

# ¿Cuándo los deseos no lo son todo? Hacienda Pública en Bolivia, 1882-2007

**José Alejandro Peres Cajías**  
**Universitat de Barcelona**  
[joseperescajias@gmail.com](mailto:joseperescajias@gmail.com)

Diciembre 2011

VIII Premi Fons bibliogràfic de la Cambra de Comerç de Barcelona. Universitat Pompeu Fabra

*¿Cuando los deseos no lo son todo?. Hacienda Pública en Bolivia, 1882-2007*

**José Alejandro Peres Cajías**  
**Universitat de Barcelona**  
[joseperescajias@gmail.com](mailto:joseperescajias@gmail.com)

Una de las preguntas centrales en historia económica interpela por qué algunos países fueron capaces de imitar las sendas de crecimiento y de desarrollo de los países pioneros y por qué otros fracasaron. Diversos investigadores han resaltado desde muy temprano y hasta hoy, la centralidad de la intervención estatal (Gershenkron, 1968; Evans, 1995; Rodrick, 1995; Amsden, 2001).

En el caso de América Latina, la intervención estatal ha sido vista frecuentemente más como un perjuicio que como una ayuda para el desarrollo de largo plazo de la región (Sokoloff y Engerman, 2000; Cardoso y Faletto, 1973; Dornbusch y Edwards, 1991; Weyland, 1998; Stiglitz, 2000). Las caracterizaciones han servido para identificar las restricciones al desarrollo en América Latina. Sin embargo, tales trabajos –sin que ello fuera su intención expresa- han servido muchas veces para caricaturizar la intervención estatal en América Latina, ocultando la consecución de determinados logros.

El presente trabajo pretende superar esta restricción mediante un análisis de la intervención estatal en Bolivia a través de la hacienda pública. El trabajo supone un avance respecto a anteriores estudios por dos motivos. Por un lado, porque presenta un horizonte temporal de análisis mucho más amplio: se inicia en el último cuarto del siglo XIX y llega hasta la actualidad. Por otro lado, porque presenta evidencia cuantitativa totalmente inédita: una estimación de los ingresos y gastos fiscales del Estado Central *desagregados* de acuerdo a parámetros internacionales. Esta fue posible gracias a la combinación de diversas fuentes primarias ubicadas en diferentes archivos nacionales e

internacionales, donde destaca el Fondo de la Cambra de Comerç ubicado en la Universitat Pompeu Fabra.

El trabajo presenta dos grandes conclusiones. Por un lado, la consolidación de las finanzas públicas bolivianas recién hacia finales del siglo XX. Ello porque, *a)* el incremento en las disponibilidades fiscales permitió alcanzar niveles similares a los del resto de América Latina; *b)* se consolidó la transición fiscal desde impuestos indirectos externos hacia impuestos indirectos internos; *c)* porque la volatilidad disminuyó considerablemente. Así, paradójicamente, 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 reducción del peso del Estado en la economía. Un segundo elemento a destacar en el trabajo radica en la temprana y creciente prioridad fiscal asignada por el Estado boliviano al gasto en capital humano.

Gracias a un sencillo esquema (Booth, 2008; Frankema, 2011), el estudio propone dos interrogantes claves para entender el impacto de la hacienda pública sobre la economía boliviana. La primera es determinar por qué la presión tributaria tendió a ser baja en prácticamente hasta finales del siglo XX. Esta inquietud tiene relevancia macroeconómica en la medida que la hacienda pública boliviana tendió a presentar sistemáticamente déficits fiscales que generaron inestabilidad macroeconómica. Pero también implicancias microeconómicas en la medida que afectó la acumulación de capital humano. Así, más allá de que el Estado pudo asignar una considerable prioridad al gasto en capital humano prácticamente desde la década de 1930, la efectividad de este gasto pudo verse afectada por el bajo nivel de recursos disponibles y por su volatilidad.

## *¿Cuando los deseos no lo son todo?. Hacienda Pública en Bolivia, 1882-2007*

José Alejandro Peres Cajías  
Universitat de Barcelona\*  
[joseperescajias@gmail.com](mailto:joseperescajias@gmail.com)

Uno de los libros de historia más divulgados en los últimos años comienza con la interrogante que un indio polinesio le hizo al autor del libro: “por qué vosotros los blancos desarrollasteis tanto cargamento?” (Diamond, 2007). La inquietud detrás de la interrogante del indígena es la misma que obsesiona a historiadores económicos y científicos sociales en general: ¿por qué unos países logran desarrollarse y por qué otros no?. Las explicaciones son múltiples. Existen argumentos que resaltan las particularidades implícitas de determinados grupos humanos (Landes, 1998; Clark, 2007). Otros resaltan más bien factores geográficos (Diamond, 2007; Sachs, 2003). Igualmente el rol de las instituciones ha sido ampliamente resaltado últimamente (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2006).

Una variación de la anterior pregunta interpela por qué algunos países fueron capaces de imitar las sendas de crecimiento y de desarrollo de los países pioneros y por qué otros fracasaron. Al igual que en el anterior caso, las explicaciones son múltiples y el debate seguramente no acabará. Sin embargo, diversos investigadores han resaltado desde muy temprano y hasta hoy, la centralidad de la intervención estatal a la hora de promover el desarrollo económico en las denominadas economías “latecomers” (Gershenkron, 1968; Evans, 1995; Rodrick, 1995; Amsden, 2001). La centralidad de la intervención estatal radica no tanto en su mayor o menor peso, sino en la forma en la cual facilita el accionar de los agentes económicos privados. Así, el análisis de las diversas formas de intervención estatal, sus alcances y sus limitaciones, resultan necesarios para entender por qué algunos países lograron imitar a los primeros países desarrollados.

---

\* 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.

En el caso de América Latina, la intervención estatal ha sido vista frecuentemente más como un perjuicio que como una ayuda para el desarrollo de largo plazo de la región. Ello a pesar de que existan coincidencias con algunas de las medidas impulsadas en los países “exitosos” –Corea del Sur, Taiwán. Por ejemplo, cuando se analizan las primeras décadas post-independencia, se hace referencia a la existencia de Estados funcionales a pequeñas elites interesadas en limitar las oportunidades económicas a la mayoría de la población (Stein y Stein, 1980; Sokoloff y Engerman, 2000). A pesar de la existencia de ciertos cambios socio-políticos, esta hipotética sobreinfluencia habría pervivido hasta el fin de la Primera Globalización (Cardoso y Faletto, 1973). En contraste, luego de la Gran Depresión y hasta la crisis de la deuda, más que las ausencias se reclaman los excesos (Dornbusch y Edwards, 1991; Weyland, 1998). Cuando se analiza el impacto de las reformas del denominado “Consenso de Washington”, se lamenta una excesivamente rápida y poco planificada disminución del peso de la intervención estatal (Stiglitz, 2000; CLACSO, 2001).

Sin duda alguna, las caracterizaciones presentadas precedentemente han servido y mucho para entender e identificar las restricciones al desarrollo en América Latina. Sin embargo, tales trabajos –sin que ello fuera su intención expresa- han servido muchas veces para caricaturizar la intervención estatal en América Latina. Esta caricaturización ha terminado por ocultar determinados *path dependence*, menospreciar importantes antecedentes en la intervención estatal y, por último, ignorar el logro de determinados avances.

El presente trabajo pretende superar esta restricción mediante un análisis de la intervención estatal en Bolivia en el largo plazo. El caso boliviano reviste importancia en cuanto al análisis de los determinantes del desarrollo ya que representa sin duda uno de los casos más extremos del denominado *reversal of fortune* (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). En cuanto al rol de la intervención estatal, el caso boliviano es también paradigmático ya que, junto a la mexicana y la cubana, la Revolución de 1952 representa uno de los cambios políticos más importantes en América Latina. El análisis de la intervención estatal en

Bolivia puede resultar también enriquecedor dada la constante inestabilidad política e institucional del país (Peres Cajías, 2011b).

Es importante reconocer que existen diferentes mecanismos de intervención estatal: la regulación, el funcionamiento de empresas públicas o las finanzas públicas (Barr, 2004). El presente trabajo no se interesa por todas éstas, sino tan sólo por entender los alcances y las limitaciones de la intervención estatal mediante la hacienda pública, en concreto el Estado Central. La elección de esta unidad se justifica en términos de la disponibilidad de información estadística histórica. Sin embargo, también por una característica común en toda América Latina: el hecho de que la inversión en capital humano no se hizo significativa hasta que las tareas fueron ejecutadas por el Estado Central (Sokoloff y Engerman, 2000; Sokoloff y Zolt, 2006). Por tanto, el análisis de los ingresos y gastos del Estado Central permite entender uno de los mecanismos claves de la intervención estatal para fomentar el desarrollo económico a largo plazo, el gasto público en capital humano.

El presente trabajo no es una exclusiva novedad dentro de la historiografía boliviana. Existen importantes antecedentes que han permitido re-pensar el rol de la intervención estatal y la institucionalidad de la economía boliviana en la primera mitad del siglo XX gracias al estudio de la hacienda pública (Gallo, 1991; Contreras, 1991; Dunkerley, 2001; Barragán y Peres Cajías, 2007). Sin embargo, el presente trabajo supone un avance respecto a estos antecedentes. Por un lado, porque presenta un horizonte temporal de análisis mucho más amplio: se inicia en el último cuarto del siglo XIX, llegando prácticamente hasta la actualidad. Por otro lado, porque presenta evidencia cuantitativa totalmente inédita: una estimación de los ingresos y gastos fiscales del Estado Central *desagregados* de acuerdo a parámetros internacionales. 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. Por tanto, la mayor cobertura temporal del trabajo y el inédito uso de series fiscales desagregadas, confieren una ventaja adicional a la hora de analizar los avances y las restricciones estructurales de la intervención estatal a través de la hacienda pública.

El trabajo presenta algunos resultados difíciles de apreciar sino fuera por el uso de un análisis de largo plazo basado en evidencia cuantitativa. Por un lado, llama la atención que las finanzas públicas en Bolivia se consolidaron recién hacia finales del siglo XX. Ello porque, *a)* fue recién a finales del siglo XX que el incremento en las disponibilidades fiscales permitió alcanzar niveles similares a los del resto de América Latina; *b)* se consolidó la transición fiscal desde impuestos indirectos externos hacia impuestos indirectos internos; *c)* porque la volatilidad de los ingresos y gastos disminuyó considerablemente. Este fenómeno llama la atención pues 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 y a la reducción del peso del Estado en la economía.<sup>1</sup> Un segundo elemento a destacar en el trabajo radica en la temprana y creciente prioridad fiscal asignada por el Estado boliviano al gasto en capital humano.

Más allá de estos hechos estilizados, el análisis de los avances y de las restricciones de la hacienda pública debe contemplar de forma conjunta el efecto de los ingresos y de los gastos. Ello es realizado mediante un sencillo esquema aplicado para entender el efecto de la intervención estatal en colonia de Asia y África (Booth, 2008; Frankema, 2011). El estudio identifica dos interrogantes claves para entender el impacto de la hacienda pública sobre la economía boliviana. La primera es poder determinar por qué la presión tributaria tendió a ser baja en Bolivia prácticamente hasta finales del siglo XX. Esta inquietud tiene relevancia macroeconómica en la medida que la hacienda pública boliviana tendió a presentar sistemáticamente déficits fiscales. En diversos episodios estos déficits fueron monetizados por lo cual terminaron por ocasionar una considerable inestabilidad macroeconómica. Sin embargo, el esquema y el contraste con otras experiencias de la región, resalta que esta baja presión puede tener también implicancias microeconómicas en la medida que afecta la acumulación de capital humano. Así, la segunda interrogante identificada reclama la necesidad de determinar cómo la baja presión tributaria pudo afectar la concreción de las prioridades fiscales del Estado Central boliviano. Más allá de que el

---

<sup>1</sup> No se 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.

Estado pudo asignar una considerable prioridad al gasto en capital humano prácticamente desde la década de 1930, la efectividad de este gasto pudo verse afectada por el bajo nivel de recursos disponibles y por su volatilidad. Estos elementos serán explorados en una próxima investigación.

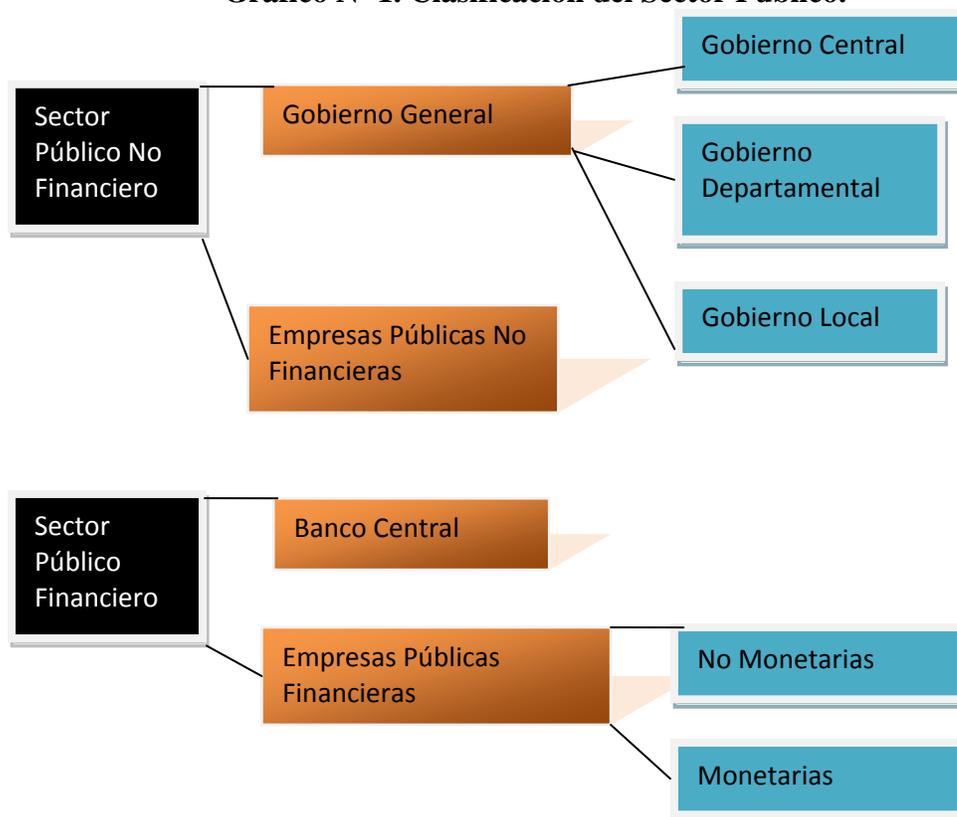
El trabajo se halla organizado de la siguiente manera. En la primera parte se discuten y presentan los aspectos metodológicos claves en la reconstrucción de los ingresos y gastos agregados del Estado Central. La segunda parte analiza la evolución de los ingresos y gastos en forma agregada. En la tercera y cuarta se analiza la composición de los ingresos y gastos, respectivamente. La quinta parte realiza presenta el análisis del impacto conjunto de ingresos y gastos. Finalmente se presentan las conclusiones centrales 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 a diferencia de la evidencia existente actualmente, enlaza los ingresos y gastos *agregados* del siglo XX con aquellos del último cuarto del siglo XIX. Pero sobre todo porque ofrece información prácticamente desconocida hasta el día de hoy. Bolivia es una de las economías menos desarrolladas del sub-continente 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 la base de datos de MOxLAD 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. 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). Por primera vez, entonces, se brinda una estimación de los ingresos y gastos fiscales de forma *desagregada*

y con un horizonte temporal que cubre más de cien años. En esta sección se comentan los aspectos metodológicos claves para entender la utilidad y la forma de estimar las series.

**Gráfico N° 1. Clasificación del Sector Público.**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en FMI (2001: 4-11).

El análisis del Estado suele diferenciar entre Sector Público No Financiero y Sector Público Financiero (Gráfico N° 1). Cuando se estudia la política fiscal de un Estado, el análisis suele concentrarse en la primera unidad. Ésta, a su vez, se diferencia en dos grandes apartados: el Gobierno General y las Empresas Públicas No Financieras. Desde un punto de vista macroeconómico, es necesario medir el peso de ambos tipos de administraciones con el fin de medir el peso del Estado en la economía. Sin embargo, desde un punto de vista microeconómico, las implicancias de ambos tipos de administraciones no son necesariamente las mismas. Ello porque mientras el sector público empresarial se financia vendiendo los bienes y servicios que produce, el Gobierno General toma “...sus decisiones basándose exclusivamente en el criterio de autoridad” (Comín, 1996: 30). Es decir,

mientras el sector público empresarial se financia considerando las condiciones del mercado, el Gobierno General obtiene sus ingresos a través de canales coactivos.

El estudio de la hacienda pública hace referencia básicamente al estudio del Gobierno General. Ello puede tener sin duda limitaciones desde un punto de vista macroeconómico: si el tamaño de las empresas públicas es considerable, el peso del Estado en la economía no será correctamente captado a través del análisis del Gobierno General. No obstante, más allá del tamaño, el estudio de los ingresos y gastos del Gobierno General permite entender la forma de legitimación del Estado frente a sus ciudadanos (Lieberman, 2002; Moore, 2008). Si bien es cierto que el Gobierno General adquiere sus ingresos a través de canales coactivos, no queda duda que la sostenibilidad de sus recaudaciones depende del logro de acuerdos mínimos frente a sus contribuyentes. Por tanto, el estudio de la hacienda pública no es tan sólo un instrumento para entender el tamaño del Estado, sino también para entender la forma en la cual el éste se legitima frente a sus ciudadanos.

La presente estimación mide ante todo los ingresos y gastos del Estado Central boliviano entre 1883 y la actualidad. Como se comentó, ello puede tener limitaciones desde un punto de vista macroeconómico en la medida que el peso de las empresas públicas sea considerable. En el caso boliviano ello es particularmente cierto en el período 1952-1985 (Tabla N° 1). Las primeras empresas públicas no financieras bolivianas fueron creadas en las décadas de 1930 y 1940 - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (1936) y Corporación Boliviana de Fomento (1942). Sin embargo, no fue hasta la Revolución de 1952 que esta unidad administrativa incrementó su peso de forma considerable. Ello fue resultado de la nacionalización de las minas y la creación de múltiples empresas públicas en diversos sectores estratégicos. Debido a la escasez de información estadística, la importancia macroeconómica de la totalidad de estas empresas puede ser comprobada recién en 1966 –ver Memoria del Banco Central de Bolivia (1966: 31). Luego se comprueba que este sector fue importante prácticamente hasta finales de la década de 1980, cuando comenzaron los procesos de privatización. Si bien en los últimos años se ha vuelto a potenciar el crecimiento de empresas públicas, los niveles se hallan lejanos de los

previamente alcanzados. Por tanto, las series que el presente trabajo ofrece no son útiles para captar correctamente el tamaño de la totalidad del Estado en el período 1952-1985.

**Tabla N° 1. Estimación de la composición del Sector Público No Financiero**

	Estado Central	Gob. Departamentales	Gob. Locales	Empresas Públicas
1882	68.31	31.69	n.d	0.00
1895	74.87	25.13	n.d	0.00
1900	66.51	20.33	13.16	0.00
1910	83.04	16.96	n.d	0.00
1920	84.55	15.45	n.d	0.00
1930	83.45	16.55	n.d	0.00
1942	89.18	5.36	5.46	0.00
1953	98.18	1.82	n.d	n.d.
1966	28.16	7.60	1.95	62.29
1975	24.01	7.04	1.28	67.67
1986	20.46	3.79	0.19	75.56
1995	78.99	3.46	15.44	2.10
2007	79.32	8.48	4.53	7.67

**Fuentes:** Memorias del Ministerio de Hacienda (1882, 1895), Cuentas Generales (1900, 1910), McQueen (1925), Boletín Estadístico N° 83 del Ministerio de Hacienda (1943), Memorias del Banco Central de Bolivia (1962; 1966: 31; 1975: 144), Otálora (1995: 137-141); [www.udape.gob.bo](http://www.udape.gob.bo).

Tampoco se puede desconocer que las series no son siempre capaces de reflejar la totalidad de los ingresos y gastos del Gobierno General boliviano (Tabla N° 1). 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. La información estadística disponible muestra que con el paso del tiempo, la importancia relativa de las dos últimas administraciones tendió hacia constante disminución. Sin embargo, estas unidades fueron relativamente importantes hasta la década de 1930. Luego se generó un considerable proceso de centralización que tendió a disminuir recién en las últimas décadas. Primero a través de un proceso de descentralización municipal (1994) y luego con la ampliación de las facultades de los gobiernos estatales (2005) –departamentos en el caso de Bolivia.

Sin embargo, es importante aclarar que la concentración en el Estado Central no es tanto resultado de una decisión metodológica, como de una resignación ante la escasez de información estadística. La recopilación de fuentes primarias evidenció rápidamente que los datos referidos al Estado Central mostraban una considerable continuidad en contraste con amplios vacíos existentes en las otras unidades administrativas. En el caso de las

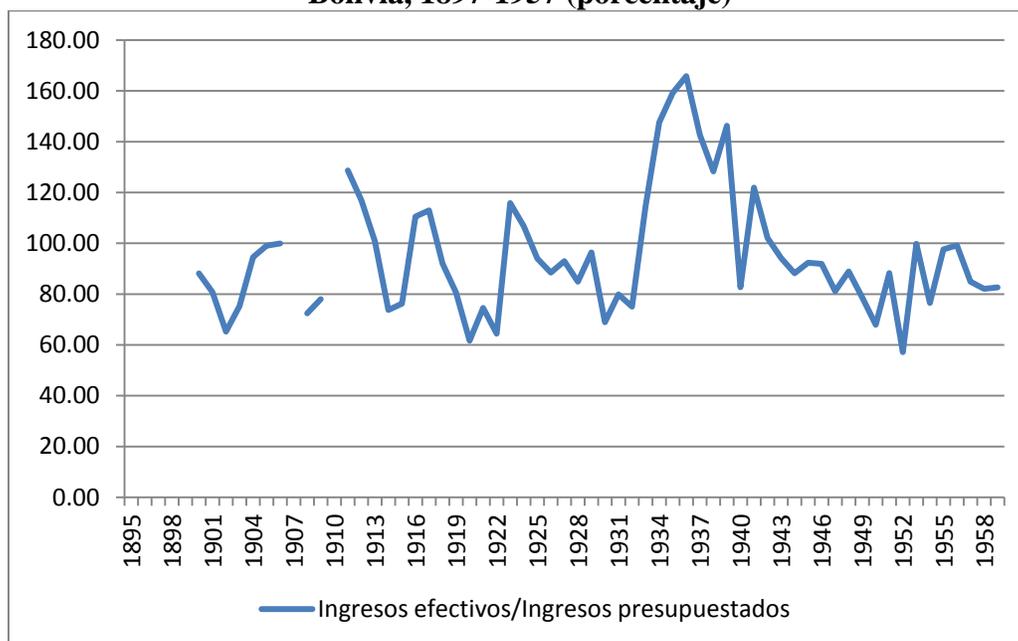
administraciones departamentales y municipales fue posible adquirir información continua recién a partir de 1990. Debido a que las series fueron resultado de un extenso trabajo en diferentes Archivos nacionales e internacionales, es difícil creer que futuras investigaciones puedan superar radicalmente la evidencia que el presente trabajo ofrece.

Más aún, la concentración en el Estado Central presenta potencialidades investigativas que no se pueden desconocer. Implica analizar el componente principal de la hacienda pública boliviana a lo largo del tiempo, incluso prácticamente el único en algunos períodos de tiempo. Supone también analizar algunas tareas que no fueron ejecutadas de forma relevante por ninguna otra unidad administrativa: la defensa y la justicia, pero también la educación hasta muy recientemente. Por tanto, el análisis de los ingresos y gastos del Estado Central boliviano permite entender el principal componente de la hacienda pública boliviana y el impacto de la inversión en uno de los componentes claves del crecimiento y desarrollo económico, la educación.

Una vez enunciados los límites pero también las potencialidades del objeto de estudio, es posible aclarar la metodología de estimación de las series. La presente es una estimación de los ingresos y gastos *efectivos* del Estado. 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 trascendental 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).

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 aun, es importante remarcar que se desistió de cubrir estos vacíos utilizando información relativa a datos presupuestales. Ello luego de que un contraste previo entre ingresos efectivos y presupuestados mostrase diferencias superiores al 20% (Gráfico N° 2).

**Grafico N° 2. 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).

Se dijo que 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, para el último cuarto del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX fueron importantes los fondos del Pavelló de la República (Universitat de Barcelona) y la Biblioteca Cecil Green (Stanford University). En lo relativo al período 1931-1973 –tal como se comentará a continuación- fueron imprescindibles diversos documentos ubicados en el Fondo Cambra de Comerç (Universitat Pompeu Fabra). 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. 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.

La primera de las series estimadas hace referencia a los a los ingresos *efectivos* corrientes del Estado Central. Ésta fue dividida en dos grandes categorías: Impuestos e Ingresos No Impositivos. La primera categoría se compone de todos los ingresos impositivos<sup>2</sup> y diferencia entre: a) impuestos directos, b) impuestos indirectos internos, c) impuestos indirectos externos, d) otros impuestos<sup>3</sup> (Tabla N° 2). Las tres primeras sub-categorías presentan ulteriores sub-divisiones cuyo análisis es también muchas veces posibles debido a la riqueza estadística de determinadas fuentes. 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 N° 2. Clasificación de los impuestos**

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

Las fuentes utilizadas en la estimación de los ingresos fueron diversas. En lo referente al período 1883-1931, se usaron las denominadas Cuentas Generales del Estado, las

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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).

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). 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).<sup>4</sup> 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 los anuarios de Naciones Unidas y por el FMI –*International Financial Statistics*. A partir de 1972 se utilizaron exclusivamente las estadísticas del FMI –*Government Financial Statistics*- y a partir de 1990 la información disponible on-line en el sitio web de la CEPAL.

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.<sup>5</sup> Luego de 1972 ya no fue necesario adaptar la

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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

clasificación del Estado boliviano a los parámetros del FMI ya que las fuentes principales de la estimación fueron estadísticas de instituciones internacionales.

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 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).<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.

Debido a la imposibilidad de desagregar la información, la serie de gastos agrega los gastos corrientes y los gastos de capital del Estado Central. Estos fueron organizados readaptando la clasificación *funcional* propuesta por el FMI (2001: 85-98). Ésta contempla diez categorías, divididas en ulteriores subcategorías, pero el manual es claro en especificar que

---

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).

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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).

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 (Tabla N° 3). Nuevamente algunas de las series presentan subdivisiones que es posible analizar en determinados periodos de tiempo.

**Tabla 3. Clasificación de los gastos**

<b>Administrativos</b>	Pago de intereses
	Resto
<b>Defensa</b>	
<b>Fomento Económico</b>	
<b>Gasto Público Social</b>	Educación
	Salud
	Resto
<b>Otros</b>	

Las fuentes de las cuales fue obtenida esta información fueron las siguientes: Cuentas Generales del Estado, Memorias del Ministerio de Hacienda, Palenque (1933), Wilkie (1969) y la información proporcionada por organismos internacionales (FMI y CEPAL). La metodología de asignación consistió en introducir el gasto ejecutado por cada ministerio dentro de cada una de las categorías. 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 hacienda pública boliviana en el largo plazo: lenta y dificultosa consolidación**

La presente sección analiza la evolución de la fiscalidad boliviana entre el último cuarto del siglo XIX y la actualidad en términos agregados. En primer lugar, se presenta un análisis gráfico de la evolución de los ingresos y gastos reales del Estado Central en términos per cápita. Ello permite identificar los ciclos de expansión y de estancamiento de la fiscalidad boliviana. En segundo lugar, se calculan la tasa de crecimiento y la volatilidad de los ingresos y gastos en diferentes períodos de tiempo. En tercer lugar, se analiza la evolución

de la presión tributaria boliviana en comparación con la de otras economías de la región. Finalmente, se estudia la evolución del resultado fiscal a lo largo del tiempo. Los diversos análisis ejecutados permiten esbozar dos conclusiones básicas. La hacienda pública boliviana adquirió una relativa fortaleza recién a finales del siglo XX, cuando se lograron tasas de expansión significativa, la presión tributaria se incrementó notoriamente y de forma más estable que en el pasado. Esta reciente expansión, no obstante, no implicó superar una de las restricciones continuas de la fiscalidad boliviana, déficits fiscales frecuentemente considerables.

El análisis gráfico de la evolución de los ingresos y gastos reales per cápita del Estado Central boliviano permite identificar cuatro grandes ciclos fiscales (Gráfico N° 3).<sup>8</sup> El primero transcurre entre 1882 y 1913 y se caracteriza por la continua expansión de los ingresos y gastos estatales. Este proceso fue 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).<sup>9</sup> No sorprende que el proceso de expansión de la hacienda pública se frenase súbitamente hacia 1914. Al estar basada en impuestos derivados del comercio exterior, la hacienda pública boliviana se regía en gran medida por la evolución de los mercados internacionales. Con el estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1919) los mercados mundiales se desbarataron y ello afectó a la fiscalidad boliviana.

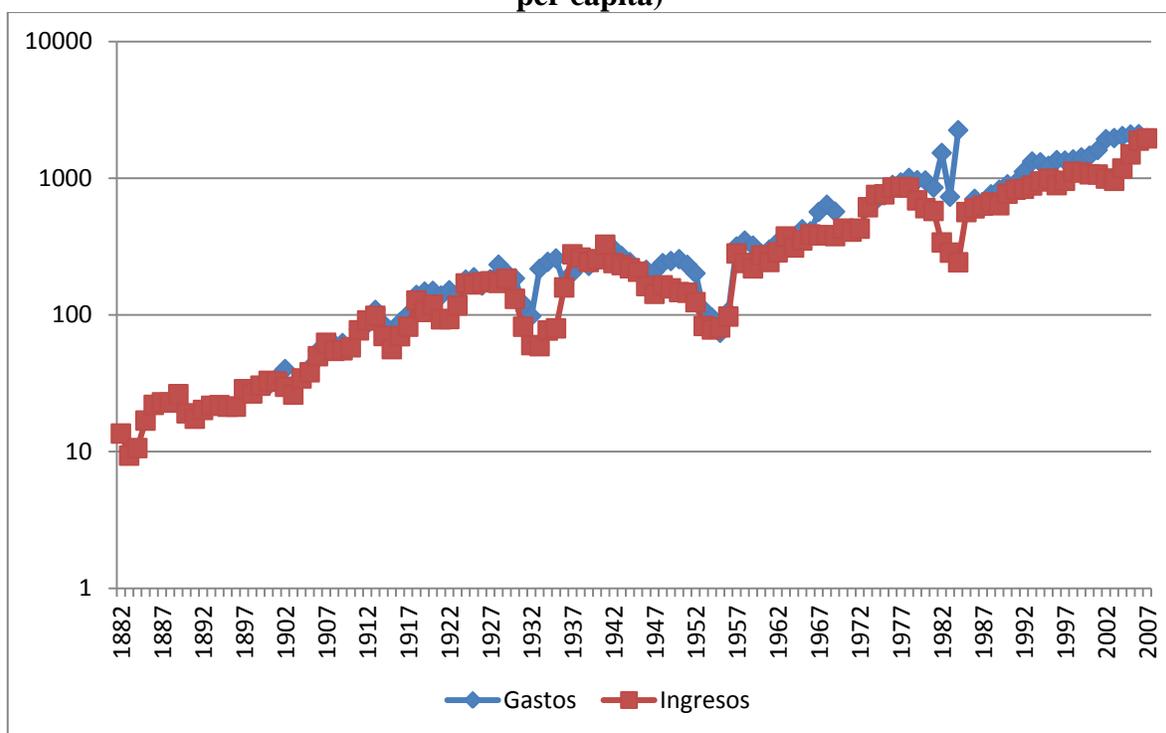
---

<sup>8</sup> 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. Sin embargo, ello no implica negar 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 la medida de lo posible 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 ya que se están midiendo valores corrientes en lugar de valores reales

<sup>9</sup> Huber (1991) brinda una explicación detallada de la fiscalidad boliviana en las primeras décadas post-independencia.

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 (1913-1952). 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.

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



Fuentes: Ver texto.

Sin embargo, la inestabilidad que caracterizó a la política boliviana durante este período (Klein, 1968) explica también la imposibilidad de la hacienda pública de retomar una senda de expansión constante. En términos fiscales, la inestabilidad política se reflejó en una continua sucesión de reformas y contra-reformas fiscales. La primera reforma 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.<sup>10</sup> Unos cuantos años después, no obstante, ante la presión del lobby minero, esta reforma fue modificada en uno de sus puntos más importantes, el Impuesto a las Utilidades Mineras.<sup>11</sup> 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). Luego, la normativa tributaria boliviana se mantuvo más o menos estable hasta el estallido de la Revolución Nacional en abril de 1952.

El periodo 1952-1984 es conocido en la historiografía boliviana como el período de Capitalismo de Estado (Morales y Pacheco, 1999). 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 una 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 estatal (Zondag, 1966). El control de la inflación, la estipulación de nuevas medidas tributarias y el crecimiento de la economía boliviana permitió un continuo y considerable incremento de la hacienda pública boliviana desde finales de la década de 1950. En lo relativo a los ingresos, el proceso se frenó abruptamente hacia 1979, cuando la economía boliviana comenzó a estancarse fruto de la inestabilidad y de los cambios en sus principales mercados de exportación bolivianos. En cuanto a los gastos, el proceso de expansión no se frenó sino hasta 1985. La mayor extensión temporal en la expansión de los gastos se explica por su inflexibilidad a la baja, pero también por un continuo incremento

---

<sup>10</sup> 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. Sin embargo, al final el Estado supo aprovechar esta presión para legitimarse e incrementar la presión fiscal (Contreras, 1990)

<sup>11</sup> El sector minero adoptó diversas estrategias de resistencia al nuevo cobro impositivo. Ver Peres Cajias (2011).

de los salarios y de las transferencias estatales (Morales y Sachs, 1988). Este incremento se explica por las diversas presiones que el gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP) tuvo que enfrentar en el contexto del retorno a la democracia (1982). La brecha entre las expansiones de ingresos y gastos dio lugar al proceso inflacionario más agudo registrado por la historia económica mundial en tiempos de paz (Morales y Sachs, 1988). Así, si bien se consiguieron significativas tasas de expansión en determinados períodos de tiempo, el inicio y la finalización de este tercer ciclo fiscal estuvieron marcados por una considerable inestabilidad.

El último ciclo fiscal se inició en 1985 y prosigue hasta la actualidad. Éste se halla caracterizado por un incremento relativamente continuo de las disponibilidades y de los gastos estatales. El proceso se explica por la recuperación económica obtenida una vez establecidas las diversas reformas estructurales enmarcadas en el denominado Consenso de Washington (Williamson, 2000; Antelo, Barja y Jemio, 2000). Más allá de la recuperación económica, dos reformas fiscales -de impacto profundo, aunque de naturaleza diferente- han sido también fundamentales. Por un lado, la reformulación completa del sistema impositivo mediante la Ley 843 (1986), que permitió la simplificación del sistema impositivo y el fin de la dependencia frente a los impuestos indirectos externos (Bird, 1992; Antelo, 2000). Por otro lado, la nueva Ley de Hidrocarburos (2004) que incrementó de forma notoria la presión fiscal sobre el sector hidrocarburífero.

Un análisis de las tasas de crecimiento promedio anual y de la volatilidad de los ingresos y gastos reales permite una valoración más precisa de los ciclos fiscales comentados precedentemente (Tabla N° 4). En cuanto a las disponibilidades del Estado Central, se observa que los períodos de mayor expansión fueron el primer y el último ciclo fiscal. Llama la atención igualmente que la volatilidad en ambos períodos es prácticamente la misma. Al respecto, no queda duda que las menores tasas de crecimiento promedio de los otros dos ciclos fiscales se explican en gran medida por la imposibilidad de alcanzar una senda continua de crecimiento. Este factor se halla reflejado en mayores tasas de volatilidad. En cuanto a los gastos, tan sólo el segundo ciclo se caracteriza por una pequeña tasa promedio de crecimiento. Sorprende, en cambio, los niveles de expansión alcanzados

durante el primer y tercer ciclo fiscales. A diferencia del primero, no obstante, la expansión de los gastos durante el período 1952-1985 se caracterizó por una considerable volatilidad. Más aún este fue el único periodo en el que los gastos resultaron más volátiles que los ingresos. Estos elementos permiten sin duda entender la hiperinflación desatada entre 1984 y 1985. Si bien en los últimos años la tasa de crecimiento de los gastos estatales se ha ralentizado, la expansión se ha realizado de forma más uniforme –menores niveles de volatilidad- y en mayor sincronía con la expansión de los ingresos.

**Tabla N° 4. Volatilidad y tasa de crecimiento de los ingresos reales del Estado Central de Bolivia, 1882-2008**

	Ingresos		Gastos	
	Tasa de crecimiento prom. anual (%)	Volatilidad	Tasa de crecimiento prom. anual (%)	Volatilidad
<b>1882-1913</b>	7.25	0.18	11.39	0.10
<b>1914-1951</b>	3.06	0.25	3.82	0.23
<b>1952-1984</b>	4.47	0.26	10.30	0.38
<b>1985-2007</b>	8.24	0.19	7.40	0.08

**Fuentes:** Ver texto

**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.

La anterior información sugiere que fue durante el primer y el último ciclo que las capacidades de la hacienda pública boliviana se extendieron de forma considerable y sostenible. No obstante, no se puede obviar que los niveles de partida de ambos procesos no eran similares.<sup>12</sup> Ello permite pensar que el proceso de expansión fiscal actual es aún más importante que el acontecido entre el último cuarto del siglo XIX y 1913.

La anterior idea es fácilmente comprobable cuando se analiza la evolución de la presión tributaria en perspectiva comparada. (Tabla N° 5).<sup>13</sup> 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

<sup>12</sup> Mientras hacia el último cuarto del siglo XIX partía de niveles considerablemente bajos (Huber, 1991), hacia 1986 la hacienda pública boliviana ya había conseguido cierto desarrollo

<sup>13</sup> 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).

países de la 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.<sup>14</sup> 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).

Sin embargo, no fue hasta 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 de la hacienda pública. Este proceso de consolidación fiscal iniciado durante el denominado “período neoliberal” fue reforzado hace pocos años durante la administración de Evo Morales -una que tiene

---

<sup>14</sup> 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.

como preocupación central la re inserción del Estado como agente económico significativo. Por tanto esta vez, a diferencia de lo acontecido en períodos pasados, pareciera que el cambio en la dirección de política económica del país, no implicó un cambio en la política de fortalecimiento de la hacienda pública boliviana.

**Tabla N° 5. 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: Calculos usando la estimación del PIB propuesta por Herranz y Peres Cajías (2011). Brasil: IBGE, Estadísticas Históricas do Seculo XX; Chile: Base de datos EH CLIO LAB, Iniciativa Científica Milenio Mideplan; Colombia: Kalmanovitz (2010: 148); Guatemala: ICEFI (2007); Peru : 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 desde 1994 se inició un proceso de descentralización administrativa que implicó además un importante crecimiento de fuentes no tributarias. Así, en promedio entre 1990 y 2006, Bolivia se consolidó con uno de los ratios ingresos/ PIB más elevados de América Latina (OECD, 2009). Más allá de las diferencias en los principios políticos declarados, las diferentes administraciones bolivianas lograron desde mediados de la década de 1980 consolidar una hacienda pública más sólida.

Este último proceso, no obstante, no ha sido capaz aún de quebrar una de las restricciones más importantes de la hacienda pública boliviana: la existencia de continuos déficits fiscales. Si bien en la actualidad existe un vívido debate al respecto, es posible afirmar que los déficits fiscales no son un problema *per se*. Su existencia y/o permanencia resultan problemáticos en la medida que generen problemas colaterales sobre el resto de la economía. En el caso de la economía boliviana, la hacienda pública fue constantemente deficitaria (Gráficos 4a-4d).<sup>15</sup> A lo largo del primer tercio del siglo XX, el primer proceso agudo de déficit fiscal se vivió a principios de la década de 1920. Ello fue resultado de las perturbaciones en los mercados mundiales. La brecha pudo ser controlada años después merced a la reforma fiscal encarada por Bautista Saavedra, pero también gracias al acceso a los mercados mundiales de capitales (Huber, 2001). En la década de 1930, la Gran Depresión y la Guerra del Chaco (1932-1935) ocasionaron un incremento significativo en las brechas fiscales. Una vez más, la brecha fue recortada en parte mediante la estipulación de nuevos impuestos. Sin embargo, debido a que Bolivia ya no tenía acceso a los mercados internacionales de capital luego de entrar en default en 1931, se buscó también cerrar la brecha fiscal mediante la emisión de moneda. La persistencia en el uso de esta medida explica en gran manera el significativo proceso inflacionario que se inició en 1935 y perduró hasta mediados de la década de 1940 (Gráfico 4a).

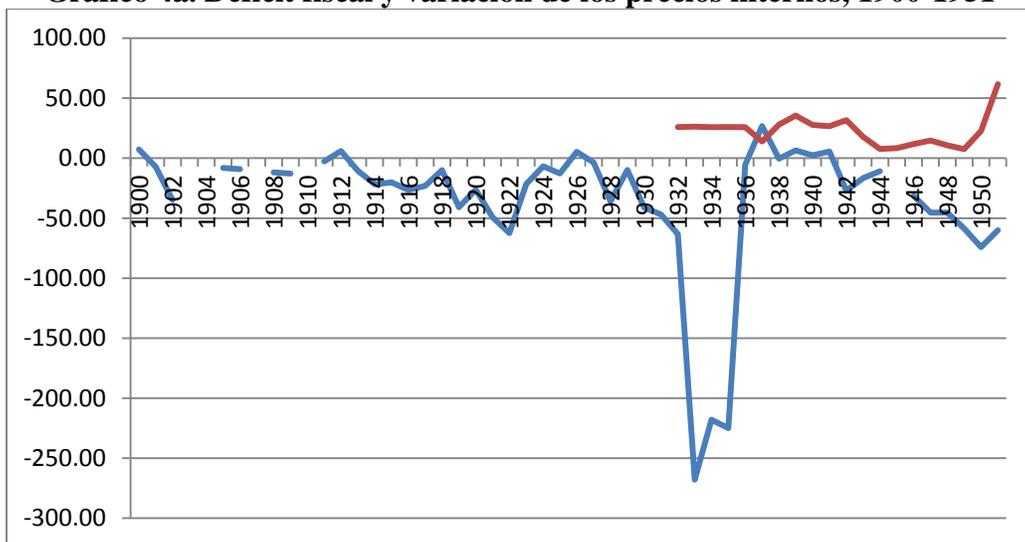
La existencia de déficit fiscales significativos y la búsqueda de su solución a través de la emisión de moneda explican nuevamente en gran medida el proceso inflacionario del período 1952-1956. Como se comentó, la inflación pudo ser controlada luego de la aplicación de las medidas de estabilización estipuladas por el FMI. Luego de este hecho se comprueba la inexistencia de sincronía entre el déficit fiscal y las variaciones de los precios internos en el período 1956-1978. Ello se explica porque, a diferencia de los anteriores períodos, el Estado Central no tuvo que recurrir al Banco Central para financiar su déficit. El déficit pudo ser controlado en gran medida gracias a las sustanciales donaciones del

---

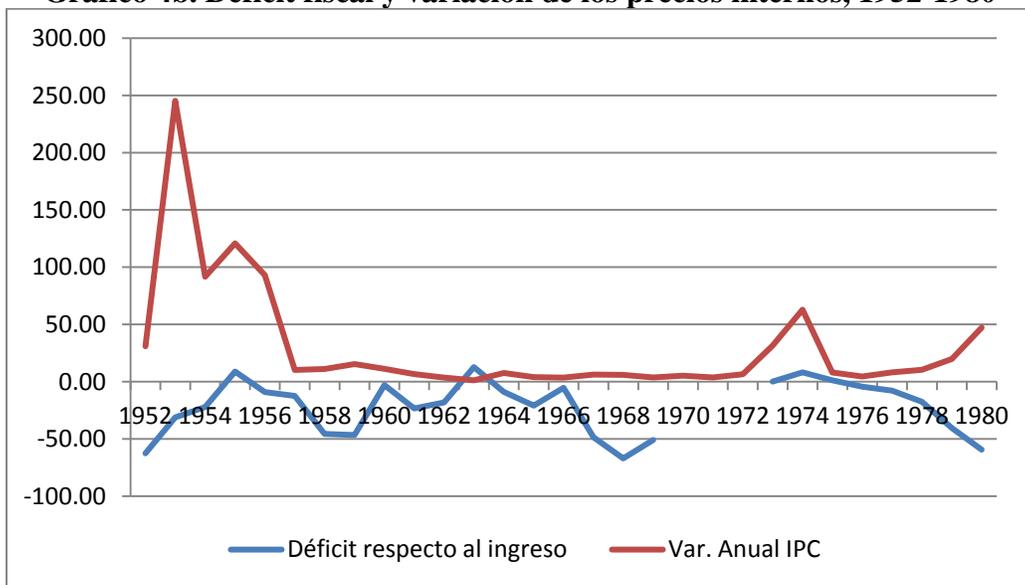
<sup>15</sup> Las definiciones del déficit fiscal son múltiples. El presente trabajo utiliza una definición del déficit fiscal basado exclusivamente en los resultados del Estado Central, considerando la diferencia entre los gastos totales y los ingresos corrientes. Esta definición "...pretende capturar las presiones que impone el sector público sobre el sistema financiero o la parte del ahorro del resto de los agentes económicos que es captada por el Estado para financiar sus gastos" (Otálora, 1995: 90). Para capturar el nivel de esta presión, el trabajo comenta el déficit como porcentaje de los ingresos corrientes.

gobierno de Estados Unidos (Wilkie, 1966). Luego, a lo largo de gran parte de la década de 1970, el favorable desempeño de los precios internacionales de los productos de exportación bolivianos permitió controlar el déficit.

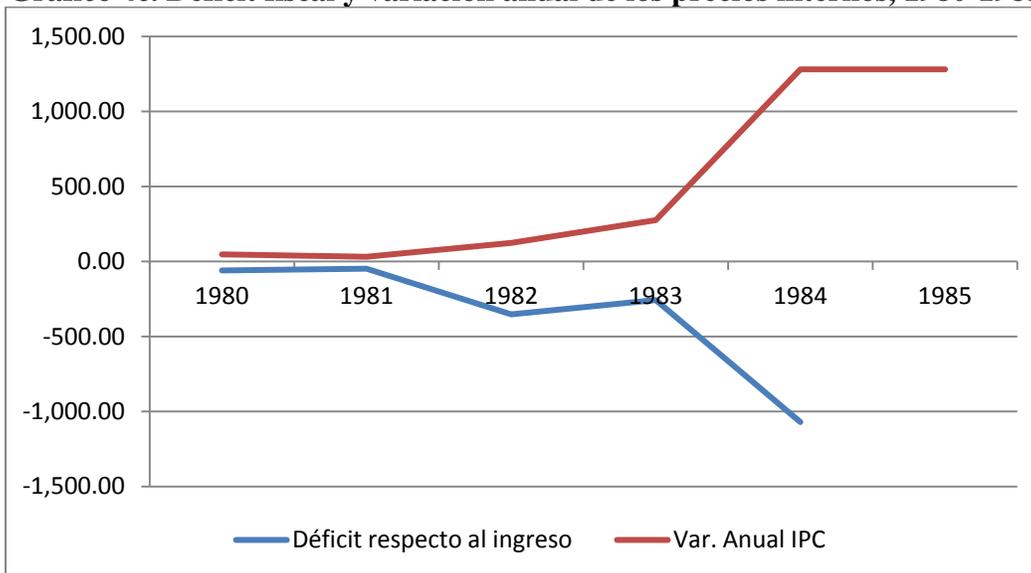
**Grafico 4a. Déficit fiscal y variación de los precios internos, 1900-1951**



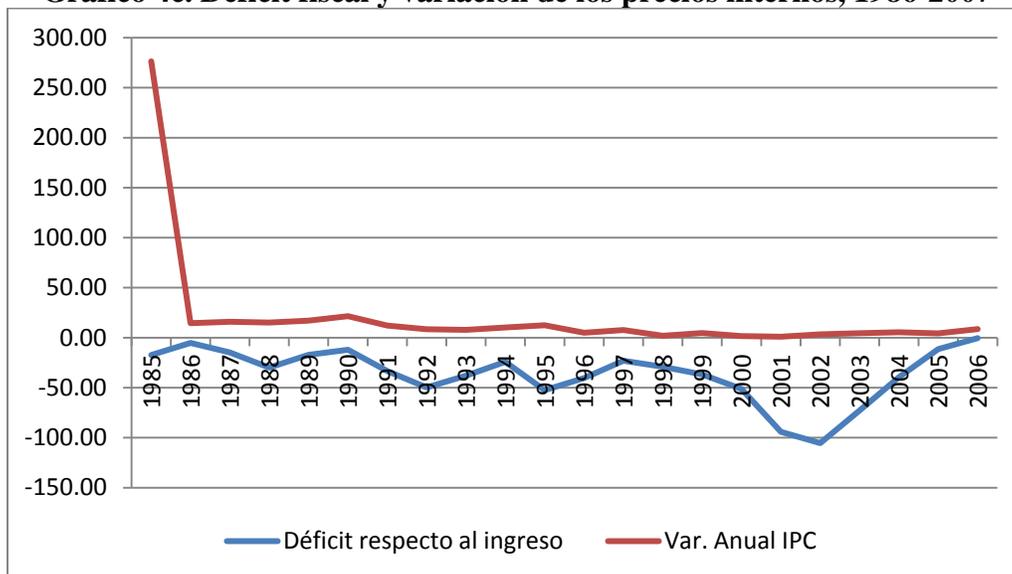
**Grafico 4b. Déficit fiscal y variación de los precios internos, 1952-1980**



**Grafico 4c. Déficit fiscal y variación anual de los precios internos, 1980-1985**



**Grafico 4c. Déficit fiscal y variación de los precios internos, 1986-2007**



Igualmente, a lo largo de la década de 1970, Bolivia pudo lograr significativos préstamos en los mercados externos de capital. Sin embargo, hacia finales de la década, el acceso a los mercados externos de capital se hizo más difícil y se encareció. Igualmente, el deterioro en los términos de intercambio y la el continuo incremento en las obligaciones estatales comenzaron a generar un incremento en la brecha fiscal. A inicios de la década de 1980, dada la magnitud y las condiciones de los préstamos –preponderantemente créditos de corto

plazo con la banca privada internacional- el servicio de la deuda externa se incrementó notoriamente. Así, en pocos años las transferencias netas bolivianas con el extranjero cambiaron rápidamente de signo. Al mismo tiempo, la imposibilidad del gobierno de incrementar sus ingresos y/o reducir sus gastos determinó que el déficit fiscal continuase expandiéndose. Ante el cierre de los mercados externos de capital y una vez extinguidas las reservas en divisas en el Banco Central, el déficit se financió básicamente con emisión monetaria (Morales, 1995). Así, una vez más, el déficit fiscal terminó generando un desorbitante crecimiento en el nivel de precios internos.

El déficit fiscal continuó siendo una realidad constante entre 1985 y la actualidad. Fue particularmente apremiante el incremento en el déficit ocurrido entre el año 2000 y el 2003. El déficit pudo ser inicialmente controlado merced a la estipulación de nuevos impuestos. Luego fue reducido considerablemente gracias a la reforma fiscal sobre el sector hidrocarburífero y los altos precios de las materias primas. El déficit no se reflejó en un incremento de los precios internos debido a que la política monetaria del Banco Central adquirió autonomía frente a l Ejecutivo. No obstante, las presiones sobre el Banco Central fueron tampoco considerables debido al acceso del Estado boliviano a créditos concesionales y donaciones externas (Morales, 1988; Lora, 2000).

En síntesis, se observa que la hacienda pública boliviana logró incrementar de forma significativa y constante sus capacidades recién en la última década del siglo XX. Ello no implicó superar una de sus constantes restricciones: la permanente existencia de déficits fiscales. Esto llegó a suponer un problema para el conjunto de la economía en episodios en los que el déficit se tradujo en un considerable incremento de los precios internos. Con el fin de entender por qué los ingresos no pudieron crecer a la par de los gastos, a continuación se analiza la composición de los ingresos del Estado Central.

### **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 recalca un proceso divergente con relación a las economías

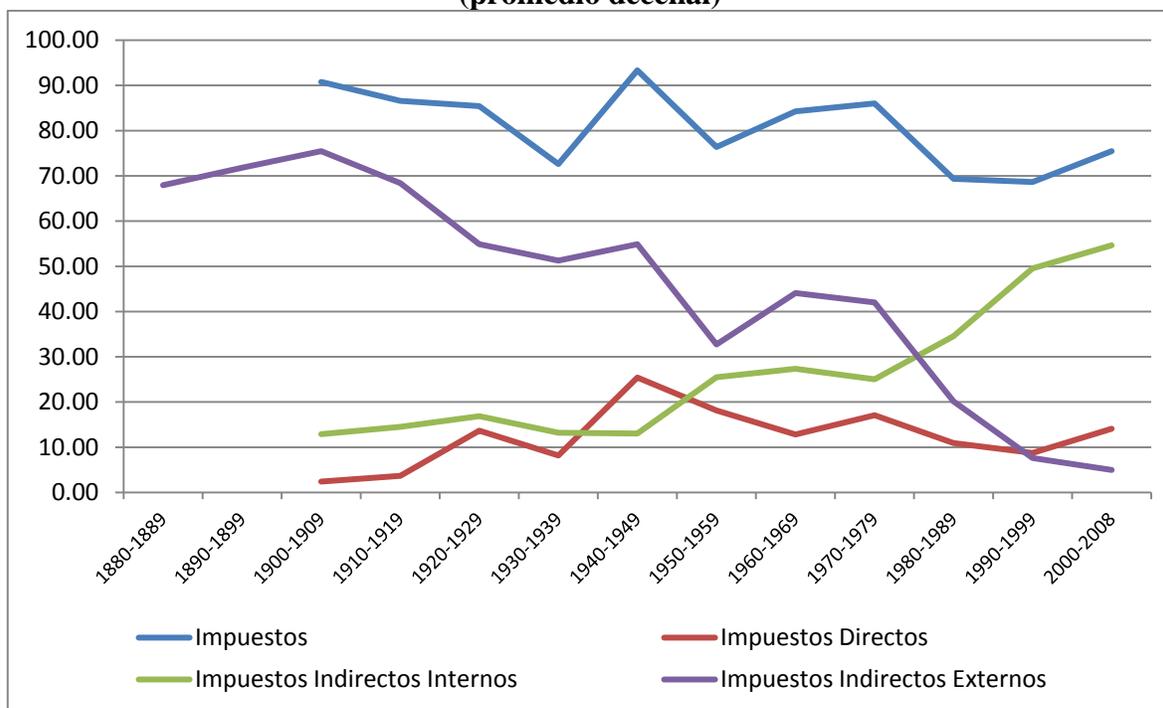
medias y grandes de América Latina. Continuando con una anterior investigación (Peres Cajías, 2011), la sección propone que el protagonismo de los impuestos indirectos externos se relaciona con las dificultades del Estado por imponer impuestos indirectos *generales*. Esta restricción fue superada recién 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° 5). 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 hasta la década de 1920. Luego, a pesar de un descenso en su importancia relativa, la significancia de los impuestos indirectos externos se mantuvo elevada. Hasta mediados del siglo XX, estos impuestos representaron la mitad de los ingresos del Estado Central boliviano. Finalmente, entre 1950 y 1985, la importancia relativa se ubicó en torno al 40% de los ingresos totales bolivianos.

La centralidad de los impuestos indirectos externos remarca que la hacienda pública boliviana dependía en gran medida de la fortaleza del sector exportador. La dependencia era directa ya que las exportaciones generaban derechos de exportación, pero también indirecta: gracias a las exportaciones que el país contaba con las divisas necesarias para importar los productos que pagaban derechos de aduana. Si bien ambos tipos de contribuciones dependen de la evolución del sector exportador, no se puede negar que los efectos que ambos impuestos generan sobre el resto de la economía no son similares. Ello es así porque la carga fiscal no recae necesariamente sobre el mismo sector. A no ser que exista la posibilidad de trasladar el impuesto al consumidor internacional, los derechos de exportación son generalmente pagados por el sector exportador. En contraste, los derechos de importación son generalmente pagados por el consumidor nacional. En el caso boliviano, la importancia relativa de ambos tipos de contribuciones varió sustancialmente a

lo largo del tiempo (Gráfico N° 6).<sup>16</sup> La importancia relativa de los derechos de exportación era considerable durante el último cuarto del siglo XIX, pero tendió a decrecer hacia el primer tercio del siglo XX. Luego, inicialmente con la reforma de Bautista Saavedra (1923), pero fundamentalmente en la décadas de 1930 y 1940, los derechos de exportación recuperaron considerable protagonismo. Por ejemplo, hacia finales de 1940 representaban en torno al 80% de los impuestos indirectos externos. En la segunda mitad del siglo XX, a pesar de un repunte inicial hacia inicios de la década de 1970, los derechos de exportación no representaron más del 20% de los impuestos indirectos externos.

**Gráfico N° 5. Estructura de los ingresos del Estado Central de Bolivia, 1882-2007 (promedio decenal)**



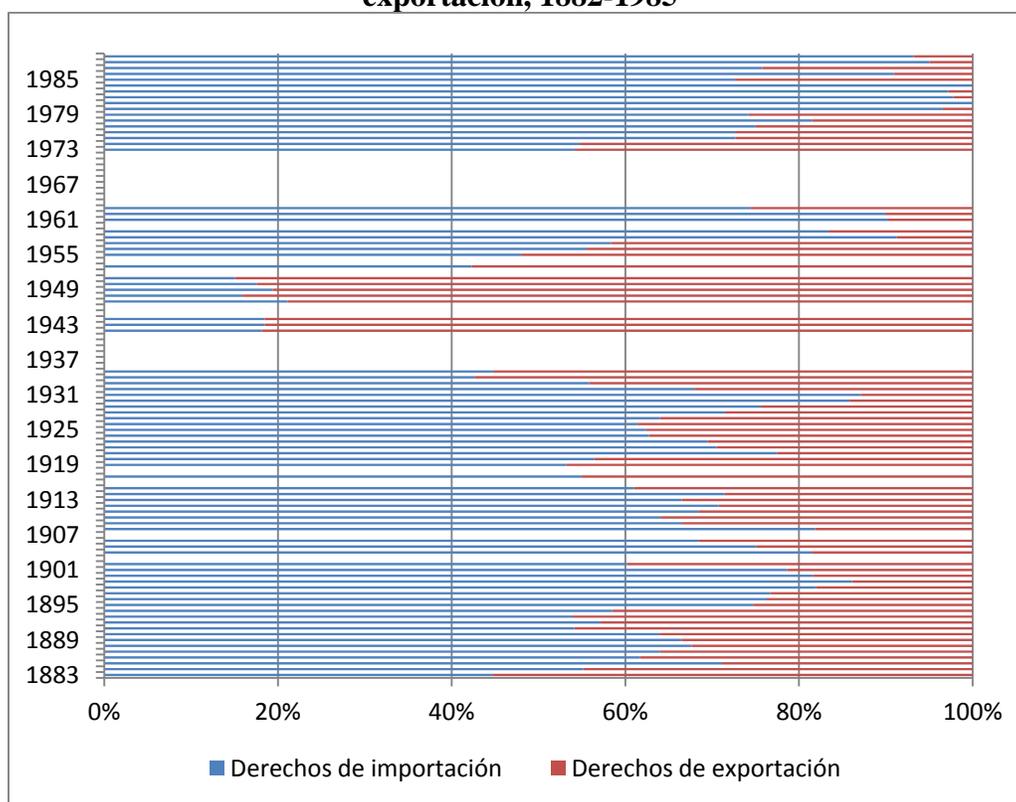
Fuentes: Ver texto.

La preponderancia de los impuestos indirectos externos en el caso boliviano tiene correspondencia con la tendencia general de América Latina hasta la década de 1930 (Cortés Conde, 2006). El caso boliviano es también similar a la tendencia general regional en cuanto a los posibles efectos de la fiscalidad sobre la política comercial. Si se asume que la tasa tarifaria promedio es un buen indicador de proteccionismo, resulta que las

<sup>16</sup> El análisis se efectúa hasta 1985, año en el que los impuestos indirectos externos dejaron de representar la *parte del león* de la hacienda pública boliviana.

economías de América Latina se posicionaron como las más proteccionistas del mundo en términos arancelarios hasta la década de 1930 (Coatsworth y Williamson, 2004). Ello se explica por la dependencia fiscal de los Estados frente a los derechos de aduana. La centralidad de los derechos de aduana en la fiscalidad boliviana durante el primer tercio del siglo XX generó niveles de protección arancelaria similares a los del resto de la región (Tabla N° 6). La información confirma también un mismo patrón en la evolución de la tasa tarifaria promedio: una tendencia decreciente desde principios de siglo que se modificó luego de la Primera Guerra Mundial.

**Gráfico N° 6. Importancia relativa de los derechos de aduana y de los derechos de exportación, 1882-1985**



Fuentes: Ver texto.

**Tabla N° 6. Tasa tarifaria promedio en Bolivia, 1900-1930**

1900-1909	1910-1914	1915-1919	1920-1929	1930-1939
0.21	0.17	0.18	0.21	0.24

**Notas:** Debido a la inexistencia de información desagregada que contenga los derechos pagados por cada uno de los productos importados en el país, la estimación usada en el trabajo se basó en la siguiente fórmula:

$$Tasa\ tarifaria\ promedio = \frac{Impuestos\ a\ la\ importación}{Valor\ total\ de\ las\ importaciones}$$

Sin embargo, luego de la Gran Depresión la composición de los ingresos bolivianos tendió a divergir del resto de la región, ya que las economías grandes y medianas comenzaron a disminuir su dependencia frente a los impuestos indirectos externos (Díaz Fuentes, 1999; Cortés Conde, 2006). Este contraste devela una lentitud en el caso boliviano 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.<sup>17</sup> En un anterior trabajo se propuso que el continuo 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.

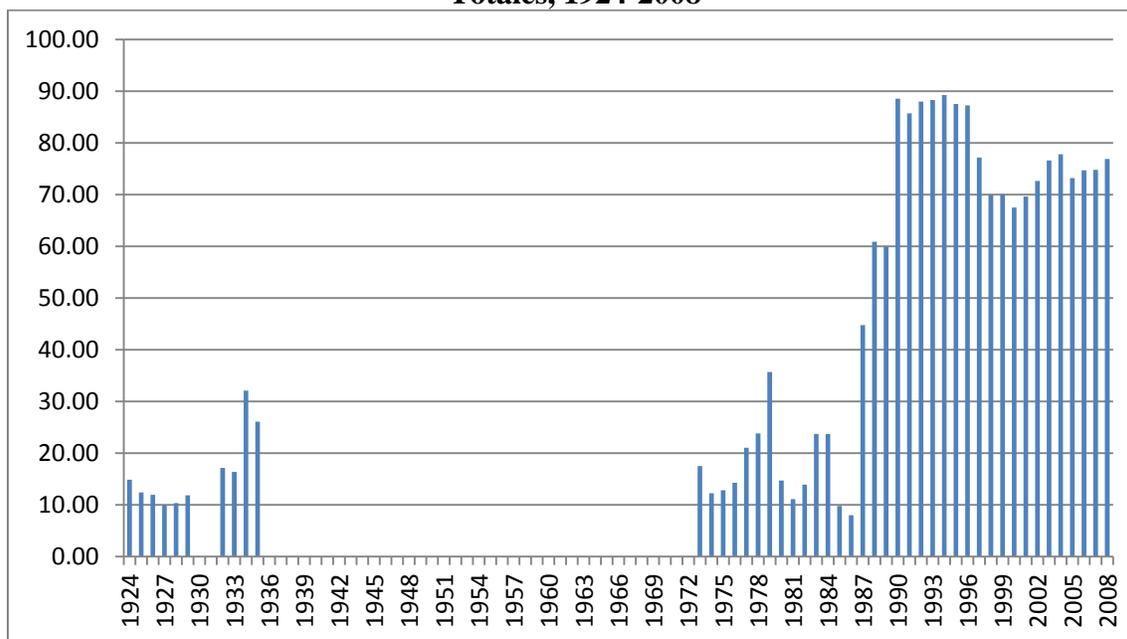
Respecto a la última explicación se ha mencionado que la ampliación de la base tributaria interna en Bolivia desde finales del siglo XIX hasta mediados del XX, se basó en una negociación individualizada entre el Estado y agentes económicos concretos (Barragán y Peres Cajías, 2007). Esta negociación generó 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).

---

<sup>17</sup> 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)

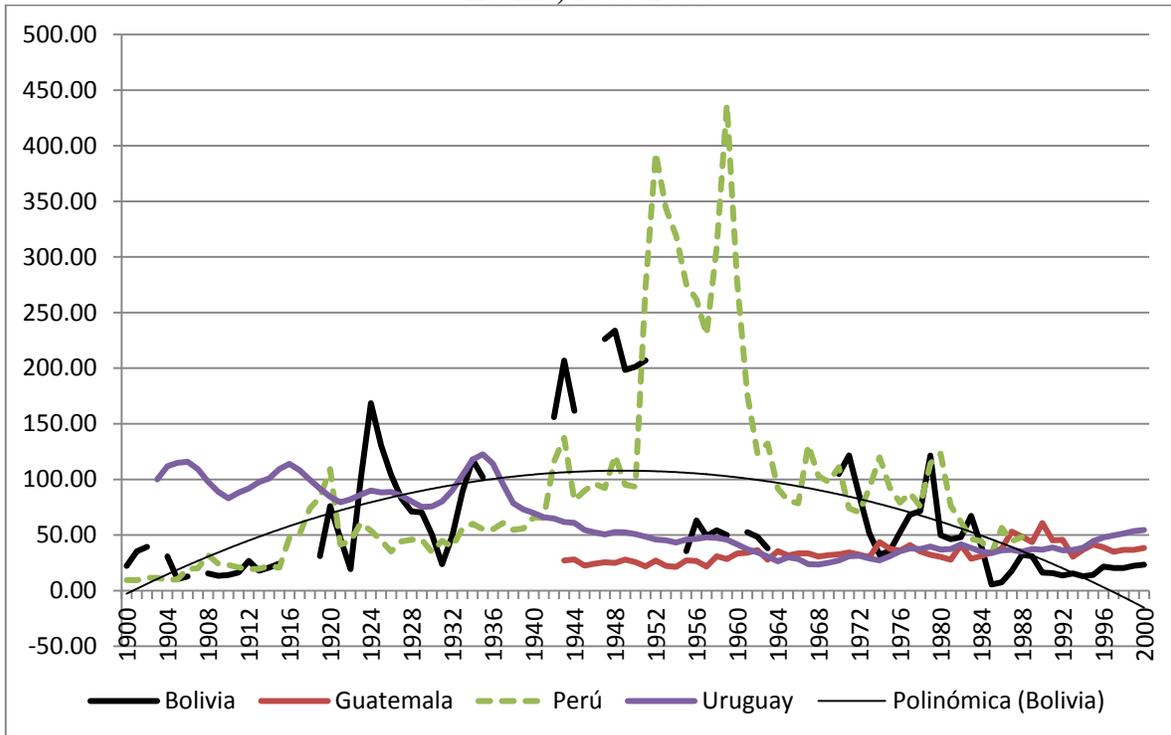
La presente estimación brinda información adicional tendiente a comprobar las restricciones de este tipo de ampliación fiscal para todo el período 1882-1985. Por un lado, el estudio de la composición de los impuestos indirectos internos permite comprobar la relevancia de los acuerdos de “negociación 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° 7). 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).

**Gráfico N° 7. Impuestos Indirectos Internos Generales/ Impuestos Indirectos Internos Totales, 1924-2008**



Fuentes: Ver texto.

**Gráfico N° 8. Ratio Impuestos directos sobre Impuestos indirectos internos América Latina, 1900-2000**



**Fuentes:** Bolivia: Ver texto. 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° 8). 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.

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° 7). Se observa que entre 1890 y 1990 -salvo en la década de 1910 y 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.

**Tabla N° 7. Volatilidad de las diferentes categorías de impuestos del Estado Central de Bolivia, 1890-2007 (promedio decenal)**

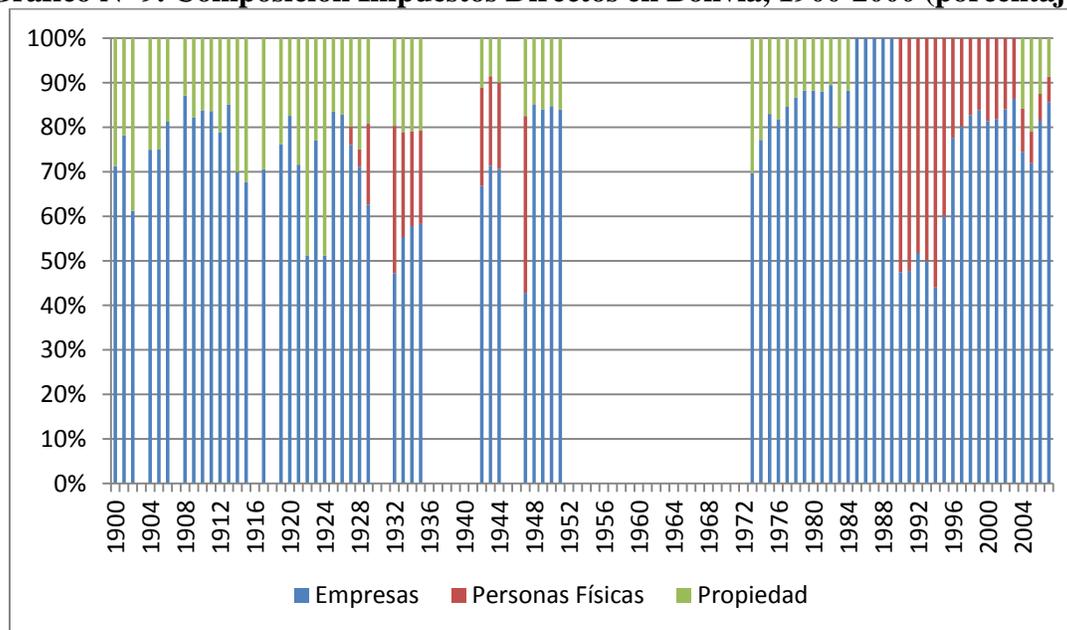
	Impuestos indirectos Externos Bs. 2000	Impuestos indirectos Internos Bs. 2000	Impuestos directos Bs. 2000
1890-1899	0.21		
1900-1909	0.18	0.54	0.19
1910-1919	0.32	0.20	0.34
1920-1929	0.19	0.17	0.69
1930-1939	0.35	0.46	0.55
1940-1949	0.20	0.14	0.12
1950-1959	1.55	0.23	0.21
1960-1969	0.07	0.22	0.10
1970-1979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

**Fuentes:** Ver Anexo Metodológico.

**Nota:** La volatilidad fue calculada como en la Tabla N° 4.

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° 7). 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° 8). 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° 4).

**Gráfico N° 9. Composición Impuestos Directos en Bolivia, 1900-2000 (porcentajes)**



Fuentes: Ver texto.

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 (Cainco, 2006). Igualmente, es indudable que existen márgenes de mejoras en cuanto a las contribuciones directas. Al igual que en el resto de los países de América Latina (OECD, 2009), la capacidad contributiva de los impuestos directos en Bolivia es baja pero además extremadamente dependiente de las contribuciones de las empresas (Gráfico N° 9). Un análisis de largo plazo remarca que los impuestos directos pagados por las empresas representaron al menos el 70% de los impuestos directos desde 1900 hasta la actualidad. Así, a pesar de los avances, el logro de un pacto fiscal amplio continúa dentro de la agenda política boliviana. La centralidad de este acuerdo será remarcada a través de los análisis que se efectuarán en las próximas secciones.

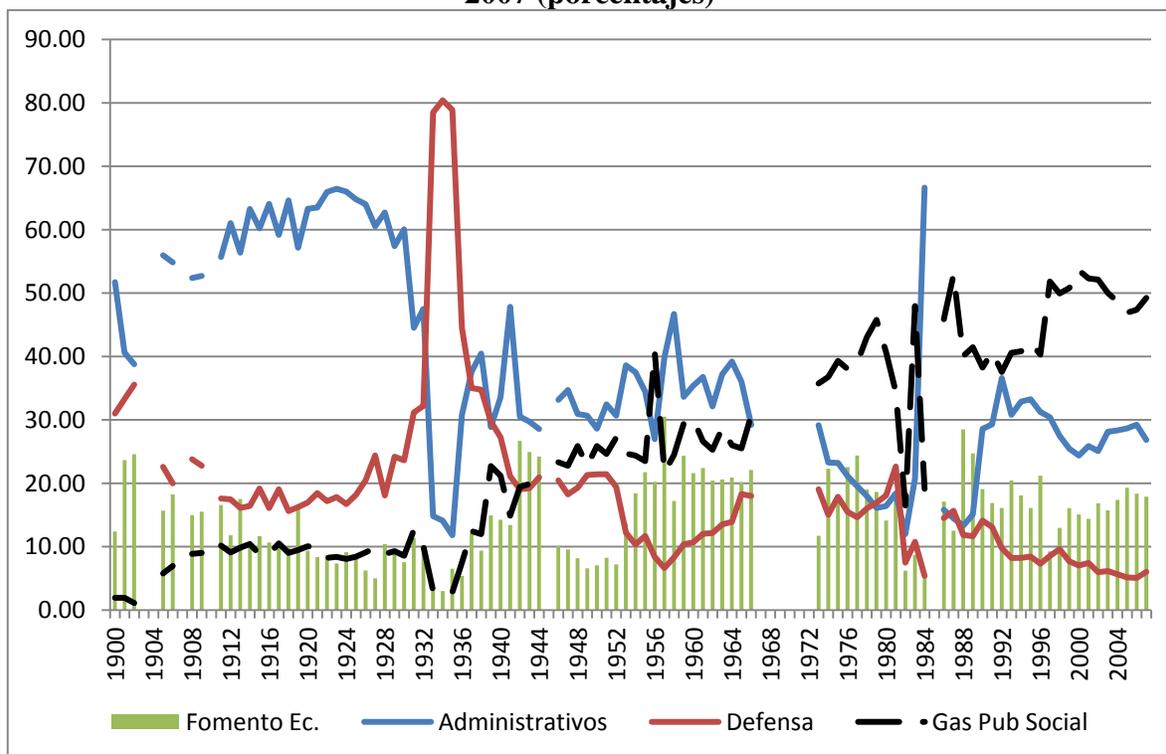
#### **4. La estructura de los gastos: la creciente importancia del gasto público social**

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 continúa 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° 10). 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° 10. Estructura de los gastos totales del Estado Central de Bolivia, 1900-2007 (porcentajes)**

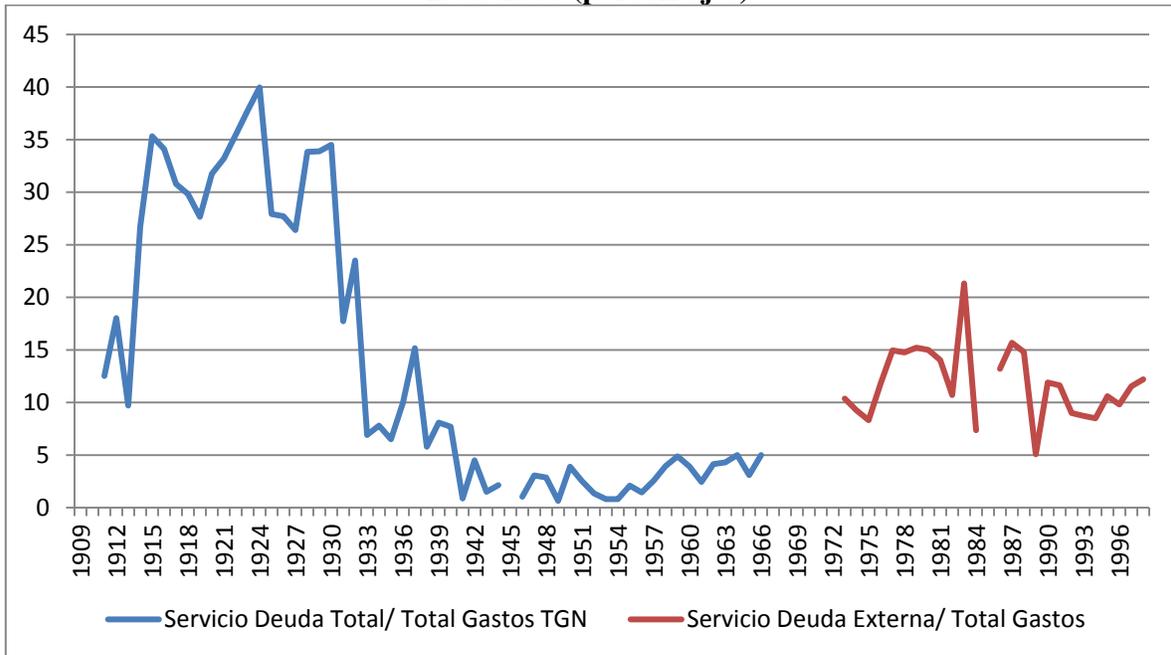


Fuentes: Ver texto.

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.

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° 11. Incidencia del pago de la deuda pública y de la deuda externa pública, 1908-1999 (porcentajes)**



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

En cuanto al gasto público social, la escasez de cifras llevaba a suponer que su creciente prioridad fiscal fue un fenómeno derivado de la Revolución de 1952 (Gray, 2003; Wanderley, 2005). Anteriormente se demostró lo errado de este supuesto, siendo la creciente priorización del gasto público social un fenómeno derivado de la derrota en la Guerra del Chaco (1932-1935). Un análisis en perspectiva comparada remarca que esta priorización no debe ser minimizada (Tabla N° 8). Hacia el primer tercio del siglo XX, la prioridad fiscal del gasto público social en Bolivia era baja en comparación con la de otras economías de la región. Sin embargo, hacia la década de 1940 la prioridad fiscal del gasto público social se hallaba en niveles similares a las de otros países de América Latina. Este fenómeno continuó durante las siguientes décadas. El ratio alcanzado nunca fue similar al caso uruguayo, que asignó una temprana y creciente prioridad al gasto público social, representando un caso “atípico” en el contexto de América Latina (Azar *et al.*, 2009); pero el caso boliviano fue similar al chileno prácticamente hasta la década de 1980 e, incluso, superior a los casos brasileño y peruano. Esto remarca que la importancia que el Estado boliviano le asignó al gasto público social no fue insignificante.

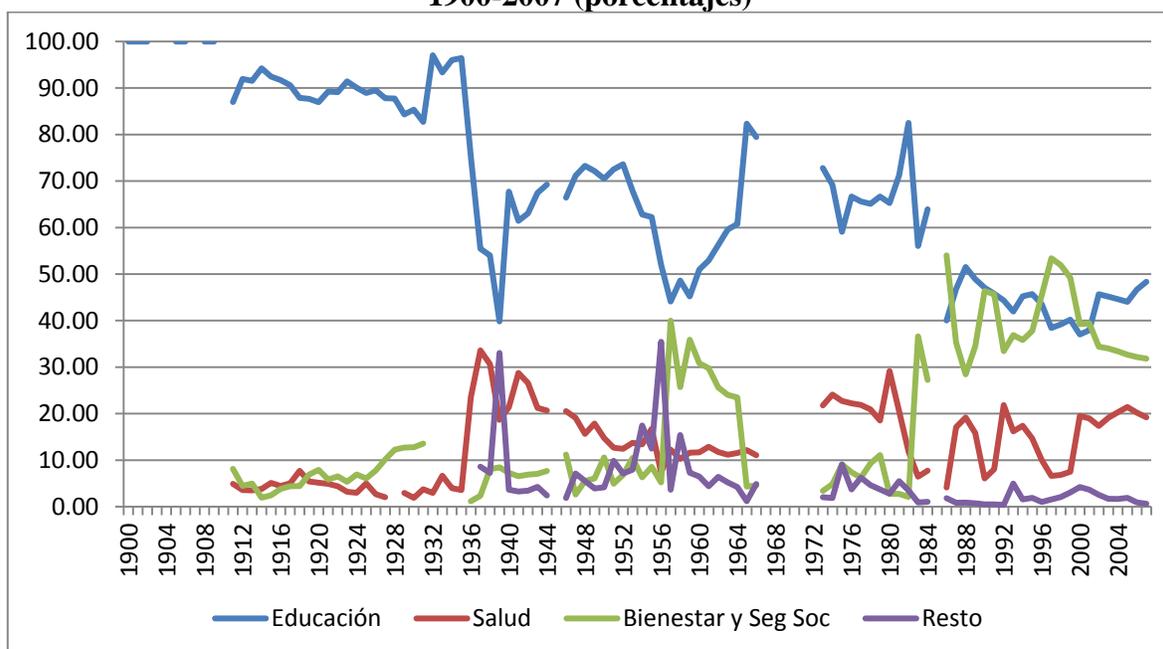
**Tabla N° 8. Gasto Público Social con relación al Gasto Total en América Latina, 1900-1999 (porcentajes)**

	Bolivia	Brasil	Chile	Guatemala	Perú	Uruguay
1900-1909	5.08		7.54	n.d	12.64	
1910-1919	9.57		11.34	n.d	15.31	25.28
1920-1929	8.98		14.29	n.d	14.41	38.04
1930-1939	9.42	4.71	20.84	n.d	15.94	44.95
1940-1949	21.04	7.44	22.88	n.d	21.89	42.92
1950-1959	26.66	10.46	20.68	n.d	26.57	61.70
1960-1969	27.56	10.30	24.38	n.d	34.67	63.59
1970-1979	39.66	20.59	38.52	35.16	24.52	59.12
1980-1989	40.31	22.65	60.97	25.59	21.64	57.03
1990-1999	43.30	22.40	60.89	n.d		67.74

**Fuentes:** Bolivia: Ver texto. Brasil: IBGE, Estadísticas Históricas do Seculo XX; Chile: Base de datos EH CLIO LAB, Iniciativa Científica Milenio Mideplan; Guatemala: ICEFI (2007); Peru : Portocarrero, F., Beltrán, A. y Romero, M. E., (1992 : 111-123) ; Uruguay: Azar *et al* (2009).

Dada esta creciente y nada desdeñable importancia relativa, resulta ilustrativo analizar la composición del gasto público social (Gráfico N° 12). 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 municipios hacia el Estado Central a principios del siglo XX y el impulso a la educación pública efectuado por los denominados gobiernos liberales (Cajías, 2011). Así, 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 sub-nacionales a la hora de impulsar el gasto educativo (Sokoloff y Zolt, 2006). En 1936, sucedió una nueva centralización, pero esta vez con el gasto en salud. Los denominados gobiernos socialistas militares decidieron centralizar el gasto público en salud a través del Ministerio de Salud. Así, son estas dos partidas las que explican el crecimiento del gasto público social entre 1936 y 1980. Luego de este año, el gasto en Bienestar y Seguridad Social se sumó a las otras dos partidas como los principales componentes del gasto público social.

**Gráfico N° 12. Estructura del Gasto Público Social del Estado Central de Bolivia, 1900-2007 (porcentajes)**



Fuentes: Ver texto.

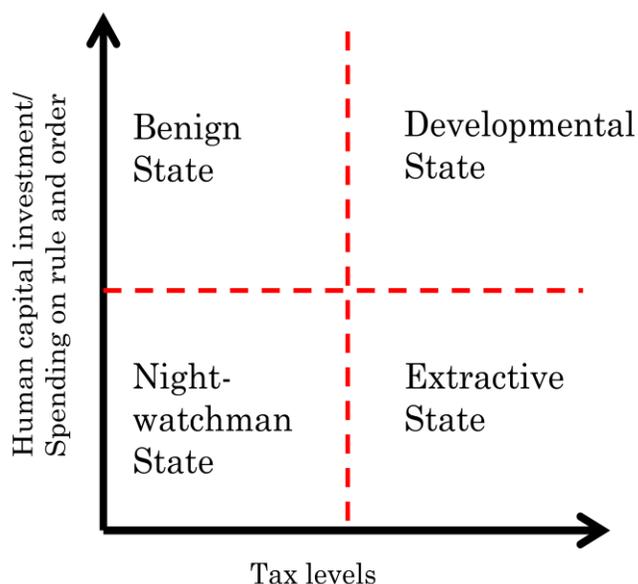
La anterior información remarca una clara intención del Estado Central boliviano por intervenir en la economía desde la década de 1940. Ello porque cuando se habla de una creciente prioridad del gasto público social, se está hablando fundamentalmente de una creciente prioridad del gasto público en capital humano. Como se sabe, este tipo de gasto puede ser bueno tanto en términos de crecimiento (Romer, 1992), como de desarrollo económico (Sen, 2000). Ello interpela sobre la necesidad de analizar el resultado que la creciente priorización del gasto en capital humano tuvo sobre la economía boliviana. El presente texto no pretende cerrar el debate en torno a esta cuestión. Sin embargo, a continuación se remarcan algunos elementos que deberían ser contemplados en el análisis.

### 5. De Estado Mínimo a Estado Desarrollista

Tanto desde la economía (Romero-Ávila y Strauch, 2008), la ciencia política (Lieberman, 2002) o la misma historia económica (Topik, 1985; Comín, 1996; Sokoloff y Zolt, 2006) se ha remarcado que el impacto de la hacienda pública sobre la economía debe contemplar el impacto simultáneo de los ingresos y de los gastos. El presente estudio incorpora esta exigencia a través de un sencillo esquema previamente utilizado en el caso de antiguas colonias asiáticas y africanas (Booth, 2008; Frankema, 2011). El esquema incorpora tanto

la información de ingresos, como de gastos, cruzando la información relativa a la presión tributaria frente a la prioridad fiscal de la inversión pública en capital humano –el gasto total en educación y en salud frente a gastos administrativos y en defensa (Gráfico N° 13). La ventaja del esquema radica en la posibilidad de identificar diversos equilibrios fiscales según sea la intersección final de las variables de ingreso y gasto. Por un lado, si la presión tributaria es baja y si la prioridad fiscal de los gastos administrativos y de defensa es mayor a la de capital humano, se hará referencia a un “Estado Mínimo”. Por otro lado, si el Estado es capaz de incrementar la presión tributaria, pero no modifica la priorización de su gasto, se hace referencia a un “Estado extractivista”. En tercer lugar, si el Estado no puede incrementar su presión tributaria, pero prioriza el gasto en capital humano, se hace referencia a un “Estado benefactor”. Finalmente, el “Estado Desarrollista” es aquel que prioriza el gasto en capital humano y que es capaz de sostener una mayor presión tributaria.

**Gráfico N° 13. Una tipología de la hacienda pública**

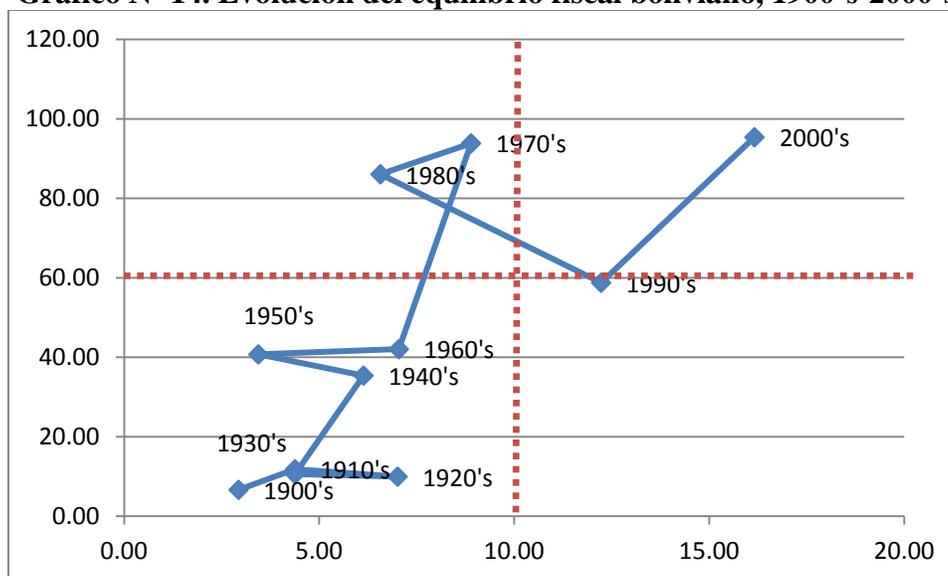


**Fuente;** Frankema (2011: 138).

El esquema resulta útil para entender el impacto de la hacienda pública boliviana sobre el desarrollo económico por varias razones. En cuanto a los ingresos, la presión tributaria es usualmente utilizada para comparar el tamaño de los ingresos de un Estado. No obstante, la presión tributaria permite medir la magnitud un tipo determinado de ingresos, los impuestos. Dado que este tipo de ingresos requieren o exigen determinada legitimidad y

organización del Estado (Moore, 2008), la magnitud de la presión tributaria no sólo es un indicador económico, sino también político. En cuanto a los gastos, no se puede obviar que un “Estado desarrollista” puede afectar positivamente la economía incrementando el gasto en capital físico o en capital humano (Evans, 1995; Amsden, 2001). El presente trabajo se concentra exclusivamente en el segundo apartado debido a que este tipo de gasto fue ejecutado casi exclusivamente por el Gobierno Central. En contraste, dado que el gasto en capital físico fue ejecutado también por las diversas empresas públicas bolivianas, el uso de las estadísticas del Estado Central subestima el gasto estatal en capital físico. Así, el esquema permite entender la posibilidad del Estado Central de financiar el gasto en capital humano –condición no suficiente pero si necesaria para hablar de un Estado desarrollista- a través de recursos obtenidos de la ciudadanía.

**Gráfico N° 14. Evolución del equilibrio fiscal boliviano, 1900's-2000's**

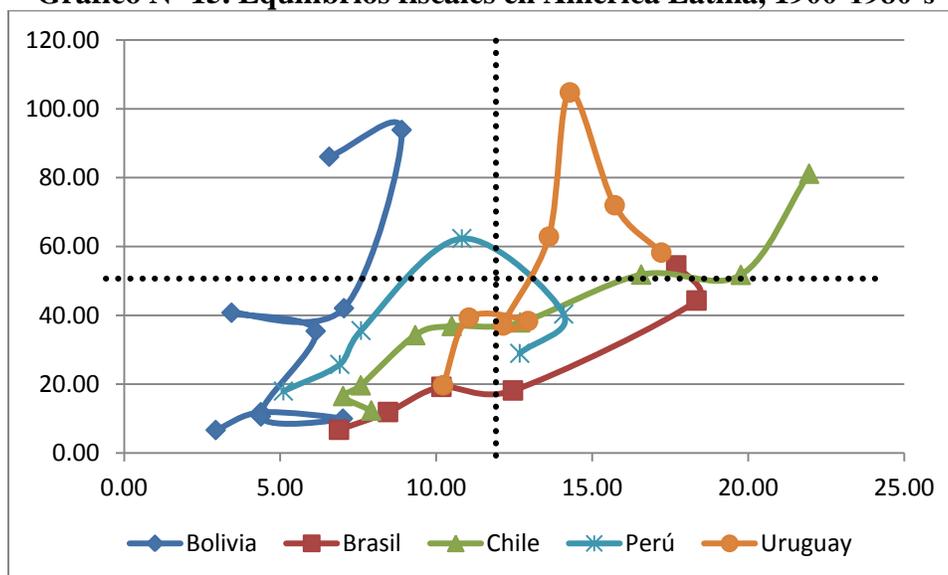


Fuentes: Ver texto.

El análisis de esta relación a lo largo del tiempo en el caso boliviano resalta una transición que parte de un Estado mínimo, pasa por uno benefactor y se consolida como un Estado desarrollista (Gráfico N° 14). A pesar de que la prioridad del gasto en capital humano se incrementó de forma notoria desde mediados de la década de 1930, la baja capacidad recaudadora del Estado boliviano impide hablar de un equilibrio diferente a un Estado mínimo hasta mediados del siglo XX. Esta baja capacidad recaudadora se mantuvo prácticamente hasta la década de 1980. No obstante, el incremento en la prioridad fiscal del

gasto en capital humano fue tal que el Estado boliviano tendió hacia un equilibrio “benefactor”. Fue recién a finales del siglo XX, una vez que la elevada prioridad del gasto en capital humano pudo ser correspondida con una mayor capacidad recaudadora, que el Estado boliviano pudo constituirse como un “Estado desarrollista” –ello al menos en términos del gasto en capital humano. Por tanto, el análisis histórico sugiere que las restricciones del Estado boliviano no se explican tanto por una incorrecta ordenación de prioridades, sino por la posibilidad real de cumplir tales prioridades.

**Gráfico N° 15. Equilibrios fiscales en América Latina, 1900-1980's**



**Fuentes:** Fuentes: Bolivia: Ver texto. Brasil: IBGE, Estadísticas Históricas do Seculo XX; Chile: Base de datos EH CLIO LAB, Iniciativa Científica Milenio Mideplan; Guatemala: ICEFI (2007); Peru : Portocarrero, F., Beltrán, A. y Romero, M. E., (1992 : 111-123) ; Uruguay: Azar *et al* (2009).

**Notas:** Para una correcta lectura del gráfico es necesario recordar que, debido a restricciones en la información estadística, el punto de partida de cada serie no es la misma. En el caso de Bolivia y Chile el punto de partida es la década de 1900; en el caso de Uruguay, 1910; en los casos de Brasil y Perú, 1930.

Un análisis en perspectiva histórica remarca la importancia de la anterior observación (Gráfico N° 15). En términos regionales, el caso boliviano no resalta como un caso atípico en cuanto a la priorización del gasto en capital humano. Incluso, el Estado Central boliviano fue capaz de asignar la misma prioridad fiscal asignada a lo largo del tiempo por algunos de los Estados de la región más preocupados por el gasto en capital humano- Uruguay y Chile. Sin embargo, desde mediados del siglo XX y hasta la década 1980, el Estado boliviano fue incapaz de acompañar este incremento en la prioridad fiscal con un similar incremento en sus disponibilidades tributarias. Así, mientras la transición fiscal en

países como Uruguay y Chile se inició desde un Estado mínimo y pasó directamente a un Estado desarrollista, en Bolivia se estancó por un tiempo en un equilibrio benefactor.

Esta particularidad resalta dos interrogantes centrales a la hora de entender los alcances y las restricciones de la hacienda pública boliviana. Por un lado, resulta crucial explorar por qué el Estado boliviano fue incapaz de ampliar su base tributaria. Como se mencionó precedentemente, este análisis deberá contemplar variables económicas, pero también variables políticas. Por otro lado, es importante determinar cómo esta incapacidad pudo afectar la concreción de las prioridades estatales en términos del gasto. La historia económica boliviana ha enfatizado los efectos de la baja capacidad recaudadora en términos de déficit fiscal y desequilibrios macroeconómicos. El presente trabajo ha confirmado la importancia de estos efectos. Sin embargo, la configuración del sistema tributario seguramente afectó el desempeño de la economía boliviana más allá de la esfera macroeconómica; en particular pudo afectar de manera decisiva la efectividad del gasto público en capital humano. Al respecto, resaltan tres posibles canales de impacto: *a)* dada la baja presión fiscal del Estado Central y la centralización de este tipo de gasto en esta unidad, el gasto público en capital humano en términos absolutos no fue necesariamente alto en Bolivia; *b)* dadas las fuentes de financiamiento del Estado boliviano -impuestos indirectos externos, el gasto público en Bolivia pudo ser más pro-cíclico o volátil que en otros países de la región (Jimenez y Trombén, 2006; Nieto-Parra y Santiso, 2009); *c)* la baja presión tributaria puede ser reflejo de una ciudadanía económica diferenciada que refleja no sólo que no todos contribuyen de forma similar, sino también que no todos reciben de forma similar; así, resulta importante también analizar la distribución del gasto público en capital humano (Lindert, 2010).

## **Conclusiones**

Con el fin de analizar el rol de la intervención estatal en la economía boliviana, el presente trabajo realiza un análisis de la hacienda pública en el largo plazo. La ventaja del análisis radica en el uso de información estadística inédita y de gran utilidad: los ingresos y gastos desagregados del Estado Central desde 1883 hasta la actualidad. El estudio devela la lenta

consolidación de las capacidades fiscales de la hacienda boliviana: no fue hasta la década de 1990 que el crecimiento de los ingresos permitió lograr niveles de presión tributaria similares a los del resto de América Latina, que se consolidó una transición fiscal de impuestos indirectos externos a impuestos indirectos internos y que el sistema redujo considerablemente su inestabilidad. El trabajo remarca también que una elevada prioridad fiscal asignada al gasto en defensa y al pago de la deuda pública fue un evento más coyuntural que estructural. En cambio, la temprana y creciente prioridad del gasto público social –en particular el gasto público en capital humano- aparece como un elemento estructural de la hacienda boliviana. El trabajo finaliza planteando que a la hora de entender el vínculo entre esta elevada prioridad fiscal y el desarrollo de la economía boliviana, será necesario analizar los efectos de la baja presión tributaria sobre la efectividad del gasto.

## **Bibliografía**

Acemoglu, D.; Johnson, J. y Robinson

2002 “Reversal of fortune: geography and institutions in the making of the Modern World income distribution”. *Quarterly Journal of Economics* (Nov.)

2006 “Institutions as the fundamental cause of long run growth”. *Handbook of Economic Growth*. Stanford University Press.

Amsden, Alice

2001 *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford University Press.

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 amazón estatal y sus imaginarios. Historia del Estado”, en: PNUD, *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. El Estado del Estado*, La Paz, pp.127-218.

Booth, Anne

2008 “Night watchman, extractive, or developmental states? Some evidence from late colonial south-east Asia”, *Economic History Review*, 60, 2 (2007), pp. 241–266

- Cardoso, F. y Faletto, E.,  
1973 *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica.* Buenos Aires: Alianza.
- Coatsworth, J. y Williamson, J.  
2004 “Always proteccionist? Latin America tariffs from independence to Great Depression”, *Journal of Latin American Studies*, 36, pp. 205-232.
- Comín, F.  
1996 *Historia de la Hacienda Pública, I. Europa.* Barcelona: Crítica.
- 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.
- Diamond, Jared  
(2007) *Armas, gérmenes y acero. Breve historia de la humanidad en los últimos 13.000 años.* Barcelona: De bolsillo
- Dornbusch, R y Edwards, S.  
1991 *The Macroeconomics of Populism in Latin America.* National Bureau of Economic Research Conference Report.
- 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.
- Evans, Peter  
1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial transformation.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- FMI  
2001 *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas,* Washington: IMF.

- Frankema, Ewout  
2011 “Colonial taxation and government spending in British Africa, 1880–1940: Maximizing revenue or minimizing effort?”. *Explorations in Economic History* 48, pp. 136–149
- Gallo, C.  
1991 *Taxes and State Power/ Political Instability in Bolivia, 1900-1950*, Philadelphia: Temple University Press.
- Gerschenkron, A.  
1968 “El Atraso Económico en su perspectiva histórica”. En: *El Atraso Económico en su Perspectiva Histórica*. S.l: Ariel.
- 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. 5<sup>th</sup> Economic History Conference, Uruguayan Economic History Association (AUDHE)
- ICEFI  
2007 *Historia de la Tributación en Guatemala (desde los Mayas hasta la actualidad)*.
- Jacks, D.; O'Rourke, K.; Williamson, J. G.  
2009 “Commodity Price Volatility and World Market Integration since 1700”. *NBER Working Paper N° 14748*.

- 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.
- Landes, David  
1998. *La riqueza y la pobreza de las naciones*. Barcelona: Crítica.
- Lieberman, Evan  
2002 "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.
- 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.  
2011a "Public Revenues in Bolivia, 1900-1931", Carreras, Albert and César Yañez (eds.), *Latin-American Economic Backwardness Revisited*. Pickering & Chatto, London (forthcoming).  
2011b "Repensando el desarrollo desde la historia económica: crecimiento y lucha de débiles". Wanderley, F. (coord.). *Desarrollo en Cuestión: reflexiones desde América Latina*. La Paz: CIDES-UMSA y Plural.
- Rodrick, Dani  
1995 "Getting interventions right: how South Korea and Taiwan grew rich". *Economic Policy* (20).
- 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.

- Stiglitz, J  
2001 *El malestar en la Globalización*. Taurus: Buenos Aires.
- Sokoloff, Kenneth y Engerman, Stanley  
2000 “Institutions, factor endowments, and paths of development in the New World”. *Journal of Economic Perspectives* (Vol. 14, No 3, Summer).
- 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.
- Topik, S.,  
1985 ‘The State’s contribution to the development of Brazil’s internal economy, 1850-1930’, *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 65, N°2, (May 1985).
- Wanderley, F.,  
2005 ‘La construcción de ciudadanía económica: el desafío del nuevo modelo de desarrollo’, *T’inkazos*, 18.
- Weyland, K.,  
1998 “From Leviatán to Gulliver? The Decline of the Developmental State In Brazil’, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 11.