la tabla 2.6 se muestra el peso de los impuestos aduaneros, impuestos indirectos a bienes y servicios, y los impuestos directos a la renta en relación a los ingresos del gobierno central. En primer

<sup>8</sup> Además, los sistemas de incentivos tributarios por actividades, sectores o regiones eran significativos en la región, por ejemplo, los regímenes de zonas francas (Lora, 2012).

<sup>9</sup> Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú introdujeron tempranamente el IVA en los años ochenta (OCDE et al., 2018).

lugar, se observa (con algunas excepciones) la caída de la participación de los impuestos aduaneros, y una presencia más significativa de impuestos indirectos seguida de los impuestos directos. En segundo lugar, los ingresos del Gobierno Central como porcentaje del PIB se ubican en el entorno del 18 % (ver tabla 2.6), con una gran variabilidad a nivel país. Mientras en Chile, Uruguay, Brasil y México, el porcentaje se ubica por encima del 20 %, en países como Costa Rica, Nicaragua y Ecuador se encuentran por debajo del 15 %.

La estructura tributaria que se observa en los países de América Latina es diferente a la de las economías más desarrolladas, que dependen en menor medida de los impuestos indirectos y basan su estructura fiscal en la tributación directa, con niveles de recaudación tributaria en términos del PIB notoriamente superiores a los de la región latinoamericana.

Podría decirse que la principal explicación es la persistencia de un rasgo de larga duración: la incapacidad estatal en gravar a clases propietarias y, de estas últimas, su capacidad de eludir la imposición directa, concentrando la recaudación fiscal en los impuestos indirectos, centrados en el consumo. Esa tendencia histórica se ve agudizada por dos factores: en primer lugar, la constatación de una estructuralmente baja tasa de inversión, lo que lleva a creer a economistas y políticos que la forma de revertirlo es mediante lo que podría llamarse el *dumping* fiscal. El otro aspecto es el creciente rol, no solamente en América Latina, sino a nivel global, de las corporaciones transnacionales y los intereses financieros que ejercen una fuerte presión sobre organismos internacionales y gobiernos locales para debilitar lo más posible los mecanismos de imposición directa.

Tabla 2.6. Indicadores fiscales de América Latina, 1980-1999

País	Impuestos aduaneros como % ingresos gobierno central		Impuestos de bienes como % ingresos gobierno central		Impuestos a la renta como % ingresos gobierno central		Ingresos gobierno central como % PIB	
	1980-89	1990-99	1980-89	1990-99	1980-89	1990-99	1980-89	1990-99
Argentina	13,1	5,6	12,8	24,6	6,6	9,6	12,5	15,9
Brasil	3,9	1,2	14,5	4,4	29,1	7,5	21,4	20,3
Chile	7,7	9,4	7,9	9,5	16,9	18	26,8	22,0
Colombia	14,5	10,2	21,5	31,5	24,2	36,3	11,9	13,2
Costa Rica	9,3	12,1	11,2	21,6	9,9	10,7	12	13
Ecuador	11,2	5,3	20,7	10	47,4	28,5	12	15
México	8,8	5,5	13,2	10,4	28,4	32,5	25,6	26,2
Nicaragua	9,6	14,7	21,6	29,9	11,1	10,5	14	13
Paraguay	8,3	5,5	14,3	11	11,6	13,2	15	18
Perú	21,8	9,9	24,3	16,1	23,2	27,5	7,6	16,1
Uruguay	9,6	4,4	25,8	23,1	12,1	14,4	22,6	28
Promedio	10,71	7,62	17,07	17,46	20,05	18,97	15,54	17,00

Fuente: elaboración propia en base a datos de la M OXIAD.

La aplicación de estos paquetes de reformas estructurales condujo a mejoras fiscales y a preparar las economías para la profundización de la globalización financiera a partir de los años noventa. Sin embargo, estas políticas de talla única le dieron escasa importancia al mejoramiento del sector público y se concentraron en un número limitado de instrumentos para atender múltiples objetivos. La región mantuvo en los años noventa un magro crecimiento económico junto con fuertes presiones inflacionarias que dieron lugar, junto con el estallido de la crisis financiera mexicana en 1994, a otra media década perdida en los años noventa. Según Clifton, Díaz-Fuentes y Revuelta (2017), entre 1960 y 1998 el impacto de las políticas fiscales sobre la desigualdad fue regresivo o no significativo. En particular, los impuestos a los ingresos personales presentaron un impacto regresivo.

## **Avances y límites durante el *superboom* de *commodities* (c. 1998-2014)**

Al igual que en anteriores ciclos, el crecimiento de la década del noventa culminó en una profunda crisis. La salida de la crisis fue impulsada por el *superciclo* de las *commodities*. El alza de precios de estos productos se extendió hasta 2014, período que abarcó poco más de una década. El auge coincidió con una etapa de bajas tasas de interés de financiamiento externo. En reacción a los resultados económicos y sociales del ciclo de reformas estructurales, distintos gobiernos de la región experimentaron cambios de orientación ideológica. El crecimiento, paradójicamente, fue acompañado de una generalizada reducción de la desigualdad en momentos en que esta aumentaba en distintas regiones del mundo.

Si bien poderoso, este ciclo expansivo no se extendió en el tiempo como ocurrió, en reiteradas ocasiones, en el pasado. Esta vez no se trató de una crisis profunda – aunque en algunos países de la región si lo fueron – sino de una marcada desaceleración económica que duro un lustro, hasta que fuera interrumpida por la crisis del COVID-19 con sus dramáticas consecuencias económicas y sociales (Bértola y Ocampo, 2022).

Puede concluirse que AL no ha logrado romper con su patrón histórico de desarrollo caracterizado por: la existencia de ciclos profundos de auge y crisis, lo que contribuye a la inestabilidad política; la continuidad de la divergencia con respecto a las economías avanzadas y su incapacidad de replicar experiencias de convergencia de otros países y regiones; los avances en materia de desarrollo humano no solamente no han conducido a la estabilidad del crecimiento, sino que tampoco a una reducción permanente de la pobreza y la desigualdad, debido al alto porcentaje de población en situación de vulnerabilidad, que rápidamente cae en situación de pobreza cuando cambia la fase del ciclo (Bértola y Ocampo, 2022).

Durante el último ciclo, la fiscalidad concretó avances significativos. Como muestra la tabla 2.7, desde los años noventa, la fiscalidad mantuvo un ritmo de rápido crecimiento en todos los países de la región. Se puede apreciar nítidamente el cambio de fase del ciclo a partir de 2015. Ese rápido crecimiento condujo a un aumento de la recaudación fiscal sobre el PIB. Como ya se ha destacado, las diferencias entre grupos de países son importantes y en algunos casos se ampliaron. El menor aumento se produjo en el grupo de países grandes y medianos. De todas formas, se puede constatar la persistencia del fuerte rezago relativo de América Latina con respecto a la OCDE, resaltando la paradoja de que quienes más deberían hacer políticas públicas son quienes menos recursos disponen, no solamente en términos absolutos, sino también en relación con el tamaño del PIB.

*Tabla 2.7. Tasa de crecimiento de la recaudación fiscal y relación con el PBI, 1990-2019*

Tasas de crecimiento	Periodos			
	1990-2000	2000-2015	2015-2019	
Promedio América Latina <sup>1</sup>	8,9	8,2	0,3	
Grandes y Medianos <sup>2</sup>	9,3	8,5	2,3	
Chicos <sup>3</sup>	11,4	10,3	3,8	
Promedio no ponderado	9,9	9,3	2,7	
Niveles	1990	2000	2014	2019
Promedio América Latina	20,1	22,3	26,5	27
Grandes y Medianos	14,2	14	17,5	17,6
Chicos	11,2	15	18,5	18,4
Promedio no ponderado	14,9	17,5	21,5	22,1
OCDE	31,1	33,3	33,2	33,8

Fuente: elaboración propia en base OCDE et al. (2021). Notas: 1) incluye Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; 2) incluye Colombia, México y Perú y 3) incluye Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

La estructura fiscal repite un patrón similar. Como puede verse en la tabla 2.8, se produjeron algunos avances en la imposición a la renta y a las utilidades que casi duplicaron su porcentaje del PIB.

De todas formas, la participación de esos tributos en el PIB no llega a la mitad de las cifras de la OCDE. En relación al total de los ingresos fiscales se produce un aumento de siete puntos porcentuales siendo un resultado destacable. Como se visualiza en la tabla 2.8, es llamativa la participación de estos tributos en el grupo de países grandes y medianos (Colombia, México y Perú) que llegan a niveles similares a los de la OCDE. Esto llama la atención porque podría implicar que son países con una estructura fiscal más avanzada, sin embargo, al mismo tiempo, tienen un nivel relativo muy bajo de los impuestos en el PIB. Es posible que esas características de la estructura se deban a altos niveles de informalidad en esas economías que no permiten la recaudación de otros tipos de impuestos indirectos.

*Tabla 2.8. Participación de los impuestos a la renta y utilidades en los ingresos fiscales y recaudación fiscal en relación al PIB, 1990-2019 (%)*

% impuestos renta y utilidades en ingresos fiscales	Períodos				
	1990	2000	2010	2018	2019
Alta tributación	12,3	17,6	22,4	24,4	24,4
Grandes y Medianos	23,2	26,1	34,3	37,9	37,6
Chicos	17,3	17,6	22,8	26,0	25,8
América Latina	16,8	19,1	24,7	27,6	27,5
OCDE	37,2	34,5	32,6	34,3	s/d
% de los ingresos tributarios en relación al PIB	1990	2000	2010	2018	2019
Alta tributación	20,1	22,3	25,9	27,1	27,0
Grandes y Medianos	9,8	14,3	16,2	18,0	17,8
Chicos	11,8	14,1	16,2	17,3	17,6
América Latina	14,9	17,5	19,8	22,1	22,1
OCDE	31,1	33,3	31,9	33,9	33,8

Fuente: elaboración propia en base OCDE et al. (2021). Notas: 1) incluye Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay; 2) incluye Colombia, México y Perú y 3) incluye Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Finalmente, si observamos la estructura de la recaudación en 2019 (tabla 2.9), podemos constatar el gran peso que aún mantienen los impuestos indirectos: 14 puntos porcentuales por encima del promedio de la OCDE.

*Tabla 2.9. Estructura de los ingresos tributarios como % del PIB, 2019*

	Ingresos y utilidades	Seguridad social	Nómina	Propiedad	Bienes y servicios	Otros	Total
Alta tributación <sup>1</sup>	24,4	22,8	1,6	5,6	44,5	1,2	100
Grandes y Medianos <sup>2</sup>	37,3	11,9	1,3	4,4	42,4	2,5	100
Chicos <sup>3</sup>	25,7	21,3	0,6	1,9	48,8	1,7	100
Promedio no ponderado	26,8	20	1,2	3,3	46,2	2,4	100
OCDE	34	26,6	1,2	5,6	32,2	0,3	100

Fuente: elaboración propia en base OCDE et al. (2021).

Notas: 1) incluye Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay;  
2) incluye Colombia, México y Perú y 3) incluye Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

En algunos países, se produjeron cambios cualitativos importantes. En Uruguay, por ejemplo, Viñales (2019) muestra cómo en 2007 se realizó una reforma tributaria que introduce el Impuesto a la Retribuciones de las Personas Físicas, sustituyendo un diverso conjunto de impuestos y exenciones impositivas dando como resultado mayor equidad horizontal y vertical y mayor progresividad.

En síntesis, el último ciclo económico de América Latina, concordante en muchos países con gobiernos de tipo populista o progresista, permitió ciertos avances de la fiscalidad. Generó movimientos hacia una fiscalidad más moderna, sin embargo, lo hizo de manera procíclica y manteniendo las características principales de su larga duración. Es posible imaginar que, de haberse mantenido el ciclo expansivo por un período más prolongado, se podrían haber consolidado estos cambios. A pesar de ello, una vez más el ciclo económico desembocó en una nueva crisis, no tan profunda como

la del cambio de siglo, pero igualmente muy notable, lo que impuso frenos al proceso y en muchos países promovió cambios radicales de orientación política, como en los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con gobiernos de carácter liberal conservadoras. En efecto, los cambios favorables en materia de distribución del ingreso tuvieron lugar durante un período muy breve y encontraron un freno rápidamente.

Ante el cierre del ciclo, las economías latinoamericanas quedaron, una vez más, enfrentadas a un importante déficit fiscal y a un creciente endeudamiento externo. Desde el punto de vista distributivo, se produjeron importantes avances, aunque siempre estuvo en cuestión si esos avances iban a poder ser sostenidos en el tiempo, o, por el contrario, dependían de la coyuntura económica (Bértola y Williamson, 2017). Desde el punto de vista estrictamente fiscal, Clifton, Díaz-Fuentes y Revuelta (2017) sostienen que entre 1999 y 2012 tanto la recaudación fiscal como la estructura del gasto contribuyeron a una reducción de la desigualdad en la región.

## **Conclusiones**

Este recorrido por la historia económica de América Latina con foco en la cuestión fiscal nos permite constatar la presencia de algunas características estructurales que se mantienen hasta nuestros días. Ello no supone desestimar los muy importantes cambios históricos que han tenido lugar al interior de América Latina como en el mundo en el que se inserta.

A pesar de la existencia de diferencias muy importantes entre las economías de la región, puede afirmarse que existen rasgos comunes a casi todos los países. En primer lugar, el continente sigue teniendo una estructura productiva y una inserción internacional basada en lo que podríamos llamar competitividad precio, es decir, principalmente basada en el acceso a recursos naturales y/o mano

de obra relativamente barata. Se ha mantenido la llamada heterogeneidad estructural hasta nuestros días.

En segundo lugar, tempranamente se ha producido una fuerte concentración en el control de los recursos naturales, y de las industrias que los procesan, el comercio y las finanzas. Estos sectores han tenido un importante poder de negociación frente a los Estados, que nacieron débiles y, más allá de los discursos en su contra, así se han mantenido, sumado a que han actuado regionalmente descoordinados, lo que también constituye una diferencia con respecto a las grandes unidades económicas de los países más desarrollados.

En este contexto, en tercer lugar, las históricamente débiles estructuras tributarias han tenido un sobrepeso de los impuestos indirectos frente a los directos. Más aún, el gasto público ha tenido un impacto distributivo favorable mucho menor que en los países desarrollados, cuando no fue regresivo.

En cuarto lugar, las características de las estructuras productivas, sumada a la debilidad estatal en el manejo de los shocks financieros externos, ha determinado que las economías latinoamericanas presenten una alta volatilidad y con marcada ciclicidad sumado a que las políticas fiscales han tenido un fuerte carácter procíclico. De esta manera, las fuertes fluctuaciones han ido de la mano de cambios políticos muy radicales, en diversas direcciones, con marchas y contramarchas que atentan contra la estabilidad del crecimiento y el aprendizaje institucional. En este contexto, las presiones corporativas de poderosos agentes, frente a un Estado débil, han agregado ineficiencia en los aspectos de la recaudación y el gasto y, diferentes ocasiones, han exacerbado los bruscos cambios políticos.

## Bibliografía

Arroyo, Leticia y Lindert, Peter (2017). Fiscal Redistribution in Latin America Since the Nineteenth Century. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 243-282). Cham: Springer.

Azar, Paola y Bertoni, Reto (2007). Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad. *Revista Quantum*, II(1), 43-60.

Azar, Paola et al. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

Bértola, Luis (2011). Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Perú desde la Independencia: una historia de conflictos, transformaciones, inercias y desigualdad. En Luis Bértola y Pablo Gerchunoff (comps.), *Institucionalidad y Desarrollo Económico en América Latina* (pp. 227-283). Santiago: CEPAL.

Bértola, Luis y Gatti, Laura (2021). New Historical Estimates of the Human Development Index [ponencia]. *RIDGE Economic History Workshop*. Research Institute for Development, Growth and Economics, Montevideo.

Bértola, Luis y Ocampo, José (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford: Oxford University Press.

Bértola, Luis y Ocampo, José (2022). La economía latinoamericana durante las primeras décadas del siglo XXI. *El Trimestre Económico*, LXXXIX(1) (353), 39-71.

Bertola, Luis y Williamson, Jeffrey (2006). Globalization in Latin America before 1940. En Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth

y Roberto Cortes-Conde (comps.), *The Cambridge Economic History of Latin America, vol. 2. The Long Twentieth Century* (pp. 9-56). New York: Cambridge University Press.

Bértola, Luis y Williamson, Jeffrey (2017). Introduction. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 1-14). Cham: Springer.

Bulmer-Thomas, Victor, Coatsworth, John y Cortes-Conde, Roberto (2007). *The Cambridge Economic History of Latin America, vol. 2. The Long- Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.

Cárdenas, Enrique, Ocampo, José y Thorp, Rosemeray (2003). *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*. Oxford: Palgrave.

Cardoso, Ciro F.S. y Pérez Brignoli, Héctor (1979). *Historia económica de América Latina, vols. 1 and 2*. Barcelona: Crítica.

Castillo, Atenea (2016). *Las finanzas públicas de Ecuador en el siglo XX* [Tesis de Maestría]. Universidad de la República.

Clifton, Judith, Díaz-Fuentes, Daniel y Revuelta, Julio (2017). Fiscal Policy and Inequality in Latin America, 1960-2012. En Luis Bértola y Jeffrey Williamson (comps.), *Has Latin American Inequality Changed Direction? Looking over the long-run* (pp. 387-406). Cham: Springer.

Contreras, Carlos (2020). *La economía pública en el Perú después del guano y del salitre. Crisis fiscal y elites económicas durante su primer siglo independiente*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú e Instituto de Estudios Peruanos.

Cortes-Condes, Roberto (2007). Fiscal and Monetary Regimes. En Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth y Roberto Cortes-Conde

(comps.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, vol. 2. *The Long- Twentieth Century* (pp. 209-249). New York: Cambridge University Press.

Garavaglia, Juan (2010). Algunos aspectos preliminares acerca de la “transición fiscal” en América Latina: 1800-1850. *Revista Illes i Imperis*, 13(2010), 159-192.

Garavaglia, Juan (2014). La disputa por la Nación: rentas y aduanas en la construcción estatal argentina, 1850-1865. *Investigaciones de Historia Económica*, 10(2014), 34-45.

Halperín Donghi, Tulio (1982). *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Irigoin, Alejandra (2009). Greshamon horseback: the monetary roots of Spanish American political fragmentation in the nineteenth century. *The Economic History Review*, 62(3), 551-575.

Jauregui, Luis (2010). La economía de la Guerra de Independencia y la fiscalidad de las primeras décadas del México Independiente. En Sandra Kuntz Ficker (comp.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días* (pp. 245-274). Ciudad de México: Secretaría de Economía - El Colegio de México.

Kalmonovitz, Samuel y López, Edwin (2009). *Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá - Jorge Tadeo Lozano.

Lewis, Colin (1986). Industry in Latin America before 1930. En Leslie Bethell (comp.), *The Cambridge History of Latin America* (pp. 267-324). Cambridge: Cambridge University Press.

López, Elvira (2013). *El proceso de construcción estatal en Chile. Hacienda pública y burocracia (1817-1860)*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Lora, Eduardo (2001). *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure it (December 2001)*. IADB Research Department Working Paper, No. 466. New York: Inter-American Development Bank.

Lora, Eduardo (2012). *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y como medirlo (Versión actualizada)*. Documento de trabajo del BIDIDB-WP, núm. 346. New York: Inter-American Development Bank.

Marichal, Carlos (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana-Debate.

Marichal, Carlos (2014). *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica, 1820-2010*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Martínez Rodríguez, Camilo (2021). El rol del Estado durante la segunda mitad del siglo XIX. Un análisis sobre sus funciones en Uruguay (c. 1853-1893). *Revista Uruguaya de Historia Económica*, 19(XIX), 10-28.

McMillan, Margaret y Rodrik, Dani (2011). Globalization, structural change and productivity growth. En Marc Bacchetta y Marion Jense (comps.), *Making globalization socially sustainable* (pp. 49-84). Geneva: International Labour Organization and World Trade Organization.

Montevideo Oxford Latin American Database [MOXLAD] (n.d.). Base de datos de historia económica de América Latina. <http://moxlad.cienciassociales.edu.uy>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2018). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*. París: OCDE Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2021). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2021*. París: OCDE Publishing.

Palma, Gabriel (1998). Three and a half cycles of “mania, panic, and [asymmetric] crash”: East Asia and Latin America compared. *Cambridge Journal of Economics*, 22(6), 789-808.

Peres-Cajías, José (2014). Bolivian public finances, 1882-2010. The challenge to make social spending sustainable. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and American Economic History*, 32(1), 77-117.

Regalsky, Andrés y Salerno, Elena (2009). Financiamiento e inversión pública en la Argentina en un período de transición, 1900-1935. Un enfoque general y dos estudios de caso. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and American Economic History*, 27(2), 205-246.

Salinas, Alejandro (2020). Las finanzas públicas entre 1821 y 1930. En Carlos Contreras (comp.), *Compendio de Historia Económica del Perú. Tomo IV. Economía de la Primera Centuria Independiente* (pp. 303-342). Lima: Banco Central de Reserva del Perú e Instituto de Estudios Peruanos.

Sánchez Santiró, Ernest (2009). *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas en la construcción de la hacienda nacional. Serie Historia Económica*. México City: Instituto Mora.

Thorp, Rosemary (1998). *Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina*. Madrid: IDB- European Union.

Velazco Herrera, Viviana (2013). *Negociar el poder: fiscalidad y administración pública en el proceso de construcción estatal del Estado ecuatoriano, 1830-1875* [Tesis de Doctorado]. Universidad Pompeu Fabra.

Viñales, Gustavo (2019). *Uruguay. Evolución del Sistema Tributario (1990-2018)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Wagner, Gert, Jofré, José y Lüders, Rolf (2000). *Economía Chilena, 1810-1995. Cuentas Fiscales, Documento de Trabajo N. 188*. Santiago: Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

Williamson, John (1990). What Washington Means by Policy Reform. En John Williamson (comp.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (pp. 7-20). Washington DC: Institute for International Economics.

