

# **(DES) REGULACIONES DE LA RIQUEZA EN AMÉRICA LATINA: REFLEXIONES Y AVANCES PARA SU ESTUDIO EN CLAVE HISTÓRICA Y CONTEMPORÁNEA<sup>1</sup>**

**(De) Regulations of wealth in Latin America: thoughts and advancements for its study from a historical and contemporary approach**

**Coronel, Valeria**

**ORCID 0000-0001-7984-051X**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador

**[vcoronel@flacso.edu.ec](mailto:vcoronel@flacso.edu.ec)**

Quito, Ecuador

**Pyke, Luz Irene**

**ORCID 0000-0002-4754-297X**

Universidad Nacional de Misiones

**[luzpyke@gmail.com](mailto:luzpyke@gmail.com)**

Posadas, Misiones

Argentina

**Carosio, Alba**

**ORCID 0000-0003-2503-5624**

Universidad Central de Venezuela

**[albacarosio@gmail.com](mailto:albacarosio@gmail.com)**

Caracas, Venezuela

---

<sup>1</sup> El presente artículo fue elaborado como resultado de la estancia de investigación/fellowship financiada por el Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS), habiendo participado en el Laboratorio de Conocimiento "Confrontando las desigualdades en América Latina: Perspectivas sobre riqueza y poder".

## Resumen

El artículo propone una aproximación hacia el problema de la regulación y la desregulación de la riqueza en América Latina vinculando dos coyunturas: una histórica, centrada en la crisis de entreguerras, y otra contemporánea, centrada en la crisis por la pandemia de COVID-19. A través de un trabajo interdisciplinario entre historia y sociología enfocado en los casos de Ecuador, México, Argentina y Brasil se presentan avances y resultados parciales para un estudio de las capacidades de los instrumentos y regímenes tributarios en los procesos de distribución de la riqueza y reducción de las desigualdades en América Latina. Distintas experiencias regulatorias son abordadas sobre la base de la investigación histórica de la crisis de entreguerras, trazando un puente hacia los desafíos planteados por la crisis contemporánea del COVID-19.

**Palabras Clave:** regulación – riqueza – impuestos – crisis

## Abstract

The paper proposes an approach on the problem of wealth regulations in Latin America during two historical turning points: the interwar crisis and the current COVID-19 pandemic crisis. Through an interdisciplinary work between history and sociology, it focuses on the cases of Ecuador, Mexico, Argentina and Brazil, presenting advancements and partial results for the study of the capacities of tax instruments and regimes to distribute wealth and reduce inequalities in Latin America. Different regulatory experiences are addressed on the bases of historical research, bridging to the challenges posed by the current COVID-19 pandemic crises.

**Keywords:** regulation – wealth – taxes – crisis

La pandemia de COVID-19 con el consiguiente distanciamiento social, confinamiento y parálisis económica llegó a América Latina a mediados de marzo de 2020. Las restricciones impuestas para contener la pandemia han exacerbado la desigualdad social y los problemas estructurales históricos: la pérdida o la precarización laboral incidiendo en los índices de pobreza y en la pobreza extrema, y la ampliación de la economía informal (o "rebusque") como recurso para la subsistencia, en momentos de contracción del mercado y de políticas de flexibilización laboral en distinto grado y con impactos diversos según los contextos nacionales. De forma relacionada se ha observado el desborde de las capacidades de los sistemas de salud y protección social, conjuntamente con combinaciones extremas dadas en algunos países entre la crisis sanitaria y el ajuste del gasto fiscal que afectó aún más la capacidad de los sistemas de salud para atender la emergencia, la posterior vacunación y actualmente a los posibles nuevos ciclos de la pandemia. Aún en medio de contrastes, resultó común el limitado margen de maniobra fiscal de los países. La crisis sanitaria global demandó en la región un replanteamiento de los programas económicos generando respuestas dispares cuya evaluación está en curso, y de la que pretendemos participar a partir de nuestro abordaje sobre procesos regulatorios y desregulatorios de la riqueza en Latinoamérica.

En el marco de la convocatoria general del *Maria Sibylla Merian Center for Advanced Latin American Studies in the Humanities and Social Sciences* (CALAS) para el Laboratorio de Conocimiento "Confrontar las desigualdades en América Latina", y particularmente de la construcción colaborativa e interdisciplinaria del conocimiento en torno al problema de la Regulación y Desregulación de la Riqueza, que tuvo lugar entre enero y agosto de 2021, hemos logrado desarrollar una serie de debates que nos enfrentaron a una vasta experiencia latinoamericana para pensar y confrontar las crisis, a una contrastante historia y actualidad de nuestros estados y sociedades en torno a la construcción de políticas regulatorias y desregulatorias de los regímenes de acumulación de la riqueza, y también a los variados impactos y giros estatales sobre la situación de las sociedades ante la expansión del COVID-19. Los problemas de índole teórico, histórico y comparativo que nos convocaron inicialmente se conjugaron con una aproximación acuciante al problema de las desigualdades durante estos años de pandemia.

A través de un trabajo interdisciplinario, nos propusimos estudiar la capacidad de los instrumentos y regímenes tributarios en los procesos de distribución de la riqueza y reducción de las desigualdades en América Latina. Un diálogo de la historiografía económica y política con la sociología crítica y la teoría feminista latinoamericana contemporánea nos puso en el mismo camino para poner perspectiva ciclos históricos junto al tiempo presente en tanto coyuntura de cambios, y cuestionar la persistencia de las desigualdades y los giros autoritarios contra los democratizantes en la política pública de nuestra región.

El objetivo del presente ensayo es presentar algunos de los principales debates

desarrollados a lo largo del trabajo colectivo del Laboratorio de Conocimiento y de su Eje 1 “Regulación y Desregulación de la Riqueza” durante 2021, los cuáles se sustentan a su vez en los resultados de las investigaciones individuales llevadas a cabo sobre ciclos históricos en los que se podían caracterizar distintas sociedades y modelos estatales por sus rutas regulatorias redistributivas, y su relación con factores de la economía política en torno a los regímenes de acumulación de la riqueza y su consecuente matriz de desigualdad social. Para ello proponemos un enfoque que vincule dos coyunturas: una histórica, centrada en la crisis de entreguerras, y otra contemporánea, centrada en la crisis por la pandemia de COVID-19. Lejos de constituir una propuesta antojadiza, consideramos que las alternativas políticas contemporáneas resuenan en cierto sentido a las que tuvo la sociedad durante la crisis de los años veinte y treinta. Al presente, como entonces están en juego corrientes que sostienen que las economías se reactivarán mediante la provisión de garantías, privilegios, y exenciones al capital para atraer inversión extranjera, frente a aquellas que plantean que el despojo debe ser contenido y la reproducción social garantizada por los gobiernos a través de un compromiso regulatorio sobre el capital mediante tributaciones y procesos redistributivos. Proponemos que algunos elementos de esta tensión contemporánea se encuentran también presentes en la disputa librada durante la transición histórica de la crisis mundial de entreguerras, constituyendo un laboratorio para un análisis del presente. A lo largo de nuestro trabajo en el laboratorio de conocimiento, hemos podido profundizar y debatir sobre las características de este proceso en cuatro países Argentina, Ecuador, Brasil y México, por lo que centraremos nuestro ensayo en estos casos nacionales.

## **Las crisis de entreguerras como laboratorio para el estudio de los programas de regulación sobre el capital en América Latina**

Tanto el estallido de la primera guerra mundial en 1914 como el crack de 1929 tuvieron impactos severos en las economías nacionales de América Latina. La contracción de los mercados internacionales puso en crisis a las exportaciones como una de las principales fuentes de financiamiento de los estados nacionales, acentuando una dependencia sobre los impuestos indirectos a los artículos de consumo popular que encarecían sensiblemente su costo en contextos de fuerte recesión económica. En este marco los cuestionamientos hacia los regímenes tributarios decimonónicos se acentuaron y los distintos países de América Latina debieron enfrentar hacia las décadas de 1920 y 1930 sus crisis fiscales a través de distintas respuestas. En el presente apartado abordaremos algunas de estas respuestas, las características de los debates que las inspiraron y las tensiones que generaron según cada caso.

Las respuestas asumidas en mayor o menor grado en los distintos países a partir de las crisis de la primera postguerra y la gran depresión incluyeron cuestionamientos a la política financiera y demandas de integración y redistribución. Asimismo se observó en los distintos países la implementación de impuestos a la tierra, el

capital o el patrimonio, la racionalización de recursos hacia la productividad y conformación de economías regionales, impuestos a las inversiones transnacionales en recursos energéticos y/o primarios de exportación agrícola o agropecuaria. En el caso de recursos como el petróleo o la minería se produjeron incluso procesos de nacionalización que acompañaron casos desiguales de implementación de una política de sustitución de importaciones e industrialización. Las políticas tributarias y el fomento a la economía interna se articularon a procesos de intervención de los estados en las relaciones de propiedad y en las relaciones laborales, así como en la construcción de estados planificados y sistemas de previsión social. La inversión en salud y en educación así como la seguridad social instalada en este ciclo histórico se entienden solo en estrecha relación con políticas regulacionistas frente a la riqueza como respuestas a las crisis, procurando mitigar la extrema dependencia de la desigualdad social de formas de dominación precarias, informalidad, exclusión e intercambio desigual a nivel global, característicos de países con predominio primario exportador. En este sentido, la crisis de entreguerras, una crisis del modelo oligárquico de la economía, presenta un escenario en el que se disputaron alternativas de orientación estatal centradas en programas contradictorios de economía política, y en el que estuvo precisamente en juego el debate respecto de la política tributaria frente al capital.

En América Latina, al igual que en Europa, tras el fin de la primera guerra y durante la década de 1920 cobraron popularidad las ideas que proponían reformas fiscales sobre el principio de mayor progresividad, siendo los impuestos a la riqueza uno de los instrumentos señalados entre los más efectivos en sus impactos redistributivos. Las críticas hacia los crecientes impuestos indirectos sobre el consumo hacían hincapié en las características regresivas del mismo, y su impacto negativo sobre los sectores trabajadores más castigados por la crisis y la recesión económica. Frente a esto, desde diversas corrientes del socialismo, el radicalismo y el reformismo se comenzó a plantear la necesidad de establecer impuestos directos sobre el patrimonio que buscaran regular y contener los procesos de acumulación y concentración de la riqueza, también favorecidos en parte por la crisis. Los debates giraron entonces en torno a distintas nociones de justicia social, que planteaban que "lo justo" era que los tributos se impusieran en relación a la posición económica del contribuyente. En este sentido, si bien no existía un consenso pleno respecto a cómo definir la riqueza, el patrimonio o los niveles de ingresos sobre los cuales se aplicarían estos tributos,<sup>2</sup> sí se consideraba que las reformas fiscales de estas características mejorarían la vida de los trabajadores y los sectores populares, particularmente en el contexto de crisis.

---

<sup>2</sup> En la discusión sobre la definición de la riqueza sujeta a los nuevos tributos se encontraban las posiciones que sostenían que la riqueza radicaba fundamentalmente en la propiedad de la tierra y que era por tanto el sector terrateniente el que debía afrontar mayores cargas fiscales, mientras que otras posiciones se inclinaban por definiciones centradas en los capitales o los ingresos en un sentido más amplio, incluyendo por lo tanto a sectores empresariales entre los principales sujetos alcanzados por los nuevos gravámenes.

En otro plano, la introducción de mayores impuestos directos también beneficiarían las bases de financiamiento de los estados, resentidas por las crisis internacionales.

Las dificultades para la implementación de las reformas no sólo se relacionaron a la oposición de los sectores económicamente más concentrados, sino también con las disputas entre los poderes locales y centrales por la potestad en la introducción y percepción de tributos directos. La introducción de impuestos sobre la riqueza implicó en muchos casos procesos de mayor centralización fiscal en los gobiernos nacionales y la pérdida de recursos de los gobiernos locales. Otra de las limitaciones en la introducción de estas reformas se relacionó con el nivel de desarrollo de las capacidades estatales para su implementación y fiscalización eficiente.

Los debates en torno a la cuestión fiscal y la necesidad de establecer distintos tipos de impuestos sobre la riqueza se desarrollaron en los países latinoamericanos con sus propias particularidades y temporalidades durante la primera posguerra. De este modo, mientras en algunos casos las reformas fiscales cobraron un sentido radicalizado vinculado al desarrollo de programas redistributivos y a la confrontación con los capitales internos y transnacionales, en otros casos las reformas fueron producto de consensos entre elite políticas y económicas destinados a ensayar políticas de contención social en un sentido conservador. Entre los primeros casos podemos ubicar a México y Ecuador, mientras que en los segundos se ubicarían Argentina y Brasil.

En el caso de México, el contexto post-revolucionario permitió que a comienzos de la década de 1920 el presidente Álvaro Obregón creara dos nuevos impuestos directos: el impuesto federal a la propiedad en 1922 y el impuesto sobre la renta en 1924. Los gobiernos post-revolucionarios debieron afrontar las demandas de justicia social, implementando programas redistributivos y un mayor gasto social, por lo que la necesidad de incrementar los ingresos fiscales a través de la introducción de nuevos tributos directos se presentaba como uno de los mejores caminos posibles. La introducción de este tipo de reformas había sido además una de las recomendaciones de los economistas norteamericanos Henry Alfred E. Chandler y Edward Kemmerer realizadas en 1917 para ordenar el sistema financiero y estabilizar las finanzas públicas tras la revolución. Los nuevos impuestos estaban llamados a modificar la estructura fiscal regresiva heredada del porfiriato, extrayendo mayores ingresos desde los sectores anteriormente privilegiados, sobre la base de la capacidad de pago de los potenciales contribuyentes.<sup>3</sup> De este modo, se pretendía trasladar las ideas de la Revolución al terreno fiscal. No obstante, el impuesto federal a la propiedad nunca logró implementarse debido la persistente y eficaz resistencia de los grandes propietarios de tierras tanto rurales como urbanas, acompañada en

---

<sup>3</sup> Sobre las características de la política fiscal durante los últimos años del porfiriato puede consultarse Carmagnani (1994) y Lomelí Vanegas (2018).

parte de los gobiernos locales que consideraban a los tributos sobre la tierra como una de sus principales fuentes de ingresos. El impuesto a la renta, por el contrario, logró implementarse más exitosamente y bajo una menor resistencia de los sectores empresariales y de los gobiernos locales. En este caso Obregón y posteriormente Elías Plutarco Elías Calles no sólo lograron presentar el nuevo impuesto como más moderno y justo, sino que además desplegaron una estrategia de beneficios fiscales y crediticios a los sectores empresariales, y de coparticipación de los ingresos con los gobiernos estatales y municipales. En este marco, las resistencias al nuevo tributo lograron aplacarse y los sectores empresariales terminaron por acompañar el mismo (Unda Gutiérrez, 2017; Aboites, 2003).

En el caso de Ecuador, los debates sobre la necesidad de realizar reformas fiscales progresivas se desarrollaron durante los gobiernos reformistas a mediados de la década de 1920, en gran medida bajo la influencia de la experiencia mexicana. En este caso, también fueron las recomendaciones de Edward Kemmerer para la estabilización de las finanzas del estado ecuatoriano las que suscitaron resistencias y reacciones por parte de las elites regionales, las comunidades campesinas y otras clases trabajadoras. Los informes de la misión Kemmerer incluyen cartas de distintos sectores para defender sus posiciones. Mientras las elites regionales destacaban sus nociones de status y la relevancia superior de sus intereses, las clases populares hacían énfasis en su rol en la economía y la democracia. El debate sobre los impuestos salta a la vista de manera particularmente relevante en estos informes puesto que las elites a la vez que obstaculizan el trabajo de la comisión racionalizadora cuando trata de imponerles reglas, la favorece por el contrario cuando ésta se inclina por la imposición de impuestos a los bienes de consumo por sobre los impuestos al capital, definidos siempre como destinatarios de todos los cuidados y condiciones para realizar inversiones en el país. Las clases populares, por su parte, buscaron manifestarse en contra de mayores impuestos al consumo, particularmente sobre productos de consumo masivo como algodón, gasolina y otros alimentos. A través de repertorios de acción colectiva, las clases populares intervinieron en la esfera pública a través de medios impresos, expresando la articulación entre las organizaciones políticas del Radicalismo y del Socialismo con las organizaciones obreras y campesinas del país.

De este modo, los debates en economía política abundan en la prensa de los años veinte y treinta. En este caso el pensamiento socialista en Ecuador no resultó en una reproducción de escuelas foráneas sino una activa intervención intelectual y política organizativa que se reconoció asentada en la escuela de economía política de los democráticos y del alfarismo. En el marco de la crisis, se analizó el papel cumplido por la banca para embargar tanto la producción como al estado. Asimismo, se introdujo el concepto del proletario como un concepto que define las distintas clases y formas de precarización del trabajo en la economía exportadora, gamonal y transnacional. Todo este debate en la esfera pública fue clave para marcar la coyuntura sobre la cual se tomaron las decisiones en torno a impuestos y a regulaciones de la riqueza en Ecuador durante este periodo. Así, en el debate constitucional de 1928, junto a la



reforma de la banca y al debate sobre la imposición de tributos al consumo -como sugerían los norteamericanos- o al capital -como sugería el socialismo democrático del régimen reformado-, se libran debates sobre la renta agraria, la propiedad de la tierra, la democracia corporativa y la organización de fuerzas populares sindicalizadas así como su representación en los poderes del estado (Coronel, 2021).

En los casos de Argentina y Brasil, como hemos mencionado, las reformas tributarias tuvieron un sentido más bien conservador. En Argentina, si bien los primeros proyectos de impuestos a la riqueza comenzaron a debatirse hacia fines de la década de 1910 durante el primer ciclo de gobiernos radicales, no fue sino hasta los años treinta bajo los gobiernos conservadores que logró aprobarse e implementarse un tributo de estas características. En este sentido, pese a los éxitos electorales, la amplia legitimidad política y el apoyo popular de los que gozaron los gobiernos radicales hasta 1930, los mismos fueron incapaces de introducir reformas tributarias significativas de mayor progresividad. Las dificultades de los gobiernos radicales para reformar el sistema tributario han contribuido de este modo a la construcción de una imagen paradójica del período en la que pese al proceso de democratización política, el esquema impositivo regresivo se habría perpetuado tal como fue heredado del siglo XIX,<sup>4</sup> limitándose así las posibilidades de ampliación del gasto público y sus efectos redistributivos. Por el contrario, el llamado impuesto a la renta no fue aprobado sino hasta 1932 durante los gobiernos conservadores sostenidos sobre la práctica del fraude electoral. Las dificultades y el eventual fracaso del radicalismo para concretar reformas como la del impuesto a la renta pueden ser explicadas a partir de diferentes factores. Tanto la falta de suficientes profesionales dotados de los conocimientos técnicos y especializados para instrumentar estas reformas en forma efectiva durante los años veinte, como la persistente resistencia presentada por los poderes locales pueden apuntarse al respecto (Caravaca, 2009; Sánchez Román, 2005 y 2013; Montequín, 2000). En este sentido, el acompañamiento que las elites económicas presentaron al impuesto a la renta durante la década de 1930 se relacionó a una mayor capacidad del régimen conservador para consensuar su cooperación, con el objetivo de hacer frente a los nuevos desafíos presentados por las transformaciones sociales y asumir el estado un rol cada vez más social (Sánchez Román, 2013).

El caso de Brasil difiere en parte de los demás casos latinoamericanos, ya que la inestabilidad de sus ingresos en concepto de comercio exterior, vinculada a la menor diversificación de su canasta exportadora, derivó en una reflexión temprana sobre la necesidad de introducir gravámenes directos como el impuesto a la renta. La crisis producto de la Primera Guerra Mundial solo vino a agravar los apuros fiscales del país. En este marco, hacia 1924 comenzó a implementarse el impuesto a la renta.

---

<sup>4</sup> Sobre las características de la política fiscal argentina hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX puede consultarse Carmagnani (2011), Montequín (2000) y Oszlak (2004).



Sin embargo, el nuevo tributo tuvo un alcance limitado debido a múltiples factores, entre los que se destacan el hecho no alcanzar las propiedades inmuebles -potestad de los gobiernos estatales y municipales- y de proveer una serie de deducciones que beneficiaban principalmente a los sectores del comercio y la industria. Si bien el gobierno buscó eliminar estas deducciones, el impuesto a la renta no logró representar más del 6% de los ingresos totales del tesoro nacional hacia 1933. De este modo, en su diseño no logró modificar la estructura regresiva del sistema fiscal brasileño (Sánchez Román, 2005).

Los casos mencionados dan cuenta de los distintos impactos que la crisis de la primera posguerra tuvo sobre los sistemas fiscales latinoamericanos. La crisis económica y social generó nuevos problemas y demandas hacia los estados que debieron asumir nuevos roles a fin de brindar mayores y mejores respuestas en el plano asistencial, sanitario y laboral. Asumir nuevos roles implicaba por tanto asignar mayores partidas presupuestarias. El nuevo contexto estimuló de este modo los debates en torno a los mecanismos de acumulación de la riqueza y la profundización de las desigualdades, y el rol regulador de los estados para intervenir sobre ambos aspectos a través de nuevos y más justos instrumentos fiscales. Sin embargo, si bien en cada caso las posibilidades y limitaciones de estas reformas comparten algunas características, las mismas también presentan trayectorias divergentes, presentándose ante todo como un terreno de fuertes disputas políticas y económicas entre los sectores vinculados a los capitales nacionales y transnacionales, las distintas organizaciones y expresiones políticas, y las clases populares.

Respecto de la gran depresión en América Latina, la literatura ha dado cuenta de la persistencia de distintos proyectos socio-estatales centrados en la cuestión social durante los años de la crisis, y cómo éstos combinaron políticas redistributivas con procesos de inclusión democrática. Sin embargo aún resta observar cómo estos nuevos modelos intervinieron frente a los mecanismos de acumulación de la riqueza, la renta y el capital global (Drinot y Knight 2016). Estos resultados pueden ser evaluados desde análisis centrados en la economía o en sus impactos políticos para configurar sujetos políticos, pero también al respecto de las bases materiales, institucionales, culturales y de las relaciones socio-estatales que coexistieron en tensión con el régimen de acumulación capitalista, cuya condición dominante tiene además una dimensión global.

Por caso, estudios recientes han notado la preocupación que existió en las empresas transnacionales y en el mismo Departamento de Estado norteamericano por la influencia socialista y comunista en el Estado Reformado en el Ecuador previo a la guerra fría, y la intervención que hacía sobre la propiedad de las élites internas y las empresas de inversión del capital transnacional (Becker 2017; López-Pedrerros y Weinstein 2012). De igual modo, en el debate más reciente se ha discutido si las incursiones populistas fueron democratizadoras, reguladoras o autoritarias (De La Torre 2015; Coronel 2020).

Junto con el capital extranjero, la precariedad campesina, los conflictos en torno a la propiedad y la desposesión, el ámbito de los derechos laborales en las nacientes industrias, las aspiraciones del campesinado sin tierra y los colonos, formaron parte de las preocupaciones del estado, los intelectuales y las organizaciones políticas con arraigo popular durante este período. La configuración de clases y los mecanismos que aseguraron la acumulación de la riqueza en América Latina conjugaron la acumulación de renta con la formación del capitalismo foráneo, por lo cual los mecanismos aparentemente más tradicionales que aseguraban la renta se articularon con los mecanismos de producción de las mercancías y también con la acumulación del capital. Uno de los ejes de la disputa en los años treinta, fue precisamente sobre cómo construir una acumulación de capital en el espacio nacional y cómo modificar arreglos que articulaban la renta de las élites, su rol de clases oligárquicas y la formación del capitalismo, en un sistema de acumulación solo ubicable en las metrópolis. Es decir, cómo resquebrajar la articulación entre espacios rentísticos y espacios capitalistas de la economía que redundaron en distintos modos de acumulación de la riqueza.

Así, la regulación de las relaciones entre capital y trabajo, y la intervención en los conflictos en torno a las relaciones de propiedad rural, dieron paso ya en los años treinta a una combinación entre lo privado y los bienes comunes. Estas iniciativas de regulación intentaban intervenir al mismo tiempo en la explotación del trabajo asalariado o de la plusvalía y en la desposesión característica de la renta agraria. Es decir, apuntaban a ambos mecanismos de acumulación de la riqueza que no deben entenderse como excluyentes sino como complementarios. Del mismo modo, las intervenciones frente al capital transnacional y sus mecanismos de precarización del trabajo interno, así como de privilegios frente a los estados buscando evadir los impuestos, constituyen acciones contra los eslabones rentistas y capitalistas clásicos.

En términos globales el capitalismo monopólico logró recomponerse después de las décadas de crisis mundial, pero las estrategias de acumulación interno colonial y oligárquica fueron sometidas a procesos de desidentificación social, a combates políticos y a incursiones regulacionistas de los estados durante el periodo de entreguerras en América Latina. Con lo cual el curso de estas estrategias de acumulación, en ese entonces y hasta el presente, no marca un predominio libre de disputas entre las alternativas regulacionistas y la propia dinámica del capitalismo global. Tanto sus eslabones rentistas como las estrategias de la oligarquía comercial y financiera fueron objeto de la disputa política entre las décadas de 1920 y 1940 inclusive. Como en ciclos más recientes de disputa en el marco del capitalismo tardío, estas coyunturas incluyeron nuevas lecturas del papel de los estados que lo cuestionaron en tanto mero instrumento de la acumulación, articulando reclamos asociados a la nacionalidad, el humanismo, la democratización y a la intervención sobre las bases materiales de la desposesión, que lograron convocar a distintos actores para la construcción de estatalidad desde la función pública y desde los

partidos que intervinieron e intervienen en la orientación de la institucionalidad. En el ciclo en cuestión, mientras en Europa se forjaron las distintas rutas socialistas de reforma estatal así como las corrientes fascistas antagonistas a éstas,<sup>5</sup> en América Latina se conjugaron procesos políticos endógenos con procesos globales como la gran depresión. Acogiendo la propuesta de Knight quien tomando en cuenta el caso del México de Lázaro Cárdenas describe la política de reformas de los años treinta como una conjunción entre la revolución y la gran depresión, podríamos extender esta caracterización al Ecuador entre la Revolución Juliana y la Revolución Gloriosa. En estos casos las coaliciones políticas y los programas de reforma estatal regulacionistas, redistributivos y democratizadores tuvieron un poder relativamente relevante para atender al impacto de la depresión mundial, y orientar ajustes y acciones estatales que ciertamente contrastaban con las que aspiraron a implementar a la fuerza las elites rentistas y financieras depositando el peso de la crisis en las clases populares. De hecho, estas habían sido derrotadas previamente en la mayoría de países de América Latina a través de sucesivas reformas políticas y económicas. En este sentido, los casos de Argentina y Brasil dan cuenta de caminos hacia las transformaciones impulsadas por los efectos de la gran depresión, que no incluyeron procesos de revolución social como en México y Ecuador, pero que supusieron igualmente rupturas con los regímenes oligárquicos. Los gobiernos de Getulio Vargas en Brasil y de Juan Domingo Perón en Argentina durante las décadas de 1930 y 1940 representan en este marco, proyectos más bien nacionalistas de impulso a ciertas ramas de la industria, que buscaron confrontar con los sectores oligárquicos, promoviendo una mayor inclusión de los sectores populares a través de sistemas de previsión y seguridad social (Drinot y Knight, 2016).

## **La crisis del COVID-19 y las nuevas regulaciones sobre la riqueza: hacia algunas perspectivas preliminares**

La pandemia de COVID-19 llegó a América Latina a mediados de marzo de 2020, golpeando a una región marcada por profundas desigualdades estructurales. Según la *Encuesta Mundial de Valores* (2017-2020), más de la mitad de los latinoamericanos manifestó que su nivel de vida era igual o peor que el de sus padres. A esta percepción pesimista de su presente, se suma además un aumento en la percepción de injusticia en la distribución del ingreso que se ha fortalecido aún más a partir de la pandemia. En este marco, los esfuerzos financieros necesarios que los países tuvieron que hacer para cubrir los mayores gastos en salud y asistencia social demandados por la crisis, impusieron en la agenda pública el debate sobre la necesidad de establecer sistemas

<sup>5</sup> Entre los proyectos socialistas solo subsistió el de la Unión Soviética dado el quiebre de la social democracia alemana, de la República española, y el ascenso de los fascismos.

tributarios más altos y progresivos en los que los que más tienen también paguen más. En este apartado, presentamos algunos resultados y reflexiones preliminares sobre algunas de las medidas socioeconómicas implementadas en Argentina, Brasil, Ecuador y México para combatir las consecuencias de la pandemia.

En principio, cabe señalar que al momento de la pandemia Argentina y México cuenta con gobiernos de signo progresista que se han buscado enfocarse en las necesidades de los sectores más empobrecidos de la población, mientras que Brasil y Ecuador cuentan con gobiernos de tendencia neoliberal inclinados a favorecer la acumulación de riqueza con baja redistribución. En este sentido, las respuestas frente a la pandemia han variado desde una negación de la importancia del contagio, como ha sido el caso Brasil, hasta un aislamiento y cierre económico y social muy estricto como en Argentina.

La pandemia llega a una región donde más de la mitad (53%) de las y los trabajadores de la región están en el sector informal: de un total de 292 millones de personas ocupadas en América Latina y el Caribe, 158 millones trabajan en condiciones de informalidad (OIT, 2020). Esto implica inestabilidad laboral, baja remuneración y desprotección social, ya que, seguridad social y beneficios laborales, están anclados al empleo. Ocho de cada diez ocupados de los estratos más pobres trabajan en condiciones de informalidad, sin ninguna protección social. Sobre ellos las medidas de cierre y confinamiento tienen un impacto devastador, ya que los dejan sin ingresos de sobrevivencia. Los trabajos en el sector informal latinoamericano se caracterizan por bajos ingresos, sin posibilidades de ahorro de ningún tipo, ausencia de derechos laborales y nula protección de salud o ante el desempleo.

Según CEPAL (2020) casi el 99% de las empresas de América Latina son micro, pequeñas o medianas (Mipyme), y constituyen la mayor parte de las empresas en casi todos los sectores de la actividad económica, por lo que es posible que no puedan sobrevivir a los cierres. Las cuarentenas y el aislamiento social implicaron marcadas caídas en actividades como la aviación, el turismo, el comercio y las zonas francas, con los consecuentes despidos, pérdidas de puestos de trabajo, y en el mejor de los casos, reducción de sueldos y salarios. El teletrabajo no es una opción para las y los más pobres, por las características de sus trabajos, por su formación y equipamiento, y por las amplias carencias de conectividad.

En términos generales, en los cuatro países se tomaron medidas económicas dirigidas a las empresas y las poblaciones vulnerables como respuesta a la crisis de la pandemia. En este sentido, se han introducido exenciones fiscales, en particular a los pagos atrasados de la seguridad social. También hubo una expansión de los préstamos, particularmente para las PYME en el caso de Argentina. En Ecuador, a través del curioso título de «Derecho Humanitario» o Ley Humanitaria se ha relajado la normativa para la contratación de trabajadores, lo que ha beneficiado a las empresas y perjudicado a los trabajadores al promover la inestabilidad de sus puestos de trabajo.

En los cuatro países, la población fue apoyada de alguna forma con un enfoque en los hogares más pobres y vulnerables aunque a través de diferentes estrategias. En México, el gobierno se centró en los avances de becas y pensiones, el apoyo rural y el microcrédito, pero no proporcionó fondos especiales a los trabajadores informales sin reembolso como sucedió en Ecuador, Argentina y Brasil. No obstante, los fondos proporcionados por Ecuador fueron bajos y de alcance limitado, resultando inadecuados en términos de seguridad para las poblaciones afectadas. Por su parte, tanto los gobiernos de Argentina como de Brasil se buscaron apoyar a los trabajadores informales, los desempleados, las madres solteras con hijos menores de edad y las madres menores de edad. En Brasil, el beneficio de emergencia se abonó mensualmente, mientras en Argentina el mismo se realizó en tres cuotas. Estos programas de ayuda de emergencia en Brasil y Argentina fueron importantes para estabilizar la economía y mantener la paz social.

Asimismo, como hemos mencionado, estos esfuerzos financieros y el aumento de la pobreza y la desigualdad abrieron el debate sobre la necesidad de establecer sistemas tributarios más progresivos. En esta línea, podemos destacar la iniciativa desarrollada en el caso de la Argentina a través de la llamada Ley de Aporte Solidario y Extraordinario de las Grandes Fortunas, aprobada en diciembre de 2020. El nuevo tributo se definió como un aporte solidario extraordinario y único vinculado al patrimonio de personas físicas y patrimonios indivisos con activos de más de doscientos millones de pesos argentinos (2.100.000 dólares). La propia ley determinó para qué se destinarán los ingresos: 20% para la compra y/o fabricación de equipos médicos, equipos de protección, medicamentos, vacunas y todos los demás bienes esenciales, 20% para subsidios para PYMES, 20% para becas para estudiantes, 15% para el Fondo de Integración Socio Urbana de mejora de las condiciones de vivienda de los residentes de barrios pobres, y 25% para la exploración, desarrollo y extracción de gas natural. Esta última asignación ha sido criticada por los sindicatos y los movimientos sociales. Unas 10.000 personas con activos de más de 200 millones de pesos pagaron el impuesto. El 20% se negó a pagar el impuesto y algunos de ellos apelaron. De esta manera, el estado recibió \$ 2.38 mil millones. En una evaluación preliminar, podemos decir que se trató de una medida moderada, ya que fue un gravamen único. Sin embargo, puede evaluarse como exitosa con respecto a la cantidad recaudada.

Pandemia, confinamiento y restricciones se han extendido en el tiempo con incremento de consecuencias negativas, magnificando los históricos problemas estructurales: desigualdad, limitaciones fiscales, alta informalidad, fragmentación de los sistemas de salud y de la protección social. La caída del PIB es la más grande en 120 años y es muy clara la movilidad descendente. CEPAL, por su parte, sostiene la necesidad de mantener un ingreso básico de emergencia para los sectores más golpeados por la pandemia, que necesita fuentes de financiamiento que podrían conseguirse a partir de una reforma tributaria con más justicia y menos regresividad.

El aumento del patrimonio neto y el número de multimillonarios en América Latina y el Caribe, medido por la lista de Forbes, ha crecido más del 40% durante el COVID-19 hasta ahora (Luis Felipe López-Calva, ONU, 2021). Por su parte, cierto sentido común de élites latinoamericanas ha permeado a las clases medias, con ideas fuerza tales como el ideal del estado mínimo, la deslegitimación del estado por su respuesta frente a la crisis, la convicción de que aceptar altos impuestos sociales no implicará mejoras significativas en la situación, y estrategias preventivas frente a la posibilidad de construcción de proyectos redistributivos. Las ideas del liberalismo tradicional se llevan a los extremos y se presentan como transgresoras y libertarias, centradas en torno a un modelo de estado que no imponga condiciones, ni obligue a prescripciones. En este marco vuelven al debate público con mayor fuerza las disputas entre las lógicas de ajuste del gasto público frente a las que por el contrario defienden la necesidad de ampliarlo en el contexto de crisis. Mientras que en Ecuador ha prevalecido la primera lógica, en Argentina se ha buscado sostener la segunda.

En algunos estados latinoamericanos, con falta de recursos, sistemas sanitarios y de protección debilitados, sin medidas distributivas ni compensatorias, los gobiernos han sufrido una acelerada deslegitimación y las poblaciones se han deslizado hacia ideas conservadoras, confesionales, de liberalización económica. La desconfianza hacia el estado debido a su gestión de la crisis por COVID y sus derivaciones, ha aumentado la desesperanza, y limitando posibilidades transformadoras. Sin embargo, persisten y a la vez adquieren visibilidad experiencias de solidaridad, acompañamiento mutuo e insurgencia en capas de las poblaciones, movimientos sociales con gran riqueza de propuestas y acciones que continúan presentes en la región (Carosio, 2021).

Consideramos que en este marco la política fiscal debe jugar un papel central en la mitigación del impacto social y económico derivado de la pandemia del COVID-19 y, dar un impulso para la reactivación postpandemia. La superación de la desprotección es imperativa para lograr un piso básico de cohesión y paz social.

## **Reflexiones finales**

A partir de nuestro ensayo hemos buscado reflexionar sobre la base de la investigación histórica acerca de las experiencias ofrecidas por la crisis de entreguerras en América Latina sobre el fenómeno de la disputa por el poder y la regulación de la riqueza, trazando un puente hacia los desafíos planteados por la crisis contemporánea por la pandemia de COVID-19. Con ello pretendemos realizar un aporte para la reflexión interdisciplinaria desde la historia y la sociología sobre el presente, en el que la literatura ha observado un nuevo ciclo de tensión entre la capacidad regulatoria de los estados nacionales frente al poder del capital transnacional y sus expectativas de acumulación desregulada o privilegiada. En este sentido, respecto del rol regulador del estado resulta clave observar cómo una reciente y creciente producción historiográfica ha cuestionado la imagen de los estados latinoamericanos como meros instrumentos al servicio de una u otra clase social, proponiendo por



el contrario que los mismos se configuran en relación a los juegos de tensiones y contradicciones vinculados a los diversos procesos de acumulación económica y de acumulación política relativamente autónomos. Los debates en torno a los diversos proyectos de reforma fiscal y la implementación de impuestos directos sobre las rentas que hemos analizado para los casos de México, Ecuador, Argentina y Brasil durante las décadas de 1920 y 1930 no sólo dan cuenta de que los alcances y límites en materia de justicia tributaria han sido el resultado de las disputas entre múltiples sectores sociales, políticos y económicos, sino también de una discusión en torno a la redefinición del rol social y redistributivo de los estados.

Los sistemas y formas de regulación y desregulación de la riqueza en las sociedades latinoamericanas explican y generan las profundas desigualdades que caracterizan a la región. Mantener la riqueza y el poder implica una combinación de estrategias que tienen raíces históricas y también se van ajustando a nuevas realidades. Las formas arcaicas se combinan con la acumulación moderna, conformando una estrategia común. Los sistemas tributarios y los sistemas de protección social son uno de los principales productos de la pugna entre privilegios e igualdad, concentración y democratización, poder y vulnerabilidad. Las regulaciones y desregulaciones se entienden entonces como resultado de procesos y pugnas con peso histórico y condiciones particulares, con campos de fuerza, pesos y contrapesos acompañados por construcciones culturales y simbólicas legitimadoras.

Consideramos que las coyunturas de crisis ofrecen oportunidades al desarrollo de instrumentos y mecanismos de regulación de la riqueza, y que la crisis actual producto de la pandemia de COVID-19 no es la excepción. Si bien una evaluación definitiva sobre su impacto en las formas de intervención de los estados latinoamericanos a través de instrumentos fiscales más justos aún no es posible, creemos que la coyuntura actual estimula nuevos debates y agendas, y presenta asimismo alternativas hacia programas de gobierno inclinados hacia una mayor regulación sobre los mecanismos de acumulación de la riqueza en un sentido más justos y redistributivo, o bien hacia políticas de mayor desregulación, flexibilización, garantías y privilegios hacia los capitales nativos y foráneos, favoreciendo una creciente concentración de la riqueza y desigualdad social.

## Bibliografía

- ABOITES, A.L. (2003) *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización política 1922-1972*. México: El Colegio de México.
- BECKER, M. (2017) *The FBI in Latin America: the Ecuador files*. Durham; London: Duke University Press.
- CARAVACA, J. (2009). *Estado, economía y economistas: el caso del impuesto a la renta en la Argentina, 1890-1932*. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina,



Buenos Aires.

- CARMAGNANI, M. (1994) *Estado y Mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*. México: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica.
- CARMAGNANI, M. (2011). Las finanzas de tres estados liberales: Argentina, Chile y México, 1860-1910. En CARMAGNANI, M. *Economía y política. México y América Latina en contemporaneidad* (pp. 197–208), Ciudad de México: El Colegio de México.
- CAROSIO, A. (2021) Annäherungen an Covid-19 und Ungleichheiten in Lateinamerika. En DIETZ, K., PETERS, S. y SCHNEPEL, C. *Corona in Lateinamerika*. Baden-Baden: Nomos.
- CORONEL, V. (2020) The Ecuadorian Left during Global Crisis: Republican Democracy, Class Struggle and State Formation (1919-1946). En Words of Power, the Power of Words. The Twentieth-Century Communist Discourse in International Perspective (pp. 315-37), EUT Edition. Trieste: Università di Trieste.
- CORONEL, V. (2021) Estrategias de acumulación interno colonial y oligárquica, crisis, antagonismos y alcances en torno a la política reguladora en el Ecuador reformista (1925-1945). Ponencia presentada en Junio de 2021, Universidad de Guadalajara, México.
- DE LA TORRE, C. (2015) De Velasco a Correa: insurrecciones, populismos y elecciones en Ecuador, 1944-2013. Quito: UASB/Corporación Editora Nacional.
- DRINOT, P. y KNIGHT, A. (Eds.) (2016). La gran depresión en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- LOMELÍ VANEGAS, L. (2018) Liberalismo oligárquico y política económica. Positivismo y economía política del Porfiriato. México: Fondo de Cultura Económica.
- LÓPEZ-PEDREROS, A. R. y WEINSTEIN, B. (Eds.) (2012) The Making of the Middle Class: Toward a Transnational History. Duke: Duke University Press.
- MONTEQUÍN, A. (2000). Liberalismo conservador y liberalismo democrático en el debate sobre política tributaria. Argentina, 1918-1932. En CARMAGNANI, M. (Coord.), Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920 (pp. 341-380), Torino: Otto Editores.
- OSZLAK, O. (2004). La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Buenos Aires: Ariel.
- PNUD (2019) Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_overview\\_-\\_spanish.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf). Consultado 17/11/2020

SÁNCHEZ ROMÁN, J. A. (2005) El poliedro de la igualdad. Nociones de justicia impositiva en el Brasil y la Argentina en las décadas de 1920 y 1930. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, 28.

SÁNCHEZ ROMÁN, J. A. (2013) *Los argentinos y los impuestos. Lazos frágiles entre sociedad y fisco en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.

UNDA GUTIÉRREZ, M. (2017) A tale of two taxes: The diverging fates of the federal property and income tax decrees in post-revolutionary Mexico. *Investigaciones de Historia Económica - Economic History Research*, 13, 107–116.