

5tas Jornadas Uruguayas de Historia Económica

Simposio N° 14. Gestión de las Finanzas públicas: abordajes para el s. XX

Hacienda Pública en Bolivia, 1882-2007: niveles, estructura y volatilidad.

José Alejandro Peres Cajías
Universitat de Barcelona*
joseperescajias@gmail.com

Este es un borrador. Por favor no citar

Resumen

El presente trabajo ofrece series fiscales desagregadas que cubren más de 120 años de historia fiscal en Bolivia, una de las economías menos desarrolladas del sub-continente. La serie de ingresos se inicia en el año 1883 y concluye en el año 2007. Ésta hace relación a los ingresos *efectivos* corrientes del Estado Central y se divide en cuatro categorías: impuestos directos, impuestos indirectos internos, impuestos indirectos externos e ingresos no impositivos. La serie de gastos se inicia en 1900 y concluye en 2007. Ésta hace referencia a los gastos totales del Estado Central y se divide en cinco categorías: gastos administrativos generales, gastos en defensa, gastos en fomento económico, gasto público social y otros. A la fecha no existe ninguna estimación de series fiscales desagregadas para el caso boliviano con un horizonte temporal tan amplio. Ello permite replicar en perspectiva histórica análisis fiscales que analizan los niveles, la estructura y la volatilidad de la fiscalidad (OECD, 2009). Este análisis no sólo facilita identificar con mayor nitidez las restricciones estructurales de la fiscalidad boliviana, sino también entender el propio proceso de construcción estatal.

* Candidato a Doctor en Historia Económica, Departamento de Historia Económica, Universidad de Barcelona. El presente trabajo fue posible gracias al financiamiento de la Universidad de Barcelona (Ajut per Personal Investigador en Formació, 2008-2012) y el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (Proyecto ECO2009-13331-C02-02). El autor agradece el seguimiento y apoyo constante por parte del Doctor Alfonso Herranz Loncán.

La historia económica no siempre es capaz de aprehender en su real dimensión la diversidad económica de América Latina. Diversos estudios hablan de la región basando sus análisis exclusivamente en unos cuantos países. Si bien el tamaño de la muestra puede variar – se hablará de AL3, de AL6, AL8- estos trabajan generalmente basan sus conclusiones en la experiencia histórica de las economías más grandes. La justificación es que estos países contemplan la mayor parte de la producción y/o de la población de la región. No obstante, se debería tener consciencia que tal decisión oculta la experiencia de la mayor parte de las economías de la región ya que América Latina se haya compuesta por veinte economías..

Dentro de este debate tampoco se puede desconocer que muchas veces la concentración en las economías más grandes es más una resignación, que una decisión metodológica. No es raro que los historiadores económicos no sean capaces de encontrar la suficiente evidencia cuantitativa para las economías pequeñas. Ello es claro en el caso de la fiscalidad. No tanto por la disponibilidad de datos agregados. Por ejemplo, la revisión de una de las bases de datos más populares de historia económica de América Latina (MOxLAD), devela que prácticamente todas las economías de la región cuentan con el registro de ingresos y gastos fiscales agregados para todo el siglo XX. Sin embargo, cuando se trata de evidencia desagregada las ausencias son evidentes. Por ejemplo, una vez más con base en MOxLAD, llama la atención que las economías pequeñas de América Latina no presentan información desagregada de las diversas cuentas de ingresos y gastos sino a partir de 1990.

Tal ausencia puede representar una grave limitación en cualquier trabajo de largo plazo que tienda a analizar el impacto de la hacienda pública en América Latina. Por ejemplo, la inexistencia de series desagregadas de ingresos y gastos impedirá analizar correctamente la relación entre intervención estatal y crecimiento económico en la mayoría de los países de América Latina. Ello porque el debate en torno a esta relación viene destacando la necesidad de incorporar series desagregadas (Mendoza, Milesi-Ferreti y Asea, 1997; Romero-Ávila y Strauch, 2008).¹ Impedirá igualmente una correcta replicación de metodologías que han utilizado las finanzas públicas para entender los procesos de construcción estatal, la representatividad política o, incluso, el nivel de *accountability* de un Estado determinado (Tilly, 1992; Lieberman, 2002; Moore, 2008).

El presente trabajo representa un primer paso para superar tales restricciones en el caso de la fiscalidad boliviana. Ésta es una de las economías menos desarrolladas del subcontinente y, por ello, una de las que cuenta con menor evidencia cuantitativa de largo plazo. En términos fiscales, a día de hoy las series de mayor cobertura temporal se hallan en

¹ El trabajo de Mendoza, Milesi-Ferreti y Asea, (1997) fue el primero en llamar la atención sobre la necesidad de diferenciar entre diversos tipos de impuesto cuando se analiza la correlación entre ingresos del Estado y crecimiento económico. Se plantea que el efecto de los impuestos sobre el crecimiento económico es muy diferente según se trate de impuestos directos o indirectos. Romero-Ávila y Strauch (2008) han planteado que además de incorporar los ingresos desagregados, es importante también incorporar series fiscales de gasto desagregadas: además del efecto diferenciado, se manifiesta que los impuestos y el gasto público pueden actuar en direcciones contrarias y, así, eliminar conjuntamente el efecto de las finanzas públicas sobre el crecimiento.

la base de datos de MOxLAD.² Sin embargo, como se comentó, éstas se restringen a la presentación de datos agregados. Igualmente aquellas estimaciones que presentan los ingresos o gastos del Estado boliviano en términos desagregados presentan una cobertura temporal más limitada. La más extensa (Palenque, 1933), cubre tan sólo veinte años (1911-1931). Gracias a la combinación de diversas fuentes primarias ubicadas en diferentes archivos nacionales e internacionales, la presente estimación ofrece series fiscales desagregadas que cubren más de 120 años de historia fiscal. La presente estimación, por tanto, se constituye como la de mayor extensión temporal tanto en términos agregados, como desagregados.

La estimación fue resultado de aplicar los parámetros establecidos en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001). Ello asegura la comparabilidad intertemporal e internacional de las series. La mecánica de reconstrucción consistió en introducir los diferentes ingresos y gastos declarados en las fuentes primarias dentro de diversas categorías establecidas de acuerdo a los parámetros del FMI. La primera serie hace referencia a los ingresos *efectivos* corrientes del Estado Central y se divide en cuatro categorías: impuestos directos, impuestos indirectos internos, impuestos indirectos externos e ingresos no impositivos. La segunda hace referencia a los gastos totales del Estado Central y se divide en cinco categorías: gastos administrativos generales, gastos en defensa, gastos en fomento económico, gastos públicos social y otros. En general cada una de estas categorías presenta sub-categorías cuyo análisis es también posible por la estimación. Incluso, en determinados periodos de tiempo, es posible encontrar información desagregada dentro de las diferentes subcategorías. Con el fin de evitar sesgos derivados de la combinación de diversas fuentes se priorizó el uso de aquellas que, a) presentasen una mayor cobertura temporal; b) presentasen el mayor nivel posible de desagregación; y c) fuesen lo más transparente posible en términos metodológicos.

El análisis de los ingresos se inicia en 1882 y el de los gastos en 1900. La elección de los puntos de partida se explica básicamente por la disponibilidad de información. No obstante, existen también circunstancias históricas que justifican el inicio de la serie a principios de la década de 1880. Ésta es para la historiografía boliviana un punto de quiebre transcendental ya que fue durante esa década que se inició un nítido proceso de construcción estatal luego de la pérdida del acceso al Océano Pacífico (Klein, 2011).

La riqueza de la base de datos permite replicar en perspectiva histórica análisis fiscales que analizan los niveles, la estructura y la volatilidad de la fiscalidad (OECD, 2009). Ello facilita identificar con mayor nitidez las restricciones estructurales de la fiscalidad boliviana. Las principales conclusiones del trabajo remarcan las dificultades del Estado por alcanzar niveles de presión tributaria similares a la del resto de América Latina hasta casi finales del siglo XX. Resalta igualmente la dificultad de la fiscalidad boliviana de transitar desde una fiscalidad basada en impuestos indirectos externos hacia una basada en

² Existen otras estimaciones agregadas de largo plazo. La serie de Delgadillo (2001) cubre el período 1900-1960 y la de Gómez (1978) el período 1900-1970. Además de las restricciones en términos de agregación, es importante mencionar que ninguna de las series –incluida la de OXLAD– presenta un anexo donde se haga referencia a la metodología de estimación o reconstrucción. Es posible identificar otras series agregadas de largo plazo en las *International Statistics* del FMI y en los Anuarios de Naciones Unidas. Éstas sin embargo comienzan recién a mediados del siglo XX.

impuestos indirectos internos. Ésta dificultad tuvo sin dudas incidencia en términos de una mayor volatilidad en el caso de la fiscalidad boliviana. En términos de la estructura del gasto, sorprende la creciente importancia del gasto público social desde la tercera década del siglo XX. Estos elementos deberán ser tomados en cuenta en cualquier trabajo que tienda a analizar el impacto de la intervención estatal en la economía boliviana en el largo plazo.

Sin embargo, el análisis del nivel, de la estructura y de la volatilidad de la fiscalidad permite también comprender las fases, los avances y las restricciones de la construcción estatal en Bolivia. En este sentido el presente trabajo identifica cuatro grandes ciclos de expansión fiscal. La primera entre 1883 y 1913; la segunda entre 1914 y 1957; la tercera entre 1958 y 1985; y la última entre 1986 hasta la actualidad. El análisis histórico sugiere que el proceso de consolidación fiscal fue uno de continuos avances y retrocesos. Este proceso no terminó de consolidarse hasta casi finales del siglo XX (1986), cuando las capacidades fiscales: *a)* se ampliaron de forma continua; *b)* alcanzaron niveles similares a la del resto de países de América Latina; *c)* se basaron en una base tributaria más amplia y menos volátil. Este elemento resulta paradójico a primera vista: la fiscalidad boliviana logró un nivel cualitativamente superior de afianzamiento gracias a medidas típicas del denominado Consenso de Washington –un modelo que a priori tiende ante todo a la liberalización de la economía. Ello no quiere decir que el “Estado neoliberal” fuese necesariamente más grande que su predecesores –la fiscalidad no es todo el Estado; pero sí que las capacidades fiscales del Estado se incrementaron de forma notoria durante este período. Este proceso fue recientemente afianzado gracias a las medidas impulsadas por una administración deliberadamente preocupado por incrementar la presencia del Estado en la economía.

El paper está organizado de la siguiente manera. En la primera parte se ofrecen algunas aclaraciones metodológicas que son luego ampliadas en el Anexo Metodológico. La segunda parte ofrece un análisis de la evolución de la fiscalidad boliviana entre fines del siglo XIX y la actualidad. La tercera y cuarta partes analizan la estructura de los ingresos y de los gastos respectivamente. En la última sección se presentan las conclusiones del trabajo.

1. La base de datos: los ingresos y gastos del Estado boliviano, 1882-2007

La estimación de los ingresos y gastos estatales ofrecida en el presente trabajo constituye un indudable avance para la historia económica boliviana. Ello porque amplía la información referida a series fiscales agregadas. A diferencia de todas las demás estimaciones, brinda información relativa a los ingresos estatales en el último cuarto del siglo XIX. Pero, sobre todo, porque presenta diversas series fiscales desagregadas de largo plazo inexistentes hasta el día de hoy. La clasificación de las series se basa en los lineamientos del Manual de Estadísticas Financieras del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001). Los ingresos se hallan divididos en cuatro categorías y hacen referencia a los ingresos corrientes del Estado. En cuanto a los gastos, debido a la imposibilidad de diferenciarlos, se contemplan los gastos corrientes y de capital, ordenados de acuerdo a una

clasificación funcional del gasto. Todos estos elementos se hallan profundizados en el Anexo Metodológico que se ofrece al final del presente trabajo.

En la presente sección se incide sólo en los puntos metodológicos más importantes a tomar en cuenta a la hora de utilizar las series. En primer lugar, es importante recordar que la estimación no contempla *todos* los ingresos y gastos del Estado boliviano, sino tan solo aquellos referentes al Estado Central.³ La concentración en esta unidad administrativa se explica ante todo por la disponibilidad de información. La sistematización de datos evidenció rápidamente que los datos referidos al Estado Central mostraban una considerable continuidad. En contraste, las otras unidades administrativas presentaban amplios vacíos de información. Asimismo, la concentración en el Estado Central asegura contemplar la *parte del león* del Estado boliviano. Con la Ley Financial de 1872 se dispuso la segmentación de la hacienda pública boliviana en tres grandes unidades: Tesoro Central, Tesoros Departamentales y Tesoros Municipales. Con el paso del tiempo, la importancia relativa de las dos últimas tendió hacia una rápida y constante disminución. Ello puede comprobarse analizando el peso de los ingresos de los Tesoros Departamentales con relación a los ingresos del Tesoro Central (Cuadro N° 1). Es cierto que en las últimas décadas se inició un proceso de descentralización municipal (1994) y departamental (2005). Con el fin de introducir en el análisis ambos fenómenos, el trabajo ofrece también información relativa al Estado General para el periodo 1990-2008.

Tabla N° 1. Ingresos Estado Central y Departamentos, 1883-2007 (unidad monetaria corriente)

	Ingresos Tesoro Central (A)	Ingresos Tesoros Departamentales (B)	B/A
1882	2,514,113.00	1,166,107.07	46.38
1895	4,594,032.44	1,542,289.88	33.57
1900	6,462,931.53	1,975,071.34	30.56
1910	12,583,232.23	2,570,219.70	20.43
1920	28,532,682.61	5,212,925.55	18.27
1930	34,827,256.66	6,908,177.36	19.84
1942	254.00	2.00	0.79
1953	2,376.00	44.00	1.85
1962	140,879.00	2,965.00	2.10
1972	nd.	nd.	
1982	nd.	nd.	
1992	3,203.70	433.20	13.52
2007	22,349.19	10,479.07	46.89

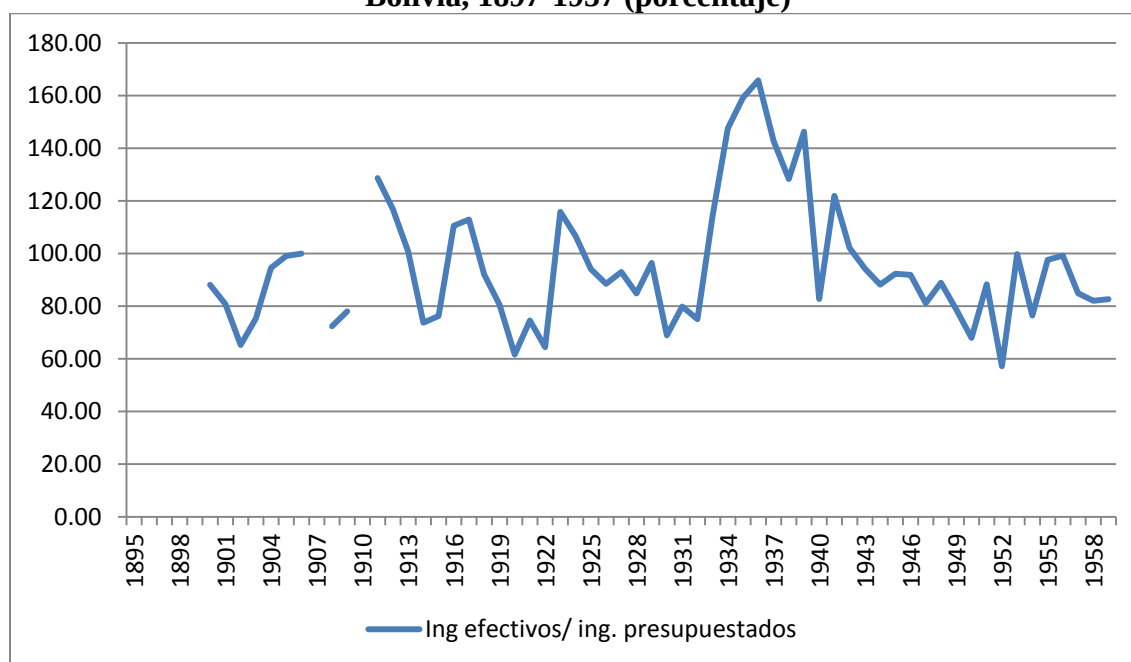
Fuentes: Memorias del Ministerio de Hacienda (1882, 1883, 1895), Cuentas Generales (1900, 1910), McQueen (1925), Boletín Estadístico N° 83 del Ministerio de Hacienda (1983), Memoria del Banco Central de Bolivia (1962), FMI, Government Statistical Yearbook.

Notas: Entre 1895 y 1930 los ingresos departamentales corresponden a los presupuestados; A partir de 1942 las cifras están expresadas en millones; entre 1942 y 1962 los cálculos se hicieron en torno a las rentas por Impuestos Internos.

³ En términos generales, el sector público puede diferenciarse entre Gobierno General y Sector Público Empresarial. El primero, a su vez, se compone de Gobierno Central, Gobiernos Estatales –Departamentales en el caso boliviano– y Gobiernos Municipales.

En segundo lugar, es importante remarcar que la presente es una estimación de los ingresos y gastos *efectivos* del Estado. Debido a las lagunas en las fuentes de información existen vacíos en algunas de las series. Con el fin de evitar cualquier tipo de sesgo, para el presente trabajo se desistió de presentar cualquier tipo de cifras obtenida con base en interpolaciones. Más importante aun es remarcar que se desistió de cubrir estos vacíos utilizando información relativa a datos presupuestales. Un contraste previo entre ingresos efectivos y presupuestados desaconsejó tal estrategia (Gráfico N° 1). La evidencia previa mostraba que la diferencia entre ingresos efectivos y presupuestados podía llegar a ser superior al 20% en varios períodos de tiempo.

Gráfico N° 1. Ingresos efectivos sobre Ingresos Presupuestos del Estado Central Bolivia, 1897-1957 (porcentaje)



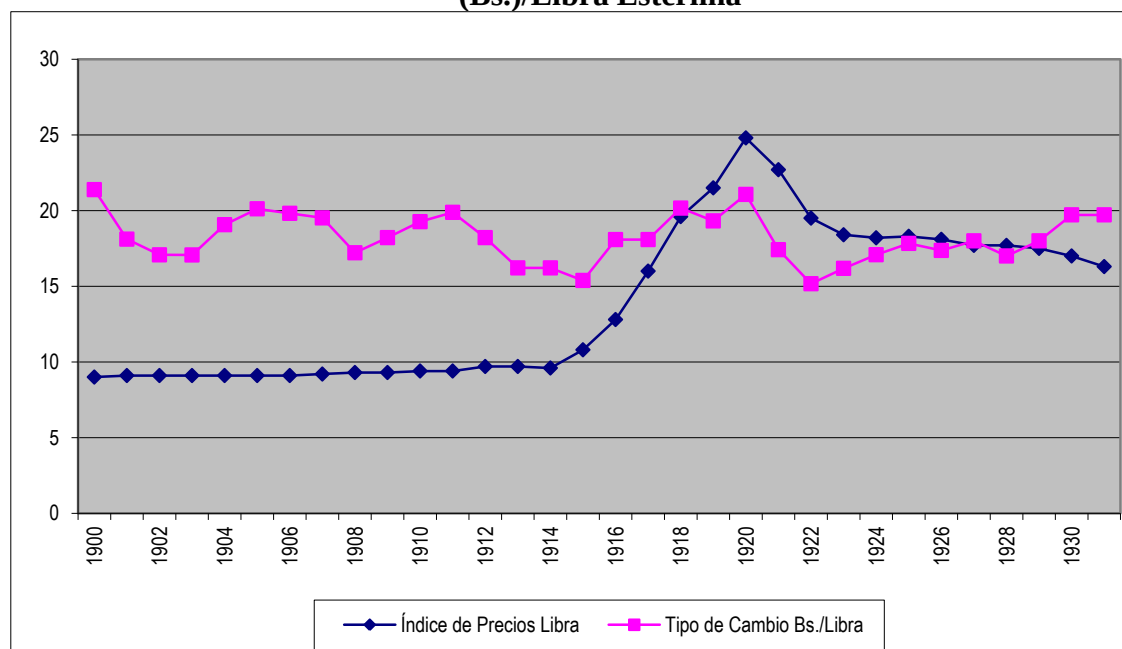
Fuentes: *Ingresos Efectivos.* 1895-1899: Memorias del Ministerio de Hacienda; 1900-1959: Delgadillo (2001). *Ingresos Presupuestados:* 1895- 1899: Censo 1900 (XLV); 1900-1929: Cuentas Generales o Memoria Ministerio de Hacienda del respectivo año; 1931-1932: Memorias del Banco Central de Bolivia del respectivo año; 1933- 1939: Finanzas 1942-1943; 1940-1958: Memoria del Banco Central de Bolivia (1959: 121).

En tercer lugar es importante mencionar una restricción metodológica importante: la inexistencia de un Índice de Precios sino a partir de 1931. Ello obligó a asumir que los precios se mantuvieron constantes entre 1883 y 1931. Este supuesto no se halla excesivamente alejado de la realidad. Diversas fuentes historiográficas señalan que a lo largo del período, salvo en períodos muy concretos, no existieron saltos bruscos en el nivel de precios. Esta información puede corroborarse analizando el tipo de cambio frente a la libra esterlina (Gráfico N° 2).⁴ Sin embargo, cualquier análisis en términos reales debiera

⁴ Se observa que entre 1900 y 1914, tanto el tipo de cambio (Bs/Libra esterlina), como los precios británicos mantuvieron una considerable estabilidad. Es indudable que durante la Primera Guerra Mundial y hasta

incorporar dos fenómenos importantes. La depreciación de la plata hacia 1893 y el cambio en el nivel de precios durante la Primera Guerra Mundial. Ambos elementos serán incorporados en una futura versión del trabajo: por un lado, incorporando un supuesto sobre el impacto de la depreciación de la plata en los precios internos; por otro lado, elaborando un índice precios de los alimentos en La Paz entre 1910 y 1931. Por el momento, entonces, es importante tener en consideración que la evolución de los ingresos y gastos fiscales entre 1882 y 1931 puede estar ligeramente sesgada hacia el alza –i.e. se usan valores corrientes en lugar de valores reales.⁵

Gráfico N° 2. Evolución de los precios británicos y del Tipo de cambio Bolivianos (Bs.)/Libra Esterlina



Fuente: Elaboración propia con base en Twigger (1999:11) y Peñaloza (1985: 188-190).

Una vez consideradas estas cuestiones metodológicas, a continuación se presenta la evolución de las series, para luego dar paso a un análisis de su composición.

2. La fiscalidad boliviana en el largo plazo, 1882-2007

La presente sección analiza la evolución de la fiscalidad boliviana entre el último cuarto del siglo XIX y la actualidad. Se estudia la evolución de las disponibilidades reales del Estado Central a lo largo del tiempo, identificándose las tasas de expansión y la estabilidad de las

prácticamente 1923, la estabilidad de ambas series es menor. Luego de 1923, ambas series recuperan una considerable estabilidad.

⁵ Con relación a la inexistencia de series de largo plazo para el caso de la economía boliviana, es importante resaltar que la presente estimación ofrece por primera vez una estimación del tamaño del gobierno boliviano desde 1883 hasta 1950. Ello fue posible gracias a la estimación del PIB de Bolivia entre 1848 y 1950 (Herranz y Peres Cajías, 2011).

mismas. Igualmente se presenta la evolución de la presión tributaria, comparando la experiencia boliviana con la de otras economías de la región. Los diferentes indicadores propuestos resaltan que el período más significativo de expansión de la fiscalidad en Bolivia tuvo que esperar hasta finales del siglo XX.

El análisis gráfico de la evolución remarca la existencia de cuatro grandes ciclos fiscales (Gráfico N° 3).⁶ El primero transcurre entre 1882 y 1913 y se caracteriza por la continua expansión de los ingresos estatales. Este es resultado de dos procesos fundamentales. Por un lado, la estabilización política alcanzada en el país luego de la derrota en la Guerra del Pacífico (1879). Por otro lado, la reforma fiscal de 1872 que dio lugar al paso de una fiscalidad de Antiguo Régimen –basado fundamentalmente en un impuesto de capitación sobre la población indígena- a otra más moderna –basada en impuestos al comercio exterior (Huber, 1991).⁷ Como se comentó, debido a la imposibilidad de trabajar con series reales, es probable que la velocidad del incremento esté un tanto sobredimensionada. Sin embargo, la existencia de un continuo proceso de expansión estatal durante este periodo está fuera de discusión.

Dado que las disponibilidades estatales se regían en gran medida por la evolución de los mercados internacionales, no sorprende que el proceso se frenase en 1913, antes del inicio de la Primera Guerra Mundial. Es sabido que los mercados internacionales no recuperaron su anterior estabilidad y se caracterizaron por continuos cambios hasta mediados del siglo XX. Esta inestabilidad explica en parte los ascensos y retrocesos continuos de las disponibilidades fiscales a lo largo del segundo gran ciclo fiscal (1913-1957). Junto a la Primera Guerra Mundial, afectaron de forma negativa la evolución de los ingresos bolivianos, la crisis mundial a principios de la década de 1920, la Gran Depresión y –en menor medida- la Segunda Guerra Mundial.

La inestabilidad que caracterizó a la política boliviana es el otro fenómeno que explica las fluctuaciones de las finanzas durante este periodo. Inestabilidad que se tradujo en la sucesión de diversas reformas y contra-reformas fiscales. La primera de estas fue la ejecutada durante la presidencia de Bautista Saavedra hacia 1923 (McQueen, 1925). La crisis económica internacional de principios de la década de 1920, generó un considerable descenso en los ingresos del Estado Central. Ante la imposibilidad de reducir gastos, el Estado boliviano no tuvo más opción que recurrir a los mercados internacionales de capital, ofreciendo a cambio una profunda reforma fiscal.⁸ Unos cuantos años después, no obstante, ante la presión del lobby minero, esta reforma fue modificada en uno de sus puntos más

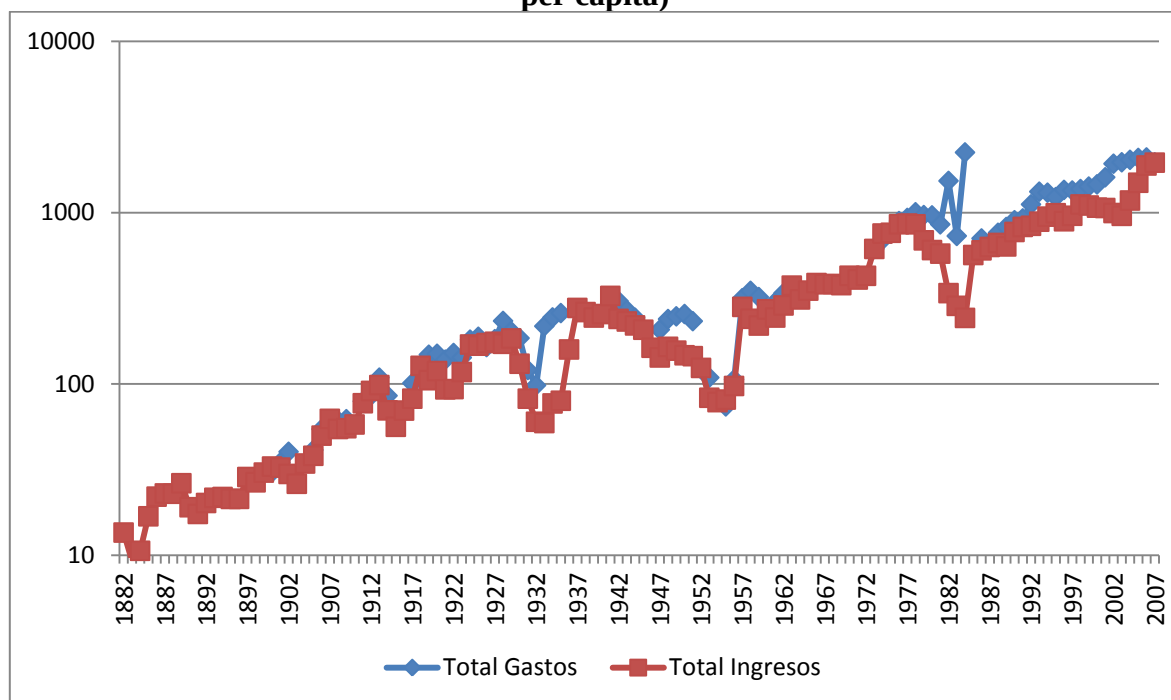
⁶ En una versión próxima se pretende aplicar test de quiebre estructural con el fin de identificar, el cambio o los cambios más significativos.

⁷ Huber (1991) brinda una explicación detallada de la fiscalidad boliviana en las primeras décadas post-independencia.

⁸ El crecimiento de la deuda externa fue tal que en la década de 1920 se contrató prácticamente el 80% de la deuda acumulada a lo largo del primer tercio del siglo (Huber, 2001). La reforma de 1923 implicó una serie de controvertidas concesiones a los prestamistas internacionales, particularmente la transferencia del control de las principales fuentes impositivas del país: “To obtain loans for such an extremely underdeveloped and risky economy, Bolivia had to surrender exceptional sovereignty to foreign financial houses and inspectors” (Drake, 1989: 175). Sin embargo, al final el Estado supo aprovechar esta presión para legitimarse e incrementar la presión fiscal (Contreras, 1990)

importantes, el Impuesto a las Utilidades Mineras.⁹ La normativa fiscal volvió a modificarse considerablemente durante la Guerra del Chaco frente al Paraguay (1932-1935) y en particular una vez acaecida la derrota militar boliviana. Ante el descontento popular y la intención de imponer un cambio radical a la Política Económica del país, diferentes administraciones en el período 1935-1939 impusieron nuevos impuestos. Una vez más estos fueron modificados unos cuantos años después (Banco Minero, 1941). La Revolución Nacional de 1952 es el último de los acontecimientos políticos que explica la inestabilidad de la fiscalidad boliviana.

Gráfico N° 3. Ingresos y gastos del Estado Central de Bolivia, 1882-2007 (log, Bs.2000 per cápita)



Fuentes: Ver Anexo Metodológico.

El periodo 1952-1985 es conocido en la historiografía boliviana como el período de Capitalismo de Estado. Con ello se hace referencia al cambio en la dirección de Política Económica introducido en el país con la Revolución de 1952 y que se caracteriza por la elevada participación del Estado en la economía. Sin embargo, tal cual es reconocido en la literatura y tal cual evidencian los datos fiscales, la revolución no se consolidó hasta 1956. Fue ese año que, bajo el auspicio del FMI se decretó una serie de reformas económicas tendientes a controlar la inflación y solventar las nuevas bases de la Política Económica

⁹ El sector minero adoptó diversas estrategias de resistencia al nuevo cobro impositivo. Por ejemplo, en 1925 creó un grupo corporativo de presión: la Asociación de Industriales Mineros. Otras veces, los grandes productores mineros optaron por negociar directamente con el Estado. Por ejemplo, el minero más importante, Simo I. Patiño ofreció un préstamo considerable a cambio de que el Estado se comprometiese a congelar las tarifas tributarias por cinco años (Klein, 1982:218). Al final, el Estado terminó cediendo ante estas presiones: mediante un hábil trabajo de lobby, el sector logró que la Misión Kemmerer (1927) impulsase una reducción en las tasas impositivas de la minería, demanda que finalmente lograría la aprobación del gobierno boliviano (Drake, 1989: 205-206)

estatal. Dentro de éstas se reordenó la fiscalidad, dando lugar a un continuo incremento en las disponibilidades fiscales desde 1958. El proceso se frenó hacia 1979 fruto del estancamiento de la economía boliviana y se redujo de forma considerable durante la crisis de la deuda. Así, el tercer gran ciclo fiscal de la economía boliviana transcurre entre 1958 y 1979, siendo el período 1980-1985 un lapso especial donde una política fiscal excesivamente expansiva dio lugar a uno de los procesos inflacionarios más altos jamás registrados en la economía mundial (Morales y Sachs, 1988).

El último periodo transcurre desde 1986 hasta la actualidad. Éste se halla caracterizado por un nuevo incremento continuo en las disponibilidades fiscales. Ello se explica por la recuperación económica obtenida una vez establecidas diversas reformas estructurales. Éstas se enmarcaron dentro del denominado Consenso de Washington (Williamson, 2000) y tendieron a la liberalización de la economía (Antelo, Barja y Jemio, 2000). El crecimiento de las disponibilidades, sin embargo, se explica también por dos reformas fiscales de impacto profundo, aunque de naturaleza diferente. Por un lado, la reformulación completa del sistema impositivo mediante la Ley 843 (1986), que permitió la consolidación del Impuesto al Valor Agregado como la principal fuente contributiva. Por otro lado, la nueva Ley de Hidrocarburos (2004) que incrementó de forma notoria la presión fiscal sobre la explotación de petróleo y gas natural.

Un análisis de las tasas de crecimiento promedio anual y de la volatilidad permite una valoración final de los ciclos fiscales comentados precedentemente (Tabla N° 2). Se observa que los períodos de expansión fiscal presentaron tasas de crecimiento más o menos similares, en torno al 5,5% anual.¹⁰ Ello quiere decir que en los períodos de expansión fiscal, las disponibilidades del Estado se duplicaron en términos reales cada 13 años aproximadamente. A pesar de las similitudes en las tasas de crecimiento, la forma de la expansión no fue la misma en términos de volatilidad. En contraste con una expansión más fluctuante durante los períodos 1882-1913 y 1958-1979, en los últimos años el Estado boliviano ha conseguido expandir sus recursos de forma más uniforme a lo largo del tiempo. El rol crítico de la volatilidad queda totalmente evidenciado cuando se analiza el período 1914-1957: las continuas fluctuaciones identificadas precedentemente explica el mayor grado de volatilidad del período y, a su vez, una tasa de crecimiento promedio más baja. Finalmente, el impacto de la crisis sobre la fiscalidad boliviana es contundente: volatilidad elevada y tasas de crecimiento negativo.

El análisis de las disponibilidades fiscales como proporción del Producto Interno Bruto brinda información adicional para valorar el proceso de expansión fiscal en Bolivia. Analizando los ingresos impositivos del Estado Central en perspectiva comparada, se evidencia una vez más que los diferentes períodos de expansión no tienen necesariamente la misma importancia (Tabla N° 3).¹¹ Si bien las disponibilidades fiscales crecieron continuamente entre 1882 y 1913, su importancia relativa sobre el PIB se mantuvo constantemente pequeña. Mientras los valores eran superiores al 5% en otros países de la

¹⁰ Recuérdese que los datos de período 1880-1913 hacen referencia a cifras corrientes, con lo cual la tasa de crecimiento de la Tabla N° 2 estaría sesgada al alza.

¹¹ Los ingresos impositivos son un buen indicador del tamaño del Estado ya que representaron en promedio el 90% de los ingresos del Estado Central (ver Gráfico N° 4).

región, los valores bolivianos no superaron el 3%. Luego, las fluctuaciones de los ingresos impositivos, se reflejan en tasas tributarias variantes a lo largo del tiempo. En la década de 1920, fruto de la reforma fiscal se obtuvo una tasa tributaria del 7% del PIB, la mayor de toda la primera mitad del siglo XX e incluso superior a la de diversos países de la región. En la década de 1930, la presión tributaria disminuyó, para luego volver a subir en la de 1940. Sin embargo, en la década de 1950 la presión tributaria volvió a disminuir. Ésta vez el descenso fue tal que las disponibilidades del Estado boliviano se ubicaron en niveles sensiblemente inferiores a los del resto de países de la región.¹² El período de expansión fiscal iniciado en 1958 se refleja en tasas tributarias crecientes a lo largo de las décadas de 1960 y 1970. Los niveles alcanzados fueron similares o superiores a las de otras economías pequeñas (Guatemala), pero también muy inferiores a la de otras economías grandes (Brasil) y medianas (Uruguay y Chile).

Tabla N° 2. Volatilidad y tasa de crecimiento de los ingresos reales del Estado Central de Bolivia, 1883-2008

	Volatilidad por período histórico	Tasa de crecimiento promedio anual
1880-1913	0.18	6.61%
1914-1957	0.29	3.29%
1958-1979	0.15	5.15%
1980-1985	0.59	-3.23%
1986-2008	0.09	5.69%

Fuentes: Ver Anexo Metodológico.

Nota: La volatilidad de los ingresos reales fue calculada como la desviación estándar de los cambios porcentuales de los ingresos reales en un período determinado $\ln(I_t/I_{t-1})$. Ésta es la misma fórmula que Jacks, O'Rourke y Williamson (2009:11) utilizan para medir la volatilidad de los términos de intercambio.

Fue recién con el último período de expansión fiscal que los niveles de presión tributaria en Bolivia alcanzaron niveles más o menos similares a los de gran parte de la región. Este elemento permite deducir que el período más significativo de expansión fiscal en Bolivia se inició en 1986 y transcurre hasta nuestros días. La importancia de este período no sólo se explica por los niveles alcanzados con relación al PIB, ni tan solo por las tasas de crecimiento, sino también por la estabilidad del proceso –i.e recuérdese los bajos valores en términos de volatilidad. Paradójicamente, este proceso se inició con administraciones enmarcadas dentro del denominado “Consenso de Washington”. Este proceso tendía en general a liberalizar la economía, es decir, reducir la importancia del estado dentro de la economía. En el caso boliviano esto es cierto en términos de la reducción del número de empresas estatales públicas y de la reducción del sector público financiero. Sin embargo, la evidencia cuantitativa demuestra que esto no es cierto en términos fiscales: las disponibilidades fiscales se incrementaron de forma notoria durante el denominado

¹² Debido que hasta hace muy poco no se contaba con una estimación del Producto Interno Bruto para antes de 1950, los análisis de presión tributaria se iniciaban en la década de 1950. Los valores extremadamente bajos de ese período hacían pensar que las disponibilidades del Estado boliviano habían sido contantemente bajas hasta la consolidación de la Revolución (1957). Hoy, gracias a la estimación de las series fiscales y del PIB boliviano es posible superar esa historia de un Estado constantemente chico hasta la segunda mitad del siglo XX.

“periodo neoliberal”. Este proceso de consolidación fiscal fue reforzado hace pocos años durante la administración de Evo Morales, una que tiene como preocupación central la reinserción del Estado como agente económico significativo.

Tabla N° 3. Presión tributaria en América Latina, 1882-2008 (promedio decenal del ingreso impositivo del Estado Central)

	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Guatemala	Peru	Uruguay
1880-1889	2.05	n.d.	7.06	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1890-1899	1.89	n.d.	6.96	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1900-1909	2.93	8.89	7.92	5.04	n.d.	4.10	11.90
1910-1919	4.38	6.57	7.01	3.87	n.d.	3.89	10.22
1920-1929	7.01	5.37	7.58	3.69	n.d.	3.95	11.05
1930-1939	4.38	6.88	9.33	4.31	n.d.	5.10	12.94
1940-1949	6.14	8.46	10.50	4.29	6.58	6.91	12.14
1950-1959	3.44	10.17	12.69	6.72	7.74	7.59	13.61
1960-1969	7.04	12.46	16.57	6.85	7.40	10.82	14.28
1970-1979	8.89	18.34	19.76	8.14	8.50	14.09	15.72
1980-1989	6.57	17.69	21.95	7.45	7.26	12.68	17.21
1990-1999	13.79	18.44	16.98	8.18	9.40	12.82	14.57
2000-2008	18.06	21.89	18.32	11.94	11.77	13.60	17.52

Fuentes: Bolivia: Cálculos usando la estimación del PIB propuesta por Herranz y Peres Cajías (2011). Brasil: IBGE, Estadísticas Históricas do Século XX; Chile: Base de datos EH CLIO LAB, Iniciativa Científica Milenio Mideplan; Colombia: Kalmanovitz (2010: 148); Guatemala: ICEFI (2007); Perú: Portocarrero, F., Beltrán, A. y Romero, M. E., (1992 : 111-123) ; Uruguay: Azar *et al* (2009).

La mayor significancia del período fiscal iniciado en 1986 en términos de ampliación de las disponibilidades fiscales es aún más evidente cuando se analiza no sólo el Estado Central, sino el Estado General y no solo los ingresos tributarios sino los ingresos totales. Ello porque el proceso de descentralización administrativa implicó un importante crecimiento de fuentes no tributarias. Este proceso consolidó a Bolivia como un Estado donde el ratio de ingresos con relación al PIB es uno de los más elevados en América Latina (OECD, 2009). Por tanto, más allá de las diferencias en los principios políticos declarados, las diferentes administraciones bolivianas lograron desde mediados de la década de 1980 consolidar un sistema fiscal más sólido. El análisis de la composición de los ingresos y de los gastos permite a continuación profundizar sobre este proceso.

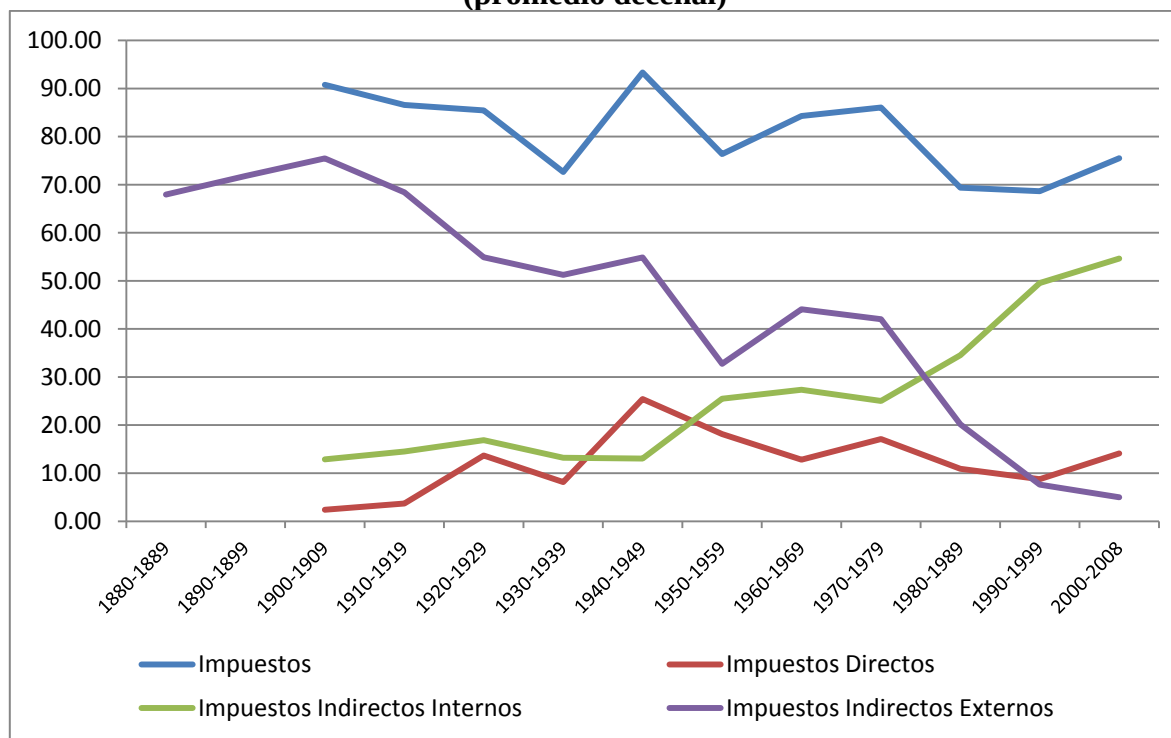
3. La estructura de los ingresos: una lenta transición fiscal

En la presente sección se analiza la estructura de los ingresos del Estado Central de Bolivia entre 1882 y la actualidad. El análisis devela la significancia de los impuestos indirectos externos hasta 1985. Ello devela un proceso divergente con relación a las economías medianas y grandes de América Latina. Continuando con una anterior investigación (Peres Cajías, 2011), la sección propone que el protagonismo de los impuestos indirectos externos se relaciona con las dificultades del Estado por imponer impuestos indirectos *generales*.

Esta restricción fue superada recién hacia 1985, proceso que remarca una vez más la importancia del último ciclo fiscal.

El análisis de la estructura de los ingresos del Estado Central, devela el importante protagonismo que los impuestos indirectos externos tuvieron hasta finales del siglo XX (Gráfico N° 4). Como se comentó precedentemente, la Ley fiscal de 1872 permitió el tránsito de un sistema de Antiguo Régimen a uno más moderno. Éste se caracterizó por la consolidación de los impuestos indirectos externos como la principal fuente contributiva del Estado. Éstos representaron en torno al 70% de los ingresos totales del Estado Central boliviano. La relevancia de estos impuestos se halla en sintonía con lo que acontecía en el resto de América Latina (Coatsworth y Williamson, 2004). Esta importancia relativa, no obstante, tendió a decrecer significativamente en gran parte de los países de la región a partir de la Gran Depresión (Cortés Conde, 2006). En el caso de la economía boliviana, en cambio, la significancia de los impuestos indirectos externos se mantuvo elevada prácticamente hasta mediados de la década de 1980. A pesar de un descenso en su importancia relativa, estos impuestos siguieron representando al menos el 40% de los ingresos totales bolivianos hasta 1985.

**Gráfico N° 4. Estructura de los ingresos del Estado Central de Bolivia, 1882-2007
(promedio decenal)**



Fuentes: Ver Anexo Metodológico.

La evolución de la estructura de los ingresos bolivianos devela una lentitud en efectuar una de las transiciones fiscales más reconocidas en la literatura: el paso de una tributación

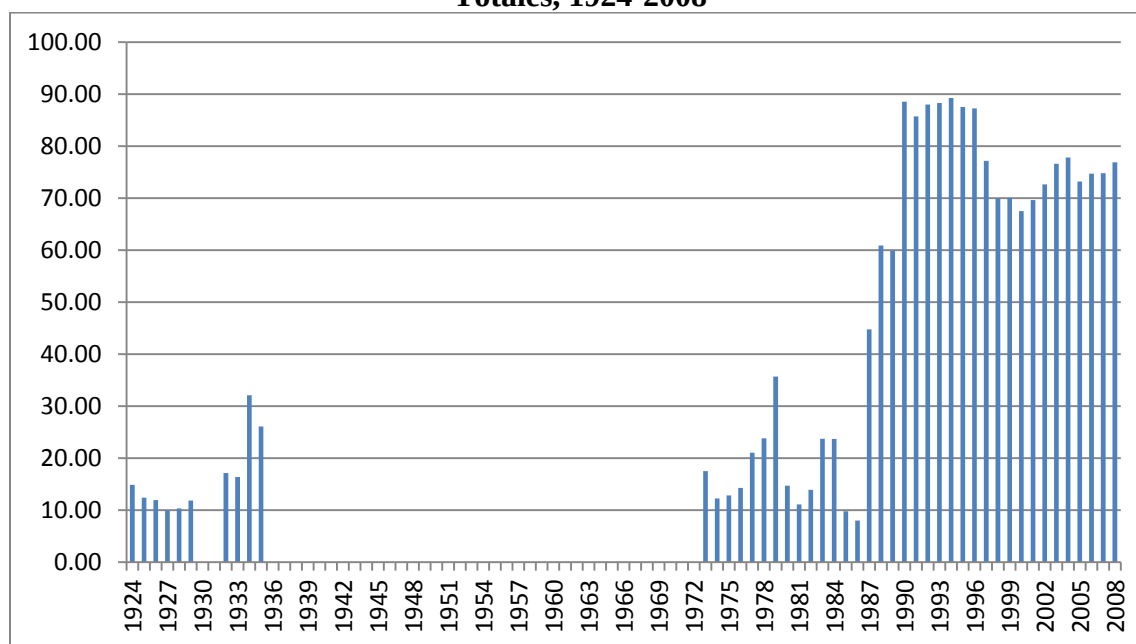
basada en impuestos indirectos externos a otra basada en impuestos indirectos internos.¹³ En un anterior trabajo se propuso que el protagonismo de los impuestos indirectos externos se explicaba porque *a)* el comercio exterior constituía una de las bases tributarias más significativas de la economía boliviana; *b)* el comercio exterior constituía una de las bases tributarias donde era más fácil imponer tributos y, así, conseguir pactos fiscales sostenibles (Peres Cajías, 2011). Ambas explicaciones permiten entender también la lentitud de la transición fiscal en Bolivia. Por un lado, al ser una de las economías más pobres de la región, la capacidad contributiva del comercio exterior mantuvo una significancia mayor para la fiscalidad boliviana. Por otro lado, las dificultades del Estado boliviano en ampliar la base tributaria interna de forma sostenible determinó el protagonismo de los impuestos indirectos externos hasta 1980. Este último elemento es ampliado a continuación.

En Bolivia la ampliación de la base tributaria interna desde finales del siglo XIX hasta mediados del XX, se basó en una negociación individualizada entre el Estado y agentes económicos concretos (Barragán y Peres Cajías, 2007). Esta negociación generó la posibilidad de cobrar un impuesto sobre un hecho económico sumamente específico. Con el paso del tiempo, se fueron acumulando diversos acuerdos fiscales que posibilitaron el crecimiento del número de impuestos indirectos internos cobrados por el Estado. Ello, no obstante, no implicaba necesariamente un incremento significativo de la contribución indirecta interna. En realidad muchos de los nuevos impuestos tenían una importancia relativa inferior al 1% del total de los ingresos (Peres Cajías, 2011).

La presente estimación brinda información adicional tendiente a comprobar las restricciones de este tipo de ampliación fiscal para el período 1882-1985. Por un lado, el estudio de la composición de los impuestos indirectos internos permite comprobar la relevancia de los acuerdos de “negociación individualizada”. A pesar de no contar con la suficiente información desagregada para el período 1936-1972, destaca que la importancia relativa de los impuestos específicos fue mayor a la de los impuestos generales hasta mediados de la década de 1980 (Gráfico N° 5). Fue recién hacia 1924 cuando se pudo imponer un impuesto indirecto interno *general*, mediante el “Impuesto sobre ventas del comercio y de la industria” (Memorias de la Comisión Fiscal Permanente, 1924). Estos impuestos, no obstante, representaron en promedio tan solo el 20% del total de los ingresos indirectos internos hasta mediados de la década de 1980. La dificultad de imponer un impuesto indirecto general en lugar de múltiples impuestos específicos fue recalado por diversos estudiosos de la fiscalidad boliviana en diversos momentos del tiempo (McQueen, 1925; Wilkie, 1965; Musgrave, 1978).

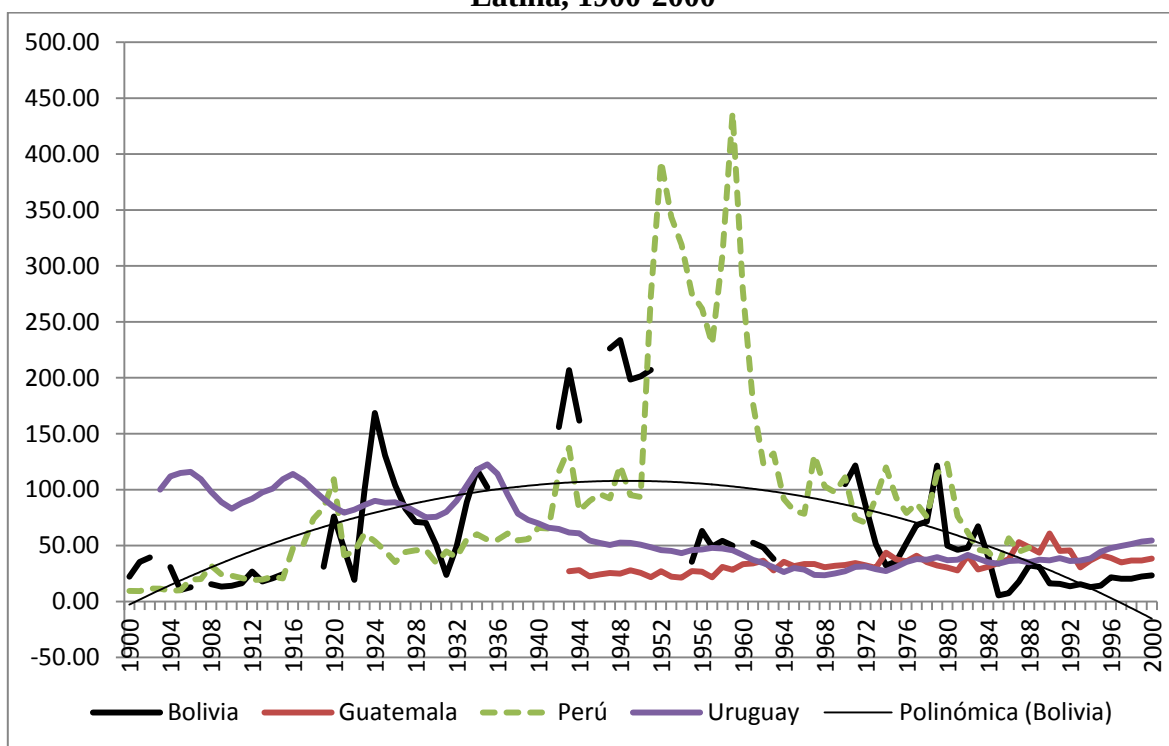
¹³ Desde la Economía se ha remarcado que a medida que una economía crece la importancia relativa de los impuestos indirectos externos decrece y da paso a un mayor protagonismo de los impuestos indirectos internos (Burguess y Stern, 1993). Esta transición fiscal es igualmente remarcada desde la Ciencia Política. Se plantea que a medida que el Estado *de jure* se va consolidando y legitimando a lo largo del territorio, los impuestos indirectos internos adquieren mayor importancia (Lieberman, 2002)

Gráfico N° 5. Impuestos Indirectos Internos Generales/ Impuestos Indirectos Internos Totales, 1924-2008



Fuentes: Ver Anexo Metodológico.

Gráfico N° 4. Ratio Impuestos directos sobre Impuestos indirectos internos América Latina, 1900-2000



Fuentes: Bolivia: Ver Anexo Metodológico. Guatemala: ICEFI (2007); Peru : Portocarrero, F., Beltrán, A. y Romero, M. E., (1992 : 111-123) ; Uruguay: Azar *et al* (2009).

Por otro lado, el análisis del ratio de impuestos directos sobre impuestos indirectos internos, sugiere que la continua ampliación del número de impuestos no necesariamente permitía una significativa ampliación de las recaudaciones (Gráfico N° 4). En el caso boliviano, los impuestos indirectos internos no sólo fueron por mucho tiempo menos importantes que los indirectos externos, sino también que los impuestos directos. Por ejemplo a lo largo de las décadas de 1930 y 1940, los impuestos directos prácticamente duplicaron en importancia a los impuestos indirectos internos. Ello refleja que el Estado logró beneficiarse más del cobro de unas cuantas contribuciones directas, que del cobro de los múltiples impuestos indirectos internos. Es cierto que luego el ratio descendió. Sin embargo, hasta principios de la década de 1980 el aporte relativo de los impuestos indirectos internos no fue significativamente diferente del aporte de los impuestos directos. El caso boliviano contrasta con el uruguayo, donde la transición fiscal hacia impuestos indirectos internos comenzó con la Gran Depresión. Ello generó que el aporte relativo de los impuestos directos decreciese y se mantuviese constantemente inferior con relación al de los impuestos indirectos internos hasta la década de 1970.

Tabla N° 4. Volatilidad de las diferentes categorías de impuestos del Estado Central de Bolivia, 1890-2007 (promedio decenal)

	Impuestos directos per cápita, Bs. 2000	Impuestos indirectos internos per cápita, Bs. 2000	Impuestos indirectos externos per cápita, Bs. 2000
1890-1899			0.21
1900-1909	0.19	0.54	0.18
1910-1919	0.34	0.20	0.32
1920-1929	0.69	0.17	0.19
1930-1939	0.55	0.46	0.35
1940-1949	0.12	0.14	0.20
1950-1959	0.20	0.23	1.55
1960-1969	0.10	0.22	0.07
1970-1979	0.20	0.33	0.21
1980-1989	0.53	0.82	0.44
1990-1999	0.25	0.11	0.13
2000-2007	0.18	0.06	0.10

Fuentes: Ver Anexo Metodológico.

Nota: La volatilidad fue calculada como en la Tabla N° 2.

Finalmente, las dificultades del Estado boliviano de basar su fiscalidad en los impuestos indirectos internos se demuestra una vez más por medio del análisis de la *volatilidad relativa* de cada una de las fuentes contributivas (Tabla N° 4). Se observa que entre 1890 y 1990 -salvo en el período 1940 y 1960- los impuestos indirectos externos fueron los impuestos más estables de la fiscalidad boliviana. Ello no quiere decir que los impuestos indirectos externos en Bolivia *eran estables*, sino que *eran más estables* que los otros tipos de impuestos. En contraste, entre 1910 y 1940 los impuestos directos fueron los más volátiles, posición que sorprendentemente fue ocupada por los impuestos indirectos internos entre 1960 y 1990. Por tanto, además de ser menor, la capacidad contributiva de

los impuestos indirectos internos fue más inestable que la de los impuestos indirectos externos e, incluso, que la de los impuestos directos durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX.

Así, fue recién con la formulación de la Ley 843 (1986) que se dio un cambio significativo en la estructura del ingreso total boliviano. A partir de ese año y hasta el día de hoy, los impuestos indirectos internos se consolidaron como la principal fuente contributiva del Estado Central –en torno al 50% del total del ingreso boliviano en la última década. La consolidación de los impuestos indirectos internos fue resultado de la consolidación del Impuesto al Valor Agregado, un impuesto indirecto interno general (Gráfico N° 5). Con ello, los impuestos indirectos internos se hicieron constantemente más significativos que los impuestos directos (Gráfico N° 6) y menos volátiles que las otras fuentes contributivas (Tabla N° 4). El establecimiento del IVA supuso la consolidación de un pacto fiscal que permitió una ampliación significativa de la base tributaria. Ello no es un dato menor pues consolidó la transición fiscal hacia fuente indirectas internas, pero también le brindó una mayor estabilidad al sistema en su conjunto (ver Tabla N° 2).

Es importante remarcar que esta ampliación de la base tributaria no implica que la consecución de un pacto fiscal amplio haya dejado de ser irrelevante en Bolivia. A pesar de los avances la Ley 843 concedió un grado excepcional de tributación a un amplio conjunto sector de la economía boliviana. Por medio de la estipulación del Régimen Simplificado se establecieron tipos impositivos sumamente bajos para sectores cuya capacidad contributiva potencial es sin duda importante. Ello genera que el impacto del Impuesto al Valor Agregado sea desequilibrado: la mayor parte de las contribuciones son efectuadas por un número restringido de agentes. Igualmente, el análisis de la evolución real y de la composición de los impuestos directos entre 1900 y la actualidad, remarca la dificultad histórica del Estado por establecer impuestos directos diferentes a los cobrados sobre las utilidades y ganancias de las empresas.

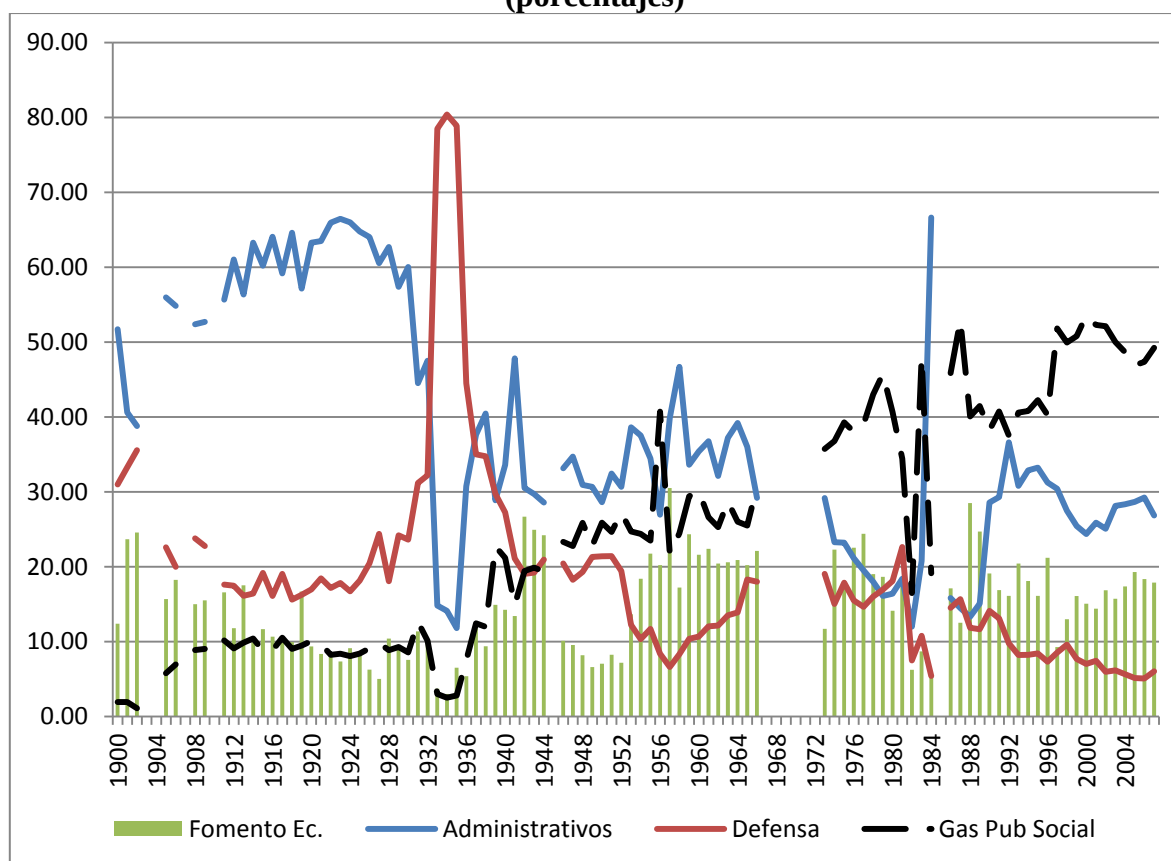
4. La estructura de los gastos: la creciente importancia del gasto público social

En la presente sección se analiza la estructura de los gastos totales del Estado Central de Bolivia entre 1900 y la actualidad. Uno de los aspectos más sobresalientes del análisis radica en la creciente prioridad del Gasto Público Social desde 1936. Este fenómeno vino impulsado por la transferencia de las competencias educativas (1900) y de salud (1936) hacia el Estado Central. Más allá de la identificación de la creciente prioridad fiscal del Gasto Público Social, en general, y de la inversión en capital humano, en particular, es necesario entender sus efectos sobre la economía. Ello porque Bolivia continua siendo uno de los países con uno de los niveles de Desarrollo Humano más bajos de América Latina. La presente sección no entra de lleno en esta cuestión, pero remarca algunos elementos que debieran tomarse en cuenta.

El análisis de la composición permite identificar algunos hechos estilizados del gasto estatal boliviano (Gráfico N° 4). En primer lugar, resalta que la importancia relativa del gasto en defensa ha tendido a decrecer con el paso del tiempo. Durante el primer tercio del siglo XX,

el gasto militar tenía una prioridad fiscal en torno al 20%. Luego durante la Guerra del Chaco se incrementó notoriamente. Una vez acabado el conflicto bélico, no obstante, la importancia relativa de este gasto decreció hasta ubicarse en un valor inferior al 10% en la actualidad. En segundo lugar, resalta la estabilidad de la prioridad fiscal del gasto en fomento económico. Desde principios del siglo XX hasta la actualidad el gasto en fomento económico ha representado, en promedio, el 20% de los ingresos del Estado Central boliviano. Si bien con un ritmo inferior que el gasto en defensa, resalta igualmente el descenso en la importancia relativa de los gastos administrativos generales. A principios del siglo XX representaban casi dos tercios del gasto estatal y a día de hoy el ratio se estabilizado en torno al 30%. Evidentemente esta reducción no implica un menor gasto administrativo, sino que el Estado ya no se concentra exclusivamente en estas tareas y ha ido ampliando su área de intervención. Al respecto, una de las particularidades más notorias de la fiscalidad boliviana, es el crecimiento continuo en la importancia relativa del gasto público social desde 1936. Mientras que en el primer tercio del siglo XX este gasto equivalía tan sólo al 10% del gasto total, a día hoy representa la mitad de las expensas estatales.

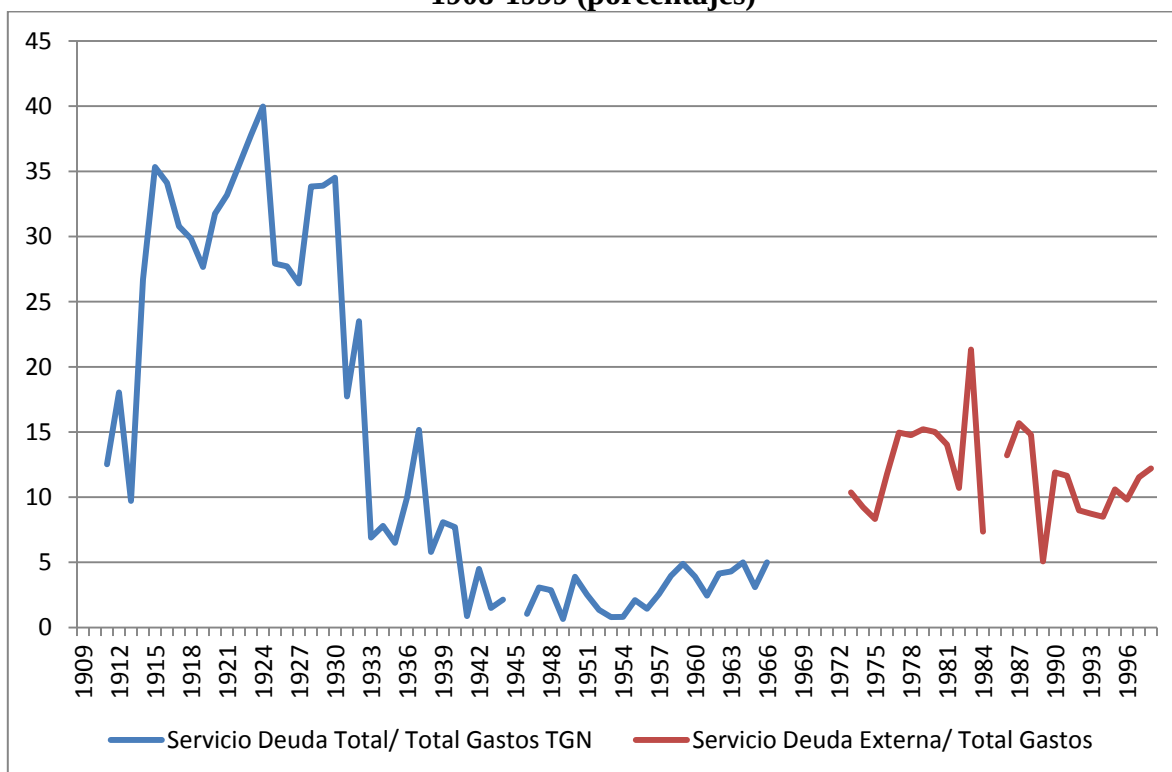
Gráfico N° 4. Estructura de los gastos totales del Estado Central de Bolivia, 1900-2007 (porcentajes)



Fuentes: Ver Anexo Metodológico.

La información estadística reconstruida por la presente estimación permite analizar la evolución de algunas sub-categorías centrales dentro de las categorías comentadas precedentemente. Dentro de los gastos administrativos generales, es importante analizar la incidencia fiscal del pago de la deuda pública entre 1909 y 1963 (Gráfico N° 5). Luego de haber saneado su deuda pública externa a principios del siglo XX, el Estado boliviano comenzó un nuevo ciclo de endeudamiento en 1908. Este primer empréstito tenía como objetivo facilitar la incorporación de Bolivia al Patrón Oro. Luego, en la década de 1910 y sobre todo en la de 1920, la deuda externa boliviana se incrementó de forma notoria (Huber, 2001). Los objetivos eran múltiples: construir ferrocarriles, cerrar la brecha fiscal y facilitar el equipamiento urbano de las ciudades de La Paz y Cochabamba. Este ascenso de la deuda pública externa incrementó de forma notoria el peso de la deuda pública. Si bien con oscilaciones, entre 1912 y 1929 el pago de la deuda equivalió al 35% de los gastos totales del Estado Central de Bolivia. Como casi todos los países de América Latina, Bolivia suspendió el pago de su deuda pública externa como resultado de la Gran Depresión. Ello explica el considerable descenso en el pago de la deuda pública a partir de 1931. Luego hubo un ligero incremento en el ratio fruto del endeudamiento interno en el contexto de la Guerra del Chaco. Sin embargo, ya a fines de la década de 1930 y hasta mediados de la de 1960, el pago de la deuda pública fue inferior al 5% de los gastos totales del Estado Central.

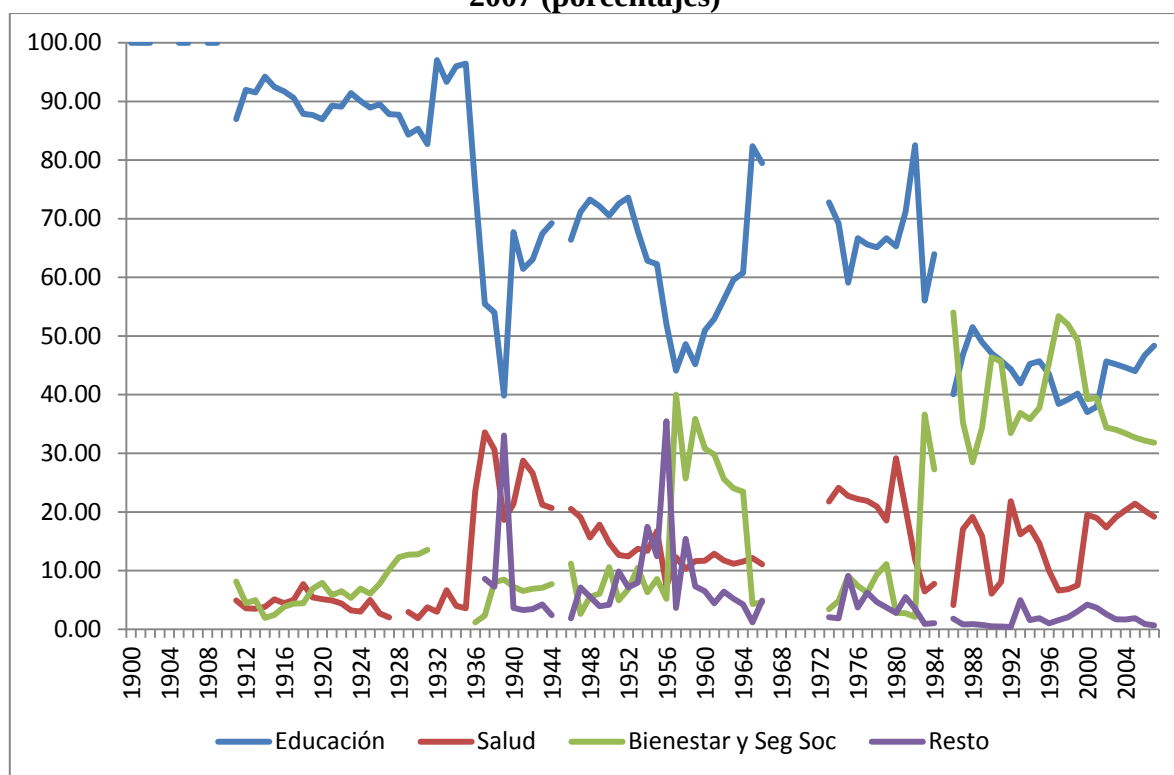
Gráfico N° 5. Incidencia del pago de la deuda pública y de la deuda externa pública, 1908-1999 (porcentajes)



Fuentes: 1909-1966: Ver Anexo Metodológico; 1973-1999: Delgadillo (2001: 519-527).

Para el período posterior a 1966 no fue posible encontrar información desagregada relativa al peso de la deuda pública dentro de los gastos totales del Estado Central. Sin embargo, la estimación de Delgadillo (2001) permitió al menos establecer el peso del pago de la deuda pública *externa* desde 1973. Así, el período de endeudamiento externo de la década de 1970 y principios de la de 1980 se refleja en el ascenso del servicio de la deuda. El nivel alcanzado, no obstante, no fue tan significativo como el alcanzado a principios de siglo. Luego de la crisis de la década de 1980, el peso del pago de la deuda externa se estabilizó en torno al 10% de los gastos totales del Estado. En general, entonces, se observa que el estrés fiscal derivado del pago de la deuda pública externa se concentró en momentos determinados de tiempo: el período 1913-1931 y el período 1970-1990.

Gráfico N° 6. Estructura del Gasto Público Social del Estado Central de Bolivia, 1900-2007 (porcentajes)



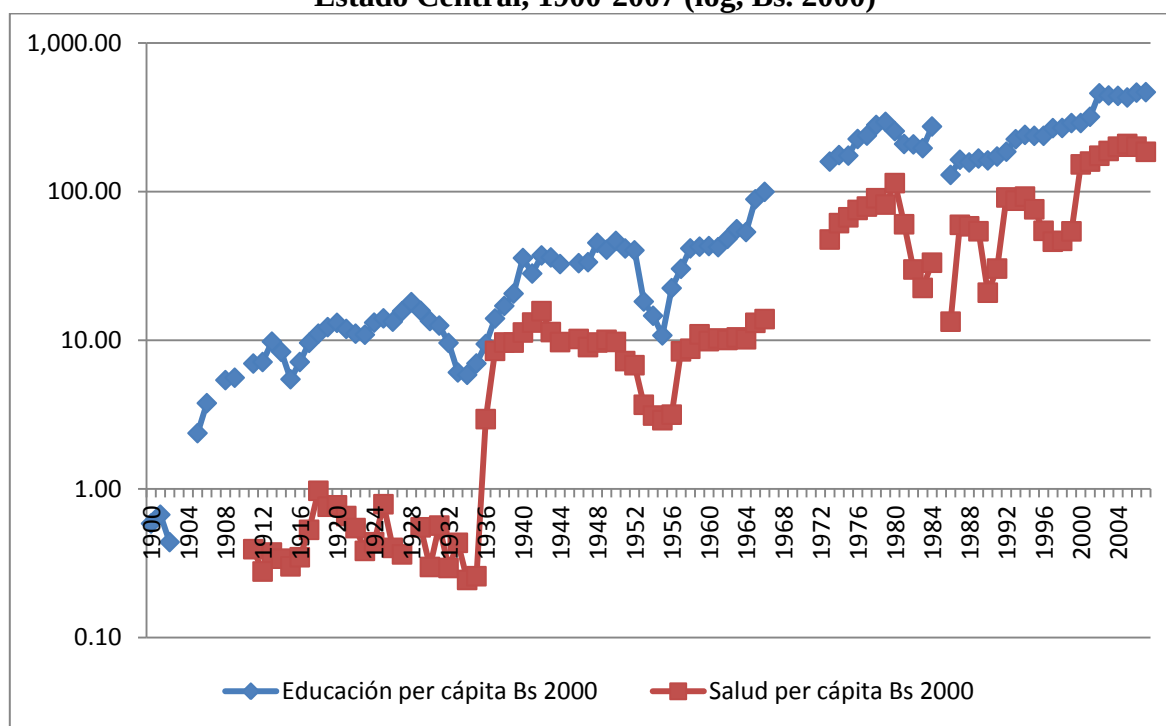
Fuentes: Ver Anexo Metodológico.

Igualmente, la presente estimación permite entender la creciente prioridad del gasto público social. Este fenómeno ha sido alguna vez comentado en la literatura boliviana (Wanderley, 2002; Gray, 2003). Sin embargo, la disponibilidad de cifras concretas era escasa. Ello ha llevado a suponer que el crecimiento del gasto público social fue un fenómeno derivado de la Revolución de 1952. La información que ofrece la presente estimación muestra que ello no fue así; el proceso se inició una vez finalizada la Guerra del Chaco. Más aún, la presente estimación permite entender cuáles fueron las fuerzas motrices de este incremento (Gráfico N° 6). Durante el primer tercio del siglo XX, el gasto público social del Estado Central se concentró exclusivamente en el gasto en educación. Este proceso fue resultado de la transferencia de las competencias educativas desde los departamentos hacia el Estado

Central a principios del siglo XX y el impulso a la educación pública efectuado por los denominados gobiernos liberales (Cajías, 2011). En 1936, sucedió un evento parecido con el gasto en salud. Los denominados gobiernos socialistas militares decidieron centralizar el gasto público en salud a través del Ministerio de Salud. Son estas dos partidas, es decir, la inversión pública en capital humano, las que explican el crecimiento del gasto público social entre 1936 y 1980. A partir de este último año, el gasto en Bienestar y Seguridad Social, junto a la inversión pública en capital humano, fueron los motores de la expansión del gasto público social.

Son múltiples las razones que pueden explicar el incremento en el Gasto Público Social. Por ejemplo, se pueden citar argumentos como la imitación de medidas adoptadas en países vecinos o la exigencia del mercado laboral de contar con mano de obra calificada. En el caso boliviano este incremento puede ser resultado también de presiones sociales, ya que la educación no era sólo un instrumento para ampliar las libertades económicas, sino también para consolidar la libertad política (Sen, 2000). El presente trabajo no pretende ofrecer una explicación final a este fenómeno. Eso sí, es crucial remarcar que el caso boliviano confirma una de las ideas elaboradas en torno a la evolución histórica de la fiscalidad en América Latina: la importancia del Estado Central y las restricciones de los gobiernos subnacionales a la hora de impulsar el gasto en capital humano (Sokoloff y Zolt, 2006).

Gráfico N° 7. Evolución real de la inversión pública per cápita en capital humano del Estado Central, 1900-2007 (log, Bs. 2000)



Fuentes: Ver Anexo Metodológico.

El protagonismo del Estado Central dentro del proceso de acumulación de capital humano, reclama entender cuáles fueron los efectos de la creciente prioridad fiscal del Gasto Público Social. Nuevamente, diversos escenarios y explicaciones causales son posibles. El presente

trabajo no pretende desarrollar aquí estas ideas. No obstante, remarca la necesidad de contemplar al menos dos consideraciones claves. Más allá de la prioridad fiscal, importa el nivel efectivo de gasto y su volatilidad (Jimenez y Trombén, 2006; Nieto-Parra y Santiso, 2009). Al respecto, obsérvese la evolución del gasto público real en educación y salud (Gráfico N° 7). Lejos de presentar una evolución uniforme, la inversión pública en capital humano parece haber seguido un patrón cíclico o al menos sumamente volátil. La consideración de este elemento podría ayudar a comprender por qué, a pesar de la creciente prioridad fiscal del gasto en capital humano, Bolivia continua siendo una de las economías menos desarrolladas del continente. Es decir, identificar las limitaciones estructurales que el Estado boliviano continua enfrentando a la hora de intervenir en la economía.

Conclusiones

El presente trabajo presenta por primera vez una estimación de los ingresos y gastos del Estado Central de Bolivia desagregados de acuerdo a parámetros internacionales (FMI, 2001). Ello permite la comparabilidad internacional e intertemporal. El trabajo realiza un análisis de nivel, estructura y volatilidad con el fin de analizar el avance y las restricciones de la fiscalidad boliviana a lo largo del tiempo. El análisis remarca que no fue hasta finales del siglo XX que el Estado boliviano pudo consolidar capacidades fiscales sólidas. Ello no quiere decir, no obstante, que los retos actuales del Estado boliviano sean pequeños. Aún queda mucho por hacer en términos de ampliar la base tributaria y hacer que la inversión en capital humano tenga verdadera incidencia sobre la población.

Anexo Metodológico

El trabajo de reconstrucción fue posible gracias a la combinación de diversas fuentes primarias ubicadas en diferentes archivos históricos. En Bolivia, la información relevante fue obtenida en el Archivo y Biblioteca del Honorable Congreso Nacional y en la Biblioteca del Banco Central de Bolivia, ambos ubicados en La Paz. Fuera de Bolivia, fueron fundamentales los fondos del Pavelló de la República (Universitat de Barcelona), del Fondo Cambra de Comerç (Universitat Pompeu Fabra), y del fondo de Estadística (Universitat Autònoma de Barcelona). También fue importante la colección de Memorias del siglo XIX ubicadas en la Biblioteca Cecil Green (Stanford University).

La serie de ingresos fue dividida en dos grandes categorías: Impuestos e Ingresos No Impositivos. La primera categoría se compone de todos los ingresos impositivos¹⁴ y diferencia entre: a) impuestos directos, b) impuestos indirectos internos, c) impuestos indirectos externos, d) otros impuestos.¹⁵ Las tres primeras sub-categorías presentan ulteriores sub-divisiones (Tabla A.1). En cuanto a los Ingresos No Impositivos, se trata de una categoría que agrupa aquellos ingresos derivados de las rentas de propiedad, la venta de bienes y servicios, las multas y los ingresos cuyo origen no pudo ser identificado.

Tabla A.1. Clasificación de los impuestos

Directos	Sobre el ingreso las utilidades y las ganancias de capital
	Sobre la nómina
	Sobre la propiedad
Indirectos internos	Impuestos generales
	Selectivos, monopolios fiscales y servicios específicos
	Sobre el uso de bienes
Indirectos externos	Derechos de Aduanas
	Derechos de Exportación
	Impuestos y beneficios sobre manejo de divisas
	Sin especifica
Otros	

En lo referente al período 1883-1931, las fuentes utilizadas fueron las denominadas Cuentas Generales del Estado, las Memorias del Ministerio de Hacienda y las Memorias de la Comisión Fiscal Permanente. Algunos vacíos fueron llenados utilizando la información proporcionada por McQueen (1925), Palenque (1933) y por Gamarra (2004).

¹⁴ Éstos son entendidos como aquellas transferencias que implican un pago obligatorio por parte del contribuyente, pero no necesariamente una retribución inmediata y/o equivalente por parte del Estado (FMI, 2001: 27-28).

¹⁵ Los impuestos directos son aquellos que gravan una manifestación directa y duradera de la capacidad de pago de los contribuyentes. Los impuestos indirectos (internos y externos), son aquellos que recaen sobre manifestaciones indirectas y transitorias de la capacidad de pago, que no se devengan en períodos fijos, sino que se perciben con ocasión de actos contractuales. Para diferenciar entre un impuesto indirecto interno o externo basta con identificar si la transacción se realiza al interior del espacio económico nacional o si incumbe una relación económica con el resto del mundo (Comín, 1996: 47-49).

A *priori* uno esperaría que, con el paso del tiempo, la disponibilidad y calidad de las fuentes primarias se incrementen. Ello no sucede en el caso de las estadísticas fiscales bolivianas. A partir de 1932 y en marcado contraste con el período anterior, no fue posible identificar una fuente primaria que *periódicamente* presentase la evolución fiscal de la economía boliviana. Fuentes secundarias manifiestan que a partir de 1934 el Estado boliviano dejó de publicar los ingresos y gastos fiscales efectivos (Wilkie, 1969:53).¹⁶ Ante la desaparición de las *Memorias* y de las *Cuentas*, se tuvo que consultar otras fuentes primarias que, si bien con un mayor nivel de agregación y no siempre de forma continua, presentaban información referida a los flujos efectivos. La estimación tuvo que combinar la información proporcionada por diferentes fuentes primarias: a) las Memorias Anuales del Banco Central de Bolivia (BCB); b) diferentes recopilaciones de estadísticas fiscales en las Memorias del Banco Central de Bolivia; y, c) recopilaciones estadísticas publicadas esporádicamente por el Ministerio de Hacienda. Junto a estas publicaciones oficiales bolivianas, a partir de 1950 se pudo contar con la información generada por Naciones Unidas y por el FMI.

La mecánica de reconstrucción de las series consistió en introducir cada uno de los ingresos declarados en las fuentes primarias dentro de las diversas categorías definidas anteriormente. Entre 1882 y 1953 debido a que la información proporcionada por las fuentes primarias no coincidía con la clasificación internacional fue necesario seguir diversas estrategias de asignación.¹⁷ Luego de 1972 ya no fue necesario adaptar la clasificación del Estado boliviano a los parámetros del FMI ya que las fuentes principales de la estimación fueron estadísticas de instituciones internacionales (Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, CEPAL).

Junto a la serie principal, fueron reconstruidas dos series adicionales de ingresos: los ingresos de la Seguridad Social (1983-2007) y los ingresos de capital (1990-2008). La limitación temporal de ambas se explica por la escasez de información. Por ejemplo, si bien el sistema de Seguridad Social fue introducido en Bolivia en 1956 (Aponte y Urioste, 2008), las fuentes primarias consultadas no declararon de forma independiente las Contribuciones Sociales sino a partir de 1983. Al respecto, se menciona que no siempre es

¹⁶ Wilkie realizó su estimación con base en libros contables ubicados en los depósitos del Ministerio de Hacienda. Lastimosamente, para la presente estimación no fue posible identificar estos libros contables. Ello a pesar de la búsqueda en diferentes archivos bolivianos: Archivo y Biblioteca Nacional de Bolivia, Biblioteca del Ministerio de Hacienda, Archivo y Biblioteca del Honorable Congreso Nacional y Biblioteca del Banco Central de Bolivia, Casto Rojas.

¹⁷ Algunas veces la asignación fue directa. Por ejemplo, en la Memoria del Banco Central de 1936 se presentaba la cuenta de “Derechos de Exportación”. Ésta fue automáticamente consignada dentro de la subcategoría de “Derechos de Exportación” -categoría de “Impuestos Indirectos Externos”. Cuando no fue posible realizar una asignación automática, se revisó la ley de creación del impuesto y se identificó la base tributaria o la naturaleza del ingreso. Esta opción fue ampliamente utilizada ya que las mismas fuentes primarias -o los presupuestos- explicitaban muchas veces la información legal que justificaba la recaudación de los ingresos. Para la información legal se consultó la recopilación por la Biblioteca del Congreso Nacional (HCN. *Legislación Boliviana 1825-2007*). La última alternativa consistió en recurrir a diferentes recopilaciones que describían el origen y la naturaleza de los ingresos. Para los primeros veinte años del siglo XX se utilizó la información brindada por McQueen (1925: 19-31). Para la década de 1920 fue utilizada la amplia descripción realizada en el Presupuesto de 1931. Para la década de 1930 fue particularmente importante la recopilación de impuestos mineros presentada por el Banco Minero (1941). Para ese período de tiempo y concretamente en el caso de la imposición directa fue útil Pando (1941).

posible encontrar información de las 38 unidades gestoras o Cajas de Seguro Sectoriales que compusieron el sistema entre 1956 y 1994 (Evia y Fernández, 1994: 6).¹⁸ Es importante mencionar que la ausencia de tales ingresos no modifica en gran medida la imagen de la fiscalidad boliviana que se desprende de la serie principal de ingresos: entre 1983 y 2007 los ingresos de la Seguridad Social equivalieron en promedio al 10% de la serie de ingresos principal. La estrechez de tal magnitud no sorprende dado el bajo grado de cobertura que caracterizó y que caracteriza al sistema de Seguridad Social en Bolivia.¹⁹ La misma situación se verifica en el caso de los ingresos de capital: entre 1990 y 2008, estos ingresos equivalieron en promedio al 1% de la serie de ingresos principal.

En lo relativo a los gastos, el trabajo utilizó la clasificación *funcional* propuesta por el FMI (2001: 85-98). Ésta contempla diez categorías, divididas en ulteriores subcategorías. El manual, no obstante, es claro en especificar que no existe una única manera de organizar los gastos. Así, dadas las limitaciones de información en determinados períodos de tiempo, la presente estimación reordenó la clasificación del FMI en cinco categorías: gastos en administración; gastos en defensa; gasto en fomento económico; gasto público social; y otros. Algunas de las series presentan subdivisiones (Tabla A.2.). Igualmente debido a la imposibilidad de desagregar la información, la serie contempla gastos corrientes y gastos de capital.

Tabla A.2. Clasificación de los gastos

Administrativos	Pago de intereses
	Resto
Defensa	
Fomento Económico	
Gasto Público Social	Educación
	Salud
	Bienestar y Seg Soc
	Resto
Otros	

Las fuentes de las cuales fue obtenida esta información fueron: Cuentas Generales del Estado, Memorias del Ministerio de Hacienda, Palenque (1933), Wilkie (1969), junto a la información proporcionada por organismos internacionales (FMI y CEPAL).

¹⁸ En 1994, debido a los constantes déficit y la práctica quiebra, el sistema fue modificado hacia un sistema de capitalización individual (Evia y Fernández, 2004).

¹⁹ Por ejemplo, hacia finales de la década de 1980 el sistema de Seguridad Social cubría tan sólo al 12% de la población ocupada y al 32% de los asalariados urbanos (Evia y Fernández: 3, 7).

Bibliografía

- Azar, P; Bertino, M.; y Bertoni, R.; Fleitas, S.; García, U.; Sanguinetti, C.; Sienra, M.; Torrelli, M.
2009 *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las Finanzas Públicas en el Uruguay del siglo XX*. Instituto de Economía/ Fin de siglo.
- Barragán, R. y Peres Cajías, J.A.,
2007 “El almacén estatal y sus imaginarios. Historia del Estado”, en: PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. El Estado del Estado*, La Paz, pp.127-218.
- Coatsworth, J. y Williamson, J.
2004 “Always protectionist? Latin America tariffs from independence to Great Depression”, *Journal of Latin American Studies*, 36, pp. 205-232.
- Contreras, M.,
1990 “Debt, taxes and, war. The Political Economy of Bolivia, c. 1920-1935”, *Journal of Latin American Studies*, Vol, 22, 2, pp.265-287.
- Cortés Conde, R.
2006 “Fiscal and monetary regimes”, en V. Bulmer-Thomas, J. Coatsworth y R. Cortés Conde, eds., *The Cambridge Economic History of Latin America*, V. II, *The long twentieth Century*, Cambridge University Press: New York, pp. 209-247.
- Delgadillo, H.,
2001 ‘Apéndice Estadístico’, in H. Huber, N. Pacheco, C. Villegas, A. Aguirre, and H. Delgadillo, H. *La Deuda Externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuántos más?. Desde la Operación secreta del gobierno y los Meiggs hasta la iniciativa HIPC*. La Paz.
- Drake, P.,
1989 ‘Exporting tin, gold, and laws from Bolivia, 1927-1932’, in: *The Money Doctor in the Andes. The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Duke.
- FMI
2001 *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*, Washington: IMF.
- Gallo, C.
1991 *Taxes and State Power/ Political Instability in Bolivia, 1900-1950*, Philadelphia: Temple University Press.
- Gómez, W
1978 *La minería en el desarrollo económico de Bolivia*, La Paz-Cochabamba: Los Amigos del Libro.

- Gray, G.
2003 “Crecimiento de base ancha: entre la espada y la pared”, *T'inkazos*, 15 . La Paz.
- Huber, H.,
1991 *Finanzas Públicas y Estructura Social en Bolivia, 1825-1872* (Tesis de Maestría, Universidad Libre de Berlín).
- 2001 ‘La deuda pública externa y sus renegociaciones entre 1875 y el arreglo *Ad Referéndum* de 1948’, en: H. Huber, N. Pacheco, C. Villegas, A. Aguirre, and H. Delgadillo, H. *La Deuda Externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuántos más?. Desde la Operación secreta del gobierno y los Meiggs hasta la iniciativa HIPC*. La Paz.
- Herranz, A. and Peres Cajías, José A.
2011 “The Bolivian Economy in the very long term: a preliminary approximation to the growth experience from the independence”. Presentation of Communication. 5th Economic History Conference, Uruguayan Economic History Association (AUDHE)
- ICEFI
2007 *Historia de la Tributación en Guatemala (desde los Mayas hasta la actualidad)*.
- Jimenez, J. y Tromben, V.,
2006 ‘Fiscal Policy and the Commodities Boom: the Impact of Higher Prices for Non-renewables in Latin America and the Caribbean’, *Revista de la CEPAL*, 90, pp. 61-86.
- Lieberman, Evan
“Taxation data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross National Research”. *Studies in Comparative International Development*, Winter, Vol. 36, N°4 (2002).
- Mc Queen, C.,
1925 *Bolivian public finance* (Trade promotion Series N° 6). Washington.
- Moore, M.
2008 “¿Cómo afecta la tributación a la calidad de gobernación?”, *Trimestre Económico*, 294, pp. 281-328.
- OECD
2009 *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Paris: OECD.
- Palenque, J.,
1933 ‘Análisis numérico del presupuesto nacional’ in *Estadística Boliviana. Primera Parte. Años 1911-1931*. La Paz.

- Peñaloza Cordero, L.,
1985 *Nueva Historia Económica de Bolivia. El Estaño*. La Paz.
- Peres Cajías, J.A.
2011 “Public Revenues in Bolivia, 1900-1931”, Carreras, Albert and César Yañez (eds.), *Latin-American Economic Backwardness Revisited*. Pickering & Chatto, London (forthcoming).
- Romero-Ávila, D. y Strauch, R.
2008 “Public finances and long-term growth in Europe: Evidence from a panel data analysis”. *European Journal of Political Economy* N° 24.
- Sokoloff, K. and Zolt, E.,
2005 “Inequality and Taxation: Evidence from the Americas on How Inequality may influence Tax Institutions”. *Tax Law Review*, 59 (2005), pp. 167-241.
- Wanderley, F.,
2005 ‘La construcción de ciudadanía económica: el desafío del nuevo modelo de desarrollo’, *T’inkazos*, 18.
- Williamson, J.
1999 What Should the Bank Think about the Washington Consensus?.