

Política tributaria y desigualdad en América Latina

PHILIP FEHLING
Y HANS-JÜRGEN BURCHARDT
(Coords.)



Política tributaria y desigualdad en América Latina

Philip Fehling y Hans-Jürgen Burchardt
(eds.)





CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Directora Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory y Marcela Alemandi - Producción Editorial



LIBRERÍA LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIENCIAS SOCIALES
CONOCIMIENTO ABIERTO, CONOCIMIENTO LIBRE

Los libros de CLACSO pueden descargarse libremente en formato digital
desde cualquier lugar del mundo ingresando a libreria.clacso.org

Política tributaria y desigualdad en América Latina (Buenos Aires: CLACSO, diciembre de 2024).
ISBN 978-987-813-931-9



CC BY-NC-ND 4.0

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>

Con el apoyo de:



Federal Ministry
of Education
and Research

La economía política del fracaso de las reformas fiscales progresivas en América Latina

Rafael Domínguez Martín

■ Doi: 10.54871/ca24pt88

Introducción

El objetivo del presente capítulo es analizar la economía política del fracaso de las reformas fiscales progresivas en América Latina en perspectiva histórica –desde la Alianza para el Progreso hasta la segunda oleada progresista del siglo XXI–, en el entendimiento postkeynesiano de que las reformas tributarias, en los contextos de escasez de capital para la inversión que caracterizan a los países de la periferia latinoamericana, tienen un papel clave en el proceso de desarrollo (Kaldor, 2021).

Para ello se reivindica la necesidad de “volver a la economía política” (Prebisch, 1983, p. 178), y, en coherencia, el marco teórico integra los enfoques del institucionalismo crítico y las teorías estructuralistas y marxistas de la dependencia, que se aplican a partir del supuesto de que la desigualdad social en la distribución de recursos, ingresos y oportunidades es un elemento clave

del “síndrome latinoamericano” (Palma, 2020a, p. 84). Aunque la idea de que la desigualdad social es un factor crítico del bloqueo al progreso económico tiene profundas raíces en el pensamiento estructuralista (Salinas, 1977; Cimoli y Porcile, 2016; Bárcena Ibarra y Cimoli, 2022), para explicar la trampa de renta media, que refleja el desarrollo truncado de la región en las últimas décadas (Flechtner y Panter, 2016), es necesario también tomar en consideración el elemento externo de la desigualdad internacional, que fue el énfasis inicial del estructuralismo y sus vástagos dependentistas (Love, 2018), para quienes la desigualdad social no se podía entender sin tomar en cuenta la inserción internacional dependiente de América Latina en la economía global y la incorporación de sus élites extractivas a las élites transnacionales.¹ Esta desigualdad internacional constituiría el otro factor que, desde la década del ochenta, ha contribuido a la trampa de renta media regional al acortar el espacio de las políticas desarrollistas del progresismo (Vernengo, 2018; Bianchi, Isabella y Picasso, 2020).

Por tanto, si bien las medidas fiscales para atajar las desigualdades sociales – y refundar el disfuncional pacto fiscal sobre el que se sustenta el Estado en América Latina – siguen siendo “una de las cuestiones centrales del nuevo giro a la izquierda en América Latina” (Burchardt e Ikler, 2023, p. 85), las reformas tributarias deben estar acompañadas también de cambios en los regímenes económicos internacionales (Chang, 2020). Esto supone regresar a la discusión sobre la heterogeneidad estructural y, en definitiva, al viejo debate sobre la articulación de los factores externos e internos (Nohlen y Sturm, 1982; Burchardt, Dietz y Warnecke-Berger, 2021) que, desde la economía política del fracaso de las reformas fiscales, explicarían la falta de cambio estructural progresivo y diversificación de la estructura exportadora en América Latina.

¹ Prebisch (1983, p. 179) estableció la necesidad de combatir estos dos tipos de desigualdad en su programa reformista: “No se trata solamente de un nuevo orden económico internacional sino de un nuevo orden económico social y ético interno. Esos son los grandes problemas que tenemos que resolver en la América Latina”.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado se especifica el marco teórico estructuralista que sitúa la desigualdad en América Latina como determinante del desarrollo económico, y la consiguiente necesidad de reformas estructurales (agraria/distributiva y fiscal/redistributiva) para alcanzarlo. En el segundo y tercer apartados se estudian los factores que permiten entender por qué han fracasado los sucesivos intentos de reforma fiscal progresiva en dos episodios históricos: la Alianza para el Progreso de la década del sesenta, y las distintas manifestaciones de la marea progresista durante y después del último super-ciclo de las materias primas. El capítulo cierra con las conclusiones a modo de reflexión final.

Desigualdad, desarrollo y reforma fiscal (aunque no solo)

La experiencia histórica latinoamericana de la segunda mitad del siglo XX resulta fundamental para entender el proceso de construcción del nuevo consenso de la literatura sobre la relación entre desigualdad y desarrollo, que se fue armando a partir de 1990 a contracorriente de la teoría neoclásica del crecimiento.

El legado colonial de extrema desigualdad económica y social se perpetuó y amplió después de la Independencia. A mediados del siglo XIX tuvo lugar el momento fundante de las desigualdades del excedente en torno a los mercados de la tierra (mediante el acaparamiento de las oportunidades de acumulación) y el trabajo (mediante la proletarización), a partir de las que se crearon las condiciones de la persistencia de la desigualdad social contemporánea en América Latina (Pérez Sáinz, 2014), con dos saltos en los períodos 1870-1920 y 1980-2000. Los elevados niveles de desigualdad de patrimonios e ingresos, en comparación con los de otras regiones en desarrollo, se convirtieron en un factor idiosincrático regional, que, en las coyunturas deterioro de los términos de intercambio, constituyeron serios obstáculos para el desarrollo económico,

hasta el punto de convertir la agenda de equidad y cohesión social en “la mayor deuda histórica de América Latina” (Bértola y Ocampo, 2012, p. 266). Concretamente, el no haber impulsado reformas tributarias para reducir la persistente desigualdad sigue siendo en la actualidad “la gran deuda histórica de los gobiernos latinoamericanos” (Valdés, 2017, p. 77) y desde propio Banco Interamericano de Desarrollo se atribuye la fractura del contrato social en la región a “la insuficiente redistribución y la desigualdad de oportunidades” asociada a la estructura de sus sistemas fiscales (Busso y Messina, 2020a, p. 12), que apenas logran el objetivo de reducir las brechas sociales.²

En el plano teórico, la desigualdad estuvo presente en el pensamiento herético de la CEPAL desde sus primeros pasos. Aunque la argumentación inicial dio prioridad a la dimensión internacional o distribución desigual de los frutos del progreso técnico entre el centro y la periferia, Raúl Prebisch (1952, p. 368) apuntó tempranamente la urgencia de reformas redistributivas que atenuaran las “graves desigualdades en la distribución del ingreso” que, de no reducirse, podrían dar lugar a “desajustes sociales” que interrumpieran el proceso de desarrollo o lo hiciesen retroceder. En coherencia, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1954, p. 130) reclamó entonces una “reforma de la estructura de la propiedad agraria y de ciertas formas de relación entre propietarios y trabajadores rurales que restan estímulo al trabajo y desalientan las inversiones y la introducción de nuevas técnicas”. Por su parte, los teóricos estructuralistas-cepalinos de la inflación estructural (Flores de la Peña y Ferrer, 1951; Flores de la Peña, 1953; Noyola, 1956; Sunkel, 1958), recomendaron establecer reformas tributarias progresivas que, como parte de un paquete de estabilización alternativo al monetarista, devolvieran las economías latinoamericanas

² En 1985, el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias se reducía el 6 % en América Latina frente al 37 % de los países de la OCDE; en 2016 las cifras respectivas de reducción fueron del 7 % frente al 38 % (Palma 2019a, p. 1160).

al crecimiento sostenido y propiciaran las transformaciones productivas, a la vez que se atajaban las desigualdades en la distribución del ingreso.

El trabajo pionero de Fernando H. Cardoso (1961) fue la investigación seminal que abrió el camino a lo que más tarde se convertiría en el “nuevo consenso” sobre la relación desigualdad-desarrollo (Domínguez, 2009, p. 12). La publicación de esta monografía coincidió con el programa de “reformas estructurales” – el término con que Prebisch (1961, p. 15) se refirió a las reformas agraria y tributaria – impulsadas por la Alianza para el Progreso. A partir de la forja estructuralista latinoamericana de dominante keynesiano-institucionalista, en el nuevo consenso convergieron autores de la corriente principal con el institucionalismo crítico de filiación veblianiana.³ Si los primeros destacaron las implicaciones negativas (estrechez de los mercados para la industrialización) derivadas de las “las distribuciones oligárquicas del ingreso” (Murphy, Shleifer y Vishny, 1989, p. 554), los segundos incidieron en el carácter sistemático y acumulativo de la desigualdad debida a la acción colectiva de los intereses creados (Dugger, 1998).

Anclada firmemente en el estructuralismo, la novedad de la investigación de Cardoso consistió en invertir el enfoque tradicional kuznetsiano de la relación entre desarrollo (como variable independiente) y desigualdad (como variable dependiente). Así, se propuso “tratar la distribución de la renta en sus múltiples aspectos para lograr identificar sus verdaderos efectos sobre la dinámica

³ Con la Alianza para el Progreso, la CEPAL desarrolló un programa de investigación con el objetivo de “explorar el efecto de la estructura de la distribución del ingreso sobre el vigor y la naturaleza del desarrollo” (CEPAL, 1968, p. 39). La argumentación estructuralista se basó en identificar la triple conexión negativa entre desigualdad y desarrollo (Salinas, 1977): por insuficiencia de demanda (debida a la baja propensión media al consumo dado el nivel promedio de ingreso); por desequilibrio estructural de las balanzas de pagos (ocasionada por la elevada propensión a la importación derivada del consumo suntuario de las oligarquías); y por las ineficiencias productivas (en términos de mala asignación y desperdicio de recursos productivos de trabajo y capital financiero y humano).

del proceso de desarrollo”, enfocándose en “la propulsión del proceso de desarrollo que puede resultar de una mayor o menor desigualdad en la distribución” (Cardoso, 1961, pp. 35-36, 50). Cardoso tomó nota de seis dimensiones de la distribución de la renta que influían en el desarrollo económico: funcional (entre ingresos derivados de la propiedad de la tierra, el trabajo y el capital), vertical (entre personas, pero ligada a la anterior ya que las rentas altas no estaban presentes por lo general entre los perceptores de salarios), sectorial (por diferencias de productividad entre sectores productivos), social (entre grupos sociales asociados a sectores productivos e instituciones), espacial/geográfica (entre regiones dentro de un país por diferencias de dotación de recursos) e internacional (entre países). El sociólogo brasileño se concentró en las dimensiones vertical, social e internacional a partir de la siguiente pregunta de investigación: “¿cuál es el grado de desigualdad compatible con el desarrollo?” (Cardoso, 1961, p. 49).

Sobre la distribución personal, y en línea con Prebisch, Cardoso apuntó que una distribución demasiado desigual podía provocar “desequilibrios sociales de consecuencias políticas, capaces de impedir un esfuerzo de desarrollo” (Cardoso, 1961, p. 41). En concreto, los conflictos sociales desatados “a partir de insatisfacciones generadas por exageraciones en la desigualdad de la distribución social de la renta” podían “comprometer todo esfuerzo de crecimiento” (Cardoso, 1961, p. 46), mientras que el predominio de la agricultura de exportación (o de la gran minería) conllevaba el de determinadas clases sociales (que “reúnen aún la propiedad sobre grandes extensiones territoriales y el poder político consiguiente a su poder económico”), las cuales resultaban contrarias a la industrialización y la diversificación de las exportaciones: al tener “sus patrones de consumo dictados por los de los países desarrollados”, estos grupos gastaban una considerable fracción de la renta nacional en “consumo suntuario”, y sus inversiones estaban destinadas a acaparar más tierra para “aumentar su prestigio social” (Cardoso, 1961, p. 53), mientras que, al mismo tiempo, se beneficiaban de “inmunidades”

o “diferenciación de obligaciones” para evadir impuestos (Cardoso, 1961, p. 87). En este punto, Cardoso recurrió implícitamente a la explicación vebleniana de las “instituciones imbéciles” (Veblen, 1914, p. 25), las que llevan al estancamiento o directamente al colapso: el patrón existente de distribución de la renta era “un impedimento institucional al propio desarrollo” por el desperdicio de ahorro y de capital humano que acarreaba, y que, de otro modo, debería orientarse hacia “la transformación de una economía exportadora de materias primas en exportadora de productos industrializados”, exigiendo, en consecuencia, la transformación misma del “patrón social de la distribución del destino de la renta” (Cardoso, 1961, pp. 54-55).

Respecto a la distribución internacional, Cardoso asumió la tesis del pesimismo de las elasticidades de Prebisch en la división del trabajo entre el centro desarrollado y la periferia en condiciones de “inferioridad estructural” arraigadas en las relaciones históricas coloniales (Cardoso, 1961, p. 91). En ese sentido, el orden económico internacional vigente era producto del “orden económico colonialista” y los intereses de los grupos económicamente fuertes a los que favorecía que, haciéndose pasar por intereses nacionales, frenaban “la capacidad endógena de cada país [de la periferia] para desarrollarse”, independientemente del sincero interés de la cooperación internacional de los gobiernos de los países del centro (Cardoso, 1961, pp. 44-45).

La respuesta tentativa a la pregunta de investigación planteada permitió relacionar estas tres dimensiones: el gran problema del desarrollo de las economías periféricas era “un sistema distributivo que favorece a sectores cuyas posibilidades dinámicas están limitadas, no tanto por una actitud en relación al crecimiento, como por las limitaciones dinámicas del modelo preindustrial, bajo el cual sigue funcionando” (Cardoso, 1961, p. 51). En conclusión, donde predominaban las distribuciones oligárquicas del ingreso, la desigualdad

sistemática y acumulativa tendía a frenar el desarrollo.⁴ Tal sería el núcleo duro de la posición estructuralista sobre dicha relación a lo largo de la década de 1960.⁵ En consecuencia, era necesaria la intervención del gobierno mediante la planificación apoyada en la cooperación internacional para facilitar el traspaso del poder “en dirección a una clase hasta entonces de segundo orden, a través de un cambio de orientación sectorial de los beneficios provenientes del exterior” (Cardoso, 1961, pp. 55-56).

Naturalmente, la reforma fiscal estaba entre los instrumentos fundamentales para llevar a cabo ese cambio institucional: si, como era el caso, “el pequeño grupo receptor de gran parte de la renta” no era capaz de realizar las inversiones necesarias para el desarrollo (por falta de estímulos fiscales o por falta de interés), “sería preferible adoptar una política tributaria fuertemente progresiva para concentrar los ahorros en las manos del gobierno”, de manera que se elevase la propensión a invertir de la economía a través de la inversión pública para estimular después la inversión privada en el largo plazo (Cardoso, 1961, p. 108). Esta fue en teoría la racionalidad de las reformas – agraria y tributaria – impulsadas por la Alianza para el Progreso. Como resumió Prebisch (1963, p. 21) “no habrá aceleración del desarrollo económico sin transformación de la estructura social”, es decir, las reformas no solo tendrían que afectar a la redistribución del excedente (reforma fiscal), sino también a la distribución de las oportunidades de generación del excedente

⁴ “Cuando las condiciones dadas de distribución formasen resistencias estructurales capaces de impedir que se pueda atender suficientemente los puntos básicos del desarrollo en el largo plazo” (Cardoso, 1961, pp. 107-108).

La desigualdad era producto de “instituciones político-sociales” que perpetuaban “el modelo económico por el que la sociedad se rige y que concurrió para crearlas” (Cardoso, 1961, p. 81).

⁵ Prebisch (1963, p. 4) identificó la estructura social prevaleciente en América Latina como “un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social”. Por su parte, Furtado (1969, pp. 72-73) apuntó al “marco institucional que prevalece en América Latina”, añadiendo que tendía a afectar la asignación de los recursos productivos “de modo que reduce su eficiencia económica y concentra aún más el ingreso, en un proceso de causación circular”.

mismo (reforma agraria), una pretensión esta última que estaría ausente ya en los programas de los gobiernos progresistas del siglo XXI (Pérez Sáinz, 2014).

El fracaso de las reformas estructurales de la Alianza para el Progreso

La Alianza para el Progreso fue la culminación institucional de dos procesos que se acabaron superponiendo a principios de la década del sesenta. El primero fue la demanda latinoamericana de cooperación internacional para el desarrollo al acabar la II Guerra Mundial y, con ella, del fin de las condiciones excepcionales que permitieron en algunos países una incipiente industrialización por sustitución de importaciones. Durante buena parte de la década del cincuenta, Estados Unidos se resistió tenazmente a esa demanda, que fue reclamada por la CEPAL (1954) y luego por el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, entusiasta seguidor de las recomendaciones cepalinas (Love, 2018). En 1958, el lanzamiento de la Operación Panamericana de Kubitschek forzó una reunión de los ministros de Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la que se decidió crear una Comisión especial (el Comité de los 21) para estudiar la formulación de las nuevas medidas de cooperación económica. El Comité tuvo su primera edición pocos meses antes del otro proceso que impulsó la Alianza para el Progreso: el triunfo de la Revolución Cubana. En su segunda reunión celebrada en Buenos Aires en mayo de 1959, el Comité de los 21 aprobó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un proyecto largamente acariciado por los gobiernos latinoamericanos, que se había reiterado con la propuesta de la CEPAL (1954) para que Washington constituyera un Fondo Interamericano de Desarrollo Industrial, Agrícola y Minero (Domínguez, 2017; Fajardo, 2022).

Fidel Castro habló en Buenos Aires ante el Comité de los 21 para dar su apoyo crítico a la Operación Panamericana si desde América

Latina se solicitaba a Estados Unidos un monto de \$30 mil millones de créditos públicos para un programa decenal de desarrollo (\$10 mil millones a 20 años era la propuesta de la Operación Panamericana), que debería abordar, además de la integración regional, las reformas agraria y tributaria para impulsar la industrialización. Estas últimas peticiones, que, tras años de rechazo, la administración republicana Eisenhower tuvo que aceptar en el Acta de Bogotá, fueron asumidas con entusiasmo en la retórica anticomunista de la “nueva Alianza para el Progreso”, anunciada por Kennedy en su discurso de toma de posesión en enero de 1961 (Domínguez, 2017).⁶

En marzo de 1961, el flamante presidente convocó al cuerpo diplomático latinoamericano a la Casa Blanca, y en una alocución, preparada con Walt W. Rostow a partir de un Memorándum previo – en cuya elaboración habían participado, entre otros, Prebisch, el socialista chileno y presidente del BID, Felipe Herrera, el diplomático chileno y padre de la CEPAL, Alfonso Santa Cruz, y el sucesor de Prebisch en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, el economista venezolano José Antonio Mayobre – presentó la Alianza para el Progreso. El término alianza transmitía la idea de una asociación defensiva destinada a evitar otra Cuba (el paso de este país al bloque soviético), con el objetivo transformista de “completar la revolución de las Américas” mediante el logro conjunto de “progreso económico y justicia social [...] dentro del marco de las instituciones democráticas” (ALPRO, 1961-62, p. 3). Al igual que el miedo al comunismo había reforzado en Europa el pacto social keynesiano con el Plan Marshall que desembocó en el Estado del bienestar, la amenaza de difusión de la Revolución Cubana permitiría en teoría compatibilizar las reformas agraria y tributaria a las que Kennedy

⁶ El Acta de Bogotá, que fue aprobada en septiembre de 1960 por una Comisión Especializada de la OEA, contenía un paquete de “medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico dentro de la Operación Panamericana”, en donde se adelantaba la exigencia a los gobiernos latinoamericanos de “autoayudas”, es decir, reformas institucionales “en materia de tributación, propiedad y uso de la tierra”. El texto del Acta se puede consultar en *El Trimestre Económico*, 28(109-1), 1961, pp. 168-173.

se refirió directamente en su discurso bolivariano y que supuestamente debían ser impulsadas por Estados desarrollistas, en lo que se concibió sobre el papel como el “primer sistema regional de planeamiento integrado en el mundo” (Krause, 1963, p. 69).⁷ Dentro de este esquema, la ayuda se liberaría con la condición de aplicar las reformas estructurales que daban un nuevo contenido al viejo mantra del clima favorable para la inversión extranjera, ahora descrito como “un ambiente ‘a prueba de revolución’” (Krause, 1963, p. 74).

De cara a la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA a celebrar Punta del Este (Uruguay) en agosto de 1961, la CEPAL publicó un nuevo documento que iba mucho más allá de las propuestas reformistas de la década anterior. En él se ponía de manifiesto la conexión clave entre los problemas de la distribución (de recursos e ingresos, que se mostraban conectados) y el crecimiento en los países de la periferia: había que “corregir el origen mismo de las disparidades”, que estaban en la estructura monopólica del mercado de tierra y en la estructura dual del mercado de trabajo (CEPAL, 1961, p. 13), y luego redistribuir el ingreso mediante la restricción del consumo suntuario/imitativo de la élites para aumentar el consumo popular (ensanchar el mercado interno complementando así la integración regional), reducir el desequilibrio estructural de la balanza de pagos y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos.⁸ Es decir, la distribución

⁷ “[...] a menos que se lleven a efecto libremente las reformas sociales necesarias, incluyendo reformas agrarias y tributarias; a menos que ampliemos las oportunidades de todos nuestros pueblos; a menos que la gran masa de americanos comparta la creciente prosperidad, nuestra alianza, nuestra revolución y nuestro sueño habrán fracasado” (ALPRO, 1961-62, p. 7).

⁸ El régimen de tenencia, que se caracterizaba “por una extrema desigualdad en la distribución de la tierra y en el ingreso que de ella se deriva”, era considerado como “uno de los más serios obstáculos al desarrollo económico” (CEPAL, 1961, p. 35). Según estimaciones de esa época, las propiedades de más de 1.000 has. que suponían el 1,5 % de los predios, cubrían el 65 % de la tierra agrícola en América Latina (Pinto, 1962, p. 412). A su vez, la reforma agraria y la tributaria estaban conectadas, pues con esta última se proponía crear un “impuesto para promover la mejor utilización de las parcelas”

de oportunidades de generación del excedente (reforma agraria) se completaba con una redistribución del excedente: una reforma tributaria, que acentuara la progresividad de los impuestos, en un contexto de baja cultura fiscal.⁹ En suma, la Alianza para el Progreso no solo se alimentó de la teoría rostowiana de la modernización, que era ajena al enfoque del excedente, sino de la teoría *estructuralista* de la CEPAL, descrita así por poner el acento en “la necesidad de transformaciones profundas, de reformas estructurales”, de aquellas “estructuras e instituciones” que al “agudizar la concentración del ingreso y la desigualdad de oportunidades”, dificultaban el “cambio estructural” (Sunkel y Paz, 1970, p. 35).

En Estados Unidos, el *lobby* empresarial acusó a Prebisch de ser el padrino intelectual de una iniciativa que fomentaba, en palabras del *Wall Street Journal*, las “tendencias socialistas” (cfr. Domínguez, 2017, p. 129), cuando más bien se trataba de un proyecto keynesiano genuino. En efecto, la CEPAL publicó las primeras estadísticas sobre la desigualdad en la distribución del ingreso (CEPAL, 1963; CEPAL, 1964 y 1968), que evidenciaban los resultados de las reformas tributarias progresistas (especialmente en Estados Unidos) en comparación con los datos latinoamericanos. La idea de la Comisión era “aumentar la capacidad de producción sobre la base de una distribución y utilización racional y más equitativa de los bienes y servicios producidos por la sociedad en su conjunto” (CEPAL, 1963, p. 681). A partir de estimaciones no oficiales sobre México, Venezuela, Ecuador y Chile, se calculó una distribución conjetural del ingreso para toda la región, clasificando la población por familias en cuatro categorías: categoría I, de ingreso más reducido, que comprendía el 50 % de la población; categoría II, o estrato social intermedio, que abarcaba el 45 % de las familias; y las categorías

que incentivara “la utilización racional del suelo o su transferencia a otras manos” (CEPAL, 1961, p. 42).

⁹ “[...] los grupos de altos ingresos no suelen contribuir en la medida de sus posibilidades, ya sea porque el sistema tributario es regresivo o porque la evasión hace ilusorio el gravamen o su adecuada percepción” (CEPAL, 1961, p. 14).

III y IV, constitutivas de los estratos superiores equivalentes al 3 % y al 2 % de la población respectivamente (tabla 8.1). Los datos comparativos revelaban que Estados Unidos a principios de la década del sesenta era una sociedad más igualitaria que la europea de la década del cincuenta (los datos europeos eran de principios de esa década) y ambas estaban a años luz en equidad de los países de América Latina. En los países desarrollados, el consumo del estrato alto era entre 9 y 10 veces el del estrato inferior, mientras que en América Latina era de 20 veces (CEPAL, 1964, pp. 53-54). Prebisch (1963, pp. 37-38) calculó que una compresión del consumo del estrato superior latinoamericano, de forma que no excediera 11 veces el del estrato inferior, permitiría elevar la tasa de crecimiento del ingreso per cápita anual del 1 % al 3 % y, si se redujese la diferencia a 9 veces, la tasa podría subir al 4 %. Dado que la “desigualdad en la distribución de la propiedad y los recursos naturales” se consideraba el factor más importante para explicar este tipo de distribución del ingreso en los países latinoamericanos (CEPAL, 1963, p. 682), el programa reformista de la Alianza para el Progreso tenía una lógica económica postkeynesiana impecable ante el carácter regresivo del sistema fiscal regional (tabla 8.2).¹⁰ En ese sentido, el brazo formativo de la CEPAL (el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) contrató en 1964 a Nicholas Kaldor para difundir el enfoque de los recursos sobre el papel de la tributación para el desarrollo, con una propuesta de reforma fiscal que en lo relativo a los impuestos directos sobre la renta, el capital y la tributación de las empresas y rentas extranjeras (que ya entonces se refugiaban

¹⁰ Según Prebisch (1961, p. 414), había dos razones que explicaban la ineficiencia del sistema tributario en América Latina: la regresividad (el sistema “no recae sino en escasa medida sobre el gasto excesivo de los grupos pudientes ni los estimula a aprovechar todo su potencial de ahorro”); y la insuficiencia (“aun en los casos en que el sistema es adecuado, su aplicación suele ser precaria y dejar un margen considerable de evasión”).

en “paraísos tributarios” (Kaldor, 2021, p. 1239) sigue todavía esperando su momento.¹¹

Tabla 8.1. Distribución del ingreso en América Latina en comparativa internacional c. 1960

		América Latina		Europa occidental		Estados Unidos	
categoría	población (%)	ingreso (%)	diferencia con media*	ingreso (%)	diferencia con media*	ingreso (%)	diferencia con media*
Alta	5	33	660	22	436	20	400
Intermedia	45	51	113	56	124	57	127
Baja	50	16	32	22	44	23	46
TOTAL	100	100	*100	100	*100	100	*100

Fuente: CEPAL (1964, p. 54).

Tabla 8.2. Distribución de la carga tributaria en América Latina por categorías de ingreso (en porcentajes del ingreso personal)

Impuestos	Total	Categorías de ingreso			
		I	II	III	IV
Directos	5,8	1,5	4,5	6,1	12,8
Aporte personal al sistema de previsión	1,2	1,5	1,9	-	-
Indirectos netos	11,4	9,8	13,4	10,4	7,7
Total	18,4	12,8	19,8	16,5	20,5

Fuente: CEPAL (1963, p. 685).

Aparentemente, el documento aprobado en Punta del Este (Carta de Punta del Este. Establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana) contenía los

¹¹ En su intervención, Kaldor (2021) introdujo los conceptos de potencial tributario (la proporción del PNB que puede recaudarse por el sector público sin crear presiones políticas y sociales intolerables) y de coeficiente de utilización de dicho potencial, “que dependerá en gran medida del grado de desigualdad existente en la distribución del ingreso nacional, la cual a su vez está estrechamente vinculada con la importancia relativa de las rentas derivadas de la propiedad frente a las rentas derivadas del trabajo, y con el grado de concentración de la propiedad” (Kaldor, 2021, p. 1219, cursivas en el original).

ingredientes para llevar a cabo una “revolución pacífica a escala del Hemisferio” en palabras del funcionario de USAID que coordinaba la iniciativa (Moscoso, 1962, p. 4). Para ello, se proponía el establecimiento de un plan decenal continental articulado a planes nacionales de resonancias socialdemócratas (o liberales en el sentido estadounidense del término). El objetivo general era lograr el progreso económico (el desarrollo como cambio estructural) y la justicia social (una reducción de la desigualdad interpersonal) en el marco de las instituciones democráticas, con 12 objetivos específicos entre los que destacaban por su ambición los referidos a corregir las desigualdades sociales (de riqueza e ingreso, objetivos 6 y 2, sin olvidar las de oportunidades referidas a educación y salud, objetivos 7 y 8), frente a las meras buenas intenciones expresadas para atacar las desigualdades internacionales (objetivo 12).

De las reformas sociales, que supuestamente se establecían como condicionalidades para liberar las ayudas financieras (Moscoso, 1962; Krause, 1963), destacaba la “reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra” (Unión Panamericana, 1967, p. 10), lo que parecía reproducir el modelo de cooperación impuesto en Corea del Sur y Taiwán, y era coherente con la reforma fiscal progresiva que aspiraba a “una distribución más equitativa del ingreso nacional”, intentando conciliar el aumento “con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más necesitados de la población” con “que los recursos dedicados a la inversión representen una porción mayor del producto nacional” (Unión Panamericana, 1967, pp. 3, 10).¹² Ello se completaba con los

¹² En el documento de presentación de la Carta de Punta del Este, titulado Declaración a los Pueblos de América, se especificó ese objetivo de modo más contundente: “reformular las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen, castigar severamente la evasión de impuestos, redistribuir la renta nacional en favor de los sectores más necesitados, y, al mismo tiempo, alentar la inversión y reinversión de capitales y el ahorro” (Unión Panamericana, 1967, p. 3). Y en las Resoluciones Anexas a la Carta se incluyó la A.3. relativa al Programa Tributario en la que se mandató a la CEPAL y al BID para desarrollar, en colaboración con la Universidad de Harvard, un proyecto de

objetivos destinados a aumentar “el potencial humano” mediante la ampliación de la cobertura y elevación de los niveles educativos (en la educación primaria, la secundaria y la técnica y superior) y el fomento de los sistemas de salud pública para elevar en cinco años la esperanza de vida (Unión Panamericana, 1967, p. 11).

Los análisis de la Carta de Punta del Este que se publicaron después de la conferencia permiten entender la fragilidad del resultado de la negociación, que se inclinó tan solo coyunturalmente hacia las demandas latinoamericanas, tal y como señalaron Prebisch (1962) y *The Economist* (1963). Tales demandas adolecían, además, de coherencia interna ante la oposición a las reformas distributivas de una “anacrónica constelación de fuerzas” (Prebisch, 1962, p. 426), integrada por latifundistas, dirigentes industriales y grandes comerciantes – beneficiados en ambos casos por los “estímulos claramente exagerados y en muchos casos abusivos” de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (Prebisch, 1961, p. 413) –, y de la que hacían parte también “ciertos tipos de inversión extranjera” que ejercían “una influencia inadmisibles en la vida nacional” (Prebisch, 1962, p. 426). Para superar esta formidable oposición, se agitó inicialmente el fantasma de la Revolución Cubana. Frente a los intereses creados en Estados Unidos, el propio Kennedy afirmó: “aquellos que hacen imposible una revolución pacífica harán una revolución violenta inevitable” (ALPRO, 1961-62, p. 41). En el frente latinoamericano, el coordinador de la Alianza escribió que “los privilegiados deben pagar” (en palabras del presidente de Venezuela, Rómulo Betancourt, había que “ayudar a los pobres para salvar a los ricos”) y, por tanto, no cabía esperar que los contribuyentes norteamericanos, ya sobrecargados de impuestos,

investigación de largo alcance para el fortalecimiento de los sistemas tributarios, a partir de la filosofía de movilización de recursos domésticos para satisfacer la exigencia de autoayuda del Acta de Bogotá: “una política y administración tributaria sanas facilitan la financiación del desarrollo económico y contribuyen al progreso social por medio de una distribución más equitativa del ingreso y un uso más productivo de la tierra”. El documento está disponible en <https://www.oas.org/sap/peacefund/VirtualLibrary/AllianceforProgress/Resolutions.pdf>

contribuyeran a respaldar programas de desarrollo “en países donde unos cuantos privilegiados, hartos más ricos que el promedio de contribuyentes de los Estados Unidos, se hallan prácticamente exentos del pago de impuestos” (Moscoso, 1962, p. 10).

La literatura crítica con la Alianza intentó explicar la dificultad de superar esa doble oposición a las reformas y el peligro de que la ayuda, si no se cumplía con la condicionalidad reformista, sirviera para “atrincherar en el poder a la minoría rica de la clase dominante que ya constituye una barrera infranqueable en el camino al desarrollo económico y social” (Huberman y Sweezy, 1961, pp. 55-56). En el caso concreto de la reforma agraria, además de la natural oposición de la “oligarquía tradicional”, había que contar “con los intereses de poderosas Compañías norteamericanas” y sus terminales en “la gran prensa”, que llevaría a cabo “una campaña de deformación y de ataque a los propósitos de los autores de esa reforma”, con la posibilidad de “arrastrar al Departamento de Estado” (Rubio, 1961, p. 136). Esto es lo que sucedió merced al apoyo del Senado (defensor de los intereses del *lobby* empresarial) a la United Fruit Company ante los intentos de reforma agraria en Honduras, y también a las petroleras durante la renegociación de las concesiones norteamericanas en Perú y Argentina o a la ITT tras su expropiación en Brasil (Graciarena, 1963; Horowitz, 1964). Se cumplió así la predicción del padre cepalino de la teoría de la dependencia, Juan F. Noyola: la aspiración al desarrollo autónomo, que al aumentar los salarios elevaría los costes de extracción de las materias primas, resultaba incompatible con la inversión extranjera directa, la cual formaría una alianza antidesarrollista con las oligarquías tradicionales, cuya posición también se veía amenazada por los cambios estructurales (Bazdresch, 1983).

En efecto, las reformas se toparon primero con el “sabotaje disimulado” de las oligarquías (Krause, 1963, p. 77). En la mayoría de los países se aprobaron leyes específicas de reforma agraria, pero en realidad se trataba de leyes expandidas sobre colonización que sirvieron “como instrumento novedoso y de insospechada

efectividad” para evitar la reforma (Feder, 1965, p. 507). La “retórica transformista” en pro de las revoluciones democráticas, junto con las condicionalidades de reformas distributivas de la ayuda, socavaban las bases de poder de unas oligarquías que no iban a aceptar pacíficamente ser desplazadas (Graciarena, 1963, p. 125).¹³ Pero enseguida los acontecimientos externos vinieron al rescate. A partir del cierre de la crisis de los misiles con Cuba y de que la URSS desautorizase la guerra de guerrillas predicada por el Che, el abandono de la agenda reformista por la administración Johnson facilitó la reconciliación de Washington con las élites tradicionales. Después de todo, estas habían permanecido y permanecerían totalmente fieles a los intereses de Estados Unidos, cuyo objetivo para la región no era el desarrollo, sino retener el control estratégico, económico y político. Estados Unidos otorgó los fondos de ayuda para reforzar a las viejas élites, que “no estaban interesadas en reformas agrarias y en un desarrollo económico en conflicto con sus derechos de propiedad (y con los de los inversores norteamericanos)” (Petras, 1966, p. 464), sino en conservar el control social a costa del desarrollo, que un proceso detonador de fuerzas que, “como las del aprendiz de brujo”, no eran fácilmente manejables (Graciarena, 1963, p. 125). Ocho golpes de Estado contra gobiernos reformistas en seis países (Argentina, Perú, Ecuador, Guatemala, Honduras y Brasil), y en total 16 cambios de gobierno extra-constitucionales fueron legitimados por el reconocimiento diplomático o la mirada hacia otro lado del Departamento de Estado bajo los mandatos de Kennedy y Johnson; ambos presidentes no alcanzaron a entender la diferencia entre nacionalismo democrático y comunismo, como patentizó la invasión de la República Dominicana en 1965, verdadero punto de inflexión en las relaciones interamericanas (Domínguez, 2017).

¹³ Según los datos recogidos por *The Economist* (1963, p. 31), “las castas y clases directoras de la región” atesoraban \$10 mil millones en bancos suizos y sacaban anualmente hacia el extranjero otros \$1.000 millones. Sin duda, estos eran los “poderosos grupos de presión que obstruyen el camino a una reforma tributaria efectiva” a los que aludió Kaldor (2021, p. 1217) en su documento de formación para el ILPES.

En 1967, Johnson convocó una segunda Conferencia en Punta del Este en la que la integración económica, vista ya por los críticos dependentistas como una estrategia para la penetración de las transnacionales estadounidenses, reemplazó a las reformas estructurales, cuya agenda, “nunca realizada”, decayó para Washington y fue explícitamente repudiada por muchos gobiernos de la región (Sunkel y Paz, 1970, p. 35). Uno de estos críticos, el ex ministro de Economía de Salvador Allende, Pedro Vuskovic (1993, p. 41), lo resumió perfectamente: se intentó sumar “mercados nacionales restringidos, en lugar de buscar su ampliación modificando los parámetros de la distribución interna del ingreso”. Así, la región terminó la década del sesenta como la había empezado en términos de distribución del ingreso en comparativa internacional: con “una participación mucho mayor en el ingreso total del grupo de ingresos más altos, y una participación correspondientemente menor del grueso de la población que se encuentra en tramos intermedios de la distribución” (CEPAL, 1970, p. 10).¹⁴ En definitiva, estas “enormes diferencias de ingreso entre los que se hallan en la cumbre de la escala y la masa de la población”, que se explicaban fundamentalmente por la distribución funcional, contribuían a “establecer marcadas diferencias de clase” (CEPAL, 1970, p. 23). Semejantes diferencias eran producto de la mayor concentración de la propiedad de la tierra y de los capitales comerciales, financieros e industriales, que constituían la base de las instituciones imbéciles del clasismo aderezado con tintes racistas y la cultura del privilegio latinoamericanos, que Prebisch identificó tempranamente con “el privilegio de la tierra” y el “privilegio de la protección excesiva” (Prebisch, 1963, p. 58), los elementos que alimentarían luego la

¹⁴ En América Latina, el 5 % del ingreso más alto percibía más del 30 % del ingreso total, frente al intervalo entre 15 % y 20 % de los países occidentales desarrollados; y el 60 % del grupo intermedio recibía en América Latina en torno al 35 % del ingreso total, por debajo del ingreso medio, frente al intervalo de entre 55 % y 50 % de los países occidentales desarrollados, en torno a la media de ingreso. El coeficiente de Gini se estimaba para América Latina en el 0,57, mientras que el de Estados Unidos, uno de los países occidentales más desiguales, era de 0,40 (CEPAL, 1970, pp. 8-10, 20, 34).

“sociedad privilegiada de consumo o sociedad consumista” característica del “capitalismo imitativo de la periferia” (Prebisch, 1978, pp. 167-168).¹⁵

El fracaso anunciado de las reformas fiscales durante el último ciclo progresista

Del Consenso de Washington al Consenso de los Commodities

Tras el discreto entierro de la Alianza para el Progreso, la década del setenta no fue un contexto propicio para las reformas fiscales en América Latina: los gobiernos nacional-populares pusieron el énfasis en la agenda del nuevo orden económico internacional y la cooperación Sur-Sur, mientras el giro neofascista de las dictaduras del Cono Sur clausuró cualquier pretensión redistributiva en la esfera secundaria (reforma fiscal) y anuló para los restos la posibilidad de distribución en la esfera primaria de generación del excedente (reforma agraria). Así, antes de la crisis de la deuda, el régimen fiscal seguía caracterizándose por la “deficiente orientación de los mecanismos de recaudación y la regresividad de su incidencia a nivel social” (Pinto y Di Filippo, 1974, p. 370).

La “estructura regresiva del sistema fiscal” se manifestaba:

En el bajo nivel de la carga impositiva sobre el capital y las utilidades; en el otorgamiento de otros privilegios (exenciones o rebajas de impuestos a industrias nuevas, a la importación de maquinaria; incentivos a la reinversión; aceptación de la depreciación acelerada); en la tolerancia de un alto grado de evasión impositiva por las grandes empresas (Kaplan, 1978, p. 435).

¹⁵ El término, difundido por Bárcena Ibarra y Prado (2016, p. 231), “hace referencia a un conjunto de normas, valores y mecanismos institucionales a través de los cuales se legitiman y preservan las desigualdades sociales” (CEPAL, 2016, p. 15).

Al renunciar el Estado a una parte del excedente invertible en favor del sector privado, la recaudación gravitaba sobre los asalariados y perceptores de ingresos fijos, lo que, unido al incremento permanente del gasto público, obligaba a la financiación inflacionista del déficit y al endeudamiento interno y externo. Todo ello anunciaba “la crisis fiscal del propio Estado”, en un contexto en que la “élite oligárquica y la gran empresa” presionaban cada vez más para debilitar y desarmar al Estado desarrollista a favor de “la desnacionalización y reprivatización de las empresas públicas, la creación de condiciones favorables para el refuerzo de los monopolios privados nacionales y de la colonización por las transnacionales” (Kaplan, 1978, pp. 438-439).

En este sentido, el Consenso de Washington estuvo precedido por el augurio de una “crisis de desigualdad” (Vuskovic, 1993, p. 82). Anunciada como una “nueva Edad Oscura de magnitud y duración imprevisibles”, uno de los analistas más finos del momento anticipó que habría de caracterizarse por un “desarrollo cada vez más dependiente y desigual, multiplicador de desequilibrios y antagonismos entre países, regiones, sectores económicos, clases sociales” (Kaplan, 1978, pp. 439-440). El Consenso de Washington, con sus puntos referidos a la disciplina fiscal (recortes de las pensiones), la reasignación del gasto público y la reforma de los sistemas fiscales orientada más a la suficiencia y a no distorsionar los precios relativos que a la progresividad (Íñiguez, 2015) no solo se desentendió de la distribución del ingreso (Goldfajn, Martínez y Valdés, 2021; Strada et al., 2021), sino que provocó directamente el aumento de las desigualdades siguiendo la estrategia del ganador se lleva todo, con el uso del terror cuando fue preciso (Palma, 2020b). El promedio de la ratio Palma (10/40) para seis grandes países latinoamericanos que representan el 75 % de la población regional (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) pasó de 3,8 en el período 1940-1980 (de la industrialización dirigida por el Estado) a 4,7 en el período 1980-2000 (del Consenso de Washington) (Astorga, 2016, p. 56). Entre 1986 y 1999, la tasa media máxima sobre el ingreso

personal fue reducida en 20 puntos porcentuales y la tasa sobre las utilidades empresariales en ocho puntos, mientras que el tipo del impuesto sobre el valor añadido se mantuvo estable entre el 15 % y el 20 %.¹⁶

Los enormes costes sociales de la crisis de desigualdad llevaron a una reconsideración de las políticas neoliberales en la década del noventa, durante la cual la CEPAL, con su agenda de transformación productiva con equidad, fue entonces por detrás del BID, que abordó directamente la “desigualdad en América Latina” (Inter-American Development Bank [IDB], 1998), abriendo luego paso al transformismo – en clave de ruptura con la historia – del Banco Mundial (De Ferranti et al., 2004), con un trabajo liderado por su economista jefe sobre las trampas de desigualdad (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2007). Es de notar que ambos organismos armaron este nuevo consenso sobre la desigualdad de espaldas al pensamiento estructuralista cepalino, que no recuperó su tradición herética hasta 2010, año que inició la serie de informes de los respectivos períodos de sesiones que constituyen el sexteto de la igualdad, aunque en puridad el trabajo seminal se debió a Mario Cimoli, por entonces ya oficial de la CEPAL, y su discípulo, Sebastián Rovira (Cimoli y Rovira, 2008).¹⁷

En esa tradición se inscribe también el trabajo de Vuskovic (1993), una monografía pionera del cambio de tendencia que se consolidaría a raíz de la crisis financiera del Atlántico Norte de 2008, por la cual hasta el FMI acabó cuestionando la eficiencia de la

¹⁶ En 1986 y 1999, el tipo máximo del impuesto sobre la renta personal en Brasil (ya en pleno mandato de la presidencia de Cardoso) pasó del 60% al 25% y en México del 55% al 35%, mientras que el tipo máximo del impuesto de utilidades pasó del 45% al 25% en Brasil y del 42% al 34% en México (Goldfajn, Martínez y Valdés, 2021, p. 112).

¹⁷ La hora de la igualdad (2010), Cambio estructural para la igualdad (2012), Pactos para la igualdad (2014), Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (2016), La ineficiencia de la desigualdad (2018) y Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (2020). CEPAL y OXFAM (2016, p. 5) se comprometieron a “construir un nuevo consenso contra la desigualdad”. Para un mayor desarrollo teórico véase Bárcena Ibarra y Prado (2016) y Bárcena Ibarra y Cimoli (2022).

desigualdad, y que la pandemia de COVID-19 tendió luego a consolidar (Strada et al., 2021). Vuskovic, antes que nadie, señaló el punto crítico que olvidaron las políticas neoliberales con su intento de disociar la pobreza de la desigualdad: si se quería atajar la pobreza había que reducir la desigualdad, para lo cual era necesario actuar sobre los mercados de la tierra y el trabajo, una reforma fiscal atenta no solo al principio de suficiencia sino también al de progresividad, y superar el patrón de inserción externa basado en ventajas comparativas estáticas que generaba heterogeneidad estructural.¹⁸ El problema era que las reformas neoliberales habían destruido las capacidades del Estado desarrollista, desmantelado las estructuras productivas y reforzado el poder de las oligarquías, mientras que la apertura externa “había conducido a grados muy estrechos de articulación con el capital transnacional”, lo que acentuaba la dependencia comercial y tecnológica y restringía severamente “el ámbito de las decisiones nacionales autónomas” (Vuskovic, 1993, p. 237). Las reglas de juego se habían adecuado “a las exigencias del proyecto neoliberal, reduciendo facultades e imponiendo obligaciones”, y ello planteaba dificultades de realización de un “proyecto social alternativo” mucho mayores que las que tuvieron que afrontar los partidarios de la Alianza para el Progreso (Vuskovic, 1993, p. 237). En suma, Vuskovic diagnosticó el dilema al que se habrían de enfrentar los gobiernos progresistas de la primera década del 2000 y que tienen que encarar los que volvieron tras el fin de la restauración conservadora: cómo hacer políticas redistributivas sin tocar el modelo de generación del excedente derivado de una inserción internacional basada en la especialización primario-exportadora (el Consenso de los *Commodities*) que reproduce la heterogeneidad estructural.

¹⁸ Según Vuskovic (1993, p. 9), las condiciones de pobreza en la región eran el resultado “de la concentración extrema de los activos y los productos económicos en las capas minoritarias de la población”, así como de “los patrones de desarrollo e inserción externa predominantes”.

Ante las dos opciones para reducir la desigualdad social – aumentar el ingreso de los grupos de ingresos bajos o reducir los ingresos en el tramo más alto –, los gobiernos progresistas, aupados por el ciclo alcista de los precios de los productos primarios que alivió la restricción institucional externa, optaron por la vía con menor coste político. Tras el estancamiento de la desigualdad entre 1990 y 2002 (con el índice de Gini en torno al 0,53 y la ratio Kuznets 10/10 en torno a 45), la desigualdad descendió entre 2002 y 2014 (el índice de Gini se redujo a una tasa media anual del 1,1 %), mientras entre 2012 y 2018 la tendencia se mantuvo pero en fuerte desaceleración (el índice de Gini se redujo a una tasa media anual del 0,5 %) en cuanto se torció la bonanza internacional y en nueve de los quince países considerados (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Panamá, Uruguay) el índice de Gini aumentó entre 2017 y 2019 como consecuencia de la erosión de la clase media (CEPAL, 2020a, pp. 66-67, 85-86).¹⁹ Prescindiendo de las limitaciones de los datos obtenidos por las encuestas de hogares, que infravaloran los ingresos del decil superior y no toman en cuenta la enorme evasión fiscal de los ricos (Palma, 2019a), el balance a la altura de 2020 seguía siendo desalentador: la ratio Kuznets en América Latina alcanzaba la cifra 22, lo que dobla la media de los países de la OCDE y aquellos en desarrollo de nivel similar a los latinoamericanos; el índice de Gini era de 0,46, frente al 0,32 de los países de la OCDE y el 0,40 a los de desarrollo similar; el 1 % y el 10 % más rico acaparaban en América Latina respectivamente el 21 % y más de la mitad del ingreso nacional, frente al 10 % y un tercio de los países de la OCDE, y el 12 % y 40 % de los países de desarrollo similar (Busso y Messina, 2020b, p. 20); la ratio Palma era la segunda más alta de las regiones del mundo (Chancel et al., 2021, p. 10), con niveles de desigualdad extrema en Chile, Brasil y

¹⁹ La ratio Kuznets (la distancia entre la proporción del ingreso del 10 % más rico y el 10 % más pobre) descendió a un promedio anual del 1,7 % entre 2002 y 2012, para desacelerarse al 0,6 % entre 2012 y 2018 (Busso y Messina, 2020b, p. 22).

Colombia (Palma 2019a, p. 1152); y en concentración de la riqueza la región estaba en el primer puesto a nivel mundial con el top 10 % controlando el 77 % de la riqueza de los hogares, comparado con el 1 % que captura el 50 % de la población de menor patrimonio, una distancia de 630 veces frente a la de 197 de América del Norte y 66 de Europa (Chancel et al., 2021, p. 38-39).

Así, la modesta reducción de la desigualdad no se hizo a costa de los más ricos – el 1 % más rico mantuvo su exagerada quinta parte del ingreso nacional – sino de elevar la condición de los pobres a “clase media” vulnerable mediante la subida del salario mínimo y los programas de transferencias sociales condicionadas y no condicionadas (en particular los programas de salud y pensiones no contributivos). Estas medidas explicarían el 75 % de la reducción de la desigualdad social, mientras que el resto sería atribuible a los esfuerzos redistributivos vía impuestos progresivos (Busso y Messina, 2020b, p. 25). En definitiva, los gobiernos progresistas renunciaron a actuar sobre la “esfera primaria, la de la verdadera distribución” donde se genera el excedente (caso de las reformas agrarias), y se concentraron en la redistribución del excedente o “esfera secundaria, paliando los efectos de la distribución primaria” (Pérez Sáinz, 2014, pp. 45, 61) centrándose en el gasto social o redistribución dinámica.

El progresismo en el laberinto fiscal latinoamericano

Sobre la redistribución estática (el lado de los ingresos tributarios) los esfuerzos de los gobiernos progresistas para reducir la desigualdad fueron insuficientes porque, o bien no se plantearon “desplazar hacia arriba la carga fiscal” como diría Prebisch (1978, p. 249). o, cuando lo intentaron tímidamente (caso de la Revolución Ciudadana en Ecuador), fueron desalojados del poder por la movilización de las oligarquías y la clase media *lumpen*, que, imbuida del instinto de emulación vebleniano con el estilo de vida de las élites, volvió a sufrir el conocido efecto de “empobrecimiento psicológico”

provocado “por la distancia decreciente en relación con los estratos inferiores, y por la distancia en aumento respecto de los estratos sociales superiores” (Germani, 1968, p. 13) cuando la bonanza económica ligada al superciclo de las materias primas se terminó.²⁰ En ese contexto, en el que los ricos escapan al fisco, mientras las clases medias se sienten “sobrecargadas de impuestos” a cambio de “servicios públicos mediocres”, un creciente endeudamiento a elevadas tasas de interés y precios de monopolio para la adquisición de muchos productos (Palma, 2019a, p. 1170), los programas de gasto social se convirtieron en el chivo expiatorio de la restauración conservadora. Esta sirvió para reforzar la perdurable alianza latinoamericana de las clases medias y los ricos contra los pobres (Palma, 2019a), cuya expresión fueron las manifestaciones de rampante aporofobia (el miedo y rechazo hacia la pobreza y las personas pobres) promovidas por la narrativa de tintes neofascistas de los gobiernos de prácticamente todo el espectro de la derecha (Domínguez, 2020), que se instalaron en la cultura del privilegio, pese a que la eliminación de la pobreza y la vulnerabilidad en los países de renta media-alta de la región equivaldría a menos del 2,7 % del PIB respectivo (Palma, 2019a, p. 1169).²¹

En suma, si se quiere activar de una vez la relación virtuosa entre reducción de la desigualdad social y desarrollo económico es necesario acentuar el perfil redistributivo de la política fiscal. Tanto en cuanto a los mecanismos de redistribución estática como dinámica, América Latina tiene un amplio margen de mejora. Basta comparar el escaso efecto redistributivo de las políticas fiscales en

²⁰ Petras (1976, p. 51) habló de la sociedad lumpen en el sentido de imitar “la imagen de los valores consumistas de la clase alta sin los medios para alcanzarlos”, mientras que Prebisch (1978, pp. 168, 183) acuñó el término “sociedad privilegiada de consumo” para denotar “la imitación exagerada y prematura de las pautas de consumo de los centros” por parte “de los estratos favorecidos en la distribución”.

²¹ Como señala Prado (2014), en América Latina, “los rentistas que reciben miles de millones del tesoro sin trabajar son objeto de una censura más blanda que aquellos que viven en la extrema pobreza recibiendo a través de políticas sociales una decena de veces menos de los recursos del presupuesto público”.

comparación con los países UE-OCDE. A pesar del aumento del gasto social experimentado, el índice de Gini del ingreso de mercado en América Latina solo se reduce después de impuestos y transferencias (índice de Gini del ingreso disponible) un 5 % (pasando del 0,51 al 0,48), mientras en la UE-OCDE lo hace un 38 % (del 0,47 al 0,29) con los últimos datos disponibles (Izquierdo y Pessino, 2020, p. 283). Este escaso poder redistributivo de la política fiscal tiene que ver con tres factores: la existencia de sistemas de pensiones altamente regresivos debido al elevado nivel de informalidad; la insuficiencia e ineffectividad del gasto social; y la elusión y evasión fiscal, particularmente acusada en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (Busso y Messina, 2020a), pero también en el de las corporaciones, especialmente las transnacionales (Martner, 2017; CEPAL, 2021). Aunque en América Latina el poder redistributivo reside principalmente del lado del gasto, el régimen tributario es un mecanismo imprescindible para corregir la desigualdad social de la región (Valdés, 2017; Jiménez, 2017).²²

Ciertamente, la presión fiscal (recaudación sobre PIB) en América Latina aumentó de manera sustancial a partir de inicios del siglo XXI, pasando del 16,5 % al 20,8 %, aunque todavía a gran distancia del promedio del 33,9 % de la OCDE (CEPAL, 2021, p. 66). Una parte importante de ese aumento de la recaudación se debió al efecto del super-ciclo de las materias primas sobre todo en los países más dependientes de las exportaciones de productos primarios, como

²² Un 63 % de la reducción del índice Gini se atribuye a las transferencias en efectivo y el resto al impuesto sobre la renta (Jiménez, 2017, p. 59). A su vez, el 75 % del gasto redistributivo (pensiones contributivas y subsidios energéticos) es pro-rico, y solo el 25 % restante (compuesto por transferencias condicionadas y pensiones no contributivas) es pro-pobre, aunque tiene muchas fugas, ya que un 29 % de los beneficiarios de las transferencias condicionadas y un 48,6 % de los beneficiarios de pensiones no contributivas no pertenecen a los deciles pobres (Izquierdo y Pessino, 2020, pp. 296, 298-299). Por su parte, los efectos redistributivos del gasto en educación y salud suponen una reducción de la desigualdad del 10 %, frente al 20 % en los países de la UE, debido a la mala calidad de los servicios de salud pública para los pobres y al gasto desproporcionado de los gobiernos latinoamericanos en educación superior, que beneficia a los más ricos (Izquierdo y Pessino, 2020, p. 300).

Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador o Venezuela, donde, lo mismo que en Brasil (Burchardt, Dietz y Warnecke-Berger, 2021; Strada et al., 2021), dichas rentas posibilitaron “eludir el conflicto con los dueños del poder y la riqueza” (Lozano, 2017, p. 756).²³ Así, las rentas de los recursos naturales disminuyeron los incentivos para establecer reformas tributarias progresivas, que se limitaron a tres países (Uruguay en 2006, México en 2013 y Chile en 2014), con solo dos casos (Uruguay y Chile) referidos a gobiernos progresistas, mientras que los progresistas de Argentina, Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador “no exhibieron mayores esfuerzos por cambiar la estructura tributaria por medio de impuestos progresivos”, o tuvieron que abandonar rápidamente cualquier pretensión al respecto, como en el caso del impuesto a las herencias en Ecuador (Valdés, 2017, p. 87).²⁴ En algunos casos como Argentina, la restauración conservadora rectificó rápida y contundentemente los tímidos esquemas redistributivos de los gobiernos progresistas (Strada et al., 2021).²⁵

Aunque desde inicios del siglo XXI hubo cambios significativos en la estructura de la recaudación – un aumento de más del doble de los impuestos directos sobre la renta frente al aumento de los

²³ Los ingresos fiscales provenientes de la exploración y producción de hidrocarburos y la minería llegaron a representar entre el 6,9 % y el 5,9 % del PIB regional entre 2011 y 2014. A partir de este último año se produjo un abrupto descenso hasta caer al 2,2 % en 2016, para mantenerse por debajo del 3 % en adelante (CEPAL, 2020b, p. 53).

²⁴ A partir del peso de los impuestos directos en la estructura tributaria, los cálculos sobre *progresividad fiscal* muestran para Chile un fuerte aumento del 34,5 % al 43 % entre 2008 y 2010 (presidencia de Bachelet), nivel que se mantuvo, pese a la leve caída del primer mandato de Piñera, en las dos presidencias posteriores alternadas entre progresistas y conservadores, sin que la presión tributaria sufriera apenas modificaciones (Strada et al., 2021, p. 30). En Uruguay, la progresividad subió del 36,4 % en 2008 al 43,3 % en 2019, con un aumento de la presión tributaria del 26,1 % al 30,2 % (Strada et al., 2021, p. 34).

En Argentina la progresividad disminuyó ligeramente del 40,5 % al 39,3 % entre 2004 y 2015, mientras la presión tributaria aumentó del 24,3 % al 31,4 % del PIB; en Brasil la progresividad creció modestamente del 37,5 % al 39,7 % entre 2008 y 2016, mientras la presión fiscal disminuyó del 33,6 % al 32,1 % (Strada et al., 2021, pp. 18, 24).

²⁵ Durante el interregno conservador, la progresividad cayó al 34 % y disminuyó la presión fiscal casi tres puntos, situación que fue rectificada en el primer aspecto con la vuelta de los progresistas en 2019 (Strada et al., 2021, p. 18).

impuestos indirectos sobre el consumo de bienes y servicios –, lo cierto es que la carga y la estructura tributarias en América Latina siguen siendo muy poco progresivas. Los impuestos sobre la renta suponen el 5,6 % del PIB frente al 11,5 % de la OCDE y los impuestos sobre la propiedad el 0,8 % frente al 1,9 % de la OCDE; a su vez, los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios suponen en el 46,2 % frente al 32,3 % de la OCDE (CEPAL, 2021, p. 67). Además, la singularidad latinoamericana se debe a que, el avance en los impuestos directos sobre la renta se produjo solo a costa del impuesto sobre las rentas empresariales, que convergió a niveles de la OCDE, mientras el referido a las personas físicas apenas aumentó y solo alcanza el 1,8 % del PIB y el 8,6 % de la recaudación, frente 8,1 % y 24 % respectivamente en la OCDE (CEPAL, 2021, p. 67). El hecho de que el impuesto sobre la renta de las personas físicas en América Latina solo se aplique a los deciles más ricos tampoco asegura su progresividad. Primero, el impuesto tiene una estrecha base fiscal, ya que recae sobre los asalariados del sector formal, lo que afecta a la equidad horizontal del tributo, cuyos mínimos no imponibles son mucho más altos que en otros países: 1,4 veces el PIB per cápita en América Latina, frente al 0,3 de la UE y el 0,2 de Estados Unidos (Jiménez, 2017). Segundo, los tipos o alícuotas marginales máximas del impuesto han ido reduciéndose con el tiempo, estando muy por debajo de los niveles internacionales (en torno al 26 % en América Latina frente al 41 % de la UE) y la base imponible sobre la que se establece la tasa marginal máxima es anormalmente alta: 7,3 veces el PIB per cápita en América Latina, frente a 4 o 5 en los países desarrollados (Jiménez, 2017). Y tercero, la evasión fiscal (en la renta de las personas y las corporaciones) equivale casi al 60 % de la recaudación efectiva (CEPAL, 2020b, p. 58) y la tasa efectiva a que se paga el impuesto personal es muy modesta debido a la gran cantidad de exenciones y beneficios tributarios, especialmente para los ingresos del capital: así el 10 % más rico paga una tasa efectiva del 5,4 %, frente al 20 % que paga en la UE (Busso y Messina, 2020b, p. 286). Con que ese 10 % más rico tributara a la tasa efectiva de la

UE, la desigualdad social de la región podría reducirse hasta situarse en el promedio de la OCDE (Valdés, 2017; Martner, 2017). En ese sentido, las recetas reformistas están claras: combatir la evasión y elusión tributaria (equivalente al 6,1 % del PIB regional, de la cual el 3,8 % procede del impuesto sobre la renta personal y corporativa, según CEPAL, 2020b, p. 54), consolidar los impuestos directos sobre la renta de las personas y corporaciones, extender el alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad, y considerar los impuestos correctivos de carácter ambiental y relacionados con la salud pública (CEPAL, 2020c).

Las razones de fondo por las que los gobiernos progresistas no han logrado un nuevo pacto fiscal que disminuya el mal de la desigualdad tienen que ver con la oposición de las élites a través de sus poderosas organizaciones gremiales (Valdés, 2017) y su “poder de veto que lleva al diseño de sistemas tributarios altamente regresivos” (CEPAL 2016, p. 85).²⁶ En este sentido, los sistemas tributarios son un componente esencial de las trampas de desigualdad que atentan el desarrollo de la región: la propia desigualdad, como señala Valdés (2017, p. 85), “ha generado unas élites extraordinariamente fuertes que se oponen a toda redistribución por la vía de los impuestos, y así se ha formado un equilibrio perverso que refuerza la desigualdad y la baja tributación progresiva”.²⁷ El poder persistente desde la Independencia hasta nuestros días de esa élite agro-mineral y financiera altamente cohesionada (Cypher, 2018; Palma, 2020b; Burchardt, Dietz y Warnecke-Berger, 2021) está en la base de la cultura del privilegio que se ha convertido en los últimos años en

²⁶ Como recuerdan Bárcena Ibarra y Prado (2016, p. 223), “el pacto fiscal no es un pacto más, sino el mecanismo a partir del cual los demás pactos se hacen financieramente viables” y “es una de las claves para construir una institucionalidad estatal más robusta y con mayor capacidad para incidir en la transformación de las estructuras sociales y productivas”.

²⁷ Las trampas de desigualdad se definen como “las diferencias persistentes de poder, riqueza y estatus entre grupos socio-económicos, que son sostenidas a lo largo del tiempo por medio de mecanismos e instituciones económicos, políticos y socio-culturales” (Bourginon, Ferreira y Walton 2007, p. 236).

el concepto estrella con el que la CEPAL ha recuperado su tradición de pensamiento propio.²⁸

En el desarrollo de este concepto por Hopenhayn (2022), la cultura del privilegio reúne los ingredientes propios de las instituciones imbéciles de Veblen: son costumbres y reglas informales profundamente arraigadas (la cultura del privilegio hace parte de “un sentido común de clase privilegiada” que se ha reinventado con la cultura neoliberal), son imaginarios impuestos por los intereses creados (“enclaves de poder fáctico” de oligarquías empresariales, financieras y mediáticas) que siguen lógicas de causación circular acumulativa o “círculo vicioso, entre cultura, instituciones y prácticas que consagran y reproducen las asimetrías propias de los privilegios”, y que conducen al estancamiento por bloqueo del cambio institucional (Hopenhayn, 2022, pp. 259, 265, 269).

Esa cultura se identifica con un imaginario heredado de la Colonia que “naturaliza las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos” y que se ha perpetuado hasta la actualidad por medio de “estructuras e instituciones sociales” que reproducen las desigualdades (CEPAL, 2018, pp. 16, 30). Tal es el caso de la heterogeneidad estructural. Referida originalmente a las diferencias intersectoriales de productividad generadoras de ingresos laborales segmentados, una distribución concentrada del ingreso y patrones de consumo estratificados (Bárcena Ibarra y Prado, 2016), la heterogeneidad estructural “emerge de una combinación de accesos privilegiados a los recursos naturales y captura de rentas públicas o de cuasirrentas por parte de los agentes con mayor poder económico y político”, que la fiscalidad no logra corregir porque “la propia

²⁸ El primer documento de la CEPAL en utilizar la cultura del privilegio se debe a Prado (2014), quien se refirió con ello a la molestia causada por las políticas de igualdad “a aquellos que construyeron sus montañas patrimoniales a la sombra de los beneficios públicos y a los que constituyeron su identidad social en relación con una disonancia cognitiva que niega que la miseria de los demás sea moralmente inaceptable en sociedades civilizadas”.

cultura del privilegio sostiene un sistema con altas exenciones tributarias y bajo impuesto a la renta” (CEPAL, 2018, p. 31). Es decir, según el pensamiento de la CEPAL, sin tocar la generación del excedente será muy difícil desatascar el problema de la heterogeneidad estructural.²⁹ Pero entonces, ¿qué hacer ante esta especie de “ley de hierro” de las oligarquías, según la cual instituciones que obstruyen el desarrollo tienden a reconstruirse”? (Palma, 2020b, p. 96).

Conclusión

Las recetas redistributivas que ahora se preconizan desde el entorno de la OCDE (Melguizo et al., 2017; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al., 2019) son solo un intento – demasiado tardío y nada factible en las condiciones de fragilidad de la periferia – de trasladar la agenda de la socialdemocracia neoliberal europea para salvar el naufragio del “neoliberalismo senil” latinoamericano que “hace aguas por todos los lados” (Palma, 2020a, p. 990). Frente a ello conviene recordar la advertencia de Prebisch sobre la futilidad de establecer democracias redistributivas sin llevar a cabo transformaciones fundamentales en los procesos de acumulación y asignación del excedente en América Latina. Con su particular diplomacia por medio la terminología, el argentino habló de “una responsabilidad compartida” (Prebisch, 1978, p. 243) si lo que se pretendía lograr era una distribución más equitativa del ingreso que estabilizara socialmente los países para devolverlos a la democracia: la responsabilidad de los gobiernos de la periferia, que deberían optar por la vía políticamente más costosa (“comprimir la parte del excedente dedicada al consumo de los estratos

²⁹ “[...] la elevada desigualdad [...] se encuentra, en gran medida, asociada a la concentración de la propiedad de los recursos naturales, y es esta concentración la que hace difícil implementar procesos de cambio estructural que afecten de manera negativa a los intereses de los capitales asociados a este tipo de explotaciones, incluidas las reformas fiscales progresivas” (Bárcena Ibarra y Prado 2016, p. 174).

superiores”); y la responsabilidad de los centros, que requería cambios en los regímenes económicos internacionales para hacerlos “compatibles con la autonomía de desarrollo periférico” a fin de que la región fuera “superando la dependencia y abriendo paso a formas progresivas de interdependencia” (Prebisch, 1978, pp. 246, 250).

En el momento presente, las condiciones de posibilidad para la primera tarea parecen estar dadas a nivel interno (con el fin de la restauración conservadora gracias a los gobiernos progresistas de México, Argentina, Perú, Honduras, Chile, Colombia y Brasil), con algunos factores –como la nueva condicionalidad verde del crecimiento en el contexto de la Agenda 2030 y las urgencias presupuestarias provocadas por la pandemia de COVID-19– que podrían ayudar a crear un nuevo bloque de poder. Esta hipotética coalición de distribución formada por los partidarios del Estado desarrollista y los defensores de las alternativas al desarrollo debería propiciar una fiscalidad más diversificada en la línea defendida por la CEPAL (2021) para incentivar la conexión dinámica entre redistribución y crecimiento por medio del progreso tecnológico que la región lleva esperando desde las primeras propuestas reformistas del Manifiesto de América Latina hasta la llamada a “la eutanasia de la sociedad de consumo” defendida por Prebisch (1978, p. 209).

Sin embargo, las lecciones de la historia (la experiencia de la Alianza para el Progreso durante las dos presidencias demócratas de mayor proyección *liberal*) no dejan demasiado margen para el optimismo en el frente externo de la relación con los centros. En contraste con las reformas estructurales de la Alianza para el Progreso, la Alianza de las Democracias que propone ahora Estados Unidos, a través del “nuevo consenso de Washington” (Sullivan, 2023), esto es, la integración de la política doméstica de reindustrialización y la política exterior, aparentemente ofrece algo de margen a los países de América Latina para recuperar las políticas industriales del Estado desarrollista, por una cuestión de coherencia (resulta mucho más complicado para Washington predicar ahora lo contrario

de lo que se hace en casa con la vuelta a la política industrial de tintes neomercantilistas) y, además, supone un apoyo indirecto a las políticas de redistribución una vez que la Casa Blanca reconoce “el desafío de la desigualdad y su daño a la democracia” y condena como perjudiciales las políticas de recortes regresivos de impuestos y de gasto público (Sullivan, 2023). Sin embargo, la *moderna estrategia industrial americana* basada en la transición energética y la resiliencia y seguridad de las cadenas de aprovisionamiento (para ir cortando lazos con China) establece dos niveles muy bien definidos de división internacional del trabajo: los de los países de la UE, Canadá, Japón, Corea del Sur e India, “nuestros amigos a los que no se dejará atrás”, y el resto (donde se incluye América Latina) a los que será necesario aplicar la nueva doctrina de “moverse más allá de los tradicionales acuerdos comerciales hacia nuevas asociaciones económicas internacionales innovadoras”. Tal es el caso de la Asociación para la Prosperidad Económica de las Américas, que supuestamente recibirá inversiones público-privadas milmillonarias de la Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII) “en todo, desde las minas necesarias para propulsar vehículos eléctricos hasta los cables de telecomunicaciones submarinas” si los países de la región se alinean con Washington y dejan fuera las opciones de financiación de China (Sullivan, 2023).

Esta receta de promesas de inversión a cambio de condicionales de políticas que siempre han sido antidesarrollistas, es la misma que propone la UE con su nueva asociación estratégica reforzada con América Latina y el Caribe, con el anuncio de 45 mil millones de euros a través del Global Gateway (incluido en la PGII) de la Cumbre UE-CELAC de julio de 2023. Pero ni el documento de la nueva agenda (European Commission, 2023), ni en los resultados finales de la Cumbre, que tras seis años de retraso finalmente se celebró tras aceptar el fracaso del intento de cambio de régimen en Venezuela, permiten atisbar avances significativos en la relación birregional a favor de una relación comercial y financiera más justa y equilibrada que permita la diversificación de los países de

América Latina hacia sectores de mayor valor añadido. Pareciera que el único interés de Bruselas es que estos se incorporen al Club de las Materias Primas Críticas con el que la UE busca asegurar sus cadenas de aprovisionamiento para la transición energética y digital y disciplinar a socios comerciales por medio de un nuevo proteccionismo ambiental.

En definitiva, ni por parte del hegemon en decadencia ante el ascenso pacífico de China, ni de la cada vez más irrelevante UE cabe esperar nada del compromiso de los países del centro para reformar el orden internacional ampliando el espacio de políticas para el desarrollo de la periferia. En este sentido, América Latina debe apostar por el no alineamiento activo a fin de resguardar su espacio de políticas (Fortin, 2023) para el desarrollo aprovechando los intersticios que deja la competencia estratégica entre el bloque del Atlántico Norte y China, para fortalecer Estados desarrollistas que vayan reduciendo la heterogeneidad estructural como *causa causans* de la desigualdad social.

Bibliografía

Alianza para el Progreso [ALPRO] (1961-1962). Alianza para el Progreso. Documentos básicos. *Memoria Chilena*. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-8789.html>

Astorga, Pablo (2016). The Haves and the Haves-Not in Latin America in the 20th Century. *Revista de Economía Mundial*, 43, 47-67.

Bárcena Ibarra, Alicia y Cimoli, Mario (2022). Repensar el desarrollo a partir de la igualdad. *El Trimestre Económico*, 89(353-351), 19-37.

Bárcena Ibarra, Alicia y Prado, Antonio (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Bazdresch, Carlos (1983). El pensamiento de Juan F. Noyola. *El Trimestre Económico*, 50(198-2), 567-593.

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

Bianchi, Carlos, Isabella, Fernando y Picasso, Santiago (2020). *La trampa de ingresos medios: nuevas exploraciones sobre sus determinantes*. Documento de Trabajo IECON-UDELAR, 18/2020. Montevideo: Udelar, FCEA, Iecon.

Bourguignon, François, Ferreira, Francisco H.G. y Walton, Michael (2007). Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda. *Journal of Economic Inequality*, 5(3), 235-256.

Burchardt, Hans-Jurgen, Dietz, Kristina y Warnecke-Berger, Hannes (2021). Dependency, Rent, and the Failure of Neo-Extractivism. En Aldo Madariaga y Stefano Palestini (comps.), *Dependent Capitalisms in Contemporary Latin America and Europe* (pp. 207-229). Cham: Palgrave Macmillan.

Burchardt, Hans-Jurgen e Ikler, Jan (2023). Riqueza, élites, impuestos. Viejos desafíos para un nuevo “giro a la izquierda”. *Nueva Sociedad*, 303, 78-87.

Busso, Matías y Messina, Julián (2020a). Overview: Fractured Societies. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 1-14). Washington DC: Inter-American Development Bank.

Busso, Matías y Messina, Julián (2020b). Income Inequality: A Snapshot. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The*

Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads (pp. 15-36). Washington DC: Inter-American Development Bank.

Cardoso, Fernando Henrique (1961). La distribución de la renta y el desarrollo económico. *Desarrollo Económico*, 1(1), 34-114.

Chancel, Lucas et al. (2021). *World Inequality Report 2022*. Paris: World Inequality Lab.

Chang, Ha-Joon (2020). Construir un multilateralismo favorable al desarrollo: hacia un “nuevo” nuevo orden económico internacional. *Revista de la CEPAL*, 138, 67-78.

Cimoli, Mario y Porcile, Gabriel (2016). Latin American structuralism: the co-evolution of technology, structural change and economic growth. En Erik S. Reinert, Jayati Gosh y Rainer Kattel (comps.), *Handbook of Alternative Theories of Economic Development* (pp. 228-239). Cheltenham: Edward Elgar.

Cimoli, Mario y Rovira, Sebastián (2008). Elites and Structural Inertia in Latin America: An Introductory Note on the Political Economy of Development. *Journal of Economic Issues*, 42(2), 327-347.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1954). *La Cooperación Internacional en la política de desarrollo latinoamericana*. New York: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1961). *Desarrollo económico, planeamiento y Cooperación Internacional*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1963). La distribución del ingreso en América Latina. *Comercio Exterior*, 13(9), 681-685.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1964). *The economic development of Latin America in the post-war period*. New York: United Nations.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1968). Income distribution in Latin America. *Economic Bulletin for Latin America*, 12(2), 38-60.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (1970). *La distribución del ingreso en América Latina*. New York: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016). *La matriz de la desigualdad social*. Santiago: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020a). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020b). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2020c). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2021). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2021*. Santiago: CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y OXFAM (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Santiago: CEPAL.

Cypher, James M. (2018) Interpreting Contemporary Latin America through the Hypotheses of Institutional Political Economy. *Journal of Economic Issues*, 52(4), 947-986.

De Ferranti, David et al. (2004). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History*. Washington DC: The World Bank.

Domínguez, Rafael (2009). Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina. *Principios. Estudios de Economía Política*, 13, 5-32.

Domínguez, Rafael (2017). La Alianza para el Progreso. Aportes para una teoría crítica de la cooperación. En Rafael Domínguez y Gustavo Rodríguez Albor (comps.), *Historia de la Cooperación Internacional desde una perspectiva crítica* (pp. 105-161). Barranquilla: Editorial Uniautónoma.

Domínguez, Rafael (2020). Crisis orgánica, dependencia y neofascismo periférico en América Latina. Ensayo de presentación e interpretación. *Bajo el Volcán*, 2(3), 9-75.

Dugger, William M. (1998). Against Inequality. *Journal of Economic Issues*, 32(2), 287-303.

European Commission (2023). *Joint Communication to the European Parliament and the Council. A New Agenda for Relations between the EU and Latin America and the Caribbean*. Brussels, 7-06-2023 JOIN (2023) 17 final. Brussels: European Commission.

Fajardo, Margarita (2022). *The World That Latin America Created. The United Nations Economic Commission for Latin America in the Development Era*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Feder, Ernest (1965). La Alianza para el Progreso y la reforma agraria latinoamericana: “ayuda y autoayuda” en la política agrícola internacional. *El Trimestre Económico*, 32(127-3), 501-523.

Flechtner, Svenja y Panther, Stephan (2016). Economic inequality, political power and political decision-making. The case of the “middle-income trap”. En Sebastiano Fadda y Pasquale Tricido (comps.), *Varieties of Economic Inequality* (pp. 73-95). New York: Routledge.

Flores de la Peña, Horacio (1953). La mecánica de la inflación. *Investigación Económica*, 13(4), 461-468.

Flores de la Peña, Horacio y Ferrer, Aldo (1951). Salarios reales y desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 18(72-4), 617-628.

Fortin, Carlos (2023). Active Non-Alignment and Global Economic Governance: Trade and Investment. En Carlos Fortin, Jorge Heine y Carlos Ominami (comps.), *Latina American Foreign Policies in the New World Order. The Active Non-Alignment Option* (pp. 167-182). London: Anthem Press.

Furtado, Celso (1969). Desarrollo y estancamiento en América Latina: un enfoque estructuralista. *Investigación Económica*, 29(113), 43-73.

Germani, Guido (1968). Hacia una teoría del fascismo. Las interpretaciones cambiantes del totalitarismo. *Revista Mexicana de Sociología*, 30(1), 5-34.

Goldfajn, Ilan, Martínez, Lorena y Valdés, Rodrigo O. (2021). Washington Consensus in Latin America: From Raw Model to Straw Man. *Journal of Economic Perspectives*, 35(3), 109-132.

Graciarena, José (1963). Algunas consideraciones sobre dominación oligárquica y la Alianza para el Progreso. *Desarrollo Económico*, 2(4), 121-145.

Hopenhayn, Martín (2022). La cultura del privilegio y la igualdad de derechos: antípodas por resolver en las democracias latinoamericanas. *El Trimestre Económico*, 89(353-351), 257-275.

Horowitz, David (1964). The Alliance for Progress. *Socialist Register*, 1, 127-145.

Huberman, Leo y Sweezy, Paul M. (1961). The Kennedy Doctrine. *Monthly Review*, 13(2), 49-60.

Íñiguez, Alfredo (2015). Estado y tributos en América Latina. Avances y agendas pendientes. *Nueva Sociedad*, 257, 46-64.

Inter-American Development Bank [IDB] (1998). *Facing up to inequality in Latin America. Economic and social progress in Latin America. 1998-1999 Report*. New York: Johns Hopkins University Press.

Izquierdo, Alejandro y Pessino, Carola (2020). Limited Redistributions Through Fiscal Policies. En Matías Busso y Julián Messina (comps.), *The Inequality Crisis. Latin America and the Caribbean at the Crossroads* (pp. 279-310). Washington: Inter-American Development Bank.

Jiménez, Juan Pablo (2017). Equidad y sistema tributario en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 51-67.

Kaldor, Nicholas (2021). El papel de la tributación en el desarrollo económico. *El Trimestre Económico*, 89(353-1), 1215-1244.

Kaplan, Marcos (1978). Estado, acumulación de capital y distribución del ingreso en la América Latina contemporánea. *Comercio Exterior*, 29(4), 433-442.

Krause, Walter (1963). La Alianza para el Progreso. *Journal of Inter-American Studies*, 5(1), 67-81.

- Love, Joseph L. (2018). CEPAL, Economic Development and Inequality. *History of Political Economy*, 50(annual suppl.), 152-171.
- Lozano, Claudio (2017). Sin impuestos no hay igualdad (Aunque a veces el progresismo lo olvide). *Nueva Sociedad*, 272, 68-76.
- Martner, Ricardo (2017). Someter la evasión fiscal para reducir la desigualdad Agendas globales y locales. *Nueva Sociedad*, 272, 114-126.
- Melguizo, Ángel et al. (2017). *No sympathy for the devil! Policy priorities to overcome the middle-income trap in Latin America*. OECD Development Centre Working Paper, 340. Paris: OECD Publishing.
- Moscoso, Teodoro (1962). The Alliance for Progress. Its Program and Goals. *USAID*. http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABL638.pdf
- Murphy, Kevin M., Shleifer, Andrei y Vishny, Robert (1989). Income Distribution, Market Size, and Industrialization. *Quarterly Journal of Economics*, 104(3), 537-564.
- Nohlen, Dieter y Sturm, Roland (1982). La heterogeneidad estructural como concepto básico en la teoría del desarrollo. *Revista de Estudios Políticos*, 28, 45-74.
- Noyola, Juan F. (1956). El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos. *Investigación Económica*, 16(4), 603-648.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE] et al. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. París: OECD Publishing.
- Palma, José Gabriel (2019a). Behind the Seven Veils of Inequality. What if it's all about the Struggle within just One Half of the Population over just One Half of the National Income? *Development and Change*, 50(1), 1133-1213.

Palma, José Gabriel (2020a). América Latina en su “Momento Grasciano”. Las limitaciones de una salida tipo “nueva socialdemocracia europea” a este impasse. *El Trimestre Económico*, 87(348-4), 985-1031.

Palma, José Gabriel (2020b). Por qué los ricos siempre siguen siendo ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste). *Revista de la CEPAL*, 132, 95-139.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (2014). *El tercer momento rousseauniano de América Latina. Posneoliberalismo y desigualdades sociales. Working Paper*, 72. Berlin: International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

Petras, James (1966). La “armonía de intereses”: ideología de las naciones dominantes. *Desarrollo Económico*, 6(22/23), 443-467.

Petras, James (1976). Aspectos de la formación de clases en la periferia: estructuras de poder y estrategias. *Problemas del Desarrollo*, 6(25), 33-60.

Pinto, Aníbal (1962). Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la redistribución. *El Trimestre Económico*, 29(115-3), 410-424.

Pinto, Aníbal y Di Filippo, Armando (1974). Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina. *El Trimestre Económico*, 41(162-2), 357-375.

Prado, Antonio (2 de diciembre de 2014). América Latina entre la cultura de la igualdad y la del privilegio. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/articulos/2014-america-latina-entre-la-cultura-de-la-igualdad-y-del-privilegio>

Prebisch, Raúl (1952). El desarrollo económico de América Latina. *Comercio Exterior*, 2(10), 365-368.

Prebisch, Raúl (1961). La respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional. *Comercio Exterior*, 11(6), 412-415.

Prebisch, Raúl (1962). Aspectos económicos de la Alianza para el Progreso. *Comercio Exterior*, 12(7), 423-426.

Prebisch, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Prebisch, Raúl (1978). Estructura socioeconómica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años. *Revista de la CEPAL*, 6, 167-263.

Prebisch, Raúl (1983). La crisis del capitalismo y la periferia. *Estudios Internacionales*, 16(62), 169-179.

Rubio, José Luis (1961). La Conferencia de Punta del Este. *Revista de Política Internacional*, 56, 131-137.

Salinas, Javier (1977). La estructura de la distribución del ingreso como obstáculo al desarrollo económico de América latina. *Revista de Economía Política*, 75, 83-134.

Strada, Julia et al. (2021). *Progresividad tributaria en América y Europa. Entre la crisis de 2008 y la pandemia de 2020*. Buenos Aires: CEPA y FES.

Sullivan, Jack (27 de abril de 2023). Remarks on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>

Sunkel, Osvaldo (1958). La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, 25(100-104), 570-599.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.

The Economist (1963). Dificultades políticas ante la Alianza para el Progreso. *Comercio Exterior*, 13(1), 30-31.

Unión Panamericana (1967). *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social*. Washington DC: Secretaría General de la OEA.

Valdés, María Fernanda (2017). ¿Dónde estamos? Desigualdad y reformas tributarias en América Latina. *Nueva Sociedad*, 272, 77-89.

Veblen, Thorstein B. (1914). *The instinct of workmanship, and the state of industrial arts*. New York: The MacMillan Company.

Vernengo, Matías (2018) ¿La “trampa del ingreso medio” o el retorno de la hegemonía estadounidense? *Coyuntura y Desarrollo*, 385, 171-178.

Vuskovic, Pedro (1993). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Ciudad de México: UNAM.

