

El rol de los organismos internacionales en las reformas tributarias progresivas en Chile y Uruguay (2006-2014)

Memoria del Máster en Estudios
Internacionales 2017-2018

Universidad de Barcelona

Autora: María Belén Villegas Plá

Tutor: Dr. Xavier Fernández Pons

Contenido

Resumen	3
1. Introducción.....	3
1.1. El rol de los organismos internacionales en el pensamiento en América Latina	6
2. Metodología: selección de casos y estrategia de abordaje	11
3. La Economía Política de la desigualdad en Chile y Uruguay	14
3.1. El escenario local: estructura económica y política en el largo plazo	14
3.2. Ideas y política en Chile y Uruguay.....	21
3.2.1. El “consenso económico chileno”	24
3.2.2. La “disputa política” en Uruguay	26
3.2.3 Síntesis: ideas y política en Chile y Uruguay.....	28
4. El rol de los organismos internacionales en la construcción política en Chile y Uruguay	31
4.1. Dimensión 1: Redes y construcción de carreras políticas.....	35
4.2. Dimensión 2: Foros de debate	39
4.3. Dimensión 3: rol técnico	40
5. La Economía Política de las Reformas Tributarias en Chile y Uruguay	42
5.1. La Reforma Tributaria en Uruguay	42
5.1.1. El origen de la reforma	42
5.1.2. Los contenidos de la reforma.....	42
5.1.3. Proceso de aprobación e implementación de la reforma: el rol de la Economía Política de largo plazo	44
5.2. Reforma tributaria en Chile (2014).....	44
5.2.1. El origen de la reforma	44
5.2.2. Contenidos de la Reforma Tributaria en Chile (2014)	45
5.2.3. Proceso de aprobación e implementación de la reforma: el rol de la Economía Política de largo plazo	46
6. Las Reformas tributarias y los organismos internacionales: síntesis	48
7. Conclusiones	52
8. Bibliografía.....	56

Resumen

Este trabajo analiza el rol de los organismos internacionales en la aprobación de reformas tributarias progresivas en Chile y Uruguay (2006-2014). Se sostiene que factores locales e internacionales actúan en conjunto a la hora de explicar el resultado de las reformas.

De esta manera, mientras los actores locales (élites, movimientos sociales y partidos políticos) explican gran parte de la entrada en la agenda política de dichos temas y su tramitación parlamentaria, el rol de los organismos internacionales se ve reflejado en la modelación y legitimación de parte del contenido de dichas reformas. En conjunto, ambos factores contribuyen a explicar el resultado de las reformas al tiempo que se condicionan mutuamente, es decir: donde las élites son más “internacionalizadas” en formación y trayectoria profesional (Chile) la incidencia de los organismos internacionales se maximiza en virtud de la creación de “redes” e ideas compartidas, en comparación con países donde las élites son más locales y menos integradas al escenario internacional (Uruguay).

1. Introducción

El efecto de los instrumentos fiscales en Latinoamérica ha tendido a ser más bien limitado sobre la distribución del ingreso. En particular, los sistemas tributarios en América Latina han tenido un rol marginal e incluso regresivo. De hecho, el Coeficiente de Gini de América Latina solo se reduce un 0,08 (0,50) por el efecto del esquema tributario, mientras en los países de la OCDE este efecto hace descender el índice de 0,47 a 0,43, y en el caso de la Unión Europea de 0,49 a 0,45 (Arenas, 2016: 53).

Las mejoras en la distribución de la riqueza en la región en la última década se explican, en gran medida, por una mejor distribución de los ingresos laborales y, en parte, por los efectos del gasto público (Gómez Sabaini, Jimenez y Martner, 2017; Arenas, 2016). Sin embargo, en los últimos quince años se han implementado significativas reformas en los sistemas sociales y tributarios, con el fin de impactar en la alta concentración de la distribución de la riqueza que ha caracterizado históricamente la región. Entre estas reformas, destacan los intentos de impulsar reformas tributarias progresivas; ya sea como instrumento para aumentar los ingresos públicos para llevar a cabo reformas sociales, o bien como fin último con el objetivo de redistribuir la carga tributaria.

Sin embargo, sólo cuatro de las 19 reformas tributarias implementadas en Latinoamérica pueden ser clasificadas como estructurales; en la medida en que transforman los objetivos de la política, los sistemas tributarios y generan cambios con resultados distributivos (Arenas, 2016). Estas son: las reformas de México y Colombia bajo gobiernos que han sido calificados como de derecha y centroderecha, y las reformas de Chile y Uruguay en el marco de gobiernos progresistas (centro izquierda) (Ibídem).

No obstante, los contenidos y procesos de negociación asociados a dichas reformas presentan características particulares debido a las especificidades de sus estructuras sociopolíticas en el corto –y sobre todo- largo plazo.

Se propone aquí un análisis acerca de los factores que explican el cambio –y su resistencia- en políticas que atentan contra los intereses primarios del *status quo*; como son las reformas tributarias con fines distributivos, tomando como ejemplo los casos de Chile y Uruguay. Los análisis desde la Economía Política buscan captar cómo entidades jurídicas, sociales, políticas y económicas intervienen en la adopción de opciones de política económica y en sus resultados. Esto supone vincular cómo factores económicos, institucionales y sociales, de largo y corto plazo, interactúan entre sí en procesos causales complejos y recíprocos.

Los procesos de cambio en el plano distributivo, entre los que se encuentran las reformas tributarias con fines progresivos, no pueden comprenderse sin tener en cuenta el equilibrio de poder entre los actores. Asimismo, este tipo de enfoque supone reconocer que el poder de los actores responde a ciertas características estructurales que interactúan con factores coyunturales.

En este marco, se analizan aquí dos procesos paralelos y su rol en los procesos de reforma tributaria en Chile y Uruguay. En primer lugar, se describe y analiza la *conformación histórica de la relación élites-Estado*. En segundo lugar, se estudia el *rol de los organismos internacionales*, en tres dimensiones en particular: en cuanto al vínculo de redes que establecen con las élites locales en cada caso; en su rol de legitimador de “ideas” y “herramientas” de política; y finalmente, a través de la influencia en cuanto a la creación de ideas, técnica y pensamiento económico.

Como se mostrará más adelante, las élites en Chile son más compactas y con mayor poder de presión que en Uruguay. Asimismo, esta diferencia se relaciona directamente con el rol de los agentes internacionales. En Chile, la construcción de carreras políticas requiere cierto perfil técnico, por ende los políticos tienen alto nivel de calificación. El pasaje por organismos internacionales, tales como el BID, FMI, BM y/o CEPAL, es una característica común de la trayectoria política de los jerarcas en las carteras económicas chilenas. En Uruguay, contrariamente, predomina “lo político” sobre “lo técnico”; las carreras políticas se construyen en la militancia social fundamentalmente. Al mismo tiempo, las élites son menos homogéneas y menos poderosas en su relación de poder respecto al control del Estado.

Estos factores determinan que, mientras en Chile, los organismos internacionales poseen un poder de injerencia no explícito en la agenda política local a través del vínculo de redes del que participan con los principales *policy makers*, en Uruguay esta relación es débil o casi inexistente. Además, como consecuencia de esta relación “más fluida”, el rol que ejercen los organismos internacionales como legitimadores o deslegitimadores de las políticas adoptadas es mayor; aportando cierto “sello de calidad” clave a la hora de validar públicamente la política pública. En Uruguay, en

cambio, los organismos internacionales intervienen en ambos roles mencionados, pero en significativa menor medida.

En los casos concretos de las reformas tributarias, en el caso de Uruguay los organismos internacionales incentivaron instancias de diálogo y debate y cooperaron en la asistencia financiera de estudios que sirvieron como base al diseño de la reforma. No obstante, los principios, objetivos y contenido de la reforma tributaria uruguaya se mantienen casi inalterados desde el primer programa de Gobierno del Frente Amplio (partido que aprueba la reforma en 2005) en los años setenta.

El caso chileno es bastante diferente. La reforma tributaria no es un planteo histórico del partido de la Concertación (partido que lidera la reforma), sino que entra en la agenda por una situación de coyuntura particular; una movilización masiva de estudiantes en 2011 y 2012 que demandan mayores recursos para promover una reforma educativa. Pero una vez en la agenda política, la incidencia de los organismos internacionales es clara. Por un lado, promueven las instancias de debate en las que se discuten estos temas. Por otro lado, los políticos utilizan la legitimación técnica de dichos organismos como recurso central en el ámbito público.

Finalmente, el rol de mayor incidencia en el caso chileno se verifica en la tercera dimensión señalada: el rol de los organismos internacionales como parte de redes internacionales de difusión de contactos, pensamientos e ideas. Quienes lideran la reforma chilena se formaron en las mismas universidades y, de manera muy frecuente, han construido sus carreras políticas en parte en el Banco Mundial, el FMI, el BID, la CEPAL, etc. Esto genera no solo vínculos de contacto directo, sino ciertas corrientes de pensamiento que son compartidas. Esto explica porque en Chile la discusión de la reforma coincidió con un aumento del estatus de la desigualdad como problema político en la agenda internacional.

Hace una o dos décadas, la discusión de la desigualdad no era central en América Latina, más bien predominaba la corriente neoclásica que centraba sus esfuerzos en el crecimiento económico y la estabilidad de precios, lo otro vendría como corolario de ello. Sin embargo, como se señalará con mayor detalle más adelante en este trabajo, en la última década, el fenómeno de la desigualdad y en particular el rol de las estructuras tributarias han tomado una relevancia inusitada en la agenda internacional. Este giro en materia de pensamiento se verifica también para el caso de los organismos internacionales, y fue clave a la hora de diseñar y legitimar a reforma en Chile.

En lo que sigue, se presenta el cambio en el debate de la desigualdad para luego detenerse en las particularidades metodológicas. Seguidamente, se estudian las variables mencionadas: el rol Estado-élites en el largo plazo y como esto se relaciona con la incidencia de los organismos internacionales en la agenda de ambos países. El rol específico de dichos organismos se analiza a través de las tres dimensiones señaladas, a saber: como legitimadores de políticas, como difusores de ideas y como parte de redes internacionales.

Este trabajo pretende contribuir a los procesos de desarrollo con equidad en América Latina, a través del estudio comparado de dos de los países con mayor grado de desarrollo económico de la región. Asimismo, el aporte que se busca hacer es especialmente significativo en la medida en que se estudia cómo procesos internacionales y agentes externos al Estado inciden, a través de mecanismos indirectos, en la política que es por excelencia parte de la soberanía estatal: la política fiscal y, en particular, la política tributaria.

1.1. El rol de los organismos internacionales en el pensamiento en América Latina

La relación entre desigualdad y desarrollo ha sido ampliamente estudiada, en especial para el caso latinoamericano, debido a tener esta región el dudoso honor de ser una de las más desiguales del mundo¹. Si bien la desigualdad no ha dejado de ser un tema relevante para comprender los problemas del desarrollo latinoamericano, en la última década se percibe un interés creciente en la misma. Aunque los niveles de desigualdad han disminuido en el último decenio (Rodríguez Weber, 2016), existe una preocupación creciente vinculada con los efectos de dicha desigualdad en el desarrollo de los países y su población, en particular respecto a los efectos que esto pudiese generar para el bienestar general de los ciudadanos latinoamericanos y la calidad de sus democracias (Atkinson, 2015).

Se ha argumentado que niveles muy elevados de desigualdad socioeconómica inhibirían las posibilidades de desarrollo de los países y su calidad democrática. La democracia requiere mínimos niveles de equidad material, o dicho en otros términos: si la distribución de la riqueza es muy desigual es probable que también lo sea el acceso a cargos de representación política y social, el acceso a bienes y servicios públicos básicos, así como la capacidad de ejercer derechos políticos y sociales. Al mismo tiempo, parece evidente que difícilmente habrá desarrollo sin garantías democráticas básicas que permitan ciertos niveles de inclusividad y generación de sectores medios, así como niveles mínimos de calidad de las instituciones que generen incentivos al esfuerzo individual (Acemoglu & Robinson, 2005), así como libertades económicas, civiles y políticas sin las cuales el desarrollo de un país no parece ser factible. En suma: desarrollo, democracia y desigualdad son conceptos ampliamente relacionados entre sí y que adquieren especial relevancia en la agenda política y social latinoamericana, en especial en la última década.

Desde inicios de la década del 2000, el llamado “giro a la izquierda” de América Latina, colocó a la distribución en un lugar de suma importancia política. Por un lado, se impulsaron programas sociales que buscaron a través del gasto público social orientado a sectores y/o grupos específicos, atender necesidades y “vacíos de mercado” concretos.

¹ Actualmente, sin embargo, la región más desigual del mundo la constituye África Subsahariana (yo diría que la desigualdad es particularmente grave en el cono sur africano, como Sudáfrica, Namibia... no tanto en otras zonas del África subsahariana; en cualquier caso, entiendo que “como región” se cubra toda el África subsahariana). En 2018, los países más desiguales del mundo, según las cifras del Banco Mundial, son Sudáfrica, Haití y Honduras.

Por otro lado, se implementaron amplias reformas en los sistemas de salud, educación y seguridad social, aunque con éxito y posibilidades de cambio variable.

En este contexto, resulta paradójico el lugar secundario en el que en la mayoría de los casos se colocó al rol de la política fiscal y en particular a la política tributaria como componente central redistributivo. De hecho, inicialmente, entre los “pensadores” de la desigualdad, primaba la visión de que los procesos redistributivos debían estar guiados, fundamentalmente, por una orientación progresiva del gasto público. La modificación de los patrones tributarios era, en todo caso, de importancia menor. Prueba de ello es que, con excepción de Uruguay y en más de una década de gobiernos progresistas en muchos países de América Latina, ninguno de estos otros gobiernos se planteara una modificación estructural de sus reformas tributarias.

El nuevo rol de las estructuras tributarias, como herramientas centrales en los procesos redistributivos, emerge en gran medida por modificaciones en los parámetros centrales que estructuran la manera de pensar “lo económico”. Recientemente, un cuerpo de académicos de gran relevancia, entre los que se destacan Emmanuel Sáez, Thomas Piketty² o Anthony Atkinson, han desarrollado una serie de trabajos donde se subraya la importancia de las estructuras impositivas en los procesos distributivos. *Grosso modo*, estos autores hacen énfasis en la baja tributación sobre los sectores de más altos ingresos para explicar el incremento de la desigualdad del ingreso a nivel mundial. Así, ponen el acento en el fortalecimiento de los esquemas tributarios que logren evitar procesos de evasión y elusión y contribuyan a reducir las crecientes brechas de desigualdad.

En paralelo, la crisis desatada en EEUU tras la quiebra de Lehman Brothers en 2008 y la sucesiva crisis padecida en muchos Estados miembros de la Unión Europea y otros países del mundo revitalizaron la idea de contar con mecanismos tributarios eficientes que impidan la elusión y la evasión tributaria. En todo caso, por la confluencia de estos factores, lo cierto es que el debate acerca del rol de los impuestos en los procesos de desarrollo ha adquirido una importancia cabal en el contexto actual a nivel internacional.

En América Latina, en particular, el primer antecedente de peso acerca del rol de los esquemas tributarios en el desarrollo de los países puede hallarse en el programa de ayuda exterior conocido como “Alianza para el Progreso” (1961); desde el cual se recomendaba la implementación de reformas tributarias para fortalecer los ingresos y las necesidades financieras de Estado (Sabaini, Jiménez y Martner, 2017: 19). Así,

² El libro “*Capital in the Twenty-First Century*” de Thomas Piketty (2014), ¡convertido en *Bestseller!*, representa este cambio de rumbo en la importancia de dicha temática. Si bien se podría argumentar que dicho libro catalizó la importancia de “la desigualdad” como problema, la relación causal inversa no sería menos cierta. De hecho, hace algunas décadas, la desigualdad ocupaba un lugar, en todo caso, secundario en la Ciencia Económica, que estaba mayormente preocupada por la dinámica del crecimiento, la economía financiera, el funcionamiento de los mercados, la política monetaria, entre otras.

surgió el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL; como instancia rectora en la creación de consensos en esta materia en la región. Se proponía, a través de los análisis elaborados por teóricos como Nicholas Kaldor, Richard Musgrave y Federico Hershel, otorgar a la tributación un rol que fuera más allá del mero financiamiento de bienes públicos. En cambio, se sostenía que los esquemas tributarios debían contribuir a corregir la desigual distribución del ingreso y la riqueza de América Latina (Ibídem: 20).

En paralelo, desde mediados del siglo XX, gran parte de los países latinoamericanos viraban hacia un rol mayor del Estado en la redistribución social, de modo que, hacia la década de 1950, gran parte del Cono Sur era el laboratorio más avanzado del desarrollismo. El eje fue la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina (CEPAL, Santiago de Chile) dirigida por el economista Raúl Prebisch quien, desde 1950 a 1963, formó a economistas en la teoría desarrollista y los envió a que sirvieran de asesores económicos de gobiernos de todo el continente (Klein, 2008).

La CEPAL se convirtió en el eje central de articulación del pensamiento latinoamericano; donde se elaboró a través de la “teoría de los términos de intercambio” de Prebisch un modelo alternativo a la teoría neoclásica hegemónica en el pensamiento económico mundial.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que permitió un cierto desarrollo a la región, comenzó a agotarse sobre los años 60’ y 70’, propiciando un incremento de la conflictividad social y política.

La implementación de gobiernos militares en gran parte de América Latina durante los años 70’ modificó sustancialmente no solo las bases materiales de desarrollo de los Estados latinoamericanos, sino también el sistema de ideas imperante. Las ideas neoclásicas retornaron al centro de la escena al tiempo que aumentó la injerencia de nuevos organismos internacionales en la región.

Sobre la década de los 70’, el exceso de liquidez de los mercados financieros internacionales derivó en un exceso de préstamos a la región que derivó en la “crisis de la deuda” de los años 80’ (Ffrench-Davis, 2017). Esta situación derivó en que diversos países latinoamericanos solicitaran préstamos al FMI; ajustándose a las condiciones impuestas por estos organismos de orientación neoliberal.

La influencia del pensamiento de organismos como la CEPAL fue sustituida gradualmente por los manuales y recomendaciones provistos desde organismos de Bretton Woods (1944)³; donde se establecieron las reglas para las relaciones monetarias y financieras entre los países más industrializados del mundo. Se sostenía que la paz y la democracia solo podía venir acompañada de política librecambista, usando el dólar estadounidense como moneda de referencia internacional. El Banco Mundial y del

³ Los acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods (Nueva Hampshire, Estados Unidos), entre el 1 y el 22 de julio de 1944.

Fondo Monetario Internacional fueron creados por estos acuerdos, pero su influencia – debido a auge del desarrollismo latinoamericano- solo se volvió central hacia fines de los años 70’ y durante la década de los ochenta, a raíz de la grave crisis de la deuda externa que padecieron, en esos años, diversos países latinoamericanos

Sobre la década de los noventa, la hegemonía proveniente del Consenso de Washington corrió el foco sobre la tributación directa y, en cambio, propició la implementación de impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual se impuso rápidamente en gran parte de la región. Con el tiempo, este tipo de impuestos ganaron terreno como generadores de ingresos tributarios mediante el incremento de la alícuota y de su base imponible (Sabaini, Jiménez y Martner: 21). La consolidación de este tipo de estructuras tributarias generó efectos altamente regresivos en la región, consolidando la desigualdad estructural que la caracteriza (Arenas, 2016; French-Davis, 2017) Este desplazamiento en la región fue de la mano de un pensamiento devenido en hegemónico a nivel internacional, acerca de los efectos negativos de los impuestos sobre el crecimiento de los países.

Iniciados los años dosmil, el cambio geopolítico de la América Latina supuso la visión de la pobreza y la exclusión como problemas centrales, de la mano de una creciente preocupación por la desigualdad. La entrada de la temática de la desigualdad en la agenda política de la región y el mundo se vio, a su vez, catalizada por la crisis financiera internacional iniciada en EEUU en 2007 y tuvo su impacto en la Unión Europea, particularmente, hacia 2010. Frente a esto, el sistema de ideas prevaleciente desde la segunda mitad del siglo XX también comenzó a resquebrajarse. Este cambio impactó en múltiples ámbitos de acción, entre ellos: la regulación financiera, la política macroprudencial, la política monetaria a nivel internacional y nacional, la administración del tipo de cambio, etc. (CEPAL, 2017: 112).

En paralelo al recorrido mundial, en América Latina y especialmente a través de instituciones claves en la materia como la CEPAL, la relación entre tributos y desigualdad comenzó a revitalizarse de manera inédita. El corrimiento, desde la centralidad en la “lucha contra la pobreza” de los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia un mayor énfasis de la desigualdad manifiesta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, representa un ejemplo en este sentido.

Pero no solo los organismos asociados a la agenda social se han centrado en esta temática. En particular, en noviembre de 2011, el Banco Interamericano de Desarrollo publicaba un documento de amplia difusión e impacto internacional titulado “*Why Don’t We Tax the Rich? Inequality, Legislative Malapportionment, and Personal Income Taxation around the World*”. En este documento, se estudia por qué la democratización de varios países en las últimas décadas no ha estado acompañada de mayores aumentos en la recaudación del impuesto a la renta personal, haciendo hincapié en cómo la forma de construcción de las instituciones democráticas puede afectar la política económica, limitando el éxito de los países en la aplicación de impuestos más progresivos. Al mismo tiempo, el estudio también encontró que las desigualdades

económicas son un motor importante de desigualdades en la representación política y, en consecuencia, en la calidad de la democracia.

Asimismo, la implementación de la Iniciativa Fiscal LAC supone la instalación de un foro para el diálogo sobre políticas y asuntos tributarios en el que los funcionarios de los países de ALC intercambian ideas y “buenas prácticas” con los expertos de los comités de la OCDE, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), la CEPAL, el BID, el Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Los últimos foros han otorgado una importancia sustancial a la mejora de la efectividad y la equidad de los sistemas tributarios en la región⁴ (OCDE, 2016)

En el mismo sentido, la implementación de la iniciativa sobre Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe; un proyecto conjunto de la OCDE, el BID y el CIAT, con el que se estima la carga para los trabajadores debida a los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social en 20 países de la región, supone un avance en la sistematización de la investigación en esta materia (OCDE, 2016).

Resulta fácilmente advertible el cambio en materia conceptual que corrimientos como estos representan en cuanto a la forma de concebir los problemas, su importancia relativa y las soluciones asociadas a estos. En otras palabras: los problemas se construyen, su importancia ontológica y política, así como su contenido semántico, son parte de procesos sociales complejos en los que intervienen una serie de factores. Lo que parece claro es que hoy la desigualdad y, en consecuencia, los temas tributarios ocupan un lugar de mayor trascendencia en la agenda que lo sucedido en décadas pasadas.

Basarse en un enfoque de Economía Política requiere reconocer que el impacto de un factor está mediado por su interacción con otros mecanismos o factores. Es decir: la conceptualización de la desigualdad adquiere un sentido, connotación y posibilidades de aplicabilidad concretas en un momento histórico específico, que en este caso se materializa en el “giro a la izquierda” de la región. Asimismo, este “giro” sucede en países con trayectorias socioeconómicas específicas que no solo definen cierto tipo de actores sino que constriñen su marco de acción a ciertos escenarios de posibilidades concretas.

En Chile, desde la redemocratización en 1989, ha gobernado la coalición política de la Concertación, dentro de la cual el sector Socialista adquiere mayoría a partir de 2006. Sin embargo, la preocupación por la desigualdad y específicamente el debate asociado a la necesidad de implementar una reforma tributaria adquiere notoriedad en 2011. Las masivas movilizaciones estudiantiles reclamando una reforma educativa, pusieron en el centro de la agenda la modificación de la estructura fiscal con el fin de generar los ingresos necesarios que la reforma educativa requeriría. Así, el nuevo gobierno de Michelle Bachelet en 2014 integra dicha reforma en su programa de gobierno. Sin embargo, la reforma estará sujeta a un proceso de debate con importantes “frenos” y

⁴ Ver VI Foro Fiscal de ALC Buenos Aires en 2016 y VII Foro Fiscal de ALC Paraguay en 2017.

acuerdos que modifican el diseño original, incluyendo negociaciones y ajustes que perviven hasta la actualidad.

En Uruguay, en cambio, la reforma ha sido parte del programa político de la centro-izquierda política (Frente Amplio) desde 1973, asociando la reforma, más que a una necesidad en materia recaudatoria, a la corrección de un sistema ineficiente y regresivo. Así, una vez llegado al gobierno (2005), este partido político, con el apoyo de amplios sectores sociales, decide implementar dicha reforma, que está vigente desde 2007, sin modificaciones sustantivas ni en su aprobación, ni en procesos tributarios posteriores.

Este trabajo se desarrolla de la siguiente manera. En primer lugar, se describen las características del modelo metodológico y teórico que estructura el trabajo. En segundo lugar, se describen las características estructurales de Chile y Uruguay, especialmente en lo que respecta a la relación élite-Estado, así como las tendencias en materia de desigualdad socioeconómica en el largo plazo. En tercer lugar, se estudia el rol de la *expertise* y de los organismos internacionales en ambos países, a la luz de las características estatales ya mencionadas. Finalmente, se analiza el funcionamiento de estos dos factores (locales e internacionales) y sus relaciones recíprocas en los procesos de aprobación de las reformas tributarias con impacto progresivo en dichos dos países.

2. Metodología: selección de casos y estrategia de abordaje

En cuanto a los contenidos específicos del tema, se realizará un estudio de carácter comparado. Concretamente, la selección de los casos se basa en la estrategia de “casos más similares”, en la que se eligen casos parecidos en la mayor cantidad posible de variables contextuales, aunque diferentes en la variable independiente y dependiente de interés (Seawright y Gerring, 2008: 305-306). La comparabilidad radica en una serie de factores que se describen a continuación.

El primero es que Chile y Uruguay poseen un conjunto de atributos políticos de gran similitud entre sí. Ambos países, junto a Costa Rica, encabezan sistemáticamente las distintas mediciones acerca de la calidad de la democracia y la presencia de un sistema de partidos consolidados en América Latina (Altman y Pérez-Liñán, 2002). Los dos países cuentan con sistemas de partidos institucionalizados –los más institucionalizados de la región- con partidos disciplinados (Mainwaring y Scully, 1995) y que compiten sobre bases programáticas (Altman y Luna, 2011: 7-9).

Además, Chile y Uruguay presentan características similares en instituciones claves que inciden en la tramitación de las reformas en el proceso parlamentario. Así, en ambos países el Poder Ejecutivo controla gran parte del proceso legislativo mediante el poder de decreto, el veto total y parcial de las leyes aprobadas, la autoridad exclusiva para iniciar leyes en temas tributarios y presupuestales y la posibilidad de establecer la urgencia del tratamiento de las leyes (Bergara et al., 2009; Antía, 2014: 65). De hecho, Chile y Uruguay figuran entre los países en que el Poder Ejecutivo posee mayores facultades sobre el proceso legislativo en América Latina.

Chile y Uruguay poseen, además, valores similares en la evolución del Índice de Desarrollo Humano (CEPAL, 2016), fortaleza del Estado (por ejemplo similar gasto público social), entre otras. Ambos países están expuestos a niveles similares de movilidad de capitales y sus Estados disponen de una capacidad administrativa y política comparable para diseñar e implementar políticas públicas. A modo de ejemplo, los sistemas tributarios de ambos países tienen similar capacidad extractiva, considerando como indicador los ingresos tributarios y provenientes de contribuciones de la seguridad social en relación al PBI (Antía, 2014: 65).

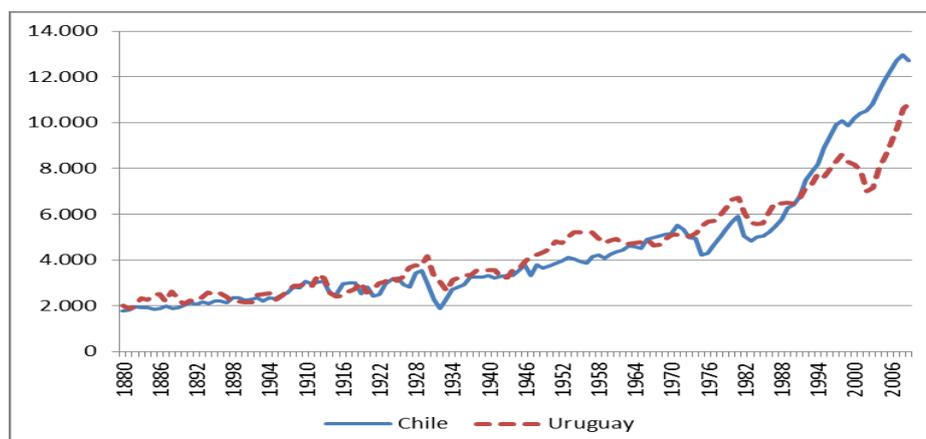
Ambos países tuvieron durante los años 2000, en el marco del llamado “giro a la izquierda de América Latina”, gobiernos que señalaron –al menos en el plano del discursivo- la desigualdad como problema de primer orden. En este sentido, dichos gobiernos implementaron –con éxito variable- reformas sociales y tributarias con una orientación redistributiva progresiva. Además, el objetivo de ambas reformas ha sido similar: elevar los ingresos para financiar políticas públicas y crear sistemas tributarios menos regresivos.

Finalmente, en cuanto a las similitudes entre ambos países, resulta de especial relevancia señalar que Chile y Uruguay se encuentran entre los países con mejor desarrollo económico de la región y, de hecho, son los únicos países latinoamericanos clasificados en el grupo de *high-income economies* según el Banco Mundial; razón por la que el propio Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD/OCDE) ha retirado a Chile, Seychelles y Uruguay de la lista de países que reciben Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En consecuencia, desde enero de 2018, ya no serán elegibles para la AOD, lo cual supone, por un lado, un avance para dichos países, pero, por otro lado, también plantea desafíos importantes de cara a su desarrollo futuro. En este contexto, estrategias distributivas exitosas, en el marco de estructuras tributarias eficientes, emergen como un eje central del desarrollo de ambos países.

Sin embargo, pese a las similitudes mencionadas, estos países poseen niveles de desigualdad muy dispares. Así, si bien Uruguay tiene una desigualdad que podría considerarse elevada en términos internacionales, es uno de los países menos desiguales del continente. Con un índice de Gini de 0.521, Chile es el país con mayor desigualdad de ingresos entre los 70 primeros en términos de desarrollo humano, mientras Uruguay con un valor de 0.397 en el mismo indicador, se ubica como un país más desigual que la media, pero bastante menos que Chile, según datos del Banco Mundial. En Chile, entre 2005 y 2010, la participación del 1% de ingresos más elevados cayó un 8%, (de 21,6 a 19,9), aunque debe destacarse que estos cálculos no incluyen las utilidades no distribuidas ni las ganancias de capital, lo que en este país es especialmente relevante pudiendo resultar en una subestimación de la participación de los sectores más ricos en la economía. Por su parte, en Uruguay, la participación del 1% superior en el ingreso se ubica en el 12%. (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2017).

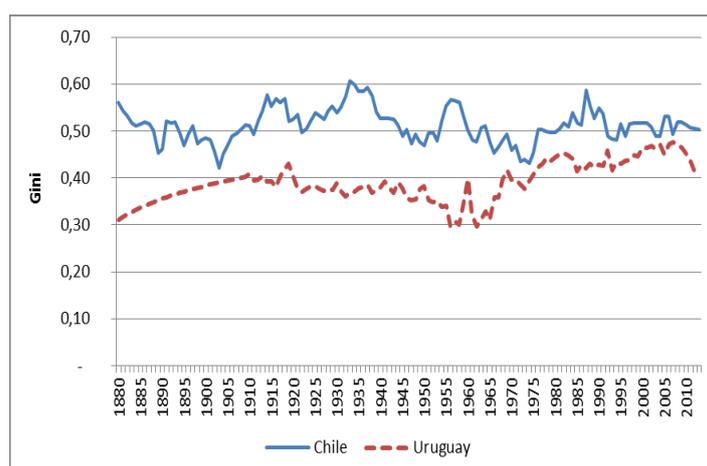
Gráfico 1. PBI per cápita en Chile y Uruguay, 1880-2009.

Dólares internacionales Geary-Khamis a precios de 1990



Fuente: Bértola y Ocampo (2013)

Gráfico 2. Distribución personal del ingreso en Chile y Uruguay en el largo plazo, 1880-2013. Índice de Gini.



Fuente: Rodríguez Weber 2016

En suma, ambos países presentan similitudes sociales y económicas, pero se diferencian sustantivamente en los niveles de desigualdad del ingreso y la riqueza en el largo plazo; lo cual, a su vez, determina parámetros de desarrollo élites-Estado bastante disímiles. Al mismo tiempo, ambos países presentan, como se verá, resultados en los procesos de reforma tributarios muy diferentes.

3. La Economía Política de la desigualdad en Chile y Uruguay

3.1. El escenario local: estructura económica y política en el largo plazo

Desde una mirada de largo alcance, la consolidación de las estructuras económicas y sociales ha estado marcada por factores opuestos en ambos países. En Uruguay, una débil y “pobre” clase económica agraria –en términos comparados con la región- logró consolidarse tardía y tímidamente, debido a los constantes conflictos a los que se vio sometida la actividad agroexportadora en el siglo XIX (Rodríguez Weber, 2016).

Dos factores han sido claves en la caracterización de la Economía Política uruguaya e inicios del siglo XIX. Por un lado, la baja demanda de mano de obra generada en la actividad agroexportadora, caracterizada por la ganadería extensiva, que diferenció a esta región del resto de América Latina. Por otro lado, la relativa independencia entre el Estado y la élite propietaria, que es, tal como menciona Rodríguez Weber (2016), uno de los factores claves para entender la diferencia de trayectoria en torno a la desigualdad en ambos países.

En Chile, en cambio, el latifundio permanece por siglos como el esquema central de producción en el medio rural chileno. El alto grado de cohesión social que caracterizaba a dicha élite explica, a su vez, la rápida construcción de un Estado centralizado, que lo diferencia de gran parte de la trayectoria latinoamericana (Bengoa, 1988).

En Uruguay, en cambio, aquellas “tierras sin ningún provecho” como las denominaron los primeros colonizadores, permanecieron con baja población y sin instituciones latinoamericanas típicas como la hacienda. De hecho, en contraposición al caso chileno, la relativa abundancia de la tierra otorgó a los campesinos menor dependencia en el acceso a recursos respecto a los grandes propietarios.

Luego de la independencia, las élites chilenas fortalecidas pasan a poseer completamente el control sobre las estructuras del Estado, mientras en el territorio uruguayo las élites agrarias salen empobrecidas del proceso independentista (Ibídem, 2016, 12). Rodríguez Weber argumenta que esta diferencia tendrá profundos efectos futuros; dejando como saldo un Estado uruguayo con cierta independencia relativa de las élites locales que lo diferencia claramente del Estado chileno totalmente controlado por élites locales más ricas y homogéneas.

No obstante, durante la primera globalización (1850-1900), sin embargo, la brecha en la distribución del ingreso y el nivel salarial entre ambos países se acortó, las elites uruguayas se fortalecieron en comparación a sus pares chilenas (Rodríguez Weber, 2014). Pese a esta modificación en la trayectoria, Chile mantenía –aunque ahora más levemente- un nivel de desigualdad mayor. (Rodríguez Weber, 2014; Collier y Collier, 1991; Bertola y Ocampo, 2017).

Entrado el siglo XX, la trayectoria de ambos países se vio fuertemente marcada por las características en la conformación de ambos Estados. Mientras en Chile la élite mantuvo

un Estado oligárquico, en Uruguay inició la expansión del llamado “Estado social” (Midaglia et al., 2017; Rodríguez Weber, 2014; Filgueira y Alegre, 2009) El batllismo, sector reformista de uno de los partidos políticos tradicionales, fue quien impulsó estas reformas, pero en definitiva este modelo solo fue posible por las características previas de un Estado donde existía cierta independencia de las élites locales; algo bastante extraño en el contexto latinoamericano (Rodríguez Weber, 2014).

La relativa autonomía del Estado en Uruguay posibilitó la creación de políticas de asistencia muy tempranamente. De hecho, el Estado uruguayo –junto con la Argentina– se diferenció rápidamente de sus pares latinoamericanos en el avance de legislación social. Entre algunas medidas notorias, cabe destacar: la ley de 8 horas, que suponía que la jornada de trabajo debía ser de 8 horas para todas las actividades, al tiempo que se implantaba un día de descanso en la semana con 48 horas de trabajo semanales como máximo. Además, se estableció la ley sobre indemnización por despido, la que establecía el preaviso del despido dos meses antes de que se produjera y una compensación de acuerdo al lapso de tiempo que se hubiera trabajada. La denominada “ley de la silla” obligaba a los patrones a establecer el suficiente número de sillas para que las empleadas trabajaran sentadas, al tiempo que se estipularon leyes sobre prevención e indemnización por accidentes de trabajo, la creación de las pensiones a la vejez e invalidez; entre las más destacadas.⁵ Esta agenda en el ámbito laboral, se vio acompañada por una avanzada agenda social que por ejemplo determinó en 1907 y 1910 el divorcio por causal y por mutuo consentimiento, agregándose en 1912 el divorcio por la sola voluntad de la mujer.

El crecimiento de una masa obrera a inicios del siglo XX y la base social impulsada desde el Estado, generaron paulatinamente los cimientos de un fuerte modelo sindical que fue clave en el desarrollo posterior de prestaciones sociales y mantenimiento de niveles salariales (Midaglia et al. 2017, entre otros) El movimiento sindical no solo fue permitido, sino que fue impulsado desde el propio gobierno. De hecho, en una famosa huelga de tranviarios en 1911, la victoria de los huelguistas fue explícitamente celebrada por el propio presidente Batlle en el periódico local (Caetano y Rilla, 1994)

En paralelo a la conquista de beneficios sociales por parte del Estado, los trabajadores iniciaron las llamadas Cajas de Auxilio. Mediante este modelo, el trabajador recibía beneficios extrasalariales (beneficios en salud, canastas alimenticias, etc.) a través de las asociaciones de trabajadores de una empresa concreta o sector. De esta manera, la obtención de beneficios y leyes sociales por la vía estatal avanzó junto con la emergencia de un sistema de protección colectivo, que fue particularmente relevante en los sectores de trabajo donde los sindicatos estaban más consolidados (Midaglia et al., 2017)

⁵ Ley “de la silla”, N° 6102, 1918; Ley 5.350, denominada “Trabajo Obrero”, que en su Art. 1° establece: *“El trabajo efectivo de los obreros de fábricas, talleres, astilleros, canteras, empresas de construcción de tierra o en los puertos, ... no durará más de ocho horas”*. La ley 7318 establece el descanso semanal obligatorio. Establecimiento de pensiones no contributivas por vejez e invalidez mediante la ley 6.874 de 1919.

Un escenario bastante distinto al caso uruguayo caracterizaba la sociedad y el sistema político chileno. Paul S. Reinsch, diplomático norteamericano, describía la sociedad chilena a inicios del siglo XX como un país gobernado por una aristocracia basada en la cuna y la riqueza, cuyas familias conformaban un grupo tan compacto que sus miembros se conocían personal e íntimamente (1909: 508-509). De hecho, tal fue la impresión de Reinsch, que menciona a la élite chilena de inicios del siglo XX como un caso “*solo comparable a la Inglaterra del siglo XVIII*”. Este poderío de la élite chilena, según Rodríguez Weber (2016), estaría dado fundamentalmente por el control de la actividad salitrera que pasó del control británico al control nacional tempranamente. Asimismo, debido a que este sector de actividad demandaba mayor mano de obra –en comparación, por ejemplo, con la ganadería extensiva en el territorio uruguayo- hubo un mayor interés de la élite en restringir la apertura política. Los años posteriores mostraron una consolidación del modelo de Estado conservador chileno, que tuvo solo tímidos avances en materia social.

En suma, sobre mediados del siglo XX, ambas trayectorias muestran divergencias importantes. En Uruguay, el Estado, hijo de la Economía Política que dejó el período independentista, consolidó las bases que cimentaron el avance de una agenda social reformista. Es decir, no solo se impulsaron leyes y se promovió la organización sindical desde el propio Estado, sino que este proceso consolidó una Economía Política caracterizada por nuevos actores, lo cual transformaba la distribución de poder. En Chile, en cambio, la élite intensificó su poder.

Pero las trayectorias tienen puntos de inflexión y, en este caso, el cambio de rumbo estuvo marcado por la llegada del modelo del proceso de industrialización (1940-1970) que transitó gran parte de América Latina (Bértola & Ocampo, 2017), aunque con características variables.

En Uruguay se atenuaron los factores que permitían mantener procesos distributivos. La industrialización supuso mayor masa obrera, lo que suponía mayor poder sindical, al tiempo que el país crecía económicamente, lo que permitía obtener los ingresos necesarios para mantener coaliciones distributivas estables entre industriales, obreros y la clase burocrática, que dado el avance estatal ya se había conformado como un sector propiamente diferenciado. Así, Uruguay vivió lo que se dio a conocer como “Neobatllismo”, encarnado en la figura de Luis Batlle Berres, aunque lo cierto es que se asocia más a un segundo período de reformas que a la acción o el gobierno concreto de este presidente. Entre los hitos más destacados, debe señalarse la ley de 1943, que establece la instalación del salario mínimo y los Consejos de Salarios, junto con beneficios familiares para el caso de los empleados, obreros del comercio y la industria, de las oficinas y algunos sectores de la actividad privada. De hecho, la estructura de los Consejos de Salarios, en la que empleadores, empleados y Estado negocian las condiciones laborales y salariales, serán un eslabón central en la Economía Política de la desigualdad en Uruguay hasta la actualidad.

En Chile, las mismas condiciones generadas por la industrialización propiciaron una paulatina modificación en su Economía Política; debilitando el poder de las élites. Algunos signos de este cambio pueden hallarse en la creación de una alianza de sectores de izquierda en lo que sería en 1936 el Frente Popular. Además del Partido Comunista, el Partido Radical y el Partido Socialista, se sumaron también los sindicatos obreros (Confederación de Trabajadores de Chile (CTCH) fue fundada ese mismo año), la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH) y el movimiento mapuche organizado en el Frente Único Araucano, conformando un amplio bloque de izquierdas. En 1939, esta agrupación obtenía el 51% de los votos en las elecciones presidenciales, representando un punto de inflexión clave en la trayectoria chilena. En este contexto, entre 1965 y 1970 se implementó una reforma agraria, se impulsó la sindicalización campesina y la participación social (Bitar, 1979; Moreno, 2013; Ffrench-Davis, 2017). En 1971, bajo el gobierno del socialista Salvador Allende, los ingresos laborales y el gasto público social –mediante pensiones, asignaciones familiares, educación, salud- se incrementó sustancialmente (Ffrench-Davis, 2017: 240).

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones comenzó a mostrar signos de agotamiento en 1950, aunque se agotó antes en Uruguay (60’) que en Chile (70’). (Bértola y Ocampo, 2017); abriendo una nueva ventana de oportunidad para las élites agroexportadoras para retomar la senda que dicho proceso había debilitado.

La modificación de los términos de intercambio a nivel internacional rompió la coalición distributiva en Uruguay, donde la polarización social aumentó gradualmente. En este país, el Estado y los partidos políticos transitaron un paulatino giro conservador, que tiene una de sus representaciones máximas en la implementación de las denominadas Medidas Prontas de Seguridad; mecanismo que habilitó al Poder Ejecutivo a suspender transitoriamente ciertas garantías constitucionales ante ciertas situaciones de gravedad. Si bien estas medidas se habían implementado anteriormente, esta será la primera vez en que tres gobiernos consecutivos recurrirán a ellas de manera frecuente⁶. De hecho, los sectores “reformistas” en la política uruguaya fueron acusados como los causantes del proceso inflacionario de la industrialización, lo que llevó a un ascenso de los sectores más conservadores en los partidos políticos uruguayos. En paralelo, las movilizaciones sociales se agudizaban frente a la pérdida de salario y empleo de los trabajadores, al mismo tiempo que se gestaban movimientos de perfil revolucionario que se enfrentaban al gobierno en violentos enfrentamientos.

Las élites chilenas podrían haber seguido la misma trayectoria que sus pares uruguayas y “recuperar” el poder que el modelo industrializador les había restado. Entre 1938 y 1952 gobernó en Chile el Partido Radical, no obstante, la creciente polarización social dada en este período determinó que sea un presidente de este partido quien ilegalizó al Partido Comunista. El gobierno parecía volver a su senda anterior. El amplio deterioro en los salarios reales de los trabajadores, en un escenario donde la inflación llegó a valores cercanos al 85% en 1955 (Rodríguez Weber, 2016) no hacía más que aumentar

⁶ Los gobiernos mencionados incluyen la presidencia de Oscar Gestido (1967), Jorge Pacheco Areco (1968-1972) y Juan María Bordaberry (1972-1973).

la conflictividad social. Pero, contrariamente a lo que sucedió en Uruguay, la sociedad estaba virando hacia la izquierda (Ibídem). Desde 1958, el apoyo al entonces candidato Salvador Allende no hizo más que crecer. En 1970 Allende asciende al poder; siendo el primer presidente marxista del mundo en llegar al gobierno mediante elecciones generales en un Estado de derecho (Klein, 2007)

Un ejemplo del progresivo desplazamiento a la izquierda en el escenario chileno es que, en las elecciones de 1970, los tres principales partidos políticos estaban a favor de nacionalizar la principal fuente de dividendos del país: las minas de cobre que hasta entonces estaban controladas por grandes empresas mineras estadounidenses (Klein, 2007).

El gobierno de Allende impulsó reformas que hacían temer a la élite la pérdida de sus privilegios y, por ende, la confrontación se agudizó. La reforma agraria y la estatización de empresas supusieron un punto de quiebre en el equilibrio de poderes en Chile, que afectaban además a grandes corporaciones internacionales (Klein, 2007; Rodríguez Weber, 2016, entre otros)

El saldo de este período es bien conocido: en 1973 Chile y Uruguay pasan a ser gobernados por dictaduras militares, las que además de suspender derechos civiles y políticos, acentúan la desigualdad en ambos países y devuelven a las élites el poder que en algún momento pudieron perder.

Sin embargo, debido a la trayectoria descrita para ambos países, en Chile el modelo autoritario implementado en 1973 debió ser más intenso que el implementado en Uruguay, donde las fuerzas conservadoras gobernaban desde hace ya una década. De hecho, mientras en Chile el gobierno fue derrocado por los militares en un creciente clima de violencia y conflictividad social, en Uruguay el golpe fue dado por el propio presidente en ejercicio, Juan María Bordaberry.

El modelo chileno neoliberal se adelantó varias décadas al Consenso de Washington. La instalación de la dictadura militar en Chile supuso una modificación radical del modelo de desarrollo y de régimen económico en general. En contraposición a lo sucedido en Chile, en Uruguay, el modelo económico que el régimen cívico-militar buscó implementar fue heredado del partido (Partido Colorado) que gobernaba en el período previo al gobierno militar. Así, mientras en Chile la dictadura ha sido catalogada como de “refundación nacional” con fuertes implicaciones para la matriz política, económica y social del país, el régimen implantado por las fuerzas armadas uruguayas ha sido caracterizado como un “paréntesis autoritario” (Luna y Alcántara, 2004).

En ambos casos, la desigualdad aumentó notoriamente aunque el *shock* fue mayor en Chile que en Uruguay. En 1985, recuperada la democracia en Uruguay, la movilización social y sindical recobra gradualmente su lugar de relevancia en la política nacional. En el espectro político, la novedad la constituye el creciente peso del Frente Amplio, partido político que agrupa sectores de izquierda y centro izquierda creado en 1971 y

que en las primeras elecciones tras la vuelta a la democracia, en 1984, obtiene el 22,1% de los votos.

En Chile, la reapertura democrática en 1989 presenta un escenario caracterizado por la reconfiguración de la Economía Política previa al gobierno militar. A pesar de ser ambas “transiciones pactadas” (Linz y Stepan, 1996), los patrones transicionales hacia gobiernos democráticos se diferencian en el hecho de que, mientras en el caso uruguayo la democracia vuelve a ser regida por la Constitución de 1966 y las restricciones impuestas por las fuerzas armadas son limitadas, en Chile se diseña una nueva Constitución, que introduce múltiples “enclaves autoritarios”, al tiempo que modifica radicalmente las instituciones electorales introduciendo garantías institucionales que protegen al nuevo modelo económico (Garretón, 1988).

De esta manera, mientras que el gobierno autoritario uruguayo deja el poder en una posición débil y sin bases significativas de legitimidad, el régimen pinochetista se caracterizará por significativos grados de apoyo una vez retornada la democracia (Luna y Alcántara, 2004: 142). La figura de senadores designados en Chile constituye un dato que ilustra la trascendencia del gobierno militar en democracia, que permaneció hasta la implementación de la Reforma Constitucional en 2006. En particular, el propio Pinochet se mantuvo como comandante en jefe del Ejército hasta el 10 de marzo de 1998 y al día siguiente asume como senador vitalicio.

El gobierno militar en Chile modificó radicalmente el modelo de desarrollo. Se privatizó la vivienda, la salud, se privatizó la seguridad social y se realizaron privatizaciones en un gran número de empresas que antes estaban en manos del Estado, además se privatizaron recursos naturales como el cobre (*commodity* estrella de la economía chilena), entre otros. La educación se municipalizó; y se acabó, además, con la educación universitaria gratuita. En 1989, las asignaciones familiares en Chile se situaron 72% por debajo de los niveles de 1970, al tiempo que el gasto público social por habitante de 1989 fue 16% inferior al alcanzado en 1970. Esto aumentó, aún más, los niveles de desigual y pobreza, de manera que en 1987 un 45% de la población se encontraba en situación de pobreza (Ffrench-Davis, 2017)

Una de las reformas de mayor importancia en este período en Chile será la reforma impositiva de 1975; en la cual se eliminaron gravámenes sobre la riqueza y ganancias de capital, así como una reducción muy significativa de la carga tributaria sobre las utilidades (Ffrench-Davis, 2017: 246). En 1984, una segunda reforma tributaria profundizó la regresividad del sistema, consolidando lo que se conoce hoy como impuesto integrado.

En Uruguay, en cambio, si bien las estructuras de negociación colectiva como los Consejos de Salarios (estructura tripartita de negociación entre Estado, trabajadores y empleadores), se debilitaron, la organización sindical se reorganizó paulatinamente. Las características básicas de los sistemas de provisión de bienestar social, como la salud y la educación, sufrieron algunas modificaciones, pero sus elementos centrales permanecieron incambiados. Esto explica porque, frente a la extensión del modelo del

“Consenso de Washington” en la década de los noventa en América Latina, Uruguay fue el único país de América Latina que optó por la heterodoxia reformista.

Un intenso proceso de movilización sindical, especialmente de los trabajadores del Estado tradicionalmente beneficiados de una serie de derechos sociales –y con una tradición en materia de movilización colectiva- se plasmaron en una serie de plebiscitos y referéndums que “frenaron” este proceso de reformas en Uruguay. En oposición a lo mercado con participación estatal; los principales servicios públicos quedaron en manos del Estado; y los programas de estabilización fiscal se alejaron de las estrategias de shock dominantes en la región (Moreira, 2004).

En suma, en Chile el gobierno militar consolidó una estructura Estatal donde el Gasto Público tiene una orientación sustancialmente más regresiva que en el período pre dictatorial. Estableció, además, enclaves autoritarios en el sistema político, y promovió una estructura impositiva altamente regresiva. Este proceso tuvo como saldo convertir a Chile en uno de los países más desiguales de la región, en el que el poder económico, político y social de las élites minoritarias, se afianzó. En cambio, si bien en Uruguay el gobierno militar consolidó una tendencia hacia el incremento de la desigualdad, una vez en democracia, las estructuras estatales permanecieron con transformaciones menores. Asimismo, la estructura de movilización colectiva, a través de la Central de Trabajadores, recuperó gradualmente su poder de presión y veto, a tal punto que promovió el veto de gran parte de las transformaciones que el gobierno uruguayo –entre otros gobiernos de la región- buscaron promover en el marco del Consenso de Washington.

En el marco de estos procesos que estructuraron las matrices socioeconómicas y políticas de ambos países, entrado el nuevo milenio, Chile y Uruguay se plantearon un conjunto de reformas sociales y económicas de signo progresista; en el contexto del ya mencionado “giro a la izquierda de América Latina”. Entre ellas, las reformas de los sistemas tributarios fueron las que mayores diferencias han suscitado. Pero, dada la trayectoria descrita con anterioridad, ciertas divergencias en cuanto al poder relativo de las élites económicas de ambos países constriñeron en diferente medida las posibilidades de cambio e incidencia sobre la desigualdad en estos países. En este sentido, en este trabajo se describen los cambios que las ideas asociadas a la reforma han tenido en ambos países desde su entrada en agenda política y debate público, a su diseño e implementación.

3.2. Ideas y política en Chile y Uruguay

“...las ideas de los economistas y filósofos políticos, tanto cuando son correctas como erróneas, tienen más poder de lo que comúnmente se entiende. De hecho, el mundo está dominado por ellas. Los hombres prácticos, que se creen exentos de cualquier influencia intelectual, son usualmente esclavos de algún economista difunto” (Keynes, 1936: 383).

El discurso teórico que sustentó el modelo de industrialización en América Latina en el período 1940-1970 tuvo por epicentro la Comisión Económica para América Latina (CEPAL/O.N.U). El “pensamiento de la CEPAL” influyó, en este contexto, en gran medida en la manera de comprender la realidad por políticos y académicos latinoamericanos.

La crítica al “modelo cepalino” vino desde los teóricos neoclásicos del comercio, y, a medida en que las bases materiales del modelo sustitutivo de importaciones se agotaron y el modelo entró en crisis, esta crítica comenzó a tomar relevancia. Desde allí, los parámetros que estructuraron el sistema de ideas predominante en materia económica y social viraron paulatinamente hacia nociones y postulados neoclásicos. En las décadas siguientes, este modelo se instaló como “pensamiento único”, en el sentido de Schopenhauer; como unidad lógica independiente. Los centros académicos de mayor influencia en la generación y producción de pensamiento social y económico, las escuelas universitarias de élite, políticos, académicos, organismos internacionales; todos ellos compartían un conjunto de ideas comunes: un “sentido común” económico.

En concreto, este modelo promovía la desregulación del comercio y las finanzas, tanto en su nivel nacional como internacional, la privatización de muchos servicios del Estado, la cesión por parte del Estado de su compromiso de regular activamente el mercado de empleo, la reducción en el gasto social, entre otras medidas.

En Chile, este modelo se implementó antes y más profundamente que en cualquier país latinoamericano. De hecho, los *Chicago Boys*, fueron el ejemplo más representativo de este cambio de tendencia. En un proyecto que contó con el liderazgo de Milton Friedman, el gobierno chileno enviaría estudiantes a formarse a la Universidad de Chicago, epicentro del pensamiento monetarista; donde se formarían en el pensamiento que luego aplicarían desde el gobierno de su país. Según este tipo de pensamiento, el libre mercado es indisociable de la libertad y la democracia, pero en Chile estas ideas se aplicarían antes que en Gran Bretaña y en EEUU, y en el contexto de una dictadura militar. La implementación de este modelo fue en Chile, en muchos sentidos, un caso único en el mundo; en la medida en que transformó profundamente los cimientos políticos, institucionales y sociales del país, no solo en el plano material sino a nivel de una transformación en el “sistema de ideas” imperante en este país.

Una de las principales novedades del gobierno militar chileno fue la gran visibilidad pública que adquirieron los tecnócratas (Joignant, 2011). La literatura sobre este asunto señala un proceso que, iniciado en la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), se caracterizó por la promoción de economistas en cargos decisorios de la estructura gubernamental, lo que se asocia con un efecto de tecnocratización de la política (Montecinos, 2016). Según el discurso oficial, a partir de entonces las decisiones del gobierno estarían inspiradas por principios “técnicos y científicos” y no por postulados políticos e ideológicos como en el pasado. Los Chicago Boys argumentaban que el sistema político que Chile había tenido en el pasado representaba una “pseudodemocracia”, ya que solamente ciertos grupos organizados –como los partidos políticos y los sindicatos– habían tenido la posibilidad de hacer valer sus intereses particulares, en detrimento de los intereses de la mayoría de la población (Silva, 2009: 84).

Esta tendencia hacia la *expertise* como capital político, que fue fundamental en la institucionalización del régimen militar chileno, logró consolidarse con tal fuerza que se mantuvo luego en la redemocratización. De esta manera, una vez llegado el nuevo gobierno, los Chicago Boys fueron sustituidos por un segundo grupo de expertos pertenecientes a CIEPLAN⁷. Como señala Silva (1991), la composición del equipo económico del nuevo gobierno democrático se caracterizó por un alto grado de formación (estudios de posgrado en su mayoría obtenidos en universidades del exterior), que marcó una ruptura con respecto al pasado; nunca antes un gobierno democrático había tenido tantos técnicos de alta formación en cargos ministeriales. De hecho, el entonces Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, junto con otros colegas de CIEPLAN, conformaron en ese entonces un equipo económico con alto nivel de cohesión que se asimilaba en gran medida al espíritu de los Chicago Boys (Silva, 1991).

En este contexto, “lo ideológico” comenzó a desterrarse de la política en el plano discursivo y se institucionalizó la “ciencia” de la economía como el lugar del bien común. Ya en democracia, los tecnócratas y el estatus de los economistas se volvieron centrales en todos los partidos políticos. Esta tendencia se presenta en el sistema político chileno como un todo, pero se destaca especialmente en el área económica. Esto se hace especialmente evidente en el rol “político” de los ministros de hacienda, quienes tienen como su mayor activo político su capacidad técnica, “colocando” temas “técnicos” en la agenda macroeconómica de manera frecuente y en ocasiones con fuertes consensos interpartidarios, como se verá luego con algunos ejemplos como es el caso de la regla fiscal⁸.

⁷ CIEPLAN es un centro de estudios de reconocida influencia en la discusión y generación de conocimiento y diseño de políticas públicas en Chile. Ver: http://www.cieplan.org/quienes_somos/historia.tpl

⁸ La regla fiscal es un mecanismo de política que se utiliza para imponer controles al gasto presupuestal. En Chile, la regla se adoptó en el gobierno del Presidente Ricardo Lagos y consiste en imponer a la ejecución presupuestaria la obligación de fijar el nivel de gastos totales con un máximo determinado, de

El caso uruguayo fue significativamente más gradualista en la aplicación de este sistema de ideas. En efecto, tanto la adopción del modelo neoliberal como la combinación de este con la confianza en la *expertise* y la tecnocracia estatal, fueron factores con baja presencia en Uruguay. De hecho, el complejo ideológico que sustentó el gobierno dictatorial uruguayo no se caracterizó por la implantación del modelo neoliberal como en el caso chileno.

Como es señalado por Yaffé (2012: 11-14), si bien es cierto que algunos de los actores civiles que se involucraron en el régimen dictatorial en Uruguay eran promotores de una reestructuración económica y social en clave neoliberal, los militares nunca tuvieron este proyecto en su propia agenda. En este sentido, los militares fueron quienes, contrariamente, pusieron frenos a la implementación del modelo neoliberal, negándose por ejemplo a privatizar las empresas estatales o a reducir el gasto público como reclamaban los neoliberales desde adentro y fuera de las estructuras del gobierno autoritario. En todo caso, el gobierno militar continuará con la gradual adopción del modelo que paulatinamente venía desplegándose desde fines de 1959 con la Reforma Monetaria y Cambiaria aprobada y el primer acuerdo de préstamos y compromiso de políticas con el Fondo Monetario Internacional en 1960, pero de ninguna manera supuso como en Chile un cambio absoluto de modelo respecto al legado anterior.

En Chile, las premisas neoliberales se volvieron pensamiento único y dominante con el soporte de la fuerza represiva y la generación de una cadena causal compuesta por los principios de '*ciencia-economía-libre mercado*'. Esta tendencia, que fue fundamental en la institucionalización del régimen militar, logró consolidarse con tal fuerza que se mantuvo luego en la redemocratización.

De esta manera, en Chile el gobierno militar marcó una ruptura respecto al modelo de desarrollo y pensamiento, que se explica por el giro paulatino de la sociedad chilena hacia la izquierda; y que culmina con el triunfo de Salvador Allende. Élités homogéneas, con amplios poderes económicos y sociales respondieron en apoyo al derrocamiento del modelo del socialista Allende.⁹

Así, si bien el modelo neoliberal intentó ser implementado en todo el Cono Sur, en Chile caló mucho más profundo –y más tempranamente– debido: en primer lugar, a la instalación temprana del modelo en la dictadura como ruptura con el desarrollismo; y, en segundo lugar, en la profundización y consolidación del modelo en la redemocratización.

manera que el Balance Estructural del sector público sea equivalente a un mismo porcentaje del PIB en todos los años.

⁹ En octubre de 1972, se dio el conocido como el «paro de los patrones» o el «paro de los camioneros», fue un paro patronal realizado en Chile durante el mes de octubre de 1972, en contra del gobierno de la Unidad Popular encabezado por el presidente Salvador Allende. El paro contó con el apoyo monetario de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA). El paro puso al país en serios problemas en relación al abastecimiento de mercancías y agudizó la conflictividad social en el país.

3.2.1. El “consenso económico chileno”

Como ha sido señalado por Ffrench-Davis (2015: 4), desde el retorno de la democracia, cada gasto permanente ha tenido simultáneamente un ingreso permanente; norma que además se logró imponer en las tramitaciones parlamentarias. Chile ha manifestado un superávit fiscal con un promedio anual equivalente a cerca de 2% del PIB registrado en 1990-1998, y con una sustantiva recuperación del gasto social con un alza real sobre 7% anual en educación y salud, debido en parte a que los niveles previos eran significativamente bajos.

Son varios los autores que han destacado la centralidad que la “prudencia fiscal” ha tenido en el debate político chileno (Parrado et al., 2012; Ffrench-Davis, 2015; 2017; entre otros), y, en particular, la importancia de la relación entre incrementos del gasto público y reformas fiscales (Fairfield, 2014; 2015).

La centralidad de la “prudencia fiscal” logró consolidarse a partir de la conducción económica de los Chicago Boys y, posiblemente, haya estado en gran medida influenciada por el recuerdo de la sociedad y el sistema político chileno sobre los resultados sociales del gobierno de Salvador Allende (1970-1973), a quien se acusaba de haber gastado irresponsablemente (Fairfield, 2014). Pero, una vez finalizado el gobierno militar en 1989, no solo se mantuvo sino que logró consolidarse como una política con significativo nivel de institucionalización y arraigo en la política económica chilena. De hecho, los gobiernos de la Democracia Cristiana de Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000) mostraron un compromiso profundo con la prudencia fiscal (Parrado et al., 2012; Ffrench-Davis, 2017), lo cual suponía básicamente no comprometer gastos permanentes sin contar con ingresos permanentes para sustentarlos.

Los sucesivos gobiernos no hicieron más que institucionalizar esta idea. De hecho, en la campaña electoral de 1999, donde Ricardo Lagos resulta electo, este debate se materializa en la centralidad que adquirió en el debate político la idea de crear una posible Regla Fiscal. En todo caso, como señala Ponce (2008), el hecho de que los tres principales candidatos, que representaban casi el 90% del electorado, hayan aceptado debatir este tema, como punto central, demuestra la importancia que el concepto de equilibrio y “prudencia” fiscal tenía en este contexto. A continuación se expone la evolución de dicha regla.

Cuadro 1. Marco de la Política Fiscal en Chile: Hitos de la Implementación del Balance Estructural

AÑO	Política Fiscal/regla fiscal
2000	Mayo, el Presidente de la República, Ricardo Lagos, anuncia que la política fiscal sería guiada por una meta de superávit estructural. Esta propuesta complementaba y perfeccionaba una arquitectura institucional, que tuvo como piezas claves la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado de 1975 y el Fondo de Estabilización del Cobre de 1985, que ayudaron a reducir el carácter procíclico de la política fiscal y a fortalecer la solvencia de las finanzas públicas. La nueva regla apuntaba a sostener la política fiscal sobre una meta de balance estructural, dando la señal de un manejo ordenado y prudente de las finanzas públicas, con una perspectiva de mediano plazo, resguardando de este modo la sostenibilidad fiscal. Se anuncia la adopción de política de balance estructural, con una meta de superávit de 1% del PIB. Septiembre 2000: Se envía al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2001, elaborado sobre la base de la meta de superávit estructural .
2001	Agosto 2001: se crea comité consultivo del precio del cobre de largo plazo. Septiembre 2001: Ministerio de Hacienda pública documento técnico sobre la metodología.
2002	Julio-Agosto 2002: se revisa metodología para estimar PIB tendencial y se crea comité consultivo de PIB tendencial.
2004	Febrero 2004: se migra hacia estadísticas fiscales en base devengada. Adopción de la metodología contable para las estadísticas fiscales en base devengada, según el manual del FMI de 2001
2005	Agosto 2005: se incorpora ajuste cíclico por Imp. a la Renta de empresas mineras. Diciembre 2005, se incorpora ajuste cíclico por: Precio del molibdeno; impuesto específico a la minería introducido por la Ley 20.026.
2006	Enero 2006: se incorpora ajuste cíclico por Imp. Específico a la minería. Septiembre: promulgación Ley sobre Responsabilidad Fiscal (N°20.128) . Diciembre 2006: se incorpora ajuste cíclico por Imp. Adicional de empresas mineras.
2007	Mayo 2007: se anuncia que a partir de 2008 la meta será un superávit de 0,5% del PIB. Diciembre 2007: se modifica ajuste cíclico por Imp. específico a la minería.
2008	Septiembre 2008: se incorpora ajuste cíclico por rentas de los activos financieros del Fisco. La meta se reduce a 0,5% del PIB a partir de 2008
2009	Enero 2009: se anuncia Plan de Estímulo Fiscal extraordinario, rebajando la meta para 2009 a un 0% del PIB. Junio 2009: Se anuncia que para 2009 no se cumplirá la meta, esperándose un déficit estructural de 0,4% del PIB; se actualiza elasticidad recaudación tributaria / PIB.
2010	Enero 2010: se incorpora ajuste cíclico por otros ingresos no incorporados anteriormente. El Ministerio de Hacienda convoca a Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile Agosto: se publica informe de avance del Comité Asesor con propuestas que son aceptadas a cabalidad por el Ministerio de Hacienda
2011	2011 Junio: se publica informe final del Comité Asesor con propuestas para perfeccionar la regla fiscal

Fuente: Larrain et al. 2011: 16

Durante la administración del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se adoptó el enfoque del balance estructural para guiar las finanzas públicas, estableciéndose desde este momento metas fiscales explícitas como parte de la ley de presupuesto anual que era adoptada por el gobierno cada año¹⁰. De esta forma, se introdujo un cambio clave –y de notoria diferencia en el contexto latinoamericano– al construir los presupuestos del sector público en función de los ingresos fiscales permanentes, aislando el gasto del ciclo económico, muy marcado en Chile por los efectos del precio del cobre.

Con esta regla, los políticos en Chile delegaron en comités independientes la determinación de los parámetros fundamentales para el cálculo del balance estructural —el precio de largo plazo del cobre y el PIB tendencial—, introduciendo altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en el proceso presupuestario (Parrado, Rodríguez y Velasco, 2012: 94).

La “prudencia fiscal” ha sido también parte central del discurso de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. De hecho,

¹⁰ Ley de Responsabilidad Fiscal, Ley N° 20.128.

La Regla Fiscal de Balance estructural aplicada en Chile se ha presentado reiteradas veces como política “estrella” en América Latina, siendo su uso ampliamente recomendado por parte de los organismos internacionales en reiteradas oportunidades. Resulta difícil aquí establecer una conexión entre esta tendencia en la política económica chilena y los organismos internacionales. En todo caso, más allá de la influencia de dichos organismos en Chile, la relación parecería indicar que en ambos casos la incidencia está dada por provenir del mismo sistema de pensamiento. Es decir, los organismos de Bretton Woods y la corriente económica emanada de la Escuela de Chicago responden al mismo patrón de ideas económicas; un modelo neoclásico devenido durante gran parte del siglo XX en el “sentido común” económico no solo en América Latina sino en el mundo en general.

Algunas citas de entrevistas en profundidad con políticos y académicos involucrados en el proceso económico chileno ejemplifican lo mencionado:

“En Chile, la sostenibilidad, la idea de prudencia fiscal es algo que no se discute (...) Es una idea que se mantiene desde los primeros gobiernos de la democracia (...) existe un acuerdo interpartidario en este sentido”

“Los organismos internacionales han ensalzado el valor de la Regla Fiscal y la prudencia fiscal en Chile debido a que es un caso único en la región”

“La idea de la Regla Fiscal no proviene de los organismos internacionales, es una idea propia de Chile (...) surgió de Nicolás Eyzaguirre y Mario Marcel, quienes en 2000 la propusieron al Presidente Ricardo Lagos, tomando como referencia los efectos de la Golden Rule del Reino Unido. Ellos habían trabajado juntos en Chile y luego que reencontraron en el FMI, y desde allí surgió la idea de esta regla”.

Las citas mencionadas ejemplifican la relación señalada en materia de ideas compartidas, provenientes del mismo paradigma económico, pero ejemplifican también un factor adicional que será desarrollado con posterioridad, a saber: la relación entre los organismos y la construcción de redes de conocimiento, sobre todo en el caso chileno.

3.2.2. La “disputa política” en Uruguay

El caso uruguayo se diferencia ampliamente del caso chileno en cuanto a los parámetros de discusión en el ámbito económico y social. Como se destacó anteriormente en este trabajo, en Uruguay ni el gobierno militar, ni la llegada de las reformas neoliberales tuvieron el mismo carácter transformativo que sí tuvieron para el caso chileno. El resultado: la rápida recuperación del legado estatista y la tradición social que estructuraron la política y la sociedad uruguaya desde inicios del siglo XX. Las consecuencias prácticas de estas diferencias discursivas se materializan en la robustez de la estructura de provisión pública social del Uruguay (educación, salud, mecanismos de recuperación salarial institucionalizados, etc.), en contraposición al caso chileno.

La falta de arraigo relativo del modelo neoliberal -en términos comparados al caso chileno- explica, asimismo, la falta de consensos en materia económica en Uruguay, como es el caso del equilibrio fiscal en la arena económica chilena.

En Uruguay no parece fácil de identificar un consenso interpartidario intertemporal. El régimen normativo¹¹ (Przeworski, 2001; Tejera, 2007), que supone ciertos acuerdos fiscales en el caso chileno, no está presente en el caso uruguayo. De hecho, las distintas coyunturas han determinado cambios en los ejes de discusión centrales. Así, en los 80' el problema de la deuda pública fue central en Uruguay como en gran parte de América Latina (Panizza, 2005), al igual que la pobreza y el desempleo lo fue a inicios de los dosmil. Pero, incluso a pesar de estas tendencias coyunturales, lo cierto es que hay ideas que son propias de los partidos políticos y que son ideas fuertemente estructuradas en términos de las identidades ideológicas de cada partido, en los que no parece existir convergencia.

La posible implementación de una Regla Fiscal en Uruguay no solo funciona para ilustrar el “consenso chileno”, sino también para evidenciar la falta de acuerdo interpartidario en esta materia en Uruguay.

La Regla Fiscal ha sido un elemento de cierta permanencia en gran parte –aunque no toda- la derecha política uruguaya, en tanto que ha variado su aceptación en el interior del propio Frente Amplio. En Uruguay, si bien esta regla se discutió en 2005 y en 2010 –a instancias de ámbitos propiciados por organismos internacionales- en ambos casos fue descartada. La siguiente cita describe este proceso para Uruguay.

“La Regla Fiscal fue debatida en Uruguay muchas veces. Implementar un regla fiscal a la chilena. Pero esto es lo que los organismos internacionales suelen hacer y no se dan cuenta de que hay especificidades en cada país y las “recetas” no siempre funcionan (...). Recuerdo que en 2005, cuando asume el gobierno del Frente Amplio, se discutió; el entonces Ministro Astori la trajo a debate, pero quedo en la nada. Luego, en 2010, el FMI organizó un encuentro para discutir este tema y cómo aplicarlo en Uruguay, pero nadie lo consideró, realmente no es un tema de preocupación en Uruguay”

“En 2010 se discutió, la oposición quería implementar una Regla Fiscal u otra institución que actuara contra la prociclicidad del país (...) pero no se llegó a nada”

“No se discutió de manera muy profunda (...) El Fondo es un sujeto irrelevante en Uruguay, no hay programas con el Fondo. Entonces, son como la visita de una señora interesante a Uruguay... nada más. Vienen, se reúnen con el gobierno y nada más, el Fondo lo propone siempre y en Uruguay no lo toman”.

“En mi opinión técnica, estas son las típicas cosas que el Fondo confunde. El problema de las finanzas públicas uruguayas es que son procíclicas, conclusión de la gente del Fondo que viene unas pocas horas a Uruguay: países que han tenido finanzas procíclicas han utilizado reglas fiscales y eso ha reducido la prociclicidad. Ahora, esto no es para nada fácil de aplicar en un país como Uruguay”

¹¹ Régimen normativo se refiere, según Przeworski (2001), al punto de convergencia de las políticas aplicadas por distintos partidos en un período de tiempo.

“Sí, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional tienden a resaltar y promover el uso de este tipo de mecanismos. Pero hay que tener en cuenta que el gobierno de centro izquierda hizo todo lo posible por distanciarse del pensamiento de estas organizaciones, muy vinculadas en la ciudadanía a la idea de la crisis y las políticas neoliberales (...). En Uruguay, la ciudadanía, particularmente desde la izquierda, no se ve con buenos ojos a estos organismos, y los políticos menos (...)

La dificultad de aplicar estos procedimientos en Uruguay tiene que ver, en parte, con la dificultad que supone para Uruguay no tener un *commodity* estrella, como el cobre chileno, pero también debido a que supondría quitarles a los políticos cierto margen de discrecionalidad y transferirla a una estructura técnica. Como se dijo, en Uruguay no existe una burocracia independiente de alto nivel de jerarquía que tenga participación sobre el proceso decisional; quienes participan de esta esfera son cargos políticos, sujetos al gobierno de turno. La burocracia permanente del Estado uruguayo es, esencialmente, funcionariado y cargos técnicos sin incidencia en el proceso decisional.

Pero más importante aún es el hecho de que, en Uruguay, la apelación a la prudencia fiscal no es un recurso “rentable” en la política uruguaya; si bien ha estado presente en el debate público, tiene un rol en todo caso secundario a otros temas. La derecha política ha apelado más regularmente a este recurso, en tanto el centro izquierdo político (apoyado por la mayoría relativa de la sociedad desde 1999 y mayoría absoluta desde 2005) ha utilizado este recurso muy marginalmente, en comparación con apelaciones a la igualdad, el empleo o la provisión de ciertos servicios sociales. Por este motivo, dada la baja rentabilidad de este argumento en el escenario político, los políticos uruguayos no tendrían incentivos para “atarse de manos” con un recurso tan importante en la captación de votos como es el manejo del gasto público.

En Uruguay no existen incentivos por parte de los políticos para implementar estas reglas, ni presión de la ciudadanía. Además, como las citas de entrevistas señalan, la centro-izquierda política tiene incentivos para “distanciarse” de las ideas de dichos organismos en tanto están asociados a procesos históricos muy condenados por la ciudadanía uruguaya.

El ejemplo de la idea de “prudencia fiscal” aporta pistas para comprender el tipo de incidencia de los organismos internacionales en cada uno de estos países y, en particular, en el contexto actual; lo que –como se verá– se traduce también en las reformas tributarias aplicadas.

3.2.3 Síntesis: ideas y política en Chile y Uruguay

En suma, la implementación del pensamiento neoliberal durante el gobierno militar tuvo un arraigo muy profundo en Chile en general y, en particular, en el pensamiento económico chileno. En democracia, y con el soporte de ciertos “enclaves autoritarios”, este modelo se mantuvo y se profundizó.

Una de las grandes novedades del modelo fue la importancia que otorgó a los técnicos en el sistema político y el rol general de la *expertise* en la política, primero con los Chicago Boys y luego con los expertos de la Concertación .partido de centro izquierda chileno.

La estructura burocrática en las carteras económicas en Chile favoreció el rol de dichos expertos en el proceso decisional, gracias a la existencia de una alta burocracia independiente políticamente.

Asimismo, la importancia de los economistas en la política chilena, más allá de su afiliación política, incentivó la permanencia de ciertos consensos considerados “técnicos”; alejados de la confrontación político-partidaria e ideológica. Así, se favoreció una política de consensos en materia económica, donde ciertas ideas eran presentadas como “sentido común” técnico; compartido por economistas de todo el espectro político; y por el pensamiento de algunas organizaciones internacionales claves, como el BM y el FMI.

Con el tiempo, el consenso referido a la “sostenibilidad fiscal”, materializado en las ideas de equilibrio fiscal, prudencia en el gasto público y balance estructural, no solo se consolidaron, sino que se materializaron en instituciones claves en la arena económica como es el caso de la Regla Fiscal de balance estructural.

En Uruguay la historia es muy diferente. Como se señaló, el gobierno militar –dado el giro conservador que este país transitaba desde los años 60’- no impuso una modificación radical del modelo, sino que fue lo que algunos autores han llamado un “paréntesis autoritario”.

En democracia, paulatinamente las instituciones volvieron a su curso. Los actores sociales con capacidad de demanda recuperaron poder de presión; ayudados además por la reinstitucionalización de mecanismos de negociación colectiva como los Consejos de Salarios¹². El sistema de provisión pública no sufrió grandes transformaciones durante el gobierno militar. De hecho, durante el apogeo del Consenso de Washington, en los años noventa, se intentaron privatizar varios servicios públicos, al igual que sucedería en el resto de América Latina. Pero en Uruguay la capacidad de movilización social, junto con la existencia de mecanismos de democracia directa, vetaron el proceso de reformas. Es más, el gasto público aumentó durante esta década, en un contexto de gran enfrentamiento entre el gobierno y la central sindical, al tiempo que la izquierda política centró su discurso en la redistribución.

El equilibrio fiscal o la prociclicidad del gasto no han sido relevantes en el debate político uruguayo. No lo fueron para la centroizquierda y, aunque este discurso caló más fuerte en la derecha política, solo se hizo presente cuando estos pasaron de gobierno a oposición. De esa manera, y a pesar de muchos intentos de algunos actores locales e

¹² Comisiones tripartitas, compuestas por sindicatos, empresas y gobierno, fueron la institución típica de la regulación del empleo industrial, a mediados del siglo XX, y hoy son un elemento central de la regulación laboral en Uruguay.

internacionales de promoverlo, ningún gobierno implementó reglas de equilibrio fiscal, ni otras instituciones similares que “ataran de manos” a los políticos frente a cambios en las coyunturas socioeconómicas.

Como producto de la falta de presión de la sociedad civil y del sector privado sobre una mayor profesionalización del manejo de las finanzas públicas en Uruguay, no han existido incentivos para que se implementen instituciones de reglado en materia fiscal. Estos incentivos han venido de parte de las organizaciones internacionales de Bretton Woods, pero no han sido tomados en cuenta por el sistema político ni la ciudadanía, que, en un escenario de gobierno de la centro-izquierda, ha tenido más incentivos para distanciarse del pensamiento y las políticas asociadas a dichos organismos; muy relacionado con el pensamiento neoliberal en América Latina.

En consecuencia: en Chile la reforma tributaria debía estar sujeta a necesidades de aumento de gasto para ingresar en la agenda política, al mismo tiempo que debía poner en un lugar central el rol de la sostenibilidad fiscal en este proceso. En cambio, en Uruguay, la reforma ingresó meramente a través de alusiones a la equidad sin necesidad de justificaciones adicionales, ni intenciones de arribar a consensos.

El gobierno de centro izquierda apenas llegó al poder implementó lo que fue parte de su plataforma electoral desde 1973, con ajustes técnicos pero invariable en sus objetivos centrales. Pese a que el gobierno se propuso en ese momento implementar importantes reformas sociales que fueron “buque insignia” de su plataforma electoral (Villegas, 2015) y que le demandarían un incremento sustancial del gasto público, la Reforma Tributaria no apeló al equilibrio fiscal ni al aumento recaudatorio, sino a modificar una estructura tributaria ineficiente y regresiva. Los efectos sobre el equilibrio fiscal de estas medidas estuvieron presentes en el escenario político y fueron señalados por la oposición, pero fueron fácilmente descartados. Las élites no tuvieron poder suficiente para frenar ni negociar significativamente la reforma. El proyecto contó, además, con el apoyo de la Central de Trabajadores (PIT-CNT), proclive a estas estrategias distributivas. Rápidamente, el proyecto se debatió, aprobó y se hicieron ajustes en materia de capacidades estatales para su implementación.

El cambio de paradigma desde la política fiscal meramente hacia la “sostenibilidad fiscal” se ha presentado en el caso chileno como condición indispensable para la sostenibilidad financiera de la protección social, sin embargo los esquemas de protección social de ambos países no parecen confirmar esta premisa. Más bien indican la necesidad de profundizar en los mecanismos de la Economía Política; prestando atención no solo a la existencia de ciertos compromisos y/o consensos, sino también a quiénes son los actores que tienen poder de participación y/o veto en tales acuerdos.

Como se describe en lo que sigue, la operatividad de las variables mencionadas para ambos países se verifica claramente en el caso de los procesos de Reforma Tributaria analizados.

4. El rol de los organismos internacionales en la construcción política en Chile y Uruguay

En un estudio realizado acerca de los regímenes de incorporación del conocimiento especializado en la política en Chile y Uruguay (Garcé, López, D'Avenia y Villegas, 2017), se evidencia la importancia de las credenciales académicas en la política chilena. Este mismo trabajo enfatiza la idea de que, si bien no es que en Uruguay las credenciales académicas no importen, su rol es en todo caso subsidiario a las credenciales políticas.. No es que en Chile estas instancias no sean importantes, pero suceden, en todo caso, en paralelo a la construcción de una carrera profesional que goce de altas credenciales técnicas (Ibídem).

Los jerarcas chilenos poseen casi en su totalidad, desde 1975 hasta la fecha, títulos de posgrados (maestrías y doctorados) y mayoritariamente estos estudios son realizados en EE.UU. En Uruguay, en cambio, los jerarcas de la cartera económica que poseen estudios de posgrado no superan el 24%, y, en general, se concentran en las últimas décadas, lo que podrían indicar un progresivo corrimiento hacia la profesionalización del área. Con anterioridad, el único ejemplo similar en formación al caso chileno lo constituye el ex Ministro Alejandro Vegh Villegas, quien habiendo realizado su doctorado en la Universidad de Harvard, fue ministro del Uruguay en 1974 y en 1983, en ambos casos durante el gobierno dictatorial. En democracia, hasta avanzada la primera década del presente milenio, ningún Ministro de Economía tenía estudios de posgrado. Esta tendencia, dice mucho acerca de cuánto importa la *expertise* en la política de ambos países, tal como puede apreciarse en los siguientes cuadros.

Cuadro 2. Ministros de Hacienda en Chile 1976-2015

Nombre	Fecha inicio	Fecha salida	Partido	Posgrados
Sergio de Castro Spikula	31 de diciembre de 1976	22 de abril de 1982	dictadura	PhD. Chicago
Sergio de la Cuadra	22 de abril de 1982	30 de agosto de 1982		PhD. Chicago
Rolf Lüders	30 de agosto de 1982	14 de febrero de 1983		PhD. Chicago
Carlos Cáceres Contreras	14 de febrero de 1983	2 de abril de 1984		PhD. Chicago
Luis Escobar Cerda	2 de abril de 1984	12 de febrero de 1985		Economista, académico, empresario. PhD en Harvard. Fue director del Fondo Monetario Internacional (FMI).
Hernán Büchi Buc	12 de febrero de 1985	5 de abril de 1989		Universidad de Chile, Ingeniero Civil de Minas, obteniendo en 1975 un MBA en la Universidad de Columbia
Enrique Seguel Morel	5 de abril de 1989	6 de diciembre de 1989		Militar, ingeniero comercial. Maestría en Administración de Negocios (MBA) España.
Martín Costabal Llona	6 de diciembre de 1989	11 de marzo de 1990	Ind	Ingeniero comercial, académico y político. MBA de la Universidad de Chicago
Alejandro Foxley Rioseco	11 de marzo de 1990	11 de marzo de 1994	PDC	Economista, ingeniero, académico, investigador. Dr. En Economía, Universidad de Wisconsin-Madison
Eduardo Aninat Ureta	11 de marzo de 1994	3 de diciembre de 1999	PDC	Economista, académico, investigador, dirigente gremial, y político Fue subdirector gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ph.D en economía en la Universidad de Harvard
Manuel Marfán Lewis	3 de diciembre de 1999	11 de marzo de 2000	PS	Economista y académico chileno. PhD Universidad de Yale
Nicolás Eyzaguirre	11 de marzo de 2000	11 de marzo de 2006	PPD	Economista, académico, investigador, PhD Universidad de Harvard
Andrés Velasco Brañes	11 de marzo de 2006	11 de marzo de 2010	Ind	Economista, académico, consultor. Phd Columbia
Felipe Larraín Bascuñán	11 de marzo de 2010	11 de marzo de 2014	Ind	Economista, académico, consultor. PhD Harvard
Alberto Arenas de Mesa	11 de marzo de 2014	11 de mayo de 2015	PS	PhD. Universidad de Pittsburgh
Rodrigo Valdés Pulido	11 de mayo de 2015	<i>En el cargo</i>	PPD	Ingeniero comercial. Ph.D. en economía del MIT

Fuente: elaboración propia

Cuadro 3. Ministros de Economía en Uruguay

NOMBRE	PARTIDO POLÍTICO	FECHA INICIO CARGO	FECHA FINALIZACIÓN CARGO	PROFESIÓN	Posgrados
Alejandro Végh Villegas	Partido Colorado	12 de julio de 1974	1 de septiembre de 1976	Ingeniero industrial, UdelaR	Doctorado en economía política en Harvard
Valentín Arismendi	Sin filiación conocida	1 de septiembre de 1976	15 de diciembre de 1982	Contador, UdelaR	-
Walter Lusiardo	Sin filiación conocida	15 de diciembre de 1982	12 de diciembre de 1983	-	-
Alejandro Végh Villegas	Partido Colorado	12 de diciembre de 1983	1 de marzo de 1985	PhD Economía política en Harvard	Ibídem
Ricardo Zerbino	Partido Colorado	1 de marzo de 1985	1 de marzo de 1990	Economista, UdelaR	Trabajó en la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) y en 1967 fue técnico a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) creada ese año.
Enrique Braga	Partido Nacional	1 de marzo de 1990	11 de febrero de 1992	Contador, UdelaR	-
Ignacio de Posadas	Partido Nacional	11 de febrero de 1992	15 de febrero de 1995	Abogado, UdelaR	-
Daniel H. Martins	Partido Nacional	15 de febrero de 1995	1 de marzo de 1995	Abogado, UdelaR	-
Luis Mosca	Partido Colorado	1 de marzo de 1995	1 de marzo de 2000	Economista, UdelaR	--
Alberto Bensi6n	Partido Colorado	1 de marzo de 2000	24 de julio de 2002	Contador, UdelaR	-
Alejandro Atchugarry	Partido Colorado	24 de julio de 2002	19 de agosto de 2003	Abogado , UdelaR	-
Isaac Alfie	Partido Colorado	19 de agosto de 2003	1 de marzo de 2005	Economista, UdelaR	-
Danilo Astori	Frente Amplio	1 de marzo de 2005	18 de septiembre de 2008	Economista, UdelaR	Fue profesor titular grado 5 de la Facultad de Ciencias Econ6micas de la Universidad de la Rep6blica, de la cual fue decano en el a6o 1973
6lvaro Garc6a Rodr6guez	Frente Amplio	18 de septiembre de 2008	1 de marzo de 2010	Contador, UdelaR	-
Fernando Lorenzo	Frente Amplio	1 de marzo de 2010	26 de diciembre de 2013	Economista, Udelar,	Doctorado por la Universidad Carlos III de Madrid
Mario Bergara Duque	Frente Amplio	26 de diciembre de 2013	1 de marzo de 2015	Economista, UdelaR,	Master en Econom6a en la Universidad de California, y Doctorado en econom6a, en la misma universidad
Danilo Astori	Frente Amplio	1 de marzo de 2015		Contador y Economista, UdelaR	Ib6dem

Fuente: elaboraci6n propia

Pero existe un segundo punto que es especialmente relevante a la hora de caracterizar la Economía Política de ambos países, y que, en gran medida –pero no únicamente-, se deriva de la relación con la *expertise* mencionada anteriormente.

Los organismos internacionales se constituyen como una asociación voluntaria de Estados, creada por tratados, pero que cuentan con objetivos y órganos propios, y por ende poseen la capacidad de tener una voluntad propia y separada de la de sus miembros. El papel que dichos organismos desempeñan en la sociedad internacional se suscribe a los objetivos y fines definidos por la organización.

Los organismos internacionales pueden establecer diversos tipos de relaciones entre los Estados que los constituyen. Las relaciones de coordinación (las más presentes en el derecho internacional) buscan coordinar soberanía entre Estados, mientras las relaciones de cooperación buscan solucionar problemas comunes (interdependencia) y proteger intereses comunitarios o colectivos (derechos humanos, medio ambiente, etc.). (Diez de Velasco, 1994). En un nivel superior en cuanto a interdependencia, en las relaciones de integración, los Estados ceden a un tercero, se supone a un órgano supranacional, competencias propias para que las ejerza. Este es el caso de ciertas competencias en la Unión Europea o el de la Corte Penal Internacional, en el ejercicio del *ius puniendi*.

En todo caso, las decisiones de los organismos internacionales pueden impactar de diferente forma en las políticas de los Estados. Lo que resulta aquí particularmente relevante analizar es que, ni siquiera en aquellos organismos de integración, con poder de decisión directo sobre los Estados en virtud de la cesión del ejercicio de ciertas competencias, dichos organismos poseen injerencia en la mayor parte de la materia tributaria (Amatucci et al., 2006) La tributación, especialmente la directa, es una materia que sigue siendo, en gran medida, un espacio sujeto a la soberanía de los Estados y resguardado, generalmente, de la intervención de normas internacionales. No obstante, más allá del limitado rol de los organismos internacionales en el establecimiento de normas internacionales de contenido tributario, dichas instituciones son también agentes políticos en el concierto internacional, que cuentan con otras vías para influenciar en la conducta y las legislaciones internas de los Estados.

Si bien los procesos de “influencia” suelen ser complejos y de causalidad recíproca, con fines analíticos, se delimitan cuatro campos de acción en los que los organismos internacionales inciden en la política local.

En primer lugar, los organismos internacionales son parte de redes internacionales de creación y difusión de conocimiento y, asimismo, constituyen la red que aglomera los actores que allí participan. Es decir, los funcionarios de dichos organismos establecen vínculos directos con los *policy makers* en ciertos ámbitos de acción, al mismo tiempo que suele ser un lugar común el transitar por dichos organismos para varios *policy makers*. De esta manera, quienes serán o han sido jefes políticos de importancia comparten vínculos con quienes serán o han sido burócratas estatales, y funcionarios técnicos que construyen su carrera a través de transitar en varios de dichos organismos.

En conjunto, se sostiene aquí que dichos actores conforman una “red internacional” de contactos de gran relevancia en materia política. En segundo lugar, las organizaciones internacionales funcionan como foros de debate; en tanto dichos organismos promueven instancias de intercambio entre agentes internacionales y locales acerca de temas centrales de agenda.

En tercer lugar, dichas instituciones aportan conocimiento técnico, informes, metodología e ideas, que suelen ser insumos para pensar los problemas locales, al mismo tiempo que otorgan legitimidad a los procesos de reforma a través de la validación técnica, aportando una especie de “sello de calidad”.

Cuadro 4. Rol de los organismos internacionales en los procesos de reforma

Dimensiones de análisis	<i>Redes y construcción de carreras</i>	<i>Foros de debate</i>	<i>Rol Técnico</i>
Categorías de análisis	Construcción de carreras políticas: el organismo internacional ocupa frecuentemente un paso previo hacia roles de alta jerarquía en instituciones gubernamentales económicas y/o viceversa.	Generación de procesos de debates: la organización actúa como “foro” de intercambios académicos y políticos que inciden en los debates de la reforma.	<i>Legitimación en la construcción de procesos:</i> la organización internacional aporta un “sello de calidad” a decisiones políticas <i>Generación de ideas:</i> la organización genera insumos técnicos que luego son usados para construir los procesos de reformas. La organización actúa como institución “productora de conocimiento” de donde se extraen recomendaciones y análisis que estructuran las ideas generales y/o concretas que contienen las reformas

Fuente: elaboración propia

El resultado, en cuanto al rol diferencial de estas dimensiones en los procesos de reforma en Chile y Uruguay, contribuye a esclarecer la importancia de estas instituciones internacionales en la agenda de ambos países y en el resultado de las reformas.

A continuación se describen los casos de Chile y Uruguay, a la luz de las dimensiones señaladas.

4.1. Dimensión 1: Redes y construcción de carreras políticas

Al igual que las credenciales académicas, la trayectoria en organismos internacionales es un factor claramente diferencial en la construcción de carreras políticas en ambos países. Quienes han ocupado cargos de dirección en las carteras económicas de Chile (Ministerio de Hacienda y Banco Central) pertenecen a una red de expertos que comparten una serie de características comunes en materia de formación y trayectoria. Entre estos factores comunes se hallan el pasaje por organizaciones internacionales, de vocación universal (como el FMI o el BM) o de carácter regional (como el BID o la

CEPAL, dentro de la ONU) o en ciertos *think tanks* o instancias de carácter no gubernamental (como el CIEPLAN o la LACEA). .

No es que esto no exista en Uruguay, pero en todo caso no es un factor común de la élite económica y política uruguaya. Ocupar cargos de representación política en el parlamento, o en la gestión estatal, junto con la participación activa en un sector partidario, son factores que caracterizan a quienes han dirigido las carteras en Uruguay. Los siguientes cuadros ilustran la participación de dichos jerarcas en organizaciones internacionales y *think tanks* para Chile y Uruguay en un período de 25 años.

Cuadro 5. Trayectoria profesional de los Ministros de Hacienda en Chile: participación en organismos internacionales 1990-2015

Nombre	Período	Partido político	Vinculación con TT y otras instituciones productoras y difusoras de conocimiento
Alejandro Foxley	1990-1994	PDC	Actual presidente y fundador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan). Fue gobernador del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (1990-1994), y ocupó el cargo de presidente del Comité de Desarrollo de los Gobernadores del Banco Mundial-Fondo Monetario Internacional (1991-1992).
Eduardo Aninat	1994-1999	PDC	Fue nombrado subdirector gerente del FMI entre diciembre de 1999 y junio de 2003, llegando a ser director general adjunto y consultor internacional. En diciembre de 2006 fue elegido presidente de la asociación gremial Isapres de Chile (agrupación de empresas aseguradoras de salud) En 2010 fue designado gerente general de la Fundación de la Unión Internacional de Empresarios Cristianos.
Manuel Marfán	1999-2000	PS	Estrecho colaborador de Foxley en el programa económico de la oposición a Augusto Pinochet desde el Cieplan. Fue asesor regional y director de la División de Desarrollo Económico en Cepal.
Nicolás Eyzaguirre	2000-2006	PPD	Entre 1984 y 1985 se desempeñó como asesor y consultor del Fondo Monetario Internacional (FMI). Posteriormente, entre los años 1985 y 1990, trabajó como experto en Política Monetaria y Financiera para América Latina y el Caribe en la Cepal. Posteriormente, trabajó en el FMI como director ejecutivo (1997-2000)
Andrés Velasco	11 de marzo de 2006	Ind	Ha sido investigador asociado de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (1987), consultor del BID, BM, FMI, Cepal y del Banco Central de Chile. Presidió la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA) entre el 2006 y 2007.
Felipe Larraín	11 de marzo de 2010	Ind	Entre 1985 y 1986 fue consultor del Banco Mundial, actividad que se prolongó hasta el año 1988. Trabajó luego como consultor de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).
Alberto Arenas	2014-2015	PS	Desde marzo de 2010 a marzo de 2013, se desempeñó como investigador del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Ha realizado consultorías para organismos internacionales como el BID, OIT, Banco Mundial, Cepal y La Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Rodrigo Valdés	2015	PPD	En 2008 fue nombrado economista jefe para América Latina del banco de inversión Barclays Capital, en Nueva York, Estados Unidos. En 2009 trabajó en el Fondo Monetario Internacional (FMI), como subdirector del Departamento Europeo y del de las Américas, donde también fue jefe de misión para Estados Unidos En 2013 fue nombrado como economista jefe para la Región Andina de BTG Pactual.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 6. Trayectoria profesional de los Ministros de Economía en Uruguay: participación organismos internacionales 1990-2015

Nombre	Período	Partido político	Vinculación con TT y otras instituciones productoras y difusoras de conocimiento
Enrique Braga	1990-1992	Partido Colorado	-
Ignacio De Posadas	1992-1995	Partido Nacional	Integra la Academia Nacional de Economía de Uruguay. Integró el directorio de Merrill Lynch. Gobernador del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial y Fonplata de 1992 a 1995. En el mismo período, fue Gobernador alterno en el Fondo Monetario Internacional.
Daniel H. Martins	1995	Partido Nacional	Entre 1963 y 1968 formó parte de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA
Luis Mosca	1995-2000	Partido Colorado	Gobernador en representación del Uruguay ante el BID y Banco Mundial
Alberto Bensión	2000-2002	Partido Colorado	Consultor del BID en Chile
Alejandro Atchugarry	2002-2003	Partido Colorado	-
Isaac Alfie	2003-2005	Partido Colorado	Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco Mundial, de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Mundial de la Salud.
Danilo Astori	2005-2008	Frente Amplio	-
Álvaro García	2008-2010	Frente Amplio	-
Fernando Lorenzo	2010-2013	Frente Amplio	Director del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) entre 1997 y 2004.
Mario Bergara	2013-2015	Frente Amplio	Gobernador Alterno por Uruguay ante el Fondo Monetario Internacional
Danilo Astori	2015-actual	Frente Amplio	-

Fuente: elaboración propia

Aquí es necesario enfatizar en algunos aspectos de este proceso. El primero de ellos se refiere a un aspecto mencionado anteriormente, esto es: la trayectoria profesional común de gran parte de los *policy makers* en el área económico-presupuestal, por instituciones como el Banco Mundial, Cieplan, CEPAL y/o el FMI; lo que queda reflejado en la trayectoria de los mayores jerarcas de las carteras económicas en el caso chileno.

Nicolás Izaguirre se desempeñó como Ministro de Hacienda de Lagos entre 2000 y 2006, siendo quien más tiempo ha permanecido de manera consecutiva en ese cargo, pero anteriormente entre 1984 y 1985 se desempeñó como asesor y consultor del FMI y posteriormente, entre los años 1985 y 1990, había trabajado como experto en Política Monetaria y Financiera para América Latina y el Caribe en la CEPAL.

Mario Marcel, por su parte, tras la llegada de Patricio Aylwin a la Presidencia y de Alejandro Foxley al Ministerio de Hacienda, se sumó al Gobierno como asesor en finanzas públicas y programas sociales, asumiendo luego como subdirector de Presupuestos. En 1994, ya con Eduardo Frei Ruiz-Tagle en la Presidencia, fue nombrado secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Dejó la Dirección de Presupuestos (Dipres) en 1996 y fue entonces nombrado secretario técnico de la reforma educativa. Entre 1997 y 2000 fue director ejecutivo por Chile en el BID). En los Estados Unidos afianzó su relación con Nicolás Eyzaguirre (entonces en el FMI), con quien había trabajado a comienzos de los años 1980 en el Partido Socialista (PS). Aquí también se acercó a Michelle Bachelet, quien estudiaba en Fort Leslie, la Universidad Interamericana de la Defensa. En el año 2000, Lagos lo nombró director de Presupuestos. Allí Izaguirre y Marcel comienzan a trabajar en la regla del superávit estructural del 1% del PIB. Uno de los antecedentes a destacar es que Marcel había trabajado en su tesis de doctorado –con calificación de excelencia– en la metodología para calcular balances a largo plazo.

Marcel e Izaguirre pertenecen a una red de expertos de la Concertación que comparten una serie de características comunes y sobre las cuales estos expertos se conforman como una red cohesionada de actores con matrices similares de formación y pensamiento y por ende en el diseño de políticas. Estos actores políticos comparten con el resto de la red de expertos asociados a altos cargos en Hacienda y el Banco Central: el pasaje por importantes cargos en organizaciones internacionales (como el FMI o el BM), estudios de posgrados realizados casi invariablemente en EE.UU y en Universidades asociadas casi invariablemente a la ortodoxia económica.

En Chile, los políticos, y en especial los vinculados a Hacienda y el Banco Central –las dos instituciones centrales en materia presupuestal– son políticos con credenciales académicas. Es decir, si bien pertenecen al partido, su rol político está construido en gran medida por sus credenciales como expertos. Estos expertos pertenecen a una red ampliamente cohesionada en materia de ideas macroeconómicas, compartiendo un conjunto importante del “sentido común económico” entre los expertos cercanos a la Concertación, pero trascendiendo en algunos casos los límites partidarios (como expone el caso de la regla fiscal). Esta red de expertos es altamente homogénea, además, en cuanto a trayectoria profesional: nivel de formación, lugares donde estos técnicos elijen formarse e inserción profesional. Los expertos chilenos de relevancia, en Hacienda o en el Banco Central, suelen tener un papel activo y cargos de importancia en organizaciones internacionales de peso, como el BM o el FMI, y otras instituciones de gran importancia en el área.

En Uruguay, en cambio, la política predomina ampliamente sobre la técnica en materia económica. En Uruguay, los cargos en ambas carteras de relevancia se construyen parcialmente por credenciales técnicas pero fundamentalmente por trayectoria política. No existe una red de expertos con el nivel de cohesión y homogeneidad como el caso chileno.

El resultado de esta diferencia es que mientras, en Uruguay, los conductores de las carteras económicas son esencialmente políticos con conocimientos técnicos, en Chile se acercan mucho más a la figura de un “tecnopol”, donde las credenciales políticas se equiparan a las credenciales profesionales. Además, en Chile dichos políticos poseen un conjunto de atributos que les otorgan cierto grado de homogeneidad (formación, trayectoria profesional) y por ende los hacen partícipes de ciertos “consensos económicos comunes”, que van más allá de la afiliación partidaria y que se refuerzan mediante las redes locales e internacionales a las que pertenecen.

En Uruguay, como ha sido expuesto, no es posible hablar de un grupo homogéneo al tiempo que las redes de contacto internacional tienen significativamente menos peso que las redes locales; pero, en todo caso, estas redes importan a la interna de cada grupo político; no existiendo una red propiamente –como en el caso de Chile- que sea transversal a los partidos políticos.

4.2. Dimensión 2: Foros de debate

En América Latina, y en particular en materia de política económica, los organismos internacionales suelen ejercer un rol central en la creación de espacios de debate que nuclean *policy makers* y expertos locales e internacionales.

De hecho, durante el período en estudio –según ha sido señalado por los entrevistados- el BM organizó diversas instancias de intercambio acerca del problema de la desigualdad en la región, en la que el tema tributario empezó a ingresar paulatinamente en agenda.

La institución clave en esta materia ha sido, no obstante, la CEPAL. Esta institución ha otorgado sistemáticamente mayor importancia al tema de la desigualdad y en la última década al rol de los esquemas tributarios en esta materia.

Como describe Arenas (2016), los organismos internacionales, especialmente en la última década, han generado muchas instancias de debate con académicos y políticos en la región en general.

Sin embargo, dadas las características diferenciales de ambos países mencionadas con anterioridad, dichas instancias han sido más relevantes en la política de Chile que en la política de Uruguay.

Al respecto, algunos de los entrevistados señalaban lo siguiente:

“El Banco Mundial ha generado muchas instancias de debate en Chile (...) siempre es bien percibido por la política este tipo de encuentros, más allá de los partidos políticos”

“La reforma tributaria es una idea que surge en la Concertación, pero por supuesto siempre existe un apoyo en elaboraciones previas de los organismos internacionales”

“En Uruguay, es cierto que estas instituciones organizaron encuentros primero en 2005, cuando el gobierno llegó al poder, sobre las políticas de combate a la pobreza, sobre todo el Banco Mundial, pero siempre se trató de que las ideas fueran acordes a los planteamientos históricos del Frente Amplio (...) en la reforma tributaria brindaron apoyo, pero los contenidos centrales vienen del programa de la fuerza política desde hace mucho tiempo”

4.3. Dimensión 3: rol técnico

El rol de los organismos internacionales, como constructores de ideas y como legitimadores de medidas y herramientas políticas, es quizás uno de los más importantes en la política latinoamericana y así también lo ha sido en el caso de las reformas tributarias analizadas.

Como señala Arenas (2016), en el último decenio se han elaborado una variedad de estudios desde el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, que indican que la carga tributaria en América Latina no es consistente con su nivel de desarrollo. Estas investigaciones hacen especial hincapié en la implementación de reformas tributarias en la región, al tiempo que han brindado ayuda técnica específica para elaborar diseños de política y procesos de evaluación en esta materia.

Cabe remarcar el rol que ha tenido la OCDE sobre esta materia en la región, en la medida que esta organización lleva desde algunos años una agenda donde la tributación en los países en desarrollo ocupa un lugar central, como mecanismos para evitar la elusión y la evasión fiscal, pero también como mecanismo ineludible para consolidar procesos de desarrollo con niveles menores de desigualdad. De hecho, dicho organismo ha señalado en reiteradas oportunidades como problema la alta desigualdad que caracteriza la estructura social chilena¹³.

En todo caso, existe acuerdo por parte de los entrevistados en que el rol de las organizaciones internacionales como legitimadores de políticas o creadoras de ciertos diseños técnicos en los que se basan los países es de los mecanismos de influencia más destacados, como exponen las siguientes citas.

En todo caso, existe acuerdo por parte de los entrevistados en que el rol de las organizaciones internacionales como legitimadores de políticas o creadoras de ciertos diseños técnicos en los que se basan los países es de los mecanismos de influencia más destacados, como exponen las siguientes citas.

¹³ Ver por ejemplo Estudio Económico OCDE Chile: “La capacidad de Chile para converger hacia los niveles de vida promedio de la OCDE se ve afectada por una productividad estancada en niveles bajos y una elevada desigualdad” (Página 7), Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf>

“El rol de las organizaciones internacionales es clave a la hora de la asistencia técnica (...) nosotros recurrimos al Banco Mundial para evaluar el diseño de la política tributaria” (Chile)

“El apoyo técnico para la implementación de políticas por parte de los organismos internacionales es muy importante (...) por supuesto que otorgan legitimidad a los diseños (...) (Chile)

“Si se discutió con algunos integrantes del BM algunas medidas a aplicar, sobre todo el diseño dual que era una novedad en la región, y para esto se recurrió a la asistencia técnica del BM” (Uruguay)

“No es que esté en la discusión pública, no se los invita a discutir los contenidos centrales pero si actúan a través del apoyo más técnico (...) es cierto que por ejemplo para las simulaciones ex ante de la reforma y para discutir algunos componentes del diseño se convocó a algunos técnicos del BM que venían trabajando estos temas” (Uruguay)

Sin duda la CEPAL es la organización que ha trabajado más en la temática de la desigualdad (...) el pensamiento de la CEPAL tuvo gran impacto en los sesenta y setenta en toda la región sobre todo en los países que realizaron el proceso industrializador (...) en la actualidad creo que los insumos generados desde la CEPAL en materia de desigualdad y tributación son de los más relevantes sobre todo para contar o argumentos técnicos y sólidos” (Uruguay)

“Las más relevantes te diría que han sido el BM en materia de asistencia, y recientemente la agenda de la OCDE en esto es muy importante en el mundo y se han generado insumos para América Latina que está claro que se toman en cuenta” (Chile)

5. La Economía Política de las Reformas Tributarias en Chile y Uruguay

5.1. La Reforma Tributaria en Uruguay

5.1.1. El origen de la reforma

La reforma uruguaya comenzó a gestarse en los planteos electorales de la coalición de izquierda desde 1975¹⁴ y desde 1999¹⁵ se mantiene casi incambiada en sus objetivos centrales. En los diferentes programas de gobierno, la reforma tributaria ha estado vinculada fundamentalmente a dos objetivos: simplificar la estructura tributaria y corregir su impacto regresivo. De esta manera, a partir de 1998-1999, la reforma puso gran énfasis –además de en los objetivos anteriores- en simplificar el esquema tributario que desde los '80 se caracterizó por tener una cantidad de tributos de estrecha base y escasa recaudación, como respuestas *ad hoc* a sucesivas crisis fiscales. Además, siguiendo tendencias regionales, la estructura tributaria había visto crecer la significación de los impuestos al consumo (primordialmente, el IVA e impuestos a consumos específicos) (Rius, 2012: 5).

Los trabajos que estudian el impacto distributivo de la estructura tributaria previa a 2006 coinciden en señalar su característica regresiva (Grau y Lagomarsino, 2002; Perazzo et al. 2002; Amarante et al., 2007: 58), al mismo tiempo que varios trabajos (entre ellos Barreix y Rocca, 2003) señalan que el sistema vigente hasta 2006 no cumplía con los criterios básicos de equidad horizontal y vertical.¹⁶

Sobre estos fundamentos, la reforma empezó a discutirse inmediatamente de asumida la nueva administración en marzo de 2005. Entre las ventajas con las que contaba dicho cambio tributario se destacan: mayoría parlamentaria disciplinada del partido gobernante, propuesta técnicamente viable y, finalmente, el fortalecimiento institucional previo –iniciado en el gobierno anterior- de la Dirección Nacional Impositiva, autoridad tributaria en el país (Rius, 2012: 6).

5.1.2. Los contenidos de la reforma

En la exposición de motivos del proyecto de ley que establece la modificación integral del sistema tributario uruguayo se señalaban tres objetivos: promover una mayor

¹⁴ “Declaración Constitutiva” del 5 de febrero de 1971, el “Compromiso Político”, suscrito por el Plenario Nacional reunido en Montevideo el 9 de febrero de 1972, el Reglamento de Organización y las Bases Programáticas.

¹⁵ Al respecto, se señala: “*El gobierno progresista buscará avanzar en materia de justicia social, combatiendo la pobreza en sus distintas manifestaciones (...) Se realizará un diseño de política fiscal más justo, el principio rector a? aplicar será que pague más el que más tiene. El sistema tributario que se promueve se basará en los principios de: progresividad, finalismo, generalidad, equidad y coherencia. Se impulsará el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, al tiempo que se gravarán ciertas actividades financieras de carácter especulativo, los consumos suntuarios y la concentración de la riqueza. Esto implica una reforma tributaria, que incluya el impuesto a la renta de las personas físicas*” (Grandes Lineamientos Programáticos y propuestas de Planes de gobierno. III Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Alfredo Zitarrosa”. Montevideo, 20, 21 y 22 de noviembre de 1998).

¹⁶ Se entiende por equidad horizontal que dos personas con el mismo nivel de renta de distinto origen tributen lo mismo independientemente del origen, mientras que la equidad vertical se refiere a que individuos con distinto nivel de renta tributen distinto en función de esas diferencias.

equidad horizontal y vertical, incrementar la eficiencia del sistema y estimular la inversión productiva y el empleo. Se indica que el sistema previo era inequitativo y complejo, ya sea por la excesiva participación de la imposición al consumo, por la imposición parcial a la renta o por la proliferación de impuestos pequeños.

De esta manera, la reforma buscó reducir el peso de los impuestos indirectos y dotar de mayor sencillez al sistema, a través de la derogación de múltiples tributos y la modificación del IVA. En particular, se eliminó el Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS) (cuya tasa era de 3%)¹⁷ y se redujo la tasa máxima de IVA (de 23 a 22%) y la tasa mínima de IVA (de 14 a 10%).

Por otra parte, se produjeron modificaciones en la base imponible del IVA. En lo que refiere a impuestos directos, se eliminó el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) y se implementó el IRPF, basado en un sistema dual que abarca todas las rentas, siempre que sean en territorio uruguayo (Amarante et al., 2007: 91).

El IRP o “impuesto a los sueldos” fueron creados en 1960 por el gobierno blanco y derogado en 1974 por el presidente colorado Juan María Bordaberry. En 1982 la dictadura militar emitió el decreto-ley 15.294 y volvió a imponerlo hasta el fin del período de facto. Eran contribuyentes de este impuesto: las personas que percibieran las retribuciones a que se refiere la norma, los jubilados y los pensionistas, así como los empleadores de la actividad privada y los Entes Descentralizados, industriales y comerciales del Estado. Uno de los aspectos más criticados que tuvo este tributo era el tratamiento desigual que se dio a las retribuciones o rentas dependiendo de cuál era su origen. Así, si la retribución provenía del trabajo, iba a ser objeto de imposición; en cambio, si provenía de una renta de capital, esta no se encontraba gravada.

Adicionalmente, es de destacar que en la estructura tributaria vigente hasta 2005, las alícuotas no eran progresionales. Esto suponía que las alícuotas del IRP no recaían sólo en la parte del salario que excedía el tope superior de la franja anterior, progresional por tramo, sino que lo que sucedía era que se trasladaba a la totalidad de la prestación.

El cambio al implementar en 2006 el IRPF supuso que las rentas que se consideran gravadas serían, a partir de entonces: rentas de capital, incrementos del patrimonio personal y las rentas producto del trabajo o libre ejercicio de su profesión. El impuesto a la renta quedó estructurado en tres impuestos, a las Rentas de las Actividades Empresariales (IRAE), a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF) y a las Rentas de los No Residentes (IRNR). El sistema dual que caracteriza la estructura uruguayana posee

¹⁷ Ver Ley N° 17.345 - Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS). Impuesto que grava las importaciones de bienes industrializados y las enajenaciones a cualquier título de dichos bienes, sean nacionales o importados, realizadas a organismos estatales, a las empresas y a quienes se encuentren incluidos en el hecho generador del Impuesto al Valor Agregado o del Impuesto Específico Interno.

carácter personal, aplicándose a las rentas del trabajo una tasa progresiva, mientras que a las de capital se las grava a una tasa proporcional¹⁸.

5.1.3. Proceso de aprobación e implementación de la reforma: el rol de la Economía Política de largo plazo

La reforma atravesó varios procesos de discusión. En fase pre-parlamentaria -antes que el Poder Ejecutivo hubiera elevado un proyecto de ley al Legislativo- la reforma uruguaya de 2006 pasó por discusión académica, trabajo de Comisión especial, consulta pública sobre sus lineamientos básicos, y negociación intra-gobierno (Rius, 2012: 18).

La reforma se aprobó en 9 meses y, desde 2006, ha recibido leves modificaciones en su diseño. En particular, en 2016, para hacer frente a cambios en las condiciones macroeconómicas, se subieron algunos impuestos (IRAE, IRPF), pero estas modificaciones han seguido la orientación de mayor equidad tributaria original en el diseño de 2006.

5.2. Reforma tributaria en Chile (2014)

5.2.1. El origen de la reforma

El primer gobierno de Michelle Bachelet (2006) propuso una serie de reformas en materia social, pero no presentó ninguna transformación significativa en materia de política tributaria. Sin embargo, en 2011 y 2012, las demandas estudiantiles de una gran reforma educativa no solo requerían una gran necesidad de nuevos ingresos fiscales, sino que los estudiantes también exigieron explícitamente que el gobierno financiara la reforma con impuestos progresivos. Como correlato, la campaña presidencial de 2013 centró más la atención en los temas de la tributación y la equidad. Fue así que, en este contexto, la entonces candidata Michelle Bachelet anunció planes para incrementar el impuesto de renta en un 3% del PIB gravando a las élites económicas del país para financiar la reforma de la educación pública. De hecho, el programa de gobierno presenta la reforma tributaria como un prerrequisito para la reforma educativa¹⁹.

¹⁸ En el mundo se aplican principalmente tres modelos de imposición a la renta personal: a) el sintético, que es el que ha tenido aplicación más extendida, b) el lineal y c) el dual. En el sistema sintético todas las rentas se integran en una base única para el contribuyente, compensándose los resultados positivos y negativos. Una vez deducido un mínimo no imponible, se aplican tasas progresivas por cada tramo de renta. Por la vía de las retenciones liberatorias, muchas veces se establecen tratamientos preferenciales a las rentas de capital. En el sistema lineal, todas las rentas se gravan a una tasa única, independientemente de su origen, toda vez que se supera el mínimo no imponible. Por su parte, el concepto esencial del sistema de imposición dual consiste en aplicar un tratamiento diferencial a las rentas del trabajo respecto de las rentas del capital. Mientras las rentas del trabajo tributan a tasas progresivas con un mínimo no imponible, las rentas del capital tributan a una tasa proporcional menor, sin mínimo.

¹⁹ Así, según dicho programa: “Para alcanzar el desarrollo, Chile necesita hacer importantes transformaciones en algunas áreas. Una de las principales es una profunda reforma educacional. Estas transformaciones significarán un importante incremento del gasto público. Evidentemente, esto implica la necesidad de realizar una reforma tributaria para contar con ingresos permanentes que permitan alcanzar una sustentabilidad fiscal” (Programa de Gobierno. Michelle Bachelet 2014-2018. “Chile de todos”)

Bachelet resultó electa en 2014, apoyada por los sectores comunistas entre los que se encontraban los principales líderes del movimiento estudiantil. Iniciado su gobierno, comenzó el proceso de diseño y negociación de la reforma tributaria.

5.2.2. Contenidos de la Reforma Tributaria en Chile (2014)

La propuesta gubernamental constaba de cuatro elementos principales: un alza gradual de los impuestos a las empresas del 20% al 25% en 2017; la eliminación del Fondo de Unidades Tributales (FUT); una rebaja del 40 al 35% del impuesto a las personas y la derogación del DL 600 que regulaba la inversión extranjera²⁰.

De este conjunto, la eliminación del FUT es la que más oposición ha generado. El FUT es un dispositivo creado durante el gobierno militar en 1984, que permite a los propietarios de las empresas tributar únicamente por las utilidades que retiren de sus empresas, con el objetivo de ahorrar y/o reinvertir el resto en las mismas. Si estas utilidades no se retiran, no tributan. Es decir, una vez que la compañía paga el impuesto de primera categoría (20%) por el total de las utilidades de un año, las ganancias restantes sólo son gravadas -a diferencia de los trabajadores dependientes, que tributan sobre el total de sus rentas o sueldos- en caso de que sean retiradas por los dueños. Si se destinan a ahorro o reinversión en la compañía, se contabilizan en el FUT.

Este sistema facilitó la elusión y la evasión del impuesto ya que los propietarios de empresas hallaron múltiples formas de consumir las ganancias sin declararlas como ingreso individual (que estaría sujeto a tasas de impuesto de renta personal mucho mayores) (Ibídem). De hecho, diversos estudios realizados por la CEPAL muestran que las tasas de evasión del impuesto a la renta son realmente elevadas en la región, donde varían entre un 40% y un 65% aproximadamente, lo que representa una brecha del 4,6% del PIB para el promedio de los países latinoamericanos (CEPAL, 2010).

A partir del 2018, el FUT es eliminado y los empresarios tendrán que pagar impuestos cuando existan ganancias, independientemente de si son retiradas o no; se cambia, por lo tanto, la base de tributación de utilidades retiradas a utilidades “devengadas”.

Un dato especialmente relevante de esta reforma, y que de hecho ha sido objeto de numerosos debates, es la falta de modificación de la estructura integrada de impuestos en Chile, la cual constituye un caso único en el mundo. Este sistema vincula el impuesto de sociedades y el impuesto personal.

Las personas naturales (PN) trabajadores dependientes pagan un impuesto único al trabajo (IUSC), por su parte, los independientes pagan un impuesto global que junta todas las rentas generadas. Las empresas pagan un impuesto a las empresas llamado impuesto de primera categoría (IDPC), no obstante, la particularidad de este impuesto radica en que funciona como un adelanto del impuesto final que pagan los socios o accionistas de sociedades jurídicas. Sucede que en Chile el sujeto pasivo del impuesto,

²⁰ El Decreto-Ley 600 fue aprobado en 1974 y establecía un régimen muy beneficioso para la inversión extranjera otorgándole importantes exenciones fiscales.

es decir quien tiene la obligación de pagar, son las personas naturales; el sistema integrado refiere a que todos los impuestos terminan por ser integrados en un impuesto final, llamado Impuesto global complementario (IGC).

Este impuesto de sociedades funciona como una retención con respecto a los impuestos personales de sus propietarios. Cuando una empresa reparte utilidades a los propietarios, estas utilidades entran en la base gravable de los propietarios, pero estos reciben un descuento por el impuesto de sociedades correspondiente que ya pagó la empresa. El impuesto de primera categoría (20%) pagado por una compañía opera como crédito del global complementario (tasa de 0% a 40%), que pagan los socios por las ganancias que retiran.

Las tasas del impuesto de renta personal para los chilenos ricos son mucho mayores que la tasa del impuesto de sociedades. En 2013, la tasa marginal máxima del impuesto de renta era del 40%, mientras que la tasa del impuesto de sociedades era de apenas el 20%, siendo una de las más bajas de América Latina.

Esto redundó en una ausencia de equidad horizontal y vertical en la estructura impositiva chilena. En lo vertical, en particular, el 1% más rico de la población paga tasas impositivas efectivas por debajo de las que afectan a la clase media e incluso algunos sectores por debajo de esta (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013).

En definitiva, la enorme brecha entre las tasas del impuesto de renta personal y de sociedades estimuló poco la inversión productiva y fue una fuente de elevados gastos fiscales (Jorratt, 2009; Fairfield y Jorratt, 2014; Fairfieldb, 2015; Fairfield a, 2015). El servicio de impuestos calcula que la evasión del impuesto a las ganancias de las empresas costó al Estado el 0,9% del PIB en recaudo tributario potencial en 2003 (SII, 2004).

Sin embargo, a diferencia del FUT, la reforma no se planteó la modificación del sistema de renta integrado.

La Constitución chilena otorga al poder ejecutivo la iniciativa exclusiva en materia de política tributaria. Además, Michelle Bachelet incluyó esta medida en su programa de gobierno, con el que obtuvo el 64% de los votos y fue apoyada por una coalición que tiene mayoría en ambas cámaras. No obstante, pese a estos factores, la injerencia informal de las asociaciones empresariales reforzó los incentivos para evitar el conflicto con los empresarios en áreas que afectaban sus intereses básicos (Fairfield, 2010: 134).

5.2.3. Proceso de aprobación e implementación de la reforma: el rol de la Economía Política de largo plazo

El Gobierno chileno propuso inicialmente una nueva estructura para el impuesto corporativo: la renta atribuida como sistema único con una tasa del 25%, más una retención del 10%, por lo que en la práctica el impuesto subía al 35%.

Por otra parte, la utilidad tributaria generada a nivel corporativo se cargaba a los accionistas, independientemente de si esta había sido retirada o no. Pero este sistema no prosperó y lo que se acordó, finalmente, fue un acuerdo tributario alcanzado en julio de 2014, que establece dos sistemas para que las empresas opten: la renta atribuida sin retención del 10% y un esquema semiintegrado, con una tasa del 27% y la deducción del 65% de lo pagado en Primera Categoría.

La reforma buscó ser producto de un “acuerdo transversal” que incluyera a ciertos actores empresariales y a la oposición. Debía ser –en palabras de sus principales líderes y redactores- una “reforma de acuerdos”. En este sentido, se implementaron comisiones a nivel parlamentario así como mecanismos informales de consulta y negociación con actores empresariales de suma relevancia²¹. El argumento esgrimido por los líderes de la reforma versaba sobre la idea de que, para “tener éxito”, la reforma debía ser producto del acuerdo entre diferentes sectores: “una reforma de consensos”.²² Pero no resulta demasiado aventurado cuestionarse la afirmación de tal premisa. ¿Por qué una reforma de un gobierno que posee mayoría parlamentaria, y que fue electo teniendo a dicha reforma como parte del programa de gobierno, requiere negociar sus contenidos con los restantes actores de la oposición? Más aún, ¿por qué la reforma debería ser negociada con los actores empresariales? El diseño del esquema tributario no planteaba un escenario desafiante para los empresarios en Chile; aumentaba la recaudación y corregía una de las estructuras más regresivas de la región con un esquema que –como se dijo- poseía un diseño impuesto durante en el gobierno militar y único en el mundo por las ventajas impositivas que otorgaba a los sectores más ricos.

Si bien el objetivo de aumentar recaudación en un 3% se mantuvo, se plantearon diversos cuestionamientos referidos a que en el proceso de negociación se habían modificado los contenidos centrales de la reforma. El Ministerio de Hacienda ratificó no haber modificado dichos objetivos, pero señaló, en cambio, que optó por “*flexibilizar las herramientas utilizadas para dar cumplimiento a dichos objetivos*” (Arenas, 2016: 177). Asimismo, los líderes de la reforma destacaron que los impuestos seguirían estando concentrados en los sectores de más altos ingresos. No obstante, el proyecto de ley original recibió más de 140 modificaciones para ser aprobado en septiembre de 2014.

El 7 de julio de 2014, los diarios chilenos comenzaron a filtrar detalles de un acuerdo entre el gobierno y la derecha. La propuesta original del gobierno pretendía, como se ha señalado, terminar con el Fondo de Utilidades Tributaria (FUT), aumentaba la tasa del impuesto a las empresas de un 20% a un 25% y bajaba el tramo máximo del impuesto a las personas del 40% al 35%. Sin embargo, el acuerdo negociado entre el gobierno, la oposición y los empresarios otorgó a los contribuyentes la posibilidad de usar ese esquema o de optar por un régimen alternativo nuevo. En este segundo sistema, la tasa de impuesto a las empresas será del 27% en vez del 25% y sólo el 65% del pago sobre las utilidades retiradas se descontará como crédito sobre el impuesto global

²¹ Relevado en entrevistas en profundidad

²² *Ibidem*.

complementario (en vez de 100%, como es actualmente). Esta característica le ha valido la denominación de “sistema parcialmente integrado”. Diversos autores han coincidido en señalar que este sistema no solo implicaría una recaudación menor al planteo original, sino que también estimularía la evasión y elusión.²³

El FUT, justificado como elemento de estímulo a la inversión, ha sido en la práctica un mecanismo clave en la elusión de impuestos a través de diversas fórmulas. Por esto, el proyecto original del gobierno buscó eliminarlo, pero el resultado no fue sino más que una reformulación parcial del mismo.

En mayo de 2015, Alberto Arenas, entonces Ministro de Hacienda y líder del proceso de reforma tributaria, fue destituido; convirtiéndose en el primero en su cargo en ser removido desde la restauración democrática. El entonces ex ministro calificó su salida como “*una señal en el sentido de atenuar las reformas comprometidas*” (Tele13, Domingo 25, Septiembre 2016).

En 2016, se incorporaron a la reforma una serie de modificaciones y perfeccionamientos al diseño original de 2014 (ley N° 20.780), incluso antes de que gran parte de sus disposiciones tuviese plena vigencia, lo que de hecho ocurriría el 1 de enero de 2017. Son varios los expertos que han calificado estas modificaciones como un “reverso” del proyecto original de 2014²⁴.

Según Fairfield (2015 a: 159) fueron varios los factores que contribuyeron al compromiso negociado de la reforma: una intensa campaña empresarial contra la reforma, la disensión dentro de la Nueva Mayoría y la creciente preocupación por la desaceleración de la economía chilena²⁵. Además, existió un importante desacuerdo de parte de muchos expertos de la centro-izquierda acerca de los resultados de esta reforma en la inversión. De hecho, entre quienes expresaron públicamente su preocupación por el impacto de la reforma tributaria en la inversión, había tres ex ministros de hacienda de la Concertación. Este desacuerdo dentro de la Concertación reforzó los argumentos de los empresarios contra la reforma.

6. Las Reformas tributarias y los organismos internacionales: síntesis

La relación entre los organismos internacionales y las reformas tributarias implementadas está lejos de ser una relación lineal.

Durante los años 80’ y 90’, la extensión y fortalecimiento de impuestos indirectos como el IVA concentró gran parte de los esfuerzos en materia tributaria en la región. Esta

²³ Entre ellos Ramón López y Claudio Agostini citados por CIPER el 17/7/2014, disponible en: <https://ciperchile.cl/2014/07/17/los-forados-a-favor-de-la-elusion-que-dejo-el-acuerdo-tributario-de-arenas-con-la-derecha/>. Consultado en setiembre de 2018

²⁴ En entrevistas en profundidad.

²⁵ Aunque el gobierno proyectó inicialmente un crecimiento del 4,9% en 2014, a mediados de junio el Banco Central publicó informes que proyectaban un crecimiento de apenas el 3% (El Mercurio, 2014).

orientación estaba alineada con un pensamiento en materia económica que tendía a enfatizar los efectos negativos de la tributación directa sobre la inversión y el crecimiento, al tiempo que otorgaba poca importancia a los procesos de desigualdad, que se corregirían por “efectos de derrame” de la economía. Estas ideas permearon gran parte de las estructuras latinoamericanas, pero también la visión de la mayor parte de los organismos internacionales.

Sobre inicios de los años dosmil, se hacen presentes otras dos tendencias en materia tributaria: el fortalecimiento del impuesto a la renta y la introducción de impuestos heterodoxos o no convencionales (Sabaini, Jiménez y Martner, 2017: 55). En paralelo, los efectos regresivos de los impuestos indirectos empiezan a ser enfatizados desde la academia, la política y los organismos internacionales; evidenciando un cambio de orientación en esta materia.

Este cambio de orientación no debe ser comprendido como un ajuste lineal en el cual los organismos internacionales imponen “recetas” a América Latina, no al menos de manera tan clara. Más bien, existe un cambio en materia de ideas a nivel internacional, fomentado por una serie de factores de coyuntura internacional y regional, como ya se ha señalado. En este contexto, los organismos internacionales, como instituciones “difusoras de ideas y pensamiento”, modificaron paulatinamente su posición, como ha sucedido en reiteradas oportunidades en el pasado, al tiempo que fue cambiando también el propio pensamiento económico en general.

Sin embargo, reconocer la existencia de mecanismos menos lineales y más complejos entre los organismos internacionales y la implementación de política tributaria en América Latina no impide reconocer que existan modalidades específicas de acción a través de las que dichos organismos han tenido una incidencia más directa. En particular, se reconoce la acción de las tres dimensiones específicas analizadas en los procesos de reforma tributaria analizados.

En primer lugar, en lo que refiere a los organismos internacionales como ***Redes y construcción de carreras***, las diferencias entre ambos países son notorias. Como se ha expuesto, en Chile los jefes de las carteras económicas poseen mayor *expertise*, así como trayectorias comunes en sus carreras políticas. En este país, el pasaje por organismos internacionales es un activo destacado en la construcción de carreras políticas. Entre estas organizaciones destacan el FMI, el BM, el BID, la CEPAL y *think tanks* locales. En Uruguay, este no es un factor de relevancia en la construcción de carreras políticas y, en consecuencia, no suele ser común que quienes ocupan o han ocupado cargos de importancia en las carteras económicas formen parte de su trayectoria en estos organismos.

Gran parte de este diferencial se explica por las trayectorias construidas por ambos países a partir de la implementación de gobiernos militares a inicios de los años 70'. Mientras en Uruguay el gobierno avanzaba en el camino conservador desde la década de los 60', en Chile en 1970 asumía el gobierno el primer presidente socialista en el mundo elegido mediante un proceso democrático.

Siendo Chile un país con élites más poderosas, y en el marco de un gobierno socialista, la amenaza para las élites locales e internacionales, que tenían gran parte de sus negocios en rubros que el gobierno o bien ya había o bien se proponía estatizar como el cobre, era considerablemente mayor a Uruguay. Por ende, si bien en ambos casos avanzó la desigualdad social, se suprimieron libertades civiles y políticas y se avasalló a los derechos humanos, en Chile además se realizaron modificaciones sociales y económicas que serán de tal tenor que se mantendrán una vez llegada la democracia. Así, mientras en Uruguay el régimen no modificó sustancialmente el modelo de desarrollo, en Chile la implementación de las políticas neoliberales mediante el soporte de EEUU y la Escuela de Chicago supuso una modificación radical del modelo.

Una de las novedades del gobierno militar fue el rol que otorgó a los “técnicos” en la política, y a la idea de que “la ciencia” de la Economía debía gobernar y no “la ideología” o la política. Como fue expuesto, esto marcó la tendencia a la *expertise* en la política chilena, en especial en las carteras económicas; proceso que estuvo ausente en el caso uruguayo.

En consecuencia, en Chile los políticos de distintas partes del espectro político comparten trayectoria, formación y ciertos consensos económicos; que los conforman como una red de agentes con cierto nivel de coincidencia en una serie de características que van más allá de su afiliación partidaria.

En Uruguay el caso es muy distinto. La afiliación político ideológica y partidaria es el clivaje central que divide a los agentes políticos, que no suelen presentar características comunes en materia de formación y/o trayectoria y tampoco poseen un grado de acuerdo en la forma de consensos como en el caso chileno. En este marco, las organizaciones internacionales tienen menores canales de comunicación e influencia en la política uruguaya, en la medida que políticos y agentes internacionales no comparten la red social y de acuerdos que sí existen en el caso chileno.

En segundo lugar, en cuanto a la dimensión de los organismos internacionales como *Foros de debate*, es de destacar que en ambos países se ha señalado la presencia de dichos espacios como parte importante del proceso de construcción política. La generación de instancias de diálogo entre académicos, políticos y agentes del ámbito internacional constituye así un elemento central en la construcción de ideas y herramientas políticas.

En el caso concreto de las reformas tributarias analizadas, en el caso uruguayo no se da una relación tan directa. La reforma uruguaya es parte de las propuestas de la centro izquierda política desde los años 70' y su diseño es prácticamente igual al original. A su vez, la reforma tributaria es la primera de su tipo en implementarse en América Latina y es anterior al auge del debate en torno a la tributación y desigualdad en la región.

En Chile, las recomendaciones y señalamientos acerca de la desigualdad y los efectos nocivos de esta sobre el desarrollo, así como las menciones a la regresividad de la estructura tributaria y cómo esta favorecía la evasión y elusión fiscal fueron centrales en

favorecer la entrada en agenda de la reforma tributaria. En este sentido, se realizaron una serie de instancias de intercambio y debate que fueron -según los propios entrevistados- claves a la hora de construir el proceso de reforma, así como los elementos y herramientas que lo compondrían.

Finalmente, en lo que se refiere a la dimensión de los organismos en su *Rol Técnico*, es quizás la dimensión más clara de influencia en ambos procesos de reforma.

En Uruguay, esta dimensión –a diferencia de las dos anteriores- sí tiene suma relevancia, aunque menor al caso chileno. Los políticos y técnicos uruguayos diseñaron la reforma teniendo en cuenta muchos de los diseños y modelos elaborados desde algunos organismos internacionales, como el BM.

Al mismo tiempo, se convocó a técnicos de dichos organismos para discutir elementos claves de la reforma, como por ejemplo la aplicación del régimen dual que finalmente se implementó como novedad en la región en Uruguay. Además, las simulaciones *ex ante*, que se realizaron para difundir cuáles serían los resultados de la reforma y con esto captar el apoyo de los sectores medios que creían que se verían afectados negativamente por la reforma, fueron apoyadas técnicamente por el BM. Pese a esto, no se recurrió a los organismos internacionales para legitimar técnicamente la reforma, como si sucedió en el caso chileno. En Chile, además de estar presentes los elementos señalados para el caso uruguayo, se recurrió a organismos como el BM, el BID y la OCDE para legitimar la reforma en el escenario político. Se solicitó la evaluación del proceso y en particular, en el punto álgido de la confrontación partidaria por la reforma, el propio Ministro de Economía utilizó reiteradas veces la mención a que dicha reforma estaba avalada como viable técnicamente por el BM²⁶.

Por último, resta ahondar en algunos elementos concretos de ambos esquemas tributarios implementados y el rol de los organismos internacionales en estos.

En el caso uruguayo, como se ha dicho, la implementación del sistema dual es el elemento donde la incidencia de los organismos internacionales, a través de la asistencia técnica, ha sido mayor. Los elementos relativos a los objetivos de la reforma (equidad horizontal y vertical, eficiencia y estímulo a la inversión) o los efectos (neutros sobre recaudación, progresivos en términos redistributivos) son partes constitutivas del proceso desde su diseño original en los 70' y no tienen relación con la injerencia directa o indirecta de los agentes internacionales.

²⁶ El estudio “Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014”, encargado por el Ministerio de Hacienda y presentado por el Banco Mundial, estimó que con la Reforma Tributaria se aumentaba la carga efectiva del impuesto a la renta del 1% de los contribuyentes de mayores ingresos que pasa de 12,7 por ciento antes de la Reforma a 18,5 por ciento después de la Reforma. Esto significa que el 1% de la población con mayores ingresos paga 1,1% del PIB adicional por concepto de impuesto a la renta. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/49613146822822235/pdf/ReformaTributaria-Chile-Final.pdf>

En el caso chileno, los cuatro elementos principales (alza gradual de los impuestos a las empresas, eliminación del FUT, rebaja del impuesto a las personas y la derogación del DL 600 que regulaba la inversión extranjera) han sido construidos por el equipo técnico del gobierno, pero con importante diálogo técnico con los organismos mencionados. De hecho, el aumento de la base tributaria ha sido uno de los elementos centrales señalados desde CEPAL para la reforma de los esquemas tributarios en la región y para Chile en particular²⁷.

A diferencia del caso uruguayo, como fue señalado con anterioridad, la reforma chilena enfrentó un proceso de debate y negociación del que la reforma uruguaya prescindió. En este sentido, en Chile entre el diseño original y lo que efectivamente se aprobó existen importantes diferencias. El BM contribuyó a aumentar la confianza en la reforma en cuanto a sus resultados distributivos. Pero también es cierto que, a la hora de debatir la estructura general del esquema tributario, los políticos opositores se centraron en gran medida en la falta de simplicidad del diseño propuesto y sus posibles efectos negativos sobre la confianza de los empresarios y consumidores, en lo cual se apoyaron en análisis realizados desde la OCDE; como ha sido ampliamente citado en entrevistas en profundidad²⁸.

Resta enfatizar que, en ambos casos, la incidencia de la Cepal ha sido especialmente relevante, a la hora de enfatizar la relación específica entre estructura tributaria y desigualdad en la región. En este sentido, los aportes teóricos y técnicos han sido sumamente relevantes a la hora de la conceptualización del problema y su posicionamiento en la agenda pública, especialmente en el caso chileno.

7. Conclusiones

Si bien Chile y Uruguay exhiben, como se ha expuesto, un conjunto de características relativas a su sistema político y económico comunes, los regímenes burocrático-autoritarios y el posterior retorno a la democracia, estuvieron signados por importantes divergencias en dimensiones claves en ambos países, que han tenido significativa relevancia en los procesos de toma de decisiones y el rol de la *expertise* en el área fiscal; lo que ha redundado en un relacionamiento diferente con los organismos internacionales.

Mientras en Chile la dictadura ha sido catalogada como de “refundación nacional” con fuertes implicaciones para la matriz política, económica y social del país (Huneus, 2001; Luna y Alcántara, 2004), el régimen implantado por las FFAA uruguayas ha sido caracterizado como un “paréntesis autoritario”, tras el cual se han retomado las características tradicionales de la matriz socio-política tradicional (González, 1991).

²⁷ Ver, entre otros: Jiménez, Juan Pablo (2017). “Equidad y sistema tributario en América Latina”. *Nueva Sociedad*. No 272. ISSN: 0251-3552 & Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo; Martner, Ricardo (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria en América Latina*. CEPAL.

²⁸ Ver por ejemplo “Estudios económicos Chile” (Página 17) OCDE, Disponible en: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Chile-2015-vision-general.pdf>

En 1970 en Chile asume el gobierno la izquierda marxista y se dispone a procesar una transición democrática hacia el socialismo. Este hecho atentó significativamente contra los intereses de las clases altas, dando lugar a la consolidación de una amplia coalición golpista contra el gobierno de la Unidad Popular. En Uruguay, en cambio, el surgimiento de movimientos de izquierda a mediados de la década de 1960, en el marco del estancamiento productivo del país, contribuyó a polarizar ideológicamente el sistema. Sin embargo, y a diferencia del caso chileno, la coalición golpista poseía bases menores de apoyo y legitimidad a nivel de la sociedad (Ibídem: 139).

El modelo chileno neoliberal se adelantó varias décadas al Consenso de Washington, la instalación de la dictadura militar en Chile supuso una modificación radical del modelo de desarrollo y del régimen económico en general. En contraposición a lo sucedido en Chile, en Uruguay el modelo económico que el régimen cívico-militar buscó implementar fue heredado del partido (Partido Colorado) que gobernaba antes del golpe. En este respecto, había un grado sustancial de continuidad entre los proyectos pre y post-golpe (Finch, 1985). El plan ideológico que sustentó el modelo chileno se basó en la adopción de los principios económicos de la llamada Escuela de Chicago, por el cual el gobierno estadounidense pagaría para enviar a estudiantes chilenos a aprender economía en la Universidad de Chicago, centro de pensamiento de la economía monetarista.

Desde un comienzo, una de las principales novedades del gobierno militar chileno fue la evaluación positiva y la gran visibilidad que adquirieron los tecnócratas (Silva, 2006: 177). Según el discurso oficial, las decisiones del gobierno estarían a partir de allí inspiradas por principios “técnicos y científicos” y no por postulados políticos e ideológicos como en el pasado. Este discurso fue central en la institucionalización del régimen militar (Silva, 2009: 84). El rol cada vez más político de los tecnócratas generado desde 1973 no fue un fenómeno confinado exclusivamente a los círculos gubernamentales, sino que en la oposición también se dio una creciente tecnocratización. Esta tendencia tecnocrática estuvo ausente en Uruguay en el mismo período.

De esta manera, el complejo neoliberalismo y tecnocracia caló profundamente en la estructura estatal chilena, a partir del gobierno militar, pero dada la profundidad de los cambios implementados, se mantuvo en democracia. En Uruguay, en contraposición, el régimen militar no supuso dicha transformación radical, en los años noventa el neoliberalismo se implementó muy parcialmente en comparación al resto de la región (Moreira, 2004) y la tecnocracia nunca se constituyó en un activo para la política, ni para la sociedad en general. En consecuencia, la *expertise* en la política uruguaya tiene “baja rentabilidad política”.

El poder de las élites y el valor atribuido a la *expertise* y la tecnocracia en ambos países engendró, en consecuencia, unas relaciones diferentes con el escenario internacional. Así, en Chile élites homogéneas y más poderosas (con mayores niveles de riqueza y diferenciación social) que sus pares uruguayas, en un escenario político y social de alta

valoración de la tecnocracia y la *expertise*, se “internacionalizaron” significativamente más que sus homólogas en Uruguay. De esta manera, mientras las élites uruguayas construyen su carrera en el escenario local, a través de militancia partidaria y gestión estatal, las élites chilenas, asociadas a la conducción de las carteras económicas, suelen construir parte de su capital político mediante la formación en el exterior y el pasaje por instituciones internacionales como el FMI, el BID, el BM y la CEPAL.

La consecuencia de estos procesos es que en Uruguay las élites tienen menores contactos con el mundo internacional y dirimen gran parte de las discusiones políticas en términos de ejes político-ideológico partidarios. En cambio, en Chile, esta coincidencia de las élites en materia de formación y trayectoria deriva en que sean un grupo más homogéneo, compartiendo ciertos consensos en materia de ideas que van más allá de su adscripción partidaria y siendo parte de una “red” de contactos que torna más directo el vínculo con los organismos internacionales.

Estos procesos se verifican en ambas reformas tributarias analizadas. En Uruguay la reforma se procesó casi sin modificaciones con respecto a su diseño original. El partido de gobierno con mayoría parlamentaria implementó la reforma sin poderes significativos de veto. En este sentido, la estructura tributaria se tornó progresiva, se eliminaron una serie de impuestos al consumo (de efecto altamente regresivo), se tasó al capital, ente los más destacados. En Chile, se realizaron modificaciones sustantivas en materia distributiva como la eliminación del DL 600, la mayor progresividad en la recaudación, pero algunas de las ideas iniciales tuvieron que ser sustancialmente modificadas dada la presión empresarial. Asimismo, la estructura integrada del sistema se mantuvo intacta.

De la relación entre organismos internacionales y la política de los gobiernos derivan dos reflexiones centrales. La primera reflexión es que catalogar la relación entre organismos internacionales y gobiernos en América Latina como lineal o directa sería una simplificación que se aleja mucho de la realidad. Como se ha evidenciado en este trabajo, factores de coyuntura modifican las corrientes de pensamiento de los actores locales e internacionales y estos flujos de difusión de ideas conducen a resultados distintos según el contexto.

En otras palabras, en los años 90’ el FMI tuvo una trascendencia central en la política latinoamericana dado los problemas que esta región transitaba en materia de balanza de pagos y en un contexto de hegemonía del pensamiento monetarista. Ambos factores cimentaron una relación muy diferente a la actual, donde las problemáticas centrales están asociadas a los problemas de desigualdad, eficiencia tributaria y desarrollo, y donde son además otras las instituciones que dialogan en esta materia.

En el contexto actual, se revitaliza la importancia de instituciones como la CEPAL, al tiempo que instituciones como el BM, el BID, inciden también, pero en el marco de procesos de transformación de sus propios paradigmas; en un escenario mundial que a su vez modifica las premisas hegemónicas en los últimos 20 años. Asimismo, otras instituciones emergen como importantes en el escenario latinoamericano. Este es el caso

de la OCDE que, dado que se propone una agenda con importante énfasis en los temas tributarios y dada la emergencia de programas destinados a países en desarrollo, se posiciona actualmente como una de las organizaciones líderes en materia de debates tributarios en el mundo²⁹.

Finalmente, la segunda reflexión en la que hacer énfasis es que, incluso en el mismo contexto, la relación entre organismos internacionales y política en América Latina está muy mediada por los factores locales de cada país. En este sentido, como bien ejemplifica la comparación de Chile y Uruguay, existen canales específicos a través de los que dichas organizaciones ejercen influencia directa o bien indirecta que se relacionan con características estructurales de los países que se construyen en el largo plazo. Por lo expuesto, cualquier simplificación en esta materia se distaría mucho de la realidad. En consecuencia, el análisis acerca de la influencia de los organismos internacionales en la agenda local de los países, demanda un análisis profundo y específico, que incorpore características tanto de la coyuntura local como internacional, así como características de largo plazo de los países, como ejemplifica el estudio comparado aquí realizado.

²⁹ Chile es miembro de la OCDE desde 2010.

8. Bibliografía

Acemoglu, D., S. Johnson y J.A. Robinson, 2005, “Institutions as a fundamental cause of long-run growth”, En: *Handbook of Economic Growth*, Volume 1, Capítulo 6, Aghion y S.N.Durlauf editors, Elsevier.

Acemoglu, Daron & James A. Robinson (2012) *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Grupo Planeta. Barcelona-España.

Aggostini, C. (2014) “Acuerdo tributario”, La Tercera, Santiago de Chile, 16 de agosto de 2014. Columna de opinión.

Altman, David y Aníbal Pérez-Liñán. 2002. “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”. *Democratización* (2):85–100

Antía, Florencia (2014). La dinámica política de la redistribución en Chile y Uruguay en los años 2000. Tesis de Doctorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro Centro de Ciências Sociais Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Arenas, Alberto (2016). Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. BID-CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40624-sostenibilidad-fiscal-reformas-tributarias-america-latina>

Atkinson, A. B. (2015). *Inequality: what can be done?*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Bergara, Mario; Chasquetti, Daniel; Moraes, Juan Andrés (2009) “Reglas Fiscales ajustadas al ciclo político: el caso de Uruguay”, En *¿Quiénes deciden el presupuesto? La economía política del proceso presupuestario en América Latina*. Editado por Mark Hallerberg, Carlos Scartarscini and Ernesto Stein IADB. Banco Interamericano de Desarrollo en coedición con Mayol Ediciones S.A.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar caminos por abrir*. Cepal. Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2016) *Panorama Social de América Latina*. División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Publicación de las Naciones Unidas.

Díez de Velasco, Manuel (2008). *Las organizaciones internacionales*. Tecnos.

Fairfield, Tasha (2015). “La economía política de la reforma tributaria progresiva en Chile”. *Revista de Economía Institucional*, vol. 17, n.º 32, 129-156.

Garcé, A. (2011). “Estructuras políticas y uso de investigación en las políticas públicas. Método e hipótesis para una agenda de investigación”. En *Economía Política del Uso*

de Investigación en las Políticas Públicas, editado por Enrique Mendizabal y Norma Correa Aste. Lima: CIES-Universidad del Pacífico, Pp.345-367.

Garcé, A., D'Avenia, L., López, C. & Villegas, B (2018a) "Political Knowledge Regimes and policy change in Chile and Uruguay". On Think Tanks Working Paper 3. Published by: On ThinkTanks-University of Bath and Universidad del Pacífico. Available in: https://medium.com/@info_92670/political-knowledge-regimes-and-policy-change-in-chile-and-uruguay-813ec01e33cd

Garcé, A., D'Avenia, L., López, C. & Villegas, B (2018b). *Regímenes Políticos de Conocimiento: Evaluando un nuevo concepto a partir de la comparación entre Uruguay y Chile*. Proyectos de Investigación y Desarrollo-Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC-UdelaR). Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales –Universidad de la República.

Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jímenes, Juan Pablo; Martner, Ricardo (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria en América Latina*. CEPAL.

Hartlyn, J. y Valenzuela, A. (1998). "Democracy in Latin America since 1930", en L. Bethell (ed.), *Latin America Politics and Society since 1930 - The Cambridge History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Pp.

Huneus, Carlos (1998). "Tecnócratas y Políticos en un Régimen Autoritario. Los ODEPLAN Boys y los Gremialistas en el Chile de Pinochet", *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIX, pp. 125-158.

Jiménez, Juan Pablo (2017). "Equidad y sistema tributario en América Latina". *Nueva Sociedad*. No 272. ISSN: 0251-3552.

Joignant, A. (2011). The Politics of Technopols: Resources, Political Competence and Collective Leadership in Chile, 1990-2010. *J. Lat. Amer. Stud.* 43. Cambridge University Press. Pp. 517-546.

Klein, Naomi (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo*. Random House of Canada.

López, R; Figueroa, E; y Gutiérrez (2013). La "parte del León". Nuevas estimaciones de la participación de los super ricos en Chile. Disponible en: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/306018fadb3ac79952bf1395a555a90a86633790.pdf>

Luna, Juan Pablo y Ronseblatt, Fernando (2016). ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. Centro de Estudios Públicos. Chile. Disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095843/DOC_JPLuna-FRosenblatt_Los-partidos-politicos-en-el-Chile-actual.pdf

Mainwaring y Scully (1995) (eds). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Marcel, M. (1997). “Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile”, Colección de Estudios CIEPLAN 45, Pp. 33-83.

Markoff, J. y Montecinos, V. (1994). “El irresistible ascenso de los economistas”. En: *Desarrollo Económico*, Vol 34. Nro. 133. Pp. 3-29.

Montecinos, V. (1997). El valor simbólico de los economistas en la democratización de la política chilena. *Nueva Sociedad* Nro. 152, Pp. 108-126

PNUD. (2014). Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Rius, Andrés (2012). “La reforma tributaria uruguaya de 2006: Algunas consideraciones de economía política y comportamental”. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL. N 125. División de Desarrollo Económico.

Rodríguez Weber (2014) *La Economía Política de la Desigualdad de Ingreso en Chile, 1850-2009*. Tesis de Doctorado en Historia Económica. Universidad de la República – Facultad de Ciencias Sociales – Programa de Historia Económica y Social. Montevideo

Rodríguez Weber, Javier (2016). “La erosión del poder de la elite en Chile entre 1913 y 1970. Una aproximación desde los ingresos del 1%”. *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History*. Instituto Figuerola, Universidad Carlos III de Madrid, 2016.

Seawright y Gerring (2008) “Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options”, *Political Research Quarterly*, 61, 2, June, p. 294-308.

Silva, P. (2009). *In the name of reason: technocrats and politics in Chile*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Documentos consultados

BM (2017). Manual de préstamos para prestatarios del Banco Mundial. Grupo del Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/BORROWERPORTAL/Resources/DisbursementHandbookSpanish061107.pdf>

“Declaración Constitutiva” del 5 de febrero de 1971. El “Compromiso Político”, el Reglamento de Organización y las Bases Programáticas del Frente Amplio.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. (2011). Propuestas para perfeccionar la regla fiscal. Informe Final. Comité Asesor para el diseño de una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76544_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. (2013). Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/572/articulos-109104_IFP_2014.pdf

“Grandes Lineamientos Programáticos y propuestas de Planes de gobierno”. III Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Alfredo Zitarrosa”. 20, 21 y 22 de noviembre de 1998.

Frente Amplio (1971). Declaración Constitutiva” del 5 de febrero de 1971, el “Compromiso Político”, suscrito por el Plenario Nacional reunido en Montevideo el 9 de febrero de 1972, el Reglamento de Organización y las Bases Programáticas.

Frente Amplio (1998) III Congreso Extraordinario. Grandes Líneas programáticas y propuestas de planes de gobierno. Disponible en: <http://www.frenteamplio.org.uy//index.php?Q=download&ID=1041>

Frente Amplio (1998). Grandes Lineamientos Programáticos y propuestas de Planes de gobierno. III Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Alfredo Zitarrosa”. Montevideo, 20, 21 y 22 de noviembre de 1998)

Frente Amplio (2003). Programa de Gobierno 2005 – 2010.

Frente Amplio (2014) Bases Programáticas. Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020.