

# Amenazas redistributivas, modelos de desarrollo y tributación en América Latina

*Gabriel Ondetti*

■ Doi: 10.54871/ca24pt89

Tradicionalmente América Latina ha sido vista como una región que padece de un nivel de tributación inusualmente bajo o insuficiente (Gómez Sabaini, 2006, pp. 43 y 46). Dicha perspectiva es cuestionable por dos motivos. Primero, en la mayoría de los países latinoamericanos los ingresos del estado han crecido en las últimas décadas en relación con el producto interno bruto (PIB), aumentando significativamente la carga tributaria promedio.<sup>1</sup> Segundo, dicha generalización oculta las enormes diferencias que existen en la región. Si bien países como Guatemala, México, Panamá y Paraguay tienen efectivamente una carga tributaria muy baja según estándares globales, claramente esto no es el caso de otros, como Argentina, Bolivia, Brasil y Uruguay.

Este capítulo presenta una explicación política de la variación de la carga tributaria en América Latina que enfatiza el impacto duradero del conflicto redistributivo. Sostiene que episodios de importantes reformas redistributivas, especialmente aquellos que

<sup>1</sup> La carga tributaria promedio en América Latina aumentó del 13,8 % del PIB en 1990 al 16,5 % en 2000 y al 20,9 % en 2019 (OECD Global Revenue Statistics).

involucraron serias amenazas a la propiedad privada, han influido indirectamente en la tributación al fortalecer fuerzas ideológicamente opuestas a la intervención estatal en la economía. Como resultado, los países donde ocurrieron tales episodios tienden a adoptar modelos de desarrollo más liberales, que incluyen no solo impuestos más bajos, sino también un menor gasto, un comercio más libre y un papel más limitado para las empresas públicas. En cambio, los países que no han experimentado un episodio redistributivo importante tienen, *ceteris paribus*, más probabilidades de tener sectores públicos grandes e intervencionistas.

Dicho argumento se ilustra mediante una comparación entre Brasil y Chile. A finales de los años sesenta y principios de los años setenta, ambos países tenían cargas tributarias de aproximadamente el 25 % del PIB. Hoy, sin embargo, la carga tributaria de Brasil, de alrededor del 33 % del PIB, es aproximadamente 50 % más alta que la de Chile. La razón clave detrás de esta divergencia es que las reformas redistributivas emprendidas por el gobierno de la Unidad Popular de Chile (1970-1973) pusieron en marcha una reacción antiestatista que resultó en un cambio duradero en el modelo de desarrollo hacia un sector público más pequeño y menos intervencionista. Mientras tanto, en Brasil, la ausencia de reformas similares significó que tal reacción nunca surgió, y el sector público continuó expandiéndose en las décadas siguientes.

Estas ideas se desarrollan en tres secciones. La primera describe las explicaciones existentes de la variación en la carga tributaria y desarrolla la alternativa esbozada anteriormente. La segunda compara los casos de Chile y Brasil. Finalmente, la tercera concluye resumiendo el argumento y reflexionando sobre sus implicaciones políticas.

## Explicando la variación de la carga tributaria en América Latina

Como indica la tabla 9.1, las cargas tributarias latinoamericanas contemporáneas varían mucho. Los países con las cargas más elevadas tienen ingresos que, con relación al PIB, son más del doble de los ingresos de los países con las cargas más bajas. Esta diferencia excede la diferencia correspondiente entre los países industrializados avanzados.<sup>2</sup>

*Tabla 9.1. Cargas tributarias promedio en América Latina, 2015-2019*

País	Ingresos Tributarios/PIB
Brasil	32,5
Argentina	29,9
Uruguay	28,5
Bolivia	26,6
Nicaragua	23,7
Costa Rica	23,2
Honduras	22,2
El Salvador	20,7
Chile	20,5
Ecuador	20,4
Colombia	19,4
Perú	16,4
México	16,3
Panamá	14,9
Paraguay	13,8
República Dominicana	13,2
Guatemala	13,1

Fuente: OECD Global Revenue Statistics.

<sup>2</sup> Incluso el país con la carga tributaria promedio más ligera en 2015-2019, Irlanda, tenía una carga tributaria más de la mitad que la del país con la carga más pesada, Dinamarca (OECD Global Revenue Statistics).

Existe una extensa literatura sobre la tributación que ofrece varias explicaciones potenciales de esta variación.<sup>3</sup> La más aceptada es que la tributación crece en la medida que aumenta el desarrollo económico. Otras variables socioeconómicas que se consideran importantes incluyen la apertura comercial, la educación, y la dependencia de los sectores extractivos o de productos básicos (incluidos la agricultura, la minería y los hidrocarburos). Las primeras dos son vistas como favoreciendo una mayor tributación, mientras que la última es vista como impidiéndola.<sup>4</sup> La literatura también contempla variables políticas, como el tipo de régimen, el federalismo, la ideología del gobierno y la calidad de la gobernanza. En términos generales, los estudios en este área tienden a asociar la democracia, el gobierno centralizado, los gobiernos de izquierda y la gobernanza de alta calidad con niveles más altos de tributación.

Los pocos trabajos que buscan explicar la variación de la carga tributaria específicamente en América Latina consistentemente respaldan la importancia de variables económicas, especialmente el nivel de desarrollo y la dependencia de la extracción de recursos naturales (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Martín-Mayoral y Uribe, 2010; Patrucchi y Grottola, 2011; Rossignolo, 2017). También hay cierta evidencia que la apertura comercial (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007) y la educación (Rossignolo, 2017) son importantes. Las variables políticas no se han testado con tanta frecuencia, pero Martín-Mayoral y Uribe (2010) y Stein y Caro (2013) hallan evidencia a favor del régimen político y la ideología del gobierno, respectivamente.

<sup>3</sup> Castañeda Rodríguez (2018) ofrece una visión general de esta literatura.

<sup>4</sup> En general, la agricultura, la minería y los hidrocarburos son percibidos por los estudiosos como impidiendo la tributación, pero por razones distintas. En lo que respecta a la agricultura, el problema radica en la dispersión geográfica y, frecuentemente, la pequeña escala de los productores privados, lo que dificulta la recaudación de impuestos. En lo que respecta a la minería y los hidrocarburos, la cuestión es que el estado muchas veces es propietario directo de estos sectores y, por tanto, los explota fiscalmente a través de instrumentos no tributarios.

Casi toda la investigación en esta área se basa en métodos estadísticos con grandes muestras. Una excepción es el estudio comparativo de Schneider (2012) sobre los cambios en los sistemas tributarios centroamericanos durante las décadas del noventa y dos mil. Quizás porque utiliza la inducción cualitativa para investigar en profundidad los casos, el trabajo de Schneider también identifica variables ignoradas por otros estudios. Schneider sostiene que el crecimiento de la carga tributaria en esta región ha sido influenciado por la cohesión y el dominio de las élites empresariales emergentes con una fuerte inserción en la economía global. Cuando esos grupos están unidos y son poderosos, patrocinan proyectos de *construcción del Estado* que aumentan los ingresos.

Este capítulo, que también utiliza una comparación cualitativa, coincide con el énfasis de Schneider en la cohesión de las élites, pero ofrece una explicación diferente de su importancia. Sostiene que, si bien la cohesión puede ayudar a incrementar los impuestos en el corto plazo, en el largo plazo favorece una imposición más ligera porque las ideas que unifican a las élites en el contexto latinoamericano tienden a implicar una oposición a la intervención económica estatal. Además, destaca que la cohesión de las élites es influida por episodios de reformas redistributivas importantes. La expropiación a gran escala de activos privados, como tierras, minas y fábricas, es especialmente poderosa ya que las preocupaciones sobre la propiedad trascienden divisiones sectoriales e involucran no solo ganancias sino también identidad y estatus social. Mientras que no destruyan completamente el sector privado (algo que ha ocurrido solamente en Cuba) tales eventos engendran desconfianza de las élites hacia la intervención estatal y recursos organizativos, como asociaciones empresariales y partidos de derecha, para resistirla. Además, cuando esos actores son fuertes, su ideología antiestatista influye en las políticas públicas y tiende a impulsar al modelo general de desarrollo, incluida la tributación, en una dirección liberal. El resultado es un sector público que, *ceteris*

*paribus*, es más pequeño y (debido principalmente a un menor gasto social) menos redistributivo.

En otras palabras, utilizando la terminología expuesta en la introducción de este volumen, la ocurrencia de amenazas serias a la propiedad privada favorece el surgimiento de un modelo de desarrollo basado en la neutralidad asignativa, mientras que su no ocurrencia favorece políticas de reasignación. La tributación tiende a ser más alta en el segundo escenario porque hay menos barreras políticas a la expansión de la intervención estatal en general. En consecuencia, en América Latina los altos impuestos tienden a ir de la mano con la protección comercial, la regulación del mercado, la prestación de servicios sociales y otras características de un modelo de desarrollo relativamente estatista y reasignador.

Aunque las oleadas reformistas que las impulsan suelen durar solo unos pocos años, sus efectos antiestatistas pueden perdurar por décadas. Esto porque la intensidad de dichas luchas imprime en las organizaciones políticas formas de ver el mundo que se vuelven esenciales para su identidad y, por lo tanto, altamente resistentes al cambio (Stinchcombe, 1965; Pierson, 2000; Levitsky et al., 2016). Los actores que luchan contra la expropiación y otras *agresiones* estatistas adquieren prestigio social y un sentido de propósito asociado con esa lucha. Además, en la medida en que las reacciones antiestatistas influyen en las políticas públicas, tienden a debilitar a los actores con preferencias estatistas (por ejemplo, las industrias sensibles a las importaciones) y, al mismo tiempo, a aumentar sus propios recursos económicos y políticos.

Los efectos de los grandes episodios redistributivos en la cohesión de las élites pueden apreciarse al comparar los países latinoamericanos que los han experimentado con los que no los han experimentado. Las asociaciones multisectoriales, que unen a empresas de todos los sectores de la economía, son más comunes en países donde el sector privado ha enfrentado importantes amenazas redistributivas (Durand y Silva, 1998, pp. 5-10; Ondetti, 2021, cap. 2). Existe una correlación particularmente fuerte entre dicho

tipo de organización y la ocurrencia en el pasado de reformas agrarias de gran escala basadas en la expropiación de tierras privadas (Ondetti, 2023, p. 180). Los países que experimentaron una reforma de este tipo, entre ellos Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú, tienden a tener una fuerte asociación empresarial multisectorial, mientras que los que no experimentaron este tipo de reforma, entre ellos Argentina, Brasil, República Dominicana, Ecuador, Paraguay y Uruguay, generalmente tienen un sector privado más políticamente fragmentado (Durand y Silva, 1998; Schneider, 2004; Albertus, 2015). De manera similar, los países con los partidos de derecha programáticos más fuertes, especialmente Chile, El Salvador y México (Luna y Rovira Kaltwasser, 2014, p. 14) también están entre los que experimentaron importantes reformas a la propiedad privada.

Estos actores pueden constituirse en fuerzas poderosas a favor de un modelo de desarrollo orientado al mercado. Por ejemplo, las asociaciones empresariales en Chile, El Salvador, Guatemala, México y Perú han sido vistas como obstáculos importantes a la intervención y la redistribución (Sánchez, 2008; Fairfield, 2015; Durand, 2016; Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019; Ondetti, 2021). Ellas han luchado contra iniciativas tributarias y de aumento del gasto, han abogado por la privatización, han apoyado los acuerdos de libre comercio y se han opuesto a la regulación del mercado. Además, han transmitido una imagen del estado como irremediablemente ineficiente, uniendo fuerzas con centros de pensamiento bien financiados como Libertad y Desarrollo de Chile (Fairfield, 2015, p. 76), el Fondo Salvadoreño para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (Bull y Aguilar Støen, 2019, p. 126) y el Instituto Peruano de Economía (Durand, 2016).

Los partidos deben tener más matices a la hora de respaldar el liberalismo económico, por temor de alienar a los votantes que no pertenecen a la élite. Sin embargo, los partidos de derecha como la Unión Demócrata Independiente (UDI) de Chile, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) de El Salvador y el Partido Acción

Nacional (PAN) de México, han sido fuertes baluartes de la formulación de políticas promercado. En ocasiones, estos partidos pueden respaldar programas con efectos de reducción de la pobreza, como las transferencias monetarias condicionadas, pero generalmente gastan menos en ellos que los partidos de izquierda y, al mismo tiempo, renuncian a políticas que son más costosas o tienen impactos estructurales más profundos (Borges, 2018; Ondetti, 2021, pp. 93 y 144).

Desde luego, la existencia de organizaciones fuertes dedicadas a combatir la intervención estatal no garantiza por sí sola un sector público pequeño, ni su ausencia conduce necesariamente a uno grande e intervencionista. Por ejemplo, Bolivia, que tiene una organización empresarial relativamente fuerte (Fairfield, 2015, pp. 225-230), además de haber tenido una sólida derecha partidaria hasta principios de los años 2000, tiene impuestos y gastos que son relativamente altos por un país pobre. Al mismo tiempo, la República Dominicana, que carece de una organización empresarial fuerte y de partidos de derecha programáticos, tiene un sector público mucho más pequeño. La razón tras estas aparentes contradicciones es la influencia de otras variables, especialmente la organización popular y la fuerza electoral de la izquierda. En Bolivia, una fuerte organización popular y el consiguiente éxito del Movimiento al Socialismo (MAS) en las urnas han inclinado el equilibrio de poder a favor del estatismo. En la República Dominicana, por el contrario, la inmigración haitiana, los ingresos por remesas y la *opción de salida* de la inmigración a Estados Unidos han debilitado la organización de los trabajadores y la izquierda, atenuando la presión a favor de la intervención estatal (Ondetti, 2012).

En otras palabras, el impacto político a largo plazo de las reformas redistributivas es solo una de las influencias sobre la magnitud de la carga tributaria en América Latina. Sin embargo, como sugiere este capítulo, es importante y puede arrojar luz sobre las diferencias en el nivel impositivo y el modelo general de desarrollo en la región.

Para concluir esta discusión teórica, vale la pena abordar brevemente las cuestiones de desigualdad y redistribución, que son de central importancia para este volumen. Los países latinoamericanos donde la falta de un fuerte bloque político antiestatista ha facilitado el surgimiento de un modelo de desarrollo intervencionista y una alta carga tributaria no necesariamente cuentan con estructuras tributarias progresivas. De hecho, como es también el caso de países de la OCDE (Beramendi y Rueda, 2007), los países con cargas tributarias más elevadas tienden a depender proporcionalmente más de gravámenes neutrales o regresivos, como los impuestos al consumo y a la nómina, que los países con cargas bajas y niveles de desarrollo similares (Ondetti, 2021, pp. 18-19).<sup>5</sup> Por ejemplo, Argentina y Uruguay tienen cargas tributarias mucho más altas que Chile y México (ver tabla 9.1), pero estos dos últimos países obtienen una proporción mayor de sus ingresos de impuestos progresivos, especialmente impuestos sobre la renta.<sup>6</sup> Este patrón probablemente sea una función de los impedimentos estructurales a la imposición de tributos a las élites económicas, incluyendo la amenaza de desinversión y fuga de capitales, los cuales obstaculizan el desarrollo de sistemas tributarios que al mismo tiempo recaudan muchos ingresos y lo hacen de manera progresiva (Ondetti, 2021, p. 19). Sin embargo, el mayor volumen de gasto social en los países con impuestos más altos, algunos de los cuales son bastante progresivos (por ejemplo, transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas), parece favorecer una mayor redistribución en términos globales. Esta afirmación está respaldada por estudios que muestran que los sistemas fiscales de Argentina, Brasil y Uruguay, los tres países con la carga tributaria más alta de la región,

<sup>5</sup> Los impuestos al comercio internacional también tienden a contribuir con una mayor proporción de los ingresos en los países con impuestos elevados, pero incluso en esos países (la excepción más clara es Argentina) no suelen ser una fuente importante de ingresos.

<sup>6</sup> En 2018-2019, los impuestos sobre la renta contribuyeron con el 44,0 % de los ingresos tributarios en México, el 34,8 % en Chile, el 26,2 % en Uruguay y el 18,0 % en Argentina (OECD Global Revenue Statistics).

también son los que más reducen la desigualdad de ingresos (Hanni, Martner y Podestá, 2015, p. 13; Lustig, 2017, pp. 520-521).

## **Análisis comparativo de Brasil y Chile**

Esta sección ilustra la teoría esbozada en la sección anterior mediante una comparación entre Brasil y Chile. Estos países ofrecen un contraste útil por dos razones. En primer lugar, gran parte de los estudios sugieren que Chile debería tener un nivel de tributación más alto. Como indica la tabla 9.2, Chile es más rico, menos dependiente de la agricultura, más abierto al comercio, más centralizado fiscalmente y obtiene puntajes más altos en índices de democracia y gobernabilidad. Sin embargo, la carga tributaria de Brasil es 60 % más alta que la de Chile (ver tabla 9.1). Esta brecha se mantiene aun cuando se contabilizan los ingresos no-tributarios de los recursos naturales. La extracción de recursos minerales desempeña un papel más importante en la economía de Chile, principalmente debido a la industria del cobre. Sin embargo, dado que la mayor parte de la producción de cobre proviene de empresas privadas, los ingresos fiscales que fluyen de este sector son principalmente ingresos tributarios (Ondetti, 2021, p. 66). Por lo tanto, la selección de casos elimina varias de las principales explicaciones del nivel de tributación, lo que sugiere que una variable menos conocida está detrás de la varianza observada.

Tabla 9.2. Brasil vs. Chile: variables independientes claves, 2015-2019

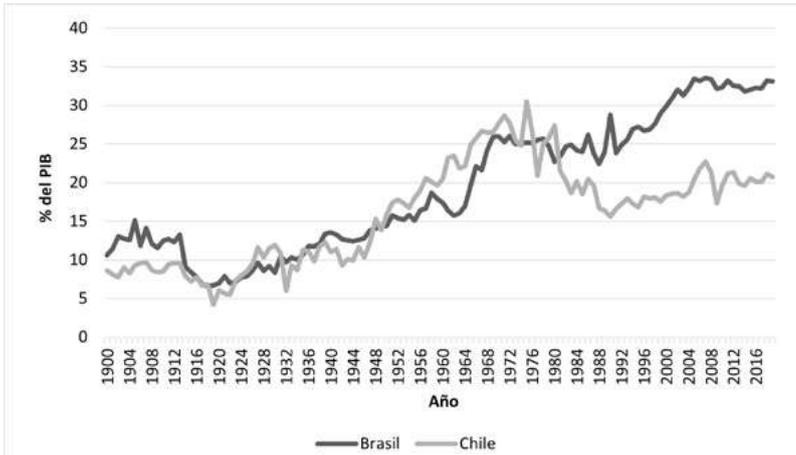
País	PIB per cápita	PIB Agrícola/ PIB Total (%)	Comercio Internacional/ PIB (%)	Ingresos Tributarios del Gobierno Central/ Ingresos Tributarios Totales (%)	Democracia (10 = Más democrático)	*Gobernanza (2.5 = mejor gobernanza)	Ingresos no-tributarios/ PIB (%)
Brasil	8.697	4,8	27,7	69,6	8	-0,3	0,8
Chile	14.523	3,8	56,7	92,2	10	1,1	0,4

\* Promedio de los indicadores de corrupción, estado de derecho y eficacia gubernamental del Banco Mundial.

Fuentes: OECD Global Revenue Statistics; Polity V; World Bank Open Data; World Bank Worldwide Governance Indicators.

En segundo lugar, durante las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, Brasil y Chile tenían cargas tributarias y modelos de desarrollo económico similares. Con una protección comercial sustancial, un amplio sector empresarial público y poderosos bancos estatales de desarrollo, ambos países eran claros ejemplos de la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones entonces de moda en América Latina, (Etchemendy, 2011, p. 295). Ambos países tenían ingresos tributarios superiores al 25 % del PIB (el nivel más alto de América Latina) y los de Chile eran algo más altos que los de Brasil (Ondetti, 2021, p. 100). Sin embargo, como indica el gráfico 9.1, durante la década del ochenta la carga tributaria de Brasil llegó a superar a la de Chile por un margen sustancial. En la década del noventa y principios del dos mil, esa diferencia siguió creciendo, hasta convertirse en la enorme brecha que se evidencia hoy.

Gráfico 9.1. Trayectoria histórica de la carga tributaria, Brasil y Chile, 1900-2019



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Banco Mundial, 1961; 1966; 1970; 1984; Braun-Llona et al., 1998.

Naturalmente, esta trayectoria plantea la pregunta de por qué los dos países divergieron. El argumento que se desarrolla en este capítulo es que esa divergencia ocurrió porque Chile adoptó importantes reformas redistributivas, mientras que Brasil no. La ola de reformas de principios de la década del setenta en Chile puso en marcha una reacción conservadora que impulsó un giro dramático hacia políticas económicas liberales y dio origen con el tiempo a poderosos actores antiestatistas capaces de defender a esas políticas en el largo plazo. En Brasil, por el contrario, la falta de cualquier instancia análoga de amenaza redistributiva, ya sea durante este período o después, significó que tales actores no lograron desarrollarse. Las empresas siguieron políticamente fragmentadas e incluso los partidos más conservadores en general se han centrado más en el clientelismo que en la reformas del mercado. En consecuencia, si bien Brasil adoptó ciertas reformas liberalizadoras en los años noventa, en gran medida ha continuado su trayectoria

estadista y de altos impuestos. El camino seguido por cada país se examina con mayor profundidad a continuación.

### ***Reforma, contrarreforma y liberalismo duradero en Chile***

Antes de mediados de la década del setenta, aparte de Cuba, Chile tenía el estado más intervencionista de América Latina (Valenzuela, 1978, p. 13). La industria estaba protegida por altas barreras arancelarias y el estado promovía agresivamente la inversión a través de la Corporación de Promoción de la Producción (CORFO), institución que disponía de vastos recursos. Chile también tenía un estado de bienestar excepcionalmente grande, con gastos sociales similares al promedio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en relación con el PIB (Arellano, 1985, p. 397). En términos de ingresos y gastos, su sistema de seguridad social solo rivalizaba en América Latina con el de Uruguay. La carga tributaria de Chile a principios de la década del setenta promediaba alrededor del 27 % del PIB y los ingresos tributarios se complementaban con flujos no tributarios de la industria del cobre, que fue nacionalizada en 1970 (Ondetti, 2021, p. 70).

Hoy, sin embargo, la situación es diferente. El PIB real per cápita de Chile es tres veces mayor que a principios de los años setenta, pero su carga tributaria es aproximadamente un 25 % menor. A pesar de ser uno de los países más ricos de América Latina, se encuentra en el medio del grupo con respecto a la tributación (ver Tabla 9.1). El gasto social chileno sigue siendo sustancial según los estándares regionales, pero va a la zaga del de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay en términos de PIB (OECD Global Revenue Statistics; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021, pp. 186-187). En parte, esto se debe a que su sistema de pensiones ahora consiste esencialmente en cuentas individuales administradas por inversionistas privados, en lugar del sector público. Chile también es liberal en otros aspectos. La protección comercial es baja, los mercados laborales son flexibles, las

empresas estatales desempeñan un papel modesto en la economía en general y CORFO es una sombra de lo que era antes. Los índices de facilidad de hacer negocios ubican consistentemente a Chile en la cima de la región.<sup>7</sup>

Durante las últimas dos décadas, los programas específicos contra la pobreza han ayudado a atenuar gradualmente la desigualdad de ingresos, que se había disparado durante el régimen militar. También pueden haber contribuido los modestos avances en la progresividad fiscal. Sin embargo, los estudios comparativos más detallados de incidencia fiscal en América Latina sugieren que su sistema reduce la desigualdad del ingreso menos que los de Argentina, Uruguay y Brasil, esencialmente debido al menor volumen de recursos fiscales involucrados (Hanni, Martner y Podestá, 2015, p. 13; Lustig, 2017, pp. 520-521).<sup>8</sup>

Desde el masivo ciclo de protesta estudiantil de 2011, las presiones políticas a favor de darle al estado un papel más activo se han intensificado, especialmente en lo que respecta a la educación y la protección social. Sin embargo, el intento en 2021-2022 de redactar una nueva constitución progresista, para reemplazar el texto elaborado por el régimen militar de 1973-1990, acabó en fracaso, y los elementos centrales del sistema de libre mercado establecido bajo ese régimen han sobrevivido en gran medida intactos (Madariaga, 2020).

El duradero giro hacia el liberalismo económico en Chile puede entenderse como una reacción a profundas reformas redistributivas, especialmente las implementadas durante el gobierno del presidente Salvador Allende (1970-1973), quien encabezó una coalición de partidos de izquierda y centro izquierda conocida como Unidad

<sup>7</sup> Ver el Ease of Doing Business Index del Banco Mundial (<https://www.doingbusiness.org/en/rankings>) y el Economic Freedom Index de la Heritage Foundation. <https://www.heritage.org/index/>

<sup>8</sup> La estructura tributaria de Chile es más progresiva que la de Brasil en términos de la proporción de ingresos recaudados a través de impuestos a la renta y a la propiedad. Sin embargo, su efecto redistributivo se ve atenuado por la menor cantidad de ingresos que recauda, lo que limita el gasto social.

Popular o UP. En el corto plazo, dicha ola de reformas impulsó un proceso radical de reestructuración orientado al mercado tras el golpe de estado que destituyó a Allende de su cargo. A más largo plazo, ayudó a provocar el surgimiento de un bloque político antiestatista capaz de defender eficazmente el statu quo político a pesar del retorno a la democracia en 1990.

Por aproximadamente tres décadas después del inicio de la estrategia de sustitución de importaciones a fines de la década del treinta, la intervención estatal en la economía de Chile se expandió con una resistencia limitada (Kurtz, 2013, p. 146). El sector privado estaba políticamente fragmentado y enfocado en presionar a las agencias estatales para obtener ventajas particularistas. Desde mediados de la década del treinta, existía una organización multi-sectorial, la Confederación de Producción y Comercio (CPC), pero dicha organización era eclipsada por organizaciones sectoriales como la Sociedad de Promoción Industrial (SOFOFA), que representaba a los empresarios de la manufactura (Schneider, 2004). Las divisiones sectoriales también se expresaban en las lealtades partidistas: la agricultura era más cercana al Partido Conservador y la manufactura y las finanzas al Partido Liberal (Stallings, 1978, p. 41). Jorge Alessandri, que contaba con el apoyo de ambos partidos de derecha, llegó a la presidencia en 1958 prometiendo limitar la intervención estatal. Sin embargo, el apoyo social a este proyecto fue superficial y Alessandri logró pocos cambios sustanciales (Stallings, 1978, p. 90).

La movilización contra la intervención estatal se intensificó a partir de finales de los años sesenta. La razón principal fue la adopción de políticas que amenazaban los derechos de propiedad de las élites. Ello se inició bajo la reforma agraria del presidente Eduardo Frei Montalva (1965-1970), del Partido Demócrata Cristiano (PDC), pero se aceleró durante el gobierno de Allende, con la eliminación total de las grandes propiedades territoriales y la expropiación de docenas de empresas no agrícolas, lo que aumentó sustancialmente el control estatal de los activos productivos (Stallings, 1978,

pp. 156-157). Estas políticas, combinadas con la retórica socialista del gobierno, provocaron un creciente movimiento de oposición que buscó desestabilizar al gobierno. Frente a una amenaza existencial, las empresas se unificaron cada vez más y la CPC asumió un papel destacado en la crítica al gobierno (Campero, 1984, pp. 62-88; Schneider, 2004, pp. 162-163). Los líderes empresariales también forjaron vínculos con otros actores de la oposición, incluido un movimiento social conservador católico de base estudiantil conocido como gremialismo; una red de economistas de libre mercado que más tarde serían conocidos como los Chicago Boys debido a sus vínculos con la Universidad de Chicago; el grupo neofascista Patria y Libertad; y, eventualmente, las fuerzas armadas (Pollack, 1999).

Con el apoyo del gobierno estadounidense, esta coalición logró, en medio de una profunda crisis económica, el derrocamiento de Allende en septiembre de 1973. El régimen militar resultante, dirigido por el general Augusto Pinochet, se centró inicialmente en objetivos inmediatos, incluida la estabilización macroeconómica y la devolución de muchas de las propiedades expropiadas a sus antiguos propietarios. Sin embargo, a mediados de 1975, Pinochet puso en marcha un importante programa de reforma estructural, que incluía la liberalización comercial, la desregulación financiera y la privatización de empresas estatales. Posteriormente, la liberalización se extendió a otras áreas, incluidas la regulación del mercado laboral, las pensiones y la educación. Ante un gran déficit fiscal, el régimen inicialmente no redujo los impuestos, pero en la década del ochenta la carga fiscal cayó precipitadamente debido a los efectos combinados de la reforma de las pensiones (que redirigió las contribuciones a fondos privados), la reforma del impuesto sobre la renta y la reducción de la tasa del impuesto al valor agregado (Ondetti, 2021, pp. 80-84). En 1990, cuando líderes democráticamente elegidos retomaron el poder, los ingresos tributarios representaban solo alrededor del 15 % del PIB (ver gráfico 9.1).

La revolución de libre mercado de Pinochet reflejó el clima político e ideológico generado por la movilización contra las reformas

de Allende. La liberalización radical impulsada por Pinochet se vio favorecida por un intenso rechazo al estatismo agresivo del gobierno anterior, al menos entre las élites empresariales y parte de la clase media. El liberalismo fundamentalista de los Chicago Boys, que anteriormente había sido una fuerza marginal en una sociedad ampliamente comprometida con un modelo económico estatista, ganó una aceptación más amplia (Valdés, 1995, p. 245). De hecho, los Chicago Boys se convertirían en los arquitectos de las políticas del nuevo régimen. Después del golpe, incluso los defensores de un simple retorno al desarrollismo anterior a Allende “no tenían aliados en el gobierno y muy pocos fuera de él” (Silva, 1996, p. 89). El rechazo a las políticas de Allende otorgó a los líderes del régimen un mandato para llevar a cabo sus reformas con poca interferencia de los sectores afectados. Además, el retorno del crecimiento económico sostenido a finales de los años setenta les dio capital político adicional, que invirtieron tanto en reformas adicionales como en una nueva constitución, ratificada en 1980, destinada a afianzar el nuevo modelo de desarrollo.

Con el tiempo, el apoyo al régimen autoritario de Chile disminuyó. Un referéndum de 1988 produjo un rechazo claro (aunque no abrumador) a la continuidad del gobierno de Pinochet. Al año siguiente se celebraron elecciones que resultaron en la victoria de la Concertación, una coalición de partidos centristas y de izquierda moderada anclada por el PDC y el Partido Socialista. La Concertación también ganaría las próximas tres elecciones presidenciales. Desde 2010, coaliciones de centroizquierda y de derecha se han alternado en el poder. Este período también ha traído un aumento importante de protesta social destinada a revertir el legado político de Pinochet.

Si bien se han implementado algunos cambios significativos, el modelo de desarrollo liberal ha demostrado ser resistente (Mada-riaga, 2020). La economía chilena sigue estando entre las menos estatistas de América Latina. ¿Cómo podemos explicar esta resiliencia? Hay más de una respuesta a esta pregunta. Sin duda, un

crecimiento económico sólido ha contribuido a ello, al igual que el declive de sectores que florecieron bajo el modelo de sustitución de importaciones. Además, la Constitución de 1980 estableció obstáculos institucionales al cambio, incluido un conjunto de senadores *designados* elegidos por actores estatales en lugar de por el voto popular. Sin embargo, al menos igual de cruciales han sido los impactos ideológicos y organizativos de la lucha contra las reformas del gobierno de la UP, que dieron lugar a una coalición antiestatista de base amplia y con la determinación y cohesión necesarias para impedir desviaciones del statu quo.

El sector privado de Chile se vio transformado por la lucha contra la UP. Las políticas del gobierno que amenazaron sus intereses más vitales fomentaron una desconfianza generalizada del empresariado ante la intervención estatal y erosionaron divisiones previas, forjando una conciencia de clase y una capacidad de acción colectiva muy fuerte (Campero, 1984; Silva, 1996). Esta transformación se reflejó en el surgimiento de la CPC, que anteriormente había sido eclipsada por grupos sectoriales, como portavoz del sector privado de Chile. Su papel central fue aceptado tanto por el régimen militar como por los gobiernos posteriores. Hoy en día, la CPC es visto como una de las asociaciones empresariales más fuertes de América Latina, debido en gran medida al compromiso compartido del sector privado de resistir el estatismo (Fairfield, 2015, pp. 73-75; Bril-Mascarenhas y Madariaga, 2019, p. 11; Ondetti, 2023, p. 159).

El trauma de los años anteriores al golpe también contribuyó al surgimiento de partidos fuertes comprometidos con ideas antiestatistas. Estas organizaciones no surgieron inmediatamente después del golpe porque no había elecciones. Sin embargo, a medida que aumentaron las presiones democráticas a principios de la década del ochenta, los conservadores actuaron para crear entidades capaces de defender sus puntos de vista en un entorno más competitivo. De este proceso surgió la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), partidos que han anclado una coalición derechista que ha capturado la presidencia dos veces y

ha promediado aproximadamente el 40 % de los votos legislativos (Ondetti, 2021, p. 88).<sup>9</sup> La UDI, fundada por gremialistas que lucharon contra Allende y sirvieron al régimen militar, tiene un compromiso particularmente fuerte con la preservación del legado de Pinochet, pero ambos partidos son liberales en temas económicos. Aunque formalmente independientes de las organizaciones empresariales, la UDI y RN tienen fuertes vínculos informales con ellas y reciben abundante financiamiento del sector privado (Agostini, 2012, pp. 17-18).

Este mismo período de transición democrática dio lugar también a una serie de centros de pensamiento orientados al mercado, algunos de los cuales se encuentran entre los más prestigiosos de América Latina, incluido el Centro de Estudios Públicos y Libertad y Desarrollo. Estas organizaciones participan en actividades de investigación y divulgación que apoyan el modelo de desarrollo de mercado y que, al igual que los partidos de derecha, disfrutaban del apoyo financiero de las empresas.

Juntos, estos actores colectivos, respaldados por destacados periodistas y académicos, han formado un bloque antiestatista con gran influencia social. Dicho bloque ha apoyado la preservación del modelo de desarrollo de Pinochet de diversas maneras. Quizás la más obvia es la utilización de su poder sobre las instituciones representativas para impedir la reforma. Su éxito en esta esfera se debe en parte a las ventajas institucionales incorporadas en la Constitución de 1980, especialmente los senadores designados, que ayudaron a evitar que la Concertación lograra una mayoría legislativa (Fairfield, 2015, pp. 77-78). Sin embargo, la persistencia de esta institución fue en gran parte una función del prestigio del que disfrutaba el régimen anterior. Además, los senadores designados y

<sup>9</sup> La derecha se ha fragmentado desde 2019 con el surgimiento del Partido Republicano de Chile, un actor de extrema derecha cuyos militantes vienen mayormente de la UDI. Su líder, José Antonio Kast, terminó segundo en la elección presidencial de 2021, ganada por Gabriel Boric, un candidato de centroizquierda. La centroizquierda también ha sufrido un proceso de fragmentación en los últimos años.

la mayoría de los otros *enclaves autoritarios* fueron eliminados mediante una serie de reformas constitucionales de 2005. El hecho de que el cambio haya sido modesto desde entonces se debe tanto a la fuerza de la coalición UDI-RN como a la capacidad del bloque antiestatista para ejercer presión a través de otros métodos.

La crítica empresarial a las políticas estatistas es una herramienta especialmente potente. Por supuesto, es normal que las empresas ejerzan un gran poder en los sistemas capitalistas porque crean empleo y su riqueza brinda oportunidades para influir en los políticos y funcionarios públicos. Sin embargo, el alcance de ese poder puede verse afectado por otros factores, incluida la cohesión del sector privado (Undurraga, 2012; Fairfield, 2015). Que las empresas puedan hablar fácilmente con una sola voz sobre muchos temas en Chile es una ventaja importante. Las estrategias de “divide y vencerás” que a veces utilizan las autoridades de países con sectores privados más fragmentados, como la vecina Argentina, son menos viables en Chile (Ondetti, 2021, pp. 227-228). Como resultado, las autoridades chilenas se han dejado intimidar con relativa facilidad ante la amenaza de la desaprobación empresarial, especialmente porque el mensaje antiestatista de las empresas es amplificado por prestigiosos periodistas y centros de pensamiento.

Bajo los gobiernos de la Concertación, las ideas de reforma progresistas a menudo fueron archivadas incluso antes de convertirse en propuestas formales por temor a provocar reacciones duras por parte del bloque antiestatista (Fairfield, 2015). Inspirado por las masivas protestas estudiantiles de 2011, el gobierno de la Nueva Mayoría (2014-2018) fue más asertivo a la hora de impulsar reformas, pero estas, en general, se diluyeron sustancialmente durante el proceso legislativo. Este fue el destino, por ejemplo, de un ambicioso proyecto de ley fiscal presentado en 2014, cuyo objetivo era aumentar los ingresos en un 3 % del PIB en cinco años. Aunque el gobierno disfrutaba de mayorías en ambas cámaras legislativas, las críticas de los actores antiestatistas fueron tan intensas que lo obligaron a hacer importantes concesiones (Ondetti, 2021, pp. 95-96).

Como resultado, al menos en parte, de estas presiones, los ingresos tributarios solo habían aumentado un 1,1 % del PIB para 2019 (OECD Global Revenue Statistics).

Por lo tanto, Chile ofrece un claro ejemplo de cómo una ola de reformas redistributivas que amenaza la propiedad puede producir una reacción que transforma el modelo de desarrollo y, por lo tanto, resulta en una tributación crónicamente ligera. Brasil, como se analiza más adelante, evidencia una dinámica causal muy diferente, al menos desde los años setenta.

### ***Estatismo proempresa y tributación pesada en Brasil***

Al igual que Chile, Brasil respondió a la Gran Depresión iniciando la construcción de un estado desarrollista que se caracterizaría por una fuerte protección comercial y una participación asertiva del sector público en la regulación del mercado, la provisión de crédito y la producción de bienes y servicios (Graham, 1982; Sikkink, 1991). Si bien Brasil iba a la zaga de Chile en el desarrollo de un sistema de seguridad social, todavía estaba entre los líderes regionales y en la década del setenta los ingresos, gastos y cobertura poblacional de la seguridad social lo ubicaban entre los cinco o seis primeros países de América Latina (Huber y Stephens, 2012, p. 78).

Sin embargo, a diferencia de Chile, Brasil no se puso radicalmente en contra de la intervención estatal, ni durante los años setenta ni después. Es cierto que Brasil tuvo su propio régimen militar *burocrático autoritario*, que duró de 1964 a 1985. Al igual que el régimen de Pinochet, el régimen brasileño reprimió vigorosamente a los sindicatos y a la izquierda. No obstante, en materia económica fue decididamente estatista. Profundizó el proceso de substitución de importaciones, ampliando el sector de empresas públicas, proporcionando crédito subsidiado a los productores privados y manteniendo el proteccionismo. También continuó la expansión gradual de la seguridad social. Si bien los principales beneficiarios fueron los empleados acomodados del sector formal, el régimen también

implementó un programa no contributivo para los trabajadores rurales, que ayudó a darle a Brasil la cobertura de pensiones más amplia de América Latina (Huber y Stephens, 2012, p. 78).

Durante la década del noventa, Brasil adoptó aspectos del Consenso de Washington, especialmente la liberalización comercial y la privatización (Kingstone, 1999). Sin embargo, estas reformas fueron mucho menos extensas que las implementadas en Chile bajo Pinochet. El proteccionismo siguió siendo sustancial, las empresas estatales siguieron dominando algunos sectores (especialmente la energía y la banca) y el sistema de pensiones siguió en manos del estado. Además, el sector público creció significativamente en términos fiscales. Por ejemplo, los ingresos tributarios crecieron de alrededor del 25 % del PIB en el momento de la transición democrática al 32 % al final del gobierno *neoliberal* de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Los impuestos crecieron solo marginalmente bajo los gobiernos del izquierdista Partido de los Trabajadores, o PT (2003-2016), pero el papel del estado se amplió en otras áreas, incluidos los préstamos, la vivienda y la asistencia pública. El aumento del gasto en programas de lucha contra la pobreza, junto con los aumentos del salario mínimo, contribuyeron a una disminución significativa de la desigualdad de ingresos, aunque parte de ese progreso fue revertido, al menos temporalmente, por una profunda recesión que comenzó en 2014.

Entre 2016 y 2022, los gobiernos conservadores de Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2022) trataron de detener o hacer retroceder el crecimiento del sector público. Pero a pesar de lograr aprobar algunas reformas, estas no resultaron en cambios substantivos. La señal más clara de ese fracaso es que, en el último año del gobierno de Bolsonaro, la carga tributaria alcanzó su punto más alto de la historia de Brasil, 33,7 % del PIB. Otras propuestas de cambio, tales como la privatización de empresas públicas, la apertura comercial y la reforma de la administración pública, también quedaron en nada (Irajá, 2022). La vuelta del PT al poder en 2023

sugiere que el estado seguirá teniendo un papel central en la economía brasileña en el futuro previsible.

Brasil ha tomado un camino diferente al de Chile desde la década del setenta porque las élites económicas no experimentaron amenazas equivalentes a sus intereses. Al igual que el golpe de 1973 en Chile, el que ocurrió en Brasil en 1964 respondió a lo que los conservadores percibían como el peligro que planteaba un gobierno de izquierda. Sin embargo, la amenaza fue mucho más limitada en el caso brasileño. El presidente João Goulart (1961-1964) no era socialista y no logró reformas importantes más allá de una extensión del régimen laboral corporativista del país al campo. Propuso un proyecto de ley de reforma agraria, pero no fue aprobado y tampoco se expropiaron activos importantes no agrícolas. Fue destituido principalmente debido a una crisis económica intratable y sus intentos infructuosos de utilizar la movilización popular para obligar al Congreso a aprobar sus reformas.

Los gobiernos posteriores tampoco plantearon amenazas sustanciales. Aunque estatista, el régimen militar favorecía a los empresarios. Además, los primeros cuatro presidentes posdictadura encabezaron coaliciones centristas o de centroderecha que introdujeron pocas reformas redistributivas. Cardoso implementó la reforma agraria más significativa en la historia de Brasil, pero esta fue muy modesta en comparación con la de Allende. Aunque su partido tradicionalmente haya prometido profundas reformas de la estructura de propiedad, incluyendo una amplia redistribución de la tierra, los dos presidentes del PT, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016), evitaron tales reformas y, en cambio, se centraron en la redistribución del ingreso a través de políticas fiscales y regulatorias.

Dado la falta de amenazas graves a los intereses de las élites, no ha habido en Brasil una reacción antiestatista comparable a la de Chile. Los estudios sobre las élites empresariales brasileñas bajo el gobierno militar sugieren que, en general, simpatizaban con la idea de un estado económicamente activo (Schmitter, 1971, p. 349; Diniz

y Boschi, 1978, p. 191). Incluso la amplia reforma tributaria de 1966, que aumentó significativamente todas las categorías principales de ingresos, no parece haber provocado mucha resistencia (Oliveira, 1991). A mediados de la década del setenta surgieron quejas públicas sobre el creciente papel de las empresas públicas, pero estos esfuerzos tenían una base estrecha y tuvieron un impacto limitado (Graham, 1982). Las reformas de mercado de la década del noventa obtuvieron un amplio apoyo empresarial durante un tiempo porque parecían ofrecer la solución a una década de estancamiento económico e hiperinflación recurrente. Sin embargo, una vez que se estancó el crecimiento impulsado por el “Plan Real”, un programa de estabilización adoptado en 1994, el aparente consenso se erosionó, revelando la persistencia de expectativas que el estado estimularía al mercado interno y ayudaría activamente a las empresas (Diniz, 2010, pp. 110-112).

Al carecer de un consenso sobre la necesidad de defenderse contra el estatismo, las élites económicas brasileñas han carecido también de la motivación requerida para organizarse políticamente como clase. A diferencia de Chile, Brasil continúa, como ocurrió durante el apogeo de la substitución de importaciones, sin tener una asociación empresarial multisectorial (Schneider, 2004, p. 40; Ondetti, 2023). Las organizaciones más amplias son grupos sectoriales de carácter nacional, la mayoría de ellos entidades corporativistas patrocinadas por el estado. Sin embargo, incluso estos a menudo son considerados como políticamente ineficaces (Diniz y Boschi, 1978, pp. 171-172; Schneider, 2004, pp. 93-94). Las élites empresariales tienden a depender de organizaciones más específicas o de contactos personales para ejercer presión sobre el gobierno. La agricultura comercial es de cierto modo una excepción, ya que cuenta con una fuerte bancada legislativa, fundada durante la década del noventa, que trabaja de la mano con otros grupos agrícolas para influir en las políticas públicas (Pompeia, 2020; Fernández Milmanda, 2023). Sin embargo, esta es una excepción que confirma la regla, ya que, debido a los recurrentes esfuerzos de reforma

agraria desde mediados de los años ochenta, la agricultura ha enfrentado amenazas más fuertes a sus derechos de propiedad que otros sectores empresariales.

La debilidad de los impulsos antiestatistas en Brasil también se manifiesta en la falta de partidos de derecha programáticos. Así como no existe una CPC brasileña, tampoco existe un partido comparable a la UDI o RN. Es cierto que después de la transición democrática partidos que no son de izquierda han tendido a dominar las elecciones, especialmente en las esferas legislativa y subnacional. Sin embargo, generalmente se ha tratado de partidos centristas o clientelistas (Montero, 2014). El partido que parecía mejor posicionado para asumir un papel similar al de la UDI o RN, el Partido del Frente Liberal (conocido como Demócratas, o DEM, a partir 2007), nunca tuvo un perfil ideológico tan claro como el de los partidos de derecha de Chile y vio su influencia disminuir a partir de los años dos mil. Jair Bolsonaro ganó la elección de 2018 con una plataforma basada en políticas de mercado, pero se postuló por un partido oscuro y posteriormente se independizó. Gran parte de su apoyo legislativo provino de bancadas no-partidarias, incluyendo la de los agricultores comerciales. Brasil también carece de centros de pensamiento derechistas con los recursos y el prestigio del Centro de Estudios Públicos y Libertad y Desarrollo de Chile (Ondetti, 2021, pp. 179-180).

Por lo tanto, no hay nada en Brasil parecido al bloque antiestatista cohesivo que se observa en Chile. En consecuencia, ni siquiera su adopción del Consenso de Washington durante la década del noventa logró transformar decisivamente el modelo de desarrollo y el sistema tributario del país. Sin duda, hubo un giro importante a la derecha a partir de 2016, impulsado en gran medida por la profunda recesión y el gran escándalo de corrupción que surgió durante el gobierno de Rousseff. Sin embargo, ese fenómeno careció de raíces institucionales firmes, ya que los partidos de derecha, los centros de pensamiento de libre mercado y las organizaciones capitalistas de clase siguieron siendo relativamente débiles. La ausencia de una

coalición antiestatista lo suficientemente fuerte y decidida como para superar la inercia estatista de Brasil explica por qué Bolsonaro, a pesar de su victoria electoral contundente y su retórica liberal, no logró cambios económicos importantes.

## Conclusiones

Los países latinoamericanos varían mucho en la magnitud de sus cargas tributarias. En este capítulo se ha argumentado que estas diferencias pueden explicarse en parte por el impacto político duradero de importantes episodios de reforma redistributiva, especialmente aquellos que representaron graves amenazas a la propiedad privada. Mientras que no destruyan el sector privado, estos episodios favorecen el surgimiento de fuertes actores antiestatistas cuya ideología e influencia tienden a inclinar el modelo general de desarrollo en una dirección liberal. Un aspecto crucial de este efecto es una tributación más ligera, lo que a su vez resulta en menos gasto social y redistribución. Este argumento se ha ilustrado aquí mediante un análisis comparativo de Chile y Brasil, casos de tributación relativamente ligera y pesada, respectivamente.

El capítulo también tiene implicaciones prácticas para la lucha contra la desigualdad socioeconómica, una cuestión clave en América Latina, como deja claro este volumen. En particular, llama la atención sobre los peligros de reformas que, como las implementadas en Chile a principios de los años setenta, amenazan profundamente a la propiedad privada.

Si bien hoy Chile debe ser considerado un país relativamente exitoso en una serie de aspectos claves, especialmente en el crecimiento económico, se han necesitado décadas para atenuar las marcadas desigualdades generadas por la transformación económica de la era Pinochet, y esa tarea está lejos de haber terminado. Sin duda, en una región tan desigual como América Latina, tiene sentido ético y práctico implementar reformas que ataquen las

jerarquías sociales establecidas, como lo hizo el gobierno de la UP. Sin embargo, los líderes políticos progresistas también deben ser conscientes de que, en la medida en que esos esfuerzos amenacen los intereses más vitales de los grupos poderosos, pueden provocar una reacción política que termine empeorando la situación de sus propios partidarios.

No hay una salida fácil a este dilema, pero una posible lección que surge de este capítulo es que centrarse en la redistribución incremental lograda principalmente a través de políticas fiscales y regulatorias puede ser más efectivo, por ser más sostenible políticamente, que uno que busque transformaciones inmediatas mediante una redistribución radical de la propiedad. También puede ser factible una reforma moderada de la propiedad que no ponga en duda la supervivencia de la propiedad privada en general. Por supuesto, una revolución socialista violenta puede eliminar la posibilidad de una reacción antiestatista al estilo chileno, pero la rareza de ese fenómeno, combinada con el autoritarismo que históricamente lo ha acompañado, sugiere que generalmente no es un camino práctico o deseable hacia una mayor igualdad.

## **Bibliografía**

Agostini, Claudio A. (2012). *Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales 2009-2010. Documento de Trabajo*. Santiago: CEP-CIEPLAN.

Albertus, Michael (2015). *Autocracy and redistribution: the politics of land reform*. New York: Cambridge University Press.

Arellano, José-Pablo (1985). Social policies in Chile: an historical review. *Journal of Latin American Studies*, 17(2), 397-418.

Banco Mundial (1961). Current Economic Position and Prospects of Chile. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/497811468027649657/pdf/multi0page.pdf>

Banco Mundial (1966). Current Economic Position and Prospects of Chile. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/120491468015836290/pdf/multi0page.pdf>

Banco Mundial (1970). Current Economic Position and Prospects of Chile. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/629501468015835669/pdf/multi0page.pdf>

Banco Mundial (1984). Chile: An Economic Memorandum. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/671521468012938037/pdf/multi0page.pdf>

Beramendi, Pablo y Rueda, David (2007). Social democracy constrained: indirect taxation in industrialized democracies. *British Journal of Political Science*, 37(4), 619-641.

Borges, Fabian (2018). Neoliberalism with a human face? Ideology and the diffusion of Latin America's conditional cash transfers. *Comparative Politics*, 50(2), 147-169.

Braun-Llona, Juan et al. (1998). *Economía chilena, 1810-1995: estadísticas históricas. Documentos de trabajo 187*. Santiago: Universidad Católica de Chile.

Bril-Mascarenhas, Tomás y Madariaga, Aldo (2019). Business power and the minimal state: the defeat of industrial policy in Chile. *Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066.

Bull, Benedicte y Aguilar Støen, Mariel (2019). Peace-Building and business elites in Guatemala and El Salvador: explaining the

discursive 'institutional turn'. *Conflict, Security & Development*, 19(1), 121-141.

Campero, Guillermo (1984). *Los gremios empresariales en el período 1970–83: comportamiento sociopolítico y orientaciones ideológicas*. Santiago: ILET.

Castañeda Rodríguez, Víctor Mauricio (2018). Tax determinants revisited. An unbalanced data panel analysis. *Journal of Applied Economics*, 21(1), 1-24.

Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos de la imposición sobre la renta*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). Panorama social de América Latina 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

Diniz, Eli (2010). Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política & Sociedade*, 9(17), 101-139.

Diniz, Eli y Boschi, Renato Raul (1978). *Empresariado nacional e estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

Durand, Francisco (2016). *Extractives industries and political capture: effects on institutions, equality, and the environment*. Lima: Oxfam Peru.

Durand, Francisco y Silva, Eduardo (1998). Organized business and politics in Latin America. En Francisco Durand y Eduardo Silva (comps.), *Organized business, economic change, and democracy in Latin America* (pp. 1-50). Miami: North-South Center.

Etchemendy, Sebastián (2011). *Models of economic liberalization: business, workers, and compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. New York: Cambridge University Press.

Fairfield, Tasha (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: business power and tax politics*. New York: Cambridge University Press.

Fernández Milmanda, Belén (2023). Harvesting influence: agrarian elites and democracy in Brazil. *Politics & Society*, 51(1), 135-161.

Gómez Sabaini, Juan Carlos (2006). Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión. En Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini (comps.), *Tributación en América Latina: en busca de una nueva agenda de reformas* (pp. 39-130). Santiago: CEPAL.

Graham, Douglas H. (1982). Mexican and Brazilian economic development: legacies, patterns, and performance. En Sylvia Ann Hewlett y Richard S. Weinert (comps.), *Brazil and Mexico: patterns in late development* (pp. 2-55). Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.

Hanni, Michael, Martner, Ricardo y Podestá, Andrea (2015). The redistributive potential of taxation in Latin America. *CEPAL Review*, 116, 7-26.

Huber, Evelyne y Stephens, John D. (2012). *Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Irajá, Victor (4 de febrero de 2022). Governo fracassa no projeto de modernizar a economia no modelo liberal. *Veja*. <https://veja.abril.com.br/economia/governo-fracassa-no-projeto-de-moder-nizar-a-economia-no-modelo-liberal/>

Kingstone, Peter R. (1999). *Crafting coalitions for reform: business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil*. University Park: Pennsylvania State University.

Kurtz, Marcus J. (2013). *Latin American state building in comparative perspective: social foundations of institutional order*. New York: Cambridge University Press.

Levitsky, Steven et al. (comps.) (2016). *Challenges of party-building in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Luna, Juan Pablo y Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2014). The right in contemporary Latin America: a framework for analysis. En Juan Pablo Luna y Cristóbal Rovira Kaltwasser (comps.), *The resilience of the Latin American right* (pp. 1-24). Baltimore: John Hopkins University Press.

Lustig, Nora (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad. *El Trimestre Económico*, 84(3), 493-568.

Madariaga, Aldo (2020). *Neoliberal resilience: lessons in democracy and development from Latin America and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.

Martín-Mayoral, Fernando y Uribe, Carlos Andrés (2010). Determinantes económicos e institucionales del esfuerzo fiscal en América Latina. *Investigación Económica*, 69(273), 85-113.

Montero, Alfred P. (2014). Brazil: explaining the rise and decline of the conservatives. En Juan Pablo Luna y Cristóbal Rovira Kaltwasser (comps.), *The resilience of the Latin American right* (pp. 294-318). Baltimore: John Hopkins University Press.

Oliveira, Fabrício Augusto de (1991). *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. Rio de Janeiro: Oficina de Livros.

Ondetti, Gabriel (2012). International migration and social policy underdevelopment in the Dominican Republic. *Global Social Policy*, 12(1), 45-66.

Ondetti, Gabriel (2021). *Property threats and the politics of anti-statism: the historical roots of contemporary tax systems in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Ondetti, Gabriel (2023). Property threats, antistatism and business organization in Latin America. *World Politics*, 75(1), 145-187.

Patrucchi, Leticia y Grottola, Leonardo (2011). Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina: Un análisis de la situación actual. *Leviathan*, 2, 96-122.

Pierson, Paul (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Pollack, Marcelo (1999). *The new right in Chile, 1973-1997*. New York: St. Martin.

Pompeia, Caio (2020). Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(104), 1-17.

Rosignolo, Darío Alejandro (2017). El esfuerzo fiscal en los países de América Latina y el Caribe. *Revista Finanzas y Política Económica*, 9(2), 215-247.

Sánchez, Omar (2008). Guatemala's party universe: a case study in underinstitutionalization. *Latin American Politics and Society*, 50(1), 123-151.

Schmitter, Philippe C. (1971). *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

Schneider, Aaron (2012). *State-building and tax regimes in Central America*. New York: Cambridge University Press.

Schneider, Ben Ross (2004). *Business politics and the state in twentieth-century Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Sikkink, Kathryn (1991). *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.

Silva, Eduardo (1996). *The state and capital in Chile: business elites, technocrats, and market economics*. Boulder: Westview Press.

Stallings, Barbara (1978). *Class conflict and economic development in Chile, 1958–1973*. Stanford: Stanford University Press.

Stein, Ernesto y Caro, Lorena (2013). *Ideology and tax revenues in Latin America. Documento de Trabajo 407*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Stinchcombe, Arthur (1965). Social structure and organizations. En James G. March (comp.), *Handbook of Organizations* (pp. 142-193). Chicago: Rand McNally.

Undurraga, Tomás (2012). Transformaciones sociales y fuentes de poder del empresariado chileno (1975-2010). *Ensayos de Economía*, 22(41), 201-225.

Valdés, Juan Gabriel (1995). *Pinochet's economists: the Chicago school of economics in Chile*. New York: Cambridge University Press.

Valenzuela, Arturo (1978). *The breakdown of democratic regimes: Chile*. Baltimore: John Hopkins University Press.

