



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Florencia Antía Aguñin

**La dinámica política de la redistribución en Chile y Uruguay
en los años 2000**

Rio de Janeiro

2014

Florencia Antía Aguñin

La dinámica política de la redistribución en Chile y Uruguay en los años 2000

Tese apresentada, como requisito para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Renato Raul Boschi

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/ BIBLIOTECA IESP

A629 Antía Aguiñin, Florencia.
La dinámica política de la redistribucion em Chile y Uruguay em los años 2000 / Florencia Antía. – 2014.
352 f.

Orientador: Renato Raul Boschi.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Democracia - Teses. 2. Política tributaria – Teses. 3. Ciência política – Teses. I. Boschi, Renato Raul. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Florencia Antía Aguñin

La dinámica política de la redistribución en Chile y Uruguay en los años 2000

Tese apresentada, como requisito para a obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 21 de novembro de 2014.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Renato Raul Boschi (Orientador)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof^a. Dra. Maria Regina Soares de Lima
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof^a. Dra. Argelina Maria Cheibub de Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Cesar Zucco Jr.
Fundação Getulio Vargas

Prof. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi
Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro

2014

DEDICATORIA

A mis “tres varoncitos”.

AGRADECIMIENTOS

Durante los largos años que supuso el proceso de investigación de la tesis recibí el apoyo de varias instituciones y el consejo y acompañamiento de numerosas personas. Para comenzar, quiero agradecer al IESP, antiguo IUPERJ, por haberme permitido la desafiante experiencia de vivir y estudiar en Río de Janeiro. Mi tutor, Renato Boschi, fue de gran apoyo durante todo el proceso. Con sus consejos contribuyó mucho a mi formación como investigadora.

Allí pude conocer también a muchos colegas y amigos, que apoyaron y estimularon mi trabajo. Especialmente, deseo agradecer a Soraia Marcelino, Andrés del Rio, Guilherme Simoes Reis, Débora Thome, Bárbara Lamas, Julia Sant'Anna, Arnaldo Provasi Lanzara, Fidel Flores, Silvina Alkerman y Julia Paranhos. La “barra” de uruguayos –Daniela Vairo, Maxi Duarte, Lorena Granja y Lucía Pérez- fue fundamental en todo momento.

El período que pasé en Río fue posible, a su vez, por el apoyo constante del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, que, con mucha generosidad, permitió que completara mi formación en el exterior. Deseo agradecer a los directores del Instituto, especialmente a Constanza Moreira, Pedro Narbondo, y en este último período, a los miembros del “colegiado” –Nicolás Bentancur, Daniel Buquet, Adolfo Garcé, Ester Mancebo y Carmen Midaglia-, que respaldaron ese proceso. El estímulo y apoyo de Carmen Midaglia fue constante en todo momento y a través de las múltiples tareas que hemos compartido. Quiero agradecer también el aliento de Ester Mancebo, que desde nuestra salita, animó la realización de este trabajo.

Entre mis amigos y colegas, Daniela Vairo, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Alejandra Iervolino fueron una fuente de apoyo y de compañía permanente. Cecilia Rossel y Felipe Monestier, además, me acogieron en su casa en Santiago, donde compartimos un período de trabajo intenso y lleno de momentos disfrutables.

También en Chile fueron de especial apoyo Marysol Santelices y Juan José Rivas.

Mis padres y hermanas adorados merecen toda mi gratitud por el constante apoyo y acompañamiento. Mi papá, en especial, con quien compartimos múltiples intereses académicos, me ha respaldado constantemente.

No quiero dejar de mencionar a mis pequeñitos, Juancito y Feli, por compartir durante largos meses el tiempo de su mamá con los que me demandó la realización de esta tesis.

Y por último quiero agradecer a Carlitos, mi gran compañero en esta linda aventura. ¡Gracias por el estímulo, el amor y mil cosas más!

RESUMO

ANTÍA, Florencia. *A dinâmica política da redistribuição de renda no Chile e no Uruguai nos anos 2000*. 2014. 352 f. Tese (Doutor em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

A capacidade de redistribuição de renda das políticas públicas é fundamental para enfrentar o problema da desigualdade socioeconômica que caracteriza os países da América Latina. Este estudo explica a variação no escopo e nas trajetórias percorridas pelas propostas de reformas tributária e trabalhista durante os governos de centro-esquerda no Chile e no Uruguai, nos anos 2000.

Para explicar os diferentes trajetos de reforma, o estudo fornece um quadro analítico que enfatiza a importância do equilíbrio do poder político, condicionado pela estrutura da desigualdade socioeconômica. Quando as elites econômicas têm um poder político e econômico desproporcional e sem contrapeso, os governos de centro-esquerda têm pouca chance de aprovar reformas progressistas que aumentem os impostos sobre as elites econômicas ou expandam os direitos coletivos dos trabalhadores. No entanto, esta assimetria pode ser compensada quando a correlação de forças sociopolíticas inclui atores coletivos organizados que expressam os interesses dos sectores médios e baixos, de modo de contrabalançar o viés favorável às elites.

No Chile, onde os recursos de poder estão altamente concentrados, a redistribuição teve um papel marginal na agenda de reformas dos governos da *Concertación* (2000-2010). As condições de trabalho e os impostos experimentaram apenas alterações marginais. Isto levou ao que neste estudo chama-se de um "sistema distributivo restritivo". No Uruguai, onde a correlação de forças sociopolíticas era mais equilibrada, os governos de centro-esquerda liderados pelo *Frente Amplio* (2005-2014) promoveram uma agenda de redistribuição ambiciosa, que resultou em um "sistema distributivo amplo".

O estudo foi baseado em um extenso trabalho de campo que incluiu a coleta de dados primários em todas as áreas de política pública e em cada país para o período 2000-2013. Fontes de dados primários incluíram entrevistas com informantes qualificados, o levantamento da imprensa e o seguimento do processo parlamentar, juntamente com uma ampla consulta de fontes secundárias.

O estudo contribui para a literatura sobre a democracia e a redistribuição na América Latina, visto que especifica as condições em que os governos de esquerda podem estender a capacidade de redistribuição do Estado através da política tributária e da política trabalhista. O trabalho fornece uma compreensão complexa da combinação de variáveis que interagem para gerar diferentes padrões de redistribuição de renda em duas sociedades específicas. Contudo, o marco teórico e metodológico desenvolvido oferece ferramentas de ampla aplicação para o estudo dos processos políticos de redistribuição em sociedades democráticas.

Palavras-chave: Democracia. Redistribuição de renda. Política trabalhista. Política tributária. Reforma.

RESUMEN

ANTÍA, Florencia. *La dinámica política de la redistribución en Chile y Uruguay en los años 2000*. 2014. 352 f. Tese (Doutor em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

El aumento de la capacidad redistributiva de las políticas públicas resulta crucial para abordar el problema de la desigualdad socioeconómica que caracteriza a los países de América Latina. Este estudio explica la variación del alcance y el derrotero de las propuestas de reformas tributarias y laborales durante los gobiernos de centro-izquierda de Chile y Uruguay en los años 2000.

Para dar cuenta de las diferentes trayectorias de reforma, el estudio provee un marco analítico que destaca la importancia del balance de poder sociopolítico, condicionado por la estructura de desigualdad socioeconómica. Cuando las élites económicas disponen de un poder político y/o económico desproporcionado y sin contrapeso, los gobiernos de centro-izquierda tienen pocas posibilidades de impulsar reformas progresivas que aumenten la tributación sobre las élites económicas o que expandan los derechos colectivos de los trabajadores. En cambio, esa asimetría puede verse compensada en los casos en el que el balance de poder sociopolítico incluya actores colectivos organizados que expresen los intereses de los sectores medios y bajos, y logren balancear el sesgo proélite.

En Chile, donde la distribución de recursos de poder se encuentra sumamente concentrada, la redistribución tuvo un papel marginal dentro de la agenda de reformas de los gobiernos de la Concertación (2000-2010). Las políticas laborales y tributarias experimentaron sólo cambios marginales. Ello derivó en lo que en este estudio denomino como un “régimen distributivo restrictivo”. En Uruguay, donde el balance de poder sociopolítico mostró mayor equilibrio, los gobiernos de centro-izquierda comandados por el Frente Amplio (2005-2014) impulsaron una agenda redistributiva más ambiciosa, que dio lugar a un “régimen distributivo amplio”.

El estudio se basa en un extenso trabajo de campo y recolección de datos primarios en cada área de política pública y en cada país en el período 2000-2013. Las fuentes de datos primarios incluyeron la realización de entrevistas a informantes calificados, el relevamiento de prensa y de actas parlamentarias, junto a una amplia consulta de fuentes secundarias.

El estudio contribuye a la literatura de la democracia y la redistribución en América Latina, al especificar las condiciones en las que las izquierdas gobernantes pueden ampliar la capacidad redistributiva del Estado a través de la política tributaria y la política laboral. De esa forma, provee un entendimiento complejo de la combinación de variables que interactúan para generar diferentes patrones de redistribución en dos sociedades determinadas. Asimismo, el marco teórico y metodológico desarrollado ofrece herramientas de amplia aplicación para el estudio de los procesos políticos de redistribución en las sociedades democráticas contemporáneas.

Palabras clave: Democracia. Redistribución. Política laboral. Política tributaria. Reforma

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 –	Desigualdad del ingreso en países de la OCDE seleccionados (mediados años 2000), en Chile (2009) y en Uruguay (2010) (Coeficiente de Gini).....	29
Cuadro 2 –	Tipología de reformas de políticas públicas con orientación redistributiva progresiva y respuestas de los sindicatos.....	52
Cuadro 3 –	Tipología de reformas de políticas públicas con orientación redistributiva progresiva y respuesta de las organizaciones empresariales.....	54
Cuadro 4 –	Regímenes distributivos “restrictivos” y “amplios”.....	62
Cuadro 5 –	Diseño de investigación.....	67
Cuadro 6 –	Redistribución en cuatro escenarios políticos.....	73
Cuadro 7 –	Chile. Configuraciones socio-políticas, regímenes distributivos y otros indicadores relevantes.....	77
Cuadro 8 –	Uruguay. Configuraciones socio-políticas, regímenes distributivos y otros indicadores relevantes.....	86
Cuadro 9 –	Distribución del ingreso por decil: Chile, Uruguay y regiones del mundo, 1992.....	95
Cuadro 10 –	Distribución del ingreso de Chile y Uruguay, comparado con los países de la OCDE, 1992.....	96
Cuadro 11 –	Chile y Uruguay. Participación en el ingreso total de grupos de ingresos altos según registros tributarios.....	99
Cuadro 12 –	Chile. Composición política del Senado al año de inicio de cada legislatura, por coalición (1990-2010).....	108
Cuadro 13 –	Chile. Composición política de la Cámara de Diputados al año de inicio de cada legislatura, por partido (1990-2010).....	109
Cuadro 14 –	Chile. Diputados que participaron en gremiales empresariales antes de ser electos (en porcentajes).....	117
Cuadro 15 –	Sindicatos en Chile (1981-2012).....	120
Cuadro 16 –	Uruguay. Elecciones nacionales. Apoyo electoral por partidos (1971-2009).....	132

Cuadro 17 –	Peso electoral del Frente Amplio y tasa de crecimiento por año, en función de estrato social, Montevideo e Interior (1984-2009).....	140
Cuadro 18 –	Fraccionalización de los partidos políticos uruguayos. Número Efectivo de Fracciones (1984-2009).....	143
Cuadro 19 –	Uruguay. Intención de voto en todo el país según nivel socioeconómico (2004).....	144
Cuadro 20 –	Uruguay. Intención de voto en todo el país según nivel socioeconómico (2009).....	144
Cuadro 21 –	Uruguay. Composición de la dirigencia sindical según tendencias políticas.....	149
Cuadro 22 –	Uruguay. Tiraje de la prensa escrita diaria según auto declaración (2012).....	159
Cuadro 23 –	Criterios para determinar el carácter redistributivo de la política laboral.....	166
Cuadro 24 –	Chile. Análisis del potencial redistributivo de la política laboral.....	176
Cuadro 25 –	Uruguay. Análisis del potencial redistributivo de la política laboral...	185
Cuadro 26 –	Modelos de política laboral en Chile y Uruguay vigentes durante los años 2000.....	187
Cuadro 27 –	Uruguay. Posicionamiento del gobierno, actores políticos y empresariales sobre la ley de negociación colectiva del sector privado.....	209
Cuadro 28 –	Chile y Uruguay. Configuración sociopolítica y orientación de la reforma laboral en el plano de los derechos colectivos de los trabajadores.....	215
Cuadro 29 –	¿Cuánto tributa de menos América Latina?.....	220
Cuadro 30 –	Criterios para determinar el carácter redistributivo de las reformas tributarias.....	224
Cuadro 31 –	Estructura tributaria de Chile (1990-2010, en porcentaje del PBI).....	238
Cuadro 32 –	Chile. Análisis del potencial redistributivo de las reformas tributarias adoptadas durante los gobiernos de Lagos y Bachelet.....	240
Cuadro 33 –	Uruguay. Estructura tributaria en relación al PBI (1990-2010).....	244
Cuadro 34 –	Uruguay. Cambios en el sistema de impuestos a la renta.....	247
Cuadro 35 –	Uruguay. Contribuciones del empleador a la Seguridad Social.....	248

Cuadro 36 –	Uruguay. Análisis del potencial redistributivo de las reformas tributarias.....	252
Cuadro 37 –	Reformas seleccionadas para el análisis.....	255
Cuadro 38 –	Chile. Cambios en la correlación de fuerzas sociopolíticas y en la orientación de las reformas tributarias (2006-2014).....	268
Cuadro 39 –	Chile. Composición política del Senado y la Cámara de Diputados por coalición y partido (elecciones 2013).....	271
Cuadro 40 –	Chile. Comparación entre las opciones de reforma del régimen tributario (2014).....	278
Cuadro 41 –	Uruguay. Distribución de bancas en la Cámara de Diputados (2005 y 2010).....	287
Cuadro 42 –	Uruguay. Evolución de la opinión pública sobre el IRPF (2007).....	291

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Chile. Evolución de la distribución personal del ingreso (1900-2009).....	76
Gráfico 2 –	Uruguay. Evolución de la desigualdad (Índice de Gini, 1990-2012)...	87
Gráfico 3 –	Chile y Uruguay. Evolución de la desigualdad (Índice de Gini, 1990-2009).....	94
Gráfico 4 –	Chile y Uruguay. Participación por deciles en el ingreso nacional (años disponibles en el período 1981-2006).....	97
Gráfico 5 –	Países seleccionados: participación en el ingreso total del 1% de la población que acumula mayor riqueza (alrededor de 2010).....	98
Gráfico 6 –	Chile. Porcentaje de votos en las elecciones presidenciales (primera vuelta, 1989-2009).....	107
Gráfico 7 –	Chile. Autodefinición ideológica de los legisladores de los partidos gobernantes (2001).....	111
Gráfico 8 –	Uruguay: apoyo electoral de los partidos tradicionales y desafiantes (1966-2009).....	131
Gráfico 9 –	Chile y Uruguay. Autodefinición ideológica. Legisladores de los partidos gobernantes.....	137
Gráfico 10 –	Uruguay. Afiliados al PIT-CNT (1985-2011).....	147
Gráfico 11 –	Comparación internacional del nivel y estructura de la carga tributaria (en porcentajes del PIB, alrededor de 2000).....	220
Gráfico 12 –	Chile. Participación de impuestos directos e indirectos en la recaudación total. Gobierno Central (1990-2010).....	236
Gráfico 13 –	Uruguay. Participación de impuestos directos e indirectos en la recaudación total. Gobierno Central (1990-2010).....	253
Gráfico 14 –	Evolución del precio real del cobre (1990-agosto 2014, centavos de dólar por libra).....	265
Gráfico 15 –	Chile. Opinión pública sobre la reforma tributaria (2014).....	274
Gráfico 16 –	Chile. Opinión pública sobre los efectos esperados de la reforma tributaria (2014).....	275
Gráfico 17 –	Chile. Evolución del indicador mensual de actividad económica, IMACEC (enero 2012 a julio 2014).....	281

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Evolución cronológica de los regímenes distributivos, Chile y Uruguay (1900-2004).....	75
Figura 2 –	Chile. Escasos cambios en las condiciones que facilitan el desempeño de la actividad sindical.....	170
Figura 3 –	Chile. Escasos cambios en materia de derechos de negociación colectiva.....	172
Figura 4 –	Chile. Escasos cambios en las garantías para el ejercicio del derecho de huelga.....	172
Figura 5 –	Uruguay. Cambios en el plano de la negociación colectiva.....	181
Figura 6 –	Uruguay. Cambio de las condiciones para el desempeño de la actividad sindical.....	182
Figura 7 –	Uruguay. Cambio en las garantías para el ejercicio del derecho de huelga.....	183

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ANDEBU –	Asociación Nacional de Broadcasters Uruguayos
ANMYPE –	Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas
ARU –	Asociación Rural del Uruguay
BPS –	Banco de Previsión Social
CAMBADU –	Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay
CAP –	Consejo Asesor Presidencial
CAT –	Central Autónoma de Trabajadores
CENDA –	Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo
CEP –	Centro de Estudios Públicos
CEPAL –	Comisión Económica para América Latina
CIAT –	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIEPLAN –	Corporación de Estudios para Latinoamérica
CNT –	Convención Nacional de Trabajadores
CODELCO –	Corporación Nacional del Cobre
COFE –	Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado
COFIS –	Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social
Conapro –	Concertación Nacional Programática
Confech –	Confederación de Estudiantes de Chile
Coprin –	Comisión de Precios e Ingresos
Cosupem –	Consejo Superior Empresarial
CPC –	Confederación de la Producción y el Comercio
CTC –	Confederación de Trabajadores de Chile
CUT –	Central Única de Trabajadores; Central Unitaria de Trabajadores

DGI –	Dirección General Impositiva
DL –	Decreto Ley
ENCLA –	Encuesta Laboral
FCU –	Fundación de Cultura Universitaria
FESUR –	Fundación Friedrich Ebert, sección Uruguay
FMI –	Fondo Monetario Internacional
FRU –	Federación Rural del Uruguay
G20 –	Grupo de los 20
IASS –	Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social
ICD –	Instituto Cuesta Duarte
ICIR –	Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales
ILO –	International Labor Organization
IMACEC –	Índice Mensual de Actividad Económica
IMESSA –	Impuesto Específico a los Servicios de Salud
IMPEQUE –	Impuesto a las Pequeñas Empresas
INE –	Instituto Nacional de Estadística
INJUV –	Instituto Nacional de la Juventud
IRA –	Impuesto a las Rentas Agropecuarias
IRAE –	Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas
IRIC –	Impuesto a la Renta de la Industria y el Comercio
IRNR –	Impuesto a la Renta de las Personas no Residentes
IRP –	Impuesto a las Retribuciones Personales
IRPF –	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
ISI –	Industrialización por Sustitución de Importaciones
IVA –	Impuesto al Valor Agregado
MEF –	Ministerio de Economía y Finanzas

MPP –	Movimiento de Participación Popular
MTSS –	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NEF –	Número Efectivo de Fracciones
PC –	Partido Colorado
PDC –	Partido Demócrata Cristiano
PN –	Partido Nacional
PNUD –	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPD –	Partido por la Democracia
PRSD –	Partido Radical Socialdemócrata
PS –	Partido Socialista
OIT –	Organización Internacional del Trabajo
OCDE –	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPP –	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PBI –	Producto Bruto Interno
PYMES –	Pequeñas y Medianas Empresas
PIT –	Plenario Intersindical de Trabajadores
PIT-CNT –	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores
RN –	Renovación Nacional
SAFIS –	Sociedades Anónimas Financieras de Inversión
SCJ –	Suprema Corte de Justicia
SII –	Servicio de Impuestos Internos
SOFOFA –	Sociedad de Fomento Fabril
UBD –	Unión Blanca Democrática
UDI –	Unión Democrática Independiente
UF –	Unidad de Fomento
UGT –	Unión General de Trabajadores

UNT-

Unión Nacional de Trabajadores

SUMARIO

1	LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS EN PAÍSES DESIGUALES.....	24
1.1	Introducción.....	24
1.2	El debate académico: la dinámica política de la redistribución en democracia.....	28
1.2.1	<u>Democracia, desigualdad y redistribución.....</u>	30
1.2.1.1	La influencia de la democracia.....	30
1.2.1.2	La influencia del ciudadano medio en la toma de decisiones democráticas.....	31
1.2.1.3	La desproporcionada influencia de las élites económicas en contextos de desigualdad.....	34
1.2.2	<u>Partidos políticos, grupos de interés y redistribución.....</u>	35
1.2.2.1	Los partidos políticos y sus vínculos con los grupos de interés.....	35
1.2.2.2	La organización e influencia de los intereses empresariales.....	37
1.2.3	<u>El papel de las instituciones.....</u>	39
1.2.4	<u>Conclusiones.....</u>	40
1.3	Modelo de análisis sobre los determinantes de las trayectorias redistributivas.....	41
1.3.1	<u>Democracia, correlación de fuerzas socio-políticas y estructura de desigualdad.....</u>	42
1.3.1.1	Formas de organización de las élites económicas.....	43
1.3.1.2	Regulaciones a la influencia desproporcionada de las élites económicas.....	46
1.3.1.3	Contrapeso de las organizaciones representativas de los sectores medios y bajos.....	47
1.3.2	<u>Arenas de reforma e influencia de los actores sociales.....</u>	51
1.3.3	<u>Resumen: desigualdad, balance de poder y regímenes distributivos...</u>	55
1.4	Definición de la variable dependiente: políticas redistributivas y regímenes distributivos.....	56
1.4.1	<u>Redistribución.....</u>	57
1.4.2	<u>Regímenes distributivos.....</u>	58
1.4.2.1	Regímenes distributivos “restrictivos” y “amplios”.....	61

1.5	Metodología.....	63
1.5.1	<u>Diseño de investigación, selección de los casos e hipótesis.....</u>	64
1.5.2	<u>Fuentes de información.....</u>	68
1.6	Plan de trabajo.....	69
2	REGÍMENES DISTRIBUTIVOS Y DESIGUALDAD EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	71
2.1	Introducción.....	71
2.2.	Regímenes políticos, correlación de fuerzas y redistribución.....	72
2.3	Política y redistribución en Chile y Uruguay durante el siglo XX.	74
2.4	Políticas públicas y redistribución en la trayectoria chilena.....	75
2.4.1	<u>Inauguración de las primeras políticas redistributivas progresivas.....</u>	78
2.4.2	<u>Expansión moderada de las políticas redistributivas progresivas.....</u>	79
2.4.3	<u>Jerarquización y profundización de las políticas redistributivas.....</u>	81
2.4.4	<u>Políticas de redistribución regresiva radical.....</u>	83
2.4.5	Relegación de las políticas redistributivas progresivas.....	84
2.5	Políticas públicas y redistribución en la trayectoria uruguaya.....	85
2.5.1	<u>Inauguración de las primeras políticas redistributivas progresivas.....</u>	87
2.5.2	<u>Expansión de las políticas redistributivas progresivas.....</u>	89
2.5.3	<u>Relegación de las políticas redistributivas progresivas.....</u>	91
2.6	Síntesis del análisis histórico.....	93
2.7	El problema distributivo en Chile y Uruguay a principios del Siglo XXI.....	94
3	LA CONFIGURACIÓN SOCIOPOLÍTICA EN CHILE.....	100
3.1	Introducción.....	100
3.2	El escenario político general	102
3.2.1	<u>La configuración parlamentaria.....</u>	106
3.3	Partidos de centro-izquierda gobernante.....	110
3.3.1	<u>Configuración ideológica: el tránsito a la moderación.....</u>	110
3.3.2	<u>Organización: predominio de partidos electoral-profesionales.....</u>	112
3.3.3	<u>Bases sociales de los partidos y bloques políticos.....</u>	113
3.4	Los partidos de derecha.....	114

3.4.1	<u>Ideología</u>	114
3.4.2	<u>Organización: dos modelos diferentes</u>	115
3.4.3	<u>Bases sociales de apoyo</u>	115
3.5	Debilidad del actor sindical	118
3.5.1	<u>Fragmentación sindical y baja cantidad de afiliados</u>	120
3.5.2	<u>Erosión de los vínculos partidarios</u>	121
3.6	Fortaleza de los actores empresariales	122
3.6.1	<u>Cohesión organizativa</u>	123
3.6.2	<u>Coordinación del empresariado con los partidos de derecha</u>	124
3.6.3	<u>Fluido relacionamiento con el Poder Ejecutivo</u>	124
3.7	Financiamiento de las campañas y concentración de los medios de comunicación	125
3.7.1	<u>Ausencia de regulaciones efectivas del financiamiento de las campañas</u>	126
3.7.2	<u>Concentración de la propiedad de los medios de comunicación</u>	127
3.8	Resumen	128
4	LA CONFIGURACIÓN SOCIOPOLÍTICA EN URUGUAY	129
4.1	Introducción	129
4.2	El escenario político general	130
4.3	El Frente Amplio	134
4.3.1	<u>Configuración ideológica: el tránsito a la moderación</u>	134
4.3.2	<u>Organización: partido orgánico de masas con fuerte vínculo sindical</u>	135
4.3.3	<u>Bases sociales de apoyo</u>	139
4.4	Los partidos tradicionales	140
4.4.1	<u>Ideología de centro-derecha</u>	141
4.4.2	<u>Organización: partidos profesionales-electorales</u>	142
4.4.3	<u>Bases sociales de apoyo</u>	144
4.5	Fortaleza del actor sindical	146
4.5.1	<u>Unidad organizativa y fortalecimiento del PIT-CNT</u>	146
4.5.2	<u>Fuertes vínculos con el FA, pero preservando la autonomía</u>	148

4.6	Empresarios: débil poder político.....	149
4.6.1	<u>Fragmentación organizativa.....</u>	150
4.6.2	<u>Sintonía con los partidos de centro-derecha, pero sin coordinación explícita.....</u>	154
4.6.3	<u>Relacionamiento con el Poder Ejecutivo, crecientemente conflictivo.....</u>	155
4.7	Financiamiento de las campañas y concentración de los medios de comunicación.....	156
4.7.1	<u>Ausencia de regulaciones efectivas del financiamiento de las campañas.....</u>	157
4.7.2	Concentración de la propiedad de los medios de comunicación.....	158
5	LA DINÁMICA POLÍTICA DE LAS REFORMAS LABORALES EN CHILE Y URUGUAY.....	160
5.1	Introducción.....	161
5.2	Política laboral y redistribución.....	162
5.2.1	<u>Criterios para el análisis de la política laboral en tanto política redistributiva.....</u>	163
5.2.1.1	Establecer condiciones adecuadas para el funcionamiento de los sindicatos.....	164
5.2.1.2	Estipular normas que promuevan la negociación colectiva.....	165
5.2.1.3	Garantizar el ejercicio del derecho de huelga.....	166
5.3	La política laboral en Chile.....	167
5.3.1	<u>Los legados de la dictadura.....</u>	167
5.3.2	<u>Escasos cambios durante los primeros gobiernos de la Concertación.....</u>	168
5.3.3	<u>La reforma moderada durante el gobierno de Lagos.....</u>	170
5.3.4	<u>Continuidad durante el gobierno de Bachelet.....</u>	173
5.3.5	<u>Un balance de las reformas.....</u>	175
5.4	La política laboral en Uruguay.....	176
5.4.1	<u>Los legados de las políticas laborales.....</u>	176
5.4.2	<u>La política laboral durante los gobiernos del Frente Amplio.....</u>	179
5.4.2.1	La promoción de la negociación colectiva tripartita y la sanción de su marco normativo.....	179
5.4.2.2	La expansión de la protección a los sindicatos.....	182
5.4.2.3	El aumento de la intervención del Estado en la política salarial.....	183

5.4.2.4	La formalización del empleo.....	184
5.4.2.5	La protección de los derechos individuales de los trabajadores.....	184
5.4.3	<u>Un balance de las reformas</u>	185
5.5	La dinámica política de las reformas laborales.....	186
5.5.1	<u>Chile: la dinámica política de las reformas laborales</u>	188
5.5.1.1	La reforma marginal durante el gobierno de Lagos.....	190
5.5.1.2	La ausencia de reformas durante el primer gobierno de Bachelet.....	196
5.5.2	<u>Uruguay: la dinámica política de las reformas laborales</u>	201
5.5.2.1	La instauración e institucionalización de la negociación colectiva tripartita.....	203
5.5.2.2	La activación del canal internacional mediante la impugnación empresarial.....	210
5.6	Conclusiones.....	212
6	LA DINÁMICA POLÍTICA DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN CHILE Y URUGUAY.....	216
6.1	Introducción.....	216
6.2	Política tributaria y redistribución.....	217
6.2.1	<u>Principales rasgos de la tributación en Chile y Uruguay</u>	218
6.2.2	<u>Criterios para el análisis de la política tributaria en tanto política redistributiva</u>	221
6.3	La política tributaria en Chile: continuidad de un diseño institucional poco redistributivo.....	225
6.3.1	<u>Los legados de las políticas tributarias</u>	225
6.3.2	<u>Las reformas durante los primeros gobiernos de la Concertación</u>	226
6.3.3	<u>Reformas moderadas durante el gobierno de Lagos</u>	227
6.3.3.1	Los principales problemas de equidad del sistema tributario heredado.....	227
6.3.3.2	La reforma que reduce las posibilidades de evasión y elusión (2001).	229
6.3.3.3	La reforma moderada de las tasas del impuesto a la renta (2001).....	230
6.3.3.4	El incremento de la tasa de IVA y la reducción de los aranceles.....	231
6.3.3.5	La reforma de la tributación sobre el sector minero (2005).....	231
6.3.4	<u>La virtual ausencia de reformas tributarias durante el gobierno de Bachelet</u>	234

6.3.5	<u>Un balance de las reformas</u>	235
6.4	La política tributaria en Uruguay: reformas de orientación redistributiva	241
6.4.1	<u>Los legados de las políticas tributarias</u>	241
6.4.2	<u>La política tributaria durante los gobiernos del Frente Amplio</u>	243
6.4.2.1	La reforma de la Administración Tributaria (2005).....	243
6.4.2.2	La reforma tributaria progresiva (2006).....	245
6.4.2.3	La tributación de las grandes propiedades rurales (2011).....	248
6.4.2.4	La flexibilización del secreto bancario (2011-2012).....	249
6.4.3	<u>Un balance de las reformas</u>	251
6.5	La dinámica política de las reformas tributarias	254
6.5.1	<u>Chile: La dinámica política de las reformas tributarias</u>	255
6.5.1.1	La reforma que reduce las posibilidades de evasión y elusión (2001).	256
6.5.1.2	El aumento de la tasa que grava las rentas empresariales (2001).....	261
6.5.1.3	La ausencia de reformas en el gobierno de Bachelet	264
6.5.2	<u>Epílogo. De las reformas marginales a una propuesta de reforma profunda en 2014</u>	267
6.5.2.1	Las movilizaciones estudiantiles y el gobierno de derecha.....	268
6.5.2.2	La reforma tributaria del gobierno de la Nueva Mayoría.....	271
6.5.2.3	La estrategia del gobierno en dos tiempos y los límites a la reforma..	276
6.5.2.4	Un balance del proceso de reforma y sus resultados.....	280
6.5.3	<u>Uruguay: la dinámica política de las reformas tributarias</u>	283
6.5.3.1	La reforma tributaria de 2006.....	286
6.5.3.2	La creación de un impuesto sobre la propiedad rural (2011).....	296
6.6	Conclusiones	300
	CONCLUSIONES	303
	BIBLIOGRAFÍA	314
	FUENTES PRIMARIAS CONSULTADAS	342
	ANEXO 1 – Listado de entrevistados	346
	ANEXO 2 – Cuadros	348

1. LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS EN PAÍSES DESIGUALES

High inequalities bias the political rules of the game and mold polities in favor of the wealthy and privileged and they do so (to different degrees) whether regimes are authoritarian or democratic.

Karl, 2002, p. 4.

1.1 Introducción

Los países de América Latina tienen niveles de desigualdad alarmantes. Mientras en esta región el Índice de Gini de concentración del ingreso se ubicaba en 2009 en 0,52 en los países de la OCDE llega al 0,33 (CEPAL, 2011, p. 52). Tal concentración de los ingresos refleja una tendencia de larga data, que se ha visto poco contrarrestada por políticas redistributivas que logren, decididamente, revertir esa situación.

El ingreso y las rentas de la propiedad pagan relativamente pocos impuestos, en el marco de sistemas tributarios mayoritariamente regresivos (GÓMEZ-SABAINI, 2006; CORNIA et al., 2011). Las políticas laborales no logran establecer un balance que equilibre el peso de los actores sindical y empresarial. Las políticas sociales protegen fundamentalmente a los trabajadores formales y sus dependientes, y dejan sin cobertura a una amplia masa de trabajadores informales. Los ciudadanos de la región parecen ser conscientes de las asimetrías distributivas, al predominar entre éstos una visión crítica sobre la justicia de la distribución del ingreso (LATINOBARÓMETRO, 2002 y 2007).

La instauración de regímenes democráticos a partir de los años ochenta generó la expectativa de que los gobiernos implementaran políticas dirigidas a reducir la desigualdad, al habilitar la competencia partidaria y la organización de los sectores populares. Pero, al mismo tiempo, el desmantelamiento del modelo estatista e industrializador conocido como ISI¹ y las reformas pro-mercado que se inauguraron con la crisis de la deuda de los ochenta, trajeron

¹ Industrialización por Sustitución de Importaciones

consigo cambios estructurales que auguraban dificultades para las reformas redistributivas. La agenda política pasó a estar dominada por planes de estabilización económica y de recorte del Estado, en tanto el problema distributivo pasó a los márgenes de la agenda (ROBERTS, 2012).

En términos amplios, la pregunta que orienta este estudio es cuál ha sido el desempeño de los regímenes democráticos de la región en materia de redistribución, y especialmente, el de gobiernos de Uruguay y Chile comandados al inicio de este siglo por partidos políticos de centro-izquierda, que son los que tienden a jerarquizar los objetivos redistributivos. ¿Han logrado impulsar agendas de reforma de las políticas públicas redistributivas? ¿Cuáles son los factores que han favorecido y obstaculizado el cambio político en este plano?

La mayor parte de los estudios comparativos en América Latina indican que la democracia y los partidos de izquierda juegan un rol central en explicar la existencia de políticas públicas redistributivas². Sin embargo, el análisis de diferentes experiencias en la región muestra que la presencia de estas dos condiciones no resulta suficiente para explicar el desempeño de diferentes democracias y gobiernos de izquierda en materia redistributiva. En algunos casos, los gobiernos de esa orientación han sido exitosos en incrementar la tributación sobre las élites económicas³ y aumentar el poder relativo de los trabajadores en las relaciones laborales; mientras que en otros no han conseguido impulsar reformas de ese tipo.

A partir del análisis comparado de los procesos de reforma de políticas redistributivas en América Latina en el campo tributario y laboral, este estudio propone un marco teórico para explicar las condiciones en las que dichas reformas resultan exitosas o fracasan. Ello requiere analizar las fuerzas políticas que están detrás del cambio o la estabilidad de las políticas redistributivas y discernir las circunstancias en las que prevalecen o se limitan los intereses de las élites económicas, y se fortalecen o se debilitan los intereses de los sectores sociales bajos y medios, en el contexto de democracias capitalistas desiguales.

Guiados por el objetivo de disminuir la desigualdad, los gobiernos de centro-izquierda de Chile y Uruguay durante los años 2000 impulsaron iniciativas orientadas a aumentar la tributación sobre las élites económicas y mejorar el balance de poder entre trabajadores y empresarios en el campo de las relaciones laborales. Sin embargo, los resultados de esas

² Véase Huber y Stephens (2012), Huber et al. (2006), Bradley et al. (2003), Haggard y Kaufman (2008), Segura-Ubierno (2007). Hunter y Borges Sugiyama (2009) llegan a una conclusión más escéptica sobre el potencial redistributivo de la democracia, señalando que en Brasil ha permitido la extensión de un nivel mínimo de protección social, sin propiciar mayores avances redistributivos

³ Las élites económicas comprenden a los grandes empresarios –sean individualmente considerados o agrupados en agremiaciones - y a las personas de altos ingresos. Como indica Fairfield (en prensa: 1), se trata de propietarios del capital, grandes empresarios, propietarios de tierra y profesionales de altos ingresos.

iniciativas variaron entre ambos países. En Chile la redistribución tuvo un papel marginal dentro de la agenda política durante los gobiernos de centro-izquierda de la Concertación (1990-2010), al tiempo que las principales políticas públicas que afectan la desigualdad experimentaron escasos cambios, todo lo cual derivó en lo que en este estudio conceptualizo como un “régimen distributivo restrictivo”. En Uruguay los gobiernos de centro-izquierda comandados por el Frente Amplio (2005-2014), impulsaron una agenda redistributiva más ambiciosa, lo cual se tradujo en la implementación de políticas redistributivas de mayor envergadura y en la instauración de un “régimen distributivo amplio”.

El marco conceptual que propongo para explicar la suerte de las reformas redistributivas en democracias desiguales se concentra en dos factores explicativos: la estructura de desigualdad y la correlación de fuerzas socio-políticas.

El primero es un elemento estructural: la alta desigualdad genera mayor poder relativo a las élites económicas, que logran concentrar una porción elevada de los recursos económicos de la sociedad. Cuanto mayor es la desigualdad económica, mayor será la asimetría organizativa y el poder de las élites para influir el proceso de reforma de las políticas. Ese sesgo supone que las élites económicas contarán con un panorama favorable para hacer valer sus intereses en la definición de la agenda y el diseño de las políticas redistributivas.

Pero ese aspecto estructural no es suficiente para explicar la suerte de las políticas redistributivas, que no sólo responde a la capacidad de influencia de las élites económicas, sino que al poder de los sectores medios y bajos de la sociedad. En tal sentido, importan las formas de organización que esos estratos se den a través de partidos políticos y grupos de interés.

En efecto, la asimetría económica puede verse compensada en los casos en el que el balance de poder socio-político incluya actores colectivos organizados representativos de los sectores medios y bajos –partidos políticos de centro-izquierda, sindicatos y movimientos sociales- que promuevan una agenda redistributiva y logren compensar el sesgo proélite. ¿En qué medida la forma de organización de los intereses de los sectores medios y bajos son un canal efectivo para avanzar en sus demandas y contrapesar el sesgo proélite que se plantea en sociedades muy desiguales?

El marco de análisis combina una dimensión estructural, en tanto postula que la estructura de desigualdad condiciona y restringe el escenario político de los países, pero la

complementa con una dimensión relacional, que deja espacio para la organización y la acción política de los actores sociales relevantes en relaciones sociales abiertas⁴.

El objetivo principal de este estudio es analizar las opciones distributivas de los gobiernos de orientación de centro-izquierda y sus determinantes políticos en el contexto de dos democracias consolidadas del Cono Sur de América, estudiando en profundidad la forma como éstas lidian con el problema de la desigualdad socioeconómica. Los dos países que examino, Chile y Uruguay, han experimentado diferentes procesos políticos y también diferentes resultados en materia de políticas redistributivas durante el período democrático postransición de los años noventa y especialmente de los dos mil.

Para dar cuenta de estos objetivos y testear el argumento explicativo realizo un análisis comparativo de los procesos de reforma de un conjunto de políticas redistributivas. Estudio con especial atención dos *clivajes* del problema distributivo: la tributación sobre las élites económicas y la relación capital-trabajo. Ello se puede desagregar en dos preguntas: ¿Los gobiernos de centro-izquierda lograron aumentar la carga tributaria que pesa sobre las élites económicas que concentran una alta proporción del ingreso en esos países? ¿Han generado condiciones para una negociación equilibrada de las relaciones laborales?

Dichas políticas públicas afectan el núcleo de los intereses de las élites económicas, así como la capacidad de organización y negociación de los ingresos de los trabajadores y la capacidad recaudatoria del Estado para alterar la distribución del ingreso en la sociedad. Atendiendo a estas dimensiones, el análisis abarca el financiamiento del Estado y las regulaciones del mercado de trabajo, para contemplar dos aspectos centrales de los “regímenes distributivos” y examinar la naturaleza del conflicto político sobre la redistribución en Chile y en Uruguay.

En el presente capítulo expongo el argumento teórico general y la estrategia metodológica utilizada para explicar la dinámica política de la redistribución en Chile y Uruguay y los diferentes modelos distributivos logrados en cada caso. En particular, en la Sección 1.2 discuto los antecedentes teóricos para el análisis de los procesos de redistribución, concentrándome tanto en la producción académica de carácter general, como en la referida a América Latina. En la tercera sección presento con mayor detalle el modelo teórico propuesto, que se centra en la estructura de la desigualdad y la correlación de fuerzas entre los actores sociales y políticos.

⁴ Véase Jacob y Soss (2010) para una discusión de este tipo.

En la Sección 1.4 conceptualizo el fenómeno a ser explicado –la reforma de las políticas redistributivas y los regímenes distributivos a ellas asociados- y caracterizo los modelos de los países que se investigan en el trabajo. En la quinta sección expongo los criterios para seleccionar los casos, la estrategia de análisis y las fuentes de información utilizadas. Finalmente, en la sexta parte planteo el plan de trabajo para el resto del estudio.

1.2. El debate académico: la dinámica política de la redistribución en democracia

En las últimas tres décadas la desigualdad socioeconómica ha aumentado en varios países desarrollados (OCDE 2008) y se ha mantenido elevada en la mayoría de los países en desarrollo, aunque desde los años 2000 comenzó a disminuir en algunas naciones de la región latinoamericana (LÓPEZ-CALVA y LUSTIG, 2009; CORNIA 2012). Estas dinámicas cambiantes han ambientado la realización de múltiples estudios que intentan comprender las formas como los diferentes países lidian con el problema de la desigualdad socioeconómica. Estos estudios abordan tanto las vías a través de las cuales la desigualdad afecta la política, como las modalidades en que los procesos e instituciones políticas influyen sobre la distribución del ingreso⁵.

La experiencia de las naciones desarrolladas muestra una gran heterogeneidad en la evolución de los resultados distributivos: mientras en los países anglosajones se ha producido una fuerte concentración del ingreso en los últimos treinta años, la mayoría de los países de Europa Continental consiguieron mantener niveles distributivos más equitativos (PONTUSSON, 2005; HACKER y PIERSON, 2010). En estos últimos, y especialmente entre los países nórdicos, el Estado aparece como un instrumento poderoso para reducir la desigualdad de forma significativa. Distintos estudios ponen de manifiesto que antes de considerar el efecto de las políticas públicas –tributarias y sociales- dichos países presentan niveles de desigualdad apenas inferiores a los latinoamericanos. En cambio, luego de la acción de las políticas redistributivas, la asignación del ingreso muestra un panorama mucho más igualitario (Cuadro 1).

Ello no es así en los países latinoamericanos, donde la intervención estatal a través de tributos y transferencias sociales tiene en general un efecto regresivo (GOÑI et al., 2008;

⁵ McCarty y Pontusson (2009) y Jacob y Soss (2010) proponen diferentes clasificaciones de la literatura académica en la materia, con foco en las democracias de los países desarrollados.

BRECEDA et al., 2009), o menor eficacia redistributiva que en los países desarrollados, como se observa en los casos de Uruguay y Chile (Cuadro 1).

Cuadro 1 - Desigualdad del ingreso en países de la OCDE seleccionados (mediados años 2000), en Chile (2009) y en Uruguay (2010) (Coeficiente de Gini)

	Antes de impuestos y transferencias	Después de impuestos y transferencias	Tasa de variación del coeficiente de Gini (%)
Suecia	0,43	0,23	-47
Francia	0,48	0,28	-42
Alemania	0,51	0,30	-41
Corea	0,34	0,31	-9
España	0,41	0,32	-22
Japón	0,44	0,32	-27
Inglaterra	0,46	0,34	-26
Italia	0,58	0,35	-40
Estados Unidos	0,46	0,38	-17
OCDE	0,40	0,31	-23
Uruguay	0,50	0,42	-16
Chile	0,58	0,53	-8

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE.Stat. Acceso 2/09/2010

Datos de Chile: Jorratt (2010). Datos Uruguay: Roca (2010).

Nota: El Índice de Gini ofrece un resumen de la información de la distribución de los ingresos de toda la población, expresando cuánto se aleja la distribución real del ingreso respecto de la distribución perfectamente igualitaria. El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1, siendo que los mayores valores indican una distribución de ingresos más desigual.

Esa sintética referencia a la tradición distributiva de distintas regiones pone en evidencia que las políticas redistributivas llevadas adelante por los Estados pueden tener un efecto igualador o concentrador, dependiendo de una multiplicidad de factores, pero especialmente de factores políticos.

En ese sentido, en la literatura académica se destaca que la organización del régimen político existente, la forma como se encuentra distribuido el poder en la sociedad, o la modalidad como las instituciones ordenan y representan las preferencias de los ciudadanos inciden fuertemente sobre la orientación de las políticas públicas y los resultados distributivos. Tanto a través de las reglas y políticas que enmarcan el funcionamiento del mercado, como a través de las políticas públicas de redistribución de renta, el sistema político

influye sobre la desigualdad (KORPI, 1985; BRADLEY et al., 2003; ROBINSON, 2010; HUBER y STEPHENS, 2012).

De forma complementaria, otra vertiente de la literatura académica destaca que no sólo la política moldea los patrones de desigualdad económica, sino que la propia estructura de desigualdad socioeconómica incide sobre los procesos y dinámicas políticas (MELTZER y RICHARD, 1981; BOIX, 2003; RUESCHMEYER 2004; ACEMOGLU y ROBINSON, 2006; ANDERSON y BERAMENDI, 2009; HACKER y PIERSON, 2010; BLOFIELD 2006 y 2011).

En lo que sigue discuto los principales argumentos teóricos planteados en referencia a las determinantes políticas de las políticas de redistribución del ingreso en contextos democráticos. Un primer grupo de argumentos plantea las oportunidades que la democracia ofrece para mejorar la distribución del ingreso, prestando especial atención a las preferencias de los votantes respecto de la redistribución. Un segundo grupo otorga importancia al papel de los partidos políticos y los grupos de interés organizados para comprender las perspectivas de la redistribución, examinando tanto las formas de influencia de las organizaciones de la clase trabajadora como de los sectores empresariales. Finalmente, el tercer abordaje coloca el foco en el papel de las instituciones sobre el juego político al regular las formas como se establecen las relaciones de poder, representar los intereses y establecer canales de participación política.

Varios de esos argumentos resultarán de especial utilidad para construir la explicación teórica que presento en la Sección 3 sobre la dinámica política de la redistribución en el contexto de democracias consolidadas y desiguales.

1.2.1 Democracia, desigualdad y redistribución

1.2.1.1 La influencia de la democracia

Una larga tradición teórica plantea la expectativa de que la democracia conduzca a una redistribución de la riqueza en sentido igualitario, bajo el supuesto de que una distribución

más igualitaria del poder político debería conducir a una distribución más igualitaria de la riqueza⁶.

El fundamento de ello es que en las democracias los ciudadanos pueden expresar sus preferencias en relación a la asignación de recursos, de forma de corregir la que surge de las fuerzas del mercado. La extensión de la participación electoral y la libertad de asociación permiten la expresión de los intereses de los ciudadanos, incluidos los más pobres, y habilitan a que éstos se organicen para presionar en favor de la redistribución de la riqueza. En otras palabras, la democracia genera la posibilidad de que los gobiernos tengan que responder a los intereses de los ciudadanos o a la dinámica de competencia entre partidos⁷.

De forma complementaria, Huber y Stephens (2012, p. 201) argumentan que la democracia genera la posibilidad de que los partidos de izquierda se organicen y movilicen al electorado en defensa de una agenda redistributiva.

1.2.1.2 La influencia del ciudadano medio en la toma de decisiones democráticas

En un trabajo ya clásico y que ha pautado fuertemente el debate sobre la dinámica política de la redistribución, Meltzer y Richard (1981) plantearon un tratamiento formal de la relación entre democracia y redistribución, que ha sido sumamente influyente en los estudios en la materia. El modelo se construye a partir de la idea de que, asumiendo una distribución desigual del ingreso, el votante mediano –entendido como aquel que se ubica en la mediana de la distribución del ingreso- tiene un ingreso debajo del promedio, por lo que va a tener un interés en la redistribución.

⁶ Esta tradición se remonta a autores clásicos, tales como Aristóteles, Mill (1862), para continuar en estudios contemporáneos como los de Lipset (1959) y Lenski (1966).

⁷ Los estudios empíricos no arriban a resultados concluyentes sobre la relación existente entre democracia y desigualdad. Por ejemplo, Bollen y Jackman (1985) concluyen que la democracia no conduce a una mayor igualdad en la condición socioeconómica de los ciudadanos, mientras que Li et al. (1998) encuentran un sustento limitado para la relación negativa entre la democracia y la desigualdad. En sentido contrario, Rodrik (1999) halla que la democracia se asocia con una mayor participación de los salarios en el Producto Bruto Interno, y por consiguiente, con una mayor igualdad (GRADSTEIN et al., 2001, p. 2). Finalmente, Boix (2003) muestra una fuerte asociación positiva, tanto entre países como al interior de los propios países, entre la igualdad socioeconómica y la emergencia y sobrevivencia de la democracia. En el análisis de este autor, la distribución igualitaria de los recursos económicos facilita la emergencia y estabilidad de la democracia (véase también ACEMOGLU y ROBINSON, 2006).

Si el sistema impositivo se define a través de una elección mayoritaria y en un contexto bipartidario, el modelo predice que la tasa de impuesto corresponderá a la preferida por el votante mediano. Por consiguiente, ello supone que en contextos más desiguales, mayor será el alcance de la redistribución.

Contrariando las expectativas del modelo, la evidencia empírica muestra que los países más igualitarios son los que más redistribuyen, configurando así lo que Peter Lindert (2004) denominó como la “paradoja de Robin Hood”. En tanto, otros países más desiguales, como los latinoamericanos, promueven una escasa redistribución a través del gasto social y de la tributación (Cuadro 1). En efecto, las previsiones del modelo del votante mediano son exactamente las contrarias a los resultados que encuentro en los dos casos que analizo en este trabajo⁸.

El modelo planteado por Meltzer y Richard ha sido objeto de diversas críticas y cualificaciones que intentan superar sus dificultades para explicar la situación de democracias estables, en las que el votante mediano es pobre, pero en las que no se produce redistribución.

En tal sentido, una de las objeciones que se han planteado es que el modelo propone una visión simplificada del proceso decisorio que tiene lugar en una democracia, al suponer que los electores están únicamente motivados por la maximización de su utilidad, y que en consecuencia, sus preferencias expresan directamente su posición en la distribución del ingreso. Ello no es necesariamente así; otros factores, tales como la percepción sobre las perspectivas de movilidad social, evaluaciones éticas sobre la justicia o apreciaciones de carácter religioso o étnico, pueden afectar las preferencias de los individuos sobre la redistribución (MCCARTY y PONTUSSON, 2009).

Asimismo, otro supuesto débil del modelo es que la toma de decisiones en materia de redistribución es unidimensional, lo cual dista considerablemente de la realidad, ya que los votantes suelen considerar diferentes asuntos a la hora de definir su voto (ROEMER, 1999).

Una crítica de mayor importancia es que el modelo de Meltzer y Richard presupone que en contextos democráticos todos los ciudadanos tendrán igual poder e influencia (HUBER y STEPHENS, 2012, p. 35). Pero la efectiva incidencia de las mayorías en el proceso distributivo, y en particular de los sectores más pobres, no es un resultado automático

⁸ En una evaluación empírica de la teoría del votante mediano, Milanovic (2000) encuentra una asociación positiva y significativa entre la desigualdad socio-económica y la redistribución, lo cual supone que países con mayor desigualdad en el ingreso redistribuyen más hacia los pobres. Sin embargo, contrariando las expectativas de la teoría del votante mediano, Milanovic encuentra que los tributos y las transferencias del gobierno reducen el ingreso de las personas situadas en el quinto y sexto decil, que justamente corresponderían al votante mediano.

de la democracia. Depende de una multiplicidad de factores, tales como la percepción de la desigualdad social que exista en una sociedad (LÜBKER, 2007), y críticamente, de la forma como los sectores de menores recursos superen los problemas de acción colectiva, se organicen y expresen sus intereses en el juego político. Importa, en ese sentido, los formatos de organización y de representación de intereses que se presenten en la sociedad.

Otros autores atribuyen la ausencia de redistribución a las restricciones impuestas por la movilidad de capitales (BOIX, 2003). Según ese argumento, en sociedades desiguales, en las que se espera que haya una elevada demanda de redistribución –ya que el votante mediano es pobre-, los gobiernos democráticos acaban adoptando una estrategia de redistribución limitada, de modo de evitar la fuga de capitales⁹.

Para otros estudiosos la ausencia de redistribución prevista por el modelo del votante mediano es atribuible a las formas de representación establecidas por los partidos políticos o a decisiones estratégicas de los gobiernos. En tal sentido, los partidos pueden establecer vínculos con el electorado de tipo no programático, o impulsar estrategias electorales segmentadas (LUNA, 2010 y 2014), lo cual facilita que los gobernantes escapen del castigo de los electores cuando se desvían de las preferencias del votante mediano. Por otra parte, los gobiernos pueden manejar estratégicamente el tiempo y la forma con que se implementan algunas políticas públicas, ocultando así los efectos de esas políticas sobre ciudadanos “miopes” o “ignorantes” (BARTELS, 2008).

⁹ De esa forma, la movilidad de capitales aumenta la probabilidad de sostenimiento de la democracia, al disminuir la demanda de redistribución. En ese marco, el conflicto entre los tenedores de capital y el resto de la sociedad se atenúa, al tiempo que la oportunidad de sostenimiento de la democracia aumenta. Así, el modelo de Boix permite comprender “*la paradoja de democracias que no redistribuyen, aun ante altos niveles de desigualdad*” (Campello 2011: 187). En particular, el hecho de que la democratización en la región latinoamericana haya ocurrido de forma paralela a la implementación de un conjunto de políticas liberales –entre ellas, especialmente la liberalización financiera- es un elemento que contribuye a comprender por qué, según esta vertiente de la literatura, estas naciones han logrado abatir sólo tímidamente la desigualdad socioeconómica en los últimos años (Campello 2011).

1.2.1.3 La desproporcionada influencia de las élites económicas en contextos de desigualdad

A diferencia de la explicación anterior, otra vertiente de análisis sobre la relación entre democracia y desigualdad postula que la desigual distribución de recursos económicos en la sociedad puede conducir a que las élites económicas concentren el poder político, alejando así las decisiones políticas de las preferencias del votante mediano (LANDA y KAPSTEIN, 2001, p. 291; RUESCHMEYER, 2004; HACKER y PIERSON, 2010). En esta visión, reconocida en la literatura como antipluralista: “los recursos económicos son más que otro tipo de recurso político. En su lugar, la desigual distribución de recursos es acumulativa y genera sesgo político sistemático y duradero” (JACOB y SOSS, 2010, p. 352; traducción propia)¹⁰.

De esa forma, en una sociedad muy desigual, las élites económicas tienen mucho que perder ante un proceso redistributivo, el cual tiende a ser percibido como una fuerte amenaza. De ahí que estos sectores puedan presionar, a través de diferentes mecanismos, para inclinar las políticas a su favor y así reducir las oportunidades de redistribución.

El análisis de Hacker y Pierson (2010) sobre la dinámica política actual de Estados Unidos va un poco más allá, al argumentar que los sectores empresariales y los individuos más ricos han capitalizado sus recursos financieros y organizativos para inclinar “el balance de los intereses organizados” a su favor y ejercer una presión política desproporcionada sobre la orientación de las políticas públicas, que sistemáticamente favorecen a una pequeña élite.

En línea con esos argumentos, en un interesante estudio sobre la dinámica política de la redistribución en América Latina, Blofield (2011) concluye que las desigualdades en la región han reforzado el control de las élites económicas sobre los procesos de formación de la agenda y elaboración de políticas públicas, y han hecho más difícil que los grupos subalternos hagan oír su voz y vean sus intereses representados en el juego democrático.

En suma, los críticos de la visión tradicional de la economía política sostienen que para comprender los procesos de redistribución deben atenderse a otras características de las democracias que son pasadas por alto por ese modelo simplificado, tales como la composición

¹⁰ El texto en inglés es: “In short, a diverse collection of antipluralist accounts argue that economic resources are more than just another type of political resource. Rather, the unequal distribution of resources is cumulative and generates systematic and durable political biases”.

partidaria de los gobiernos, el poder de las élites económicas, la forma de organización de los grupos de interés, las percepciones de los ciudadanos y las características de las instituciones que agregan los intereses.

1.2.2 Partidos políticos, grupos de interés y redistribución

1.2.2.1 Los partidos políticos y sus vínculos con los grupos de interés

Desde la literatura del *welfare state*, la *tesis de los recursos de poder* destaca el papel de la ideología partidaria y de los intereses sociales organizados como determinantes del surgimiento y reforma de las políticas sociales y tributarias. En ese marco, varios autores exploran la dinámica de construcción y expansión de los Estados de bienestar en los países desarrollados (KORPI y ESPING-ANDERSEN, 1984; KORPI, 1985; STEPHENS, 1979; ESPING-ANDERSEN, 1990; HUBER y STEPHENS, 2001), y más recientemente, en el contexto latinoamericano (HUBER et. al, 2006; HUBER y STEPHENS, 2012).

Para la teoría de los recursos de poder la clase capitalista es el actor más poderoso en la sociedad a raíz de su control de los recursos económicos. Sin embargo, esa teoría postula que el balance de poder entre el capital y el trabajo es fluido y variable. Los trabajadores tienen el potencial de acceder a recursos políticos por la vía de la organización a través de partidos políticos de izquierda y de sindicatos. Esos canales permiten aumentar el poder de los trabajadores e influir sobre las políticas públicas que afectan la distribución del ingreso.

Así, la clase trabajadora puede movilizar sus recursos de poder en dos etapas del proceso distributivo: en una primera, la fuerza de los sindicatos puede contribuir a reducir la desigualdad de la distribución del ingreso; al tiempo que en un segundo momento, los gobiernos de izquierda pueden redistribuir el ingreso a partir de las políticas tributarias y sociales (BRADLEY et al., 2003). La alianza entre partidos socialdemócratas y sindicatos tiene efectos claros sobre las políticas públicas redistributivas: el Estado produce políticas desmercantilizadoras que protegen a los trabajadores de la presión de vender su fuerza de trabajo, mejora su posición negociadora y disminuye la desigualdad (ESPING-ANDERSEN, 1990).

En este marco, la democracia es un prerrequisito que habilita la organización de la clase trabajadora y el desplazamiento del conflicto de clase desde el mercado hacia la arena política, posibilitando el uso del Estado democrático como un instrumento para redistribuir ingresos y servicios desde los sectores privilegiados hacia los no privilegiados¹¹.

En esta línea, otros autores señalan que la fortaleza de los sectores trabajadores puede aumentar si estos son capaces de formar coaliciones con otros sectores sociales, como los productores rurales (ESPING-ANDERSEN, 1990) o partes de las clases medias (ESPING-ANDERSEN, 1990; BALDWIN, 1990).

Aparte del papel de los partidos socialdemócratas, otros investigadores destacan la importancia de considerar a los partidos de derecha en tanto obstáculos a la expansión de las políticas redistributivas (CASTLES, 1982) o directamente en tanto promotores de políticas públicas regresivas y generadores de un contexto ideológico desfavorable a los intereses de los trabajadores y su organización (BRADY y LEICHT, 2008).

Otros estudios indican la necesidad de contemplar seriamente la dinámica de la competencia partidaria para comprender las estrategias distributivas seguidas por los distintos partidos gobernantes, en el entendido que las preferencias políticas de los partidos no surgen únicamente por su orientación ideológica, sino que dependerán también de la estructura de competencia en la que estén insertos. En tal sentido, las acciones de un gobierno de izquierda variarán según la orientación ideológica de los partidos que compiten con él (KITSCHOLT, 2001; GREEN-PEDERSEN, 2001; HÄUSERMANN et al., 2013).

Cuando se trata de considerar el papel de los intereses organizados ante la dinámica de la política redistributiva, como ya adelanté, la tesis de los recursos de poder tiende a asumir que los sindicatos tienen una preferencia por la expansión de las políticas redistributivas, mientras que los sectores empresariales tienden a oponerse a las mismas.

Estas previsiones relativamente claras han sido cuestionadas, tanto en lo que refiere al papel y las preferencias de los empresarios como de los sindicatos. En tal sentido, algunos estudios problematizan la representación de intereses de los trabajadores, al establecer que los

¹¹ Distintos estudios empíricos han ratificado la importancia de la ideología partidaria y de la distribución de recursos de poder en una sociedad para comprender los modelos de políticas redistributivas. Ello no sólo se constata para los países desarrollados, sino que también para los latinoamericanos (BRADLEY et al., 2003; HUBER et al., 2006; HAGGARD y KAUFMAN, 2008). En ese sentido, en un estudio reciente en el que analizan los determinantes de la desigualdad socioeconómica en Latinoamérica, Huber et al. (2006) concluyen que una mayor trayectoria democrática en algunos de esos países, junto con gobiernos de partidos de izquierda, se asocian con menores niveles de desigualdad. Huber y Stephens (2012) plantean una conclusión similar.

partidos de izquierda y los sindicatos representan los intereses de los “insiders”, es decir, de personas que cuentan con empleos estables de tiempo completo, pero se distancian de los intereses de los “outsiders” –trabajadores precarios de tiempo parcial-. Ambos segmentos tienen diferentes intereses en torno al conflicto distributivo, lo cual hace que la relación entre los partidos de izquierda, los sindicatos y los intereses de los trabajadores no sea lineal, introduciendo así una novedad a la dinámica política de la redistribución (RUEDA, 2007; HÄUSERMANN, 2010; EMMENEGGER, et al. 2012).

Por su parte, Swenson (2002) señala que los empresarios no siempre han sido adversarios de la expansión de las políticas de bienestar social, sino que en algunos contextos históricos han jugado un papel favorable a su expansión, participando en coaliciones entre clases con trabajadores del mismo sector económico¹².

1.2.2.2 La organización e influencia de los intereses empresariales

Las políticas redistributivas suponen grandes intervenciones del Estado en la economía, que afectan directamente los intereses de los empresarios. Sin embargo, la teoría de los recursos de poder no profundiza en el análisis de las formas de organización e influencia de los intereses empresariales, cuya actuación es fundamental para entender la suerte de las propuestas redistributivas.

Una de las propuestas analíticas más útiles para analizar la acción de los empresarios sugiere retomar la diferenciación clásica entre el poder “instrumental” y “estructural” del capital, tal como fue planteado en el debate de la Ciencia Política en la década de 1960¹³ y ha sido retomado recientemente por autores como Hacker y Pierson (2002), Fuchs (2007) y Fairfield (2010a; 2010b; en prensa).

Desde la vertiente que discute el poder “estructural del capital” se destaca que en las economías capitalistas el crecimiento económico obedece en gran medida a las decisiones y a la confianza de los inversores privados. Buena parte de las decisiones que tienen

¹² Véase también: Mares (2003) y Estévez-Abe, Iversen y Soskice (2001).

¹³ Véase al respecto: Miliband (1969); Poulantzas (1973); Block (1987) y Lindblom (1977 y 1982).

consecuencias públicas son tomadas por los empresarios, por lo cual quedan por fuera de la agenda del gobierno. Éste consigue incidir únicamente de forma indirecta a través de la generación de incentivos (PRZEWORSKI y WALLERSTEIN, 1988; LINDBLOM, 1977). Ello tiene como consecuencia que una amplia área de decisiones públicas queda fuera del control democrático, con lo cual el “poder estructural” del capital establece límites a la capacidad de acción de los gobiernos en el plano redistributivo (PRZEWORSKI y WALLERSTEIN, 1988; LINDBLOM, 1977).

Además, como destacan Hacker y Pierson (2002: 281), muchas veces los empresarios logran ejercer presión sobre los gobernantes a través de su “poder estructural”. Ese poder de índole económica se ejerce de forma *apolítica*, fruto de decisiones de inversión privadas tomadas por empresarios autónomamente, más que a través del accionar organizado para influir sobre el gobierno.

Sin embargo, como señalan Hacker y Pierson (2002) y especifica aun mejor Fairfield (2010a; en prensa), el poder estructural varía en el tiempo, en diferentes países y sectores de la economía. No se trata de una constante, sino que su análisis debe reconocer las formas específicas por medio de las cuales opera. En particular, Fairfield (2010a, p. 38-39) plantea que: “El poder estructural surge de una amenaza percibida [por parte de los gobernantes] de que una reforma conducirá a una reducción de la inversión” (traducción propia)¹⁴.

El poder estructural se complementa con el “poder instrumental” de los empresarios, es decir, la capacidad de los “empresarios de concertar acciones políticas para influir la elaboración de políticas públicas” (FAIRFIELD, 2010a, p. 38). Con sus estudios, Hacker y Pierson (2002 y 2010) y Fairfield (2010a; 2010b; en prensa) complementan la visión tradicional de la teoría de los recursos de poder que centra su atención en el rol de los partidos de izquierda y su vinculación con los sindicatos. Aquellos estudios plantean, con diferentes énfasis, la importancia de considerar la forma como los intereses empresariales se organizan y se vinculan con los partidos y gobiernos para aumentar su influencia en el sistema político.

En particular, desde la perspectiva de Hacker y Pierson (2010) los niveles de desigualdad y redistribución en una sociedad dependen fuertemente del alcance y de la forma de organización de los intereses, incluidos especialmente los intereses empresariales. Desde ese punto de vista:

¹⁴ El texto en inglés es: “Structural power arises from a perceived threat that a reform will lead to reduced investment”.

“The transmission of the influence of organized interests into distributional outcomes is not automatic; it runs through public policy –the ways in which government authority is exercised. Only through careful attention to policy and the process by which it is made can we understand how the power of organized interests is exercised and conditioned.” (HACKER y PIERSON, 2010, p. 168).

Fairfield (2010a; 2010b; en prensa), por su parte, realiza una contribución relevante al especificar los recursos de poder de las élites económicas, a partir del análisis de la cohesión organizativa de los empresarios y de los vínculos que éstos establecen con los partidos políticos y gobiernos para influir sobre la definición de la agenda y el diseño de las reformas tributarias en los países de América Latina.

1.2.3 El papel de las instituciones

El marco institucional es un factor que establece diferencias entre los regímenes democráticos y condiciona los procesos de redistribución. Al regular la competencia y la participación política, el marco institucional incide en la forma que asumen las políticas públicas. En tal sentido, establece el contexto en el que los grupos e individuos definen sus preferencias de política, regula las formas como se establecen las relaciones de poder, se representan los intereses y se instauran canales de participación en el proceso político (STEINMO, 1993). Entre las reglas relevantes, figuran el régimen de gobierno, las normas electorales y los mecanismos de iniciativa ciudadana.

En tal sentido, las reglas institucionales que pautan el proceso de elaboración de las políticas establecen el nivel de acuerdo que es necesario lograr entre los actores para legislar y, en consecuencia, instituyen el grado de influencia de los grupos de interés o los partidos de oposición en la definición de las políticas. En este marco, la existencia de puntos de veto es un aspecto que condiciona la concentración de poder en un sistema político¹⁵. Su presencia conduce a una mayor fragmentación del poder, y lleva a que el gobierno tenga un menor control sobre la legislación aprobada. No debe perderse de vista, sin embargo, que la influencia del diseño institucional depende de su interacción con la dinámica electoral y el

¹⁵ De acuerdo con Tsebelis (1995) un actor de veto es un actor individual o colectivo cuya aprobación es requerida para adoptar una decisión en materia de política pública.

balance de recursos de poder de los actores sociales interesados en cada política (BONOLI, 2001; p. 241).

Finalmente, aun dentro de la tradición institucional, diferentes estudiosos argumentan que las políticas públicas tienen consecuencias sobre el proceso político posterior a través de mecanismos de tipo *policy feedback* (SKOCPOL, 1992; PIERSON, 1993). Ello supone que una vez que las políticas públicas son implementadas, modifican la agenda pública y los patrones de conflicto entre grupos a través de los cuales se producen los sucesivos cambios de la política.

El razonamiento subyacente es que las políticas públicas tienen efectos distributivos, que favorecen a ciertos grupos y desfavorecen a otros. Dichos sesgos distributivos pueden, con el transcurso del tiempo, bloquear las posibilidades de renovación de las políticas (WEIR, 1992, citado en THELEN, 1999, p. 394) o estimular o desestimular la formación de coaliciones que coloquen los asuntos distributivos en la arena política (KORPI y PALME, 1998).

1.2.4 Conclusiones

La literatura académica que analiza la interacción entre la política, la desigualdad y la redistribución tiene una extensa tradición, y ha experimentado una fuerte expansión en años recientes, en un contexto de aumento de la desigualdad en múltiples puntos del globo.

Existen distintas visiones sobre los determinantes políticos y económicos de las políticas redistributivas. Como vimos, el régimen democrático amplía el espectro de los intereses que se manifiestan en el sistema político, con lo cual sería de esperar que la democratización se asociara con un efecto igualador. Pero tales efectos dependerán de algunas características del sistema político y de la sociedad: la concentración del poder económico, la forma como estén organizados los intereses políticos y económicos, las oportunidades institucionales para expresar los intereses de los distintos actores y el legado de las políticas públicas institucionalizadas.

La explicación teórica que formulo a continuación retoma varios aspectos de esa literatura. Se recuesta sobre la tradición que señala la influencia de la desigualdad económica

sobre la esfera de decisiones políticas en democracia. Retoma el énfasis de la teoría de recursos de poder que jerarquiza la ideología de los partidos políticos y la vinculación que éstos establecen con sus bases sociales de apoyo, bajo el supuesto que los partidos impulsarán políticas públicas diferentes, que favorecen a distintos sectores sociales. Asimismo, combina el acento de la teoría de recursos de poder en el análisis de la capacidad de organización de los intereses de los sectores bajos en apoyo de las reformas redistributivas, con las vertientes de análisis que destacan la capacidad de las élites económicas de organizarse y establecer vínculos con partidos políticos y gobiernos. Como se verá, sólo de forma secundaria considera las restricciones institucionales.

1.3 Modelo de análisis sobre los determinantes de las trayectorias redistributivas

Chile y Uruguay han seguido derroteros diferentes: mientras el primero mantuvo en ese período un régimen distributivo “restrictivo”, el segundo transitó hacia un régimen distributivo “amplio”. Aun cuando profundizaré en la conceptualización de ambos términos en la Sección 1.4, cabe adelantar aquí que el régimen distributivo amplio está constituido por un conjunto de políticas públicas que buscan equilibrar el balance de poder a favor de los segmentos sociales más débiles y jerarquizan la redistribución. En cambio, el régimen distributivo restrictivo no propone una mejora del balance de poder a favor de los segmentos sociales en situación de desventaja y no cuenta entre sus propósitos con el objetivo de la redistribución del ingreso, sino que jerarquiza otros objetivos, como el crecimiento económico o la igualdad de oportunidades formales.

¿Qué factores explican que Chile haya mantenido un modelo distributivo “restrictivo” y Uruguay haya transitado hacia un régimen distributivo “amplio”? O dicho de otro modo, ¿qué factores explican que dos países que cuentan con democracias consolidadas y gobiernos de centro-izquierda muestren diferente capacidad de impulsar políticas redistributivas?

La dinámica política de las reformas en cada uno de los países y la variación en los modelos resultantes puede ser entendida como fruto de dos factores causales: i) el balance de poder socio-político; y ii) la estructura de desigualdad socio-económica. Ambas condiciones generan diferentes oportunidades de influencia para los distintos actores sociales y políticos en el proceso de reforma de las políticas públicas.

Como se puede advertir, las dos dimensiones de análisis propuestas no son independientes entre sí, sino que en buena medida se retroalimentan. La estructura de desigualdad socioeconómica condiciona fuertemente el balance de poder y el proceso político, al tiempo que, de forma complementaria, el balance de poder opera, a través de su influencia en las políticas públicas, sobre los resultados distributivos de las sociedades.

Ello es así porque la desigualdad socioeconómica responde a causas políticas, pero también genera consecuencias políticas. Las relaciones entre ambas dimensiones son complejas en la medida que la desigualdad moldea las políticas públicas, así como las políticas públicas inciden sobre la desigualdad¹⁶.

Es por eso que en este estudio considero el primer factor –la estructura de desigualdad– como una variable contextual que influye sobre la configuración y la fuerza de los grupos sociales contendientes en el proceso político, y, por esa vía, sobre la evolución del modelo distributivo y los resultados distributivos. Igualmente, destaco la importancia de la organización de los actores colectivos, representativos de los sectores sociales medios y bajos o de las élites económicas, para influir sobre el proceso político.

En lo que sigue presento los conceptos antes referidos y analizo las formas como la desigualdad socio-económica y el balance de poder socio-político explican el proceso político, el alcance y la suerte de las reformas de las políticas redistributivas.

1.3.1 Democracia, correlación de fuerzas socio-políticas y estructura de desigualdad

Como destacué anteriormente, varios estudios plantean la expectativa de que la democracia conduzca a la redistribución del ingreso, en el entendido de que una distribución más igualitaria del poder político facilita una distribución progresiva de los recursos económicos.

En paralelo, el influyente modelo del votante mediano, antes referido, predice que si la democracia opera en un contexto de desigualdad económica, la mayor parte de los votantes tendrán un interés material en las políticas redistributivas y tasarán a los sectores más ricos; con lo cual pronostica que cuanto más desigual sea una sociedad habrá mayor redistribución (MELTZER y RICHARD, 1981).

¹⁶ Al respecto, véase Anderson y Beramendi (2008), Blofield (2006 y 2011).

Sin embargo, estos argumentos no tienen en cuenta un aspecto central: la desigualdad económica es una variable que condiciona fuertemente el proceso político, pero en un sentido diferente al postulado en los párrafos anteriores, especialmente en contextos en que la concentración de los recursos económicos es elevada, como en los casos que aquí se analiza. De no mediar regulaciones adecuadas o existir organizaciones representativas de los sectores populares que consigan contrabalancear el sesgo proélite que se plantea en democracias con alta desigualdad, la concentración de los recursos económicos se traducirá en desigualdad política, y las élites económicas podrán tener una influencia desproporcionada sobre el proceso político¹⁷.

De esa forma, a diferencia de los modelos convencionales, es de esperar que los países que tengan mayor nivel de desigualdad encuentren mayores dificultades para reformar sus políticas públicas en un sentido igualitario, mientras que los países que presentan estructuras sociales más igualitarias, puedan avanzar con mayor firmeza en el camino de la redistribución¹⁸.

Con todo, la influencia de la desigualdad económica sobre la correlación de fuerzas socio-política no es automática, sino que estará sujeta a las formas de organización que se den las élites económicas, a las regulaciones públicas que procuren limitar la influencia excesiva de dichas élites sobre el proceso político y al contrapeso que puedan plantear las organizaciones representativas de los intereses de los sectores medios y bajos.

1.3.1.1 Formas de organización de las élites económicas

Más allá de su posición privilegiada, la influencia de las élites económicas sobre el proceso político en democracia estará sujeta a sus decisiones estratégicas y capacidad de

¹⁷ La apelación a la desigualdad económica como variable contextual que condiciona fuertemente el proceso político en democracia no es nueva, sino que encuentra antecedentes en diversos estudios. Entre los más recientes, destacan el trabajo de Shapiro (2002), que aporta una perspectiva teórica general sobre la temática; Pierson y Hacker (2010), que analizan la dinámica política norteamericana reciente; Lupu y Pontusson (2011), que consideran la influencia de la estructura de la desigualdad sobre las políticas públicas; y Karl (2002) y Blofield (2006 y 2011), que estudian el impacto de la desigualdad económica sobre el proceso político en América Latina.

¹⁸ Shapiro (2003: 106) y Lindert (2004) sugieren la posibilidad de una dinámica de este tipo.

organización en dos planos centrales: a) la formación de partidos conservadores o de derecha que representen sus intereses y b) la organización en asociaciones empresariales¹⁹.

a) La formación de partidos de derecha

El primero de los elementos señalados refiere a la posibilidad de que las élites económicas construyan una herramienta político-partidaria para defender sus intereses en la arena electoral. La suerte de la reforma de las políticas redistributivas variará considerablemente en función de la presencia y de las características de estos actores partidarios –conocidos como partidos conservadores o de derecha- que constituyen la forma más directa de representación de los intereses de las élites en el proceso electoral y gubernamental.

Me apoyo aquí en la tradición de estudios que jerarquiza la ideología de los partidos políticos y la vinculación que éstos establecen con sus bases sociales de apoyo, bajo el supuesto que según su orientación ideológica, los partidos impulsarán políticas públicas diferentes, que favorecerán a distintos sectores sociales (HIBBS, 1987; STEPHENS, 1979; ESPING-ANDERSEN, 1990; HUBER y STEPHENS, 2001 y 2012).

En particular, los partidos conservadores o de derecha consideran que la desigualdad es un fenómeno natural, sobre el cual la autoridad pública no debe actuar (BOBBIO, 1985). Su base de apoyo principal –*core constituency*-se encuentra en las élites económicas, es decir entre los empresarios y personas de altos ingresos (GIBSON, 1996)²⁰. Pero dados los imperativos de la competencia electoral, los partidos de derecha necesitarán construir un apoyo multclasista más amplio, con lo cual procurarán movilizar a otros sectores sociales (GIBSON, 1996; MIDDLEBROOK, 2000). De todas formas, lo que distingue al electorado principal de un partido es la jerarquía que esta tiene dentro del mismo:

“A party’s core constituencies will be more important to the shaping of a party’s political agenda, particularly for high-stake issues, than noncore constituencies. They will also play a more important role in the provision of financial and ideological resources.” (GIBSON, 1996, p. 10).

¹⁹ Sin recurrir a formas de organización, las élites económicas, y, entre éstas, especialmente, los sectores más pudientes, tienen la posibilidad de influir directamente sobre el poder político.

²⁰ Siguiendo a Gibson: “the party’s core constituency are those sectors of society that are most important to its political agenda and resources. Their importance lies not necessarily in the number of votes they represent, but in their influence on the party’s agenda and capacities for political action.” (GIBSON, 1996, p. 7).

Por su parte, resulta relevante analizar la organización de los partidos de derecha y centro-derecha a partir de la consideración de su forma de vinculación con las élites económicas, y entre éstas, los sectores empresariales. El vínculo con los empresarios se puede entablar de forma orgánica y coordinada, o al contrario, de forma descoordinada (PRIBBLE, 2008, p. 90-91). La primera modalidad otorga mayor influencia a las élites económicas sobre el proceso de decisiones de las políticas públicas, mientras que la segunda les confiere una menor influencia. En todo caso, la forma de organización de los partidos de derecha dependerá de la propia organización del sector empresarial –unificado o fragmentado- así como de la trayectoria histórica de construcción de los partidos de derecha y de su vinculación con los sectores empresariales (PRIBBLE, 2008, p. 90-91).

b) La organización de los empresarios

La decisión de los empresarios de invertir en formas de acción colectiva es uno de los elementos clave para calibrar su influencia sobre el proceso político y el diseño de políticas redistributivas. Siguiendo a Fairfield (2010a; 2010b y en prensa) en este estudio examino especialmente el poder político del empresariado –conocido en la literatura como poder instrumental- a partir de la consideración de tres esferas: sus formas de organización, la relación que establecen con los partidos políticos y con el gobierno.

En primer lugar, entiendo que la organización cohesionada de los empresarios en una asociación de cúpula, que reúna a todos los sectores empresariales, es uno de los recursos que confiere al empresariado mayor influencia sobre el proceso político (FAIRFIELD, 2010a, p. 42). La cohesión permite la acción colectiva conjunta en un frente común y mejora las posibilidades de influir sobre una política pública (FAIRFIELD, 2010a, p. 52). En cambio, la fragmentación de los intereses empresariales en múltiples organizaciones debilita la posición de los empresarios y genera menor influencia en el proceso político.

En segundo término, como ya adelanté, considero importante analizar los vínculos que el empresariado establece con los partidos políticos en general, pero especialmente con los de derecha. Cuando el gobierno es encabezado por partidos de centro-izquierda y los partidos de derecha se encuentran en la oposición –como ocurre en los casos que aquí analizo- la

vinculación con los partidos de derecha es una vía privilegiada de influencia de las gremiales empresariales sobre los parlamentarios y la agenda legislativa.

Finalmente, otra vía de influencia del empresariado surge de los vínculos que éste establece con el gobierno. El tipo de relacionamiento puede variar significativamente, al implicar desde un vínculo amigable y cooperativo, hasta relaciones conflictivas y tensas. Un escenario en el que prime la cooperación y la consulta entre agentes del gobierno y gremiales empresariales puede generar mayores oportunidades de influencia de los empresarios sobre la agenda de gobierno (FAIRFIELD, 2010a).

1.3.1.2 Regulaciones a la influencia desproporcionada de las élites económicas

Las élites económicas pueden influir en el proceso político a través de dos vías adicionales: a) la realización de contribuciones financieras a los partidos políticos; y b) la demarcación de la forma como se plantean los problemas distributivos en el ámbito público a partir de la concentración de la propiedad de los medios de comunicación (conocido como *framing* en la literatura anglosajona)²¹.

En tal sentido, las élites económicas podrán incidir sobre los candidatos y los diversos partidos políticos mediante sus contribuciones financieras, especialmente si hay escasa regulación en la materia o si éstas tienen un bajo nivel de implementación (BLOFIELD, 2006 y 2012; RUESCHMEYER, 2004).

Una de las preocupaciones centrales es que el financiamiento privado, especialmente el que proviene de grupos de interés económicos y de empresas, logre afectar la legislación y las políticas públicas al financiar las campañas electorales. De ahí la importancia de considerar el rol mediador que tiene la regulación pública sobre el financiamiento de las campañas políticas para atemperar los impactos de la concentración del ingreso en el juego democrático.

²¹ Esa enumeración no pretende ser exhaustiva, aunque sí intenta destacar algunos de los principales canales a través de los cuales una pequeña élite económica que concentre una porción significativa del ingreso nacional, puede influir sobre el devenir de la reforma de las políticas redistributivas. Para la consideración de otros canales de influencia, véase Schneider (2004).

Asimismo, las élites económicas podrán influir sobre el devenir del proceso de reforma de las políticas redistributivas a través de su influencia sobre la forma en que se plantean esos asuntos en el debate público. Como destaca Blofield (2006):

“una alta concentración del ingreso entre las élites les permite tener mayor control sobre los medios de comunicación y el financiamiento de las campañas, y, en consecuencia, sobre el marco con que se presentan los temas, el establecimiento de la agenda y la dirección de la actividad política y de la reforma de las políticas públicas” (BLOFIELD, 2006, p. 44, traducción propia)²².

1.3.1.3 Contrapeso de las organizaciones representativas de los sectores medios y bajos

La organización colectiva de los sectores sociales bajos y medios a través de partidos políticos, sindicatos y asociaciones puede compensar el impacto de la desigualdad económica y del poder de las élites económicas sobre la dinámica de la democracia (RUESCHEMEYER, 2004; HUBER y STEPHENS, 2012; FAIRFIELD, en prensa, p. 94-96)²³. Esos sectores confían fuertemente en la acción colectiva para defender sus intereses (KORPI, 1985), mucho más que los sectores empresariales, que se encuentran en una posición estructural privilegiada (PRZEWORSKI y WALLERSTEIN, 1982; LINDBLOM, 1977), y que, además, como subrayé antes, cuentan con múltiples canales de influencia sobre el proceso político.

Las organizaciones representativas de los sectores bajos y medios pueden contribuir a contrapesar el poder económico y político de las élites, representando sus intereses en el juego político y ofreciendo un marco propio a la forma como se plantean los problemas distributivos en el ámbito público. Pueden, de esa forma, contribuir a politizar el problema de la desigualdad socioeconómica y ofrecer ideas, proyectos y capital político para disminuir la concentración.

La influencia de los sectores sociales medios y bajos sobre el proceso político en democracia estará sujeta a sus decisiones estratégicas y capacidad de organización en tres planos centrales: a) la formación de partidos de izquierda o centro-izquierda que representen

²² El texto en inglés es: “A high concentration of income among elites enables them to have more control over the media and campaign financing, and hence over framing, agenda-setting, and the direction of politics and policy reform”

²³ En tal sentido, Fairfield plantea que: “the countervailing effects of popular mobilization make it less likely that economic elites’ sources of power will serve to secure their preferred policies” (en prensa: 95).

sus intereses; b) la organización del movimiento sindical; y c) la presencia de otros movimientos sociales que coloquen la temática redistributiva en la agenda pública.

a) Organización e ideología de los partidos de izquierda

Siguiendo a Bobbio (1985) y a Levitsky y Roberts (2011), defino a los partidos de izquierda como aquellos actores políticos “que persiguen, *como objetivo programático central*, la reducción de la desigualdad económica y social. Los partidos de izquierda, por tanto, apelan al uso de la autoridad pública para redistribuir riqueza y/o ingreso hacia los sectores de menor ingreso, erosionar las jerarquías sociales y fortalecer la voz en el proceso político de los grupos más desfavorecidos” (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, 5, traducción propia)²⁴. Sus bases electorales, o *core constituency*, se encuentran entre los sectores bajos y medios de la sociedad.

Además de la orientación ideológica, otro aspecto importante para comprender la dinámica de las políticas redistributivas es considerar la estructura organizativa de los partidos políticos y su vinculación con los actores sociales organizados. En ese sentido, los estudios de Pribble (2008) y Levitsky y Roberts (2011) ofrecen antecedentes interesantes, al identificar diferentes tipos de partidos políticos de izquierda y centro-izquierda en función de los criterios mencionados.

Retomando algunas de las tipologías clásicas sobre los partidos políticos, dichos autores coinciden al distinguir dos subtipos de partidos de centro-izquierda. Los primeros son los partidos orgánicos de masas, los cuales mantienen una activa participación de sus bases y fuertes vínculos con los sindicatos. Ese tipo de organización implica que el partido experimentará la presión de sus militantes y bases organizados de apoyo a favor de la agenda redistributiva.

Los segundos son partidos profesionales-electorales, que se organizan sobre la base de equipos profesionales de políticos, manteniendo una distancia considerable respecto de los movimientos populares y desactivando la movilización social por fuera de la competencia

²⁴ El texto en inglés es: “...the Left refers to political actors who seek, as a *central programmatic objective*, to reduce social and economic inequalities. Left parties seek to use public authority to redistribute wealth and/or income to lower-income groups, erode social hierarchies, and strengthen the voice of disadvantaged groups in the political process”

electoral. La organización de ese tipo de partidos es más “elitista” y consigue mantenerse aislada de la presión de sus miembros (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p. 12-13; PRIBBLE, 2008).

b) Organización de los sindicatos

Sin perjuicio de que otros actores sociales organizados tengan influencia sobre el proceso de reforma de las políticas redistributivas, los sindicatos son los actores del mundo social que mayor influencia suelen tener sobre el devenir del conflicto distributivo. Estos cumplen una función central al agregar, organizar y expresar los intereses económicos de los sectores bajos y medios de la sociedad.

En particular, los sindicatos tienen la capacidad de defender los intereses materiales de sus miembros en dos esferas: en el ámbito de las relaciones laborales dentro del mundo del trabajo; y en el ámbito político a través de su actividad política (MURILLO y SCHRANK, 2010, p. 249; BRADLEY et. al, 2003). En todo caso, la influencia de los sindicatos tanto en el sistema político en general, como en el proceso de reforma de una política pública específica, estará determinada por su tamaño, el grado de unidad sindical y la naturaleza de los vínculos partido-sindicato (MADRID, 2003, p. 66).

La capacidad organizativa de los sindicatos como sus vínculos con los partidos políticos, especialmente con los de izquierda, generan condiciones propicias para expresar el interés económico de los trabajadores en el juego político. Si bien ello es ampliamente compartido, creo necesario especificar un poco más esa afirmación. Como subrayé antes, en la literatura sobre redistribución que se centra en la experiencia de los países desarrollados los sindicatos son considerados como actores que tienen un rol progresivo, conduciendo a una redistribución del ingreso a favor de los más pobres (STEPHENS, 1979; KORPI y ESPING-ANDERSEN, 1984; GARRETT, 1998).

En cambio, el papel que los estudiosos en América Latina le atribuyen a los sindicatos es diferente y bastante más ambiguo. Ello se debe a que entre sus integrantes, los sindicatos en esa región suelen incluir trabajadores de “cuello blanco” y de clase media (ROBERTS, 2002; HAGGARD et al., 2010), mientras difícilmente incorporen a los trabajadores informales (HOFFMAN y PORTES, 2003). La propia constitución de la fuerza de trabajo,

que incluye numerosos trabajadores sin calificación y una masa de trabajadores informales, genera problemas de acción colectiva, que están en la base de la ambigüedad y dificultad que enfrentan los sindicatos para articular los intereses de un conjunto heterogéneo de trabajadores.

Por consiguiente, algunos estudiosos plantean que en los sindicatos puede predominar la representación de los intereses de los trabajadores de mayor nivel de calificación e ingreso en detrimento de los de menor. Igualmente, ello varía en cada país y depende críticamente de su composición, capacidad movilizadora y de las alianzas que establezcan con otros actores sociales y políticos.

De ahí que si bien la expectativa es que la fortaleza de los sindicatos contribuya, en contextos de gobierno de centro-izquierda, a la concreción de reformas redistributivas, el análisis debe contemplar el carácter segmentado de los mercados de trabajo y la desigual influencia política de los sectores de trabajadores organizados y no organizados.

Teniendo en cuenta estas puntualizaciones, a modo de síntesis, planteo la hipótesis general de que la fortaleza de los partidos de izquierda y de los sindicatos incrementa las oportunidades de aprobación de reformas redistributivas, en tanto que la fortaleza de los partidos de derecha y de las agremiaciones empresariales, disminuye las perspectivas de aquellas reformas. Más aun, en los países que cuenten con alianzas entre partidos de izquierda y sindicatos, los Estados tenderán a fortalecer la posición negociadora de los sindicatos e impulsar reformas de orientación redistributiva; mientras que en los casos en que los partidos de centro-derecha mantengan una articulación estrecha con los actores empresariales, las perspectivas de éxito de las reformas con una orientación redistributiva serán inferiores.

c) Movimientos sociales

La demanda social por la redistribución puede también provenir de la presencia de movimientos sociales que desde “abajo” se movilicen y presionen para que los gobiernos y los partidos políticos promuevan una agenda de cambio de las políticas públicas en sentido igualitario²⁵.

²⁵ La literatura sobre movimientos sociales es amplia. Véase por ejemplo, Tarrow (1998 y 2012), McAdam, McCarthy y Zald (1996) o Goldson (2003).

A diferencia de los partidos políticos o los grupos de interés, que poseen recursos estables –como dinero, organización o acceso al Estado-, los movimientos sociales se caracterizan por desafiar a la autoridad o a las élites políticas y económicas (TARROW, 1998). Pueden hacerlo por diferentes canales. La acción disruptiva directa, a través de la realización de manifestaciones públicas u otras acciones de protesta suelen tener lugar cuando los movimientos sociales encuentran dificultades para hacer oír sus demandas a través de canales institucionalizados (TARROW, 1998). Su repertorio de acciones puede incluir también la generación de alianzas con partidos políticos u otros movimientos sociales, así como la presión y la negociación con el gobierno para avanzar en su agenda. La emergencia de ciclos de protesta suele resultar más eficaz al colocar las nuevas demandas en la agenda pública, generar “marcos de referencia” sobre ellas e inducir a que el gobierno responda a las mismas (TARROW, 2012, capítulo 8).

En todo caso, las movilizaciones sociales pueden generar el efecto de ampliar el espacio político para la innovación política y contribuir a contrabalancear el sesgo proélite que se plantea en democracias desiguales.

1.3.2 Arenas de reforma e influencia de los actores sociales

La influencia de los diferentes actores sociales considerados variará entre los países, pero también entre los sectores de las políticas públicas. Las dos políticas públicas que analizo –la política tributaria y la política laboral- tienen como común denominador el hecho de que pueden afectar la distribución del ingreso entre diferentes segmentos sociales, pero tienen, a su vez, características diferentes. Por ese motivo, los actores sociales que intervienen en el proceso de reforma varían de caso a caso y su involucramiento y tipo de reacción tendrán diferentes signos e intensidades.

Un mismo sindicato responderá de forma diferente ante propuestas de reforma en diferentes arenas de políticas públicas. Siguiendo a Madrid (2003), planteo que la reacción del actor sindical dependerá de dos características relevantes de las políticas públicas: el *alcance*

del impacto y la *intensidad* del impacto percibido por los sindicatos y sus miembros (véase Cuadro 2)²⁶.

El alcance refiere al número de sindicatos que se ven afectados por la reforma. La intensidad alude a la percepción que los dirigentes sindicales tienen sobre el impacto de la política pública, que puede ser percibido como amplio o restringido. En tal sentido, una reforma redistributiva que tenga un impacto directo e inmediato favorable al sindicato recibirá mayor apoyo que una que tenga un impacto indirecto y mediato (MADRID, 2003, p. 61). Asimismo, una reforma que tenga un impacto favorable claramente perceptible sobre el sindicato generará mayor apoyo que una política que tenga un impacto incierto y ambiguo.

Cuadro 2 - Tipología de reformas de políticas públicas con orientación redistributiva progresiva y respuestas de los sindicatos

		Alcance del impacto	
		Amplio	Restringido
Intensidad del impacto	Alto	Apoyo directo <i>Ej. Reforma laboral</i> 1	Apoyo fragmentado y resistencia fragmentada <i>Ej. Reforma tributaria que grava los salarios altos</i> 2
	Bajo	Apoyo mínimo <i>Ej. Reforma tributaria progresiva de carácter general</i> 3	Apoyo mínimo <i>Ej. Reforma tributaria progresiva en un sector</i> 4

Fuente: Elaboración propia, tomando como referencia los cuadros realizados por Madrid (2003, Figure 1) y Murillo y Schrank (2010, Table 9.2).

Como indica el cuadrante 1 del Cuadro 2, las reformas redistributivas que tengan un impacto intenso y un alcance amplio –al afectar a todos los sindicatos– suscitarán un apoyo sindical directo. El caso más paradigmático es el de una reforma laboral que al reconocer los derechos colectivos o individuales de los trabajadores, genera beneficios directos para un alto número de sindicatos, y despierta su apoyo. En caso en que los sindicatos sean poderosos, el gobierno que propone la reforma recibirá un fuerte respaldo que tornará más factible su aprobación.

²⁶ Nótese que tanto Madrid (2003) como Murillo y Schrank (2010) y Stein et al. (2005, p. 96-97) plantean hipótesis sobre el comportamiento de los principales actores sociales en torno a diferentes reformas de las políticas públicas con una orientación liberal. Aquí formulo, en cambio, hipótesis sobre el comportamiento esperado de los actores sociales ante reformas redistributivas progresivas en diferentes arenas de políticas públicas. Sobre este aspecto no he encontrado elaboraciones en la literatura disponible.

Entre tanto, reformas que generen un intenso impacto sobre un conjunto restringido de sindicatos (cuadrante 2) suscitarán una reacción ambigua de parte de los mismos. Al beneficiar a algunos sectores de los trabajadores organizados pero perjudicar a otros, esas reformas encontrarán un respaldo sindical más fragmentado que políticas que benefician a la organización sindical en su conjunto. Los sindicatos que se benefician de la política darán su apoyo, mientras que los que se vean perjudicados manifestarán su resistencia. En tal sentido, por ejemplo, los sindicatos conformados por trabajadores de altos ingresos pueden oponerse a las reformas tributarias que introduzcan impuestos directos que los afecten. Particularmente, ello puede verse en la reivindicación de aumentar el mínimo no imponible del IRPF o las deducciones al mismo.

Como se aprecia en los cuadrantes inferiores del Cuadro 2, las reformas que tienen un bajo impacto sobre los sindicatos generan escaso apoyo y no suscitan reacciones contrarias fuertes de su parte, sin importar que afecten a uno o varios sindicatos (MADRID, 2003, p. 62). El ejemplo que aquí cabe es una política tributaria progresiva de carácter general. Sería el caso, por ejemplo, de una reforma que aumente el peso de la tributación directa respecto de la indirecta, y que acreciente la carga que pesa sobre los sectores de mayores ingresos de la economía. Los efectos de una reforma tributaria de ese tipo no se encuentran concentrados en los trabajadores organizados y son percibidos solo de forma indirecta, pues como señala Ascher (1989, p. 419): “Union leaders and rank-and-file union members act as if they assume that both their risk and their potential advantage in the typical tax reform are low.” Por consiguiente, no es esperable que los sindicatos se opongan a reformas de este tipo, pero tampoco que se movilicen en apoyo a la reforma.

A partir de esta tipología preveo que los sindicatos tendrán un mayor involucramiento en la política laboral que en la política tributaria, aunque en este último campo, los sindicatos que reúnen a trabajadores asalariados de altos ingresos también pueden movilizarse de forma activa. Su influencia dependerá, de todos modos, del poder político de los sindicatos, y de su contracara, el poder relativo de los empresarios organizados.

Por otra parte, la actuación e influencia del empresariado variará menos en las arenas de políticas redistributivas consideradas, pues sus intereses en ambas áreas son muy claros y visibles. La eficacia de su accionar dependerá, como señalé antes, del poder político que tengan.

Aquí tomo en consideración dos atributos relevantes, como es el alcance del impacto de la política pública –si refiere a un sector del empresariado o a todos- y la cohesión organizativa del empresariado –alta o baja- (Cuadro 3).

Como indica el cuadrante 1 del Cuadro 3, las reformas progresivas que tienen un alcance amplio y se enfrenten a un empresariado que cuenta con alta cohesión organizativa, despertarán una resistencia empresarial unificada y eficaz. Ejemplos de esa configuración los proveen las reformas en Chile que en el plano tributario buscaron aumentar la tributación directa sobre el empresariado y la reforma laboral de los años 2000. Dichas propuestas de reforma afectaban los intereses del empresariado en su conjunto y despertaron la oposición unificada del mismo, que logró moderar o incluso bloquear algunos aspectos de las reformas (véase Capítulos 5 y 6).

Cuadro 3 - Tipología de reformas de políticas públicas con orientación redistributiva progresiva y respuesta de las organizaciones empresariales

		Alcance del impacto	
		Amplio	Restringido
Cohesión organizativa del empresariado entre sectores	Alta	Resistencia unificada y muy eficaz <i>Ej. Reforma laboral y reforma tributaria en Chile, 2001</i> 1	Resistencia unificada y muy eficaz <i>Ej. Aumento del royalty a la minería en Chile, 2005</i> 2
	Baja	Resistencia fragmentada y poco eficaz <i>Ej. Reforma laboral en Uruguay, 2005 y 2009</i> 3	Resistencia fragmentada y muy eficaz <i>Ej. Reforma tributaria sectorial (creación ICIR Uruguay, 2011)</i> 4

Fuente: elaboración propia.

Entre tanto, reformas que tengan impactos elevados sobre un único sector de la economía podrán suscitar una oposición unificada cuando el empresariado cuente con una organización cohesionada (cuadrante 2). Un ejemplo de esa configuración puede observarse en la reforma que introdujo un impuesto específico a la minería en Chile en el año 2005. Aun cuando afectaba a un sector específico, generó la oposición del empresariado todo (FAIRFIELD, 2010a, p. 50), que temió que éste operara como un antecedente para nuevos impuestos específicos sobre otros sectores de la economía.

Como se aprecia en el cuadrante 3 del cuadro, si el empresariado cuenta con escasa cohesión y se encuentra fragmentado, tendrá dificultades para establecer una resistencia unificada a las reformas redistributivas propuestas por el gobierno. El ejemplo que aquí cabe es la reforma laboral en Uruguay implementada a partir de 2005, a las que el empresariado se opuso, pero de forma relativamente ineficaz, dada su fragmentación organizativa (véase Capítulo 5).

Finalmente, en un escenario de intereses empresariales fragmentados, una reforma de alcance restringido que afecte a un único sector empresarial podrá dar lugar a una resistencia eficaz de parte del sector empresarial afectado (cuadrante 4). Un ejemplo es la creación de un impuesto específico a las grandes propiedades rurales durante el gobierno del Presidente Mujica en 2011, el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales, ICIR-. Esa reforma afectó específicamente a un sector del empresariado –el agropecuario- en el que existen organizaciones cohesionadas, que lograron oponerse eficazmente y vetar la reforma (véase Capítulo 6).

En suma, aun cuando las alternativas planteadas en los cuadros 2 y 3 no son exhaustivas, permiten visualizar la diversidad de configuraciones de intereses que cada arena de política pública puede plantear para las organizaciones sindicales y empresariales.

1.3.3 Resumen: desigualdad, balance de poder y regímenes distributivos

En este estudio parto de una visión que reconoce la importancia del entorno socioeconómico, en tanto condicionante de las relaciones de poder que se dan en una sociedad; aunque subraya la capacidad de los actores sociales y políticos de influir sobre el proceso político, de forma que éste pueda dar lugar a resultados relativamente abiertos. El supuesto es que las ordenaciones estructurales condicionan, pero no dictan las características de las políticas redistributivas, las cuales estarán sujetas al devenir del proceso político. Procuero profundizar así en el análisis de los efectos que la desigualdad tiene sobre la dinámica democrática en diferentes países, que presentan, a su vez, diferentes niveles de concentración del ingreso.

Del marco de análisis propuesto se desprende que en un contexto de elevada desigualdad socioeconómica las élites económicas contarán con recursos económicos y

políticos para obstaculizar las propuestas redistributivas, sobre todo aquellas que supongan un aumento de la tributación progresiva o un fortalecimiento de los derechos de los trabajadores en las relaciones laborales. Ello es importante a los efectos de este estudio, pues, como señalaré en apartados siguientes, la estructura de la desigualdad en los países de la región supone una fuerte concentración en el decil más rico de ingresos, de forma muy marcada en Chile, aunque también presente en Uruguay. Sin embargo, dicha asimetría económica puede verse compensada en los casos en el que el balance de poder sociopolítico incluya actores colectivos organizados –partidos políticos de centro-izquierda, sindicatos o movimientos sociales- que promuevan una agenda redistributiva.

De esta forma, muestro que entre las democracias consolidadas de la región gobernadas por partidos de centro-izquierda existe una fuerte variación en materia de políticas redistributivas, y que esa diferencia puede ser explicada a través de un análisis que considere el balance de poder sociopolítico, condicionado por distintas estructuras de desigualdad.

El marco de análisis que planteo lleva a prever en Chile la estabilidad de las políticas redistributivas durante el período democrático posdictadura considerado. Los elevados niveles de desigualdad, la correlación de fuerzas favorable a las élites económicas y desfavorable a los sectores medios y bajos, habrían conducido a una desmovilización del conflicto distributivo y a la continuidad un régimen distributivo restrictivo.

Mientras tanto, en Uruguay, la existencia de menores niveles de desigualdad relativa y de una correlación de fuerzas sociales más equilibrada, habrían habilitado una politización de los asuntos distributivos y la implementación de reformas redistributivas más amplias.

1.4 Definición de la variable dependiente: políticas redistributivas y regímenes distributivos

Como adelanté, en este estudio analizo las dinámicas políticas involucradas en el desarrollo de políticas redistributivas y los resultados que se obtienen en diferentes países. En lo que sigue expongo la conceptualización de las políticas redistributivas y de la orientación de los modelos distributivos que guiará el resto del trabajo.

1.4.1 Redistribución

La redistribución consiste en una modificación en la porción de recursos a la que acceden diferentes sectores de la población, con la particularidad de que los segmentos sociales que reciben los recursos, por ejemplo, a través del gasto público, no suelen ser los mismos que pagaron por ellos (SPICKER, 2006, p. 108). De esta forma, la redistribución intenta modificar la desigual distribución de recursos existente entre distintos individuos o grupos sociales.

Si bien la desigualdad se manifiesta en múltiples dimensiones –raza, género, clase, riqueza o ingreso- en este estudio concentro la atención en la desigualdad en la distribución del ingreso, que es uno de los indicadores de uso más extendido para evaluar el problema de la desigualdad socioeconómica. Además, considero un tipo específico de redistribución, la vertical, que supone el traspaso de recursos desde los sectores que poseen más hacia los que poseen menos²⁷.

El estudio considera la política tributaria y la política laboral, en el entendido que estas políticas constituyen ejes centrales del conflicto distributivo en los países de América Latina. En términos generales, los regímenes distributivos en estas naciones se encuentran pautados por sistemas tributarios mayormente regresivos, que, además, recaudan una menor cantidad de recursos que los regímenes impositivos de los países desarrollados; y un marco de política laboral que avanzó en la desregulación de los derechos colectivos de los trabajadores.

El estudio de la dinámica de reforma de las políticas redistributivas se focaliza en el proceso de toma de decisiones que lleva a que los gobiernos modifiquen o no dichas políticas públicas, que, en conjunto, conforman distintos regímenes distributivos.

²⁷ En la literatura se identifican dos tipos adicionales de redistribución: la que busca reasignar ingreso a lo largo del ciclo de vida (por ejemplo, a través de los sistemas previsionales); y la redistribución horizontal basada en grupos que tienen necesidades diferentes al ingreso (por ejemplo, el sistema de salud público que redistribuye desde las personas sanas hacia las enfermas) (HILLS, 2004, p. 185).

1.4.2 Regímenes distributivos

El régimen distributivo está constituido por una combinación de diferentes políticas públicas que afectan la distribución del ingreso en una sociedad, las que suelen compartir una orientación común en la definición de los objetivos en relación a la desigualdad socioeconómica. Los regímenes distributivos moldean la forma como las políticas públicas asignan y distribuyen recursos en cada sociedad.

Los países varían en la extensión y en la orientación distributiva con que el gobierno se involucra en la economía y la sociedad. Tales políticas públicas surgen dentro de un contexto económico y político determinado, que refleja una cierta distribución de poder en la sociedad. De esa forma, los regímenes distributivos “reflejan la organización de la economía política que agrega intereses y estructura el acceso a la arena política” (WEISS, 2003, p. 22). Siguiendo a Knight (1992) y a Thelen y Mahoney (2010), ello supone que los regímenes distributivos son equilibrios institucionales que expresan el conflicto distributivo y las asimetrías de poder en la sociedad, por lo que los regímenes suelen presentar cierta estabilidad (SHARKH y GOUGH, 2010).

Antes de seguir adelante en la discusión, es necesario establecer cuáles son las políticas que forman parte de un régimen distributivo. En un sentido amplio, los regímenes distributivos incluyen todas aquellas políticas que inciden sobre la asignación de recursos en la sociedad, entre las que cabe distinguir tres tipos: las políticas que inciden sobre la distribución del ingreso “primario”, es decir, el ingreso obtenido a través de la participación de las personas en el mercado; las que afectan el ingreso “secundario”, que refiere al ingreso luego de considerar las transferencias públicas y la carga tributaria; y, finalmente, las políticas que dan forma al modelo económico y su patrón distributivo²⁸.

En este trabajo tomo una noción más focalizada de “régimen distributivo”, que incluye un subconjunto de políticas que explícitamente redistribuyen el ingreso entre segmentos de la población. Como se adelantó, se trata de las *políticas tributarias* y las *regulaciones del mercado laboral*. Ambas son políticas que afectan directamente las prerrogativas y los márgenes de ganancia del capital, y por tanto tienen un potencial redistributivo elevado. La política de regulación del mercado de trabajo, además, influye directamente sobre el bienestar

²⁸ Véase López-Calva y Lustig (2009) para profundizar en esta diferenciación.

de los trabajadores y condiciona la capacidad de acción colectiva y el poder organizativo de ese segmento.

La decisión de concentrar el análisis en la dinámica de la reforma de esas dos arenas de políticas públicas responde a fundamentos operativos, ya que considerar todas las políticas que tienen impactos distributivos excedería las posibilidades de una investigación individual. Pero esa definición descansa también en razones sustantivas. En lo que sigue destaco dos de ellas.

La primera razón es que en la actualidad, los Estados operan mayormente a través de políticas sociales, tributarias y laborales para incidir sobre la desigualdad. Ese es el caso especialmente de Chile y Uruguay, que, además, relegan a un segundo plano las políticas de transferencia de activos productivos y poseen un patrón de desarrollo similar²⁹. Esta opción de políticas se debe a transformaciones que se han producido tanto en el campo de la organización de las economías como de tipo ideológico-político. En efecto, según destacan algunos autores la mayor integración a la economía mundial que se produce en el contexto de la globalización restringe la autonomía de los países para promover reformas redistributivas, especialmente en países subdesarrollados y pequeños³⁰.

A su vez, en las últimas décadas se han producido cambios en el campo de las ideas y los marcos de referencia sobre las formas de abordar el problema de la desigualdad. La búsqueda de la equidad se concibe cada vez menos como la remoción de las distinciones de clase o la generación de una mayor igualdad en el bienestar de distintos sectores sociales (BERMEO, 2009). En su lugar, se tiende a jerarquizar el principio de la igualdad de oportunidades, que busca generar igualdad de condiciones en el punto de partida para que los ciudadanos compitan en el mercado (DWORKIN, 2002; SQUIRES, 2006)³¹. La desigualdad es considerada como necesaria para el dinamismo económico, como forma de promover la innovación y el crecimiento. Esta agenda ofrece un concepto restringido de igualdad, “que es altamente estimado en las sociedades de mercado, al proveer apoyo ideológico a la movilidad

²⁹ Cabe señalar que ese no es el panorama que se plantea en otros países de la región, que han optado por estrategias de nacionalización de activos productivos para luego utilizarlos en la redistribución del ingreso. Véase por ejemplo, Traversa (2008) y Weyland (2009), que consideran las estrategias redistributivas de países como Venezuela, Bolivia o Ecuador, basadas en la disponibilidad y uso de los activos procedentes de los recursos naturales nacionalizados.

³⁰ Véase Campello (2011) para un argumento de este tipo.

³¹ Como señala Johnston (2011: 516), la noción de igualdad de oportunidades surgió con fuerza dos siglos atrás, junto al desarrollo temprano de las sociedades de mercado. Este concepto tiene dos acepciones principales. La más generalizada es la igualdad de oportunidades formal, que busca ofrecer iguales posibilidades para competir, sin que se tengan en cuenta los orígenes sociales de las personas. Supone garantizar la igualdad de trato. La segunda acepción, más exigente, es la igualdad sustantiva de oportunidades, que requiere igualar el acceso a la educación y otras fuentes de ventaja.

social, un factor importante en la eficiencia de la producción” (JOHNSTON, 2011, p. 517, traducción propia)³². La prioridad ya no es la redistribución de recursos, sino que refiere al combate de la pobreza, el acceso a servicios sociales mínimos y la generación de oportunidades formales, tal como se plantea, por ejemplo, en varios documentos producidos por el Banco Mundial.

La segunda razón para utilizar una concepción acotada del régimen distributivo es que Chile y Uruguay no se diferencian sustantivamente en las políticas de desarrollo productivo y en las estrategias de inserción internacional, que moldean sus estructuras económicas e inciden sobre la distribución del ingreso.

Si bien ambos países presentan diferencias en el *timing* y en la profundidad de las reformas promercado –anteriores y más liberales en Chile que en Uruguay- en el entorno de los años setenta ambos países comenzaron a desmontar el modelo ISI, para establecer un modelo abierto al exterior y orientado al mercado. Son, además, países periféricos y dependientes, que poseen estructuras productivas poco diversificadas y fuertemente concentradas en la explotación de recursos naturales (CIMOLI et al., 2005). De hecho, un rasgo distintivo de las economías de la región es su heterogeneidad estructural, entendida como la coexistencia de sectores modernos de alta productividad y sectores de baja productividad, con escasos vínculos entre ambos. Esta dualidad se expresa en la existencia de un amplio sector informal y una brecha de ingresos significativa, siendo uno de los factores fundamentales que explica las fuertes desigualdades presentes en los países de la región (CEPAL, 2011; INFANTE y SUNKEL, 2009).

Más allá de algunos esfuerzos por impulsar políticas industriales activas, la orientación predominante de las políticas económicas en los dos casos se centra en la consolidación de un entorno institucional estable como herramienta para captar la inversión y promover la competitividad. Para ello, los gobiernos de esos países en el período posdictadura han priorizado la consistencia macroeconómica, para generar perspectivas de estabilidad y credibilidad en las reglas de juego de la economía de mercado (ANTÍA, 2010).

En virtud de esas razones, en lo que sigue adopto una concepción focalizada de “régimen distributivo”, que considera el desarrollo de las políticas tributarias y laborales. Como muestro en la sección siguiente, Chile y Uruguay presentan diferencias significativas en sus regímenes distributivos

³² El texto en inglés dice: “...is widely esteemed in market societies, where it provides ideological support for labor mobility, a major factor in the efficiency of production”

1.4.2.1 Regímenes distributivos “restrictivos” y “amplios”

El conjunto de políticas redistributivas da lugar a diferentes regímenes distributivos en ambos casos. Para caracterizarlos me concentro en los siguientes criterios:

- i) *la orientación redistributiva de las políticas públicas*: en qué medida las políticas buscan establecer un balance de recursos y capacidades entre segmentos sociales, mejorando la posición relativa de los segmentos sociales en situación de desventaja y debilitando la que corresponde a los mejor posicionados; y
- ii) *la jerarquía que se le otorga a la redistribución respecto de otros principios orientadores de las políticas públicas*. La redistribución no suele ser el único objetivo de las políticas públicas, sino que los gobiernos se preocupan también por otros objetivos, como por ejemplo, impulsar el crecimiento económico o mantener los equilibrios macroeconómicos.

Estos criterios permiten distinguir dos modelos distributivos distintos, que denomino *amplio* y *restrictivo*. El régimen distributivo amplio es aquel en que las políticas públicas buscan reequilibrar el balance de poder a favor de los segmentos sociales más débiles. Para ello, jerarquizan la búsqueda de la redistribución entre otros varios objetivos que las mismas persiguen. En cambio, el régimen distributivo restrictivo no se propone mejorar el balance de poder a favor de los segmentos sociales en situación de desventaja y no cuenta, entre sus propósitos, con el objetivo de la redistribución del ingreso.

El Cuadro 4 muestra como los dos países se ubican en las dimensiones que dan lugar a diferentes regímenes distributivos.

Chile posee un modelo distributivo restrictivo, en el que las regulaciones laborales tienden a favorecer a los empresarios por encima de los trabajadores y el sistema tributario impone un bajo nivel de tributación sobre las élites económicas. En este caso, además, los sistemas tributario y laboral se han mantenido estables durante la vigencia de los gobiernos de centro-izquierda.

El caso de Uruguay se identifica con un modelo distributivo amplio, pautado por la búsqueda de un mayor equilibrio entre trabajadores y empleadores, y un aumento de la tributación sobre los sectores de mayores ingresos. De hecho este país transitó, en la segunda

mitad de los 2000, desde un régimen limitado hacia uno amplio, al procesar reformas en los dos ámbitos de políticas públicas referidos.

Los fundamentos de esta caracterización los discutiré con mayor detalle en los Capítulos 5 y 6 en los que caracterizo las políticas laborales y tributarias y la orientación de la reforma en Chile y Uruguay.

Cuadro 4 - Regímenes distributivos “restrictivos” y “amplios”

	Amplio	Limitado	Dimensiones e indicadores considerados
Política tributaria			
Orientación redistributiva	Media	Baja	<p>Suficiencia del nivel de recaudación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cuantía de recursos recaudados en relación al potencial <p>Progresividad de la estructura tributaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento del peso de los tributos directos en relación a los indirectos - Aumento de la progresividad del impuesto a la renta <p>Grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reformas legales orientadas a cerrar las oportunidades de elusión y evasión tributaria - Reformas legales que faculten a la administración tributaria a controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias
Jerarquización de la redistribución	Media	Baja	<ul style="list-style-type: none"> - Importancia asignada a la redistribución, en relación a otros objetivos de la política
Política laboral			
Orientación redistributiva	Alta	Baja	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer condiciones adecuadas para el funcionamiento de los sindicatos - Promover la centralización de la negociación colectiva - Estipular condiciones favorables para el ejercicio del derecho de huelga
Jerarquización de la redistribución	Alta	Baja	<ul style="list-style-type: none"> - Importancia asignada a la redistribución, en relación a otros objetivos de la política
Países	Uruguay	Chile	

Fuente: elaboración propia. Nota: La explicación de la clasificación de cada variable se encuentra en los capítulos 5 y 6.

1.5 Metodología

El objetivo principal de este estudio es analizar las condiciones políticas que explican la capacidad de los países de la región para impulsar políticas redistributivas que reduzcan la desigualdad económica. En este trabajo busco analizar las fuentes del cambio en las políticas y las causas de la resistencia a políticas redistributivas que promuevan la equidad. Para ello analizo las opciones distributivas de los gobiernos de orientación de centro-izquierda y sus determinantes políticos en el contexto de dos países sudamericanos –Chile y Uruguay- en el período democrático reciente. Se trata de analizar tanto las trayectorias de reforma de las políticas redistributivas como por qué en Chile y en Uruguay se han seguido diferentes orientaciones. De esta forma, en la investigación estudio por qué algunos esfuerzos redistributivos han sido exitosos mientras otros han fracasado, al tiempo que analizo los regímenes de políticas emergentes.

Desde la perspectiva temporal, si bien tomo en cuenta los antecedentes en materia de la evolución de las políticas redistributivas del período autoritario y democrático precedente, el centro del estudio se encuentra en los gobiernos encabezados por los líderes socialistas de la Concertación chilena, Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010); y los gobiernos de los frenteamplistas de Uruguay, Tabaré Vázquez (2005-2010) y José Mujica (2010-2015, aún en curso, extendiendo el análisis hasta el año 2013). Como se verá en el Capítulo 6, a modo de epílogo, incluyo una discusión sobre la reforma tributaria aprobada en el año 2014 durante el segundo gobierno de Michele Bachelet, aún en curso.

Esta definición implica considerar las iniciativas y los límites a las propuestas redistributivas planteadas por gobiernos de centro-izquierda, que forman parte de lo que se ha dado en llamar la “ola de izquierda” en América Latina, en alusión a los múltiples gobiernos de izquierda y centro-izquierda que se han inaugurado en los años 2000³³.

Si bien existe una variedad de estudios que abordan el problema de la *politics of redistribution* en América Latina, la mayoría de ellos lo hace desde un enfoque general que considera cómo el sistema político afecta las expectativas de redistribución, sin contemplar la trayectoria de reforma de políticas específicas³⁴. Otros estudios abordan esta temática desde la óptica de una única política pública –por ejemplo, la tributaria (MAHON, 2011; FAIRFIELD,

³³ Véase al respecto: Panizza (2005); Castañeda (2006); Lanzaro (2008b); Weyland (2009); Traversa (2008); Weyland, Madrid y Hunter (2010); Antía (2010); Levitsky y Roberts (2011), Pribble (2013).

³⁴ Véase por ejemplo Blofield (2011), Campello (2011) y Roberts (2012).

2010a, 2010b y en prensa) o la laboral (COOK y BAZLER, 2013; MÉNDEZ et al., 2009)- pero sin considerar como se articulan los diferentes componentes de un régimen distributivo.

A diferencia de esos trabajos, aquí propongo una estrategia de análisis de tipo “N-pequeño” que analiza en profundidad la trayectoria de reforma de los regímenes distributivos en dos naciones sudamericanas, estudiando en detalle el proceso de reforma de las políticas tributaria y laboral. Ello permitirá profundizar en el conocimiento de los procesos históricos y las causas que guiaron a los cambios o a la estabilidad de las políticas redistributivas en los dos países. La yuxtaposición de dos sectores de política pública y su cambio a través del tiempo permite incrementar el número de casos de análisis. Ello permite mitigar un problema propio de este tipo de diseños de investigación, conocido en la literatura como el problema de “muchas variables y pocos casos”, según el cual cuando existen pocas observaciones disminuye la capacidad de evaluar numerosos factores explicativos (LIPHART, 1971, p. 686, citado en COLLIER, 1993, p. 22). La realización de múltiples comparaciones –entre sectores de políticas públicas, entre países y a lo largo del tiempo- contribuye a identificar el papel que juegan diferentes factores causales manteniendo constante otro conjunto de condiciones.

1.5.1 Diseño de investigación, selección de los casos e hipótesis

Si bien este tipo de estudio no está exento de limitaciones, especialmente en términos de inferencia causal y de posibilidades de generalización³⁵, el diseño que utilizo y la selección de los casos intentan minimizar esos inconvenientes. En particular, 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 las variables independiente y dependiente de interés (SEAWRIGHT y GERRING, 2008, p. 305-306)³⁶.

De hecho, Chile y Uruguay exhiben similitudes en un conjunto de dimensiones contextuales relevantes para el resultado que aquí interesa –la orientación de los regímenes distributivos-. Entre ellas, ambos países cuentan con niveles de desarrollo socioeconómico similares, que figuran entre los más altos de la región. Además, los dos tienen modelos de desarrollo semejantes y están expuestos a niveles similares de movilidad de capitales, que

³⁵ Véase por ejemplo King, Keohane y Verba (1994).

³⁶ El diseño de investigación que propongo se asemeja al que utiliza Pribble (2008).

según Boix (2003) operan como una restricción a la consecución de políticas redistributivas. 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, si se considera como indicador los ingresos tributarios y provenientes de contribuciones de la seguridad social en relación al PBI³⁷.

Asimismo, Chile y Uruguay tienen similitudes en la configuración sociopolítica de largo plazo, con una extensa tradición democrática que contó con pocas interrupciones a lo largo del siglo XX (VALENZUELA y VALENZUELA, 1983; HARTLYN y VALENZUELA, 1998). 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, p. 7-9).

Chile y Uruguay presentan características similares en algunas instituciones que pueden incidir sobre la suerte de las reformas en el proceso parlamentario. En tal sentido, en los dos países el Poder Ejecutivo controla buena parte del proceso legislativo, a través del 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 (MAINWARING y SHUGART, 1997, p. 49; BERGARA et al., 2008, p. 16; ANINAT et al., 2006, p. 27). De hecho, Chile y Uruguay figuran entre los países en que el Poder Ejecutivo posee mayores facultades sobre el proceso legislativo en América Latina (MAINWARING y SHUGART, 1997, p. 49).

Los dos países tuvieron durante los años 2000 gobiernos de centro-izquierda que manifestaron intenciones de realizar reformas laborales y tributarias con una orientación redistributiva progresiva.

Sin embargo, tal como se discutió en la sección anterior y se profundizará en los capítulos subsiguientes, estos países presentan diferencias en la variable dependiente: el carácter de los regímenes distributivos y la trayectoria de reforma impulsada por los gobiernos de centro-izquierda. Muestran también diferencias en las dimensiones de análisis que propongo testear como posibles causas que explican la redistribución: i) los niveles de desigualdad económica y ii) el balance de recursos de poder sociopolítico.

³⁷ En el período 1990-2010 los ingresos tributarios globales y las Contribuciones a la Seguridad Social (que incluye Pensiones y Salud Públicas y Privadas de contribución obligatoria) representaron, en promedio, un 26% del PBI en ambos países (véase Cuadro 31 y Cuadro 33, a partir de la Base de Datos BID-CIAT).

En tal sentido, y como exploraré con detenimiento en los capítulos que siguen, Chile presenta un elevado nivel de concentración del ingreso, superior al de Uruguay, lo cual contribuye a configurar en el primero un balance de poder sociopolítico con un sesgo proélite superior que en el segundo (véase Capítulo 2 y 3). El poder de las élites económicas chilenas se ve reforzado, a su vez, por las características de la organización de sus actores representativos, ya sea en virtud de la cohesión organizativa de los empresarios o de la presencia de partidos de derecha que representan esos intereses en el juego democrático. Como analizaré en detalle, la dispersión organizativa del empresariado y la inexistencia de un partido de derecha convencional en Uruguay le confiere a las élites económicas una inferior capacidad de influencia que la que se registra en Chile.

Cabe advertir, sin embargo, que las élites económicas de ambos países tienen una similar capacidad de influencia política a través de dos vías: la posibilidad de incidir en las campañas electorales a través del financiamiento de las mismas en el marco de sistemas de financiamiento de los partidos que establecen débiles mecanismos de supervisión y coerción; y la posibilidad de incidir en el *framing* de los debates públicos, dada la alta concentración de la propiedad de los medios masivos de comunicación en manos de grupos económicos con una orientación ideológica conservadora (véase Capítulos 3 y 4).

Los países se diferencian también en el poder de las organizaciones que representan los intereses de los sectores medios y bajos, y su capacidad para ser un canal efectivo que avance en las demandas redistributivas. En virtud de la forma de organización de los partidos políticos de centro-izquierda, la capacidad de movilización de los sindicatos y la ausencia de movimientos sociales activos, Chile mostró en el período 1990-2010 una escasa capacidad para contrabalancear el sesgo proélite del sistema político, inferior a la que presentó Uruguay.

Por ese conjunto de razones, Chile y Uruguay ofrecen un par de países especialmente adecuado para la comparación sistemática. En el Cuadro 5 resumí los principales elementos que fundamentan la selección de casos en el estudio.

Cuadro 5 - Diseño de investigación

	Variables explicativas	Variables de base (“control”)	Resultado
Chile	Desigualdad alta (1)	Nivel de desarrollo económico (0)	Régimen distributivo restrictivo (1)
	Correlación de fuerzas favorable a las élites económicas (1)	Exposición a movilidad de capitales (0)	
Uruguay	Desigualdad media (0)	Capacidad estatal (0)	Régimen distributivo amplio (0)
		Extensa tradición democrática (0)	
		Alta institucionalización del sistema de partidos (0)	

Fuente: Elaboración propia siguiendo el planteo de Seawright y Gerring (2008).

Nota: los valores 0 y 1 se indican con el fin de resaltar los diferentes valores que asumen cada una de las variables en los casos analizados.

En términos del procedimiento de análisis, en primer lugar, considero si las variables explicativas correlacionan con la variable dependiente, es decir, si la orientación de la configuración político-estructural en ambos países varía sistemáticamente con la orientación de los regímenes distributivos, siguiendo la lógica de lo que George y Bennett (2005, Capítulo 9) denominan el “método de la congruencia”.

En segundo lugar, y para completar el análisis anterior, procuro establecer los mecanismos causales que vinculan la configuración político-estructural con los regímenes distributivos en cada caso. Para ello realizo un rastreo del proceso de reforma de las políticas públicas de interés (*process tracing*), que permite identificar los procesos causales que conectan las variables independientes y dependientes. Según George y Bennett (2005), el análisis de múltiples porciones de evidencia sobre un caso permite identificar los procesos subyacentes que dan lugar a un fenómeno, haciendo posible la inferencia causal. Ese tipo de análisis habilita ir más allá del estudio de covarianza y plantear explicaciones de los fenómenos, que es justamente el propósito de esa fase del estudio³⁸.

³⁸ En palabras de los autores: “Process-tracing seeks to uncover a causal chain coupling independent variables with dependent variables and evidence of the causal mechanisms posited by a theory.” (GEORGE y BENNETT, 2005, p. 211). Véase también Collier (2011) y Beach y Brun Pedersen (2013).

1.5.2 Fuentes de información

En lo que refiere a las fuentes de información, durante el proceso de investigación recurrí al relevamiento de un conjunto de documentos originales y archivos públicos que permiten caracterizar la evolución de las políticas públicas de interés. Ellos incluyeron actas de discusiones parlamentarias, documentos oficiales de los ministerios y agencias públicas, así como documentos elaborados por los principales actores sociales.

Asimismo, realicé un relevamiento de prensa de las principales publicaciones periódicas de ambos países, que permitió captar los hitos del proceso político de reforma y las posiciones públicas de los diferentes actores sociales. En tal sentido, para Chile revisé sistemáticamente el diario El Mercurio (1999-2010) y el Diario Financiero (2006-2010), aunque puntualmente consulté también otras fuentes de prensa, como La Tercera y El Mostrador. En Uruguay consulté el diario El País (2005-2014) y el sitio web de Radio El Espectador (2005-2014), y en ocasiones puntuales, notas publicadas en los semanarios Brecha, Búsqueda y los diarios La República y El Observador.

Ello se complementó con la realización de un conjunto de entrevistas en profundidad, semi-estructuradas, a un amplio conjunto de informantes calificados. Esa fuente permitió reunir evidencia de primera importancia para reconstruir el proceso de toma de decisiones y la secuencia que siguió cada uno de los procesos de reforma. En particular, las entrevistas abarcaron a ministros sectoriales en cada una de las áreas de interés, parlamentarios, miembros de sindicatos y cámaras empresariales y un conjunto de analistas y técnicos en las áreas seleccionadas (véase listado en Anexo 1). Finalmente, realicé un amplio relevamiento de fuentes secundarias disponibles sobre los casos.

1.6 Plan de trabajo

El estudio se organiza en siete capítulos, incluyendo el presente. El Capítulo 2 expone las principales características del problema distributivo en Chile y Uruguay, con una perspectiva tanto histórica como comparativa con el resto del mundo. El análisis histórico permite extender el argumento que formulo en la tesis para un período histórico mayor, al

tiempo que contribuye a identificar los legados de las políticas redistributivas en los dos países. Asimismo, sirve para caracterizar el problema distributivo en la actualidad, destacando la alta concentración del ingreso en el decil más rico en ambos países, aunque mucho mayor en Chile, lo cual le confiere a esos sectores un poder económico, y eventualmente político, elevado.

Los capítulos siguientes utilizan el marco analítico propuesto para explicar la evolución de los regímenes distributivos en Chile y en Uruguay durante los años 2000. De esa forma, los Capítulos 3 y 4 se concentran en el análisis de la configuración sociopolítica que conduce a diferentes trayectorias de reforma de las políticas públicas en cada uno de los países.

El Capítulo 5 se dedica al análisis de la reforma de la política laboral en los dos países. A esos efectos, defino un conjunto de criterios que permiten analizar si las políticas laborales han evolucionado en un sentido progresivo, para luego aplicarlos en los casos concretos. Encuentro que los gobiernos de centro-izquierda de Uruguay aprobaron reformas que promovieron los derechos colectivos de los trabajadores y un mayor balance en las relaciones entre trabajadores y empleadores, mientras que los de Chile impulsaron sólo reformas marginales. El análisis de la dinámica de la reforma en cada uno de los países indica que las diversas configuraciones de fuerza sociopolítica, enmarcadas en distintas estructuras distributivas, dieron lugar a diferentes orientaciones de cambio de la política laboral.

El Capítulo 6 pasa a analizar la dinámica política de las reformas tributarias. Con la misma lógica que el capítulo anterior, esa parte comienza identificando los criterios que permiten caracterizar a una política tributaria progresiva, tanto en un plano general, como en atención a las características específicas de los sistemas tributarios de Chile y Uruguay. Luego caracterizo las reformas aprobadas en ese campo, y analizo con detenimiento la dinámica política de las mismas.

Finalmente, el último capítulo resume los principales resultados de este estudio y discute las implicancias de las conclusiones en el campo más amplio de la política comparada. En ese sentido, allí planteo una mirada global de los regímenes distributivos de los dos países y una mirada comparativa de las dinámicas políticas de las reformas entre países, a lo largo del tiempo y entre sectores de política pública.

Me concentro en explicar la estabilidad del régimen distributivo chileno, que continúa presentando un carácter restrictivo a pesar de que la permanencia en el gobierno de un partido de centro-izquierda por más de veinte años podría hacer prever algo diferente. En este caso, el

elevado nivel de desigualdad confiere a las élites económicas un poder desproporcionado sobre el juego político, lo cual se refleja a su vez en la presencia de un partido de derecha y cámaras empresariales muy influyentes. La alianza de los partidos de izquierda con la Democracia Cristiana, de orientación centrista, y la debilidad del movimiento sindical, complementan el panorama de un sistema político en el que naufragaron sistemáticamente las principales propuestas de reforma redistributiva. Con una correlación de fuerzas sociopolíticas desfavorables, los gobiernos lograron sólo aprobar reformas redistributivas marginales.

En cambio, Uruguay transitó desde un régimen distributivo limitado hacia uno amplio. El análisis de ese caso indica que tanto la desigualdad económica moderada, como un balance de poder favorable a los partidos políticos de centro-izquierda y los sindicatos, propiciaron la aprobación de un conjunto de reformas redistributivas más ambiciosas durante los gobiernos de los frenteamplistas Tabaré Vázquez y José Mujica.

2. REGÍMENES DISTRIBUTIVOS Y DESIGUALDAD EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

2.1 Introducción

Como otros países de la región, Chile y Uruguay han experimentado a lo largo de su historia variados intentos de redistribución y diversas reacciones contra los mismos. En este capítulo argumento que la dinámica política tuvo un papel importante en las respuestas que ambos países dieron al problema de la desigualdad. A lo largo del siglo XX, la dinámica política estuvo pautada por la presencia predominante de democracias, que se alternaron con algunos gobiernos dictatoriales, y se combinaron con distintas correlaciones de fuerzas sociopolíticas. Estos escenarios ambientaron diferentes estrategias redistributivas, con tonos progresivos o regresivos, que se basaron, además, en diferentes instrumentos de política pública para afectar la desigualdad.

Este capítulo tiene dos objetivos. El primero es analizar los antecedentes en materia de políticas redistributivas en los dos países. Ello sirve tanto para plantear los legados de las políticas redistributivas en el período democrático de los años 2000 en el que me concentro en el estudio, como para extender el argumento para un período histórico mayor. El segundo objetivo es caracterizar los alcances de la estructura distributiva en ambos países, lo cual resulta necesario para calibrar su influencia sobre el proceso político contemporáneo.

En las siguientes secciones, planteo, en primer lugar, algunos escenarios políticos que permiten entender los incentivos a los que se enfrentaron los gobernantes en presencia de regímenes dictatoriales o democráticos en relación a las políticas redistributivas. Luego analizo las diferentes etapas que atravesaron los regímenes distributivos a lo largo de la historia de ambos países, en función de la jerarquía que le otorgaron al objetivo redistributivo y los principales instrumentos que utilizaron, vinculándolo, a su vez, con la evolución de la dinámica política y la desigualdad de ingresos. Finalmente, considero las características de la estructura de desigualdad en Chile y Uruguay, prestando especial atención a la alta concentración en el decil de ingresos superior.

2.2. Regímenes políticos, correlación de fuerzas y redistribución

Como surge del análisis que realizo más adelante, Chile y Uruguay presentaron diferentes configuraciones políticas a lo largo de su historia. Predominaron las instituciones democráticas, pero también vivieron períodos dictatoriales, todos ellos coexistiendo con distintas correlaciones de fuerzas sociopolíticas. Dichas configuraciones plantearon diferentes incentivos a los gobernantes en relación a las políticas redistributivas³⁹.

Durante la vigencia de un régimen dictatorial, la redistribución progresiva no suele estar en la agenda de los gobiernos. La concentración del poder y el despliegue de la represión e intimidación por parte del Estado llevan a que los actores sociopolíticos que pugnan por la redistribución progresiva tengan poca capacidad de organizarse y manifestarse.

Los gobiernos tienen mayores incentivos a responder a las preferencias de la mayoría de los ciudadanos durante la vigencia de regímenes democráticos. Pero como muestran los casos que analizo en este estudio, la respuesta de los gobiernos democráticos a esos intereses depende en buena medida de la correlación de fuerzas sociopolíticas.

Siguiendo el análisis de Garay (2010, p. 24-27), en el Cuadro 6 construyo diferentes escenarios, que combinan distintas configuraciones de regímenes políticos y balances de fuerza sociopolítica.

El primer escenario muestra que cuando la democracia se combina con una correlación de fuerzas sociopolíticas en la que los sectores medios y bajos logran contrabalancear el poder de las élites económicas, los gobiernos tienen incentivos para impulsar políticas redistributivas progresivas (cuadrante 1). En el otro caso, cuando los gobiernos democráticos conviven con un balance de poder favorable a las élites económicas, no habrá espacio para políticas redistributivas progresivas (cuadrante 2). En estos dos escenarios se ubican los casos que analizo en profundidad en el resto de la tesis.

³⁹ Esta sección sigue la lógica del análisis y adapta el planteo realizado por Garay (2010: 24-27), en el que la autora analiza los incentivos que diferentes escenarios políticos plantean a los gobernantes en relación a la expansión de las políticas sociales hacia los sectores informales desprotegidos en América Latina durante el siglo XX.

Cuadro 6 - Redistribución en cuatro escenarios políticos

		Régimen político	
		Democracia	Dictadura
Correlación de fuerzas socio-política	Equilibrio entre élites económicas y sectores medio y bajos	Redistribución progresiva amplia 1	Sin redistribución / redistribución progresiva 3
	Desequilibrio a favor de las élites económicas	Sin redistribución 2	Redistribución regresiva 4

Fuente: Elaboración propia, a partir de la adaptación del cuadro presentado por Garay (2010, Tabla 2.1).

Los cuadrantes 3 y 4 corresponden a escenarios donde existen gobiernos dictatoriales, que por definición no son elegidos por los ciudadanos a través de elecciones competitivas. Por consiguiente, los sectores sociales bajos y medios tienen pocas oportunidades de ejercer presión sobre el gobierno a favor de una agenda redistributiva progresiva.

No obstante, cabe distinguir dos situaciones diferentes en función de la correlación de fuerzas sociopolítica. Cuando el gobierno autoritario se enfrenta a un desequilibrio en la correlación de fuerzas de carácter favorable a las élites, el gobierno tendrá incentivos para implementar políticas que supongan una redistribución regresiva (cuadrante 4). Esa situación, por ejemplo, corresponde a la dictadura militar que tuvo lugar en Chile a partir del año 1973.

En un escenario en el que exista un equilibrio entre élites económicas y sectores medios y bajos es posible distinguir dos situaciones diferentes (cuadrante 3). En la primera, el gobierno no tiene incentivos para impulsar políticas que busquen la redistribución progresiva, ya que la movilización social de los actores que pugnan por la redistribución puede ser sofocada vía represión o vía políticas sociales de bajo impacto (GARAY, 2010, p. 26). La segunda situación puede dar lugar a que el gobierno autoritario implemente políticas de redistribución progresiva, en casos en que la élite gobernante tenga intereses diferentes respecto de la élite económica y aquélla impulse la redistribución para fortalecer su base de apoyo entre los sectores populares o medios (ALBERTUS, en prensa; ALBERTUS y MENALDO, 2012). En otras palabras, las divisiones intraélite y la intención del gobierno autoritario de “proveer recursos que reduzcan la amenaza desde abajo y comprar el apoyo de grupos clave que pudieran organizar resistencia al gobierno autocrático” (ALBERTUS, en prensa, p. 1; traducción propia) pueden generar incentivos a la redistribución. Un ejemplo de este último tipo es la experiencia de la dictadura militar en Perú entre 1968 y 1980, que

implementó una política de redistribución de tierras de gran alcance a partir de la expropiación de las élites económicas y el posterior reparto de tierras entre trabajadores rurales de “clase media” (ALBERTUS, en prensa)⁴⁰.

En lo que sigue exploro la combinación de regímenes políticos y correlaciones de fuerza sociopolíticas a través de tres momentos del desarrollo de las políticas redistributivas en los dos países durante el siglo XX: i) inauguración de primeras políticas redistributivas progresivas; ii) expansión de las políticas redistributivas progresivas; iii) relegación de las políticas redistributivas o implantación de políticas redistributivas regresivas.

2.3 Política y redistribución en Chile y Uruguay durante el siglo XX

La orientación de las políticas redistributivas y la dinámica política en torno a la redistribución pasó por diferentes momentos en Chile y Uruguay a lo largo del siglo XX. Algunos de ellos tuvieron orientaciones y tiempos coincidentes, pero en otras instancias las experiencias de Chile y Uruguay divergieron.

Como se aprecia en la Figura 1, la primera fase corresponde al primer tercio del Siglo XX, cuando ambos países inauguraron las primeras políticas públicas que se orientaron a atender la “cuestión social”, a partir de la creación de las políticas de seguridad social y la “incorporación” de los trabajadores al sistema político (COLLIER y COLLIER, 1991). En Chile el proceso de reformas tuvo un tono más conservador que en Uruguay.

La segunda etapa se produjo en el segundo tercio del siglo XX, cuando el Estado asumió un rol más activo en relación al proceso económico y la redistribución del ingreso, al expandir las políticas sociales para abarcar a sectores medios y trabajadores formales, y establecer una mayor regulación del mercado de trabajo.

En la segunda mitad de la década de 1960 las trayectorias de Chile y Uruguay se diferenciaron. Chile avanzó en la implementación de diversas estrategias redistributivas ambiciosas que procuraron disminuir la desigualdad, mientras que Uruguay continuó en una senda similar a la antes recorrida.

Posteriormente, durante el período autoritario de la década de 1970, se vuelve a producir una coincidencia en la orientación de las políticas redistributivas, que adoptaron un

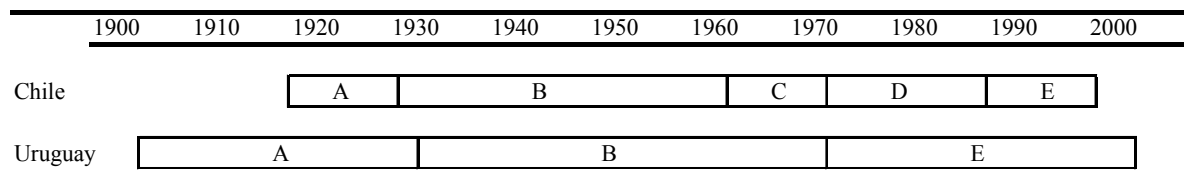
⁴⁰ Aun cuando en los dos países que estudio no se plantearon experiencias de este tipo, vale la pena identificar ese escenario, ya que tiene relevancia tanto teórica como empírica.

signo regresivo, aunque la radicalidad de las reformas en Chile fue nuevamente mucho mayor que las que se produjeron en Uruguay. El primero de estos países revirtió las políticas redistributivas implementadas a lo largo del siglo XX, mientras que en Uruguay se crearon políticas regresivas en algunos planos, aunque en otros persistió una mayor continuidad con respecto a la trayectoria anterior.

La apertura democrática a partir de los años ochenta y noventa volvió a colocar la agenda redistributiva como un asunto de debate público, aunque con un tono moderado, dentro del nuevo modelo de desarrollo de orientación preponderantemente liberal. Las políticas de redistribución progresiva pasaron a un segundo plano.

Posteriormente, los gobiernos de orientación de centro-izquierda vigentes a inicios del siglo XXI plantearon algunas modificaciones a la estrategia redistributiva, volviendo a darle cierta jerarquía, de forma más clara en Uruguay que en Chile⁴¹.

Figura 1 - Evolución cronológica de los regímenes distributivos, Chile y Uruguay (1900-2004)



- A. Creación de primeras políticas sociales y regulaciones laborales, con una orientación más conservadora en Chile que en Uruguay
- B. Ampliación de políticas sociales y regulaciones laborales, con una orientación más conservadora en Chile que en Uruguay
- C. Jerarquización y profundización de las políticas redistributivas
- D. Políticas de redistribución regresiva radical
- E. Políticas redistributivas progresivas pasan a segundo plano

Fuente: Elaboración propia

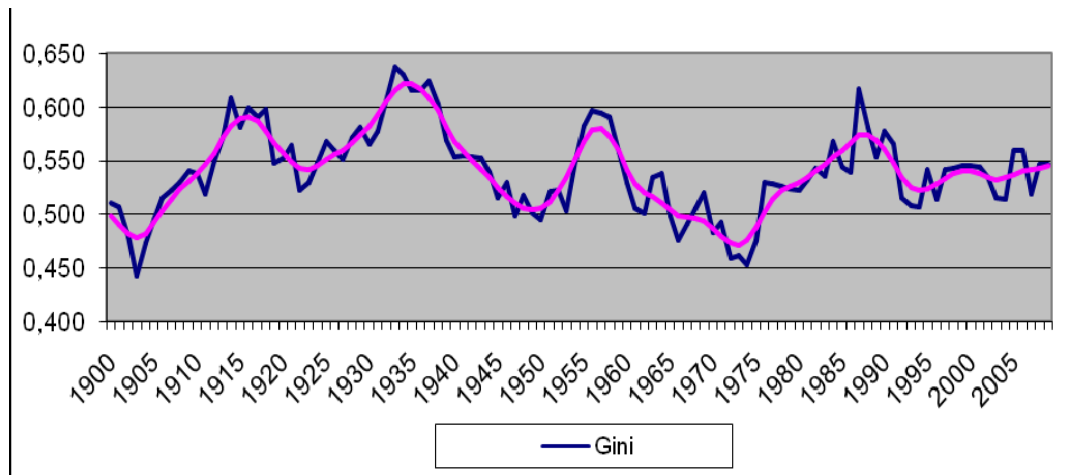
2.4 Políticas públicas y redistribución en la trayectoria chilena

A lo largo del siglo XX la desigualdad de ingresos pasó por diferentes etapas. Durante las primeras tres décadas se produjo un aumento, hasta ubicarse en un nivel elevado. A fines de la década de 1930 la desigualdad comenzó a caer, tendencia que se mantuvo hasta la

⁴¹ Este último período es el foco del trabajo, por lo que será analizado especialmente en el resto del estudio.

dictadura de 1973, salvo un retroceso en la década de 1950 (RODRÍGUEZ WEBER, 2014, p. 144). El período autoritario generó una fuerte concentración del ingreso, con lo cual se consolidó la estructura distributiva presente hasta virtualmente la actualidad (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Chile. Evolución de la distribución personal del ingreso (1900-2009)
Índice de Gini



Fuente: RODRÍGUEZ WEBER, 2014, Cuadro AE 1.

Chile atravesó por diferentes momentos en sus políticas redistributivas, contando con experiencias de redistribución progresiva y regresiva radicales. Durante los primeros setenta años del siglo el Estado tuvo un creciente involucramiento en el campo de la economía y de las políticas públicas con fines redistributivos, pero luego del quiebre democrático se implantó un régimen distributivo fuertemente regresivo.

El Cuadro 7 sintetiza la orientación de las políticas redistributivas en ese período, asociándola con el régimen político y la correlación de fuerzas sociopolíticas presentes en cada momento.

Cuadro 7 - Chile. Configuraciones socio-políticas, regímenes distributivos y otros indicadores relevantes

	Régimen político y correlación de fuerzas (1)	Régimen distributivo (2)	Gasto público social / PBI (3)	Tributo/ PBI (4)	Índice de Gini (5)
1920-1930	Democracia y dictadura Desequilibrio a favor de las élites económicas	Creación de primeras políticas redistributivas modestas (políticas sociales para trabajadores manuales y regulaciones laborales controlan y despolitizan acción sindical)	2,1%	8,0%	0,57 (1930)
1931-1963	Democracia Desequilibrio a favor de las élites económicas, aunque con mayor peso de los sectores medios y bajos que en el período anterior	1931-1952: Políticas redistributivas modestas (consolidación de políticas sociales sectores medios y regulaciones laborales controlan y despolitizan acción sindical) 1952-1963: Esfuerzos redistributivos pasan a un segundo plano	14,9% (1955) 16,3% (1963)	12,8% (1955) 15,5% (1960)	0,49 (1950) 0,53 (1960)
1964-1973	Democracia Equilibrio entre élites económicas y sectores medio y bajos	Jerarquización y ampliación de las estrategias de redistribución progresiva	20,0% (1965) 25,8% (1972)	20,9% (1970)	0,48 (1970)
1974-1989	Dictadura Desequilibrio a favor de las élites económicas	Redistribución regresiva radical	17,6% (1974) 14,3% (1981)	22% (promedio)	0,560 (1987)
1990-2010	Democracia Desequilibrio a favor de las élites económicas	Sin esfuerzos redistributivos o sólo modestos	11,8 (1990) 15,6 (2010)	18,6% (promedio)	0,55 (1990) 0,52 (2009)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los siguientes datos:

(1) Sección 2.4.1 a 2.4.5 de este capítulo.

(2) Sección 2.4.1 a 2.4.5 de este capítulo.

(3) Período 1920-1989: Arellano (1985: tabla 3). 1990-2010: Cepalstats (consulta 19/03/2013).

(4) Arellano (1985: tabla 5, Ingresos tributarios del sector público). Larraín y Vergara (2001, Cuadro 4). (Gobierno General). Banco Central de Chile.

(5) Gráfico 1.

2.4.1 Inauguración de las primeras políticas redistributivas progresivas

Entre la década de 1920 y 1930 surgieron las primeras políticas con una orientación redistributiva progresiva, cuando el gobierno de Arturo Alessandri (1920-1925), y luego el de Carlos Ibáñez (1927-1931), establecieron un conjunto de leyes laborales y sociales, en respuesta a la “cuestión social” que se generaba en los centros de explotación minera y en las principales ciudades del país (LARRAÑAGA, 2010, p. 14; ARELLANO, 1985).

Dichas reformas tuvieron un tono conservador, ya que los gobiernos buscaron controlar y limitar las actividades de las organizaciones sindicales. De hecho, el régimen político chileno osciló entre una democracia inestable y sometida a la parálisis decisional durante la década de 1920, y un gobierno autoritario, a partir de la dictadura de Ibáñez, que tuvo lugar entre 1927-1931. En términos de la correlación de fuerzas, las élites económicas asociadas al campo conservaban un fuerte poder político. Su interacción con una nueva élite política modernizadora dio lugar a un estado de compromiso con una orientación conservadora-modernizadora, que excluyó a los sectores populares (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 170).

En el plano laboral y previsional se aprobaron leyes que regulaban el contrato de trabajo, los sindicatos, el derecho de huelga, con una fuerte vocación de control estatal y de despolitización de los sindicatos (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 189-191). Asimismo, se crearon los sistemas previsionales para los obreros, trabajadores de “cuello blanco” y empleados públicos.

Luego de la década de 1920 el gasto público social aumentó significativamente (ARELLANO, 1985, p. 405). En el plano tributario, el grueso de la recaudación provenía de los impuestos al comercio exterior, especialmente de las exportaciones mineras (ARELLANO y MARFÁN, 1987, p. 139). En ese período se introdujeron por primera vez impuestos a la renta progresivos (1924-25) que, sin embargo, no revistieron gran significación en términos de los recursos que aportaban al presupuesto estatal (FOXLEY, et al. 1980, p. 19).

2.4.2 Expansión moderada de las políticas redistributivas progresivas

La crisis mundial de 1930 colocó un freno a las tímidas políticas redistributivas, estableciendo un período de inestabilidad económica y política. Desde la perspectiva política, la crisis contribuyó a la caída del gobierno autoritario de Ibáñez y al inicio de un período de competencia democrática, en el que se sucedieron gobiernos conservadores (presidente Alessandri, 1932-1938), populistas (presidente Aguirre Cerda, 1938-1941) y de coalición entre sectores medios y organizaciones representativas de los trabajadores (presidentes Ríos, 1942-1946 y González Videla, 1946-1952) (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 366).

Si bien se dieron cambios en el balance de poder sociopolítico, las élites económicas tradicionales y los partidos de derecha –el Partido Conservador y el Partido Liberal– preservaron su poder de veto. En ese período, las élites económicas se volvieron más activas en la vida política, con la creación de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) en el año 1934. Las organizaciones sindicales consiguieron unificarse con la instauración de la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCh). En paralelo, se produjo la repolitización de los sindicatos, que establecieron vínculos con los partidos de izquierda e impulsaron la alianza electoral que dio lugar a la creación del Frente Popular en 1936 (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 375-377).

De hecho, el principal cambio en la dinámica política fue la incorporación de organizaciones representativas de los trabajadores –Partido Comunista y Partido Socialista– en las coaliciones electorales lideradas por el partido de centro –Partido Radical– a partir de la creación del Frente Popular, del cual resultaron electos los presidentes Aguirre Cerda y González Videla⁴². Sin embargo, esa fue sólo una alianza electoral, que no implicó una efectiva alianza de gobierno. La influencia electoral de los partidos representativos de los trabajadores no se tradujo en un cambio de orientación de las políticas públicas, que continuaron favoreciendo a los sectores medios y preservaron los intereses de las élites económicas tradicionales (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 364-391). De hecho, en 1948 el gobierno proscribió la participación política del Partido Comunista de Chile, a partir de la Ley de Defensa de la Democracia, que estaría vigente hasta 1958.

⁴² El Frente Popular estuvo integrado por los partidos Radical, Comunista, Socialista, Democrático y Radical Socialista. Incluyó, además, a organizaciones sociales como la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCh).

Los trabajadores obtuvieron beneficios, pero limitados. El más importante fue el aumento de la sindicalización y la emergencia de un movimiento sindical democrático y autónomo del Estado. Hubo, sin embargo, pocos cambios en el marco legal restrictivo que regulaba la organización de los sindicatos y la negociación colectiva (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 392, 397 y 399).

Al mismo tiempo, las condiciones internacionales ambientaron el surgimiento de un nuevo estilo de desarrollo, pautado por la industrialización por sustitución de importaciones bajo una fuerte dirección estatal. La expansión de la cobertura y de los beneficios del sistema previsional respondió fundamentalmente a una lógica de incorporación parcial y fragmentada, en respuesta a la capacidad de presión de los trabajadores y empleados organizados. Se estableció así una segmentación en la calidad de los beneficios sociales a los que accedían los trabajadores manuales y trabajadores de “cuello blanco” (RACZYNSKI, 1994, p. 8).

La ampliación de las políticas sociales conllevó un incremento del gasto público social, el cual aumentó casi tres veces en el período 1935-1955, cuando alcanzó al 15% del PBI. La carga tributaria, en cambio, aumentó sólo en un 50% en esa etapa (Cuadro 7). Ello supuso que la creación de nuevos beneficios no encontró, en numerosas ocasiones, un financiamiento acorde, lo cual generó presiones inflacionarias (ARELLANO, 1985, p. 412).

Desde el punto de vista de la estructura tributaria, el segundo régimen distributivo se caracterizó por un aumento de la tributación interna indirecta, con el incremento de tasas y la expansión de la cobertura de los impuestos (FOXLEY et al., 1980, p. 21).

La desigualdad se ubicaba en niveles estables y relativamente bajos (con un Índice de Gini de 0,49 en 1950), si se los compara con los niveles que alcanzaría en los años siguientes, cuando los cambios en el modelo distributivo darían lugar a fluctuaciones significativas en materia de desigualdad (LARRAÑAGA, 2001, tabla 1).

En la década que se inició en 1952 se abrió paso a otra subetapa dentro del segundo régimen distributivo, en el que los esfuerzos redistributivos pasaron a un segundo plano, en pos de la estabilización de precios ante el fuerte proceso inflacionario desatado. La expectativa del gobierno era que el crecimiento por sí solo generaría una mejora de la situación de los sectores pobres. Esas medidas condujeron a una pérdida del poder adquisitivo de los salarios, lo cual ambientó demandas redistributivas más profundas en las décadas siguientes (FOXLEY et al., 1980, p. 22).

Ese período correspondió con los gobiernos de los presidentes Carlos Ibáñez (1952-1958) y de Jorge Alessandri (1958-1964), de orientación conservadora. El primero se apoyó

en una coalición política heterogénea, que incluyó elementos de la derecha y de la izquierda (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 520); y el segundo contó con el respaldo de los partidos de derecha Liberal y Conservador (FILIPPO, 2006, p. 39).

En este período, sin embargo, destaca el fortalecimiento de las organizaciones representativas de los trabajadores. En 1953 tuvo lugar la unificación del movimiento sindical, a partir de la creación de la Central Única de Trabajadores (CUT), que mantendría unidos a los principales grupos sindicales durante los siguientes veinte años. En 1957 se produjo también la reunificación del Partido Socialista y la relegalización del Partido Comunista, a partir de la derogación de la Ley de Defensa de la Democracia. Estos cambios dieron lugar a la creación del Frente de Acción Popular y su presentación a las elecciones de 1958 (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 560)

2.4.3 Jerarquización y profundización de las políticas redistributivas

Un tercer régimen distributivo se planteó entre 1964 y 1973, cuando los gobiernos de la Democracia Cristiana y la Unidad Popular colocaron a la redistribución como un objetivo central de las políticas públicas. La magnitud de los recursos que se buscaba transferir y la gama de instrumentos que se utilizaron fueron los mayores de la historia chilena, en un proceso que fue *in crescendo* desde el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) al de Salvador Allende (1970-1973).

Entre el repertorio de políticas redistributivas del período se adoptaron aumentos salariales, controles de precios y se expandió el empleo público. Las políticas sociales se extendieron a grupos anteriormente excluidos, como los campesinos y los sectores urbanos marginales (FOXLEY et al. 1980, p. 22). En paralelo, se siguieron mejorando los beneficios para los sectores medios (BORZUTZKY, 2002, p. 141), con lo cual la extensión de las prestaciones y servicios sociales se acompañó de un aumento del gasto social, que alcanzó el 20% del PBI en 1970 y el 26% del PBI dos años después.

En el plano tributario, se crearon varios impuestos –tanto directos como indirectos-, se aumentaron las tasas existentes y se introdujeron algunos mecanismos para corregir la

inflación; todo lo cual condujo a un aumento significativo de la recaudación, que alcanzó al 21% del PBI en el año 1970.

Ambos gobiernos tomaron medidas que incluyeron la redistribución de activos, fundamentalmente la tierra. Durante el gobierno de la Democracia Cristiana encabezado por Frei Montalva se inició la reforma agraria, que supuso la expropiación del 15% de la superficie agrícola del país. Junto a ello, se impulsó la movilización de los sectores populares, a través de la promoción de su organización en el medio urbano y de la sindicalización en el medio rural. Durante el gobierno de la Unidad Popular encabezado por Allende la redistribución pasó a ocupar un lugar aun más central en el programa de gobierno, cuya objetivo era implantar una transición pacífica hacia el socialismo. Se profundizó la reforma agraria, completándose la expropiación del 35% de la superficie agrícola (ARELLANO y MARFÁN, 1989, p. 143). Las medidas redistributivas llegaron también al ámbito industrial, ya que 360 empresas manufactureras fueron incorporadas a la propiedad estatal. En 1971 tuvo lugar otra medida que supondría un aumento de los ingresos públicos: la nacionalización de la gran minería del cobre (ARELLANO y MARFÁN, 1989, p. 143).

En términos de resultados distributivos, durante la vigencia de este régimen se encuentran tendencias encontradas. En el período de gobierno de Frei Montalva la desigualdad aumentó (Índice de Gini de 0,52), para luego descender durante el gobierno socialista de Allende (cuando ese indicador se ubicó en 0,45) (Gráfico 1). Ese último guarismo es uno de los más bajos de la historia chilena para la que se dispone de información.

La dinámica de ampliación de las políticas redistributivas estuvo pautada por una fuerte expansión del electorado⁴³ y el consiguiente incremento de la competencia electoral y de la incorporación de los sectores populares a la política a través de los esfuerzos de la Democracia Cristiana y de la Unidad Popular por movilizar a los votantes.

Ambos gobiernos generaron, sin embargo, diferentes coaliciones de apoyo. La estrategia del gobierno de Frei consistió en movilizar a los campesinos, a los pobres urbanos – aun desorganizados- y apoyarse también en los sindicatos de trabajadores no manuales. Entre tanto, intentó debilitar y aislar a los sindicatos de trabajadores manuales, a los que percibía como fuente de competencia política y de oposición a su programa de gobierno (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 561). Aparte de continuar con la movilización de los sectores campesinos

⁴³ La expansión del electorado se produjo como consecuencia de las reformas electorales que habilitaron el voto de las mujeres y de los analfabetos y ajustaron los requisitos de edad. El número absoluto de votantes pasó de 591.994 en 1949 a 4,5 millones en 1973 (Scully 1996: 96).

y pobres urbanos, el gobierno de Allende se apoyó fundamentalmente en el movimiento sindical. Ello se tradujo en la participación de figuras sindicales en el gabinete ministerial, la aprobación de medidas que respondían a virtualmente todas las demandas históricas del sindicalismo y la movilización de los trabajadores en apoyo al gobierno en los momentos de crisis (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 563-564).

La reacción de las élites empresariales y los partidos políticos de derecha no se hizo esperar. En 1972 tuvieron lugar masivas movilizaciones de los sectores conservadores, a través de manifestaciones en las calles y del *lock out* patronal (STALLINGS, 1978, p. 141-144).

El período de agresiva expansión de las políticas redistributivas y de profunda polarización ideológica culminó con la caída del gobierno de Allende y el cierre de un ciclo de décadas de continua expansión de políticas redistributivas progresivas, conforme se ampliaba la participación democrática y la movilización de los sectores medios y bajos.

2.4.4 Políticas de redistribución regresiva radical

La instalación de una cruenta dictadura militar, que duró 17 años, supuso una modificación radical del modelo de desarrollo y de régimen distributivo. El gobierno adoptó una orientación neoliberal, con la que se abandonó de forma explícita el papel del Estado en la redistribución en favor de los más pobres y de los trabajadores. Los elencos técnicos y políticos que guiaron estas reformas estuvieron integrados por los “Chicago boys” y por el “gremialismo”, que se constituyeron como los principales grupos de apoyo civil del régimen autoritario (HUNEEUS, 2001, p. 9).

El programa de gobierno se basó en la idea de que la asignación de recursos debía provenir únicamente del mercado. El Estado se retiró de la prestación y gestión de la mayor parte de los servicios sociales, para dar paso al sector privado en el campo educativo, sanitario y de la seguridad social. Solamente conservó un rol residual, a través de prestaciones monetarias exiguas para los sectores más pobres⁴⁴.

⁴⁴ La creación de esas políticas destinadas a los sectores más pobres de la población estuvo orientada a desmovilizar las protestas de los sectores populares surgidas a raíz de las crisis de 1975 y 1982, y,

Estos cambios acarrearón una fuerte contracción del gasto público social, que pasó de representar un 25,8% del PBI en 1972 a 17,6% en 1974, para continuar cayendo en los años sucesivos. En paralelo, la reforma del sistema tributario tuvo una orientación regresiva, al privilegiar los impuestos indirectos sobre los directos y al reducir la carga tributaria de los sectores de mayor renta (MARCEL, 1997).

En lo que refiere a la regulación del trabajo, el Plan Laboral de 1979 limitó la negociación colectiva, la realización de huelgas y el derecho de los trabajadores a organizarse, mientras fortaleció la posición de los empresarios (véase Capítulo 5).

Esas reformas fueron parte de una estrategia más global que buscó transformar radicalmente la dinámica política y la correlación de fuerzas sociopolíticas que caracterizaron al período pregolpe, dando lugar al fortalecimiento económico y político de una pequeña élite empresarial y al debilitamiento del movimiento sindical (véase Capítulo 3).

Este conjunto de cambios generó una fuerte concentración del ingreso en las décadas de 1970 y 1980, junto al aumento de la pobreza (FFRENCH-DAVIS, 2002, p. 190). En 1987 el Índice de Gini se acercó a su máximo histórico, al llegar al valor de 0,617 (Gráfico 1).

2.4.5 Relegación de las políticas redistributivas progresivas

Luego de la transición democrática, los primeros gobiernos de la Concertación estuvieron encabezados por dos presidentes Demócratacristianos: Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000). Si bien se trató de gobiernos de centro-izquierda, el poder que conservaban los militares condicionó fuertemente el carácter de la transición y del nuevo régimen democrático. El balance de poder sociopolítico continuó mostrando un desequilibrio a favor de las élites económicas y militares (véase Capítulo 3).

En ese contexto, ambos gobiernos conservaron los principales rasgos del modelo distributivo instaurado durante la dictadura, aunque realizaron esfuerzos por moderar algunas de sus aristas más regresivas. Si bien introdujeron reformas en el campo del trabajo, las políticas sociales y la política tributaria, éstas no implicaron un cambio en la orientación general del modelo.

posteriormente, para ganar su apoyo de cara a las instancias electorales del referéndum de 1988 y las elecciones presidenciales de 1989 (GARAY, 2010, p. 49).

En particular, se mantuvieron los rasgos generales de las políticas sociales, procurando mejorar la calidad de algunas prestaciones, a partir, por ejemplo, del incremento del monto de las pensiones asistenciales y mínimas, o del desarrollo de programas focalizados para mejorar la calidad de la educación de los sectores más postergados (FERNÁNDEZ, 2005). Asimismo, se crearon un conjunto de instituciones y programas sociales orientados a atender las necesidades de los grupos más vulnerables. Este proceso fue acompañado por la expansión del gasto público social durante la década, el que se ubicó en 14,9% del PBI en 1999.

El incremento del gasto fue fundamentalmente financiado por las reformas tributarias aprobadas en 1990 y en 1993. La primera de ellas supuso un incremento de la recaudación y un aumento del peso de los impuestos directos (BOYLAN, 1996), aunque la presión fiscal continuó siendo inferior a la de principios de los ochenta (JORRATT, 2009, p. 14). Es que en Chile se volvió hegemónica la visión de que la redistribución se debía procurar a través del gasto social focalizado, y no a través de reformas tributarias progresivas (véase Capítulo 6).

En el plano de la política laboral, las reformas aprobadas durante el gobierno del presidente Aylwin supusieron un modesto avance en la protección de los trabajadores (BARRETT, 2001; véase Capítulo 5).

2.5. Políticas públicas y redistribución en la trayectoria uruguaya

A lo largo del siglo XX es posible identificar tres regímenes distributivos diferentes⁴⁵. El Cuadro 8 resume sus principales características, vinculándolos con la configuración sociopolítica y otros indicadores relevantes.

⁴⁵ Sigo aquí al análisis de Azar y Bertoni (2007) y Azar et al. (2009), quienes identifican tres regímenes fiscales a lo largo de la historia del país. El propósito de dichos autores es analizar el origen y el destino de los recursos públicos, que, según argumentan, guarda relación con diferentes estrategias de desarrollo y con una correlación de fuerzas políticas propia de cada etapa histórica.

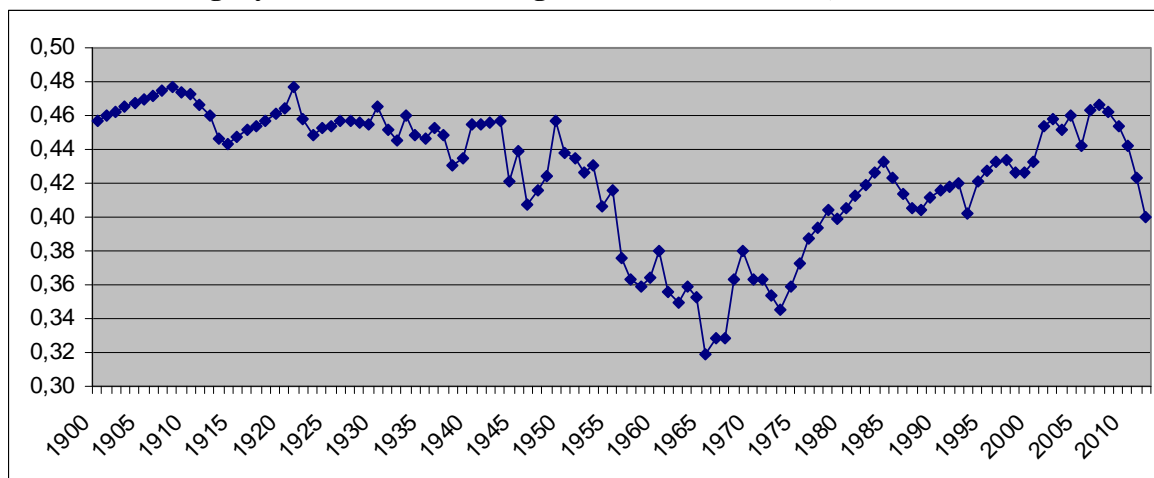
Cuadro 8 - Uruguay. Configuraciones socio-políticas, regímenes distributivos y otros indicadores relevantes

	Régimen político y correlación de fuerzas (1)	Regímenes distributivos (2)	Gasto público social / PBI (3)	Tributación / PBI (4)	Desigualdad del ingreso (5)
1905-1932	Democracia Cierta equilibrio entre élites económicas y sectores bajos y medios	Creación de primeras políticas sociales y regulaciones laborales	2,9%	11%	Hasta 1920 aumenta 1920 en adelante estable
1933-1973	Dictadura (1933-1942) Desequilibrio a favor de las élites económicas Democracia Equilibrio entre élites económicas y sectores medio y bajos	Freno al reformismo Ampliación de políticas redistributivas Desmantelamiento políticas redistributivas	8,2%	12 a 13%	Desde 1940 disminuye
1973-2004	Dictadura (1973-1985) Desequilibrio a favor de las élites económicas Democracia (1985-2004) Desequilibrio a favor de las élites económicas	1973-1985: Redistribución regresiva 1985-1989: Esfuerzos redistributivos progresivos modestos 1990-2004: Sin esfuerzos redistributivos progresivos	15,3% 15,2% 20,8%	14 a 18%	1973-1985: aumenta 1985-1996: estable 1997-2004: aumenta

Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: (1) y (2) Sección 2.5.1-2.5.3 de este capítulo. (3) Azar et al. (2009, cuadro VI del Anexo) y MIDES Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. (4) Azar et al. (2009, cuadro XI.1). DGI, Asesoría Económica. (5) Bértola (2005); Amarante et al. (2011) y Gráfico 2.

Al considerar la evolución de la distribución del ingreso en Uruguay en el largo plazo se aprecia una caída de la desigualdad durante la primera mitad del siglo XX. A partir de la década de los setenta se constata un deterioro en la distribución del ingreso, que después se estabiliza hasta mediados de los años 1990. Posteriormente, se produce una nueva tendencia de deterioro, que solo comienza a revertirse en 2008 (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Uruguay. Evolución de la desigualdad (Índice de Gini, 1990-2012)



Fuente: Período 1900-2000: Datos aportados por Luis Bértola. Período 2000-2010: Amarante (et al., 2011). Total país 5000+. Período 2011-2012: Burdín et al. (2014, Cuadro 1). Total país 5000+.
 Nota: Ingreso per cápita del hogar. Los datos surgen de distintas fuentes y no son estrictamente comparables con los referidos al período posterior. Sin embargo, opto por presentar la información disponible para indicar la tendencia del Índice en el largo plazo.

2.5.1 Inauguración de las primeras políticas redistributivas progresivas

El primero de los regímenes distributivos (1905-1930) corresponde a la creación de las primeras políticas redistributivas, con la inauguración de un conjunto de políticas sociales y el reconocimiento de los derechos laborales, como parte del despliegue de las medidas legislativas del “primer batllismo”⁴⁶ (AZAR et al., 2009). Estas medidas incluyeron la creación de instituciones de asistencia social, la expansión de la enseñanza primaria, el reconocimiento de derechos individuales de los trabajadores y la creación de políticas para el retiro de la fuerza de trabajo (FILGUEIRA, 1994, p. 19-23). El gobierno buscó fortalecer la posición de los trabajadores organizados, que constituían un actor débil, pero a diferencia de Chile, no intentó controlar sus acciones (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 280-281).

Antes que a presiones sociales, el despliegue de este conjunto de políticas respondió a la vocación de la élite política bajo el liderazgo del Presidente José Batlle y Ordóñez, del Partido Colorado, por crear una sociedad de “nuevo tipo” (VANGER, 1968). La democracia

⁴⁶ La expresión “primer batllismo” es comúnmente utilizada en la academia uruguaya para referirse al primer tercio del siglo XX, período en que gobernó el presidente José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915). El “segundo batllismo” o “neobatllismo” se identifica con el período de la segunda posguerra y el gobierno de Luis Batlle Berres (1947-1951).

tuvo un carácter restringido en términos de participación electoral, que luego comenzó a expandirse, a partir de la consagración del voto masculino universal y secreto en 1918.

Uno de los límites a la expansión del reformismo estuvo en el aspecto tributario. El batllismo intentó crear un impuesto progresivo a la propiedad territorial y gravar la riqueza elevando la alícuota del impuesto de herencia, pero fracasó por la oposición de sectores conservadores y de quienes controlaban la producción exportable (RILLA, 1992). Ello supuso un freno a las reformas que pretendieron convertir a la política tributaria en un instrumento para la redistribución. La tributación, que llegaba al 11% del PBI, continuó basándose en las transacciones internacionales, sujeta a sus fluctuaciones (AZAR et al., 2009, p. 328. Cuadro 8).

Más en general, los esfuerzos reformistas se vieron frenados en 1916, a partir de la conformación de una alianza conservadora que combinó a las fracciones políticas conservadoras del Partido Colorado, del Partido Nacional⁴⁷ y a las élites económicas rurales organizadas en la Federación Rural⁴⁸. Desde entonces, se produjo un freno al proyecto reformista, pero no una reversión de las medidas ya adoptadas⁴⁹.

En este primer período, la desigualdad aumentó, pero luego, desde los años 1920 se mantuvo estable, para iniciar posteriormente una tendencia igualitaria, que se profundizó en el siguiente régimen distributivo durante la segunda posguerra (BÉRTOLA, 2005, p. 1; Gráfico 2).

⁴⁷ Como analizo con mayor detalle en el Capítulo 4, Uruguay cuenta con dos partidos tradicionales, que surgieron a partir del conflicto entre cuadillos rivales durante la primera mitad del siglo XIX. Son partidos que tempranamente se fraccionalizaron, encontrando en su interior posiciones progresistas y conservadoras.

⁴⁸ La élite económica asociada al campo tenía una fuerte posición política, pero en este caso medida a través de los dos partidos políticos bien institucionalizados (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 104-105).

⁴⁹ Batlle y Ordóñez propuso la realización de una reforma constitucional que dotara al Poder Ejecutivo de una integración colegiada, con el objetivo de disminuir la personalización de la presidencia. Desde entonces, un asunto de debate permanente entre las élites de los partidos fue el régimen de gobierno, que a lo largo del siglo XX alternó entre gobiernos presidencialistas de carácter colegiado y unipersonal. Por esa vía, los dos partidos consiguieron establecer diferentes formas de coparticipación. En tal sentido, como sintetiza Chasqueti (2003, p. 85-86) “La Constitución de 1918 resultó ser un texto de transacción donde el Poder Ejecutivo quedaba organizado con dos cabezas: una colegiada, el Consejo Nacional de Administración, y otra unipersonal: la Presidencia de la República. La Constitución de 1934 rompe con ese equilibrio, otorgando primacía al órgano unipersonal de la Presidencia, pero creando un segundo órgano colegiado en el seno del Ejecutivo, el Consejo de Ministros. Pero la Constitución de 1952 culmina por imponer el colegiado integral, mediante la creación del Consejo Nacional de Gobierno. Finalmente, la Constitución de 1967 restablece la fórmula de 1934, pero ya sin las pretensiones coparticipativas de entonces”.

2.5.2 Expansión de las políticas redistributivas progresivas

El segundo régimen distributivo (1933-1973) estuvo pautado por un activo uso de las políticas públicas para incidir en la distribución del ingreso (AZAR et al., 2009, p. 26-27).

En ese extenso período es posible distinguir tres subperíodos: una primera etapa que supuso una reacción conservadora y un freno a las políticas redistributivas (1933-1942); una segunda etapa, que es el corazón de este régimen distributivo, que implicó la expansión de las políticas redistributivas (1942-1952); y una tercera etapa en la que se probaron diferentes estrategias de austeridad en un contexto de estancamiento económico y de polarización socio-política creciente (1952-1973).

De ese modo, en el primer subperíodo se produjo una reacción conservadora ante la amenaza que suponía la posibilidad de que se profundizara la agenda de reformas del batllismo. En 1933 se produjo un golpe de Estado civil liderado por el Presidente Colorado, Gabriel Terra y apoyado por el líder del Herrerismo del Partido Nacional, que dio lugar a un estado de excepción institucional durante casi una década. En aquel período ganaron influencia los sectores políticos conservadores y las élites económicas del medio rural (COLLIER Y COLLIER, 1991, p. 442-443)⁵⁰. Sin embargo, la política económica y social que había sido introducida por Batlle no se desmanteló, aunque sí se estableció un freno a las reformas (AZAR et al., 2009, p. 330).

Desde 1943 la dinámica política estuvo pautada por la expansión de la democracia de masas competitiva y el retorno al poder de la fracción batllista del Partido Colorado, bajo el liderazgo de Luis Batlle Berres. El gobierno impulsó una política de industrialización dirigida por el Estado y un conjunto de políticas redistributivas, en el marco de la coalición urbana que el “neobatllismo” forjó entre industriales, sectores medios y trabajadores (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 641).

Un rol destacado tuvo la expansión de las políticas sociales y de la política laboral para favorecer a los trabajadores y a las clases medias, especialmente, la instalación de los Consejos de Salarios de negociación tripartita, la universalización de las jubilaciones y la creación de las asignaciones familiares –un salario familiar- dirigidas a los trabajadores

⁵⁰ En tal sentido, especial apoyo prestó el Comité de Vigilancia Económica, creado en 1929 a instancias de la Federación Rural, la Unión Industrial del Uruguay y diversas entidades que agrupaban el comercio.

formales⁵¹. Si bien los beneficios creados tuvieron un carácter universal, con frecuencia para su efectivo usufructo las personas debían utilizar mecanismos clientelares mediados por los partidos políticos (FILGUEIRA, 1994, p. 25, 29). En ese contexto se produjo una caída de la desigualdad de ingresos.

En esta oportunidad, la ampliación de las políticas redistributivas no contó con una base tributaria que la acompañara, con lo cual hubo dificultades para financiar las políticas redistributivas (AZAR et al., 2009, p. 28). Si bien se introdujo un impuesto a la renta de las personas de tipo progresivo, éste adoleció de fallas de instrumentación que condujeron a que tuviera una recaudación ínfima. Las principales fuentes de financiamiento fueron, entonces, los impuestos indirectos internos, el “impuesto cambiario” y los aportes de las empresas públicas al fisco (AZAR et al., 2009, p. 330).

La reinstalación de un gobierno colegiado en 1952 dejó en minoría a la fracción batllista, y puso un freno al proyecto redistribuidor (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 644). En paralelo, ese régimen distributivo entró en crisis a raíz de la fragilidad de sus bases económicas. La crisis del sector exportador vinculada a la caída de los precios internacionales y el comienzo del proceso de “estancamiento con inflación” hacia mediados de la década de 1950 puso en jaque al proyecto reformista. Tuvo, además, repercusiones negativas sobre la distribución del ingreso (AZAR et al., 2009, p. 28), ya que la crisis afectó principalmente a los sectores con menor capacidad de presión en el sistema político (FILGUEIRA, 1994, p. 48).

En ese contexto, se produjo una alternancia de los partidos en el gobierno, con el triunfo del Partido Nacional en 1958, por primera vez en la historia. El gobierno recayó en la fracción herrerista, de carácter conservadora, en alianza con un grupo de interés ruralista. En 1962 triunfó la fracción rival dentro del Partido Nacional, la Unión Blanca Democrática (UBD), que contaba con apoyo de las clases medias urbanas, sobre todo del Interior del país (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 645). Ambos gobiernos ensayaron diferentes alternativas para solucionar la crisis. Durante el gobierno herrerista se impulsaron medidas de austeridad y el abandono del modelo industrialista. Luego, la administración liderada por la UBD elaboró un amplio plan de desarrollo; aunque ninguno de ellos tuvo éxito en el manejo de la crisis.

En las elecciones de 1966 triunfó nuevamente el Partido Colorado, con la candidatura de Óscar Gestido. Pero el presidente falleció al poco tiempo de asumir y fue sucedido por su vicepresidente, Jorge Pacheco Areco, quien desplegó una política de austeridad en lo económico y fuertemente represora en el plano político y social. Estableció la congelación de

⁵¹ Los recursos públicos destinados a las políticas sociales crecieron significativamente, hasta ubicarse en 8% del PBI (Cuadro 8).

precios y salarios, junto con el fin de la convocatoria a los Consejos de Salarios de negociación colectiva, todo lo cual afectó seriamente los intereses de los trabajadores y las clases medias.

De hecho, en los años 1960 y 1970 tuvo lugar una intensa movilización de los trabajadores, unificados desde 1966 en la Confederación Nacional de Trabajadores. Poco después, en 1971, se produjo la conformación del Frente Amplio, que reunió a grupos que se escindieron de los partidos tradicionales y partidos de la izquierda tradicional (véase Capítulo 4). La irrupción de la guerrilla urbana, a través del Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros-, junto a la política represora desplegada por los gobiernos colorados comandados primero por Pacheco y luego por Bordaberry –electo en 1972- generaron un ambiente de polarización política creciente, que derivaría en la dictadura cívico-militar instaurada en 1973.

En suma, durante este segundo régimen distributivo el régimen político osciló entre la dictadura y la democracia, al tiempo que la correlación de fuerzas pasó por diferentes configuraciones. Éstas incluyeron, en un primer momento, el fortalecimiento de las élites agrarias; en una segunda instancia el fortalecimiento de la élite industrial y la unificación temporal del actor sindical⁵²; y finalmente, en el tercer subperíodo la consolidación de las opciones partidarias de izquierda y el incremento del poder sindical, en tanto se fortalecían también las opciones de derecha.

2.5.3 Relegación de las políticas redistributivas progresivas

El tercer régimen distributivo, que se instauró en un contexto de crisis y polarización política (1973-2004), relegó la función redistributiva, al tiempo que priorizó el equilibrio fiscal y la neutralidad del sistema tributario (AZAR et al., 2009, p. 333).

Desde el punto de vista impositivo ganó espacio el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el cual se constituyó en el principal pilar tributario. En el plano de la política social, en

⁵² En 1942 se produjo un intento de unificación del movimiento sindical, con la creación de la Unión General de Trabajadores (UGT), que contó “con la participación de comunistas, socialistas y sindicalistas afines de los partidos Colorado y Nacional, además de ‘independientes’” (PORRINI, 2011), pero que actuó bajo el liderazgo del Partido Comunista. Esa unificación fue temporal, ya que a mediados de los cuarenta la mayoría de los sindicatos abandonaron la UGT, y el movimiento sindical volvió a encontrarse fragmentado (COLLIER y COLLIER, 1991, p. 454).

los setenta y ochenta el gasto público social perdió peso en el total, pero luego se recuperó en los noventa, de la mano de la ampliación de las prestaciones de seguridad social dirigidas a los población en edad pasiva (AZAR et al., 2009, p. 333). Las políticas laborales también experimentaron vaivenes. En particular, los mecanismos de negociación colectiva tripartita fueron suspendidos en el año 1968, luego fueron reinstaurados durante el primer gobierno democrático que sucedió a la dictadura, y nuevamente cancelados durante los años 1990.

Estos cambios en la orientación de las políticas públicas se produjeron en un escenario sociopolítico también cambiante, que incluyó un extenso período dictatorial y la posterior reinstauración de la democracia, momentos de crisis y de recuperación económica, mientras se producía una modificación profunda de la matriz de desarrollo, que supuso la apertura comercial y la liberalización de algunos sectores de la economía.

A partir de 1973 se instauró un gobierno autoritario con orientación de derecha, durante el cual la desigualdad aumentó, dentro de un marco de apertura comercial y financiera, la supresión de la actividad de los Consejos de Salarios y de los sindicatos y la reducción del gasto público social (AMARANTE et al., 2011, p. 25; AZAR et al., 2009, p. 226, 232). Ello se acompañó con una reforma tributaria, que suprimió el impuesto a la renta de las personas que había sido creado en 1961, e introdujo el IVA, que pasó a ser el principal pilar tributario (AMARANTE et al., 2011, p. 3). En el ámbito de las políticas sociales, no hubo modificaciones significativas, a pesar de que éstas experimentaron un cierto deterioro durante el período de facto (CASTIGLIONI, 2005, p. 42; FILGUEIRA, 1994, p. 67).

El inicio de la transición estuvo pautado por la derrota electoral de los militares en el plebiscito de 1980, cuando a través de la consulta popular intentaron legitimar los cambios institucionales y reformar la Constitución. En paralelo, la profunda crisis económica desatada a fines de 1982 contribuyó a debilitar la posición política de las élites golpistas durante el proceso de transición, sobre todo cuando se la compara con el poder que sus pares conservaron en Chile. La transición tuvo un carácter negociado entre los militares y los partidos políticos⁵³.

El retorno a la democracia luego de doce años de dictadura supuso la restauración del sistema de partidos preexistente (RILLA, 1997, p. 5; CAETANO y RILLA, 2003, p. 33). El Partido Colorado y el Partido Nacional recuperaron su posición electoral, al tiempo que el Frente Amplio amplió el apoyo en ese plano. El movimiento sindical continuó teniendo un

⁵³ Véase al respecto González (1985); Gillespie (1995).

papel autónomo de los partidos tradicionales, pero estableció vínculos estrechos con el Frente Amplio.

Durante el período democrático postransición se sucedieron cuatro gobiernos de los partidos tradicionales, con la particularidad que ninguno de ellos obtuvo la mayoría electoral, y debió establecer distintos acuerdos de coalición, más o menos laxos, con el otro partido tradicional. Luego de un primer período de gobierno de transición bajo la presidencia de Julio María Sanguinetti, a partir de 1989 los gobiernos impulsaron una agenda de reformas estructurales en la economía y en el Estado, que supuso la relegación de las políticas públicas que buscaban la redistribución progresiva. Mientras tanto, el Frente Amplio se opuso sistemáticamente a varios proyectos reformistas, tejiendo una alianza estratégica con la central sindical –PIT-CNT⁵⁴- (FILGUEIRA y FILGUEIRA, 1997) (véase Capítulo 4).

De ese modo, a partir de la crisis de los años sesenta se produjo un cambio de tendencia en la evolución de la desigualdad. La concentración del ingreso adquirió un signo creciente hasta fines del siglo, y sólo volvió a reducirse moderadamente a partir de 2008 (AZAR et al., 2009, p. 232; véase Gráfico 2). Visto en una perspectiva de más largo aliento, esa reducción se produjo después de más de medio siglo de aumento de la desigualdad.

2.6. Síntesis del análisis histórico

A lo largo del siglo XX la desigualdad mostró una evolución variable en los dos países, que no solo dependió de factores estructurales, sino que también decisivamente de la dinámica política. Aquí destacué la importancia del régimen de gobierno y la correlación de fuerzas sociopolítica que se planteó en cada caso para comprender la orientación de las políticas públicas redistributivas.

Esta sección permitió conocer los legados de los regímenes distributivos vigentes en los dos casos, así como contrastar los esfuerzos redistributivos realizados en períodos anteriores en relación con el período reciente, que es el foco de este estudio.

En Chile, la radicalidad de los regímenes distributivos que se implementaron o se intentaron implementar a partir de los años sesenta, junto con la contrarrevolución neoliberal que tuvo lugar durante la dictadura, se constituyeron en legados relevantes, ya que generaron

⁵⁴ Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores.

elevados niveles de desigualdad, cambios en la configuración sociopolítica y en la orientación de las políticas públicas.

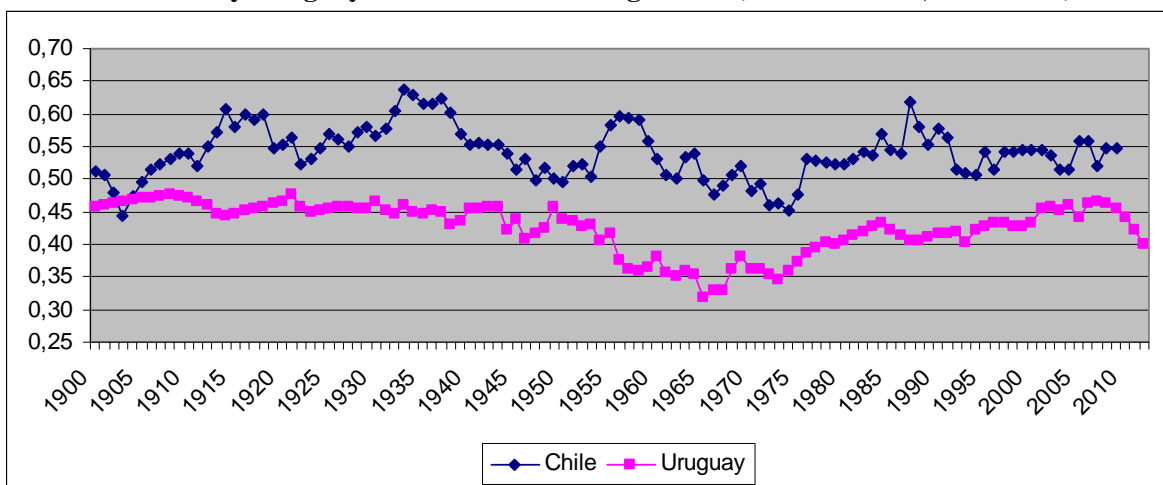
En Uruguay, aunque con marchas y contramarchas, la historia muestra la persistencia de los esfuerzos redistributivos, que tuvieron en el inicio del siglo XX una orientación reformista más profunda que en Chile, para luego, en la segunda mitad del siglo XX presentar un tono de cambio menos radical que en aquél país.

Antes de pasar al análisis en profundidad de la configuración sociopolítica en los dos países durante los años 2000, cabe situar brevemente las características del problema distributivo en ese período.

2.7 El problema distributivo en Chile y Uruguay a principios del Siglo XXI

En esta sección busco plantear las principales características de la estructura de desigualdad y del problema distributivo al que se enfrentan Chile y Uruguay en los años 2000. El Gráfico 3 presenta la evolución del Índice de Gini en los dos países en el período 1900-2009. Como mencioné a lo largo de la sección anterior y se puede apreciar en dicho gráfico, Chile presentó históricamente un nivel de desigualdad en la distribución del ingreso más elevado que Uruguay, situación que se profundizó durante las décadas de 1970-80 y que continúa vigente en la actualidad.

Gráfico 3 - Chile y Uruguay. Evolución de la desigualdad (Índice de Gini, 1990-2009)



Fuente: Véase gráficos 1 y 2.

Nota: Los datos surgen de distintas fuentes y no son estrictamente comparables. Sin embargo, opto por presentar la información disponible para indicar la tendencia del Índice en el largo plazo.

¿Cómo se compara el panorama distributivo de estos dos países en relación a los de la de los demás países de América Latina y de otras regiones? Es ampliamente conocido que América Latina es la región más desigual del planeta. Eso se puede apreciar en el Cuadro 9, que recoge datos del Banco Mundial sobre la distribución del ingreso por deciles de población en diferentes continentes y regiones a inicios de la década de 1990⁵⁵.

Cuadro 9 - Distribución del ingreso por decil: Chile, Uruguay y regiones del mundo, 1992

Decil ingreso	Uruguay *	Chile **	América Latina	África	Asia	Europa del Este	Países desarrollados
I	1,9	1,3	1,6	2,1	2,6	2,2	2,5
II	3,3	2,1	2,4	3	3,5	3,8	3,4
III	4,4	3,0	3	3,7	4,8	5,1	5,3
IV	5,5	3,8	3,4	4,6	5,8	5,7	6,3
V	6,8	5,0	5	5,5	6,5	7,5	7,3
VI	8,2	6,4	6	6,5	7,5	8,2	8,6
VII	9,9	8,1	7,6	8,6	9	9,4	10,5
VIII	12,2	10,6	9	10,5	10,5	10,8	12,2
IX	15,9	14,9	14	12,4	12,5	12,8	14,8
X	31,7	44,4	48,8	42,2	37,4	34,7	29,1

Fuente: Datos Chile y Uruguay: Banco Mundial basadas en datos primarios de encuestas de los hogares, Povcal Net, Base de datos en línea.

Resto de datos: Sánchez-Ancochea (2009) sobre la base de World Bank 2004.

* Urbano ** 1994

El Cuadro 10 permite constatar con mayor claridad el patrón distributivo de América Latina, y específicamente los de Chile y Uruguay, en comparación con otras regiones, al mostrar la proporción del ingreso que corresponde a cada decil en relación a la proporción que el mismo decil recibe en los países desarrollados.

Tres son los rasgos a destacar del patrón distributivo en los países de la región cuando se lo compara con los de otras regiones: i) la baja proporción del ingreso total que captan los deciles más bajos; ii) la baja proporción que perciben los deciles medios; y iii) la alta concentración en el decil más acaudalado (SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2009; Cuadro 9 y 10).

En efecto, el decil más pobre recibía en 1992 el 1,6% del ingreso nacional en el promedio de los países latinoamericanos, lo que es en términos relativos un 64% de lo que recibe, en proporción al ingreso total, el decil más pobre en los países desarrollados, e incluso inferior al promedio de lo que recibe el primer decil en África Subsahariana, Asia y Europa

⁵⁵ Si bien sería deseable contar con información más actualizada, no se dispone de datos para las distintas regiones que permitan realizar esa comparación. Los Cuadros 9 y 10 y el análisis de esta sección se basan en el realizado por Sánchez-Ancochea (2009: 2-4).

del Este. En Chile el ingreso del decil más pobre era un 52% del que percibe ese decil en los países desarrollados, mientras que en Uruguay su situación era algo mejor, ya que disponía del 76% de los pares en el mundo desarrollado (Cuadro 10).

A los sectores medios latinoamericanos tampoco les va bien en la comparación. Por ejemplo, el decil 5 de esta región captaba un ingreso que correspondía al 68% que el percibía el decil 5 en los países desarrollados. En Uruguay, la proporción del ingreso que recibía ese decil se aproximaba a la de los países desarrollados, mientras que en Chile era bastante inferior.

Cuadro 10 - Distribución del ingreso de Chile y Uruguay, comparado con los países de la OCDE, 1992

Decil ingreso	Uruguay *	Chile**	América Latina	África	Asia	Europa del Este	Países desarrollados
I	0,76	0,52	0,64	0,84	1,04	0,88	1,00
II	0,96	0,63	0,71	0,88	1,03	1,12	1,00
III	0,83	0,57	0,57	0,70	0,91	0,96	1,00
IV	0,88	0,62	0,54	0,73	0,92	0,90	1,00
V	0,93	0,69	0,68	0,75	0,89	1,03	1,00
VI	0,96	0,74	0,70	0,76	0,87	0,95	1,00
VII	0,95	0,77	0,72	0,82	0,86	0,90	1,00
VIII	1,00	0,87	0,74	0,86	0,86	0,89	1,00
IX	1,07	1,01	0,95	0,84	0,84	0,86	1,00
X	1,09	1,53	1,68	1,45	1,29	1,19	1,00

Fuente: Elaboración propia en base a cuadro 1. La información fue organizada según las categorías de Sánchez-Ancochea (2009, tablas 2 y 3).

* Urbano ** 1994

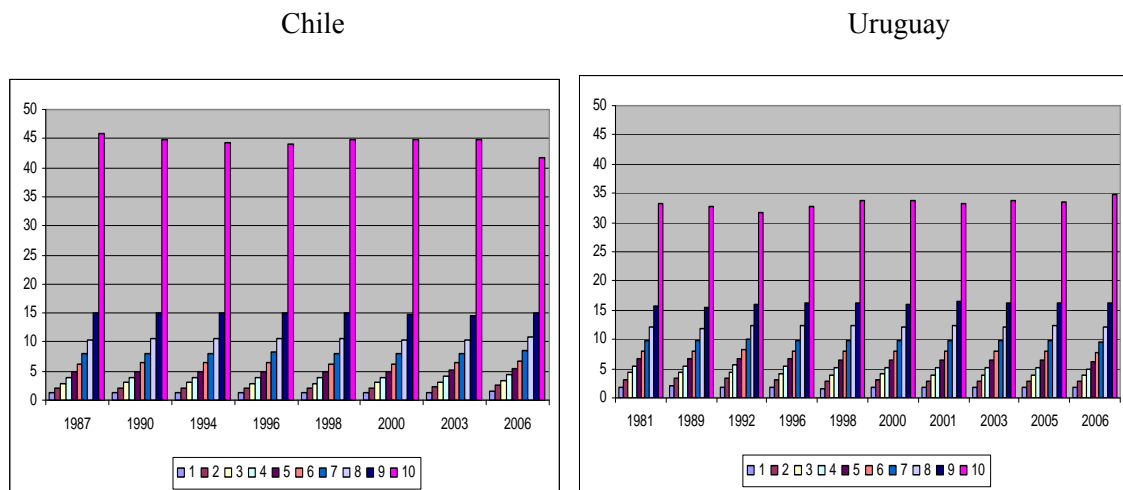
Pero la característica más saliente de la desigualdad en América Latina es la alta concentración del ingreso entre la población más rica. El decil superior dispone del 49% del ingreso nacional, lo cual es 1,7 veces más de lo que ese decil percibe en los países desarrollados (Cuadro 10).

En Chile el 10% más rico poseía en 1994 el 44% del ingreso, encontrándose a una amplia distancia respecto de los siguientes deciles de ingreso (TORCHE, 2005; SOLIMANO y TORCHE, 2008; LÓPEZ et al., 2013).

Uruguay, entre tanto, es el país más igualitario de la región, con lo cual la concentración en el decil más rico es bastante inferior que en Chile (32% de la renta en 1992), aunque ha tendido a aumentar en las últimas décadas (35% en 2006) (Gráfico 4). Este valor se

aproxima al promedio de los países desarrollados, aunque de todas formas se ubica en un nivel superior.

Gráfico 4 - Chile y Uruguay. Participación por deciles en el ingreso nacional (años disponibles en el período 1981-2006)



Fuente: Banco Mundial, en base a datos primarios de encuestas de los hogares, Povcal Net, Base de datos en línea.

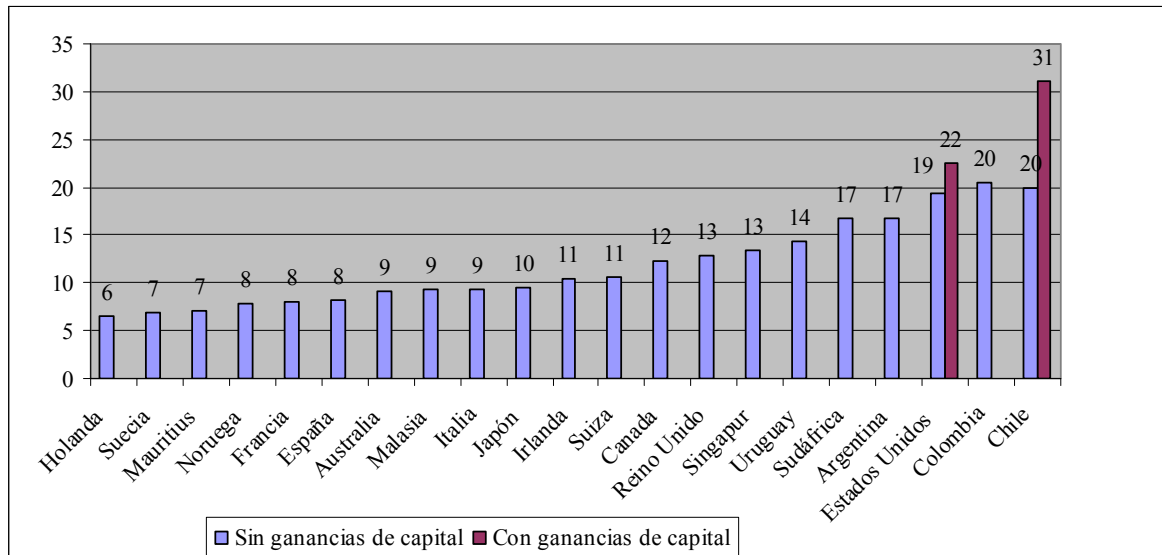
La información recién referida se basa en el análisis de las encuestas continuas de hogares, que son una fuente de información muy útil, aunque presentan algunas limitaciones, especialmente para captar los ingresos de los deciles más ricos. Cuando la distribución del ingreso se evalúa a partir de información proveniente de las declaraciones de impuestos de los contribuyentes, la concentración estimada es mucho mayor. En tal sentido, López et al. (2013, 21) estiman que: “en el año 2010, casi un tercio (31,1%) del ingreso de Chile llegó al 1% más acaudalado de la población, mientras que sólo algo más de los dos tercios (68,9%) restantes se distribuyó entre el 99% de los demás chilenos.”

En Uruguay las estimaciones de la concentración sobre la base de esa misma metodología indican que el 1% más rico de la población captaba una alta proporción del ingreso total –el 13,2% del ingreso total en 2010 (BURDÍN et al., 2014)- aunque la misma es sensiblemente inferior a la registrada en Chile.

En efecto, la comparación internacional muestra que la proporción del ingreso que capta el 1% más rico en Uruguay es menor que la observada en los demás países latinoamericanos para los que existe información, pero se ubica por encima de la registrada en la mayoría de los países desarrollados, salvo Estados Unidos. Chile, mientras tanto, es el país

que tiene mayor concentración del ingreso en el 1% superior entre los países sobre los que se dispone de información (Gráfico 5)⁵⁶.

Gráfico 5 - Países seleccionados: participación en el ingreso total del 1% de la población que acumula mayor riqueza (alrededor de 2010)



Fuente: Elaboración propia en base a Alvaredo et al., *The World Top Incomes Database*, <<http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>> Acceso 5 de julio de 2014. Chile: López et al. (2013, p. 21).

Nota: La información de la mayoría de los países corresponde a 2009-2010, con excepción de Argentina (2004), Reino Unido y Sudáfrica (2011) y Estados Unidos (2012).

La concentración del ingreso resulta más marcada si se consideran fracciones menores de los estratos más ricos. En Chile el 0,1% superior tuvo una participación promedio, en el período 2005-2010, de 19,9% del ingreso total; mientras que en Uruguay ese porcentaje llegó a 4,7% en 2010. A su vez, el 0,01% más rico capturó en Chile 11,5%, mientras que en Uruguay el 1,7% del ingreso nacional (Cuadro 11)⁵⁷.

⁵⁶ Esas comparaciones deben tomarse con cautela, ya que como señalan Burdín et al. (2014: 35, nota 15) los procedimientos de estimación y las bases imponibles de los impuestos a la renta pueden variar significativamente.

⁵⁷ Como señalan López et al. (2013: 3), dadas las características del sistema tributario chileno, que analizo en detalle en el Capítulo 6, la comparación de la concentración del ingreso entre los súper ricos de Chile con los de otros países requiere incluir las ganancias de capital o un concepto equivalente, como el de utilidades retenidas, los cuales suelen ser ignoradas en las estimaciones realizadas en otros países.

Cuadro 11 - Chile y Uruguay. Participación en el ingreso total de grupos de ingresos altos según registros tributarios

	Chile (promedio 2005-2010)		Uruguay (2010)
	Sin ganancias de capital	Con ganancias de capital	Sin ganancias de capital
1% superior	15,1%	32,8%	14,3%
0,1% superior	6,4%	19,9%	4,7%
0,01% superior	1,9%	11,5%	1,7%

Fuente: Burdín et al. 2014: Cuadro 19 y López et al. 2013: tablas 7 y 11.

Nota: Las estimaciones existentes en Uruguay excluyen las ganancias de capital.

Sobre la base del análisis anterior es posible concluir que los principales desafíos de la estructura de desigualdad en América Latina se presentan en dos frentes (SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2009). El primero es la mejora del ingreso relativo de los sectores más pobres, que perciben una porción del ingreso inferior cuando se lo compara con otras regiones del mundo. El segundo frente, que implica desafíos políticos mayores, refiere a la reducción de la porción del ingreso que captan los sectores más ricos.

Los segmentos medios, en tanto, tienen una posición relativa inferior que sus pares de los países desarrollados, por lo que no sería deseable una redistribución desde los sectores medios a los inferiores, sino que ésta tendría que ocurrir desde los sectores altos a los bajos.

Teniendo en cuenta este panorama distributivo y los antecedentes históricos reseñados, en las siguientes secciones analizo con mayor detenimiento la configuración sociopolítica y los cambios que se han producido en los regímenes distributivos de Chile y Uruguay en el período democrático reciente, ofreciendo una explicación de las diferentes trayectorias que han seguido ambos países.

3. LA CONFIGURACIÓN SOCIOPOLÍTICA EN CHILE

...lo que era necesidad algunos lo hicieron virtud
Alto funcionario del Ministerio de Trabajo 2, 2010.

A lo largo de todos los debates que hemos bosquejado [dentro de la Concertación], persistió siempre el doble problema de fondo. Por un lado, la continuidad de un modelo económico social heredado de la dictadura, expresado principalmente en la desigualdad socioeconómica y en la débil capacidad correctiva y dirigente del Estado. Por otro, una institucionalidad política que no permite cambios fundamentales en el modelo, aunque sí correcciones parciales, expresada sobre todo en la Constitución de 1980 y en el sistema electoral consagrado en ella, que le daba poder de veto a la minoría de derecha
Garretón, 2012, p. 92.

3.1. Introducción

En este capítulo analizo la configuración sociopolítica en Chile durante el período 1990-2010, que contribuye a comprender la estabilidad del régimen distributivo en un contexto de persistente y elevada desigualdad. En efecto, los gobiernos en Chile introdujeron pocos cambios al sistema de relaciones laborales que establecía un fuerte desequilibrio a favor de los empresarios y en detrimento de los trabajadores organizados, al tiempo que mantuvieron un sistema tributario que impone una baja tributación sobre las élites económicas.

¿Por qué los sucesivos gobiernos de la Concertación, de orientación de centro-izquierda, no modificaron dichas políticas redistributivas? La estabilidad resulta llamativa ante las expectativas que algunos autores planteaban sobre el caso de Chile. Weyland (1997), por ejemplo, argumentaba que durante el período de gobierno de Patricio Aylwin, los partidos políticos y las organizaciones sindicales y empresariales tenían un carácter cohesivo y abarcativo, lo cual les daba la capacidad de trascender los intereses particulares e impulsar políticas redistributivas relevantes. Según sus previsiones, el sistema político chileno ofrecía

buenas expectativas para futuros esfuerzos redistributivos: “Por esas razones políticas y por la prosperidad de la economía chilena, es probable que la nueva democracia continúe disfrutando de crecimiento con mayor equidad” (WEYLAND, 1997, p. 62; traducción propia)⁵⁸. En sentido similar, Oxhorn consideraba probable que los legados de la dictadura hubiesen “potencialmente abierto nuevos caminos significativos para la participación del sector popular en el Chile posautoritario” (1994: 741, traducción propia)⁵⁹.

En las próximas secciones analizo cómo la elevada desigualdad existente en Chile, a través de sus múltiples influencias sobre el sistema político, y la correlación de fuerzas sociopolíticas, obstaculizaron la implantación de reformas redistributivas progresivas. Los impulsores de las reformas neoliberales durante el gobierno autoritario comandado por Pinochet implementaron un conjunto amplio de reformas que no sólo reforzaron el poder económico y político de la élite económica, sino que también debilitaron la capacidad de los sectores sociales medios y bajos de involucrarse en instancias de participación y acción colectiva (POSNER, 2008). Ello generó un fuerte sesgo proélite en el sistema político chileno.

En la Sección 3.2 discuto de forma general los principales rasgos de la configuración sociopolítica en el Chile posdictadura, pero especialmente del entorno de los años 2000, cuando se fortalece el polo de izquierda dentro de la Concertación. En la Sección 3.3 caracterizo a los principales partidos que conforman a la coalición gobernante, mostrando como la ideología y organización de los mismos condujeron a la relegación de los objetivos redistributivos en el plano laboral y tributario. En la Sección 3.4 analizo los partidos de derecha que se desempeñaron en la oposición, mostrando como su identificación ideológica y su organización fueron obstáculos eficaces para el avance en la agenda redistributiva.

En las siguientes secciones analizo la configuración de los principales actores sociales organizados. La parte 3.5 muestra la debilidad del actor sindical durante el período democrático, que se observa a partir de la baja tasa de sindicalización y de la ausencia de vínculos con los partidos de centro-izquierda. En contrapartida, la Sección 3.6 analiza el fuerte poder político del empresariado, que, como destaca Fairfield (2010a y 2010b), se sustenta en una alta cohesión organizativa, vínculos con los partidos de derecha y el establecimiento de instancias de mecanismos de concertación con los gobiernos del período.

⁵⁸ El texto en inglés es: “For these political reasons and because of Chilean economic prosperity, the new democracy seems likely to enjoy continued growth with greater equity.”

⁵⁹ El texto en inglés es: “...it will be argued that fundamental changes in the Chilean state, in the political party system, and in civil society during the military regime have potentially opened up significant new avenues for popular sector participation in post-authoritarian Chile”.

Finalmente, en la Sección 3.7 discuto otros dos canales de influencia de las élites económicas sobre el proceso de reforma de las políticas redistributivas. En tal sentido, destaco que esos sectores tienen una alta posibilidad de incidir en las campañas electorales a través de su financiamiento, dada la insuficiencia de los mecanismos de control del financiamiento privado. A su vez, la concentración de la propiedad de los medios masivos de comunicación en manos de grupos económicos con una orientación ideológica conservadora dota a las élites económicas de una fuerte influencia sobre el debate público.

3.2 El escenario político general

Chile tiene una extensa tradición democrática, que abarca buena parte del siglo XX, aunque en las décadas de 1920 y de 1970 vivió experiencias autoritarias relevantes. La literatura especializada ha destacado el carácter estable del sistema de partidos chileno (MAINWARING y SCULLY, 1995), su estructuración ideológica (SCULLY, 1996) y su centralidad en la intermediación de intereses entre el Estado y la sociedad (GARRETÓN, 2007; POSNER, 2008).

Desde mediados de los años treinta y hasta el quiebre de la democracia en 1973, el sistema de partidos chileno tuvo un carácter multipartidario y una estructuración ideológica, con una división entre un segmento de derecha, uno de centro y otro de izquierda, que lo aproximaron al formato de sistema de partidos polarizado en extremo (SCULLY y VALENZUELA, 1993). Las divisiones ideológicas que definían la competencia partidaria se estructuraban en torno del conflicto Iglesia-Estado y al conflicto de clase (SCULLY, 1992; SCULLY y VALENZUELA, 1993).

La historia política chilena del último cuarto del siglo XX estuvo pautada por un conjunto de episodios traumáticos, que operaron como legados con fuertes consecuencias sobre la forma de organización del sistema político y de partidos en la etapa democrática postransición. El gobierno de izquierda de los setenta, con su agenda de socialización de los medios de producción y de profundización democrática; y la posterior reacción autoritaria y conservadora que se produjo con la dictadura encabezada por el General Pinochet, constituyen

datos imprescindibles para entender el carácter *path dependent*⁶⁰ de la configuración sociopolítica a partir de la transición a la democracia en 1990.

Entre los legados más destacados cabe señalar el desmantelamiento de la matriz estadocéntrica a partir de la implementación de un profundo programa de reformas neoliberales (GARRETÓN, 2007), que condujo al aumento de la desigualdad, la concentración del ingreso en una pequeña élite económica y la disminución del tamaño de la clase trabajadora. Vale mencionar también la presencia de dispositivos institucionales heredados del régimen autoritario, que condicionaron fuertemente el funcionamiento de la democracia, conocidos como “enclaves autoritarios” (GARRETÓN, 1995). En particular, se trata del sistema electoral binominal, la existencia de senadores no electos y las leyes de quórum especial, que han contribuido a preservar los intereses de los actores políticos y económicos que habían sido beneficiados por el régimen autoritario⁶¹.

El carácter pactado de la transición, en la que los militares conservaron poder para establecer las características del nuevo régimen (MOULIAN, 1994; GARRETÓN, 2003; ROVIRA KALTWASSER, 2007), también condicionó los términos en los que se reestructuró el sistema de partidos. En tal sentido, luego del gobierno militar el panorama del sistema de partidos se modificó sustancialmente, al surgir nuevos partidos y desaparecer otros, acortarse la distancia ideológica entre ellos, modificarse la estructura de alianzas, así como los ejes de competencia partidaria (LUNA, 2006; SCULLY y VALENZUELA, 1993).

La polarización del sistema disminuyó, con la moderación de las posturas de los partidos de izquierda –especialmente el Partido Socialista- que optaron por desmovilizar sus bases de apoyo y despolitizar los asuntos vinculados al conflicto distributivo. A ello contribuyó la experiencia de confrontación ideológica y de clase que se produjo durante el gobierno de la Unidad Popular a inicios de 1970, que condujo posteriormente a una revalorización de la democracia y de la construcción de mayorías para avanzar en los objetivos socialistas (ROBERTS, 1998; MAINWAIRING y TORCAL, 2003; GARRETÓN, 2006).

A su vez, las alianzas partidarias pasaron a reflejar la escisión entre los partidos que apoyaron y los que se opusieron al gobierno militar. La Concertación de Partidos por la Democracia –en adelante Concertación- que se conformó para oponerse al régimen militar en

⁶⁰ Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, el término *path dependence* refiere a la dinámica de los procesos de retroalimentación positiva generados en un sistema político a partir de una coyuntura crítica, que refuerza la recurrencia de un patrón particular en el futuro (véase PIERSON, 2000; MAHONEY, 2000).

⁶¹ Asimismo, Pinochet continuó siendo el Comandante en Jefe del Ejército durante 8 años luego de instaurada la democracia, lo cual restringió la autonomía decisoria de los primeros gobiernos democráticos.

oportunidad del plebiscito de 1988⁶², estuvo integrada por el centrista Partido Demócrata Cristiano (PDC) y los dos principales partidos de izquierda, el Partido Socialista (PS) y el Partido por la Democracia (PPD), junto al Partido Radical Socialdemócrata (PRSD) de menor peso electoral. Esta coalición, que gobernó durante el período 1990-2010, reúne así al partido de centro –PDC- y a los partidos de izquierda del espectro ideológico, con excepción del Partido Comunista que no integró ese pacto, a diferencia de la alianza partidaria que gobernó durante los años setenta⁶³.

Por otra parte, la Alianza por Chile, que fue el corazón de la oposición de derecha desde 1990 hasta 2010, estuvo integrada por Renovación Nacional (RN) y la Unión Democrática Independiente (UDI). Ambos partidos surgieron durante el período militar y apoyaron su continuidad en el plebiscito de 1988. El primero se conformó a partir de su antecesor, el Partido Nacional, y el segundo reunió a nuevos líderes políticos, muchos de los cuales habían ocupado destacadas posiciones en el gobierno militar.

Estos dos acuerdos (la Concertación y la Alianza) se volvieron protagonistas del sistema político chileno.

La estabilidad de las alianzas de centro-izquierda y derecha derivó de los incentivos generados por el sistema electoral binominal (NAVIA y ROJAS, 2005; SIAVELIS, 2009). Dicho sistema fue diseñado por el gobierno autoritario, con el propósito de sobrerrepresentar al segundo bloque –la derecha- y mantener bajo control los niveles de fragmentación partidaria (SCULLY, 1997)⁶⁴. El binominal es un sistema de representación proporcional donde cada entidad electoral posee una magnitud de distrito de dos escaños. Si una lista obtiene más del doble de los votos que la lista contrincante, sus dos candidatos resultan electos; en caso contrario, son electos los primeros candidatos de cada una de las listas. Ello permite convertir a una minoría electoral en una representación del 50% de los escaños del distrito (CABEZAS y NAVIA, 2005). Esas reglas inducen a una fuerte desproporcionalidad, que se manifiesta en la brecha entre los votos obtenidos en las elecciones legislativas y los escaños asignados, así como en la exclusión de algunos partidos minoritarios, muy

⁶² El plebiscito fue realizado durante el régimen militar para decidir si Augusto Pinochet seguiría como presidente del país hasta el 11 de marzo de 1997. El resultado fue el triunfo del “No” por 55,99% de los votos válidos contra 44,01% del “Sí”. Ese resultado significó, conforme a las disposiciones transitorias de la Constitución, la convocatoria de elecciones democráticas en 1989, que conducirían al fin de la dictadura y el inicio de la transición a la democracia (véase GARRETÓN, 2012, p. 97).

⁶³ En las elecciones de 1970 los socialistas, comunistas y la fracción principal del Partido Radical –partido de centro- se unieron en para formar la Unidad Popular, llevando al gobierno a Salvador Allende.

⁶⁴ A diferencia de los autores recién citados, Zucco (2006) muestra que el sistema binominal chileno no tiene el efecto esperado en términos de sobrerrepresentar a los partidos de derecha en la Cámara de Diputados, sino que genera el efecto de sobrerrepresentar a las dos grandes coaliciones –Concertación y Alianza- en detrimento de los partidos minoritarios que están fuera de las mismas.

especialmente el Partido Comunista hasta 2010⁶⁵. A su vez, la fórmula electoral induce a que la izquierda se alíe al centro político para llegar al gobierno.

La reestructura del sistema de partidos supuso también que la competencia entre el bloque de la Concertación y el de la Alianza pasó a organizarse en torno al eje democracia-autoritarismo, mientras que los otros dos ejes tradicionales que habían guiado la competencia –el de clase y el religioso– perdieron relevancia (TIRONI y AGÜERO, 1999; MAINWAIRING y TORCAL, 2003; LUNA, 2006). Los asuntos que dividieron a los dos bloques se refirieron a la posición frente al régimen militar o la configuración de las instituciones democráticas legadas por la dictadura. Mientras tanto, la distancia existente entre las coaliciones en materia económica pasó a ser muy pequeña (RUIZ RODRÍGUEZ, 2009, p. 7; LUNA, 2006), en el marco de la alta legitimidad de la economía de mercado fortalecida por el crecimiento económico.

A pesar de la estabilidad del sistema de partidos chileno, diversas señales indican una creciente desinstitucionalización del mismo, que aparece como “simultáneamente congelado en el nivel de élites y crecientemente desconectado de la sociedad civil” (ALTMAN y LUNA, 2011, p. 1; traducción propia). Los autores citados presentan evidencia contundente que muestra la erosión del enraizamiento de los partidos en la sociedad, el debilitamiento de las organizaciones partidarias y su pérdida de legitimidad ante la ciudadanía (ALTMAN y LUNA, 2011)⁶⁶.

La identificación con los partidos y la inscripción electoral han caído significativamente, al tiempo que la abstención electoral ha aumentado. Los ciudadanos chilenos tienen muy bajos niveles de simpatía hacia los partidos políticos, ubicándose entre los más bajos de la región americana, al alcanzar el 11,6%, según datos de la Encuesta Lapop 2010 (LUNA et al., 2010, Gráfico IX.1). La competencia política se ha desarrollado en el marco de una participación electoral decreciente, que se manifiesta en una reducción de los votos válidos, ya sea por un aumento de la abstención electoral o la no inscripción en los registros electorales de una proporción importante de ciudadanos (SIAVELIS, 2000; CARLIN 2006; TORO, 2008)⁶⁷.

⁶⁵ Durante los primeros veinte años luego de la transición dicho partido obtuvo en torno del 5% de apoyo electoral, pero, sin embargo, en virtud de las reglas electorales vigentes, no consiguió representación parlamentaria.

⁶⁶ Véase también: Posner (2008).

⁶⁷ Específicamente, la abstención pasó de un 5,3% de los inscriptos en 1989 a un 12,3% en 2009 (SERVICIO ELECTORAL, 2009, p. 22). Asimismo, resulta llamativo que en 2009 un tercio de la población en edad de votar no estuviera registrada, al tiempo que sólo un 57% de la población en edad de votar emitió votos válidos (CONTRERAS y NAVIA, 2011, p. 1). Uno de los problemas centrales es el escaso registro de los jóvenes: en

Esta breve caracterización del sistema de partidos indica que varios de sus rasgos distintivos dificultan la politización de los asuntos redistributivos y la aprobación de una agenda de reformas redistributivas, aun cuando la competencia democrática se hubiera estabilizado y gobernara el bloque de centro-izquierda. Entre ellos, gravitan especialmente la moderación de la competencia partidaria y el debilitamiento del clivaje de clase, la desconexión del sistema de partidos respecto de la sociedad civil, así como la consolidación de una política de bloques que suma a la izquierda moderada y al centro, excluyendo al Partido Comunista⁶⁸.

3.2.1 La configuración parlamentaria: poder de veto de la derecha y empate casi permanente

En enero de 1990 asumió la presidencia Patricio Aylwin con el apoyo de la Concertación de Partidos por la Democracia, luego de casi 17 años de férrea dictadura militar, bajo el mando del General Augusto Pinochet. Después se sucedieron otros tres presidentes concertacionistas: Eduardo Frei (1994-2000), que al igual que Aylwin era miembro del PDC, y los socialistas Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010).

El Gráfico 6 muestra la evolución electoral de los principales bloques en la competencia presidencial. Como se puede apreciar, durante los dos primeros comicios la Concertación obtuvo la mayoría de los votos, superando el 50%. A partir de 1999 comenzó a perder apoyo electoral, ubicándose por debajo de ese umbral, por lo cual consiguió acceder al gobierno luego de triunfar en la segunda vuelta ante el candidato de la Alianza. Como contrapartida, el bloque de centro-derecha fue fortaleciendo su caudal electoral, hasta transformarse en gobierno en la elección de 2009, cuando además, irrumpió el liderazgo del

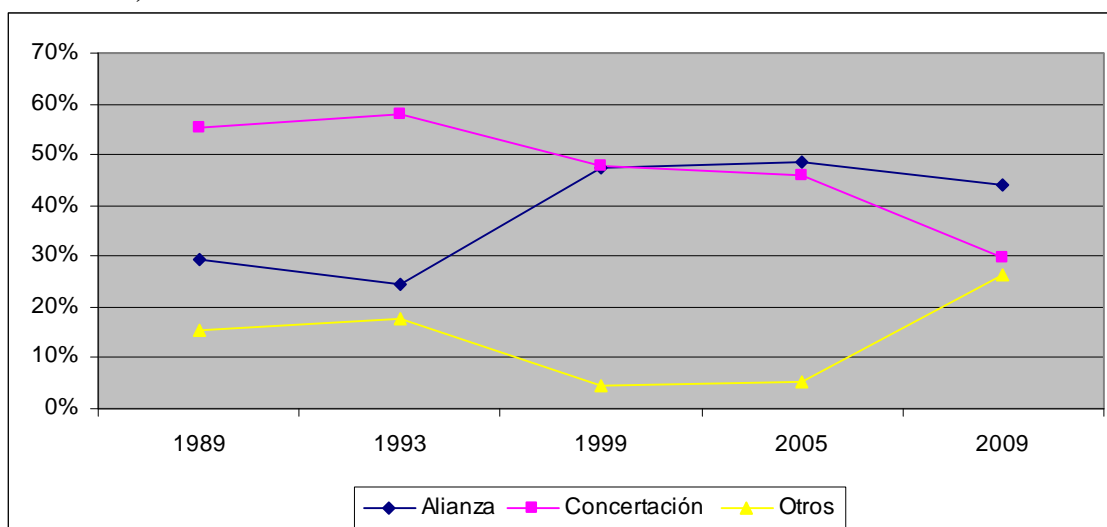
2009 el 79% de la población de 18 a 29 años declaraba no estar inscrita en el registro electoral (INJUV, 2010, p. 156). Se aprecia, a su vez, una segmentación entre los jóvenes, ya que aquéllos de sectores socioeconómicos altos y medio-altos tienden a inscribirse en mayor medida que los de sectores bajos (INJUV 2010: 157).

⁶⁸ Cabe señalar que la desmovilización de la población joven y la desactivación del conflicto socioeconómico en el debate público fue el tono del sistema político chileno durante los veinte años posteriores a la restauración de la democracia. Sin embargo, a partir de 2011 se produjo un punto de inflexión que parece comenzar a cambiar esta configuración. Las movilizaciones de protesta juveniles vinculadas al sistema educativo, y la simpatía que despertaron en amplias porciones de la ciudadanía chilena, abrió espacio a una fuerte movilización social que cuestiona el *status-quo* partidario tradicional y comienza a recolocar al conflicto distributivo como uno de los ejes de la agenda pública. Al respecto véase la Sección 6.5.2 del Capítulo 6.

exdiputado de la Concertación, Marco Enríquez-Ominami, quien logró obtener un 20,1% de la votación de primera vuelta.

Durante los cuatro primeros períodos democráticos la Concertación obtuvo la mayoría en la Cámara de Representantes, así como entre los Senadores electos (Cuadro 12 y 13). Sin embargo, al incluirse el senador vitalicio, Pinochet, y los nueve senadores “designados”, entre los cuales al menos cinco tenían una clara orientación de derecha, la Concertación perdió la mayoría en esa Cámara⁶⁹. La derecha obtuvo una fuerte capacidad de veto, lo cual tornó difícil aprobar las reformas propuestas que tenían una vocación redistributiva (GARRETÓN, 2012).

Gráfico 6 - Chile. Porcentaje de votos en las elecciones presidenciales (primera vuelta, 1989-2009)



Fuente: elaboración propia en base a: <<http://www.sitiohistorico.elecciones.gob.cl/>>. Acceso 2 de marzo de 2011.

Nota: En 2005 se reportan conjuntamente los votos que obtuvieron los dos candidatos de la Alianza, aunque en esa ocasión compitieron separadamente.

A partir de 1998, el poder de la derecha en el Senado comenzó a erosionarse, pues terminó el mandato de los senadores que en 1990 habían sido designados por Pinochet y comenzaron a sesionar los nuevos senadores institucionales, ahora indicados por el gobierno de la Concertación. El expresidente Frei Ruiz-Tagle fue investido como senador vitalicio, mientras que el exdictador Pinochet renunció al mismo cargo. De esa forma, a partir de 2002, durante el mandato de Lagos, la Alianza y la Concertación estuvieron en una situación de

⁶⁹ La figura de los Senadores “designados”, junto con los Senadores “vitalicios”, se extendió desde 1990 a 2005, cuando entró en vigencia una reforma constitucional que los eliminó. Los senadores designados eran nueve, nombrados por el Consejo de Seguridad Nacional, la Corte Suprema y el Presidente de la República. Por su parte, los senadores vitalicios correspondían a los expresidentes.

empate en el Senado, con 24 legisladores cada una. En cada votación el resultado dependió de lo que resolvieran votar los senadores no electos.

Una vez eliminada la figura de los senadores designados, en el ciclo electoral de 2005 en la que resultó electa Bachelet, la Concertación obtuvo por primera vez una mayoría en la Cámara de Senadores. Sin embargo, logró mantenerla por un período muy breve a raíz de las disidencias internas, que llevaron a que tres senadores concertacionistas abandonaran el bloque⁷⁰.

En suma, la Concertación sólo logró la mayoría en el Senado durante dos períodos puntuales: a fines del gobierno de Frei e inicios del gobierno de Lagos y durante la primera mitad del mandato de Bachelet hasta el año 2007 (Entrevista a alto funcionario de Presidencia, 2010).

Cuadro 12 - Chile. Composición política del Senado al año de inicio de cada legislatura, por coalición (1990-2010)

	1990		1994		1998		2002		2006		2010	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Alianza	16	34,0	15	31,9	17	35,4	18	37,5	17	44,7	17	44,7
Concertación	22	46,8	22	46,8	20	41,7	20	41,7	20	52,6	19	50,0
Otros	0		1	2,1	1	2,1	0	0,0	1	2,6	2	5,3
Institucionales	9	19,1	9	19,1	10	20,8	10	20,8	0		0	
Total	47		47		48		48		38		38	

Fuente: Mardones (2007, anexo 2). Para 2010:

<<http://www.emol.com/especiales/2009/nacional/presidenciales2009/congreso.asp>>. Acceso 2 de marzo de 2011.

Dato abstención 2010: Tribunal Calificador Electoral.

El conglomerado de derecha mantuvo un fuerte poder de veto en el trámite de la mayoría de las leyes importantes. Ese poder de veto se agudizó en función de las mayorías especiales que se requieren para aprobar o reformar un conjunto de normas⁷¹, en cuyo trámite los gobiernos de la Concertación tuvieron que negociar con la oposición conservadora (ANINAT et al., 2006, p. 24). Sin embargo, cabe señalar que la aprobación de algunas de las normas que se estudian en este trabajo no requieren de quórum especial: es el caso de la

⁷⁰ En 2007 el PDC expulsó de sus filas al Senador Adolfo Zaldívar, mientras que el Senador socialista Alejandro Navarro y el Senador del PPD Fernando Flores dejaron la Concertación, para asumir estatus de independientes.

⁷¹ La Constitución estipula un conjunto de mayorías especiales para aprobar, modificar o derogar leyes de distinta naturaleza. Mientras que para las normas ordinarias se requiere la mayoría de los miembros *presentes* de cada Cámara, las mayorías especiales estipulan como referencia los parlamentarios en *ejercicio*, lo cual supone un umbral mucho más exigente. Específicamente para las normas legales que interpreten artículos constitucionales se requieren de las tres quintas partes de los legisladores en ejercicio, para las Leyes Orgánicas Constitucionales se precisa de cuatro séptimas parte de los legisladores en ejercicio, para las normas legales de quórum calificado se requiere mayoría absoluta de los legisladores en ejercicio (Constitución Política de Chile, art. 63).

política tributaria y de la laboral (Entrevista a alto funcionario de Presidencia, 2010). Estas áreas de política igualmente no fueron objeto de reformas profundas, de modo que ese aspecto no operó como un obstáculo de forma directa (véase Capítulos 5 y 6).

A lo largo de este período, se produjo un cambio en los pesos internos de la Concertación, con un primer período en que gravitó más el PDC y un segundo en que se fortalecieron los partidos de centro-izquierda (Cuadro 13). La centrista DC mantuvo la mayoría hasta las elecciones de 1997, cuando superaba los partidos que se situaban a la izquierda en la Concertación. Desde 2001 la DC comenzó a perder caudal electoral, y pasó a tener en torno de un tercio de los diputados de la Concertación, mientras que los partidos de centro-izquierda crecieron, controlando dos tercios de los escaños concertacionistas.

En paralelo, en las elecciones parlamentarias de 2001 la DC dejó de ser el partido más votado dando paso a la UDI (26% de los diputados). El crecimiento de la participación de las opciones de derecha, y especialmente de la UDI, continuó durante el resto de la década (Cuadro 13).

Cuadro 13 - Chile. Composición política de la Cámara de Diputados al año de inicio de cada legislatura, por partido (1990-2010)

	1990		1994		1998		2002		2006		2010	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
UDI	13	10,8	16	13,3	21	17,5	31	25,8	33	27,5	37	30,8
RN	32	26,7	29	24,2	23	19,2	18	15,0	21	17,5	18	15,0
Indep. Alianza	3	2,5	4	3,3	4	3,3	8	6,7	0	0,0	3	2,5
DC	40	33,3	37	30,8	38	31,7	23	19,2	21	17,5	19	15,8
PRSD	6	5,0	2	1,7	4	3,3	6	5,0	7	5,8	5	4,2
PPD	17	14,2	15	12,5	16	13,3	20	16,7	21	17,5	18	15,0
PS	8	6,7	16	13,3	11	9,2	10	8,3	15	12,5	11	9,2
Indep. Concertación	0		0		1	0,8	4	3,3	1	0,8	1	0,8
Partido Comunista											3	2,5
Otros	1	0,8	1	0,8	2	1,7	0	0,0	1	0,8	5	4,2
Total diputados	120	100,0	120	100,0	120	100,0	120	100,0	120	100,0	120	100,0
Pactos												
Alianza	48	40,0	49	40,8	48	40,0	57	47,5	54	45,0	58	48,3
Concertación	71	59,2	70	58,3	70	58,3	63	52,5	65	54,2	57	47,5

Fuente: Mardones (2007, anexo 2). Para 2010: Sitio web Emol:
<<http://www.emol.com/especiales/2009/nacional/presidenciales2009/congreso.asp>>, Acceso 1 de mayo de 2010.

3.3. Partidos de centro-izquierda gobernante

Durante el período democrático posdictadura los partidos que integran la Concertación se ubicaron en la centro-izquierda del espectro ideológico, luego de haber experimentado un proceso de moderación de sus postulados programáticos. Se organizaron como partidos electorales-profesionales, optando por desactivar el conflicto y la movilización social, en paralelo al desarrollo de una estrategia de pactos a nivel de las élites políticas (ROBERTS, 1998, p. 116). Sus bases electorales de apoyo se ubicaron principalmente entre los sectores sociales medios (ALTMAN, 2004).

3.3.1 Configuración ideológica: el tránsito a la moderación

El Partido Socialista (PS) experimentó un proceso de profunda renovación ideológica, que se gestó en el contexto de la transición hacia la democracia. El nuevo posicionamiento, de signo moderado, supuso el abandono del marxismo-leninismo y la ambiciosa agenda de socialización de los medios de producción que a inicios de los setenta había orientado el gobierno de Salvador Allende; para pasar a una plataforma que jerarquiza la democracia liberal, revaloriza el consenso, acepta el modelo de neoliberal de mercado y relega las reformas socioeconómicas a un segundo plano (ROBERTS, 2011, p. 329; PICAZO VERDEJO, 2003, p. 3122).

La derrota del gobierno de la Unidad Popular, la represión durante la dictadura, los años de exilio y el proceso de transición hacia la democracia configuraron un escenario que condujo a que las élites partidarias optaran por la moderación. Eso fue fruto de un conflictivo proceso, que incluyó la división del PS y su posterior unificación⁷².

Los líderes partidarios relegaron los asuntos de clase y redistributivos, en el marco de una alianza con el principal partido de centro, la DC, y el abandono de la coalición histórica con el Partido Comunista⁷³.

⁷² Véase al respecto Roberts (1998).

⁷³ Luego de optar por la vía armada durante la dictadura y ser objeto de fuerte represión, el Partido Comunista se reincorporó a la competencia democrática, pero con menor fuerza que antes (GARRETÓN, 2006, p. 88). Tuvo

El otro actor de izquierda relevante, el Partido por la Democracia (PPD), fue creado como un partido instrumental por los líderes socialistas para enfrentar el plebiscito de 1988, ya que el PS se encontraba proscripto. Sin embargo, continuó operando una vez instaurada la democracia. Presentó, como se aprecia en el Gráfico 7, un posicionamiento de centro-izquierda, ubicado más al centro que el PS, compitiendo muchas veces por cautivar el electorado de centro tradicionalmente captado por la DC (HUNEEUS, 2003).

Finalmente, la DC es otro de los partidos con larga trayectoria histórica, que se ubica en el centro del espectro ideológico. También experimentó un proceso de moderación ideológica respecto del posicionamiento que tuvo durante los años sesenta (HUNEEUS, 2003), cuando desde el gobierno impulsó una agenda de ambiciosas reformas bajo el nombre de “Revolución en libertad”.

Gráfico 7 - Chile. Autodefinición ideológica de los legisladores de los partidos gobernantes (2001)

(1= muy de izquierda y 10= muy de derecha)

Chile (2001)	PS (2,3)	PPD (3,7)	DC (4,2)

Fuente: Buquet y Chasquetti (2005, p. 149), sobre la base de Proyecto de Élités Parlamentarias, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

Como reflejo de estas visiones, entre 1989 y 2005 la Concertación moderó sus programas electorales (GAMBOA et al., 2013, p. 459). En todo caso, la Concertación presentó “dos almas”, que se tradujeron en una visión más liberal y otra más estatista, que dividieron transversalmente a los diferentes partidos que la integraban. Las discrepancias internas se hicieron públicas con claridad en 1998, cuando un grupo de ministros de gobierno publicó un documento, *La fuerza de nuestras ideas*, en el que señalaba los éxitos obtenidos por los gobiernos de la Concertación y atribuía los problemas existentes en el país al proceso de modernización. Un mes después otros miembros del gobierno de la Concertación, que mantenían una visión crítica sobre el desempeño de esos gobiernos y de la alianza de centro-

una participación muy escasa en el debate político una vez instalada la democracia. De hecho, como ya mencioné, careció de representación en el Congreso durante el período 1990-2010, como consecuencia de la vigencia del sistema electoral binominal, que imposibilitó su representación parlamentaria y ambientó su virtual exclusión del sistema político. Fue, sin embargo, decisivo para facilitar las victorias de los candidatos de la Concertación en las elecciones presidenciales de 1999-2000 y 2005-2006 (GAMBOA et al., 2013). Solo obtuvo representación parlamentaria desde 2009, cuando gracias a un pacto instrumental con la Concertación obtuvo tres diputados.

izquierda, publicaron otro documento, *La gente tiene razón*, en el que se criticaba el carácter incompleto de la democracia, la persistencia de desigualdades estructurales y la desmovilización de la sociedad civil. Este debate tensionó permanentemente a los gobiernos de la Concertación en varios asuntos, pero especialmente en los referentes a la política laboral y la tributaria. Los distintos ministros de Hacienda tendieron a representar visiones liberales sobre dichos asuntos, lo cual pautó fuertemente el diseño de esas políticas⁷⁴.

3.3.2 Organización: predominio de partidos electoral-profesionales

Durante el período de la transición y una vez instaurada la democracia, los tres principales partidos de centro-izquierda optaron por desactivar el conflicto y la movilización social, en paralelo al desarrollo de una estrategia de pactos a nivel de las élites políticas (ROBERTS, 1998, p. 116).

Como señaló un exministro de Trabajo entrevistado, el temor de un retroceso autoritario ambientó esa desmovilización:

“Entonces la transición chilena entre otras cosas tuvo una característica, y es que se valoró mucho la gobernabilidad y la estabilidad. Lo que significó pedirle, digámoslo así, al movimiento de los trabajadores que resignara muchas de sus aspiraciones, que bajara el ritmo de esas aspiraciones, de modo de no alterar esta estabilidad un tanto forzada que existía.” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 2, 2010)

La DC y el PS modificaron sus formas de vinculación con las bases sociales de apoyo, al tiempo que vieron debilitada su estructura organizativa tradicional. En términos de organización, se configuraron como partidos profesionales-electorales, ajustándose a la concepción de Panebianco (1990), según la cual se caracterizan por la centralidad de los políticos profesionales, la orientación electoral y el establecimiento de débiles vínculos verticales con los miembros del partido, en el marco de una desactivación de la membresía partidaria (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p.13).

Los aparatos de la DC y del PS, que antes del golpe de Estado habían contado con un fuerte despliegue territorial, se debilitaron. Igualmente, ambos partidos conservan “una estructura orgánica y territorial relativamente densa que no tiene incidencia, más allá del

⁷⁴ Véase al respecto: Navia (2006: 45-46); Pribble (2008: 102-103); Garretón (2011: 87-89); Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 2, 2010.

ámbito local, en la vida actual del partido” (LUNA y RONSEBLATT, 2012, p. 142). Experimentaron a su vez una disminución de la presencia de las bases militantes (ROBERTS, 1998, p. 157; NAVARRETE, 2005).

En paralelo, el PPD se configuró como un partido de “notables” (ROBERTS, 1998, p. 157) o como “coaliciones laxas de liderazgos individuales, lo que debilita su funcionamiento en tanto colectivos orgánicos y estructurados” (LUNA y ROSENBLATT, 2012, p. 140).

La forma de vinculación con las bases sociales de apoyo también cambió sustancialmente. Como plantea Posner: “Los vínculos entre los partidos y sus bases de apoyo popular que en el pasado eran primariamente directivas, programáticas y clientelísticas son actualmente primariamente electorales” (2008: 70; traducción propia)⁷⁵. El PS se distanció y debilitó sus vínculos con los actores sociales organizados. Por un lado, disolvió las organizaciones que había construido en las poblaciones durante la dictadura para encauzar el movimiento social opositor (POSNER, 2008, p. 77). Por otro, se distanció del movimiento sindical, abandonando su trayectoria anterior que indicaba un vínculo preferencial con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Planificación y Cooperación, 2010; Entrevista a alto funcionario de Presidencia, 2010; POSNER, 2008). Tampoco estimuló un fortalecimiento del sindicalismo.

3.3.3 Bases sociales de los partidos y bloques políticos

Al analizar las bases sociales de los partidos, diferentes estudios constatan que los electores de la Concertación corresponden mayormente a los sectores medios, mientras que los votantes de la derecha pertenecen a los estratos altos y bajos (ALTMAN, 2004; LUNA, 2010). El estudio de López (2004) plantea evidencia similar, al mostrar que en el universo de los trabajadores, los calificados tienden a votar mayoritariamente a los partidos de la Concertación, mientras que los no calificados dividen su apoyo entre la Concertación y la Alianza.

⁷⁵ El texto en inglés es: “Ties between parties and their popular sector constituents that in the past were primarily directive, programmatic, and clientelistic are today primarily electoral”.

3.4. Los partidos de derecha

La forma más directa que tienen las élites económicas para influir en el proceso democrático es a través de la formación de partidos políticos de orientación conservadora, que representen sus intereses. Chile cuenta con dos partidos de derecha, que surgieron durante la dictadura: Renovación Nacional (RN) y la Unión Democrática Independiente (UDI). En RN convergieron grupos de la derecha tradicional vinculados al régimen militar, con otros grupos críticos de ese régimen y un perfil más liberal (GAMBOA et al., 2013, p. 451). La UDI surgió a partir del Movimiento Gremial fundado en 1965 por Jaime Guzmán en el seno del estudiantado de la Universidad Católica (HUNNEUS, 2001) y pasó a constituirse en uno de los principales apoyos civiles y posterior heredero del régimen autoritario (GARRETÓN, 2012, p. 73).

3.4.1 Ideología

Ambos partidos son portadores de una ideología de derecha, aunque muestran algunas diferencias entre sí. La UDI tiene un perfil ideológico liberal en lo económico y conservador en el plano de los valores, lo cual incluye la defensa del legado autoritario. RN, entre tanto, coincide con la UDI en los temas económicos, aunque cuenta con una fracción liberal, que lo diferencia de la UDI en temas valóricos y en su postura más crítica respecto del legado autoritario (LUNA y ROVIRA KALTWASSER, 2011).

Ambos partidos han defendido una visión de un Estado mínimo y el libre funcionamiento de la economía de mercado, con lo cual se han opuesto al aumento de la tributación y a las políticas laborales que mejoran la posición negociadora de los trabajadores (véase Capítulos 5 y 6). Por su parte, RN tiene una visión también liberal en lo económico, pero de forma menos dogmática que la UDI, lo cual permitió que en los primeros años de la transición a la democracia negociara reformas moderadas en el plano tributario y laboral, como la que se produjo en 1990 y 1991 en el marco de la “democracia de los acuerdos” (BOYLAN, 1996; BARRETT, 2000).

3.4.2 Organización: dos modelos diferentes

Los dos partidos de derecha se diferencian en el plano de la estructura organizativa. La UDI ha desarrollado una organización partidaria disciplinada, que cuenta con una fuerte inserción a nivel local. Despliega, para ello, una maquinaria política que brinda servicios con un tono particularista y clientelar en los barrios urbanos pobres (LUNA, 2010, p. 351-353)⁷⁶.

Mientras tanto RN se conforma como una coalición de liderazgos individuales con fines electorales (LUNA y ROSENBLATT, 2012, p. 140) y dispone de una estructura territorial débil. Esos rasgos llevan a definirlo como un partido profesional-electoral, con un bajo grado de institucionalización (BAROZET y AUBRY, 2006).

En virtud de sus diferencias ideológicas, organizativas y estratégicas, la UDI y RN han mantenido una tensa relación, pautada muchas veces por el conflicto, aun cuando conservaron su alianza para competir con la Concertación. Como se muestra en detalle en el Cuadro 13, en un principio RN tuvo mejor desempeño electoral, pero la UDI logró superarla, mostrándose sumamente exitosa en ese plano. Un primer hito de esa evolución se produjo en 1999, cuando el candidato presidencial Joaquín Lavín que representaba a la Alianza, obtuvo 47,5% de los votos, ubicándose a una corta distancia del candidato concertacionista, Ricardo Lagos, quien finalmente se impuso en la segunda vuelta electoral. Esta tendencia continuó en las elecciones legislativas de 2001, cuando la UDI pasó a ser el partido mayoritario en la Cámara de Diputados.

3.4.3 Bases sociales de apoyo

A pesar de estas diferencias organizativas, RN y la UDI coinciden en el hecho que su *core constituency* se encuentra en las élites económicas. Ambos establecen un fuerte vínculo con los grupos de interés económico, especialmente con el empresariado organizado. Este

⁷⁶ Sobre el trabajo de la UDI en las comunas populares, véase Huneus (2001) y Barozet (2003).

vínculo es, asimismo, más estrecho y directo que el que existe entre los partidos de centro-derecha y las gremiales empresariales en Uruguay (véase Capítulo 4)⁷⁷.

En lo que sigue, propongo examinar la vinculación entre los partidos de derecha y las gremiales empresariales a través de tres dimensiones: la coincidencia programática, la existencia de elencos compartidos y el financiamiento de las élites económicas a la actividad de los partidos.

La primera dimensión refiere a la existencia de una coincidencia programática general entre la UDI y RN y las gremiales empresariales. Ambos partidos, pero especialmente la UDI, se han constituido en los defensores del modelo económico impuesto durante la dictadura dirigida por Pinochet. Un líder de la UDI manifestaba ese aspecto claramente:

“Nuestros líderes convencieron a las élites empresariales que el partido era capaz de proteger el modelo de economía de mercado introducido por Pinochet, con la ayuda de los requerimientos de mayorías especiales que Jaime [Guzmán] incluyó en la Constitución de 1980” (Entrevista a un líder nacional de la UDI realizada por LUNA, 2010, p. 339; traducción propia).

En concordancia con ello, el análisis de los procesos de reforma laboral y tributaria que realizo en los Capítulos 5 y 6 muestra la firme oposición de los parlamentarios de la UDI y de RN frente a las propuestas de reforma de corte redistributivo, quienes en general expusieron posiciones similares a las manifestadas por las gremiales empresariales. El análisis de la votación parlamentaria de leyes con contenido económico que realiza Luna (2010) agrega evidencia en ese sentido:

“Available roll-call voting evidence portrays the UDI as the most systematic defender of market-oriented reforms introduced under the dictatorship. An analysis of the 2006-2008 period shows very high levels of internal discipline in 93 per cent of the Alianza’s registered congressional votes. However, each party’s congressional voting record in the remaining 7 per cent (encompassing approximately 90 bills) shows that the UDI is even more responsive to business interests than its partner, RN.” (LUNA, 2010, p. 339).

La segunda dimensión que propongo para analizar la coordinación existente entre las gremiales empresariales y los partidos de derecha es la composición de los elencos partidarios. La trayectoria previa de los legisladores aporta información sobre los espacios de

⁷⁷ Luna (2010) argumenta que la UDI ha desarrollado una estrategia de vinculación dual, que involucra tanto a las élites económicas como a los sectores populares. Con las primeras mantiene un vínculo de tipo programático, centrado en la defensa del modelo de mercado legado por la dictadura y una visión sumamente conservadora en materia de valores. Esos sectores aportan, además, cuantiosos recursos para financiar el partido, que sirven para obtener apoyo electoral entre los sectores pobres, a través de vínculos de tipo clientelar en el marco del desarrollo de organizaciones de base en las comunidades. RN, mientras tanto, realiza apelaciones a las clases medias y altas.

socialización, los intereses y las redes en las que esos actores se encuentran insertos. Considero, por consiguiente, la proporción de legisladores de RN y la UDI que cuentan con una trayectoria de participación en gremiales empresariales. El Cuadro 14 muestra que en el período democrático que se inicia en 1990 un elevado porcentaje de diputados de los partidos de derecha tenía una trayectoria de ese tipo. La proporción es mayor en filas de RN, donde los legisladores con ese perfil llegaban al 59,5% en la legislatura de 1998-2002. Aunque en menor medida, también se aprecia entre los diputados de la UDI, donde entre un 33% y un 43% había participado en gremiales empresariales.

Cuadro 14 - Chile. Diputados que participaron en gremiales empresariales antes de ser electos (en porcentajes)

	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006
UDI	42,9	41,2	38,5	33,3
RN	53,3	52,8	59,5	s/d

Fuente: Joignat y Navia 2007: Tabla 13.6

El vínculo preferencial se constata también a partir del aporte de recursos económicos que realizan las élites económicas a los partidos de derecha, que es superior al que realizan hacia partidos de centro-izquierda. Si bien la información disponible es parcial, indica que el dinero donado por las élites económicas no llega en la misma proporción a todas las coaliciones y partidos, sino que es más generoso con el conglomerado de derecha, y dentro de éste, con la UDI (véase la Sección 3.7.1 más adelante).

Aparte de prestar apoyo financiero y político a los partidos de derecha, los sectores empresariales organizados mantuvieron una fuerte influencia sobre las posiciones de esos partidos y sobre la competencia entre ambos. En un caso extremo, destaca el rol decisivo de la Sociedad de Fomento Fabril –SOFOFA- para imponer a Hernán Büchi, ex ministro de Hacienda de Pinochet, como candidato a la presidencia de la alianza de derecha en 1989, aun contra la preferencia de RN (BARRETT, 2000, 11). En las entrevistas que realicé a representantes empresariales chilenos pude detectar también la existencia de prácticas de coordinación de posiciones entre los partidos de derecha y el empresariado. Por ejemplo, el expresidente de una de las principales gremiales empresariales relató el acuerdo de ambas partes ante la crisis desatada en 2000, al inicio del gobierno de Lagos, vinculada a casos de corrupción que involucraban a altos funcionarios públicos de la Concertación. En tal sentido, el dirigente empresarial entrevistado manifestó que:

“entonces yo me acuerdo de que Lagos estaba en paranoia completa, y la verdad que yo conversé en ese momento con los que estaban dirigiendo la Alianza, dije, bueno en qué están ustedes. Yo sé lo que quiero, pero no saco nada si ustedes están en otra, y manejé las ideas de que...” (Entrevista a dirigente de la CPC, 2010)

Por su parte, los *think tanks* de derecha contribuyeron a la coordinación de las acciones de los partidos de derecha y de las gremiales empresariales en el plano de la formación de agenda y los procesos de diseño de las políticas públicas (PRIBBLE, 2008, p. 115). Las principales fundaciones e institutos de la Alianza –Libertad y Desarrollo, Instituto Libertad y Fundación Jaime Guzmán– jugaron un papel importante a través de su experticia técnica y del suministro de ideas. En particular, Libertad y Desarrollo tuvo un rol activo en las discusiones parlamentarias de los proyectos de ley de reformas tributarias y laborales⁷⁸.

3.5 Debilidad del actor sindical

En el campo de los actores sociales, Chile mostró en el período de referencia un fuerte desbalance entre el poder de los trabajadores y el de los empresarios organizados. El actor sindical es sumamente débil, condición que deriva de las disposiciones establecidas durante del gobierno militar y en buena medida mantenidas durante el período democrático posterior. Junto a la represión, el régimen militar introdujo un cambio radical en la orientación de las políticas laborales, a través del *Plan Laboral*, que tuvo un fuerte impacto en la organización sindical.

Adicionalmente, otro elemento que contribuyó a la debilidad sindical fueron los cambios estructurales que experimentó la economía chilena como consecuencia de la revolución neoliberal de los años setenta. Estos cambios dieron lugar a la precarización del empleo y al aumento de formas de subcontratación, generando así una fuerza de trabajo heterogénea e inestable, que constituye una base poco proclive a la generación de formas de acción colectiva (ROBERTS, 1998, p. 153; POSNER, 2008, p. 65).

De hecho, el propósito del gobierno de la época era limitar el accionar de los sindicatos en la esfera económica y política. Ello se reflejó en la caída de la tasa de

⁷⁸ Véase, por ejemplo: Cámara de Diputados, Sesión 18, Legislatura 344, 18 de julio, 2001, pág. 26; Cámara de Senadores, Sesión 8, Legislatura 344, 20 de Junio, 2001, pág. 393.

sindicalización desde un 32% de la fuerza de trabajo ocupada durante el gobierno de Allende (ROBERTS, 1998, p. 115) hasta un 10% en los años ochenta (Cuadro 15).

Entre los años 1983 y 1986 el movimiento sindical comenzó a rearmarse y a manifestarse en oposición a la dictadura a través diferentes instancias de protesta, en un contexto de profunda crisis económica. Aunque esas acciones fracasaron en el objetivo central de terminar con la dictadura, generaron instancias de expresión política y sindical, que por primera vez crearon alguna fisura en el régimen autoritario (ARAYA GÓMEZ, 2012; ROBERTS, 1998, p. 126).

Posteriormente, con la recuperación del protagonismo de los partidos políticos en la transición hacia la democracia, la movilización social pasó a estar subordinada a la lógica político-electoral. En particular, como señalé antes, la naciente Concertación siguió una estrategia desmovilizadora, tanto durante el período del plebiscito de 1988 como durante la transición a la democracia. La nueva CUT –ahora denominada Central Unitaria de Trabajadores- refundada en 1988 luego de que la antigua central fuera ilegalizada en 1973, se comprometió a moderar sus demandas y a encauzarlas pacíficamente. El movimiento sindical asumió un compromiso con el proceso de transición a la democracia liderado por la Concertación, que se manifestó en su desmovilización y en la contención de sus demandas (ROBERTS, 1998).

Durante el período democrático, la estabilidad de la legislación laboral legada por la dictadura generó gran descontento en la CUT y ambientó la profundización de sus tensiones internas (FRÍAS, 2008). Dichas diferencias refirieron tanto a la estrategia del movimiento sindical como al estilo de dirigencia de algunos líderes, que fueron acusados de fraude financiero y prácticas antidemocráticas (GUTIÉRREZ CROCCO, 2013). Las diferencias dieron lugar a la división del movimiento sindical, con la creación de dos nuevas centrales: la Central Autónoma de Trabajadores, CAT, y la Unión Nacional de Trabajadores, UNT, que de todas formas cuentan con pocos afiliados y escasa influencia política.

En ese marco, el movimiento sindical mostró poca capacidad de atraer y canalizar los intereses de los trabajadores:

“Hasta ahora la CUT puede mostrar pocos beneficios concretos a los trabajadores. Los dirigentes se han jugado con mucha lealtad para afianzar el proceso democrático pero, si no pueden mostrar algunos resultados que vayan en real beneficio de los trabajadores y del sindicalismo, existe el riesgo de la inutilidad.” (ARRIETA, 2003, p. 19).

3.5.1 Fragmentación sindical y baja cantidad de afiliados

Si bien durante los primeros años de la transición democrática la tasa de sindicalización aumentó moderadamente, desde un 10% en los ochenta hasta situarse en 15% de la fuerza de trabajo ocupada en 1991, una vez que el nuevo régimen democrático se consolidó, comenzó a reducirse nuevamente. De esa forma, durante las décadas de 1990 y 2000 se ubicó entorno del 11%.

Cuadro 15 - Sindicatos en Chile (1981-2012)

Año	Cantidad de sindicatos activos	Tasa de sindicalización*	Año	Cantidad de sindicatos activos	Tasa de sindicalización*
1981	3.977	11,8	2000	7.659	11,1
1985	4.994	10,1	2001	7.410	10,9
1988	6.466	10,7	2002	8.149	11,2
1990	--	13,4	2003	8.967	11,8
1991	7.707	15,1	2004	9.416	11,6
1992	8.323	14,8	2005	9.148	11,5
1993	7.974	13,4	2006	9.424	11,0
1994	7.891	12,9	2007	9.365	11,0
1995	7.505	12,3	2008	9.340	11,9
1996	--	--	2009	9.776	12,5
1997	7.466	11,5	2010	9.871	11,7
1998	7.439	11,3	2011	10.310	11,8
1999	7.057	10,7	2012	10.585	12,2

Fuente: 1981-1988: Araya Gómez (2012, Cuadro 8), a partir de Frías (1988, p. 158). 1990 en adelante: Dirección del Trabajo, División de Estudios

* Población afiliada / Fuerza de trabajo ocupada

El movimiento sindical se encuentra muy fragmentado. Aproximadamente un 70% de los sindicatos están organizados a nivel de empresa (DIRECCIÓN DEL TRABAJO, s/f), es decir que son organizaciones con bajo número de integrantes y débiles. Sólo el 27% de los trabajadores sindicalizados pertenecen a una confederación nacional y menos de la mitad participa en sindicatos federados (DIRECCIÓN DEL TRABAJO, s/f).

Entre las tres centrales sindicales nacionales, la CUT es la más numerosa –con unos 392.000 afiliados en 2001-, aunque en ese año tan solo agrupaba al 7% de la fuerza de trabajo (ARRIETA, 2003, p. 12-13).

3.5.2. Erosión de los vínculos partidarios

Como vimos, en el período democrático posdictadura se produjo una erosión de la vinculación de la CUT con el Partido Socialista y la Democracia Cristiana, con los cuales los sindicatos habían mantenido históricamente estrechos vínculos (ROBERTS, 1998; ARAYA GÓMEZ, 2012). Dada su debilidad y divisiones internas, la CUT no fue capaz de colocar presión sobre los partidos y gobiernos de la Concertación para hacer efectivas sus demandas, lo cual dejó un amplio margen para que esos gobiernos implementaran reformas laborales mínimas, consistentes con sus objetivos económicos.

Como señala un antiguo ministro de Trabajo entrevistado, la CUT se transformó “sobre todo en una referencia político-sindical, tiene mucha historia, pero es un actor relativamente débil” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 2, 2010). Similar percepción manifestó un dirigente empresarial entrevistado:

“Por eso la CUT está como está, no representa a nadie, sólo al sector público, está muy débil. (...) Por esa vía el sindicato le agrega poco valor a la relación capital-trabajo, y, por lo tanto, se van” (Entrevista a Dirigente CPC, 2010).

Aun cuando el movimiento sindical tiene escasa capacidad de influir en la agenda de los partidos de centro-izquierda, éstos continúan operando dentro de la CUT, al punto que algunos especialistas señalan la “dependencia” de la organización sindical respecto de los partidos (FRÍAS, 2008, p. 132) o “la hegemonía de las estructuras políticas al interior de la Central” (Entrevista a Alto funcionario del Ministerio de Trabajo 4, 2010).

En ese sentido, las elecciones internas de la CUT han tenido un fuerte tinte partidario. Los más influyentes han sido el Partido Comunista, el Socialista y la DC, con una correlación de fuerzas que ha ido cambiando⁷⁹.

Los cuadros sindicales están altamente partidizados, pero, en cambio, las élites parlamentarias concertacionistas cuentan con decreciente presencia de legisladores con trayectoria sindical previa. Marengo y Serna (2007, tabla 2) estiman que en la legislatura de 2001 un 23% de los legisladores de la DC, un 20% de los legisladores del PS y el 9,5% del

⁷⁹ En el período de la democracia predictadura en el movimiento sindical hubo una hegemonía del Partido Comunista. Durante los primeros años del gobierno de Aylwin en la CUT predominaron los sectores demócratacristianos y socialistas, con la presidencia del DC Manuel Bustos (1988-1996), mientras que los comunistas quedaron en posición minoritaria (ARAYA GÓMEZ, 2012, p. 435). Luego, la dirigencia estuvo en manos de un socialista, con Roberto Alarcón (1996-1998), y un dirigente comunista, Ethiel Moraga (1998-2000) (ARRIETA, 2003, p. 6). Entre 2000 y 2012 la dirigencia correspondió al socialista Arturo Martínez.

PPD tenían trayectoria sindical previa, lo cual marca una caída respecto del período democrático predictadura (CORDERO VEGA, 2003, p. 69) y supone una participación menor que en el FA uruguayo (véase Capítulo 4). En cualquier caso, se trata de niveles que ponen en evidencia una interconexión baja entre elencos concertacionistas y sindicales.

En suma, el movimiento sindical se encuentra en una posición de debilidad frente a los intereses del capital y las organizaciones que lo representan. La escasa convocatoria numérica, la fragmentación organizativa, así como la ausencia de vínculos preferentes con los partidos de gobierno configuran una situación de debilidad económica, institucional y política, que han limitado su capacidad para presionar a favor de reformas redistributivas más profundas.

3.6 Fortaleza de los actores empresariales

Una de las vías más potentes de influencia de las élites económicas sobre el proceso político es a través de su organización y de la acción colectiva mediante la conformación de asociaciones empresariales.

En particular, en el Chile contemporáneo los sectores empresariales detentan un alto poder económico y político. Ello surge de su poderío económico –o poder estructural- que se vio reforzado con las reformas neoliberales introducidas durante el período autoritario, a través de las privatizaciones, la liberalización financiera y la integración económica internacional (ROBERTS, 2011, p. 345, FAIRFIELD, 2010a). Se complementa con una fuerte capacidad de acción colectiva –o poder instrumental- que se canaliza a través de sus organizaciones gremiales, la defensa de sus posiciones por parte de partidos de derecha y el establecimiento de un fluido vínculo con los gobiernos concertacionistas (FAIRFIELD, 2010a).

3.6.1 Cohesión organizativa

El empresariado chileno cuenta con una organización de cúpula poderosa, la Confederación de Producción y Comercio (CPC), que reúne a las seis agremiaciones sectoriales principales⁸⁰ (SILVA, 2002, p. 342; SCHNEIDER, 2004, p. 152; FAIRFIELD 2010a, p. 2). El surgimiento de la CPC se remonta a 1933, en un contexto de incertidumbre económica vinculada a la crisis mundial y de las propuestas del gobierno de regular las relaciones laborales⁸¹. La organización de cúpula tuvo momentos de mayor fortaleza y otros en los que languideció ante el fortalecimiento de las gremiales sectoriales, lo cual se asoció con la percepción de amenaza de las políticas de gobierno para los intereses empresariales y los incentivos que las políticas gubernamentales planteaban (SCHNEIDER, 2004, p. 153).

De hecho, la posición de los empresarios organizados dentro del sistema político se fortaleció significativamente en los tiempos finales del gobierno del socialista Salvador Allende, cuando las gremiales jugaron un fuerte rol opositor, que contribuyó a la caída del gobierno y al golpe de Estado. Posteriormente, los empresarios mantuvieron una posición de poder, influyendo en la toma de decisiones de la dictadura, sobre todo luego de la crisis de 1980 (SCHNEIDER, 2004, p. 164)⁸². El empresariado organizado apoyó decididamente la dictadura y luego la opción del “Sí” en el plebiscito constitucional de 1988, que buscaba la continuidad de la presidencia del dictador Pinochet (CAMPERO et al., 1995, p. 146).

Esa posición privilegiada se mantuvo en el período democrático postransición, cuando la CPC se configuró como un interlocutor clave de los gobiernos concertacionistas y como un actor de veto poderoso que permitió articular la oposición a diferentes reformas redistributivas, especialmente en el campo tributario y laboral.

Los miembros de la CPC comparten una visión ideológica común, lo cual facilita la cohesión y la acción conjunta. En tal sentido, el empresariado prefiere una economía neoliberal, con un Estado pequeño, una carga tributaria baja y mínimas regulaciones laborales (FAIRFIELD, 2010a, p. 50)⁸³. De hecho, varios de los principales dirigentes empresariales se

⁸⁰ Se trata de la Sociedad Nacional de Agricultura, la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, la Sociedad Nacional de la Minería, la Sociedad de Fomento Fabril, la Cámara Chilena de la Construcción y la Asociación de Bancos (véase: <www.cpc.cl>. Acceso 2 de abril de 2014).

⁸¹ Véase <www.cpc.cl>. Acceso 2 de abril de 2014.

⁸² En el período 1975-1981, cuando los *Chicago boys* implementaban el plan de reformas neoliberales, el gobierno militar mantuvo mayor distancia de las asociaciones empresariales (SILVA, 2002, p. 342).

⁸³ Véase, por ejemplo: Cámara de Senadores, Sesión 32, Legislatura 343, 2 de Abril, 2001, págs. 101-104.

identifican públicamente como “empresarios de derecha”⁸⁴. Ese posicionamiento común ha permitido que el empresariado se manifieste conjuntamente en oposición a las reformas redistributivas.

3.6.2 Coordinación del empresariado con los partidos de derecha

Como discutí antes, el empresariado mantiene un vínculo estrecho con los partidos de derecha, especialmente con la UDI, con quien comparte la defensa del modelo económico neoliberal y de los “enclaves autoritarios” diseñados para preservar ese régimen (GARRETÓN, 2012, p. 87; HUNNEUSS, 2001, p.19). Esta vinculación y acción coordinada tuvo un papel central para impedir en el Parlamento la aprobación de las propuestas de reforma redistributiva.

3.6.3 Fluido relacionamiento con el Poder Ejecutivo

Una vía complementaria de influencia del empresariado organizado surge de los vínculos informales, pero institucionalizados, que éste estableció con los gobiernos de la Concertación (FAIRFIELD, 2010a, p. 51-53; SILVA, 1997). En un contexto de transición pactada, y en el que las condiciones fueron establecidas principalmente por los militares, la Concertación necesitó mostrarse confiable ante la comunidad empresarial. Por ello, mantuvo contactos estrechos con las asociaciones empresariales tanto antes como después de 1990, una vez instaurada la democracia (SCHNEIDER, 2004, p. 167; BARRETT, 2000, p. 16-17).

Esa pauta de relacionamiento se extendió al período democrático, cuando los gobiernos de la Concertación se preocuparon por demostrar que no significaban una amenaza

⁸⁴ Por ejemplo, así lo hicieron los presidentes de la CPC, Walter Riesco (1996-2000) y Ricardo Ariztía (2000-2002). En tal sentido, Ariztía declaraba: “Soy un empresario de derecha y todo el mundo lo sabe. No tengo ningún inconveniente en decirlo.” El Mercurio. 2001. *El Pliego Empresarial. La Concertación No Cree en el Modelo Económico*, 18 de marzo, Santiago.

para el sector privado⁸⁵. Para ello instauraron distintos mecanismos informales de interacción con el empresariado en el ámbito de la política económica (FAIRFIELD, 2010a, p. 52), que ambientaron, por ejemplo, la aprobación de la Agenda Pro-Crecimiento propuesta por la SOFOFA en 2001 (Entrevista a dirigente de la CPC, 2010).

A su vez, la interacción regular entre los funcionarios de los gobiernos de la Concertación y los miembros de la CPC para la formulación de diferentes aspectos de políticas públicas “crearon incentivos para que los *policymakers* evitaran el conflicto con los empresarios” (FAIRFIELD, 2010a, p. 51; traducción propia)⁸⁶ en asuntos específicos como política tributaria y política laboral.

3.7 Financiamiento de las campañas y concentración de los medios de comunicación

Finalmente, entre el repertorio de canales que las élites económicas tienen para influir sobre el proceso de reforma de las políticas redistributivas, a continuación exploro dos especialmente gravitantes. El primero es el financiamiento de las campañas electorales y el segundo refiere a la propiedad de los medios de comunicación. En Chile, en esos dos rubros las regulaciones al poder económico son escasas.

3.7.1 Ausencia de regulaciones efectivas del financiamiento de las campañas

Cuando existe un contexto de elevada desigualdad socioeconómica, la ausencia de regulaciones efectivas al financiamiento privado de las campañas electorales supone que los sectores con mayor poder económico puedan tener alta influencia política, agravando las consecuencias políticas de la desigualdad. De ahí la importancia de considerar el rol mediador

⁸⁵ Silva (2002) destaca que las relaciones empresarios-gobierno tuvieron un carácter fluido durante las dos primeras administraciones de la Concertación, liderados por el PDC, pero se volvieron algo más tensas durante el primer año de gobierno de Lagos, para nuevamente reencauzarse en un clima de baja tensión.

⁸⁶ En inglés dice: “Concertation created incentives for government policymakers to avoid conflict with business”.

que la regulación pública tiene para atemperar los impactos de la concentración del ingreso en el juego democrático (BLOFIELD, 2006 y 2011; RUESCHMEYER, 2004).

En ese plano, hasta el año 2003 la situación en Chile era especialmente crítica, porque no existían disposiciones que regularan el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales. En 2003 se aprobó una nueva normativa –leyes 19.884 y 19.885- que estableció un mecanismo de financiamiento público parcial y un conjunto de regulaciones para el financiamiento privado durante el período electoral. En particular, se estableció que el financiamiento privado puede canalizarse a través de la realización de aportes reservados, aportes públicos o aportes anónimos, al tiempo que se fijó límites al gasto en campaña de los candidatos y al monto de las donaciones.

Los aportes anónimos se dirigen directamente al candidato y su identidad es desconocida por la ciudadanía. Los aportes reservados son dirigidos al Servicio Electoral, quien lo distribuye luego al partido o candidato correspondiente, sin que éste conozca la identidad del mismo. Éstos provienen fundamentalmente de empresas con fines de lucro. Finalmente, los aportes públicos identifican al donante ante el candidato que recibe la donación y ante la ciudadanía (AGOSTINI, 2012, p. 268).

Aunque la normativa referida supuso un avance en relación a la situación previa, distintas evaluaciones indican que resulta insuficiente, ya que “no hace mucho respecto de la reducción del gasto electoral, no asegura total transparencia, y presenta vacíos en términos de la implementación de las sanciones y control efectivo del cumplimiento de los límites.” (FUENTES, 2003, p. 8)⁸⁷.

Si bien no existe información pública acerca de los orígenes de las fuentes privadas de financiamiento de las campañas de los diferentes partidos políticos, sí se conocen los montos reservados dirigidos a cada partido y a cada coalición de partidos. La evidencia disponible indica que el financiamiento privado reservado favorece a la Alianza por Chile por sobre la Concertación: en las elecciones presidenciales de 2005 el financiamiento de la primera fue 1,32 veces superior al de la segunda (VALDÉS, 2012, Cuadro 2), mientras que en las elecciones presidenciales de 2010 fue 1,61 veces mayor (AGOSTINI, 2012, p. 288).

Dentro de ambos conglomerados, el financiamiento privado reservado en 2005 benefició mayormente a la UDI por sobre Renovación Nacional; y a la Democracia Cristiana por encima de los demás socios concertacionistas. En ambos casos, estos dos partidos recibieron 2,5 veces la suma que recogieron sus compañeros de pacto en las elecciones

⁸⁷ Véase también Agostini (2012).

legislativas en 2005, aunque en el caso de las elecciones de senadores la UDI obtuvo 5 veces más que Renovación Nacional (VALDÉS, 2012, p. 327). En efecto, tanto en las elecciones de 2005 como en las de 2010 la UDI fue el partido que recibió mayores donaciones reservadas para campañas parlamentarias (VALDÉS, 2012; AGOSTINI, 2012, p. 311).

Aun cuando parciales, estos datos indican que el financiamiento privado reservado, que proviene fundamentalmente de empresas, se dirige tanto a partidos de centro-izquierda como de derecha, lo cual le confiere a estos agentes influencia sobre todo el sistema político. Los datos indican que el dinero no llega en la misma proporción a todas las coaliciones y partidos, sino que es más generoso con el conglomerado de derecha, y dentro de éste, con la UDI. Tal evidencia fundamenta también la idea de que las élites económicas logran una alta influencia sobre el proceso político en contextos pautados por una elevada desigualdad.

3.7.2 Concentración de la propiedad de los medios de comunicación

Finalmente, otro canal de influencia de las élites económicas sobre el juego político-democrático refiere a su incidencia sobre la forma como se plantean los temas en la agenda pública. Como argumenté anteriormente, una de las vías centrales para hacerlo es a través de la propiedad de los medios masivos de comunicación, especialmente la prensa escrita diaria, que es la que pauta en buena medida el debate público.

En Chile hay dos grupos que mantienen una posición hegemónica en ese ámbito —el Grupo Edwards y el Grupo Copesa— al poseer los principales medios de prensa escrita⁸⁸. Ambos tienen una orientación editorial conservadora en lo económico, lo cual establece un “monopolio ideológico” (SUNKEL y GEOFFROY, 2001) y un desbalance en la forma como se procesa el debate en asuntos de interés público (Entrevista a alto funcionario de Presidencia, 2010).

En los otros medios la situación es similar. No existen medios de prensa de centro-izquierda o de izquierda realmente poderosos, con alta audiencia (Entrevista a alto funcionario

⁸⁸ Entre ambos, en 2010 concentraban el 82% de los lectores de Santiago y el 84% de la publicidad en la prensa escrita. Los diarios electrónicos en conjunto tienen visitas a sus sitios equivalentes al 11% de la prensa escrita nacional (FORTÍN 2011). Durante las décadas de 1990 y 2000 existió un diario oficial, llamado La Nación, pero que tenía un tiraje muy bajo.

del Ministerio de Trabajo 3, 2010). Como señala el presidente del Colegio de Periodistas de Chile:

“En radio, un 70% de las concesiones las controla el Grupo Prisa, de España, algo más progresista que la prensa escrita. En televisión todos los medios de comunicación responden a una línea editorial de derecha o de centro-derecha”⁸⁹.

De hecho, el relevamiento de prensa realizado, que recojo en los capítulos siguientes, muestra que en los temas laborales y tributarios, la prensa escrita plantea los temas con un sesgo sumamente conservador.

Todos estos elementos configuran una dinámica política en la que las élites económicas tienen gran capacidad de influir sobre la formación de opinión, la formulación de la agenda de los gobiernos y, posteriormente, la tramitación de los proyectos en el ámbito legislativos.

3.8 Resumen

El análisis precedente pone en evidencia que la configuración sociopolítica chilena resulta muy adversa a la consecución de reformas redistributivas de envergadura. Ello, junto a una condición estructural de desigualdad socioeconómica extrema, son los principales elementos que explican la virtual estabilidad del régimen distributivo chileno durante el período democrático postransición, aun bajo la presencia de gobiernos de orientación de centro-izquierda.

La configuración de otros aspectos del sistema político –como la organización y las alianzas de los partidos de centro-izquierda e izquierda y del movimiento sindical- no han conseguido contrapesar el sesgo proélite de la dinámica política chilena durante el período 1990-2010.

⁸⁹ Declaraciones de Marcelo Castillo en: Diario Página 12. 2011. *En Chile la prensa es de derecha*, 18 de setiembre, Buenos Aires.

4. LA CONFIGURACIÓN SOCIOPOLÍTICA EN URUGUAY

4.1 Introducción

En este capítulo analizo la configuración sociopolítica en Uruguay en el ciclo democrático posdictadura. En el análisis destaco como el balance de poder sociopolítico se fue alterando en el país a raíz del crecimiento electoral del Frente Amplio (FA) y la caída del apoyo de los partidos tradicionales, con un momento cúlmine en 2004, cuando el FA accedió al gobierno con mayoría parlamentaria. Estos elementos son centrales para comprender los cambios que experimentó el régimen distributivo uruguayo a partir de 2005.

Se trata de un caso en el que el condicionamiento de la desigualdad económica sobre el proceso político y la influencia de las élites económicas sobre la toma de decisiones se vieron moderados a partir del accionar de actores colectivos organizados –partidos políticos de centro-izquierda y sindicatos- que promovieron una agenda redistributiva bastante ambiciosa. En contrapartida, las élites económicas, y entre éstas, los sectores empresariales, contaron con menor poder político que sus pares chilenos.

En la Sección 4.2 de este capítulo discuto de forma general los principales rasgos de la configuración sociopolítica en el Uruguay posdictadura. En la tercera sección caracterizo al FA, su estructura organizativa y su proceso de crecimiento electoral, que explican la jerarquización del objetivo de la redistribución en la agenda pública. En la cuarta sección analizo los partidos tradicionales –su ubicación ideológica, estructura organizativa y bases sociales de apoyo-. Se trata de partidos de centro-derecha, que se opusieron a las políticas laborales y tributarias propuestas por el FA, pero de forma menos decidida que los partidos de derecha chilena. Ello se debió a tres factores principales. El primero es que los partidos tradicionales desarrollaron un vínculo de coordinación *tácito* con el empresariado organizado, pero no establecieron uno que supusiera la representación directa de sus intereses. Además, los partidos tradicionales se ubican más hacia el centro del espectro ideológico y durante ese período contaron con un apoyo electoral inferior que sus pares chilenos, lo cual limitó su influencia.

En las siguientes secciones analizo la configuración de los principales actores sociales organizados. En la parte 4.5 considero el aumento de la influencia política de la organización

sindical a partir de 2005, de la mano de su vínculo con el FA y de la expansión del número de trabajadores sindicalizados, todo lo cual le permitió incidir en el diseño de las políticas públicas redistributivas, especialmente en la laboral. En la sexta sección estudio el débil poder político del empresariado organizado, que ha mostrado escasa capacidad de frenar la aprobación de reformas redistributivas en el campo laboral y en menor medida tributario. Ello es atribuible a la fragmentación organizativa del empresariado y a la ausencia de alianzas estables con los partidos de centro-derecha, a diferencia de lo que ocurrió en Chile. Destaco que en su lugar, las gremiales empresariales mantienen una suerte de alineamiento implícito con los partidos tradicionales.

Finalmente, en la Sección 4.7 discuto otros dos canales de influencia de las élites económicas sobre el proceso de reforma de las políticas redistributivas. En tal sentido, señalo que, al igual que en Chile, esos sectores tienen una alta posibilidad de incidir en las campañas electorales a través de su financiamiento en virtud de la existencia de débiles mecanismos de regulación y supervisión pública en ese plano. Las élites económicas, a su vez, inciden fuertemente en la forma como se enmarcan los debates públicos dada la alta concentración de la propiedad de los medios masivos de comunicación en manos de grupos económicos con una orientación ideológica conservadora.

4.2 El escenario político general

Uruguay tiene una larga tradición democrática, solo interrumpida en dos oportunidades a lo largo del siglo XX, la primera de ellas en 1933 y la segunda en el año 1973. Históricamente, el sistema político se distinguió por la centralidad de los partidos políticos –fenómeno conocido en la literatura doméstica como “partidocracia” (CAETANO, RILLA y PÉREZ, 1989)-, que se constituyeron en los agentes centrales de la intermediación y articulación de intereses sociales, dejando en segundo plano a otros actores sociales (RAMA, 1987).

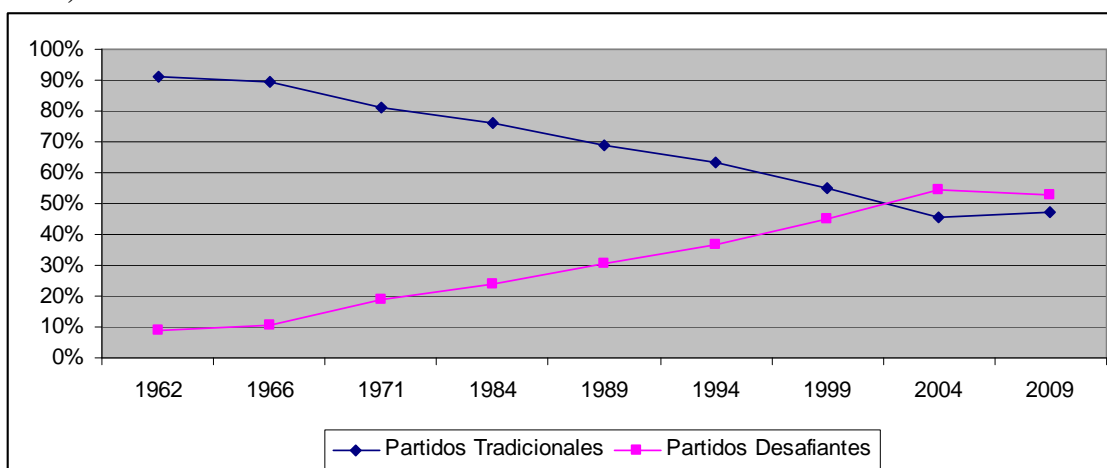
El sistema de partidos se ha mostrado muy estable a lo largo del siglo XX. Habiendo surgido en el año 1836, el Partido Blanco o Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC),

consolidaron un sistema bipartidista, que con ayuda de las reglas electorales, dificultaron el crecimiento de partidos desafiantes (GONZÁLEZ, 1995, p. 146-7)⁹⁰.

Ello, sin embargo, comenzó a cambiar, a partir de la fundación del Frente Amplio en el año 1971 como un actor partidario significativo. Esta coalición de izquierda reunió a distintas fuerzas políticas, tanto partidos de izquierda preexistentes (Socialista, Comunista, Demócrata Cristiano, POR), como sectores progresistas provenientes de los partidos tradicionales, e independientes. Ya en la elección de 1971 el FA obtuvo 18,6% de los votos, consolidando un “sistema de dos partidos y medio” (GONZÁLEZ, 1993).

Con el retorno de la democracia en 1985, el sistema de partidos restauró sus rasgos fundamentales tal como habían funcionado hasta antes del golpe (RILLA, 1997, p. 5; CAETANO y RILLA, 2003, p. 33), pero al mismo tiempo aparecieron algunas señales de cambio relevantes.

Gráfico 8 - Uruguay: apoyo electoral de los partidos tradicionales y desafiantes (1966-2009)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la información del Banco de Datos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. El gráfico adapta al realizado por Luna (2006, Figure 4.1).

Nota: Los partidos tradicionales son el Partido Colorado y el Partido Nacional. Los partidos desafiantes son los restantes partidos. En porcentajes de los votos válidos

El gradual y sostenido crecimiento electoral del FA, que en 1999 pasó a ser el partido mayoritario, en paralelo a la caída del apoyo electoral de los dos partidos tradicionales (Gráfico 8), transformaron al sistema en uno de “pluralismo moderado” (GONZÁLEZ, 1993,

⁹⁰ Existieron otros partidos menores en términos de peso electoral. Entre los que obtuvieron representación parlamentaria cabe señalar: el Partido Socialista, fundado en 1910; el Partido Comunista, surgido en 1921 a partir de una escisión del anterior, y la Unión Cívica, creada en 1910, a partir del cual surgió el Partido Demócrata Cristiano en 1960 (LUNA, 2006, p. 122).

p. 205; LANZARO, 2001). En 1989 se creó el Nuevo Espacio, a partir de la escisión del FA producida en 1989, que ofreció una opción de centro-izquierda moderada⁹¹.

El Partido Colorado y el Partido Nacional se alternaron en el gobierno en el período 1985-2004⁹², hasta que en 2005 el Frente Amplio accedió por primera vez al gobierno, con lo que puso fin al largo ciclo de administraciones de los partidos tradicionales. Luego de una primera experiencia de gobierno, en 2009 se produjo una nueva inflexión en las tendencias electorales. Si bien el FA logró reelegirse para desempeñar el gobierno, se detuvo el crecimiento sostenido que había logrado en el período 1985-2004 y perdió votos respecto a los obtenidos en 2004 (LANZARO y DE ARMAS, 2012; GONZÁLEZ, 2010).

Cuadro 16 - Uruguay. Elecciones nacionales. Apoyo electoral por partidos (1971-2009)

	1971	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Partido Colorado	41,0	41,2	30,3	32,3	32,8	10,6	17,5
Partido Nacional	40,2	35,0	38,9	31,2	22,3	35,1	29,9
Frente Amplio	18,3	21,3	21,2	30,6	40,1	51,7	49,3
Nuevo Espacio	--	--	9,0	5,2	4,6	--	--
Partido Independiente	--	--	--	--	--	1,9	2,6
Otros	0,60	2,5	0,6	0,7	0,2	0,7	0,7

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información del Banco de Datos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

En porcentajes de votos válidos.

Durante el período democrático posdictadura se produjeron cambios relevantes en los actores partidarios y en la dinámica de la competencia política. Los partidos tradicionales encabezaron desde el gobierno una agenda de reformas estructurales en el Estado y en la economía, que, en general, tuvo una orientación liberal. Dado que ningún presidente de los partidos tradicionales en ese período contó con mayorías parlamentarias propias, debieron desplegar diversos formatos de cooperación bipartidaria, que acabaron configurándolos como un bloque político (LANZARO, 2000; MOREIRA, 2004; CHASQUETTI y GARCÉ, 2005). A ello también contribuyeron las normas electorales aprobadas a propuesta de los partidos tradicionales en la Reforma Constitucional de 1996, que entre múltiples cambios, introdujo la

⁹¹ Luego, en 2004, el Nuevo Espacio hizo una alianza con el FA, pero algunos líderes decidieron mantenerse fuera de esa alianza y en 2002 fundaron el Partido Independiente.

⁹² El Partido Colorado obtuvo la presidencia en tres ocasiones durante ese período. El primer gobierno posdictadura correspondió al Partido Colorado con la presidencia de Julio María Sanguinetti (1985-1990). Luego fue electo el Partido Nacional con el presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995), al que le siguieron dos nuevos gobiernos colorados, con los presidentes Julio María Sanguinetti (1995-2000) y Jorge Batlle (2000-2005).

elección por mayoría absoluta en segunda vuelta⁹³. Aun cuando su propósito fue el de dificultar el acceso del FA al gobierno, consolidó a los partidos tradicionales en su condición de bloque político y contribuyó a cristalizar una lógica bipolar en el sistema de partidos.

El FA se opuso sistemáticamente a varios proyectos reformistas propuestos por los gobiernos del momento, tejiendo una alianza estratégica con la central sindical –PIT-CNT- (FILGUEIRA y FILGUEIRA, 1997). La utilización de los mecanismos de democracia directa previstos en la Constitución permitió que estos actores articularan sus demandas de forma exitosa, y en muchos casos obstaculizaran o moderaran los esfuerzos reformistas promovidos por los partidos tradicionales (FILGUEIRA y PAPADÓPULOS, 1996; MONESTIER, 2011). La conformación de esa coalición de veto generó beneficios electorales para la izquierda, que fue capaz de, por esa vía, movilizar a la población descontenta y aumentar sus bases de apoyo electoral (LANZARO, 2004; YAFFÉ, 2005).

Como fruto de este conjunto de cambios, se fortaleció el patrón de competencia ideológica en detrimento de la vinculación con los electores por canales clientelares, que había sido característico del accionar de los partidos tradicionales (PANIZZA, 1990; RAMA, 1987). A partir de los años noventa, la competencia se estructuró en torno al clivaje Estado-mercado: el Frente Amplio apareció como defensor de la matriz estatista, en cuanto los partidos tradicionales se identificaron con la promoción de las reformas económicas liberales (MOREIRA, 2004; LUNA, 2006). De esa forma, el clivaje izquierda-derecha se asentó como patrón de competencia política, pero en paralelo se produjo un incremento de la competencia centrípeta en disputa por el centro del espectro ideológico (LANZARO, 2004, p. 85-86).

Como señala Luna:

“En virtud de tan especial combinación es posible observar simultáneamente, la conformación de dos bloques partidarios (una familia ideológica y una alianza estratégica) que compiten crecientemente en clave ideológica, al tiempo que se moderan, generando una dinámica centrípeta.” (LUNA, 2004, p. 175).

⁹³ Hasta 1999 operó un sistema electoral que reforzaba fuertemente el sistema de partidos tradicional. Ese sistema combinaba la elección por mayoría simple del Presidente, con un sistema proporcional para la elección del Parlamento (véase GONZÁLEZ, 1991). Una de las piezas centrales del sistema electoral era el “doble voto simultáneo”, que permitía a los votantes elegir entre distintas listas que competían por el mismo puesto dentro del mismo partido. El elector votaba al mismo tiempo por el partido, por uno de los candidatos presidenciales del mismo, por una lista a Senadores y por una lista a Diputados. El partido que obtenía la mayoría simple era el ganador y dentro de éste resultaba electo el candidato de la fracción más votada. Además, todas las elecciones eran simultáneas (ver GONZÁLEZ, 1991). Este sistema electoral se modificó con la Reforma Constitucional de 1996, que introdujo la celebración de primarias partidarias, el requerimiento de candidaturas únicas por partido, la remoción del doble voto simultáneo a nivel del Senado, la elección del presidente por mayoría absoluta con la incorporación de la segunda vuelta y la separación de las elecciones nacionales de las departamentales (véase BUQUET, 1998).

Teniendo en cuenta los rasgos generales de la dinámica de la competencia política en Uruguay, interesa ahora analizar las características de los principales actores políticos y sociales.

4.3 El Frente Amplio

El FA es un partido de centro-izquierda, que se estructura como un partido orgánico de masas altamente fraccionalizado y que mantiene fuertes vínculos con el movimiento sindical. Estas características conllevan que, como plantea Pribble (2008, p. 100), las reformas propuestas por sus gobiernos deban contemplar un espectro amplio de visiones –de sus bases sindicales, militantes y de sus fracciones- respecto de las que toman en cuenta los elencos de los partidos de organización electoral-profesional, como es el caso de Chile. Ese tipo de organización implica que el partido experimenta la presión de sus militantes y bases organizadas a favor de la agenda redistributiva.

4.3.1 Configuración ideológica: el tránsito a la moderación

El Frente Amplio es un partido que presenta una ideología de centro-izquierda, que podría catalogarse de socialdemócrata (LANZARO, 2011a y 2011b). En tanto tal, su objetivo programático central es la reducción de la desigualdad económica y social (LEVITSKY Y ROBERTS 2011). Pero, siguiendo a Lanzaro, la persecución de ese objetivo tiene lugar en el marco de un conjunto de restricciones específicas, ya que el FA, al igual que otros partidos socialdemócratas de la región “han atravesado por procesos de cambio político y llegaron a reemplazar sus ideologías revolucionarias o radicales, por un reformismo moderado, pero efectivo, que acata las reglas de la democracia representativa y las restricciones de la economía capitalista.” (LANZARO, 2011b, p. 12).

En tal sentido, el Frente Amplio experimentó a partir de la década de 1990 un proceso de renovación ideológica y programática que lo ha llevado hacia la moderación y a un corrimiento hacia el centro del espectro ideológico (YAFFÉ, 2005; LANZARO, 2004, p. 85-

86; LUNA, 2006, p. 458)⁹⁴. El programa original de 1971 tenía una inspiración antiimperialista y antioligárquica, enfatizaba la reforma agraria, la nacionalización de la banca y el rechazo a los organismos financieros internacionales. A partir de los años noventa esas propuestas fueron eliminándose de los programas del FA, que pasaron a enfatizar “la estrecha vinculación entre crecimiento económico y equidad social, la asignación al Estado de un rol protagónico en relación al desarrollo económico y social, y la promoción de una concepción democrática que jerarquiza la participación y el control ciudadano” (YAFFÉ, 2005, p. 95).

La moderación ideológica tuvo lugar en paralelo al despliegue de una oposición sistemática a los gobiernos de los partidos tradicionales durante el período 1985-2004, contribuyendo así a consolidar el eje izquierda-derecha en la competencia partidaria (LANZARO, 2004, p. 18; LUNA, 2006, p. 176).

La política de alianzas del FA fue una de las vías para procesar la moderación, ya que los socios potenciales se hallaban en el centro del espectro ideológico (YAFFÉ, 2005, p. 102). Dicha política incluyó la creación del Encuentro Progresista en 1994, que estuvo integrado por el FA, algunos líderes de los partidos tradicionales y el Partido Demócrata Cristiano (PDC)⁹⁵; y la conformación de la Nueva Mayoría en 2004, que implicó una nueva alianza, ahora del Encuentro Progresista, con el Nuevo Espacio, que se había escindido del FA en 1994⁹⁶.

4.3.2 Organización: partido orgánico de masas con fuerte vínculo sindical

El Frente Amplio ha sido caracterizado como un partido orgánico de masas, lo cual supone una estructura que contiene:

“strong local branches, an active grassroots membership, and close ties to labor unions and other organized social constituencies. Mass-organic parties are deeply embedded in social networks, as they penetrate and sometimes organize civil society. Their electoral campaigns are labor-intensive affairs, with widespread mobilization of grassroots partisan and social networks” (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p. 13)⁹⁷.

⁹⁴ Moreira (2004), por su parte, cuestiona la hipótesis de la moderación del FA.

⁹⁵ Recuérdese que el PDC se había separado del FA en 1989 para formar el Nuevo Espacio.

⁹⁶ Luego de las elecciones de 2004 todos los grupos del Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría resolvieron integrarse al Frente Amplio, aceptándose su ingreso en el Plenario Nacional del 19 de noviembre de 2005.

⁹⁷ Pribble (2008) presenta una caracterización similar a la planteada por Levitsky y Roberts (2011).

La estructura organizativa del FA refleja varias de esas características, al incluir en su interior, por una parte, la participación de las llamadas bases del partido, que son espacios de militancia nucleados en comités de base, coordinadoras zonales y regionales. Por otra parte, el FA contiene la lógica de representación de las fracciones que lo componen. Los órganos de dirección del FA están integrados por miembros que participan a partir de esas dos claves, la de las bases y la fraccional (CAETANO et al., 2003, p. 16; LANZARO, 2004, p. 39)⁹⁸.

En particular, las fracciones tienen un rol muy relevante en la vida partidaria. Desde su origen en 1971, el FA surgió como una coalición de partidos y sectores, aunque con el transcurso del tiempo se ha ido convirtiendo en un partido propiamente dicho, con el desarrollo de su propia orgánica, identidad y tradiciones –un “partido de coalición”, como acertadamente ha planteado Lanzaro (2000). Ese desarrollo ha tenido lugar en paralelo a la persistencia, creación e incorporación de nuevas fracciones⁹⁹. De esa forma, el FA tiene un número elevado de fracciones partidarias, superior al de los partidos tradicionales. Muchas de las fracciones tienen un carácter sumamente institucionalizado, al contar con sus propias estructuras, tradiciones y líderes (YAFFÉ, 2005, p. 15). Algunas de ellas, como el Partido Comunista y el Movimiento de Participación Popular (MPP), cuentan con estructuras orgánicas participativas, que suponen una participación permanente de las bases militantes. Otras fracciones como Asamblea Uruguay o la Vertiente Artiguista, tienen una organización más de tipo profesional-electoral.

La existencia de ese conjunto de fracciones genera una diversidad ideológica al interior del FA, lo cual facilita la captación de votos en la competencia electoral. Pero, al mismo tiempo, la diversidad interna dificulta la construcción de una posición a la hora de establecer preferencias en materia de políticas públicas y suele conllevar procesos de negociación intrapartidaria. A modo de ejemplo, el Gráfico 9 muestra la posición ideológica de las principales fracciones del FA en 2005 sobre la base de la autoidentificación de los legisladores. Como se puede apreciar, el FA ofrece un arco que va desde la izquierda hasta la centro-izquierda del espectro político. En un extremo se encuentra la fracción mayoritaria del

⁹⁸ La elección de los órganos de dirección se realiza mediante elecciones internas en las que participan los adherentes al FA. Entre los miembros electivos, el Plenario Nacional y la Mesa Política cuentan con una integración mixta que incluye 50% de representantes de las fracciones y 50% de representantes de las bases. A su vez, las fracciones también se involucran en la elección de los representantes de las bases (Frente Amplio 2011).

⁹⁹ A las cinco fracciones originarias se le sumaron algunas creadas durante los años noventa –entre las más importantes la Vertiente Artiguista y Asamblea Uruguay- y luego se incorporaron otras como fruto de la política de alianzas antes referida (PIÑEIRO y YAFFÉ, 2004, p. 300-305).

FA durante el período de análisis, el MPP, mientras en el otro extremo más próximo del centro se ubican los grupos Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista.

Cabe señalar, sin embargo, que la distancia ideológica entre las distintas fracciones del FA es moderada, si se la compara con la que existía en 2001 entre los distintos partidos que componen la Concertación chilena (BUQUET y CHASQUETTI, 2005, p. 149; véase Gráfico 9).

Gráfico 9 - Chile y Uruguay. Autodefinición ideológica. Legisladores de los partidos gobernantes

(1= muy de izquierda y 10= muy de derecha)

Uruguay (2005)	MPP (2,0)	PCU (2,5)	AP (3,0)	PS (3,2)	AU y VA (3,5)	Distancia máxima = 1,5 Media = 3,1
Chile (2001)	PS (2,3)			PPD (3,7)	DC (4,2)	Distancia máxima = 1,9 Media = 3,8

Fuente: Buquet y Chasqueti (2005, p. 149), sobre la base de: Uruguay, Encuesta Permanente de Élités, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República. Chile, Proyecto de Élités Parlamentarias, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

Si bien la categoría de “partido de masa orgánico” define las principales características del FA, debe advertirse que en los últimos años éste ha vivido un proceso de transformaciones, que lo llevó a profesionalizarse y alejarse en cierta medida de la movilización social (LANZARO, 2004 y 2011a; LUNA, 2004 y 2006; PRIBBLE, 2008, p. 172; LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p. 14). En tal sentido, el partido profundizó su orientación “electoral” y la profesionalización de su elenco. Líderes partidarios como Tabaré Vázquez y José Mujica lograron, en ocasiones, evitar los espacios de definición orgánica del FA (LUNA, 2004; LANZARO, 2004; PRIBBLE, 2008). La autoridad política de ese espacio tendió a debilitarse, ya que, como señala Bottinelli (2012) “Los temas reales políticos y de gobierno no pasaron en general por la autoridad política del Frente Amplio”.

Además, la militancia en los ámbitos de participación de base ha descendido, aunque sigue siendo superior a la que poseen los partidos tradicionales. En particular, en el largo ciclo en el que el FA fue oposición, la militancia se mantuvo movilizada durante los períodos interelectorales, en los que se la involucró en el uso de los mecanismos de democracia directa para bloquear las propuestas de reforma llevadas a cabo por los gobiernos de coalición entre blancos y colorados (LUNA, 2006, p. 419).

A pesar de estos cambios, el FA continúa siendo el partido de izquierda que en el contexto latinoamericano más se acerca al modelo de partido de masas orgánico, ya que mantiene mayor presencia de las bases y fuertes vínculos con organizaciones populares, en mayor medida que otros partidos como el Partido Socialista de Chile o el Partido de los Trabajadores de Brasil (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p. 14).

A esa característica contribuye también el fuerte vínculo que el FA tiene con el movimiento sindical. La relación privilegiada entre ambos, caracterizada por los especialistas en términos de “hermandad”, tiene un carácter histórico, que se remonta a las etapas fundacionales de ambas organizaciones (DOGLIO et al., 2004). El PIT-CNT y el FA mantienen, sin embargo, su autonomía.

El tipo de estructura partidaria destacado influye fuertemente sobre los procesos de reforma de las políticas públicas impulsadas por el FA. Las propuestas de reforma tienen que, necesariamente, contemplar la visión de las fracciones más relevantes y la negociación intrapartidaria. Aunque en menor grado que en el pasado, la orgánica partidaria, en la que participan las bases de militantes, también debe ser tenida en cuenta en la toma de decisiones¹⁰⁰. En particular, la organización partidaria conserva un papel relevante en la elaboración del programa de gobierno y en la selección de los candidatos presidenciales.

En suma, el FA es un partido orgánico de masas fraccionalizado y que presenta fuertes vínculos informales con el movimiento sindical, pero que ha tendido en cierta medida a configurarse como un partido profesional-electoral de orientación *catch all*. Las características organizativas del FA, supusieron que, como plantea Pribble (2008, p. 100), las reformas propuestas por sus gobiernos debieron contemplar un espectro amplio de visiones, que incluyeron a los militantes, las distintas fracciones y las bases sociales organizadas – especialmente los sindicatos-, lo cual otorgó centralidad a la redistribución en la agenda de gobierno.

¹⁰⁰ Por ejemplo, en algunos temas puntuales que generaron controversia a la interna del gobierno de Tabaré Vázquez, como la posibilidad de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2006 o la impugnación de la ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado en 2007, la orgánica partidaria se activó marcando un rumbo diferente al que se impulsaba desde la Presidencia de la República.

4.3.3 Bases sociales de apoyo

En el período democrático posdictadura el FA se consolidó como un partido de convocatoria policlasista, pero con perfil popular, al contar con un vínculo privilegiado con los trabajadores sindicalizados y continuar suscitando mayor adhesión entre las clases medias (LANZARO y DE ARMAS, 2012; LUNA, 2007).

En este panorama general, los apoyos electorales que obtuvo el FA han ido cambiando a lo largo de ese período. Cabe diferenciar los apoyos electorales en Montevideo, principal bastión electoral de la izquierda, respecto del Interior del país, donde el FA tradicionalmente obtuvo menor apoyo (Cuadro 17).

Al analizar la performance electoral del FA según los perfiles socioeconómicos del electorado, resulta claro que ese partido fue ganando la adhesión de distintos estratos sociales en diferentes momentos. En tal sentido, tanto a partir del análisis de Luna (2004 y 2007) como de la lectura del Cuadro 17 se desprende que en las elecciones de 1984 y 1989 en Montevideo el FA votó mejor entre los sectores sociales medios, así como en barrios de trabajadores. A partir de 1994 comenzó a ganar adhesiones electorales en la periferia de la ciudad, habitada por electores de estratos bajos, que solían apoyar a los partidos tradicionales. Entre otros factores, a ello contribuyó el acceso del FA al gobierno de la Intendencia de Montevideo en 1989, desde donde desplegó un conjunto de políticas sociales y una estrategia de descentralización que le permitió capturar el electorado más pobre (LUNA, 2004; MOREIRA, 2004: 56).

En 2004, cuando el FA ganó por primera vez las elecciones presidenciales, el partido contaba con apoyo en todos los estratos sociales de Montevideo, pero en mayor medida entre los estratos medios y bajos.

Una vez culminado el primer gobierno del FA, en las elecciones nacionales de 2009 ese partido mantuvo en general su configuración de apoyos electorales, aunque hubo algunos cambios relevantes. El partido perdió apoyo electoral en todo el país, y en particular, la caída en la votación del FA en Montevideo estuvo pautada por una pérdida de votos entre los estratos altos y medios¹⁰¹.

¹⁰¹ A partir del análisis de las encuestas de opinión en los meses previos a las elecciones nacionales de 2009 y del balotaje de 2010, Lanzaro y De Armas (2012) y Moreira (2010) identifican una tendencia similar tanto en Montevideo como en el Interior del país.

Mientras tanto, el Interior del país muestra una configuración electoral diferente a la de la capital. Allí, el FA ha contado con un apoyo electoral inferior, aunque su electorado se fue expandiendo desde la década de los noventa, hasta llegar a cerca del 44% de la votación en 2004 y en 2009¹⁰².

De esta forma, al menos en la capital del país se puede apreciar que, como plantea Luna (2007), el FA cuenta con dos bases de apoyo diferenciadas –sectores medios y sectores vulnerables- que plantean distintas necesidades y expectativas, que en buena medida tensionaron a los gobiernos conducidos por esa fuerza política.

Cuadro 17 - Peso electoral del Frente Amplio y tasa de crecimiento por año, en función de estrato social, Montevideo e Interior (1984-2009)

Montevideo							Tasa de variación	
Estratos sociales	1984	1989	1994	1999	2004	2009	1984-2004	2004-2009
Bajo	33,0	35,3	48,3	57,9	68,6	63,3	91,7	-7,6
Medio	35,2	36,0	46,6	53,7	65,5	58,3	65,4	-11,0
Alto	33,1	31,8	39,4	45,7	56,1	47,2	42,4	-15,9
<i>Total</i>								
<i>Montevideo</i>	33,7	34,5	44,1	51,8	62,7	57,7	71,6	-7,9
Interior	10,3	9,9	19,5	31,1	43,9	43,6	324,3	-0,5
Total país	21,3	21,2	30,6	40,1	51,7	49,3	132,0	-4,5

Fuente: Elaboración propia en base a Moreira (2010, Cuadro 4 y Cuadro 5). Luna (2007, tabla 2) y BPRI-FCS-UDELAR.

Nota: Los estratos sociales fueron construidos a partir del valor del Índice de Desarrollo Humano (2002) en cada Centro Comunal Zonal de Montevideo según los siguientes criterios: IDH Inferior a 0,700 corresponde al estrato bajo, $0,700 < IDH < 0,800$ corresponde al estrato medio; $IDH > 0,800$ corresponde al estrato alto. El análisis del desempeño electoral del FA en el Interior del país por estratos sociales no fue posible por la indisponibilidad de datos.

4.4. Los partidos tradicionales

Luego de un largo ciclo histórico en el que los Partido Nacional y Colorado casi monopolizaron la representación política y el gobierno, el triunfo electoral del FA en 2005 supuso que ambos pasaran a desempeñarse en la oposición. Los partidos tradicionales se ubican en el centro-derecha del espectro ideológico, presentando una visión conservadora

¹⁰² El análisis del desempeño electoral del FA en el Interior del país por estratos sociales no resulta posible en virtud de la indisponibilidad de datos. Cuando intenté aproximarme a una clasificación de estratos sociales en los distintos departamentos del país a partir del valor del Índice de Desarrollo Humano o del nivel de pobreza por departamento, no encontré correlación alguna con la evolución electoral del FA. Moreira (2005) arribó a similares conclusiones.

respecto de los alcances deseables de la redistribución, aunque más moderada que los partidos de derecha chilenos. No son partidos conservadores en el sentido convencional del término, ya que no mantienen con el empresariado un vínculo de coordinación explícita (PRIBBLE, 2008, p. 101-102), aunque sí poseen una sintonía programática general y comparten sus elencos dirigentes en una alta proporción.

Durante los gobiernos del FA la incidencia de los partidos tradicionales en el proceso de diseño de las políticas redistributivas fue escasa, en virtud de la mayoría parlamentaria con la que contaba el FA. Así lo destaca un senador del Partido Colorado, quien planteaba que “Los roles de los partidos [tradicionales] –al haber mayoría parlamentaria- están muy disminuidos”¹⁰³.

4.4.1 Ideología de centro-derecha

Los partidos tradicionales uruguayos han ido cambiando su perfil y organización en el transcurso de su larga historia. Tradicionalmente fueron partidos policlasistas, *catch all*, que abarcaron buena parte del espectro ideológico (GONZÁLEZ, 1991) y que se vincularon con sus bases de apoyo a partir de una combinación de apelaciones a identidades partidarias y vínculos clientelares (LUNA, 2006, p. 114). Tuvieron un carácter fraccionalizado, al punto que en varios períodos históricos fue frecuente la colaboración entre fracciones de uno y otro partido que mostraban cercanía ideológica, mientras que la otra fracción del mismo partido se mantenía en la oposición¹⁰⁴.

El surgimiento del FA en 1971 y su posterior crecimiento electoral durante el período democrático posdictadura, junto con los cambios en el modelo de desarrollo con una orientación liberal impulsados por los gobiernos de la época, generaron un contexto novedoso que condujo a que los partidos fundacionales cambiaran algunos de sus principales rasgos.

Ya en el año 1989 se empiezan a detectar señales de cambio en sus perfiles ideológicos. Los votantes de ambos partidos pasaron a identificarse como de centro-derecha,

¹⁰³ Declaraciones del exministro de Economía y senador Colorado, Isaac Alfie, al Semanario Voces. 2013. *Isaac Alfie: Cuando el Frente llegó al gobierno, dijo: “No toquemos nada porque esto viene fenómeno y sigue siendo así”*, 5 de noviembre, Montevideo.

¹⁰⁴ Ello ha llevado a que algunos analistas consideraran que se trataba más de coaliciones de partidos, antes que partidos en sí mismo (RIAL, 1984). González (1995) presenta una revisión y crítica a esa visión.

en un corrimiento hacia la derecha del espectro ideológico, mientras que los del FA continuaron ubicándose en la centro-izquierda (GONZÁLEZ, 1993, p. 236-237). Ese proceso de reubicación continuó a lo largo de la década de los noventa y los primeros años de los dos mil, cuando los partidos tradicionales gobernaron en conjunto, a través de acuerdos de coalición, con una agenda reformista promercado.

En ese proceso ambos partidos tendieron a converger ideológicamente y perdieron sus fracciones más progresistas (CHASQUETTI y GARCÉ, 2005; MOREIRA, 2004; LANZARO, 2004). El PC, que durante buena parte del siglo XX había funcionado como un partido de centro-izquierda, con un papel importante en la expansión del Estado, perdió su ala izquierda. Ello también ocurrió en el PN, que desde mediados de la década de los sesenta contaba con una fuerte fracción de centro, encarnada en el “Movimiento por la Patria”, que se debilitó ante el fortalecimiento del ala de derecha del partido.

4.4.2 Organización: partidos profesionales-electorales

El Partido Nacional y Colorado pueden ser caracterizados como partidos electorales-profesionales. Según la definición de Panebianco (1990) antes referida, este tipo ideal se caracteriza por la centralidad de los políticos profesionales, la orientación electoral y el establecimiento de débiles vínculos verticales con los miembros del partido, en el marco de una desactivación de la membresía partidaria.

Su organización y forma de vinculación con las bases sociales de apoyo cambió sustancialmente en el período democrático reciente. A lo largo del siglo XX los partidos tradicionales habían evolucionado desde “partidos de notables” hacia partidos electorales de masa con una orientación *catch all*, en el sentido planteado por Kirchheimer (GONZÁLEZ, 1995; LUNA, 2006). Las fracciones partidarias desplegaron, durante buena parte del siglo pasado, redes de “clubes políticos” que permitieron desarrollar vínculos clientelares y de patronazgo, los cuales se constituyeron en la forma privilegiada de establecer la intermediación entre Estado y sociedad (PANIZZA, 1990; RAMA, 1989)¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Si bien el Partido Colorado gobernó durante la mayor parte del siglo XX, los dos partidos pudieron establecer formas clientelares de vinculación con el electorado, ya que ambos participaron del gobierno y de la gestión del aparato estatal a través de diferentes formas, como Ejecutivos de integración colegiada (1918–33 y 1952–67) o acuerdos de coparticipación en el gobierno. Véase Chasqueti (1999).

En el ciclo democrático postransición el “club político” tendió a desaparecer como estructura estable de intermediación y hubo una transformación de las formas de vinculación de los partidos con sus electorados, que pasaron a articularse mayormente sobre bases programáticas (LUNA, 2006; LANZARO, 2004). Como postulan Filgueira et al. (2003) y fundamenta empíricamente Luna (2006), las formas tradicionales de clientelismo cambiaron a partir de la retracción y racionalización de algunos sectores del Estado en el marco de una crisis fiscal y la descentralización promovida por la reforma constitucional de 1996¹⁰⁶.

Otro cambio en la organización de esos partidos fue la disminución de la oferta interna, con la reducción del número de fracciones¹⁰⁷. Ambos partidos se bifraccionalizaron, reduciendo así su capacidad competitiva en el campo electoral, mientras que el FA ampliaba y luego mantenía una amplia oferta interna (Cuadro 18).

Cuadro 18 - Fraccionalización de los partidos políticos uruguayos. Número Efectivo de Fracciones (1984-2009)

	1984	1989	1994	1999	2004	2009
FA	3,7	3,3	4,9	5,7	6,1	4,5
PC	2,4	3,7	3,1	2,2	2,5	2,4
PN	2,1	3,6	5,1	2,0	2,6	2,3

Fuente: Yaffé (2013, Cuadro 1), a partir del Banco de Datos de Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

El Número Efectivo de Fracciones es una aplicación de la fórmula del Número Efectivo de Partidos (LAAKSO y TAAGEPERA, 1979) a las fracciones intrapartidarias (BUQUET, 2000).

En suma, en tanto partidos profesionales-electorales, el Partido Nacional y el Colorado priorizaron la movilización electoral de los votantes, al tiempo que suprimieron sus organizaciones de intermediación clientelar tradicionales, plantearon formas de vinculación con el electorado de tipo programáticas y tendieron a concentrar su oferta electoral en dos grandes fracciones.

¹⁰⁶ Estos cambios supusieron: i) una reducción del papel del clientelismo, ii) su mutación en términos de las formas de intermediación –de clubes políticos a redes descentralizadas de referentes barriales que funcionan como gestores administrativos ante oficinas públicas- y de los bienes intercambiados –al pasar de bienes duraderos como pensiones o empleos a bienes más efímeros como información y servicios- y iii) su refugio a nivel municipal (FILGUEIRA et al., 2003; LUNA, 2006).

¹⁰⁷ Según Yaffé (2013: 78) ello respondería al decreciente peso electoral y a su concentración en las circunscripciones departamentales de menor tamaño.

4.4.3 Bases sociales de apoyo

Los partidos tradicionales han tenido históricamente y continúan presentando un apoyo electoral policlasista. De acuerdo con las encuestas de opinión previas a las elecciones presidenciales de 2004 y 2009, ambos partidos concitaban apoyos de diversos estratos sociales (Cuadros 19 y 20).

Otro aspecto relevante a considerar en este campo es el tipo de vínculo que el Partido Nacional y el Colorado establecen con las élites económicas, y entre éstas, los sectores empresariales. Los partidos tradicionales no se configuraron históricamente como partidos conservadores convencionales, definidos como aquellos que tienen sus “*core constituencies* en los sectores más altos de la sociedad” (GIBSON, 1996, 7; traducción propia). Ninguno de ellos se identifica como el partido del empresariado.

Cuadro 19 - Uruguay. Intención de voto en todo el país según nivel socioeconómico (2004)

Nivel socioeconómico	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio	Partido Independiente	Otras respuestas	Indecisos	Total
Alto y medio alto	8	24	55	1	3	9	100
Medio	7	26	49	1	3	13	100
Medio bajo	9	28	45	0	4	14	100
Bajo	14	31	40	0	2	13	100

Fuente: tomado de Lanzaro y De Armas (2012, Tabla 7), sobre la base de Equipos-Mori, Encuesta de Opinión Pública
Promedio por partido, segundo semestre de 2004

Cuadro 20 - Uruguay. Intención de voto en todo el país según nivel socioeconómico (2009)

Nivel socioeconómico	Partido Colorado	Partido Nacional	Frente Amplio	Partido Independiente	Otras respuestas	Indecisos	Total
Alto y medio alto	12	27	49	3	2	7	100
Medio	10	29	48	2	3	8	100
Medio bajo	11	32	45	1	3	8	100
Bajo	13	34	41	1	3	9	100

Fuente: tomado de Lanzaro y De Armas (2012, Tabla 11), sobre la base de Equipos-Mori, Encuesta de Opinión Pública
Promedio por partido, segundo semestre de 2009

Por el contrario, ambos partidos “han sido consistentemente policlasistas, y especialmente desde [el siglo XX], sus partidarios han abarcado un espectro ideológico

relativamente amplio” (GONZÁLEZ, 1993, p. 28). Si bien en el período democrático posdictadura acotaron su oferta en términos el espectro ideológico, el carácter policlasista de sus bases electorales sigue aún vigente (LANZARO y DE ARMAS, 2012).

De todas formas, como señala Monestier (2013, p. 24), las élites económicas han encontrado en los partidos tradicionales uno de los principales canales para tramitar la defensa de sus intereses. Existe por tanto una sintonía entre el empresariado y los partidos tradicionales, que propongo analizar a partir de dos variables: la coincidencia programática y la composición de los elencos partidarios.

La primera es la existencia de una coincidencia programática general entre ambos actores, que se identifica en el posicionamiento que las gremiales empresariales han planteado sobre algunos asuntos públicos, como los referentes a la política laboral o la tributaria. Ello se advierte al examinar las posturas asumidas por los legisladores de los partidos tradicionales y las defendidas por las gremiales empresariales en las discusiones en las comisiones legislativas, como también las expuestas en los medios de prensa. Véase, por ejemplo, el Cuadro 27 del Capítulo 5, en el que analizo las posturas de las cámaras empresariales y de los legisladores de los partidos tradicionales sobre la ley de negociación colectiva del sector privado y en el que se advierte una altísima coincidencia entre ambos.

En segundo lugar, al analizar la composición de los elencos políticos de los partidos tradicionales, se registra una vinculación fuerte entre los partidos tradicionales y los ámbitos de organización gremial empresarial, mucho mayor que la que se identifica con el FA (SERNA et al., 2012, Tabla 38)¹⁰⁸. Los elencos parlamentarios y gubernamentales de los partidos tradicionales han tenido una trayectoria de participación efectiva en asociaciones empresariales y rurales. En el período 2000-2005, cuando gobernaba el Partido Colorado, el 36% de los ministros y senadores habían participado en este tipo de asociaciones. Durante el primer gobierno del FA (2005-2010) la cifra fue similar, ya que uno de cada tres senadores de los partidos tradicionales tenía trayectoria gremial. Pero esa superposición de roles se incrementó durante el segundo gobierno del FA (2010-actualidad) cuando la mitad de los senadores blancos y colorados había estado vinculado a ese tipo de asociaciones (SERNA et al. 2012, Tabla 38)¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Los autores trabajan sobre la base de datos biográficos de las élites políticas.

¹⁰⁹ Mientras tanto, en esta dimensión los partidos tradicionales están lejos del movimiento sindical, ya que entre el 4 y 16% de los elencos parlamentarios y ministeriales de esos partidos tuvieron filiación sindical en el período de referencia (SERNA et al., 2012, tabla 38).

Estas dos dimensiones indican la existencia de una suerte de coordinación tácita entre los partidos tradicionales y las cámaras empresariales, que se ha acentuado durante los gobiernos del FA. Incluso, el “alineamiento implícito” entre las posturas del Partido Nacional y el Colorado con la dirigencia empresarial parece haberse profundizado en la medida en que el relacionamiento del empresariado con el gobierno del FA se enrareció durante el gobierno del presidente Mujica. Como señaló un exfuncionario del Ministerio de Economía entrevistado, se percibe “de cara al período electoral [de 2014] un alineamiento implícito de las cámaras empresariales con los partidos tradicionales, quizá mayor que en los episodios electorales anteriores” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Economía, 2014).

4.5 Fortaleza del actor sindical

Durante la segunda mitad de los años 2000, el actor sindical fortaleció su poder en el sistema político uruguayo. El PIT-CNT expandió su número de afiliados, contó con una alta cohesión y un estrecho vínculo con el FA, todo lo cual le permitió influir sobre la agenda y el trámite de las reformas redistributivas de los gobiernos frenteamplistas.

4.5.1 Unidad organizativa y fortalecimiento del PIT-CNT

Uruguay cuenta con un movimiento sindical unificado, el PIT-CNT, que aglutina a todas los sindicatos en una central. Su origen se remonta al año 1966, cuando luego de un largo y complejo proceso, los sindicatos lograron unificarse bajo una central común, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT). Pocos años después, durante la dictadura cívico-militar iniciada en 1973, la CNT fue reprimida y sus dirigentes encarcelados o exiliados, aunque igualmente consiguieron tener un rol relevante en la resistencia y movilización contra la dictadura. En 1984 se crea el PIT-CNT, una fusión de los “viejos” dirigentes sindicales con los “nuevos” dirigentes, que durante la dictadura habían creado el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT).

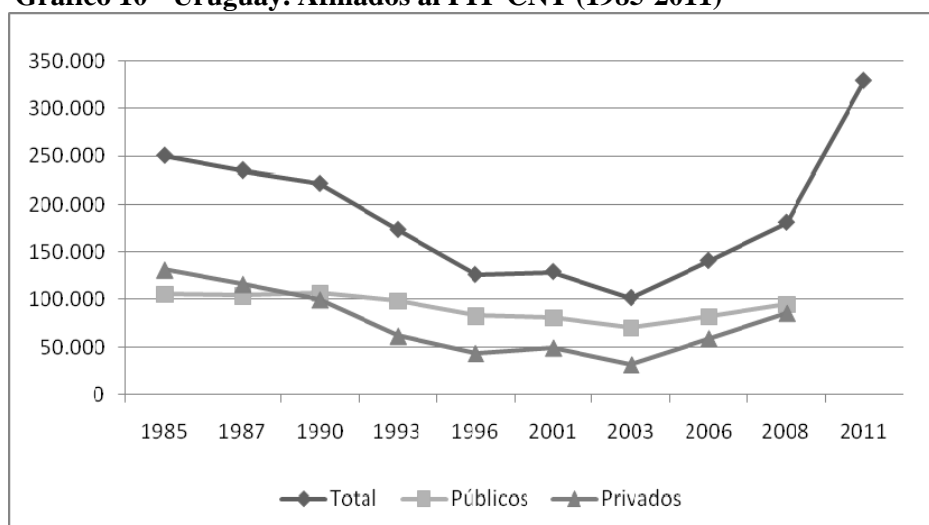
Desde la restauración de la democracia, el papel del PIT-CNT y su capacidad de incidencia en el sistema político han cambiado de la mano de modificaciones en el modelo de desarrollo, de la configuración y poderío del movimiento sindical y de las orientaciones de los sucesivos gobiernos.

A partir de la década de 1990, el sindicalismo vivió una larga fase de debilitamiento. La apertura comercial, la integración regional y la desregulación de la economía, produjeron fuertes efectos sobre la organización sindical. Esos procesos generaron transformaciones en el mercado de trabajo, a partir de la reducción del empleo industrial y el aumento del trabajo informal y precario. A su vez, algunos cambios en la legislación laboral, como la supresión de los mecanismos de negociación colectiva tripartita a partir de 1992, llevaron a que los sindicatos perdieran capacidad de incidir en la fijación de los salarios y expresar sus demandas. Los efectos de esa medida fueron más lejos, al operar como un claro desincentivo a la organización sindical. En tal sentido:

“...desde que el gobierno había dejado de convocar a los Consejos de Salarios la negociación colectiva se había reducido y el movimiento sindical dejó de tener un ámbito para expresar sus demandas, lo que dificultaba su acción reduciendo el número de afiliados y debilitando su organización, particularmente en el sector privado” (RODRÍGUEZ et al. 2010, p. 118).

En ese contexto, el número de afiliados al PIT-CNT cayó sustantivamente (Gráfico 10). Ello implicó un debilitamiento del actor sindical en general y una recomposición interna del mismo, con un aumento del peso de los intereses de los sindicatos públicos (MÉNDEZ et al., 2009).

Gráfico 10 - Uruguay. Afiliados al PIT-CNT (1985-2011)



Fuente: Antía et al. (2013, Gráfico 2), tomado de Méndez y Senatore (2011, Gráfico 2), sobre base de datos del PIT-CNT.

Esta situación empezó a revertirse durante el gobierno del FA, que promovió una serie de reformas laborales que protegieron y estimularon la organización sindical (véase Capítulo 5). En ese marco, desde 2005 el número de afiliados al PIT-CNT aumentó marcadamente: “En 2004, el PIT-CNT registraba 130 mil trabajadores agremiados. Al momento actual [2009] cuenta con 320 mil afiliados. El crecimiento se produjo por el ingreso de trabajadores a los gremios ya existentes y por la creación de 630 nuevos sindicatos” (ICD, 2009, citado en NOTARO, 2011, p. 18). Similar estimación plantean Rodríguez et al. (2010, p. 137), lo cual se traduce en una tasa de sindicalización de 30% en 2008¹¹⁰.

4.5.2 Fuertes vínculos con el FA, pero preservando la autonomía

Uno de los recursos principales con lo que cuenta el movimiento sindical para influir sobre el sistema político es su vínculo de “hermandad” con el Frente Amplio. Esta relación tiene un carácter informal, ya que no se encuentra establecida en los estatutos de ninguna de las organizaciones, lo que ha permitido conservar la autonomía de ambas (YAFFÉ, 2005, p. 139).

Doglio et al. (2004) analizan la fortaleza del vínculo entre el FA y el PIT-CNT a través de distintas dimensiones, las cuales incluyen la coincidencia programática y la existencia de elencos comunes entre ambos actores.

Según esos autores, la coincidencia programática entre el FA y el PIT-CNT es elevada, aunque ha ido debilitándose a partir de los noventa, de la mano de la moderación del programa del FA y del mantenimiento de los principales rasgos del programa de la central sindical. En tal sentido, Doglio et al. (2004, p. 268) plantean que:

“Partiendo de una fuerte sintonía en el período fundacional (1966-1973), que se reprodujo casi incambiada al momento de la restauración democrática (1984-1987), en los últimos diez años el FA y el PIT-CNT se han distanciado desde el punto de vista de sus trayectorias programáticas. Mientras que la izquierda ha realizado una importante renovación pautada por la moderación de sus propuestas, el PIT-CNT mantiene en esencia el viejo programa fundacional, ubicándose en esa materia más a la izquierda que el FA”.

¹¹⁰ Calculada como el cociente entre el número de afiliados y el número de asalariados (en base a INE) (RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 137).

En el segundo plano, cabe destacar una fuerte superposición entre los elencos de los dos actores (DOGLIO et al., 2004, p. 258). Como se puede apreciar en el Cuadro 21, casi todos los dirigentes de la central sindical pertenecen a grupos políticos de izquierda que integran el FA y ninguno de ellos pertenece a los partidos tradicionales.

Las fracciones frenteamplistas han tenido pesos relativos diferentes y cambiantes en la dirección de la central sindical, que no han coincidido con los pesos de dichas fracciones al interior del FA (YAFFÉ, 2005, p. 134. Véase Cuadro 21). En particular, el Partido Comunista tuvo un rol hegemónico en la central sindical desde su unificación, pero posteriormente, con la caída de la Unión Soviética, ese papel se debilitó. A partir de allí, diferentes fracciones frenteamplistas disputaron ese espacio, sin que ninguna consiguiera la hegemonía (Doglio et al., 2004).

Cuadro 21 - Uruguay. Composición de la dirigencia sindical según tendencias políticas

	III (1985)	IV (1990)	V (1993)	VI (1996)	VII (2001)	VIII (2003)	IX (2006)	X (2008)	XI (2011)
Partido Comunista	8	7	2	2	5	3	4	4	4
Pluna Paraninfo – Articulación	--	--	6	4	2	2	5	5	5
Movimiento de Liberación Nacional / Movimiento de Participación Popular	1	1	--	1	2	1	2	2	1
Partido Socialista	3	3	4	2	2	3	2	2	1
Partido por la Victoria del Pueblo	2	--	--	1	1	1	1	1	1
Movimiento 26 de Marzo	--	--	1	--	--	--	--	--	--
Corriente de Izquierda	--	--	--	--	1	2	--	--	--
Izquierda Democrática Independiente/Vertiente Artiguista	1	--	--	1	--	--	--	--	--
ASU	--	2	2	1	--	--	--	--	--
Independientes	--	1	1	1	--	1	--	2	3

Fuente: elaboración propia sobre la base de Doglio et al. (2004, Cuadro 2) . Rodríguez et al. (2010, p. 141). Uypress. 2011. *Nuevo secretariado del PIT CNT: ¿Quién ganó?*, 25 de octubre. Disponible en: <http://www.uypress.net/uc_21194_1.html>. Acceso 5 de mayo de 2014.

Nota: Corresponde a la integración del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT

Por otra parte, el FA cuenta con altos porcentajes de diputados, senadores y ministros que provienen del sector sindical. En el período 2000-2010 la participación de personas con trayectoria sindical en cargos legislativos y posteriormente ministeriales, osciló entre el 36%

y el 60% (SERNA et al., 2012, Tabla 38 y 39). En particular, durante el primer gobierno del FA un 48% de los senadores y ministros y un 54% de los diputados tenían una trayectoria sindical previa. En el segundo gobierno del FA los senadores y ministros con trayectoria sindical anterior ascendió a un 61%, pero en la bancada de diputados descendió a un 36% (SERNA et al., 2012, Tabla 38 y 39)¹¹¹. En cualquier caso, se trata de niveles elevados que ponen en evidencia una alta interconexión entre elencos frenteamplistas y sindicales.

La articulación entre el FA y el PIT-CNT ha pasado por diferentes etapas. Como adelanté, durante el ciclo de gobiernos de los partidos tradicionales, el FA y el PIT-CNT compartieron el rol de oposición, activando una coalición de veto frente a la agenda de reformas estructurales propuestas por los partidos tradicionales. Con frecuencia, el PIT-CNT tuvo una postura más activa, liderando las propuestas de impugnación de leyes a través de mecanismos de democracia directa. La moderación del FA, en paralelo con el debilitamiento del PIT-CNT, llevó a que la relación de hermandad se redefiniera en términos más conflictivos (DOGLIO et al., 2004). El movimiento sindical pasó a percibir como insuficiente el posicionamiento opositor del FA (DOGLIO et al., 2004). Sin embargo, la persistencia del vínculo sindical permitió que el FA no perdiera el apoyo de la base trabajadora (LUNA, 2004; MOREIRA, 2004).

Con el acceso al gobierno del FA se abrió una nueva etapa en el relacionamiento. El movimiento sindical apoyó buena parte de las medidas impulsadas por los gobiernos del FA en el campo laboral, tributario y de políticas sociales, pero mantuvo una mirada más crítica sobre algunos aspectos de la política económica. Además, la central sindical reclamó la profundización de algunas medidas, partiendo de la idea de que el desarrollo de una agenda de reformas redistributivas requiere de la presión de la sociedad civil movilizad¹¹².

A su vez, la existencia de distintas tendencias políticas al interior del PIT-CNT, algunas más afines al gobierno que otras, también tensionó esa relación. Para apreciar la heterogeneidad interna de la central sindical, cabe señalar que un dirigente sindical de una de las fracciones más afines al gobierno señaló: “No estamos cerca del gobierno. Nos sentimos parte del gobierno”¹¹³. Mientras tanto, dirigentes de otras tendencias, como del Partido Comunista, tienen una visión más crítica, en particular a la política macroeconómica: “Esta

¹¹¹ Doglio et al. (2004: 259-263) plantean evidencia similar para el período 1971-1999, al mostrar una alta participación de los dirigentes sindicales en las listas de candidatos parlamentarios del FA.

¹¹² Declaraciones de Fernando Pereyra, miembro del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT. *El Espectador*. 2012. *Fernando Pereyra (PIT-CNT): "Nos interesa reflexionar con actores relevantes de la sociedad" tanto del Gobierno como de la oposición*, 23 de noviembre, Montevideo.

¹¹³ Declaraciones de Ruben Villaverde, *El País*. 2007. *Corriente del PIT-CNT se siente "parte del gobierno" de Vázquez*, 29 de marzo, Montevideo.

crítica principal es a la política macroeconómica por su concepción mercadocéntrica, por la forma en que negoció con los organismos financieros multilaterales...”¹¹⁴.

Otro aspecto que introdujo novedad al vínculo con el FA fue la el crecimiento del movimiento sindical a partir de 2005, que supuso la creación de nuevos sindicatos y el surgimiento de nuevos dirigentes, sin experiencia previa en el campo. Con frecuencia los nuevos sindicatos optaron por el uso de algunas medidas controversiales como la ocupación de los lugares de trabajo, que generaron tensiones con el gobierno y dentro del PIT-CNT (véase Capítulo 5). Como fue reconocido por un dirigente sindical:

“Esta etapa, donde se consiguieron grandes logros para los trabajadores, no debe ser valorada sólo con un crecimiento en los afiliados a la central. Yo no rendiría cuentas frente a un congreso presentando un balance solamente numérico, porque se puede informar sobre la base de la gordura y yo quiero transformar al movimiento sindical en fibra y en músculo”¹¹⁵.

4.6 Empresarios: débil poder político

El poder del empresariado a nivel intersectorial es bajo, ya que Uruguay carece de una organización de cúpula que nucleee a las distintas organizaciones empresariales. No existe una organización centralizada que sea capaz de representar el conjunto de los intereses empresariales. Ello ha dificultado la acción colectiva en oposición a las reformas redistributivas durante los gobiernos del FA, aunque las cámaras empresariales han desarrollado estrategias de cooperación y coordinación de acciones conjuntas, especialmente en el campo laboral, en el que comparten intereses comunes.

Las gremiales empresariales tampoco lograron construir alianzas estables con otros actores del sistema político. La ausencia de un partido de derecha convencional lleva a que los vínculos con los partidos y legisladores individuales no sean una fuente de influencia tan eficaz como la que se establece con un partido de derecha cuya base de apoyo principal se encuentra en el empresariado (como es la experiencia de Chile).

En general, los vínculos del empresariado con el Poder Ejecutivo tienen lugar a nivel sectorial, de modo que el empresariado suele defender sus intereses sectoriales antes que los

¹¹⁴ Declaraciones de Marcelo Abdala, El Espectador. 2007. *El PIT-CNT evalúa un “gobierno tironeado*, 7 de noviembre, Montevideo.

¹¹⁵ Declaraciones de Juan Castillo, miembro del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT, en: Últimas Noticias. 2008. *Es necesario poner cabeza política en el Cuesta-Duarte*, 9 de noviembre, Montevideo.

del empresariado en conjunto. Esa ha sido la pauta de relacionamiento corriente, que también se produjo en el debate sobre la reforma tributaria de 2006. En cambio, en el plano de la política laboral, la interacción tripartita ha llevado a que el empresariado intentara concertar sus intereses y representarlos unificadamente en los ámbitos correspondientes.

4.6.1 Fragmentación organizativa

El empresariado uruguayo carece de una organización unificada de cúpula, como la que tiene el sector de los trabajadores. Cuenta con una estructura organizacional compleja y dispersa, que incluye múltiples entidades. Por una parte, se encuentran las organizaciones de primer grado, que reúnen empresas del mismo sector de actividad; mientras por otra, están las organizaciones de segundo grado que representan a los grandes sectores de actividad, como por ejemplo, la industria, el agro o los servicios (FILGUEIRA, 1988; CAETANO, 1992; RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 143, Entrevista a dirigente de la Cámara de la Construcción del Uruguay, 2014)¹¹⁶.

Los estudiosos del tema han atribuido la dificultad de conformar una organización de cúpula a diferentes factores, en particular, al marco político-institucional y a los atributos organizacionales de las gremiales empresariales (ZURBRIGGEN, 1999, p. 7). La centralidad de los partidos políticos como mecanismos de intermediación de intereses y la vinculación del empresariado con el Estado a través de un “sistema de múltiple entrada” configuraron un ambiente institucional que ambientó la proliferación y fragmentación de las organizaciones empresariales (CAETANO, 1992, p. 25). Ello condujo también a que:

“las cámaras empresariales desplegaran con su accionar mucho más poder de veto que capacidad de liderazgo hegemónico, mucho mayor eficacia en contrarrestar iniciativas puntuales o en bregar por objetivos sectoriales que en respaldar en forma protagónica la emergencia de políticas públicas verdaderamente alternativas” (CAETANO, 1992, p. 26).

¹¹⁶ Entre estas últimas, las organizaciones históricas son la Cámara Mercantil de Productos del País, la Asociación Rural, la Federación Rural, la Cámara de Industrias del Uruguay, la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, la Cámara de la Construcción y la Asociación de Bancos del Uruguay. Existen además, dos cámaras que no responden a un criterio sectorial, sino que a un criterio regional, en el caso de la Confederación Empresarial del Uruguay, que representa a las empresas del Interior del país; y un criterio de tamaño en el caso de la Asociación Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (MÉNDEZ y SENATORE, 2010, p. 16).

Históricamente, hubo intentos de unificar al empresariado, pero en su mayoría resultaron ineficaces. En particular, el más ambicioso tuvo lugar en la década de 1990, cuando funcionó el Consejo Superior Empresarial –Cosupem–, una organización que integraba siete cámaras, creada por impulso del gobierno encabezado por el presidente Lacalle del Partido Nacional (ZURBRIGGEN, 1999; BOGLIACCINI, 2012). El Cosupem careció de una estructura orgánica, no consiguió consolidarse como una organización fuerte y dejó de existir luego de la crisis de 2002 (ZURBRIGGEN, 1999; Entrevista a dirigente de la Cámara de la Construcción del Uruguay, 2014).

Entre los atributos de las propias organizaciones empresariales, un elemento que podría contribuir a generar cohesión entre el empresariado es la existencia de una visión ideológica común (FAIRFIELD, 2010a, 50). En el caso de Uruguay se constata que los sectores empresariales no suelen compartir una visión ideológica que los aglutine claramente como sucede en Chile. En tal sentido, el presidente de la Cámara de Comercio y Servicios subrayaba ese punto al plantear que:

“En los temas centrales, estamos todos de acuerdo y trabajamos juntos, después hay temas sectoriales que hace que tengamos opiniones distintas. Nosotros siempre fuimos más liberales, más aperturistas, los industriales siempre fueron un poco más proteccionistas. Es la consecuencia lógica de las características del negocio”¹¹⁷.

Las gremiales empresariales suelen desarrollar estrategias de *lobby* fragmentadas¹¹⁸. De todas formas, recientemente el empresariado ha logrado coordinar acciones en algunos campos de política pública en los que existe comunidad de intereses, como en el de la política laboral. Como plantea un dirigente empresarial, ese tema “aglutina a todas las cámaras”¹¹⁹. De esa forma, durante los gobiernos del Frente Amplio, la articulación gremial se intensificó, especialmente para delinear acciones conjuntas ante las propuestas en ese sector. Ello no supuso la creación de nuevos ámbitos institucionales, sino que la realización de reuniones periódicas entre las 24 cámaras empresariales, en un espacio informal conocido como la “Intercameral” (RODRÍGUEZ, 2010, p. 144; Entrevista a dirigente de la Cámara de la Construcción del Uruguay, 2014).

¹¹⁷ Entrevista a Alfonso Varela, Semanario Voces. 2010. *Reforma del Estado: estoy totalmente de acuerdo con el Presidente Mujica. Hay que hacerla*, 1 de julio, Montevideo.

¹¹⁸ Por ejemplo, la conformación del Consejo Superior Tripartito prevé seis delegados de las organizaciones de empleadores de modo de dar lugar a las distintas cámaras empresariales, que no se sienten representadas por otras.

¹¹⁹ Declaraciones de Ignacio Otegui, presidente de la Cámara de la Construcción. Búsqueda, 22 febrero 2007, Montevideo, p. 16. Disponible en: <<http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/14335/5/innova.front/2007-02-22.html>>. Acceso 3 de marzo de 2014.

Ese ámbito no ha estado exento de tensiones, que surgen de la existencia de diferentes visiones y problemas en la definición del liderazgo entre las diversas cámaras. Tal como plantea un dirigente gremial entrevistado:

“...hay 24 cámaras que se juntan, que no se ‘tragan’ mucho. La Cámara de Comercio y la de Industria lograron con la Asociación Rural y algún otro que se le suma, suponer que ellas son las cámaras importantes (...) No tenemos una atadura fuerte, creo que eso es una debilidad del sector empresarial, pero es una debilidad que no viene de ahora, sino que viene de la lógica del propio batllismo” (Entrevista a dirigente de la Cámara de la Construcción del Uruguay, 2014).

Esas diferencias han llevado a que además de la reunión periódica de las 24 cámaras, se generara otro grupo, el “grupo de las 10”, integrado por gremiales de pequeñas empresas, que plantean diferencias con las gremiales más tradicionales¹²⁰.

La falta de cohesión empresarial disminuyó la capacidad de este actor de bloquear el avance de reformas redistributivas que afectan sus intereses. Incluso, en el plano de la reforma laboral, en el que el gobierno de centro-izquierda ha sido muy activo, algunas organizaciones empresariales apelaron a la intervención de un organismo multilateral, como es la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, procurando fortalecer su posición en el debate doméstico (véase Capítulo 5).

La cooperación intercameral ha sido menor en otras áreas, como es el campo tributario, en la que el empresariado no articuló una visión conjunta, dado que la reforma planteada por el gobierno de Tabaré Vázquez tenía diferentes impactos sectoriales (véase Capítulo 6).

4.6.2 Sintonía con los partidos de centro-derecha, pero sin coordinación explícita

La ausencia de un partido de derecha convencional, cuyo *core constituency* se encuentre en el empresariado, conduce a que éste carezca de una vía de representación de sus intereses directa en el ámbito parlamentario. Como dije antes, los partidos tradicionales

¹²⁰ Lo integran ANMYPE, Intergremial de Transportes de Carga, Andebu, Cambadu, Promotores privados de la Construcción, Liga de la Construcción del Este, Cámara de la Construcción, Cámara de la Alimentación y Cámara de Turismo. El País. 2007. *Empresas, PIT-CNT y el Ejecutivo en negociación clave*, 15 de febrero, Montevideo.

uruguayos cuentan con bases electorales policlasistas, que no establecen vínculos privilegiados con las élites económicas.

Sin embargo, como discutí anteriormente, se detecta una sintonía entre las gremiales empresariales y los partidos tradicionales tanto en términos del posicionamiento sobre algunos asuntos públicos como de la trayectoria empresarial previa de algunos miembros de las élites partidarias, que da lugar a una situación de coordinación implícita entre ambos actores.

Ese canal de representación de los intereses empresariales no resultó mayormente eficaz, dado que en los últimos diez años el desempeño electoral de los partidos tradicionales y su representación parlamentaria han resultado insuficientes para que estos pudieran desde el parlamento frenar la aprobación de las propuestas redistributivas.

4.6.3 Relacionamiento con el Poder Ejecutivo, crecientemente conflictivo

El relacionamiento entre las gremiales empresariales y el gobierno durante las administraciones encabezadas por el Frente Amplio tuvo un carácter informal. No se establecieron modalidades de consulta institucionalizadas, como se registraron en Chile (FAIRFIELD, 2010a. Véase Capítulo 3). En particular, los espacios institucionales que contaban con participación empresarial incorporaron también al actor sindical¹²¹.

La mayor organización de las gremiales empresariales a nivel sectorial conduce a que éstas tiendan a priorizar los intereses sectoriales por sobre los intereses comunes del empresariado. De hecho, los vínculos entre el gobierno y las gremiales empresariales suelen establecerse a través de los ministerios sectoriales.

Tampoco se advierte un reclutamiento empresarial en los elencos gobernantes del FA. Entre los ministros y los parlamentarios de ese partido casi no hay presencia de personas con trayectoria gremial empresarial (SERNA et al., 2012, tabla 38).

¹²¹ Se trata, por ejemplo, del Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades creado por el gobierno en 2005, con el objetivo alcanzar un acuerdo en las principales áreas de las políticas económicas y sociales (véase: MEF y MTSS, 2005). En el ámbito productivo, en 2011 el gobierno conformó los Consejos Sectoriales, ámbitos tripartitos de coordinación entre gobierno, trabajadores y empresarios para la definición de políticas industriales sectoriales (véase <http://gp.gub.uy/>).

De esa forma, el relacionamiento entre las cámaras empresariales y el Poder Ejecutivo no se constituyó, durante este período, en una fuente de poder y de influencia del empresariado sobre la agenda del gobierno y la tramitación de las políticas redistributivas.

Más aun, las cámaras empresariales fueron adoptando un posicionamiento crecientemente hostil frente el gobierno. Aunque no es posible datarlo con precisión, este cambio de actitud podría situarse en al año 2008, cuando las cámaras empresariales deciden presentar una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT para impugnar la ley de negociación colectiva en el sector privado, que era debatida en el Parlamento (véase Capítulo 5). Las discrepancias se profundizaron durante el gobierno de Mujica¹²².

En varias oportunidades algunas de las gremiales empresariales, o todas juntas, realizaron declaraciones públicas en las que manifestaban amplias críticas a las políticas desplegadas por el gobierno. Entre los más destacados, cabe señalar el documento firmado por cinco cámaras empresariales, que planteó una crítica global a la pérdida de competitividad de la economía uruguaya (ASOCIACIÓN RURAL et al., 2013) y un comunicado conjunto de las 24 cámaras empresariales que rechazaba la aprobación de la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial (CÁMARAS EMPRESARIALES, 2014).

De acuerdo a un antiguo funcionario del Ministerio de Economía entrevistado:

“Uno podría suponer que los empresarios nacionales se han visto defraudados por un gobierno del Frente Amplio en la medida que empezó a sacar normas ‘obreristas’, y a la vez, se apretaron los controles en materia fiscal, tanto tributaria como en materia de previsión social. Estos elementos fueron generando un creciente distanciamiento. De cara al período electoral [de 2014] aparece un alineamiento implícito con los partidos tradicionales, quizá más marcado que en los dos episodios electorales anteriores.” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Economía, 2014).

4.7 Financiamiento de las campañas y concentración de los medios de comunicación

Otros canales de influencia de las élites económicas sobre el proceso de reforma de las políticas redistributivas son las formas de financiamiento de las campañas partidarias y la propiedad de los medios de comunicación. En estos dos rubros Uruguay no se diferencia de

¹²² Según una encuesta sobre expectativas empresariales, la aprobación de la gestión del Gobierno entre los empresarios se deterioró marcadamente, al pasar de una aprobación del 63% de los encuestados en abril de 2010 a un 15% en setiembre de 2011. Sobre la base de: El Espectador. 2010. *Las expectativas empresariales en Uruguay: resultado de encuesta de Deloitte*, 15 de abril, Montevideo. El Espectador. 2011. *Empresarios: cae aprobación a gestión del Gobierno*, 3 de noviembre, Montevideo.

Chile, al no existir mecanismos que regulen claramente la capacidad de influencia de los sectores de mayores recursos sobre la política.

4.7.1 Ausencia de regulaciones efectivas del financiamiento de las campañas

En el campo del financiamiento de las campañas políticas Uruguay se rige por un sistema mixto, que combina financiamiento público y privado (ZOVATTO, 2003). Ello supone que existe un subsidio estatal a los partidos, que aun cuando es comparativamente generoso respecto del de otros países de la región, cubre sólo parte de los gastos partidarios en campaña. Casas (2003, Tabla 4) estima el aporte público en el período 1994-2000 en un 47,3% promedio de los gastos de campaña, con lo cual la otra mitad recaería sobre otras fuentes, entre ellas especialmente el financiamiento privado. Igualmente, las estimaciones de Casas (2003, Tabla 5) indican que durante ese período el financiamiento público tuvo una importancia superior en el presupuesto electoral del FA que el que tuvo para los partidos tradicionales. En ese sentido, el subsidio público pareció ser una herramienta que contribuyó a nivelar la cancha de la competencia partidaria cuando el FA era oposición¹²³.

La principal limitación de la normativa en este campo es que no existe una regulación efectiva del financiamiento privado de los partidos políticos, que según las estimaciones de Casas (2003), corresponde a aproximadamente la mitad del dinero que los partidos destinan a las campañas electorales.

En 2009 se aprobó una ley de financiamiento partidario, que mantiene en líneas generales el sistema de financiamiento anterior, aunque establece topes a las donaciones privadas, regulaciones acerca del financiamiento permanente de los partidos y reglas para garantizar la transparencia del gasto (CHASQUETTI, 2011). Sin embargo, el sistema adolece de problemas de fiscalización, dado que el organismo que tiene la responsabilidad de controlar la recaudación y los gastos de campaña, la Corte Electoral, no cuenta con herramientas para hacerlo (CHASQUETTI, 2014). Así lo destaca un funcionario de ese organismo: “No actuamos como la DGI [Dirección General Impositiva]. Nosotros no

¹²³ No se dispone de estimaciones de este tipo para años posteriores.

hacemos una auditoría porque no tenemos ni infraestructura ni presupuesto para eso”¹²⁴. La ausencia de fiscalización sume al sistema de financiamiento en una situación de opacidad, similar, aunque algo más moderada, a la que existía en el período previo a la aprobación de la ley de financiamiento antes referida.

Los estudios existentes y las fuentes consultadas indican que a pesar de que los empresarios tienden a ofrecer un trato preferencial a los partidos tradicionales respecto del FA, hay dos aspectos que atenúan su influencia sobre los políticos. El primero es que los empresarios suelen contribuir con varios partidos y sectores políticos, más que con uno específicamente (CASAS, 2003; Entrevista a diputado del Partido Nacional, 2014). El segundo aspecto es que los empresarios tienden a contribuir con los partidos de forma fragmentada y no coordinada (CASAS, 2003).

En Uruguay, a diferencia de Chile, no existe una franja gratuita en la televisión de libre recepción destinada a la propaganda electoral. Durante los gobiernos de los partidos tradicionales, los canales de televisión privada tendían a favorecer a esos partidos políticos, tanto en términos de tarifas como de cobertura de noticias, en detrimento del FA (CASAS, 2003). De esa forma, los propietarios de los canales de TV privada se constituían como donantes relevantes, con una fuerte capacidad de sesgar el campo de juego electoral a favor de los partidos tradicionales (CASAS, 2003). Ello dio lugar al establecimiento de una red de mutua dependencia entre los propietarios de los medios y los miembros de los partidos tradicionales. Lamentablemente, para el período posterior en el que gobernó el FA no existen estudios que documenten la eventual continuidad de un vínculo preferencial entre los partidos tradicionales y los canales de televisión.

4.7.2 Concentración de la propiedad de los medios de comunicación

Los medios de comunicación masivos están altamente concentrados en unas pocas empresas, que, además, tienen una orientación ideológica de signo conservadora. En materia de televisión, “Un oligopolio formado por tres grupos económicos controla el mercado de la TV abierta y de abonados, dominando la audiencia, la facturación de la publicidad e

¹²⁴ Declaraciones de Marcelo Rubio, El Observador. 2014. *Campaña costará a los candidatos unos 5 millones de dólares*, 16 de marzo, Montevideo.

instalando una única agenda informativa en todo el país desde Montevideo.” (FESUR, 2013, p. 3)¹²⁵.

En el ámbito de la prensa escrita también se aprecia una concentración, aunque existen diarios y semanarios que expresan cierta diversidad ideológica. De todas formas, el 76% del tiraje de la prensa diaria está concentrado en dos diarios, El País y El Observador, que tienen una orientación editorial conservadora, mientras que los diarios identificados con la izquierda tienen una circulación menor (Cuadro 22).

Cuadro 22 - Uruguay. Tiraje de la prensa escrita diaria según auto declaración (2012)

Diario	Día	Tiraje (autodeclaración)	Porcentaje	Orientación editorial
El País	Domingo	96.000	62	Conservadora
El Observador	Sábado	22.000	14	Conservadora
Últimas noticias	Sábado	10.000	6	
La República	Domingo	20.000	13	Progresista
La diaria	Promedio semanal	7.000	5	Progresista
Total		145.000	100	

Fuente: Elaboración propia según Buquet et al. (2012, tabla 2).

De esa forma, las élites económicas tienen una alta capacidad de incidir en el *framing* de los debates públicos dada la concentración de la propiedad de los medios masivos de comunicación en manos de grupos económicos con una orientación ideológica conservadora.

¹²⁵ Véase también Buquet y Lanza (2011) y Stolovich (2003).

5. LA DINÁMICA POLÍTICA DE LAS REFORMAS LABORALES EN CHILE Y URUGUAY

...ha habido una clara desidia en promover mecanismos o instrumentos para que los propios trabajadores puedan resolver en los procesos de negociación sus ingresos.

Quizá esa es la impronta más nítida del modelo chileno.

Alto funcionario del Ministerio de Trabajo 2, Entrevista, 2010.

Soy consciente de que la balanza se tendrá que volcar para algún lado y yo voy a poner el dedo en el platillo de los trabajadores

Eduardo Bonomi, entonces futuro Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay. El País, 2 de febrero de 2005.

5.1 Introducción

La política laboral es una herramienta importante para influir en la distribución del ingreso en una sociedad. Los diferentes modelos de relaciones laborales que un país puede adoptar inciden fuertemente sobre la distribución de los frutos del crecimiento económico entre trabajadores y empresarios. Chile y Uruguay adoptaron durante los años 2000 diferentes trayectorias de reforma de su política laboral. En este capítulo analizo esas reformas y las explico en función del modelo teórico que presenté anteriormente.

En la Sección 5.1 planteo un conjunto de criterios para el análisis de los cambios producidos en el campo de la política laboral. La pregunta que orienta el análisis es si las reformas de la política laboral tienen una orientación redistributiva progresiva. Me concentro en la consideración del derecho colectivo de los trabajadores, procurando analizar si la institucionalidad laboral establecida y sus reformas expanden o restringen los recursos colectivos con los que cuentan los trabajadores¹²⁶.

¹²⁶ Ese análisis se inspira en el análisis de Pribble (2008), en el que la autora discute criterios para analizar la medida en que las políticas sociales consiguen proteger a la población más pobre dentro de la sociedad. En cambio, en el presente trabajo la preocupación es otra: se trata de entender cuáles son los factores que posibilitan u obstaculizan la aprobación de políticas de redistribución del ingreso en sentido igualitario.

En la segunda y tercera sección presento los legados de las políticas laborales en los dos países y las reformas procesadas durante los años 2000, para luego analizarlas sobre la base de los criterios señalados.

En la Sección 5.4 me concentro en el análisis de los procesos políticos de reforma en los dos países intentando testear el argumento de que la configuración sociopolítica y la estructura de la desigualdad socioeconómica en cada caso explican la trayectoria de reforma de la política laboral. Finalmente, la Sección 5.5 presenta una breve comparación de los procesos de reforma en los dos países.

5.2 Política laboral y redistribución

Los países de la región, y, en particular, los dos que en este trabajo interesan, experimentaron transformaciones importantes en sus mercados de trabajo y en sus políticas laborales en los últimos cuarenta años. El desmantelamiento del modelo ISI, y el tránsito hacia un modelo de desarrollo en el que el Estado perdió centralidad y el mercado adquirió un lugar de privilegio, en la medida que las economías se abrían e integraban al mundo, supusieron modificaciones importantes. Entre ellas, propiciaron un proceso de desindustrialización y de disminución del empleo público, lo que se tradujo en un aumento de la informalidad y de los empleos precarios, con consecuencias negativas en términos de la capacidad integradora del mercado de trabajo.

Muchos de los nuevos empleos creados fueron precarios e inestables, generando así una fuerza de trabajo más fragmentada y heterogénea, que enfrentó mayores dificultades para la acción colectiva. A ello se sumó el debilitamiento del actor sindical, a partir de los cambios estructurales recién reseñados y de una visión que cuestionaba el papel de los sindicatos, con el argumento de que su acción incrementa los costos laborales y la rigidez en el mercado de trabajo.

En paralelo, la política laboral también se modificó sustantivamente, con un enfoque que favoreció la flexibilización de los puestos de trabajo, el debilitamiento de los ámbitos de negociación colectiva, la creación de contratos de trabajo temporales y la expansión de estrategias de subcontratación (DE LA GARZA TOLEDO, 1997). Desde una influyente

corriente de opinión de orientación liberal, la protección laboral se asoció con la rigidez del mercado de trabajo y con la dificultad de crear empleos.

Estos cambios tuvieron diferentes manifestaciones en cada país, pero por lo general se detectó, por una parte, una reducción de los derechos individuales de los trabajadores, y, por otra, una expansión moderada de los derechos colectivos (MURILLO y SHRANCK, 2005; CARNES, 2009)¹²⁷. Los cambios en el plano de los derechos colectivos se asociaron con los procesos de democratización y con el intento de reparar la reducción de los mismos producida durante los gobiernos autoritarios (COOK, 1998, p. 327). Sin embargo, la efectividad de esos cambios se vio limitada por las reformas económicas que favorecieron la flexibilidad laboral y la descentralización de la producción, generando dificultades para la articulación de la acción colectiva entre los trabajadores.

En este contexto, resulta relevante analizar los cambios que se han producido en la política laboral en el entorno del nuevo siglo. La política laboral es “aquel aspecto de la política general, y de la política social en particular, referido a las relaciones laborales, con especial énfasis en la situación de los trabajadores y sus organizaciones” (ERMIDA, 2007, p. 50).

A través de la política laboral el Estado contribuye a definir las características del sistema de relaciones laborales, en el cual se adoptan las decisiones para distribuir los frutos de la producción entre trabajadores y empresarios (SEPÚLVEDA-MALBRÁN y VEGARRIUZ, 1997, p. 8). De esa forma, regula relaciones asimétricas de poder, que permitirán, o no, según su orientación, equilibrar el poder de la negociación en las relaciones de trabajo y pactar mejoras en sus condiciones laborales.

Siguiendo a Freyssinet (2007), se puede distinguir tres grandes tradiciones en las relaciones laborales: voluntarismo, neocorporativismo y antagonismo de clase (citado en MÉNDEZ et al., 2009, p. 11).

La tradición voluntarista establece que los actores sociales deciden si adoptar formas de organización colectiva. La negociación colectiva solo existe cuando las partes libremente optan por ella, con lo cual depende del interés que los empleadores tengan en la negociación y la fuerza de los sindicatos para imponer la negociación sobre el empleador. Al Estado se le reserva un papel marginal, ya que el mercado de trabajo es considerado como un mercado similar a otros, en el que las partes deben llegar a un acuerdo de precios.

¹²⁷ El componente individual refiere a la regulación de salarios, beneficios y condiciones de trabajo, mientras que el componente colectivo regula la organización de los trabajadores, la negociación colectiva y el derecho a huelga (MURILLO y SHRANCK, 2005, p. 8).

Entre tanto, la tradición neocorporativa supone la existencia de actores sociales centralizados y representativos, reconocidos por el Estado. Este último tiene un papel relevante en facilitar y regular el funcionamiento de un sistema de intermediación de intereses tripartito.

La tradición del antagonismo de clase se sustenta en la existencia de una fracción del movimiento sindical ligada a un partido de izquierda que tiene un proyecto de transformación radical. Sindicatos y empresarios establecen un antagonismo hostil (FREYSSINET, 2007, citado en MÉNDEZ et al., 2009, p. 11).

5.2.1 Criterios para el análisis de la política laboral en tanto política redistributiva

Tanto para los partidarios de una mayor participación estatal en la regulación de las relaciones laborales, como para aquellos que prefieren una mínima intervención pública, resulta claro que el accionar del Estado en este campo tendrá consecuencias distributivas relevantes. En lo que sigue discuto los principales criterios para responder a dos interrogantes: ¿La política laboral busca equilibrar la relación entre trabajadores y empleadores? ¿Está orientada por el objetivo de la redistribución o prioriza otros objetivos?

La institucionalidad laboral puede contribuir a configurar diferentes balances de poder sociopolítico, incidiendo especialmente en el poder de los trabajadores, que son la parte más débil de esa relación. Mientras el capital posee poder de forma automática, en virtud de su rol en la relación de empleo, los trabajadores sólo obtienen poder si se organizan. Como señala Barrett (2001), las leyes laborales inciden sobre el poder que adquieren los trabajadores a través de dos vías principales:

“Por una parte, al establecer las reglas de negociación colectiva, formación de sindicatos y finalización de contratos, pueden tener un impacto relevante sobre la fuerza organizativa y la capacidad de negociación [de los trabajadores]. Por otra parte, al afectar el ingreso, el nivel y la calidad de los empleos, pueden tener un impacto significativo sobre la vulnerabilidad laboral ante el mercado de trabajo, y, por tanto, sobre su fuerza estructural y capacidad de negociación” (BARRETT, 2001, p. 563; traducción propia)¹²⁸.

¹²⁸ El texto en inglés dice: “On the one hand, by establishing rules governing collective bargaining, union formation and contract termination, they can have a major impact on labour's organisational strength and bargaining power. On the other hand, by affecting income and the level and quality of employment, they can

Me concentro aquí en la consideración del derecho colectivo de los trabajadores. El interés radica en analizar si la institucionalidad laboral y sus reformas expanden o restringen los recursos colectivos con los que cuentan los trabajadores, de modo de generar *condiciones para una negociación equilibrada en las relaciones laborales*.

Ello puede requerir diferentes medidas concretas, entre las que destaco: i) establecer condiciones adecuadas para el funcionamiento de los sindicatos; ii) estipular normas que promuevan la negociación colectiva; y iii) garantizar el derecho de huelga.

Considero dos formas de aproximarme a los cambios en la orientación de las políticas públicas. La primera forma refiere al diseño de las mismas, mientras que la segunda se concentra en la evolución de sus principales resultados. La combinación de estas dos dimensiones –evolución de la normativa y de los principales resultados de la política- permite eludir el problema de concentrarse en resultados de corto plazo para evaluar el potencial redistributivo de una política, que puede reflejar otros factores, tales como la evolución macroeconómica del país (MARTÍNEZ y SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2014).

5.2.1.1 Establecer condiciones adecuadas para el funcionamiento de los sindicatos

La coordinación de las acciones de los trabajadores asalariados a través de la conformación de un sindicato es una de las principales vías para aumentar su influencia y sus recursos de poder, en un contexto de relaciones asimétricas respecto de los empresarios (KORPI, 1985). Es por ello que resulta relevante evaluar la legislación en la materia, atendiendo a los requisitos que se estipulan para la conformación de sindicatos, la protección que se les provee a sus líderes y el reconocimiento del monopolio de los sindicatos en la representación de los intereses de los trabajadores, entre los aspectos más destacados.

Los sindicatos pueden operar como instrumentos favorables a la redistribución, ya sea directamente –en la negociación con los empresarios por la mejora de las condiciones laborales y salariales- o indirectamente, modificando la correlación de fuerzas sociopolíticas a favor de los trabajadores.

have a significant impact on labour's vulnerability to the labour market and thus on its structural strength and bargaining capacity.”

5.2.1.2 Estipular normas que promuevan la negociación colectiva

La negociación colectiva “es un proceso de toma de decisiones entre partes que representan los intereses de los empleadores y empleados, que implica ‘la negociación y aplicación continua de un conjunto de reglas acordadas que gobiernan las relaciones laborales en términos sustantivos y procedimentales’ [Windmuller et al. 1987]” (OCDE, 1994, p. 168, traducción propia)¹²⁹.

Esta institución social puede presentar formas muy diversas: puede ocurrir a nivel de firma, de un sector de la economía o involucrar a varios sectores; obligar a las partes a negociar o tener carácter voluntario; involucrar al gobierno en una negociación tripartita o restringirse a los actores del mundo laboral.

Desde la perspectiva de los trabajadores, “las relaciones colectivas poseen una función protectora (asegurando salarios y condiciones laborales adecuadas), una función de ‘voz’ (influyendo sobre las relaciones laborales y personales) y una función distributiva (compartiendo los frutos del progreso tecnológico y la productividad)” (OCDE, 1994, p. 169, traducción propia)¹³⁰.

En tal sentido, se entiende que la normativa favorecerá la posición negociadora de los sindicatos si la misma estipula formatos de negociación centralizados (a nivel nacional o sectorial), reconoce el monopolio sindical en la negociación, los empleadores tienen la obligación legal de negociar, los acuerdos colectivos se extienden a terceros (con mecanismos que posibilitan que quienes no sean parte negociadora sean cubiertos por el acuerdo) y no se establecen restricciones en el alcance de los asuntos sujetos a negociación colectiva (DJANKOV et al., 2003; COOK, 2007).

Cabe señalar, finalmente, que la negociación colectiva tiene implicancias no sólo económicas. Al habilitar que los sindicatos, los empresarios y el Estado participen en la cogestión de políticas y bienes socialmente valorados, la negociación colectiva tiene consecuencias más amplias sobre el balance de poder sociopolítico.

¹²⁹ El texto en inglés dice: “Collective bargaining is a process of decisionmaking between parties representing employer and employee interests which implies the ‘negotiation and continuous application of an agreed set of rules to govern the substantive and procedural terms of the employment relationship...’ [Windmuller et al. (1987)]”.

¹³⁰ El texto en inglés dice: “For workers, collective relations provide a protective function (ensuring adequate wages and working conditions), a voice function (influencing personnel and labour relations practices), and a distributive function (sharing in the fruits of technological progress and productivity).”

5.2.1.3 Garantizar el ejercicio del derecho de huelga

El derecho de huelga es uno de los medios fundamentales de los que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover sus intereses económicos y sociales (OIT, 1996, párrafos 473-475). Para evaluar la medida en que las normas laborales fortalecen la posición relativa de los trabajadores se considerará el nivel de protección del derecho de huelga y la existencia de restricciones procedimentales al mismo.

En suma, el Cuadro 23 sintetiza los principales criterios que utilizo en el análisis subsiguiente para determinar si los cambios en la política laboral han conducido a una mejora de la posición relativa del trabajo en relación a la del capital.

Adicionalmente, considero la jerarquía que se le otorga al objetivo de la redistribución en el diseño de la política laboral en relación con otros propósitos, tales como la disciplina fiscal o la estabilidad macroeconómica, en tanto indicador de la importancia relativa que este objetivo tiene en la agenda en relación a otros que suelen competir con aquél.

Cuadro 23 - Criterios para determinar el carácter redistributivo de la política laboral

Establecer condiciones adecuadas para el funcionamiento de los sindicatos	<ul style="list-style-type: none"> - reconocimiento de fueros sindicales - reconocimiento del monopolio de los sindicatos en la negociación
Promover la centralización de la negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> - centralización de la negociación colectiva - ampliación de los sectores cubiertos por la negociación colectiva - eliminación de restricciones sobre los asuntos sujetos a negociación colectiva - establecimiento de la obligación de negociar por parte de los empleadores - extensión de acuerdos colectivos a terceros
Estipular condiciones favorables para el ejercicio del derecho de huelga	<ul style="list-style-type: none"> - eliminación de restricciones al ejercicio del derecho de huelga

Fuente: Elaboración propia

5.3 La política laboral en Chile

5.3.1 Los legados de la dictadura

En Chile, la política laboral ha mostrado una gran estabilidad y escasos cambios en relación al marco legal diseñado durante el período autoritario a fines de los años setenta. El Plan Laboral de 1979 introdujo una serie de reformas profundas dirigidas a la desregulación laboral y a restringir el derecho de actuación colectiva de los trabajadores. En ese sentido, se generaron serias limitaciones al derecho de los trabajadores a organizarse, a la negociación colectiva y a la realización de huelgas, mientras que se les dio a los empresarios gran discrecionalidad para manejar la fuerza de trabajo. Se redujo también el papel de la política pública en establecer la protección de los trabajadores frente al capital, con lo cual se crearon las bases para un mercado de trabajo flexible, que quitó trabas para la contratación y el despido.

Más específicamente, la negociación colectiva se permitió sólo a nivel de empresa, prohibiendo su realización a otros niveles y restringiendo las materias negociables únicamente al salario. El modelo de negociación colectiva planteado estableció una regulación y reglamentación aguda de los procedimientos de negociación, y además prohibió expresamente a ciertos trabajadores negociar colectivamente (LÓPEZ, 2009, p. 53-55).

El derecho de huelga fue fuertemente reglamentado, al establecer un conjunto de requisitos formales para su ejercicio y permitirse sólo como una etapa dentro del procedimiento de negociación colectiva¹³¹. Asimismo, se instituyeron disposiciones que permiten el reemplazo de los trabajadores en huelga y el establecimiento de un plazo de huelga máximo de 60 días, después del cual los trabajadores debían volver a trabajar o serían despedidos.

En el plano sindical, se eliminó la afiliación compulsoria y se estimuló la existencia de múltiples sindicatos en el mismo lugar de trabajo. Asimismo, se habilitó la creación de “grupos negociadores”, los cuales son grupos transitorios de trabajadores que se organizan a

¹³¹ “La ley laboral chilena sólo contempla la huelga en la etapa posterior a la negociación directa de las partes, y como una medida de acción directa vinculada única y exclusivamente a la negociación o renegociación de un contrato colectivo.” (UGARTE, 2009, p. 8).

efectos de negociar colectivamente, no tienen derecho de huelga, y luego deben deshacerse (HAAGH, 2002; ROBERTS, 1998, p. 114). De esta forma, se eliminó el monopolio de los sindicatos en esa materia. En un marco represivo, la suma de estas medidas supuso un debilitamiento de la capacidad de acción sindical, fortaleciéndose, en cambio, la empresarial.

5.3.2 Escasos cambios durante los primeros gobiernos de la Concertación

Una vez reinstaurada la democracia, los gobiernos de la Concertación procuraron equilibrar algunos aspectos de la legislación laboral. Para ello, establecieron algunas limitaciones a la flexibilidad laboral, dispusieron medidas para mejorar la posición de los sindicatos y aumentaron el salario mínimo (SALINERO, 2006). De hecho, el primer programa de gobierno de la Concertación del año 1989 incluía una propuesta de reforma laboral profunda. En tal sentido, planteaba que:

“Actualmente, la institucionalidad laboral vigente no satisface estos requisitos de justicia, equidad y participación. Dicha institucionalidad ha puesto a los trabajadores en una situación de grave desprotección. Ha impedido la constitución de un sindicalismo fuerte y representativo, así como el desarrollo de una negociación colectiva equitativa para los sectores laborales. Por lo tanto, no puede esperarse de ella la legitimidad social que es necesaria para regular de manera armónica las relaciones entre trabajadores y empresarios en un futuro régimen democrático. (...)

Proponemos, en consecuencia, introducir cambios profundos en la institucionalidad laboral, de modo que ésta cautele los derechos fundamentales de los trabajadores y permita el fortalecimiento de las organizaciones sindicales para que éstas se vayan transformando en una herramienta eficaz para la defensa de los instrumentos de los asalariados y en un factor de influencia sustantiva en la vida social del país. Sólo así podrá cumplir eficazmente su función de canalizar, organizar y regular las vinculaciones entre los actores sociales que intervienen en las relaciones del trabajo, garantizando una mayor justicia social y participación.” (Programa de Gobierno Concertación Partidos por la Democracia, 1989).

Sin embargo, durante el período democrático perduraron las principales características del Plan Laboral de 1979. El gobierno de Aylwin debió tomar una decisión estratégica sobre cómo enfrentar los problemas de la política laboral y optó por un rumbo que combinó el mantenimiento del modelo económico legado por la dictadura y la introducción de algunas modificaciones en el plano laboral. Estas últimas intentaron dotar al sistema de legitimidad, dentro de los márgenes de reforma percibidos como posibles (CAMPERO, 2007; Entrevista a

alto funcionario de la Dirección del Trabajo, 2010). La primera iniciativa en este campo fue convocar a un Acuerdo Marco con los principales actores del mundo laboral –CUT, CPC y gobierno-, con el propósito de construir acuerdos e identificar aspectos compartidos sobre los desafíos que enfrentaba el país en el momento crítico de la transición (CORTÁZAR, 1994).

En ese marco, las reformas impulsadas por el gobierno de Aylwin supusieron un modesto avance en la protección de los trabajadores. Éstas se centraron en el régimen establecido para la finalización de los contratos –que ahora debieron incluir una justificación-, la normativa sobre la organización sindical y la negociación colectiva, pero no implicaron modificaciones de envergadura (BARRETT, 2001). Como señaló uno de los informantes entrevistados, se trató de medidas modestas, que intentaron eliminar los aspectos más burdos de la legislación entonces vigente.

“Esto significó que el primer gobierno de transición desarrolló políticas de ‘adecentamiento’, de hacer más decente la legislación, borrar todo aquello que era groseramente repelido o repugnado por la gente, y por lo tanto colocar una cuota de racionalidad en la legislación.” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 3, 2010)

Durante la administración del presidente Frei el tema de la política laboral continuó en la agenda del gobierno, y, aunque suscitó gran atención pública, no se llegó a aprobar ninguna medida. La propuesta del gobierno consistía en ampliar las temáticas que se debatirían en ámbitos de negociación colectiva (incluyendo condiciones de trabajo, productividad, pago de incentivos y flexibilidad negociada); establecer la obligación de la negociación colectiva a nivel supraempresa, siempre que los sindicatos así lo requirieran; y la supresión del reemplazo de trabajadores (FRANK, 2002, p. 43-44).

El trámite del proyecto de reforma fue sumamente engorroso. En ese período el gobierno presentó diferentes versiones del proyecto de reforma en el Congreso, que en tres ocasiones resultaron rechazadas (FRANK, 2002, p. 43). La última ocasión coincidió con la campaña electoral de 1999, cuando el presidente Frei intentó reavivar el proyecto de reforma que había estado congelado dos años en una Comisión Mixta integrada por las dos cámaras parlamentarias, pero finalmente fue rechazado por los votos contrarios de la oposición y de los senadores designados¹³². El disenso en torno a este asunto llegaba también al interior de la Concertación, ya que miembros de la DC se opusieron a varios aspectos de la propuesta de reforma¹³³.

¹³² El Mercurio 1999a. *Persisten Diferencias entre Senadores DC y Gobierno*, 30 de noviembre, Santiago.

¹³³ El Mercurio. 1999. *Cámara Alta Rechazó la Reforma Laboral*, 2 de diciembre, Santiago.

5.3.3 La reforma moderada durante el gobierno de Lagos

Durante la campaña electoral de 1999 el candidato a la presidencia por la Concertación, Ricardo Lagos, se comprometió a priorizar la aprobación de una reforma laboral. En esta ocasión, luego de un controvertido debate –que analizo en detalle más adelante- en 2001 se aprobó una ley de reforma laboral (Ley N° 19.759). Ésta consagró ciertos avances en el plano de los derechos individuales, pero incluyó sólo modificaciones menores en algunas de las propuestas principales del gobierno referidas a los derechos colectivos de los trabajadores.

En concreto, la nueva ley aumentó la protección sobre el trabajador individual, partiendo de una situación de extrema flexibilidad. Las medidas incluyeron la limitación de horas extras, la reducción del período de trabajo continuo y la reducción del tiempo de trabajo semanal. A su vez, incluyó algunas medidas flexibilizadoras, al reconocer nuevas formas de contratación a tiempo parcial y flexibilizar la jornada de trabajo permitiendo su distribución en el año.

En el plano del derecho colectivo de los trabajadores, la ley amplió los fueros sindicales impidiendo el despido en los diez días anteriores a la celebración de la asamblea constitutiva del sindicato y hasta treinta días de realizada (Ley N° 19.759, art. 35). La reforma de ese aspecto tuvo un carácter moderado, en particular si se lo coteja con los cambios que se promovieron en Uruguay. En el proceso de negociación colectiva se estableció el derecho a disponer de información sobre la situación de la empresa por parte de los sindicatos.

Figura 2 - Chile. Escasos cambios en las condiciones que facilitan el desempeño de la actividad sindical

Pinochet (1973-1990)	Aylwin y Frei (1990-1994) y (1994-2000)	Lagos (2000-2006)	Bachelet (2006-2010)
<ul style="list-style-type: none"> - Requisitos restrictivos para la conformación de sindicatos - Eliminación de fueros sindicales - Pérdida del monopolio sindical 	<ul style="list-style-type: none"> - Legalización de sindicatos nacionales, federaciones y confederaciones - Reconocimiento de las asociaciones de funcionarios públicos - Sin reconocimiento del monopolio sindical 	<ul style="list-style-type: none"> - Facilita formación de sindicatos con menor número de trabajadores - Moderada ampliación de fueros sindicales - Sin reconocimiento del monopolio sindical 	Sin cambios

Fuente: elaboración propia

Asimismo, la ley aprobada facilitó la formación de sindicatos con un menor número de trabajadores. No obstante, el impacto de esta medida fue a contrapelo de las expectativas, ya

que contribuyó a aumentar el número de sindicatos, pero también a disminuir su tamaño. Así lo destacaron un asesor del gobierno de Lagos y un alto funcionario del ministerio de Trabajo entrevistados:

“Ahí yo creo que no hicimos bien la pega. Nos equivocamos en una cosa, rebajamos los quórum, porque la cantidad de sindicatos eran chicos, pero al rebajar los quórum facilitamos la constitución de muchos sindicatos” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 3, 2010).

“Las tasas de sindicalización y negociación colectiva son bajísimas (...) Eso es una cifra muy baja, además con la paradoja de que en 2001 la primera reforma laboral de Lagos trató de homologar nuestra legislación en el área sindical a los términos de OIT de libertad sindical. Y eso ha significado una paradoja que tengamos más sindicatos pequeños y menos trabajadores sindicalizados.” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 4, 2010).

La legislación vigente también inhibe la negociación colectiva en las empresas de menor tamaño, ya que como señala un experto laboralista, la norma:

“otorga derecho a negociar colectivamente sólo a los sindicatos de empresa, los que deben contar con al menos ocho trabajadores para iniciar una negociación. Si se considera que la propia ley excluye de la negociación colectiva a los trabajadores contratados por obra o faena transitoria o de temporada y a los trabajadores que ocupen cargos superiores de mando e inspección, en realidad es muy difícil que en las pequeñas empresas se logre reunir el quórum suficiente para negociar” (LÓPEZ, 2009, p. 3).

Sumado a ello, las dos principales propuestas que procuraban el fortalecimiento de la capacidad de acción colectiva de los trabajadores –negociación colectiva interempresa y supresión del reemplazo de los trabajadores en huelga- despertaron la firme oposición de los empresarios, y el gobierno acabó retirándolas¹³⁴.

La negociación interempresa siguió siendo voluntaria para el empleador, pero se estableció la obligación de que éste manifieste por escrito, dentro de un plazo de 15 días, su voluntad positiva o negativa (FERES, 2009b, 142). En los hechos, no hubo cambios en ese plano, ya que el uso de la negociación colectiva más allá de la firma depende de la voluntad de los empresarios, que generalmente se han negado a participar. Por consiguiente, el sistema de negociación colectiva continuó teniendo baja cobertura, situándose en 2006 en un 8,6% del total de asalariados, con lo cual tiene un papel marginal dentro del sistema de relaciones laborales (REINECKE y VELASCO, 2007, p. 3).

¹³⁴ El Mercurio. 2000. *Gobierno envía hoy sin urgencia proyecto de Reformas Laborales al Congreso*, 17 de noviembre, Santiago.

Figura 3 - Chile. Escasos cambios en materia de derechos de negociación colectiva

Pinochet (1973-1990)	Aylwin (1990-1994)	Lagos (2000-2006)	Bachelet (2006-2010)
<ul style="list-style-type: none"> - Nivel: empresa - Límites de cobertura - Alcance: sólo salarios - Sin obligación de negociar - Extensión de los acuerdos: sólo partes negociadoras 	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel: se habilitó nivel interempresa, pero con mutuo acuerdo - Sin cambios en el resto de las dimensiones 	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel: En el nivel interempresa, sigue siendo voluntario para el empleador negociar con el sindicato, pero se establece la obligación de manifestar por escrito, dentro de un plazo de 15 días, su voluntad positiva o negativa - Sin cambios en el resto de las dimensiones 	Sin cambios

Fuente: elaboración propia

A su vez, se mantuvo la posibilidad de reemplazar a los trabajadores en huelga, aunque la reforma estableció que los empleadores deben esperar quince días antes de contratar a los reemplazantes y que bajo ciertas condiciones los trabajadores reemplazados deberán recibir el pago de un bono.

Figura 4 - Chile. Escasos cambios en las garantías para el ejercicio del derecho de huelga

Pinochet (1973-1990)	Aylwin (1990-1994)	Lagos (2000-2006)	Bachelet (2006-2010)
<ul style="list-style-type: none"> - Fuertes restricciones y reglamentaciones - Ilegaliza huelgas de solidaridad - Límite de 60 días - Permite contratar reemplazantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación del límite de 60 días para huelgas 	<ul style="list-style-type: none"> - Establece pago de un bono para los trabajadores reemplazados en huelga 	- Sin cambios

Fuente: elaboración propia

En otro plano, se dispuso un aumento de las multas sobre la división artificial de las empresas que buscan así evadir las obligaciones del código del trabajo y resistir la sindicalización. Esta es una práctica común en el empresariado chileno, que impacta negativamente sobre el poder de negociación de los sindicatos, los cuales se ven fragmentados en múltiples asociaciones en cada razón social. A pesar del cambio que se introdujo en la reforma de 2001, que estableció el aumento de las multas, la posibilidad de subdividir las empresas continúa vigente (DURÁN et al., 2010).

Se estableció también la expansión de las potestades de la Dirección de Trabajo para aplicar multas en casos de despido injusto y el aumento del número de inspectores, en un esfuerzo por aumentar la capacidad regulatoria del Estado en este plano.

El proyecto original presentado por el gobierno proponía nuevas normas para la subcontratación laboral y autorizaba el suministro de trabajadores temporales, que hasta ese momento era ilegal, aunque ampliamente utilizado. La discusión legislativa del proyecto

resultó tan polémica que el gobierno propuso sacar las normas sobre subcontratación y suministro laboral del proyecto original, para discutirlos en un proyecto aparte (LÓPEZ, 2008), lo cual sucedió durante la administración de Bachelet.

En otro proyecto de ley, sancionado también en 2001, se creó un seguro de desempleo. Posteriormente, en 2005 se reformó la justicia laboral con el objetivo de facilitar el acceso de los trabajadores a la justicia, para lo cual se crearon nuevos tribunales laborales y procedimientos judiciales (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 4, 2010; LÓPEZ, 2010).

En suma, durante el gobierno de Lagos se aprobó un paquete de reformas que supuso algunos avances en el plano del derecho individual, pero no significó ganancias para los trabajadores en el plano del derecho colectivo, en el cual, de hecho, hubo estabilidad.

5.3.4 Continuidad durante el gobierno de Bachelet

Durante el gobierno de Michelle Bachelet el tema de la reforma laboral continuó en la agenda política y se aprobó un conjunto de leyes que reformaron distintos aspectos de las relaciones laborales. Sin embargo, como señala López (2010), este fue el primer gobierno de la Concertación que no presentó un proyecto de ley para mejorar la negociación colectiva, aun cuando dicho objetivo formaba parte del programa de gobierno¹³⁵.

Desde el inicio del mandato gubernamental, hubo varios anuncios del Ministro de Trabajo, Osvaldo Andrade, y de diferentes senadores oficialistas, comunicando que se promoverían reformas en diferentes planos críticos: eliminación del reemplazo de trabajadores en huelga, eliminación de los grupos negociadores y establecimiento de la negociación interempresa¹³⁶. Sin embargo, los proyectos de reforma no llegaron a ser presentados al Congreso.

¹³⁵ El programa de gobierno establecía: “Revertiremos la trayectoria declinante que ha venido experimentando la proporción de trabajadores que negocia colectivamente. No es moderna una economía en que menos del 10 por ciento de los trabajadores negocia colectivamente las condiciones de trabajo y salarios. Promoveremos el desarrollo de un sindicalismo fuerte y moderno como elemento central de las relaciones laborales” (Programa de Gobierno de Bachelet 2005: 23).

¹³⁶ Diario Financiero. 2007. *Andrade afirma que no dará pie atrás en negociación colectiva*, 4 de mayo, Santiago. Diario Financiero. 2007. *Parlamentarios hacen lobby para fortalecer negociación colectiva*, 14 de mayo, Santiago.

En cambio, se sancionaron dos reformas orientadas a proteger a segmentos de trabajadores precarios o de bajos ingresos, a través de cambios a las normas sobre subcontratación laboral y el establecimiento del derecho a que el sueldo base iguale al ingreso mínimo, intentando proteger a los segmentos que perciben salarios bajos (LÓPEZ, 2010).

En tal sentido, en 2007 se aprobó una ley que regula el trabajo en régimen de subcontratación (Ley N° 20.123), iniciativa que había surgido durante el gobierno de Lagos como parte del proyecto de reforma discutido en ese momento, pero que luego había sido tramitado como reforma independiente, sin lograr su aprobación. Durante el primer año de gobierno de Bachelet, en el marco de masivas movilizaciones llevadas a cabo por los trabajadores subcontratados de la empresa pública del cobre, CODELCO, el proyecto fue sancionado, estableciendo mejoras en la situación de una amplia cantidad de trabajadores en régimen de subcontratación. El uso de la subcontratación se encuentra sumamente extendido en Chile, alcanzando al 41% de las empresas (VELÁSQUEZ, 2009, p. 20). En buena medida, opera como un mecanismo de ajuste de los salarios y como una vía para eludir derechos laborales asociados a contratos a tiempo completo y por plazo indefinido (LÓPEZ, 2008).

Entre los aspectos principales, la ley sancionada en 2007 obligó a las empresas que hacen uso de trabajadores temporales o contratistas a ser responsables por el cumplimiento de las normas laborales y previsionales y a tomar medidas para prevenir accidentes laborales entre los trabajadores subcontratados que realicen tareas en sus instalaciones (LÓPEZ, 2008: 21).

A pesar de ser un cambio de envergadura, dicha normativa tiene dos falencias relevantes: no mejora la situación jurídica de los trabajadores subcontratados que realizan tareas del giro principal de la empresa y no estipula la regulación legal de la discriminación salarial en la subcontratación laboral (DURÁN et al., 2010, p. 144, LÓPEZ, 2008, p. 21). Asimismo, tiene amplias insuficiencias en materia de fiscalización (LÓPEZ, 2010). Con ese diagnóstico coincide también el presidente de la CUT de la época, Arturo Martínez, quien afirmaba:

“Nosotros teníamos hartas expectativas con ese gobierno, de hecho lo trajimos en segunda vuelta a la CUT. Pero el tema laboral no lo enfocaron como una reforma profunda. La ley de subcontrato nació muerta, porque no era precisa en decir que las empresas no pueden tercerizar labores que les son propias y no tenía quién las fiscalizara. No sirvió”¹³⁷.

¹³⁷ Declaraciones en: The Clinic. 2013. *Las promesas que Michelle Bachelet no cumplió en su gobierno y que ahora vuelve a prometer*, 15 de octubre, Santiago.

Finalmente, la otra medida relevante en materia laboral de este período fue la convocatoria al Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad cuyo cometido fue debatir y elaborar propuestas en temáticas vinculadas a la equidad y las políticas laborales (CAP, 2008). El Consejo estuvo conformado por especialistas y actores sociales, y realizó un conjunto de propuestas, pero no consiguió arribar a acuerdos en algunas temáticas críticas, especialmente en las atinentes a la negociación colectiva.

5.3.5 Un balance de las reformas

En suma, aun luego de dos décadas de gobiernos de centro-izquierda, las normas laborales chilenas establecen fuertes restricciones a la acción colectiva de los trabajadores y un bajo nivel de protección de las relaciones individuales de trabajo, a pesar de los cambios rerregulatorios que se produjeron en el período posdictadura. Las políticas del gobierno se concentraron principalmente en los trabajadores en tanto individuos, pero no procuraron mejorar la capacidad de los trabajadores para perseguir sus intereses colectivamente (COOK, 2011).

En el Cuadro 24 resumo los contenidos de los cambios en la política laboral en Chile y su potencial redistributivo en base a los criterios discutidos en la Sección 5.2. Como se aprecia, la política laboral continúa teniendo escaso potencial redistributivo, aun luego de las distintas reformas aprobadas durante el período de referencia. La política laboral, y dentro de este ámbito, la regulación de los derechos colectivos de los trabajadores, no persigue entre sus objetivos la redistribución del ingreso. Por el contrario, el modelo de relaciones laborales vigente promueve que las negociaciones laborales queden abiertas a las fuerzas del mercado, aproximándose al modelo voluntarista identificado más arriba¹³⁸.

¹³⁸ El Cuadro A1 del Anexo 2 muestra con mayor detalle el carácter extremadamente moderado de las reformas que se han producido durante los gobiernos de la Concertación, al detallar las políticas existentes en el período autoritario y luego de veinte años de vigencia de la democracia.

Cuadro 24 - Chile. Análisis del potencial redistributivo de la política laboral

Dimensión de análisis	Principales características de la política en el período 1999-2010
i. Establecer condiciones adecuadas para el funcionamiento de los sindicatos	Medidas favorables a los sindicatos: - Ampliación de los fueros sindicales Medidas desfavorables a los sindicatos: - Mantenimiento de los grupos negociadores, con lo cual los sindicatos carecen del monopolio de la negociación - Facilitación de la formación de sindicatos con un menor número de trabajadores (impacto fragmentador)
ii. Promover la centralización de la negociación colectiva	- Negociación colectiva a nivel de firma, salvo cuando exista acuerdo de las partes negociadoras
iii. Estipular condiciones favorables al ejercicio del derecho de huelga	- El derecho de huelga continúa estando fuertemente reglamentado - Se mantiene el reemplazo de los trabajadores en huelga, aunque se incorpora el pago de un bono
ORIENTACIÓN GENERAL	POCO REDISTRIBUTIVA

Fuente: Elaboración propia

5.4 La política laboral en Uruguay

5.4.1 Los legados de las políticas laborales

Caracterizar los cambios recientes en la política laboral uruguaya requiere remontarse a antecedentes históricos remotos, ya que en 1943 se crearon los Consejos de Salarios, que luego, durante los años dos mil pasarían a tener nuevamente un papel relevante en la

configuración de las relaciones laborales. Dichos Consejos constituían ámbitos de negociación colectiva tripartita, organizados por rama sectorial, cuya función era fijar el monto mínimo de los salarios que perciben los trabajadores (Ley N° 10.449).

Ese marco institucional estuvo vigente durante 25 años, hasta que en 1968 fue sustituido por una nueva forma de fijación de salarios, en un contexto pautado por un prolongado estancamiento económico y una agudización de la conflictividad socio-política. La creación de la Comisión de Precios e Ingresos (Coprín) en 1968 sustituyó la negociación tripartita y estableció que sería el gobierno quien, de forma centralizada, fijaría la pauta de evolución de los salarios (PUCCI et al., 2012, p. 27).

La dictadura que se instauró en 1973 mantuvo la política salarial en aplicación desde 1968, mientras que en el plano sindical impuso la represión y prohibición de toda actividad, junto con la persecución y encarcelamiento de los principales dirigentes. En materia de política laboral, la dictadura buscó reducir la protección laboral y estableció una nueva normativa para la conformación de las organizaciones sindicales, que limitó la posibilidad de negociación al ámbito de la empresa y prohibió que los sindicatos realizaran actividades de carácter político (PUCCI et al., 2012, p. 27-28).

A diferencia de Chile, con el retorno de la democracia en 1985, el gobierno del Partido Colorado introdujo cambios profundos en la orientación del sistema de relaciones laborales legado por la dictadura, aunque estos tuvieron carácter temporal. En 1984 se reunió la Concertación Nacional Programática (Conapro), integrada por los distintos partidos políticos y las organizaciones sociales más representativas, con el objetivo de lograr acuerdos y fijar criterios para el futuro gobierno democrático¹³⁹. Varias de las recomendaciones de la Conapro fueron recogidas por el primer gobierno democrático, que, en el plano laboral dejó sin efecto diferentes leyes sancionadas durante la dictadura, referidas a la organización de los sindicatos, los convenios colectivos y la huelga (PUCCI et al., 2012, p. 29).

El gobierno, además, volvió a convocar a los Consejos de Salarios, pero mantuvo una actitud intervencionista en el área, procurando que los acuerdos se ajustaran a las pautas por él establecidas de modo que resultaran consistentes con los objetivos de política macroeconómica (RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 306). La negociación tripartita tenía lugar en el sector privado, pero excluía a algunas categorías de trabajadores vulnerables, como ser los

¹³⁹ La Conapro estuvo integrada por representantes de los partidos, del PIT-CNT, la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de Enseñanza Pública y la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, las cámaras empresariales y otras organizaciones sociales (CRISTIANI et al., 2010, p. 25).

trabajadores domésticos y trabajadores rurales, al tiempo que tampoco alcanzaba a los funcionarios públicos.

El modelo de relaciones laborales volvió a cambiar, cuando el gobierno del Partido Nacional comandado por el presidente Luis Alberto Lacalle que asumió en 1990, inauguró una política de desregulación y apertura de la economía. En el plano laboral, ello supuso el retiro del Estado de la negociación colectiva, que dejó de convocar a los Consejos de Salarios, y la promoción de la flexibilización de la contratación y organización de la producción. La concepción era que el Estado no debía intervenir en el conflicto entre el capital y el trabajo, el cual debía procesarse de forma bilateral a nivel de empresa (PUCCI et al., 2012, p. 36). Comenzó un proceso sostenido de privatización de la negociación salarial, que primó hasta 2004. Sólo en algunos sectores con alta presencia sindical subsistió la negociación por rama. En el resto, podía instrumentarse la negociación a nivel de empresa, pero ésta sólo tuvo lugar en un bajo número de empresas grandes o medianas.

Los siguientes gobiernos del Partido Colorado, encabezados por los presidentes Julio María Sanguinetti y Jorge Batlle (1995-2004), intensificaron la descentralización de la negociación (PUCCI et al., 2012, p. 37). Hubo, no obstante, un intento por lograr un marco consensuado para la negociación colectiva, a partir de la instalación en el Ministerio de Trabajo, en 1995, de una comisión tripartita que condujo a la elaboración de un proyecto de ley. Este intento resultó infructuoso, dado que los actores sociales discreparon en algunos aspectos importantes del proyecto y el gobierno del momento resolvió no presentarlo al Parlamento. Los representantes empresariales se oponían a establecer la “obligación de negociar” y rechazaban la “obligación de informar” sobre los cambios en la empresa. Los sindicalistas, por su parte, pedían la creación de reglas de protección de la libertad sindical y fueros sindicales¹⁴⁰.

En paralelo, fruto de los cambios en la economía y en la política de relaciones laborales, el movimiento sindical se debilitó, tanto en términos de su peso estructural en la economía como en su capacidad de convocatoria (PUCCI et al., 2012, p. 36). Sin embargo, no dejó de ser un referente político relevante, con capacidad de colocar temas en la agenda política, sobre todo, a partir de su vinculación privilegiada con el Frente Amplio.

¹⁴⁰ El País. 2007. *Gobierno planteará hoy un nuevo marco laboral*, 25 de enero, Montevideo.

5.4.2 La política laboral durante los gobiernos del Frente Amplio

Con este trasfondo, la orientación de la política laboral volvió a cambiar significativamente con el acceso al gobierno del Frente Amplio en 2005, el cual promovió la asunción de un rol activo del Estado en el ámbito laboral, una vasta producción legislativa y la instalación de ámbitos colectivos de negociación (MAZZUCHI, 2009; SENATORE, 2009). Las principales medidas adoptadas se concentraron en cinco áreas: i) la promoción de la negociación colectiva tripartita y la sanción de su marco normativo, ii) la legislación protectora de los sindicatos, iii) una política de recuperación del salario, iv) la promoción de la formalización del empleo, y v) la protección de los derechos individuales de los trabajadores¹⁴¹.

5.4.2.1 La promoción de la negociación colectiva tripartita y la sanción de su marco normativo

En el plano de la regulación de las relaciones laborales, el gobierno retomó la convocatoria a los Consejos de Salarios (Decreto 105/05) –dentro de la ley vigente desde 1943- a partir de la que se reinstuyó el mecanismo de negociación colectiva tripartito, ahora ampliado, ya que además del sector privado, incluyó a los sectores público, rural y trabajadores domésticos.

El Poder Ejecutivo tuvo un papel muy activo en el funcionamiento de los Consejos de Salarios, ya que fijó los criterios para los aumentos de salarios que se podrían acordar en esos ámbitos, a través de un conjunto de “pautas”. Ese fue un instrumento muy influyente, ya que de acuerdo con la reglamentación vigente, sólo los acuerdos que cumplieran con las pautas del gobierno serían recogidos en un decreto que los convertiría en obligatorios para todas las empresas del grupo¹⁴². De esa forma, el gobierno promovió la negociación colectiva sectorial,

¹⁴¹ Esta enumeración recoge, pero también actualiza, la realizada por Antía et al. (2013, p. 177) y Rodríguez et al. (2010, p. 310).

¹⁴² Dichas pautas, en las sucesivas rondas de negociación, tuvieron en cuenta tres componentes: un porcentaje de ajuste por concepto de recuperación salarial respecto de lo perdido durante la crisis económica, un ajuste por concepto de inflación esperada y un correctivo por el cual se ajustaban las diferencias que surgieran entre la inflación esperada y la inflación real ocurrida en el año (RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 221-224). En el año 2010, ya con un nuevo gobierno del Frente Amplio encabezado por José Mujica, el Poder Ejecutivo modificó los

pero se reservó la posibilidad de incidir en la evolución de los salarios, conforme a los objetivos de inflación y equilibrio fiscal que se trazó.

La institucionalización de la negociación colectiva, a partir de la creación de la normativa específica, se concretó al final del primer mandato del FA con la promulgación, en 2009, de dos leyes de negociación colectiva: la Ley 18.508 para el sector público y la Ley 18.566 para el sector privado.

El proceso de diseño y aprobación de la normativa que reguló y promovió la negociación colectiva en el sector privado fue objeto de gran controversia entre el gobierno, los actores empresariales y sindicales, por lo que vale la pena detenerme a analizar sus principales rasgos.

El nuevo “sistema de negociación colectiva” definió tres niveles. El primer nivel corresponde a un Consejo Superior Tripartito, integrado por nueve delegados del Poder Ejecutivo, seis delegados de las organizaciones de empleadores y seis delegados de las organizaciones de trabajadores, con lo cual el gobierno se reservó una participación mayoritaria.

El segundo nivel corresponde a la negociación por rama de actividad, que puede desarrollarse en Consejos de Salarios de integración tripartita o en ámbitos bipartitos. La ley modificó la forma de convocatoria, al habilitar que cualquiera de las partes –sindicatos, empresarios y Estado- pudiera convocar a los Consejos de Salarios. Ello terminó con el monopolio del Poder Ejecutivo en ese plano y abrió la posibilidad de que los procesos de negociación colectiva se autonomizaran de la voluntad política del gobierno de turno (PUCCI et al., 2011, p. 124).

Aun en el ámbito de la negociación sectorial, otro cambio relevante fue la ampliación de las competencias de los Consejos de Salarios. Además de la fijación de los salarios mínimos por categoría –ya dispuesto en la normativa vigente- a los Consejos les compete ajustar el salario de todos los trabajadores y fijar las condiciones de trabajo (esto último, cuando así lo acordaren empleadores y trabajadores) (RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 90).

Finalmente, el tercer nivel corresponde a la negociación colectiva bipartita. La ley definió los sujetos de la negociación, que serán un empleador, un grupo de empleadores, una organización o varias organizaciones representativas de empleadores, por una parte, y una o varias organizaciones representativas de los trabajadores, por otra. A diferencia de la política laboral chilena, que admite la existencia de grupos negociadores como sujetos de negociación

lineamientos que propone a los Consejos de Salarios, al asociar crecimiento salarial a productividad de la economía y del sector (RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 364).

colectiva, la normativa uruguaya estableció que: “En la negociación colectiva de empresa, cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa de nivel superior” (Ley 18.566 artículo 14), con lo cual le otorgó un papel relevante a los sindicatos del sector de actividad.

La normativa estableció la relación entre los convenios celebrados a nivel de rama y los convenios de empresa, de acuerdo con el criterio de que éste sólo puede mejorar las condiciones obtenidas por los trabajadores en el convenio de rama, con lo cual dio preeminencia al nivel más centralizado.

Finalmente, otro rasgo saliente es que la nueva ley le otorgó al Estado un papel diferente en la negociación colectiva sectorial respecto del que tradicionalmente se le había adjudicado desde 1985 y se había utilizado en el período 2005-2009, antes de la vigencia de la nueva ley. Regía entonces la denominada “homologación” del acuerdo, que suponía que el convenio celebrado en el Consejo de Salarios pasaba a ser válido para el sector de actividad correspondiente una vez que el gobierno “aprobaba” el convenio y lo plasmaba en un Decreto. Esto le confería al Poder Ejecutivo una capacidad de presión sobre los actores de la negociación colectiva, que difícilmente acordaran decisiones contrarias al Ejecutivo. En cambio, ahora el Poder Ejecutivo sólo tiene la potestad de publicar los convenios sectoriales, ya no tiene la facultad de homologarlos (RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 323).

La Figura 5 sintetiza los principales cambios producidos durante el período 1985-2013 en el plano de las normas que regulan la negociación colectiva.

Figura 5 - Uruguay. Cambios en el plano de la negociación colectiva

Sanguinetti (1985-1990)	Lacalle (1990-1995)	Vázquez (2005-2010)
<ul style="list-style-type: none"> - Nivel: interempresa por sectores de la economía y a nivel de empresa - Límites: excluye funcionarios públicos, trabajadores rurales y domésticos - Alcance: salario mínimo por categoría y ajustes salariales - Obligación de negociar: sí - Extensión de los acuerdos: sí, a través de homologación del Poder Ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Fin de convocatoria del Poder Ejecutivo a negociación sectorial - Negociación solo a nivel de empresa cuando las partes así lo acuerden - Obligación de negociar: no 	<ul style="list-style-type: none"> - Negociación interempresa con carácter obligatorio - Límites: sin exclusiones, al incorporar funcionarios públicos, trabajadores rurales y domésticos - Obligación de negociar: sí - Extensión de los acuerdos: sí, a partir de publicación del Poder Ejecutivo - Institucionalización de la negociación colectiva tripartita a partir de la aprobación de las leyes 18.508 y 18.566

Fuente: elaboración propia

5.4.2.2 La expansión de la protección a los sindicatos

En lo que refiere a la legislación protectora de los sindicatos, el gobierno del FA instituyó mayores garantías a los trabajadores a partir de la aprobación de una ley de promoción y protección de la libertad sindical (Ley No. 17.940 de 2006). Esta norma tiene mayor alcance que la vigente en Chile, ya que dispone que los fueros sindicales abarcan a todos los trabajadores afiliados a un sindicato y no sólo a los dirigentes sindicales. En Chile sólo los trabajadores que concurran a la constitución de un sindicato gozan de fuero sindical y disponen de él por un período de tiempo acotado.

A su vez, la norma uruguaya establece que ante situaciones de discriminación o de despido de un trabajador por prácticas antisindicales, éste debe reintegrarse a su puesto o reponerse la situación anterior a la discriminación. En cambio, la norma chilena establece la posibilidad de reintegrar al trabajador despedido por prácticas antisindicales, aunque también habilita que éste no sea reintegrado y en su lugar perciba una indemnización adicional.

Figura 6 - Uruguay. Cambio de las condiciones para el desempeño de la actividad sindical

Gobiernos partidos tradicionales posdictadura (1985-2004)	Gobiernos Frente Amplio (2005-2013)
<ul style="list-style-type: none"> - Sin requisitos para la conformación de sindicatos - Protección del fuero sindical: multa a la empresa; sin reposición del trabajador despedido - Reconocimiento del monopolio sindical en negociaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin requisitos para la conformación de sindicatos - Ampliación de fueros sindicales - Reconocimiento del monopolio sindical en negociaciones

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, uno de los asuntos más controvertidos dentro del proceso de reformas laborales en Uruguay refiere a las acciones del Estado frente a la ocupación de los lugares de trabajo por parte de los trabajadores. Según los especialistas, la doctrina y jurisprudencia nacionales, indicaban que la ocupación es una manifestación de la huelga (ERMIDA, 2006, p. 7). Sin embargo, la disposición que existía en la materia autorizaba el desalojo policial de los establecimientos ocupados (Decreto N° 512/66). En 2005, a través de un decreto, el gobierno derogó esa disposición y estableció que la ocupación era una modalidad del ejercicio del derecho de huelga (Decreto N° 145/05).

Esta medida generó una alta conflictividad laboral y política, especialmente durante 2005 y 2006, a raíz del aumento de las ocupaciones de lugares de trabajo y la fuerte oposición del empresariado.

Para intentar canalizar el conflicto creado, el gobierno dictó un nuevo decreto, sustitutivo del anterior, denominado de “prevención y solución de conflictos colectivos y de reglamentación de las ocupaciones”, que previó instancias de negociación previas a la adopción de medidas como la ocupación (Decreto N° 165/06). Igualmente, esa disposición reconoció la ocupación como una modalidad del ejercicio de huelga, aunque, por otra parte, autorizó al Poder Ejecutivo a disponer el desalojo de los ocupantes, ya no a iniciativa del empleador, como en el viejo decreto derogado, sino cuando “la continuación de la ocupación pusiere en grave riesgo la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, o afectare seriamente el orden público” (Decreto 165/06, artículo 6) (ERMIDA, 2006, p. 7).

Tanto la ampliación de los fueros sindicales como los cambios en materia de regulación de las ocupaciones de los lugares de trabajo fueron medidas que contribuyeron a fortalecer el poder de los sindicatos.

Figura 7 - Uruguay. Cambio en las garantías para el ejercicio del derecho de huelga

Gobiernos partidos tradicionales posdictadura (1985-2004)	Gobiernos Frente Amplio (2005-2013)
<ul style="list-style-type: none"> - Huelga: sin restricciones - Sin reemplazo de huelguistas 	<ul style="list-style-type: none"> - Huelga: sin restricciones - Sin reemplazo de huelguistas - Reconocimiento de la ocupación de los lugares de trabajo como extensión del derecho de huelga (establecido en decreto)

Fuente: elaboración propia

5.4.2.3 El aumento de la intervención del Estado en la política salarial

El Estado adquirió un papel relevante en la política salarial, que presentó dos componentes centrales. En primer lugar, la ya referida instalación de los Consejos de Salarios, que junto a los lineamientos de recuperación del salario que el Poder Ejecutivo propuso en esos ámbitos, promovieron un aumento del salario medio real e incrementos diferenciales de

los salarios más sumergidos en las distintas ramas de actividad (MTSS, 2013). En el período febrero de 2005-diciembre de 2013 el salario medio real acumuló un incremento de 52,5%¹⁴³.

El segundo cambio refiere a que desde 2005 el gobierno impulsó una política de recuperación del salario mínimo nacional, el cual dejó de ser utilizado como una unidad de referencia para otras políticas públicas y comenzó a recobrar su papel como referencia en el mercado de trabajo (MAZZUCHI, 2011).

5.4.2.4 La formalización del empleo

El gobierno promovió también la formalización del empleo, para lo cual desplegó un conjunto de políticas. Entre las principales medidas cabe señalar la aprobación de normas que buscan incluir y regular las condiciones de empleo de algunas categorías de trabajadores con una alta incidencia de informalidad, tales como los trabajadores domésticos (Ley N° 18.065 de 2006) o los trabajadores subcontratados (Leyes N° 18.099 de 2007 y 18.215 de 2008).

Otra medida relevante fue la ampliación del régimen de monotributo (Ley N° 18.083 de 2006 y Ley N° 18.874 de 2011), que buscó facilitar el proceso de formalización de empresas de muy pequeña dimensión económica, que se encontraban al margen de la seguridad social (LAGOMARSINO, 2009, p. 17-18; LANZILOTTA, 2009).

Junto a ello, tuvo lugar también un incremento de la fiscalización laboral por parte de los organismos competentes, que fue de la mano, además, del fortalecimiento de las capacidades inspectivas del Ministerio de Trabajo.

#

#

5.4.2.5 La protección de los derechos individuales de los trabajadores

El relevamiento de las leyes promulgadas indica que se aprobaron normas relativas al derecho individual del trabajo, entre la que destaca por su importancia y por su carácter polémico, la Ley de Responsabilidad Penal Empresarial aprobada en 2014, que establece que si el empresario no cumple con las normas de seguridad en el trabajo, caerá la responsabilidad penal sobre él (Ley 19.196 de 2014)¹⁴⁴.

¹⁴³ Elaboración propia en base a datos del INE, Índice de Salario Real.

¹⁴⁴ Por razones de espacio y de delimitación temática, no analizo aquí el proceso de discusión de esta ley. Se aprobaron, asimismo, otras leyes laborales más específicas, como la jornada de descanso de 36 horas para

5.4.3 Un balance de las reformas

Durante las administraciones del Frente Amplio, el Estado asumió una posición rectora del mercado laboral, que fortaleció la posición relativa de los sindicatos, centralizó y extendió la negociación colectiva. Ello promovió la institucionalización del conflicto distributivo y favoreció las oportunidades de que se operara una redistribución a través de los mecanismos de fijación del salario.

Cuadro 25 - Uruguay. Análisis del potencial redistributivo de la política laboral

Dimensión de análisis	Principales características de la política en el período 2005-2013
Un sistema que provee condiciones para una negociación equilibrada de las condiciones laborales	
i. Establecer condiciones adecuadas para el funcionamiento de los sindicatos	- Ampliación de la promoción y protección de la libertad sindical
ii. Promover la centralización de la negociación colectiva	<ul style="list-style-type: none"> - Negociación colectiva en tres niveles, dos de ellos de carácter centralizador - Ampliación de los sectores cubiertos por la negociación colectiva - Eliminación de restricciones sobre los asuntos sujetos a negociación colectiva - Establecimiento de la obligación de negociar - Extensión de convenios colectivos celebrados en los Consejos de Salarios a todos los trabajadores y empleadores del sector
iii. Estipular condiciones favorables al ejercicio del derecho de huelga	<ul style="list-style-type: none"> - Sin restricciones al ejercicio del derecho de huelga - Consideración de las ocupaciones de los lugares de trabajo como extensión del derecho de huelga
ORIENTACIÓN GENERAL	ALTAMENTE REDISTRIBUTIVA

Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 25 analizo el potencial redistributivo de la política laboral en Uruguay en base a los criterios discutidos en la Sección 5.2.1 de este capítulo. Esta política, luego de un período predominantemente liberal en el que primó un modelo voluntarista, adquirió a partir

trabajadores domésticos y la extensión del seguro de paro a trabajadores de varias empresas que estaban en proceso de autogestión (véase: <www.presidencia.gub.uy>. Acceso 3 de abril de 2014).

de 2005 un mayor potencial redistributivo, al impulsar un modelo con rasgos neocorporativos¹⁴⁵.

5.5 La dinámica política de las reformas laborales

Chile y Uruguay tuvieron diferentes trayectorias de reforma de sus políticas laborales durante los gobiernos de centro-izquierda de los 2000. Las diferencias en las normas se tradujeron en diferentes resultados de las políticas, con una mayor tasa de sindicalización y de cobertura de la negociación colectiva en Uruguay que en Chile (Cuadro 26). Como consecuencia de todo ello, el potencial redistributivo de la política laboral uruguaya es mucho mayor que el de la chilena.

En el análisis que sigue me concentro en los determinantes políticos de dichas trayectorias, buscando responder las siguientes interrogantes: ¿Por qué Uruguay consiguió avanzar en la restitución de la negociación colectiva interempresa mientras Chile no lo logró? ¿Cuáles son los factores que explican que los gobiernos de centro-izquierda uruguayos hayan jerarquizado la promoción de los derechos colectivos de los trabajadores mientras que los chilenos la hayan relegado?

El argumento que sustento indica que la correlación de fuerzas sociopolíticas, condicionada por diferentes estructuras de desigualdad, explica las distintas trayectorias de reforma.

En Uruguay la correlación de fuerzas sociopolíticas propició la consecución de reformas laborales con una orientación redistributiva. El gobierno del Frente Amplio, que cuenta con un estrecho vínculo con la central sindical, promovió una agenda de reformas favorable a los trabajadores. Los partidos de centro-derecha y las gremiales empresariales, entre los que no existe un vínculo orgánico fuerte, fracasaron en sus intentos por bloquear el avance de la agenda reformista. El contexto de una desigualdad socioeconómica inferior, en términos relativos, a la de Chile, debilitó la posición de las élites económicas en el debate sobre el tema laboral.

¹⁴⁵ En el Cuadro A2 del Anexo 2 resumo los principales contenidos de los cambios en la política laboral en Uruguay en el período 1985-2013.

Cuadro 26 - Modelos de política laboral en Chile y Uruguay vigentes durante los años 2000

criterio	Dimensiones	Chile	Uruguay
Posición de los sindicatos	Requisitos para conformación de sindicatos	Procedimiento fuertemente reglamentado	Sin requisitos
	Fueros sindicales	Restrictivos	Amplios
	Monopolio sindical en negociaciones	No	Sí
	Tasa de sindicalización	Baja (16,1% de los asalariados privados afiliados, 2008) ^a	Media (30% de los asalariados, 2008) ^b
Negociación colectiva	Nivel	Firma Inter-empresa en caso de acuerdo de las partes	En tres niveles, dos de ellos con carácter tripartito
	Límites	Numerosas restricciones	Sin restricciones
	Alcance	Sólo salarios	Salarios mínimos por categoría, salarios sectoriales y condiciones de trabajo (esto último, cuando lo acuerden empleadores y trabajadores)
	Obligación de negociar	No	Sí, a nivel de Consejos de Salarios
	Extensión de acuerdos	No, sólo partes negociadoras	Sí, convenios sectoriales se extienden a la rama de actividad una vez publicados por el Poder Ejecutivo
	Cobertura	Muy baja (12% del empleo asalariado del sector privado y 5% de las empresas) ^c	Casi universal (89% de los asalariados del sector privado) ^d
Garantía al ejercicio del derecho de huelga	Huelga	Restricción al ejercicio derecho de huelga	- Sin restricciones al ejercicio del derecho de huelga - Ocupación de los lugares de trabajo entendida como extensión del derecho de huelga
	Reemplazo huelguistas	Sí	No

Fuente: elaboración propia

^a Dirección del Trabajo (2009, p. 45). Población afiliada / Fuerza de trabajo privada asalariada

^b Rodríguez et al. 2010: 137 (año 2008). Población afiliada / Fuerza de trabajo asalariada

^c Dirección del Trabajo (2009), sobre la base de ENCLA (2008)

^d ILO (2010, Anexo 2), dato correspondiente al año 2007

En Chile, los gobiernos de la Concertación mantuvieron un escaso vínculo con el movimiento sindical, al tiempo que mantuvieron un relacionamiento fluido con el empresariado. La intensa concentración del ingreso, profundizada desde los años setenta, fortaleció la posición relativa de las élites económicas y su influencia tanto sobre el proceso político como la forma con que se enmarcan los asuntos en el debate público. Los partidos de derecha coincidieron con el empresariado en la oposición a aquellas propuestas de reforma

laboral que fortalecían la posición de los sindicatos y promovían la negociación colectiva. Los vínculos establecidos entre ambos actores ayudaron a que los empresarios consiguieran bloquear las reformas.

Dentro de la propia Concertación, a su vez, dominó una visión más liberal por sobre la que tenía una vocación más estatista. Las innovaciones de política fueron negociadas con la derecha y con las facciones promercado de los partidos de la Concertación, lo cual limitó fuertemente las ambiciones redistributivas de las propuestas originalmente planteadas. En este marco, los gobiernos otorgaron prioridad a los objetivos de promoción de inversión y del crecimiento económico por sobre los de carácter redistributivo.

5.5.1 Chile: la dinámica política de las reformas laborales

En lo que sigue ilustro esta perspectiva analítica examinando el caso de la reforma marginal de la legislación laboral en 2001 durante el gobierno de Lagos y la ausencia de reformas en el período 2006-2010 durante el gobierno de Bachelet. De ese modo, analizo las razones por las que se mantuvo estable un conjunto de instituciones y normas laborales que establecen una profunda desigualdad y desbalance entre el capital y el trabajo.

La reforma laboral estuvo siempre presente en la agenda de los gobiernos de la Concertación desde 1990 en adelante, suscitando altos niveles de polémica pública. Durante las cuatro administraciones se apreció una dinámica política similar, que siguió un patrón de este tipo¹⁴⁶. En una primera instancia el tema de la reforma laboral formó parte de la agenda gubernativa y el gobierno de turno realizó anuncios de reforma relativamente ambiciosos, asignándole un papel relevante a las instancias de negociación entre trabajadores y empresarios para que acordaran avances en esa agenda. Sin embargo, en los espacios de concertación social no se alcanzaron acuerdos, principalmente por la intransigente posición manifestada por los empresarios nucleados en la Confederación de la Producción y el Comercio en defensa del modelo laboral instituido. Ante ello, el gobierno tendió a reducir la ambición de los proyectos de reforma que presentó al parlamento.

¹⁴⁶ Posner (2008: 50-51). También lo reveló el relevamiento de prensa realizado. Véase, por ejemplo, abajo las referencias citadas en las notas al pie 156-160.

Como fruto de esta dinámica política, las medidas de reforma aprobadas tuvieron un carácter sumamente moderado, con la consiguiente estabilidad de la normativa laboral que impone serios obstáculos a la capacidad de organización y acción colectiva de los trabajadores.

5.5.1.1 La reforma marginal durante el gobierno de Lagos

Los primeros años del gobierno del socialista Ricardo Lagos estuvieron pautados por un contexto político y económico complejo. En las elecciones presidenciales de 1999 Lagos ganó por un estrecho margen al candidato derechista Joaquín Lavín en la segunda vuelta electoral. En ese sentido, por primera vez desde la transición democrática, la continuidad de los gobiernos de la Concertación apareció desafiada por una derecha en crecimiento (JOIGNANT y NAVIA, 2007).

En paralelo, el período presidencial comenzó con grandes problemas por los efectos económicos de la crisis asiática y diversos problemas de corrupción vinculados al gobierno. La economía mostró un crecimiento más lento que en la década anterior, mientras el desempleo llegó a superar los dos dígitos en 2000.

Era, además, la primera vez que accedía al gobierno un presidente de filiación Socialista luego del quiebre institucional de 1973. El contexto institucional y económico reinante erosionó la confianza del empresariado en el compromiso del gobierno de la Concertación en mantener el modelo socioeconómico de libre mercado y ambientó un relacionamiento tenso entre el empresariado y el gobierno (SILVA, 2002). La agenda de reformas tributarias y laborales que propuso el gobierno se constituyeron en las áreas de relacionamiento más espinosas.

En concreto, en relación a la agenda laboral, durante la campaña electoral que lo llevaría a la presidencia, Lagos proclamó la importancia de aprobar una reforma laboral ambiciosa,

señalando que: “Esta es una tarea pendiente que va a constituir una de mis primeras medidas en marzo”¹⁴⁷.

En sus primeras etapas, entre agosto de 2000 y enero de 2002, el gobierno contó con una estrecha mayoría parlamentaria en ambas cámaras, lo que coincidió con el trámite de la reforma laboral. Sin embargo, esa coyuntura no fue aprovechada para aprobar una reforma que modificara de forma sustantiva las relaciones laborales. En ese resultado pesó especialmente: el fuerte poder de los empresarios organizados, quienes se opusieron férreamente a la reforma; la fuerza de la representación parlamentaria de la derecha, que expresó los intereses del empresariado en el campo de la política laboral; la ambigüedad del gobierno y de los partidos de la Concertación sobre la conveniencia de impulsar una reforma significativa; a lo que se sumó un movimiento sindical con escasa capacidad de presión.

Como primera medida en el plano laboral, el gobierno convocó a un ámbito de concertación social entre los sectores empresariales y sindicales, para discutir las características del proyecto de ley de reforma laboral, manifestando que el entendimiento entre las partes debiera ser la base del mismo.

En esa instancia inicial se hizo sentir el poder de los empresarios, que nucleados en la CPC, se opusieron a la reforma de dos aspectos que tenían un carácter estratégico para el fortalecimiento de los derechos colectivos de los trabajadores: los cambios en el plano de la negociación colectiva y la eliminación del reemplazo de los trabajadores en huelga¹⁴⁸.

Efectivamente, la oposición empresarial consiguió restringir la agenda del gobierno en el tema laboral y quitar dicha temática de la agenda: una vez que el diálogo tripartito no condujo a un acuerdo, el gobierno envió al parlamento, en setiembre de 2000, un proyecto que excluyó los asuntos que suscitaron mayor rechazo por parte de los empresarios. Según el ministro de Trabajo de la época, Aldo Solari, esos asuntos serían considerados en la medida que contaran con el beneplácito de las partes¹⁴⁹.

Por consiguiente, el proyecto de ley que el gobierno presentó a consideración del Congreso tuvo un carácter moderado. Proponía nuevas formas de contratación, jornadas

¹⁴⁷ El Mercurio. 1999. *Lagos insistirá en cambios laborales*, 3 de diciembre, Santiago.

¹⁴⁸ El Mercurio. 2000. *Gobierno confía en avance de Reformas Laborales en el Congreso*, 14 de setiembre, Santiago.

¹⁴⁹ De acuerdo con Solari: "Necesitamos que exista acuerdo en los temas de alta controversia, de modo que las nuevas reglas del juego sean un factor de unidad y no de polémica... Lo importante es que exista el mayor consenso posible...". El Mercurio. 2000. *Gobierno confía en avance de Reformas Laborales en el Congreso*, 14 de setiembre, Santiago.

laborales alternativas, algunas medidas que buscaban fortalecer la organización sindical, sanciones a las prácticas antisindicales y mayores oportunidades de capacitación¹⁵⁰.

Durante el trámite parlamentario, la oposición a la propuesta del gobierno surgió rápidamente, abarcando a los gremios de empresarios, los legisladores de derecha, y algunos legisladores de la propia Concertación.

Desde el empresariado, la CPC criticó fuertemente la propuesta y reclamó mayor flexibilidad laboral. De hecho, el empresariado se enfrentó al tema de la reforma laboral demandando el establecimiento de una legislación laboral más flexible, que según argumentaban, permitiera mantener los niveles de empleo en un contexto de baja conflictividad laboral. Asimismo, responsabilizó al gobierno por generar incertidumbre y enlentecer la reactivación de la economía, en un momento en que Chile sufría los coletazos de la crisis asiática¹⁵¹.

Esa reacción se enmarcó en una postura especialmente hostil del empresariado frente al gobierno de Lagos (SILVA, 2002). En ese sentido, tanto miembros del gobierno como representantes del empresariado entrevistados para este trabajo destacaron que uno de los aspectos que bloquearon las reformas en materia de los derechos colectivos de los trabajadores fue la ideologización de las posturas empresariales y sindicales y la desconfianza que reinaba en ambos:

“Está todavía en la memoria de los dirigentes sindicales del período de gobierno militar, donde a ellos se le erradicaron una serie de beneficios que ellos habían logrado a través de la lucha, la lucha popular, y por otro lado también está en la retina de los empresarios como se politizó en su momento la actividad sindical, como se polarizó la actividad sindical y como fueron expropiados los bienes, las propiedades productivas de las empresas. Si bien es cierto que se ha avanzado mucho en eso. Al interior de las empresas, si uno ve las encuestas aparece que tienen un buen ambiente laboral, sobre todo las empresas más establecidas, probablemente en las empresas más pequeñas donde hay más informalidad eso se da menos. Pero se ha avanzado mucho en las relaciones laborales al interior de las empresas. No ha ocurrido lo mismo cuando uno sube al nivel de dirigentes políticos o gremiales o sindicales. Ahí todavía hay un lenguaje bastante maniqueo que no permite avanzar.” (Entrevista a dirigente de la CPC, 2010)

“- Periodista: Si eso está tan claro, ¿por qué no se avanza?

- Ministro Andrade: Por la sobreideologización de unos y otros. Hablar de sindicatos en Chile sigue siendo un tema tabú ¡O sea, discúlpenme! Aquí se hizo la fusión de grandes

¹⁵⁰ Cámara de Senadores, Mensaje Presidencial, Sesión 13, Legislatura. 343, 28 de Noviembre, 2000. El Mercurio. 2000. *Gobierno envía hoy sin urgencia proyecto de Reformas Laborales al Congreso*, 17 de noviembre, Santiago

¹⁵¹ El Mercurio. 2000. *CPC plantea consensuar reformas laborales*, 11 de julio, Santiago.

consorcios y todo el mundo lo aplaudió, pero luego apareció la posibilidad de que los sindicatos fueran un poquito más fuertes y quedó la tendalada, con voces que decían: ¡No, esto es peligroso! Y ahí comenzaban los recuerdos del año del cuete. Si no están las confianzas no hay cómo generar espacios de conversación”¹⁵².

Los senadores de derecha coincidieron con la postura empresarial y la expresaron en el Parlamento. Su oposición a la propuesta de reforma laboral, y también a las modificaciones tributarias planteadas por el gobierno, fue especialmente firme, en un contexto en que los partidos de derecha, y, en particular, la UDI de carácter más conservador, habían ganado posiciones en el Senado en las elecciones parlamentarias de 1998 a expensas de Renovación Nacional, de vocación más acuerdista (véase Cuadros 12 y 13).

Los partidos de derecha manifestaron su rechazo al proyecto de reforma por considerar que éste rigidizaría el mercado de trabajo en momentos de crisis económica. Se opusieron así a la negociación interempresa, argumentando que "definitivamente perjudica la creación de empleos" y conlleva la creación y de monopolios sindicales. Arguyeron que la prohibición de reemplazo de los trabajadores en huelga es "incompatible con una economía social de mercado libre, abierta y competitiva"¹⁵³. Criticaron, a su vez, que el gobierno de la Concertación intentara responsabilizar a la Alianza por Chile de la falta de avance en las reformas laborales, ya que aquél contaba con mayorías parlamentarias.

El desacuerdo alcanzó también a la propia Concertación, en la que se manifestó una discrepancia entre algunos actores que preferían un modelo liberal y otros que deseaban un mayor involucramiento del Estado y la promoción de los derechos colectivos de los trabajadores, expresando las "dos almas" presentes en esa alianza política. La discrepancia atravesó a todos los partidos de la Concertación. El propio presidente Lagos, recién electo, manifestó en una entrevista a la prensa una opinión ambigua respecto de la instauración de la negociación colectiva interempresa:

“- Periodista: ¿Negociación interempresas?

- Lagos: No, porque las productividades son distintas. Pero ¿qué hacemos con ese enorme contingente que, por ejemplo, trabaja en un *mall* y no tiene sindicato ni nada? Tiene que haber algún sistema de organización y posibilidad de negociar. La temporera no tiene posibilidad de negociación ni previsión; debe tener un sistema que le permita negociar”¹⁵⁴.

¹⁵² Declaraciones del Ministro de Trabajo Osvaldo Andrade. Diario Financiero. 2007. *Osvaldo Andrade aborda a fondo negociación colectiva, conflictos laborales, reforma previsional y temas tributarios*, 30 agosto, Santiago.

¹⁵³ El Mercurio. 2000. *RN Entregó a Gobierno Criterios para Cambiar Reforma Laboral*, 28 de diciembre, Santiago.

¹⁵⁴ El Mercurio. 2000. *Los Sueños de Lagos. La Verdad Es que el Programa de Lavín Era Muy Socialdemócrata...*, 30 de enero, Santiago.

Quienes manifestaron una visión consistentemente liberal fueron los senadores del PDC, que eran el partido mayoritario de la Concertación. En tal sentido, objetaron la negociación interempresa y propugnaron una mayor flexibilidad. Según el senador Alejandro Foxley de la DC: "Con mercados laborales rígidos y negociación centralizada, no se protege al trabajador. Con esa fórmula se protege a los que están sindicalizados hoy día y va a desproteger al resto y condenarlo a tasas de desempleo más alto"¹⁵⁵.

De hecho, en casi todas las entrevistas que realicé entre altos funcionarios del Ministerio de Trabajo de la época, las autoridades consultadas afirmaron que la reforma laboral fue restrictiva en buena medida porque varios miembros de la Concertación no querían modificar disposiciones tales como la negociación colectiva o el reemplazo de trabajadores en huelga:

“No se legisló sobre la negociación colectiva porque no había piso político, ni siquiera en la Concertación (...) si tu lees la historia de la ley ves que a veces en la propia Concertación son más refractarios a los cambios que la derecha.” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 3, 2010).

En igual sentido opinó un ministro de la época: “Y hay que anotar también que entre las propias fuerzas o filas de la Concertación tampoco había tanta claridad en varias de estas materias”. El propio ministro del ramo manifestó además poca confianza en el instrumento de la negociación colectiva:

“La negociación colectiva tiene este componente subjetivo que se requiere la voluntad de las personas (...) Yo tengo la sensación, no sé si hoy día tengo la visión medio finalista en este terreno, de que el mundo de grandes sindicatos, todo eso quedó relativamente atrás. Me encantaría que no fuera así, pero me da la sensación de que algo pasa que hace que la rapidez en que se crean y se destruyen empresas y puestos de trabajo, la fragilidad de las compañías frente a shocks externos, hacen que la realidad de la relación laboral tenga unas mediaciones distintas de las que tenía en el pasado (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 1, 2010).

Sin embargo, los congresistas socialistas manifestaron su apoyo a la aprobación de reformas laborales profundas. Por ejemplo, el senador Carlos Ominami argumentaba que:

“En este país hay un desequilibrio abismal entre la capacidad de los empresarios y la de los trabajadores para enfrentarse en el mercado laboral. Chile no será desarrollado mientras ese desequilibrio no se vaya corrigiendo. Soy partidario de las reformas laborales que permitan terminar con el desequilibrio tan flagrante entre trabajadores y empresarios. Hay que ampliar sustancialmente la capacidad de los trabajadores de negociar colectivamente. Es lo que corresponde a una economía de mercado”¹⁵⁶.

¹⁵⁵ El Mercurio. 2001. *Las Disyuntivas De la DC*, 30 de julio, Santiago

¹⁵⁶ El Mercurio. 2000. *Entrevista al Senador Carlos Ominami*, 19 de noviembre. Santiago.

En ese marco, el gobierno tuvo una actitud vacilante. Cambió varias veces de posición durante el debate, fruto en buena medida de la desfavorable correlación de fuerzas y de la falta de convicción sobre la deseabilidad de un proyecto de reforma más ambicioso. Por ejemplo, en diciembre de 2000 el gobierno anunció que modificaría el proyecto presentado en el Senado para incluir la negociación colectiva interempresa, luego de la presión ejercida por miembros del PS en una reunión de los partidos de la Concertación con el gobierno¹⁵⁷. Pero, en sentido contrario, en marzo de 2001 el gobierno modificó totalmente su proyecto de reformas laborales: ingresó al Senado una indicación sustitutiva que dejó de lado todas aquellas materias consideradas "duras" y que merecieron el rechazo de la oposición, del empresariado y de sectores del PDC¹⁵⁸.

En paralelo, el gobierno fue cambiando su discurso, dejando de lado la preocupación por la "protección al trabajo" para centrarse en la "flexibilización laboral" (FRANK, 2002, p. 51), en un contexto en el que el desempleo se mantenía elevado y la tasa de crecimiento de la economía se había enlentecido luego de la crisis del Sudeste asiático. De esa forma, en las filas del gobierno primó una visión que enfatizaba el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica por sobre la expansión de derechos en políticas laborales, que se percibía que podía afectar las decisiones de inversión del empresariado.

Durante el trámite del proyecto de ley tuvieron especial protagonismo los senadores del PDC, quienes jugaron un papel relevante en el sentido de moderar las propuestas de reforma que despertaban mayor recelo entre el empresariado. En particular, los senadores Foxley y Boeninger¹⁵⁹, obtuvieron varias concesiones respecto de las posiciones más reformistas de la Concertación¹⁶⁰. Aquella perspectiva fue apoyada por el ministro de Hacienda de la época, que desde una posición sumamente influyente en la toma de decisiones, mostró una visión adversa a la aprobación de reformas laborales profundas (BOENINGER, 2007, p. 175).

Por otra parte, entre los partidarios de la aprobación de una reforma laboral más ambiciosa, la CUT mostró poca capacidad de movilización y de presión. Aun cuando participó de las instancias de diálogo tripartito propiciadas por el gobierno, la CUT resultó marginada del proceso de toma de decisiones. En una entrevista realizada a un ministro de la época, se destacaba la debilidad de la CUT:

“...yo diría que la CUT jugó ese papel en un orden más bien simbólico, yo tengo la impresión de que en un contexto nuevo como el actual tiene mucho más dificultades de

¹⁵⁷ El Mercurio. 2000. *Gobierno Hará Valer Su Mayoría para Ref. Laboral*, 14 de diciembre, Santiago.

¹⁵⁸ El Mercurio. 2001. *Gobierno Atenuó la Reforma Laboral*, 22 de marzo, Santiago.

¹⁵⁹ Boeninger ocupaba el cargo de senador designado y pertenecía al PDC.

¹⁶⁰ El Mercurio. 2001. *La tercera es la vencida*, 9 de setiembre, Santiago.

poder configurar la capacidad de representación de un mundo laboral tan diverso, con tasas de sindicalización bajísimas.” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 1, 2010)

La debilidad de los vínculos de la CUT con los partidos de la Concertación limitó la efectividad de sus demandas. En tal sentido, el presidente de la CUT, Arturo Martínez, criticaba y tomaba distancia de las reformas discutidas en el Congreso:

“Estoy muy disconforme. El gran error del gobierno es buscar equilibrios. Se entiende con los empresarios y dejó debajo de la mesa a los trabajadores y desde debajo de la mesa estamos recogiendo migas. No queremos migas”¹⁶¹.

"Las reformas que están en el Parlamento no son las reformas de la CUT. Llamamos al Gobierno y al Parlamento a debatir nuestras reformas. No se pierdan la oportunidad de democratizar las relaciones laborales. Llamamos a legislar pensando en la gente de trabajo, que cada vez que vota lo hace creyendo en ustedes"¹⁶².

Como surge del relevamiento de prensa realizado para este trabajo, el tono de la discusión pública que se propició desde las líneas editoriales de uno de los principales diarios de plaza, El Mercurio, estuvo pautado por una postura crítica respecto de los proyectos de reforma que supusieran un fortalecimiento de los derechos individuales o colectivos de los trabajadores.

Después de un polémico debate y varias modificaciones al proyecto en una y otra Cámara del Congreso, la versión final fue aprobada en septiembre de 2001 con el apoyo de los senadores oficialistas y el rechazo de los opositores. La normativa resultante fue restrictiva, en la medida que no generó incentivos a la negociación colectiva y a la organización sindical. La preocupación del gobierno fue principalmente promover el crecimiento económico y controlar el desempleo, para lo cual la administración de Lagos consideró prioritario reducir la incertidumbre a la que se enfrentaba el empresariado y mantener un buen vínculo con este poderoso actor.

En definitiva, la debilidad del sindicalismo, la fortaleza del empresariado, que cuenta, además, con múltiples vías de influencia sobre el gobierno y su articulación con los partidos de derecha, junto a una Concertación que mantuvo una posición dividida, explican los escasos avances que se registraron durante el gobierno de Lagos en el plano de los derechos colectivos de los trabajadores.

¹⁶¹ Declaraciones de Arturo Martínez en El Mercurio. 2001. *Las lágrimas de la CUT. El gobierno nos dejó debajo de la mesa*, 29 de abril, Santiago.

¹⁶² Emol. *CUT instó al Gobierno a realizar urgente reforma al sistema laboral*, 1 de mayo, Santiago.

5.5.1.2 La ausencia de reformas durante el primer gobierno de Bachelet

El gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) tampoco logró mayores avances en esa dimensión. Como señalé antes, este fue el primer gobierno de la Concertación que no presentó al Congreso un proyecto de fortalecimiento de la negociación colectiva, aun cuando integraba el programa de gobierno (LÓPEZ, 2010). El tema formó parte de la agenda de la Administración desde el inicio y ésta trabajó en la elaboración de un proyecto de ley, que finalmente no fue presentado en el Parlamento. Se trata de analizar un caso de “no reforma”, es decir, un caso en el que el gobierno colocó el tema en la agenda pero no dio el paso siguiente: la presentación al Congreso del proyecto de ley. En términos de condiciones facilitadoras, debe tenerse en cuenta que durante los dos primeros años de gestión el gobierno contó con una mayoría parlamentaria propia en ambas cámaras, la cual perdió en diciembre de 2007 (véase Capítulo 3).

Tanto el relevamiento de prensa del período como las entrevistas realizadas a actores involucrados revelan que el gobierno propuso realizar cambios en la materia, al tiempo que permiten analizar los factores que obstaculizaron ese propósito. En tal sentido, en mayo de 2007 el gobierno anunció el envío de un paquete de reformas orientado a modernizar las relaciones laborales en el segundo semestre de ese año. El mismo buscaría, de acuerdo con las declaraciones del ministro de Trabajo, Osvaldo Andrade, “mejorar la simetría de forma tal que exista un mayor equilibrio en la relación entre trabajadores y empleadores”, planteando instrumentos como la negociación colectiva interempresas, la ampliación de las materias susceptibles de negociación y el reconocimiento del derecho de huelga¹⁶³.

Ante la firme oposición que suscitó este anuncio entre los empresarios, el ministro Andrade decidió formar dos mesas de trabajo integradas por centros de estudio, sindicatos, gremios y partidos políticos con el fin de que los distintos sectores argumentaran su posición sobre la negociación colectiva en el ámbito privado y público¹⁶⁴. Sin embargo, la CPC se negó a participar de estas instancias¹⁶⁵ y le manifestó a la presidenta Bachelet, a través de su presidente, Alfredo Ovalle, su posición:

¹⁶³ Diario Financiero. 2007. *Gobierno buscaría fortalecer negociación colectiva por vía de sindicatos interempresas*, 2 de mayo, Santiago.

¹⁶⁴ Diario Financiero. 2007. *Trabajo apura el tranco para legislar ampliación de la negociación colectiva*, 28 de mayo, Santiago.

¹⁶⁵ Más adelante, el Consejo Minero también se rehusaría a participar, al igual que los dos *think tanks* vinculados con la derecha, Instituto Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos.

“Lo que existe hoy en el Código del Trabajo es exactamente lo que debe seguir, la negociación colectiva interempresa lo único que haría es producir menos trabajo en el país, crear malas expectativas y, por otro lado, por supuesto poner en peligro la producción y la eficiencia en la producción”¹⁶⁶.

A partir de ello, el gobierno comenzó a cambiar su discurso alejándose de la idea de impulsar la negociación colectiva interempresas para concentrarse en la mejora de la negociación a nivel de la empresa. En esa línea, el ministro del Trabajo le aclaró al presidente de la CPC que “la centralidad de la preocupación del Ministerio del Trabajo es mejorar sustantivamente la negociación colectiva en la empresa” y que la cartera que encabeza no estaba elaborando un anteproyecto, sino que un conjunto de ideas que serían luego sometidas a la consideración de los actores empresariales y sindicales¹⁶⁷. Ese episodio ilustra el fuerte poder de la organización empresarial y su capacidad de frenar las intenciones reformistas del gobierno en ese plano.

Como trasfondo, el año 2007 estuvo pautado por el aumento de la movilización social en torno a los problemas del mundo del trabajo. El detonante de ello fue la protesta de los trabajadores subcontratados de algunas grandes empresas en el área forestal, fruticultura y cobre, que tuvieron, en este último caso, un carácter muy intenso. En un hecho sin precedentes en la historia democrática reciente de Chile, los trabajadores subcontratados de la industria forestal y cuprífera forzaron a sus empleadores, por vía de huelgas, a negociar colectivamente a nivel interempresa (Entrevista a dirigente Confederación de Trabajadores del Cobre, 2010; LÓPEZ, 2010).

En ese contexto, pautado por una fuerte movilización social, la Iglesia Católica, a través del Monseñor Alejandro Goic, llamó a los políticos a legislar para establecer un “salario ético”:

“...el sueldo mínimo debería ser transformado en un sueldo ético (...) La idea es ponerme en el lugar del más necesitado, y preguntarme si yo podría vivir con mi esposa y mi hijo, con 120 mil pesos. Yo no digo que todos vamos a ser iguales, porque eso es una utopía que no se puede dar, pero no cabe duda que hay grandes empresas que ganan mucho, ¿cómo no hacer participar mejor a sus trabajadores?, que son los que le ayudan a generar la riqueza para el país”¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Diario Financiero. 2007. *Salieron de la mesa de negociación colectiva*, 11 de julio, Santiago.

¹⁶⁷ Diario Financiero. 2007. *Costabal se cuadra con CPC en negociación colectiva*, 19 de julio, Santiago.

¹⁶⁸ El Mercurio. 2007. *Monseñor Goic: Sueldo mínimo debería convertirse en sueldo ético*, 3 de agosto, Santiago.

Esa declaración generó cierta polémica, especialmente a raíz de la descalificación de la senadora de la UDI, Evelyn Matthei a los dichos de Goic¹⁶⁹, aunque la mayor parte de los políticos prefirieron no disentir abiertamente con esas declaraciones y apoyar la idea planteada por el obispo¹⁷⁰.

En este ambiente político, la respuesta del gobierno fue crear el Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad en agosto de 2007. Dicho Consejo tuvo como cometido debatir y elaborar propuestas en temáticas vinculadas a la equidad y las políticas laborales, abordando asuntos como la negociación colectiva, el salario ético y las condiciones de empleo de los trabajadores, a fin de mejorar la equidad en el país (CAP, 2008). Estuvo conformado mayoritariamente por especialistas en la temática laboral, políticos de todas las orientaciones representadas en el parlamento y secundariamente por algunos grupos de interés (AGUILERA, 2010). El principal referente de los trabajadores organizados, la CUT, se negó a participar del Consejo.

En ese ámbito se llegó a acuerdos sobre algunos temas que formaban parte del Programa de Gobierno, como perfeccionar el seguro de cesantía y atender la precariedad laboral y el desempleo de los jóvenes, que derivaron en la aprobación de dos proyectos de ley aprobados a inicios de 2009 (AGUILERA, 2009, p. 21). Sin embargo, no se logró acuerdos sobre otro de los compromisos programáticos, como el fortalecimiento de la negociación colectiva.

El presidente del Consejo, Patricio Meller, explicó públicamente las razones de ese *impasse* y los alcances del trabajo realizado en este aspecto:

“Nos están pidiendo al Consejo que resolvamos en siete meses lo que el sistema político, los dirigentes empresariales y sindicales no han resuelto en 18 años. (...) ¿Por qué en 18 años no lo resolvieron? Por algo será. Pero en estos siete meses sí logramos definir cuál es la cancha en la que se acotan los distintos temas dentro de la negociación colectiva, y los discutimos como nunca se ha discutido algo en este país: de forma abierta, directa y con posiciones muy encontradas. Acá se dieron todo el tiempo dos posturas extremas, la sindical y la empresarial. Cada uno vio las cosas desde su ángulo y no quiso verlas desde otro y ceder”¹⁷¹.

Uno de los empresarios que integraron el Consejo manifestó una visión coincidente:

¹⁶⁹ Matthei señaló: "Creo que tiene muchas cosas que explicarle al país, yo creo que él no tiene idea de economía y se está metiendo en cosas muy difíciles", El Mercurio. 2007. *Propuesta sobre salario ético abre debate político*, 8 de agosto. Santiago.

¹⁷⁰ El Mercurio. 2007. *Propuesta sobre salario ético abre debate político*, 8 de agosto. Santiago.

¹⁷¹ Entrevista en La Nación. 2008. *Patricio Meller defiende las propuestas de su comisión. "Esto no resuelve el problema de equidad"*, 11 de mayo, Santiago.

“El documento que sale de ahí es un documento esquizofrénico, están las dos visiones enredadas. Pero obviamente que hay mucho trabajo de mucha calidad, el tema es que está mal estructurado. En definitiva, tienen que poner todas las opiniones adentro y hay cosas que son contradictorias. O sea, a partir de eso uno podría hacer un muy buen esquema, pero habría que podar mucho y consensuar temas más duros.” (Entrevista a dirigente de la CPC, 2010)

El asunto de la negociación colectiva volvió a adquirir presencia en el debate público en ocasión del mensaje presentado por Bachelet ante el Congreso el 21 de mayo de 2008, en el que la presidenta reafirmó la idea de mejorar la negociación colectiva a nivel de empresa, para lo cual propuso varias medidas que fortalecerían a los sindicatos en ese nivel. Entre ellas planteó limitar la constitución de grupos negociadores cuando exista un sindicato representativo, abordar aquellas situaciones que pueden constituir prácticas abusivas del fuero sindical y ampliar las materias que un sindicato representativo pueda negociar con el empleador, incluyendo horarios, jornadas o beneficios sociales (BACHELET, 2008, p. 29).

Con esa última propuesta, el gobierno intentaba atraer a los empresarios a la mesa de negociación colectiva en las empresas, colocando asuntos de su interés, como ser el de pactar la jornada de trabajo de forma más flexible (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 2, 2010).

“El planteamiento nuestro fue: bueno, sentémonos y conversemos, y veamos esto en el marco de las cosas que ya le han impuesto a los trabajadores, una suerte de ‘flexibilidad pactada’. Y que esto sea materia de negociación colectiva. Porque claro, si el sindicato en una empresa tal o cual está en disposición de pactar la jornada de otra manera, y siempre que no se vulneren derechos fundamentales, no veo razón para que la autoridad del gobierno pueda ser un obstáculo para eso. Pero al mismo tiempo ponemos otras cosas a conversación: pactos salariales, pactos vinculados a productividad, veamos las gratificaciones. O sea pongámosle ingrediente a esta cena que lleve intereses de uno y otro. Y allí siempre tuvimos muchas dificultades. Y se generan rigideces desde el punto de vista de la disposición de ambas partes. Los empresarios dicen ‘no nos vamos a meter en esto, nos van a meter cualquier cosa, sobre todo que el gobierno va a estar de lado de los trabajadores’. Y los trabajadores: ‘no hablemos de esto, que constituyen derechos, y no estamos dispuestos a conversarlo porque no queremos correr el riesgo de su pérdida’. Lógicamente un diálogo de suma cero.” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 2, 2010).

A pesar de los anuncios del gobierno, la idea de legislar en materia de negociación colectiva continuó languideciendo y se frenó definitivamente cuando la situación económica mundial empeoró como consecuencia de la crisis económica en Estados Unidos y Europa iniciada en 2008. A fines de diciembre de 2008 el gobierno, a través de su ministro vocero de

Gobierno, Francisco Vidal, informó que el proyecto de negociación colectiva permanecería en “lista de espera”^{172 173}.

El recorrido por este proceso de debate público ilustra claramente como la CPC logró quitar el tema de la negociación colectiva interempresas de la agenda del gobierno, aun en un contexto pautado por una fuerte movilización sindical entre los trabajadores subcontractados, sin precedentes en la historia reciente de Chile.

La movilización de los trabajadores subcontractados y el llamado de atención del ministro de la Iglesia colocaron el tema de la desigualdad en la agenda pública, pero sin embargo, no tuvieron capacidad de abrir un espacio político para contrabalancear el alto poder de las élites económicas y avanzar en reformas más ambiciosas.

El gobierno de la Concertación tenía una opinión dividida sobre la pertinencia de impulsar la negociación colectiva interempresa. Dentro del gabinete presidencial, las diferencias se manifestaban entre el ministro de Trabajo, Osvaldo Andrade, muy comprometido con ese objetivo, y el ministro de Hacienda, Andrés Velasco, de orientación más liberal, contrario a ampliar los derechos colectivos de los trabajadores y preocupado por no entorpecer el vínculo con el empresariado.

En ese marco, el gobierno fue reduciendo sus aspiraciones, pasando de promover la negociación colectiva interempresas para restringirse luego a la negociación colectiva a nivel de empresa, y, finalmente, desechar la idea de legislar en la materia. En ese proceso el gobierno generó ámbitos de deliberación paralelos, ya que a las mesas de trabajo creadas en el ámbito del Ministerio de Trabajo sumó un Consejo Asesor de la presidencia –el Consejo de Equidad- que según uno de los entrevistados fue una forma de frenar el intento de reforma:

“A mí me da la sensación de que el Consejo de Equidad más bien fue una maniobra destinada a paralizar un intento de reforma de la legislación laboral que había en esa época. Se estaba trabajando justo en un proyecto de negociación colectiva que me tocó a mí elaborar, estaba a cargo el ministro, ese proyecto nunca conoció la luz, nunca salió...” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 3, 2010)

¹⁷² Diario Financiero. 2008, *Gobierno aplaza discusión de AFP estatal y negociación colectiva*, 29 de diciembre, Santiago.

¹⁷³ A inicios de 2009 la nueva ministra de Trabajo, Claudia Serrano, anunció que el proyecto de ley ingresaría al Congreso durante el primer semestre de ese año, en un intento del PS por impulsar el trámite de la propuesta. Ese anuncio fue luego desmentido por la presidenta Bachelet, quien declaró que ese proyecto no era oportuno ante las amenazas a las fuentes de empleo generadas por la crisis mundial. Diario Financiero. 2008. *Negociación colectiva al Congreso en mayo*, 26 de febrero, Santiago; Diario Financiero 2008. *Bachelet prevé que economía chilena sí crecerá este año*, 2 de marzo, Santiago.

Tal como declaró uno de los entrevistados implicados en este proceso:

“Yo creo que si hubiese que expresarlo en pocas palabras, eso es un cierto acomodo de una parte de la Concertación, que finalmente permea a la coalición completa, y que es muy conveniente para el mundo empresarial, y un movimiento sindical que no tiene capacidad de presionar para un cambio.” (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 2, 2010)

Como era esperable a partir del marco de análisis propuesto en este estudio, los anuncios e intentos de reforma en materia de derechos colectivos de los trabajadores fracasaron tanto en el gobierno de Lagos como en el de Bachelet por la fuerte oposición de las corporaciones empresariales apoyadas por los partidos de derecha, la prioridad que el gobierno le otorgó a los objetivos de política macroeconómica por sobre los de carácter social y la pérdida de protagonismo del movimiento sindical.

Ello fue así tanto en contextos en que el gobierno contó con mayoría parlamentaria como cuando quedó en minoría; en momentos de crisis económica como de expansión, mostrando la solidez de la correlación de fuerzas en Chile para frenar el fortalecimiento de los derechos colectivos del trabajo.

5.5.2 Uruguay: la dinámica política de las reformas laborales

A diferencia de la experiencia de Chile, la instauración en Uruguay de un gobierno de centro-izquierda a partir de 2005 generó un profundo proceso de cambio en materia laboral, que supuso la ampliación de los derechos individuales, y, muy especialmente, los derechos colectivos de los trabajadores.

La estrecha relación que históricamente mantuvo el Frente Amplio y el movimiento sindical auguraba que, una vez que se iniciara un gobierno de izquierda, se producirían cambios de entidad en el ámbito de la política laboral. De hecho, varias medidas que luego se implementarían formaron parte de los lineamientos programáticos del Frente Amplio para el período 2005-2009:

“Debe tenerse presente que hay un componente esencial de nuestras políticas de reactivación y empleo: la defensa por parte del Estado de los derechos laborales y de las garantías para el pleno ejercicio del derecho de sindicalización. En este sentido se promoverá por la vía administrativa y se legislará sobre la obligatoriedad de la Negociación Colectiva, cuyo desarrollo será preocupación central del Gobierno

Nacional. Estas políticas buscarán dotar de racionalidad democrática a las relaciones laborales, ampliando al máximo las vías institucionales para la resolución de los conflictos” (FRENTE AMPLIO, 2003).

Los procesos de reforma enfrentaron la oposición de las gremiales empresariales, que rechazaron buena parte de los proyectos planteados por el gobierno. A pesar de presentar una posición unificada en la materia, el empresariado no logró frenar la sanción de reformas laborales, que se ajustaron a los lineamientos generales de las propuestas del gobierno, y obtuvieron solo modificaciones menores para contemplar sus críticas.

El revigorizado movimiento sindical, como consecuencia de la política prosindical del gobierno, apoyó de forma explícita la mayor parte de las medidas laborales impulsadas por el Frente Amplio, lo cual favoreció la consecución de una agenda laboral común.

Los partidos de centro-derecha –Nacional y Colorado- tuvieron por lo general una visión crítica sobre las iniciativas de cambio. Sin embargo, no contaron con los escaños suficientes para obstaculizar, desde el Parlamento, la aprobación de las reformas o modificar sustancialmente su contenido, ante el Frente Amplio que tuvo mayorías en ambos períodos de gobierno. La ausencia de una vinculación estrecha de esos partidos con el empresariado fue otro factor que hizo posible el avance de las reformas.

En lo que sigue examino el proceso político que derivó en la sanción de un conjunto de reformas laborales durante los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica, que contribuyeron a establecer un nuevo balance en las relaciones laborales.

En el proceso de instauración de los mecanismos de negociación colectiva es posible diferenciar tres etapas: i) la instalación de ámbitos de negociación tripartita dentro del marco institucional vigente de los Consejos de Salarios (Ley 10.449 de 1943 y decreto 178 de 1985); ii) el proceso de diseño de un nuevo marco legal que institucionalizó y actualizó los mecanismos existentes (Ley 18.566), que tuvo lugar en forma paralela con el efectivo funcionamiento de los Consejos; iii) y posteriormente, el cuestionamiento de las gremiales empresariales a la ley de negociación colectiva, que se manifestó en una demanda ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo y el proceso de ajuste de la norma que se abrió desde entonces.

El debate sobre el diseño del nuevo sistema de negociación colectiva se desarrolló en paralelo con el efectivo funcionamiento de los Consejos de Salarios en el sector privado y la creación de un conjunto de ámbitos institucionales para expandir el alcance de la negociación colectiva a sectores de trabajadores no cubiertos. De modo que, a diferencia de Chile, el

proceso de discusión de la ampliación del derecho colectivo del trabajo partió de un legado de política muy distinto, pautado por el funcionamiento durante dos años del mecanismo de negociación colectiva, con características similares a las que luego se aprobarían por ley.

5.5.2.1. La instauración e institucionalización de la negociación colectiva tripartita

Una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno fue la emisión de un decreto, en marzo de 2005, a través del cual se convocaba a los Consejos de Salarios para el ámbito privado. Asimismo, convocó a las organizaciones representativas de los funcionarios públicos a una mesa de negociación bipartita, con la finalidad de debatir sobre la instrumentación de una regulación marco que posibilitara la negociación colectiva en la esfera estatal (Decreto 104/005). El gobierno creó el Consejo Superior Tripartito, cuyos cometidos fueron analizar y resolver la reclasificación de los grupos de actividad de los Consejos de Salarios y proyectar las modificaciones a introducir a la Ley 10.449 que regula el funcionamiento de los Consejos de Salarios. Se creó también el Consejo Tripartito Rural, cuyo cometido fue determinar y fijar los criterios básicos para la instalación y funcionamiento de los Consejos de Salarios en el sector.

Estas iniciativas contaron con el apoyo del PIT-CNT, quien desde el año 1992 reclamaba la reinstauración de los Consejos de Salarios y la extensión de la negociación colectiva a todos los ámbitos del sector público. Pero, por otra parte, suscitó reparos entre las gremiales empresariales, que expresaron su temor, en particular, luego de la declaración del entonces futuro ministro de Trabajo, Eduardo Bonomi, que manifestó su intención de fortalecer la posición de los trabajadores. En tal sentido, el ministro afirmó: “soy consciente de que la balanza se tendrá que volcar para algún lado y yo voy a poner el dedo en el platillo de los trabajadores”¹⁷⁴.

En paralelo, para la elaboración de la ley de negociación colectiva la administración de Vázquez impulsó una estrategia de diálogo social tripartito. Aun antes de instalarse el gobierno, durante el período de transición, el presidente convocó a reuniones entre representantes de la futura administración, empresarios y trabajadores orientadas a buscar

¹⁷⁴ El País. 2005. *Empresarios temen perder dos a uno en los consejos de salarios*, 2 de febrero, Montevideo.

acuerdos para elaborar una ley de negociación colectiva y avanzar en la conformación de ámbitos de diálogo social¹⁷⁵.

Posteriormente, dentro del Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades¹⁷⁶, se creó una Comisión de Legislación Laboral, desde la que el gobierno invitó a los actores sociales, a fines de 2006, a avanzar en la definición del tema. La intención del gobierno era, de acuerdo a lo expresado por el ministro de Trabajo Bonomi, que la discusión tripartita dotara de legitimidad a la nueva norma.

La convocatoria fue bien recibida por los empresarios, pues, según Washington Burghi, entonces presidente de la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU), “para que el país siga adelante es indispensable llegar a una ley de negociación colectiva consensuada y si eso no sucede se habrá perdido el tiempo en discusiones sin sentido”¹⁷⁷.

Sin embargo, entre la fecha de la convocatoria y la concreción de la reunión en el Compromiso Nacional se aprobaron dos leyes favorables a los trabajadores, la de Ley “Prescripción de Créditos Laborales” y la “Ley de Tercerizaciones”, que suscitaron malestar entre los empresarios (RODRÍGUEZ et al. 2010, p. 150). En tal sentido, el asesor de la Cámara de Comercio, Juan Mailhos, afirmaba que:

“Queremos que se avance sobre otras bases. Nos cansa que el sector empresarial no sea tenido en cuenta por el gobierno. Las reformas laborales que se han hecho no han sido favorables a las empresas, sino a los intereses del PIT-CNT”¹⁷⁸.

En ese marco, tres de las principales organizaciones empresariales –la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio y la Asociación Rural- condicionaron su participación en la Comisión de Legislación del Compromiso Nacional a que el gobierno rediscutiera de forma tripartita las dos leyes que habían sido recientemente aprobadas. El gobierno se negó a hacerlo, con lo cual la delegación empresarial se retiró del diálogo social¹⁷⁹.

Fiel a su heterogénea composición y a la ausencia de una organización de cúpula que aglutine a todas las organizaciones empresariales, en un inicio el empresariado no presentó una visión única sobre ese episodio conflictivo, sino que se manifestaron diferentes posturas. Por una parte, las cámaras empresariales tradicionales se mostraron firmes en la decisión de abandonar del ámbito de diálogo donde se discutía un nuevo sistema de relaciones laborales,

¹⁷⁵ El Espectador. 2005. *Vázquez busca apoyo para la ley de negociación colectiva*, 31 de enero, Montevideo.

¹⁷⁶ Este fue un ámbito de diálogo social de carácter tripartito convocado por el gobierno con el objetivo de alcanzar un acuerdo en las principales áreas de las políticas económicas y sociales (véase: MEF y MTSS 2005).

¹⁷⁷ La República. 2006. *Gobierno convoca al Compromiso Nacional para avanzar en ley de negociación colectiva*, 19 de noviembre, Montevideo.

¹⁷⁸ El País. 2007. *Gobierno planteará hoy un nuevo marco laboral*, 25 de enero, Montevideo.

¹⁷⁹ El País. 2007. *Gobierno plantea regular negociación en empresas*, 26 de enero, Montevideo

mientras que, por otra, las cámaras más pequeñas tuvieron mayor apertura a retomar el diálogo¹⁸⁰. Luego de algunas reuniones entre las distintas cámaras, el empresariado resolvió continuar con una actitud unificada y abandonar el ámbito colectivo (RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 152).

Desde entonces, en general se apreció un funcionamiento coordinado entre las 24 gremiales principales, que defendieron posturas similares, con un tono fuertemente crítico a las propuestas de reforma del gobierno. La pauta, en general, fue reclamar que su punto de vista no era tenido en cuenta por las resoluciones y leyes aprobadas por el gobierno.

El PIT-CNT, por su parte, criticó enfáticamente la actitud del empresariado. Según Milton Castellanos, integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT:

“...la posición de las cámaras empresariales fue sorpresiva y lamentable, y genera un nuevo escenario de incertidumbre para el objetivo de alcanzar una ley de negociación colectiva”¹⁸¹.

Con el fin de acercar posiciones, el gobierno propuso a la delegación empresarial la posibilidad de participar en la reglamentación de las dos leyes que habían despertado las críticas de los empresarios (la Ley de Tercerizaciones y la ley que amplía el plazo de prescripción de los créditos laborales). Comenzó así a funcionar un ámbito tripartito que discutía posibles modificaciones a Ley de Tercerizaciones. Sin embargo, en octubre de 2007, luego de diez meses de trabajo, los empresarios se retiraron de ese espacio, pues, en su opinión, su posición no era tenida en cuenta por el gobierno. El gobierno, por su parte, presentó al Parlamento un proyecto modificativo de la Ley de Tercerizaciones que contempló algunas de las críticas de los empresarios¹⁸² y fue aprobado en enero de 2008 (Ley N° 18.251).

Aparte de la profusa producción de leyes laborales, otro de los elementos que enrareció el vínculo entre el empresariado, los sindicatos y el gobierno fue la proliferación de ocupaciones de lugares de trabajo por parte de los sindicatos, que fue fuertemente resistida por los empresarios y también cuestionada por el gobierno¹⁸³.

¹⁸⁰ Entre las primeras se cuenta a las Cámaras de Industria y de Comercio, mientras que entre las pequeñas destacan: Cambadu, Asociación Nacional de Micro y Pequeñas Empresas, Andebu, Cámara de Transporte, Intergremial del Transporte de Carga, Cámara de la Construcción, Asociación de Promotores Privados de la Construcción, Liga de la Construcción y Cámara de la Alimentación. El País. 2007. *Compromiso Nacional. Cámaras chicas analizan nuevos criterios*, 14 de febrero, Montevideo.

¹⁸¹ La República, 10 de febrero de 2007, citado en Rodríguez et al. (2010: 123).

¹⁸² El País. 2007. *Gobierno acelera las reformas laborales*. 8 de octubre. Montevideo.

¹⁸³ Como indiqué más arriba, el gobierno del FA derogó la disposición que permitía el desalojo policial de los lugares de trabajo ocupados por sus trabajadores.

En los dos años siguientes, el empresariado no participó en los ámbitos de diálogo sobre legislación laboral, aunque sí continuó integrando los Consejos de Salarios y el Compromiso Nacional (RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 152). De ese modo, los esfuerzos de diálogo tripartito resultaron infructuosos, pero igualmente, en octubre de 2007 la administración presentó al Parlamento un proyecto de ley que regula la negociación colectiva, que, con modificaciones, fue aprobado en setiembre de 2009.

Cabe señalar aquí una diferencia con la dinámica política que tuvo lugar en Chile, donde la oposición empresarial condujo a que el gobierno retirara de los proyectos de reforma aquellos aspectos cuestionados por el empresariado o directamente se abstuviera de presentar proyectos de reforma, mientras que en Uruguay el gobierno siguió adelante con proyectos de ley que incluían medidas que suscitaban el rechazo empresarial.

El proceso de discusión parlamentaria de la ley fue largo y sumamente polémico. Las gremiales empresariales expresaron, de forma unificada, su desacuerdo con el proyecto en general, pero especialmente con los artículos que referían a la ocupación de los lugares de trabajo. En enero de 2008 manifestaron su intención de presentar una demanda ante la OIT como forma de presionar a los impulsores de la ley¹⁸⁴ y meses después pidieron una reunión al presidente Vázquez, en la cual presentaron un documento en el que exponían su concepción sobre la forma que debiera asumir la negociación colectiva.

Según la visión de los empleadores, la negociación colectiva debiera tener carácter bipartito, no contar con injerencia del gobierno y no ser obligatoria, además de pretender la eliminación del capítulo sobre ocupaciones del proyecto de negociación colectiva en trámite. El presidente Vázquez se negó a modificar las características generales del proyecto de ley, aunque se mostró dispuesto a eliminar los artículos referidos a las ocupaciones, que de hecho, fueron retirados del proyecto de ley¹⁸⁵. Sin embargo, este cambio no satisfizo a las cámaras, ya que siguió vigente el decreto 165/05 con el mismo contenido que fue eliminado del proyecto de ley (RODRÍGUEZ et al., 2010, p. 163).

La postura del PIT-CNT, entre tanto, fue de respaldo y defensa del proyecto de ley, lo que incluyó la realización de un paro parcial el día 8 de julio de 2009 en apoyo a su aprobación parlamentaria. Ante la propuesta que realizaron los empresarios, el representante del PIT-CNT, Milton Castellanos, afirmó que lo que aquellos buscaban era, en el fondo, suprimir la negociación colectiva:

¹⁸⁴ El Espectador. 2008. *Empresarios evalúan demanda ante la OIT*, 30 de enero, Montevideo.

¹⁸⁵ El País. 2008. *Vázquez respondió a las cámaras empresariales*, 10 de junio, Montevideo.

“...el ejemplo de la década del 90 es muy claro, porque en esa época había una negociación libre y voluntaria, tal como piden los empresarios, y en el mundo del trabajo abundaban la tercerización, las unipersonales y la pauperización de las condiciones laborales”; y agregó que “la vía de los hechos demostró que la obligación de negociar, aunque no haya obligación de acordar, es la mejor forma de mejorar no sólo las relaciones laborales, sino la situación en general del país”¹⁸⁶.

Luego de su discusión parlamentaria, las Cámaras de Diputados y de Senadores aprobaron el proyecto de ley el 22 de julio y el 18 de agosto de 2009, respectivamente¹⁸⁷. En el debate que tuvo lugar en la Cámara de Diputados, la norma fue aprobada con los votos de los representantes frenteamplistas. Los parlamentarios blancos y colorados manifestaron una visión crítica respecto del proyecto, de forma coincidente con la opinión de las cámaras empresariales¹⁸⁸. El gobierno cedió en algunos aspectos puntuales de modo de contemplar, aunque sólo parcialmente, las preferencias de los empresarios. En particular, luego del debate en la Cámara de Diputados quitó del proyecto el capítulo sobre ocupaciones y estableció que la negociación de las condiciones de trabajo tendría carácter bipartito y no tripartito¹⁸⁹.

En el Senado se abrió paso a una nueva etapa de discusión, que implicó la incorporación de una cláusula de paz de prevención de conflictos, uno de los reclamos de los empresarios, que fue negociada entre los representantes del Frente Amplio y del Partido Nacional¹⁹⁰. Los legisladores oficialistas quisieron dotar de mayor legitimidad a la norma y este agregado permitió que el Partido Nacional apoyara a nivel general el proyecto; así lo explicó Francisco Gallinal, legislador nacionalista:

"Eso va a permitir que nosotros votemos en general el proyecto de ley, más allá que tenemos diferencias con algunos artículos, como es el de la obligatoriedad de los convenios, el de la presencia del Poder Ejecutivo en los consejos tripartitos, en donde no vamos a acompañar"¹⁹¹.

Luego de esa modificación, el proyecto de ley fue aprobado por el Senado con los votos de 23 en 25 senadores, al contar con el apoyo del Frente Amplio y el Partido

¹⁸⁶ La República. 2009. 2 de junio, Montevideo. Disponible en: <http://www.ciu.com.uy/innovaportal/v/29369/1/innova.front/2_junio_2009_mar.html>. Acceso 2 de marzo de 2014.

¹⁸⁷ Luego de aprobado en el Senado, el proyecto de ley, que sufrió cambios en esa cámara, debió ser nuevamente considerado por la Cámara de Diputados, que lo sancionó el 11 de setiembre de 2009.

¹⁸⁸ Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, Núm 3599, 2009.

¹⁸⁹ El Espectador. 2009. *Comisión aprobó proyecto*, 15 de julio, Montevideo.

¹⁹⁰ La inclusión de la cláusula de paz supone que mientras esté vigente un acuerdo, los trabajadores no podrán iniciar un conflicto por los temas contenidos en ese acuerdo.

¹⁹¹ El Espectador. 2009. *FA aceptó cláusula de paz*, 12 de agosto, Montevideo.

Nacional¹⁹². Ese apoyo es indicativo de que, a diferencia de Chile, los legisladores de los partidos de centro-derecha en Uruguay no se opusieron a la expansión de los derechos colectivos del trabajo de forma tan radical como sí lo hizo la derecha chilena.

El Cuadro 27 compara las posiciones del gobierno, las gremiales empresariales y los partidos tradicionales manifestadas durante del debate parlamentario y en los medios de prensa, mostrando la casi total coincidencia entre estos últimos dos actores y la distancia respecto del gobierno. Los primeros prefieren un modelo de relaciones laborales que se aproxima a la tradición “voluntarista”, mientras que el segundo, junto con la central sindical, se inclina por un modelo “neocorporativo”, que prevé mayor injerencia del Estado y centralización de la negociación colectiva.

En suma, la ley recogió mayormente las preferencias del partido de gobierno y del PIT-CNT, al consagrar disposiciones tales como la primacía del mayor nivel de negociación por sobre los niveles descentralizados, la obligación de negociar de las partes, la ausencia de regulación de las organizaciones sindicales y del derecho de huelga.

Al mismo tiempo, cuatro fueron los aspectos del proyecto de ley modificados durante el trámite parlamentario que se aproximaron a las preferencias de las gremiales empresariales: el retiro del capítulo de ocupaciones –aunque siguió en pie por la vigencia del decreto–; la introducción del deber de preservar la confidencialidad de la información intercambiada entre empresarios y trabajadores; el establecimiento de que la negociación de condiciones de trabajo tendrá lugar en ámbitos bipartitos y no tripartitos; y la incorporación de la cláusula de paz para los asuntos acordados.

Estas modificaciones recogieron algunas de las reivindicaciones del empresariado, aunque dejaron fuera otras demandas como la solicitud de que la negociación colectiva fuera libre y voluntaria, el establecimiento de una mayor regulación de los sindicatos y que los sindicatos de rama no intervinieran en la negociación de aquellas empresas donde no hubiera un sindicato conformado.

¹⁹² En Uruguay –al igual que en Chile–, cada cámara parlamentaria vota el proyecto primero “en general”, y si es aprobado, luego se vota “en particular”, artículo por artículo separadamente. En el caso de la ley de negociación colectiva, el Partido Nacional votó positivamente el proyecto en general y varios artículos en particular.

Cuadro 27 - Uruguay. Posicionamiento del gobierno, actores políticos y empresariales sobre la ley de negociación colectiva del sector privado

	Gobierno	Partidos tradicionales	Cámaras empresariales
Obligatoriedad y nivel de la negociación colectiva	Obligatoria y tripartita a nivel sectorial	Voluntaria y bipartita	Voluntaria y bipartita
Injerencia del Estado en la negociación colectiva	Alta	Subsidiaria / Mínima	Mínima
Vigencia de los convenios	Consagra ultraactividad ¹⁹³	El convenio continúa vigente hasta que se negocie el convenio subsiguiente	Las condiciones pactadas se extinguen al vencimiento del convenio colectivo
Sujetos negociadores	En caso de no existir sindicato en la empresa, negociará por ellos el sindicato más representativo (de rama)	Sindicato más representativo donde existe organización sindical y delegados del personal en donde no existe organización sindical □	Sindicato más representativo donde existe organización sindical y delegados del personal en donde no existe organización sindical □
Personería jurídica de los sindicatos	No la exige	Sí la exige	Sí la exige
Cláusula de paz	No estaba presente en el proyecto de ley, pero fue incorporada al final del proceso legislativo	Debe establecerse. Su violación debe aparejar la rescisión del convenio colectivo	Debe establecerse. Su violación debe aparejar la rescisión del convenio colectivo
Confidencialidad de la información	La ley establece la “obligación de reserva”, pero no establece la responsabilidad jurídica de la organización sindical por la violación o la omisión en el cumplimiento de esa obligación	Establecer la responsabilidad de la organización sindical por violación de la confidencialidad de la información	Establecer la responsabilidad de la organización sindical por violación de la confidencialidad de la información
Reglamentación de los sindicatos y del derecho de huelga	No	Sí	Sí
Ocupaciones	El proyecto de ley incluyó un capítulo de ocupaciones, pero fue retirado durante el trámite legislativo	Eliminación del capítulo de ocupaciones	Eliminación del capítulo de ocupaciones

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: Slinger (2009); Cámaras empresariales (2009); Cámara de Representantes, Comisión de Legislación del Trabajo, Versión Taquigráfica N° 923, 13 de marzo, 2007. Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, Núm 3599, 23 de julio, 2009.

¹⁹³ La ultraactividad supone que los beneficios de un convenio colectivo están vigentes aun después de la extinción del convenio

5.5.2.2 La activación del canal internacional mediante la impugnación empresarial

La ley aprobada se distanció de las preferencias de los empresarios. En buena medida por ello, el debate en torno de la ley de negociación colectiva no se cerró con su promulgación por parte del Poder Ejecutivo en setiembre de 2009, sino que un nuevo capítulo de discusión se inauguró durante el gobierno de José Mujica, a partir del fallo del Comité de Libertad Sindical de la OIT. En marzo de 2010 dicho Comité se pronunció a instancias de la demanda presentada contra el Gobierno del Uruguay por dos organizaciones empresariales nacionales – la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay y Cámara de Industria del Uruguay- acompañadas por una organización internacional –Organización Internacional de Empleadores-¹⁹⁴.

En su resolución, la OIT sugiere al gobierno que profundice el diálogo con empresarios y sindicatos a efectos de modificar esa ley, y agrega, además, una serie de recomendaciones que atienden varios de los reclamos del sector empresarial.

Entre los aspectos más relevantes, se sugiere: i) modificar la integración del Consejo Superior Tripartito, para que cada parte cuente con igual número de integrantes y que la presidencia quede a cargo de una persona independiente del gobierno; ii) que el nivel de negociación colectiva sea establecido por las propias partes, y no impuesto por la Ley; iii) en lo atinente a los sujetos negociadores, recomienda que en la negociación a nivel de empresa, cuando no exista organización sindical, se reconozca el derecho a la negociación a través de representantes electos por los trabajadores, y no con el sindicato de la rama, tal como establece la ley; iv) en lo que refiere a la vigencia de los convenios, la OIT recomienda que la vigencia de los convenios debe ser establecida por las partes contratantes, con lo cual objeta la disposición que establece el principio de la ultraactividad, que supone que los beneficios están vigentes aun después de la extinción del convenio.

Además, el fallo se expide sobre las ocupaciones de lugares de trabajo de forma coincidente con los reclamos empresariales. En ese plano, la OIT señala que el ejercicio del derecho de huelga y la ocupación del lugar del trabajo deben respetar la libertad de trabajo de

¹⁹⁴ La Ley de negociación colectiva en el sector público también fue denunciada ante la OIT por parte del sindicato que nuclea a los funcionarios públicos –la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE)- por su presunto incumplimiento. Sin embargo, ese planteo no fue contemplado por el organismo.

los no huelguistas, como el derecho de la dirección de la empresa de ingresar en las instalaciones de la misma.

Si bien la resolución de la OIT no tiene un carácter vinculante, el gobierno manifestó intenciones de acatarla. En ese sentido, el gobierno presentó un proyecto de ley que modifica la integración del Consejo Superior Tripartito, que, siguiendo la sugerencia de la OIT y lo demandado por los empresarios, equipara el número de representantes del Estado, empresariales y sindicales (Ley N° 19.027).

Sobre los otros aspectos, en febrero de 2011 el ministro de Trabajo y Seguridad Social, Eduardo Brenta, convocó a los representantes empresariales y sindicales a abrir un espacio de diálogo para modificar la Ley de Negociación Colectiva. Tuvieron lugar una serie de reuniones formales e informales entre las tres partes, pero no dieron lugar a un acuerdo¹⁹⁵. En negociaciones posteriores que se desarrollaron por espacio de dos años, tampoco se alcanzó un acuerdo. Durante este proceso se produjo una radicalización de las posturas de las partes, ya que, por ejemplo, los empresarios propusieron que la nueva ley incluyera la declaratoria de ilegalidad de las ocupaciones, lo que fue rechazado por la delegación sindical (RODRÍGUEZ et al., 2011, p. 16).

Al no lograrse consenso, en marzo de 2013 el gobierno envió un proyecto de ley al Parlamento que propuso modificar la ley de negociación colectiva vigente, retomando algunas de las sugerencias realizadas por la OIT, en particular, la que deroga el concepto de ultraactividad¹⁹⁶. Con posterioridad, las Cámaras de Comercio, Industrias y la Organización Internacional de Empleadores ampliaron la queja ante la OIT, indicando que el gobierno estuvo “omiso” en cumplir con las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT y por rechazo a las ocupaciones de empresas. Esta acción molestó al gobierno y condujo a que paralizara sus esfuerzos por modificar la norma, con lo cual no ha habido avances en el trámite de la misma¹⁹⁷.

¹⁹⁵ En particular, en Ginebra, en el marco de la conferencia anual de la OIT de junio de 2011, los representantes empresariales, sindicales y del gobierno casi alcanzan un preacuerdo de modificación de la ley de negociación colectiva del sector privado. Según reporta la prensa, se logró acordar en la mayoría de los aspectos, salvo en dos: la cláusula de paz y la vigencia de los beneficios pactados en convenios colectivos (ultraactividad). La expectativa era que si se lograba un acuerdo, el sector empresarial levantaría el cuestionamiento que había interpuesto ante la OIT. El Espectador. 2011. *Cláusulas de paz generan diferencias para sellar acuerdo*, 8 de junio, Montevideo.

¹⁹⁶ Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, Carpeta 1142/2013, Distribuido 1962/20, 11 de marzo, 2013. El Observador. 2013. *Cambia ley de negociación colectiva*, 3 de marzo, Montevideo. El País. 2013. *Brenta espera que cámaras retiren denuncia ante OIT*, 31 de marzo, Montevideo.

¹⁹⁷ El Observador. 2013. *Gobierno amenaza frenar proyecto que modifica negociación colectiva*, 24 de abril, Montevideo.

El empresariado uruguayo, cuyo poder instrumental encuentra limitaciones, a raíz de su propia fragmentación, la falta de vínculos con el gobierno que le permitan influir sobre su agenda o la imposibilidad de los partidos de centro-derecha de frenar la aprobación de las reformas en el ámbito legislativo, intentó suplir esas carencias apelando a un recurso externo. Mediante la solicitud de la intervención de un organismo multilateral como la OIT, el sector empleador logró fortalecer su posición en el debate doméstico y reabrir la discusión sobre la ley de negociación colectiva del sector privado ya aprobada. Sin embargo, el uso de ese recurso no condujo a la concreción de una modificación de la normativa, a la que se oponía fuertemente el PIT-CNT y no generó apoyo en el partido de gobierno.

En suma, la correlación de fuerzas sociopolítica, pautada por un partido de gobierno que cuenta con mayoría parlamentaria y tiene una postura favorable al fortalecimiento de los derechos colectivos de los trabajadores, y una central sindical revigorizada, configuraron un cuadro de situación en el que el empresariado no consiguió frenar los cambios redistributivos en el plano laboral, a diferencia de los que sucedió en Chile.

5.6 Conclusiones

Este capítulo se basó en el marco analítico propuesto para explicar por qué los gobiernos de centro-izquierda de Uruguay y de Chile tuvieron desempeños diferentes en el plano de la política laboral. Mientras que el primero realizó reformas que promovieron los derechos colectivos de los trabajadores, un mayor balance en las relaciones entre trabajadores y empleadores y un fortalecimiento de la negociación colectiva como forma de resolver los conflictos entre las partes, el segundo impulsó sólo reformas marginales en esos planos.

Las diversas configuraciones de fuerza sociopolítica, enmarcadas en distintas estructuras distributivas, dieron lugar a diferentes orientaciones de cambio de la política laboral.

La estrategia de debate seguida en ambos países permite ilustrar las diferentes correlaciones de fuerza y trayectorias establecidas. En los dos países, los gobiernos plantearon estrategias similares de discusión de los proyectos de reforma, que incluyeron en una etapa prelegislativa, el diálogo tripartito para acordar los principales aspectos de los proyectos. En los dos casos, esos ámbitos de diálogo social no arribaron a acuerdos. Pero hasta allí llegan las

similitudes. Una vez bloqueado el avance en la instancia tripartita, el gobierno uruguayo remitió al Congreso un proyecto de ley, cuyos contenidos se ajustaban a las preferencias del FA y del PIT-CNT, incluyendo algunos asuntos fuertemente resistidos por los empresarios. En Chile, en cambio, durante el gobierno de Lagos el gobierno envió el proyecto de ley al Parlamento, pero quitó los asuntos que no contaban con el acuerdo de los empresarios. Durante el gobierno de Bachelet, la influencia del empresariado sobre la suerte de la reforma fue incluso mayor, ya que limitó el alcance de la agenda que el gobierno planteó, aun antes de la formulación de un proyecto de ley, que a la postre no fue presentado al Parlamento.

El análisis realizado muestra que en Chile los esfuerzos de los gobiernos de la Concertación por fortalecer los derechos colectivos de los trabajadores fueron débiles y poco consistentes. Aun con diferencias internas, primó la idea que la legislación laboral existente era funcional a un país inserto en la economía mundial, que debía enfrentar grandes desafíos de competitividad. Si bien la correlación de fuerzas entre las dos principales coaliciones representadas en el Congreso resultó levemente favorable al gobierno, la oposición contaba con una influencia considerable e incluso un poder de veto sobre la reforma.

La CPC, que aglutina a todas las cámaras empresariales, actuó como un actor cohesionado que desarrolló una estrategia de firme oposición. En su visión, que compartió con los partidos de derecha, cualquier cambio de la legislación laboral que no fuera en una línea de mayor desregulación del mercado de trabajo, implicaría poner en peligro las bases del modelo económico. La alianza del empresariado con los partidos de derecha permitió que sus preferencias fueran representadas y defendidas durante el debate parlamentario. En lo que refiere a la influencia sobre el Poder Ejecutivo, la interacción regular entre los funcionarios de los gobiernos de la Concertación y los miembros de la CPC para la formulación de diferentes aspectos de políticas públicas “crearon incentivos para que los *policymakers* evitaran el conflicto con los empresarios” (FAIRFIELD, 2010a, p. 51; traducción propia) en asuntos específicos como la política laboral¹⁹⁸.

Por su parte, la debilidad del actor sindical condujo a que éste no fuera capaz de contrapesar el poder de las élites económicas en el debate sobre los asuntos laborales. La erosión de su vínculo con los partidos de la Concertación colocó a la CUT en una posición de debilidad a la hora de influir sobre la definición de la agenda política y las propuestas de reforma. A diferencia de la CPC, la CUT no participó de ámbitos de consulta bilaterales institucionalizados con el Poder Ejecutivo, en el que se discutió distintos aspectos de las

¹⁹⁸ Retomo aquí las tres dimensiones de análisis del poder instrumental del empresariado planteadas por Fairfield (2010a y en prensa).

políticas públicas. Sólo fue convocado periódicamente a discutir la fijación del salario mínimo, pero perdió relevancia como interlocutor sociopolítico (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Trabajo 2, 2010; FERES, 2009a, p. 217). Además, la CUT tuvo una escasa capacidad de generar manifestaciones públicas que apoyaran su punto de vista en el debate de las leyes laborales.

En Uruguay, mientras tanto, el gobierno del Frente Amplio construyó una coalición con el PIT-CNT, a quien le unían vínculos de hermandad de largo aliento. El gobierno dedicó buena parte de sus energías a fortalecer los derechos colectivos de los trabajadores, impulsando la normativa con el apoyo sindical, lo cual supuso, a su vez, un fortalecimiento del PIT-CNT. La central sindical fue convocada a participar en distintos ámbitos tripartitos de concertación no sólo sobre la política laboral, sino que también sobre distintos aspectos de políticas públicas –Compromiso Nacional para el Empleo, el Ingreso y las Responsabilidades, Diálogo sobre Seguridad Social,- fortaleciendo su papel como actor político.

El hecho de carecer de una organización de cúpula común redujo los recursos con que contaron las cámaras empresariales para oponerse a las reformas laborales. Estas llevaron a cabo tanto manifestaciones de oposición fragmentadas como acciones coordinadas para oponerse a las iniciativas del gobierno. En general, las cámaras resistieron las reformas impulsadas, por considerar que generaban un desequilibrio en favor de los trabajadores y en contra de los empresarios. Si bien obtuvieron algunas concesiones del gobierno –como la modificación de las leyes de tercerizaciones, libertad sindical o la introducción de algunos cambios en la ley de negociación colectiva- en todos los casos fueron logros de carácter parcial, que sólo matizaron algunos aspectos de las reformas propuestas, pero no impidieron su aprobación.

La ausencia de una vinculación estrecha con alguno de los partidos tradicionales de centro-derecha les restó también capacidad de influencia en el ámbito legislativo. Si bien los puntos de vista del Partido Colorado y del Partido Nacional expresados en el debate parlamentario coincidieron con las preferencias manifestadas por las cámaras empresariales, el hecho de que ambos partidos tuvieran una representación parlamentaria minoritaria, redujo su capacidad de influencia.

Cuadro 28 - Chile y Uruguay. Configuración sociopolítica y orientación de la reforma laboral en el plano de los derechos colectivos de los trabajadores

		Chile	Uruguay
Partidos de gobierno	Preferencias	Poca convicción, diferencias internas	Firme convicción, pocas diferencias internas
	Mayoría	En general no tuvo, cuando la consiguió fue estrecha y temporal	Durante todo el período
	<i>Core constituency</i>	Empresariado y personas de altos ingresos	Orientación <i>catch all</i>
Partidos políticos de oposición	Postura ante las reformas	Firme oposición a las reformas concertada con la CPC	Oposición a las reformas en coincidencia con las cámaras empresariales
	Contingente legislativo	Elevado poder en el Congreso, suficiente para frenar reformas	Bajo poder en el Parlamento, insuficiente para frenar reformas
	Organización	Débil	Se fortaleció durante los gobiernos del FA
Sindicatos	Vínculo con los partidos de gobierno	Débil	Fuerte
	Organización	Unificada, cohesiva	Fragmentada, sin organización de cúpula Desarrollo de estrategias de cooperación entre cámaras
Gremiales empresariales	Relación con el gobierno	Concertación con el gobierno	Confrontación moderada
	Relación con los partidos de oposición	Coordinación fuerte con partidos opositores	Coordinación débil con los partidos de oposición.
Resultado		Coincidencia ideológica Reforma marginal / No reforma	Coincidencia ideológica Reforma significativa

Fuente: Elaboración propia.

6. LA DINÁMICA POLÍTICA DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN CHILE Y URUGUAY

...I would say you have to realize that the first question is to have order in your own economic and fiscal policies; second, to have growth; and then after you have growth, then we are going to discuss how are we going to distribute the outcome of that growth, and not the other way around.

*Ricardo Lagos, entonces Presidente de Chile.
Reportaje publicado en: Commanding Heights (2002)*

Los sectores de altos ingresos en este país prácticamente no pagan impuestos. Chile es una suerte de paraíso fiscal para ellos.

*Carlos Ominami, entonces Senador Socialista, en: El Mercurio de Valparaíso. Reportaje.
Carlos Ominami, senador PS: "Hay que subir los impuestos a las empresas", 27 de enero,
Valparaíso*

...¿Qué buscaba la reforma tributaria? Buscaba aquella famosa frase ‘que pague más el que tiene más, que pague menos el que tiene menos’, buscaba equidad, creo que lo ha logrado (...)

Se dice bueno, se grava poco a las empresas, es cierto, pero es una política deliberada que llevamos adelante. ¿Por qué? Porque el exonerar, darle beneficios a las empresas llevó a que hubiera una mayor inversión en el sector productivo y mayor generación de puestos de trabajo que era lo que más nos pedía la gente en el año 2004.

*Tabaré Vázquez, expresidente de Uruguay. Reportaje en el Programa radial No toquen nada,
25 de setiembre de 2014.*

6.1 Introducción

La política tributaria es un instrumento fundamental para incidir en la distribución del ingreso en una sociedad. En casos como los de Chile y Uruguay, en los que el ingreso se encuentra fuertemente concentrado entre los estratos más altos, constituye una herramienta

relevante tanto para reducir tal concentración como para que el Estado disponga de recursos para su posterior redistribución.

En este capítulo analizo la orientación de las reformas tributarias en Chile y en Uruguay en los 2000 y su dinámica política a partir del modelo teórico que expuse en los capítulos anteriores. La pregunta que orienta el análisis es: ¿cómo y cuándo pueden los gobiernos impulsar reformas que aumenten la tributación sobre las élites económicas?

En la Sección 6.2, que sigue a esta introducción, planteo un conjunto de criterios para el análisis de los cambios producidos en el campo de la política tributaria. En la tercera y cuarta sección presento los legados de las políticas tributarias en los dos países y las reformas procesadas durante los años 2000, para luego analizarlas sobre la base de los criterios señalados.

En la Sección 6.5 me concentro en el análisis de los procesos políticos de reforma en los dos países intentando testear el argumento de que la configuración sociopolítica y la estructura de la desigualdad socioeconómica en cada caso explican la trayectoria de reforma de la política tributaria. Incluyo allí, a modo de epílogo, el análisis de la reciente reforma tributaria aprobada en Chile en setiembre de 2014. Finalmente, en la Sección 6.6 realizo una breve comparación de los procesos de reforma en los dos países.

6.2 Política tributaria y redistribución

La política tributaria es una de las vías privilegiadas que tienen los gobiernos para incidir sobre la distribución del ingreso¹⁹⁹. Esta función se cumple a través de dos atributos fundamentales (JORRATT, 2009, p. 9). El primero es el volumen de la recaudación. La cuantía de recursos que el gobierno extrae de la sociedad condiciona su capacidad para incidir sobre la distribución del ingreso. Una mayor recaudación puede teóricamente generar una capacidad redistributiva más alta. Claramente, en eso influye el destino que se le den a esos recursos, pero el asunto que quiero destacar es que el volumen de recursos que será gastado bajo criterios de decisión colectiva tiene importancia.

De forma complementaria, la segunda vía refiere al diseño de la estructura tributaria, esto es, a cuáles son los segmentos de la población que aportan los recursos. En ese sentido,

¹⁹⁹ La política tributaria suele responder también a otros objetivos, tales como el estímulo a la inversión productiva, la generación de empleo o la estabilidad y el crecimiento económicos.

evaluar la contribución del sistema tributario a la redistribución requiere analizar la forma cómo se asigna la carga tributaria entre diferentes grupos de ingreso.

Existe un acuerdo general respecto de que el sistema tributario debe tratar a las personas de forma justa. Sin embargo, la pregunta sobre cómo asignar las cargas tributarias de modo equitativo ha recibido muy diversas respuestas, asociadas a diferentes concepciones de justicia distributiva. Existe una extensísima discusión en la tradición de la filosofía política, que abarca visiones tan dispares como la libertaria, la utilitaria, la igualitaria o el liberalismo igualitario. Cada una de ellas estipula diferentes principios acerca de cómo se deben distribuir las cargas, bienes y recompensas en una sociedad, de modo que pueda ser calificada como justa²⁰⁰.

Más allá de los diferentes criterios normativos, una aproximación extendida al problema de la equidad tributaria postula que las cargas tributarias deben atender la capacidad de pago de las personas, en base a los criterios de “equidad vertical” y “equidad horizontal” (MUSGRAVE, 1990). Según el primero, los ciudadanos que sean desiguales en términos de su ingreso o su consumo –de acuerdo con la base imponible que se considere- deben ser tratados de forma diferente. De ello se desprende que aquellos ciudadanos que tengan mayores ingresos o mayores niveles de consumo deberán realizar un aporte tributario mayor. Mientras tanto, los ciudadanos que sean iguales en términos de recursos deben ser tratados de igual forma, siguiendo el principio de equidad horizontal (MUSGRAVE, 1990, p. 113).

6.2.1 Principales rasgos de la tributación en Chile y Uruguay

Para establecer criterios que permitan evaluar la orientación de las reformas tributarias es preciso primero situar las características del asunto tributario en los dos países.

Chile y Uruguay comparten, con el resto de los países de América Latina, algunas singularidades en sus estructuras tributarias y en su trayectoria de reforma. Ambos países

²⁰⁰ Planteado de forma sumamente sintética, las teorías igualitarias postulan la necesidad de que el Estado promueva la redistribución en diferentes niveles: algunos plantean un umbral mínimo de alivio de la condición de los más desfavorecidos, mientras otros más ambiciosos buscan la corrección de las desigualdades que el mercado produce. En el otro extremo, la teoría libertaria rechaza que la tributación y el gasto público deban alterar la distribución del bienestar producida por el mercado, al tiempo que limita el rol del Estado a la protección de los derechos y la provisión de algunos bienes públicos básicos. Véase al respecto: Rawls (1971), Roemer (2000), Dworkin (1981, 2002) y Sen (1992).

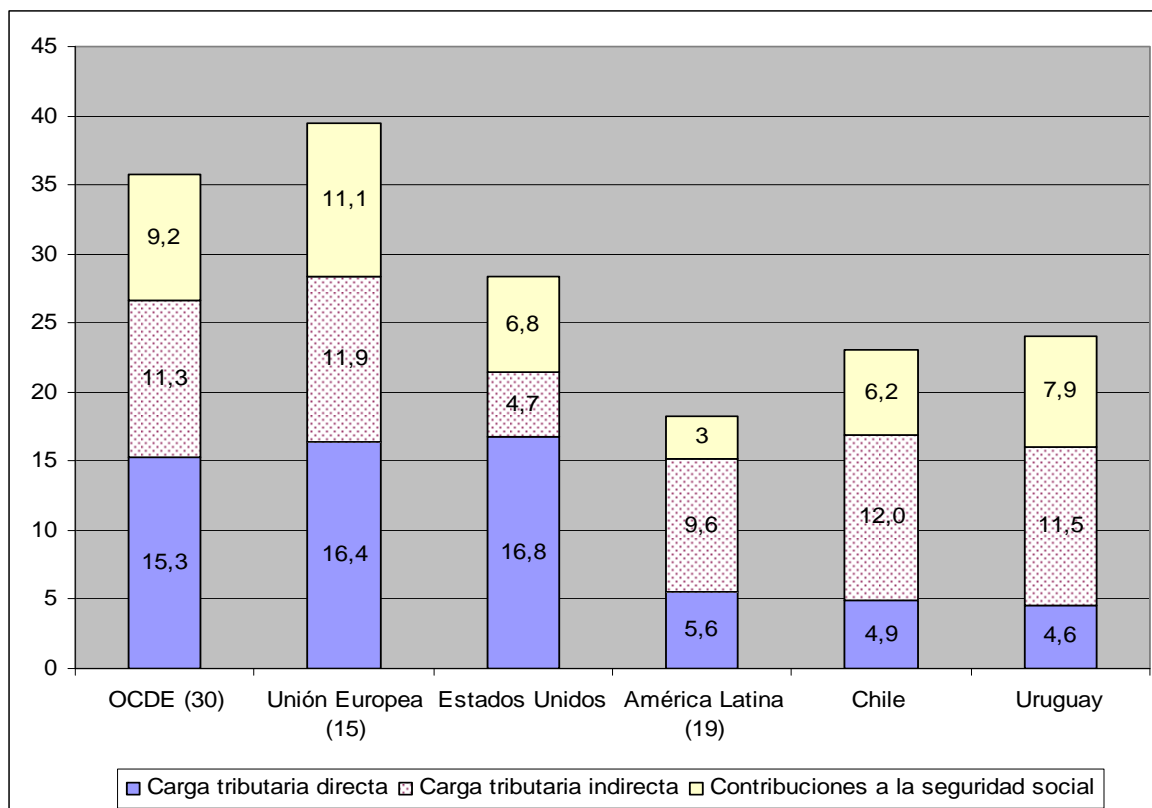
implementaron a partir de los años 1970 reformas tributarias dentro del paquete de cambios de orientación al mercado. Estas reformas establecieron al IVA como principal pilar del sistema tributario, al tiempo que reservaron un papel secundario, cuando no marginal, a la tributación directa sobre la renta. Por consiguiente, la estructura tributaria en términos globales asumió un carácter regresivo (CETRÁNGOLO y GÓMEZ-SABAINI, 2007, p. 28).

Dichas reformas persiguieron la neutralidad, la simplificación administrativa y el aumento de la carga tributaria, sin ocuparse, sin embargo, del objetivo de la redistribución (LORA, 2012, p. 9). De hecho, entre la comunidad académica y los organismos internacionales se volvió hegemónica la visión de que la redistribución se debía procurar a través del gasto social focalizado, y no a través de reformas tributarias progresivas²⁰¹. La tesis era que el crecimiento sostenido de la economía generaría mejoras en la distribución del ingreso. Debían priorizarse los objetivos de eficiencia antes que los de equidad, y dejar de lado los instrumentos redistributivos que pudieran resultar “nocivos” a la inversión y al crecimiento económico (GÓMEZ-SABAINI et al., 2010, p. 23).

Fruto de la trayectoria histórica de más largo aliento y de las reformas liberales reseñadas, tanto el nivel de recaudación como la estructura tributaria de los países latinoamericanos se diferencian fuertemente de las de los países desarrollados. Como se aprecia en el Gráfico 11, el nivel de recaudación general de las naciones latinoamericanas es inferior al de los países desarrollados. Por ejemplo, el promedio de la carga tributaria en la Unión Europea (15 miembros) era en el año 2000 de 40% del PBI, mientras que en Uruguay llegaba al 24% y en Chile al 23% del PBI.

²⁰¹ En el caso de Chile, esas ideas fueron promovidas y recibieron sustento de un influyente estudio realizado por Engel et al. (1998) que establecía que en ese país diferentes escenarios de reformas tributarias implicarían un bajo impacto sobre la desigualdad. En tal sentido, el estudio señalaba que: “...el grado de redistribución debe alcanzarse recaudando impuestos de la manera más eficiente posible, sin considerar los efectos distributivos de los impuestos en cuestión. La redistribución del ingreso se debe realizar mediante el gasto social, *no* mediante la recaudación de impuestos” (ENGEL et al., 1998, p. 1. Destacado agregado por la autora).

Gráfico 11 - Comparación internacional del nivel y estructura de la carga tributaria (en porcentajes del PIB, alrededor de 2000)



Fuente: Datos de la OCDE, Unión Europea, Estados Unidos y América Latina: Gómez-Sabaini et al. (2010, Gráfico I.8), sobre la base de CEPAL, OCDE y FMI. Datos de Chile y Uruguay: Base de datos del BID-CIAT. Incluye: Ingresos Impositivos = Impuesto a la renta + Impuestos Generales al Consumo + Impuestos Selectivos + Impuestos a la Propiedad + Impuestos al Comercio Exterior + Otros, tal como lo define el BID-CIAT. Nota: El promedio de América Latina tiene cobertura del Gobierno Central, excepto para Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Costa Rica que se refiere a Gobierno General.

Incluso, en el promedio de los países latinoamericanos, así como en el caso de Chile, la recaudación tributaria es inferior a la que se esperaría en función del nivel de desarrollo, no así en el caso de Uruguay²⁰².

Cuadro 29 - ¿Cuánto tributa de menos América Latina?

	Impuesto a la Renta Empresarial	Impuesto a la Renta Personal	Bienes y servicios	Comercio internacional	Propiedad
Chile	-2,4	-4,0	2,9	-0,4	-0,5
Uruguay	-0,7	-3,4	1,9	-0,8	0,8
América Latina	-1,0	-2,9	-0,6	-1,2	-0,3

Nota: Como porcentaje del PBI, alrededor de 2000. Un valor negativo indica que el país recauda menos tributos de los que debería tomando en cuenta su nivel de ingreso per cápita. Fuente: tomado de Perry et al. (2006, p. 96).

²⁰² Fairfield (2010a, p. 45) realiza esa observación para Chile y Argentina, mientras que Gómez Sabaini et al. (2010) comentan esa estimación con referencia a los países de América Latina.

Como se observa en el Cuadro 29, el inferior nivel de tributación en los países latinoamericanos surge fundamentalmente de la baja tributación directa sobre la renta personal y las ganancias empresariales. La brecha en Chile en ese plano alcanza a 6,4% del PBI, mientras que en Uruguay a 4,1% del PBI. Entre tanto, en materia de imposición sobre el consumo, ambas naciones presentan similares niveles que los países desarrollados, superando la recaudación esperada en ese rubro en función de nivel de desarrollo (GÓMEZ-SABAINI, 2006, p. 23; FAIRFIELD 2010a, p. 45-46).

Esa combinación de tributos deriva en otra característica compartida por la mayor parte de los sistemas tributarios de la región, que es su carácter regresivo. Es decir, luego del cobro de impuestos, la desigualdad en el ingreso aumenta, a diferencia de la mayoría de los países europeos, donde la desigualdad desciende (BARREIX et al., 2006, Tabla 32).

6.2.2 Criterios para el análisis de la política tributaria en tanto política redistributiva

La información reseñada permite sintetizar algunos rasgos del problema tributario en Chile y en Uruguay, de modo de clarificar los criterios para analizar el potencial redistributivo de las reformas tributarias que tuvieron lugar durante los años 2000. Las preguntas a responder son: ¿Las reformas tributarias buscan aumentar la tributación que pesa sobre los estratos de mayores ingresos? ¿Están orientadas al alivio de la carga de los estratos de menores ingresos? ¿Priorizan el objetivo de la redistribución u otros objetivos?

En ambos países la tributación sobre el consumo ya es elevada, con lo cual no hay espacio para aumentar la carga tributaria por esa vía (FAIRFIELD, 2010a, p. 45). Ello tampoco sería deseable si lo que se busca es contribuir a reducir la desigualdad, dado el carácter regresivo de ese tipo de tributo.

En cambio, los estratos de mayores ingresos –las élites económicas, según la denominación que le di en capítulos anteriores- concentran una alta proporción del ingreso en ambos países y pagan pocos impuestos. En tal sentido, políticas tributarias que aumentaran la tributación sobre la renta y las ganancias de esos sectores tendrían un potencial redistributivo elevado.

Siguiendo a Gómez-Sabaini et al. (2010, p. 25) identifico tres dimensiones para evaluar el carácter redistributivo de una política tributaria: a) el nivel de recaudación y b) la estructura tributaria, y c) el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias.

a) Nivel de recaudación

Como planteé antes, la capacidad redistributiva de la política tributaria depende en primer lugar de la cuantía de recursos que se recauden. Una forma de evaluar ese aspecto es comparando la recaudación efectiva respecto de la recaudación potencial en función del nivel de ingreso *per cápita* del país.

A esos efectos, considero algunos estudios de especialistas en la materia que, de acuerdo con los antecedentes reseñados más arriba, muestran que en Uruguay la recaudación tributaria se encuentra por encima de la esperada en función de su nivel de desarrollo. Chile tiene aún margen para aumentar la carga tributaria (Cuadro 29), con lo cual esa será una dimensión que consideraré en el análisis de la orientación de las reformas tributarias en ese país.

b) Estructura tributaria

En segundo lugar, la capacidad redistributiva de la política tributaria depende de la forma como se distribuye la carga entre diferentes estratos económicos. Convencionalmente, se entiende que un tributo es progresivo cuando la tasa tributaria promedio aumenta con el ingreso, mientras que es regresivo cuando la proporción del ingreso destinado al pago de tributos disminuye con el ingreso (KAMIN, 2008, p. 243). El criterio de progresividad supone “que paguen proporcionalmente más quienes más ingresos obtienen o tengan una mayor capacidad económica” (GÓMEZ-SABAINI et al., 2010, p. 15).

El efecto redistributivo de un sistema tributario depende tanto de la combinación de tributos como del diseño de los impuestos. Algunos tributos son más progresivos que otros. Entre los más progresivos se encuentran los impuestos sobre la renta personal, ya que suelen

excluir de la obligación del pago a la población de bajos ingresos, permiten deducciones por gastos que toman en cuenta la capacidad contributiva de los ciudadanos y suelen establecer tasas progresionales. El impuesto a la renta empresarial tiene un carácter progresivo, pero algo menor que el que presenta el impuesto a la renta personal, ya que aquél puede ser trasladado en parte a los consumidores o trabajadores (GÓMEZ SABAINI et al., 2002, p. 23).

Los impuestos sobre el consumo suelen ser regresivos. En particular, el IVA, que es uno de los pilares de los sistemas tributarios de Chile y Uruguay, tiene carácter regresivo, ya que las personas de bajos ingresos destinan una mayor proporción de su ingreso al consumo que los sectores de mayores ingresos. Por su parte, si las contribuciones a la seguridad social son consideradas como impuestos, suelen tener un carácter regresivo, ya que no permiten deducciones, que reducen la carga tributaria sobre los asalariados de bajos ingresos; pero tienen techos para las contribuciones, que reducen la carga tributaria relativa de los asalariados de altos ingresos (GANGHOF, 2006).

Las reformas tributarias con una orientación progresiva deberán buscar aumentar la carga de aquellos tributos que inciden sobre los sectores de mayores recursos. En tal sentido, las reformas deberán otorgarle mayor peso a los impuestos sobre la renta en la recaudación total, al mismo tiempo que deberán dotar al impuesto de mayor progresividad (GÓMEZ-SABAINI et al., 2010, p. 66). Asimismo, las reformas deberán reducir los regímenes especiales que benefician a los sectores de altos ingresos y homogeneizar la tributación entre distintas fuentes de renta (JORRATT, 2009, p. 59).

Esa es una primera dimensión general a considerar, pero luego es también importante tener en cuenta los aspectos específicos de diseño de cada uno de los impuestos que, como veremos en las secciones siguientes, inciden de forma crucial sobre la capacidad redistributiva de los tributos.

c) Grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias

Esta es una dimensión fundamental para asegurar la equidad y progresividad del sistema de impuestos (GÓMEZ-SABAINI et al., 2010, p. 33). En tal sentido, resulta pertinente considerar las reformas legales que estén orientadas a reducir las oportunidades de elusión y evasión tributaria, que suelen ser mayormente explotadas por los sectores de altos

ingresos. La elusión consiste en la “reducción de la obligaciones impositivas mediante manipulaciones permitidas por la ley” (KAPLOW, 2006, p. 71, citado en ARIAS, 2010, p. 14), en tanto la evasión tributaria refiere al no pago de impuestos a través de una violación de la ley.

Cuadro 30 - Criterios para determinar el carácter redistributivo de las reformas tributarias

Criterios	Indicadores
Suficiencia del nivel de recaudación	- Cuantía de recursos recaudados en relación al potencial
Progresividad de la estructura tributaria	- Aumento del peso de los tributos directos en relación a los indirectos - Aumento de la progresividad del impuesto a la renta: creación de nuevos tributos, cambio de tasas o modificaciones en la base imponible con una orientación progresiva; eliminación de regímenes especiales que benefician a los sectores de altos ingresos; homogenización de la tributación sobre distintos tipos de renta
Grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias	- Reformas legales orientadas a cerrar las oportunidades de elusión y evasión tributaria - Reformas legales que faculten a la administración tributaria a controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias

Fuente: elaboración propia

Este conjunto de criterios permitirá identificar el grado de avance en una agenda de reformas tributarias de “segunda generación”, que fortalezca la capacidad redistributiva del sistema tributario a partir del aumento de la imposición sobre los sectores de mayores ingresos (GÓMEZ-SABAINI y MORÁN 2013; FAIRFIELD 2010a y en prensa; GÓMEZ-SABAINI et al., 2010; JORRATT, 2009).

Pero antes de pasar a ese análisis, resulta importante considerar los legados de las políticas tributarias en los dos países, para establecer con mayor precisión las reformas que podrían contribuir a la mejora sustantiva de la equidad tributaria y del potencial redistributivo de los sistemas tributarios.

6.3 La política tributaria en Chile: continuidad de un diseño institucional poco redistributivo

6.3.1 Los legados de las políticas tributarias

En 1975 y en 1984, durante la dictadura militar, el sistema tributario chileno fue reformado, con una orientación regresiva, al privilegiar los impuestos indirectos sobre los directos. Esas reformas generaron un legado en materia de política tributaria que será relevante durante el período democrático posterior, ya que establecieron las principales características del sistema tributario, tal como se configuró hasta mediados del año 2014.

La reforma de 1975 supuso tres cambios fundamentales: la introducción del IVA, la modificación de la tributación sobre las utilidades corporativas y la indexación de las obligaciones tributarias, de modo de corregir los efectos de la inflación. La carga tributaria se focalizó en el consumo y, en particular, en el IVA, que pasó a proveer la mitad de los ingresos tributarios, con lo cual la imposición a la renta pasó a tener un papel secundario (ARELLANO y MARFÁN, 1987; MARCEL, 1997).

La reforma de 1984, en tanto, transformó el impuesto a la renta, sacrificando la equidad del tributo en favor de un estímulo al ahorro. El impuesto a la renta empresarial estableció que las utilidades que se reinvertieran debían pagar menores impuestos que las que se distribuían a sus propietarios. También se dispuso la integración de los impuestos a las empresas con los impuestos personales de sus dueños. Así, el impuesto pagado por la empresa pasó a constituir un crédito para los impuestos personales de sus dueños. Todo ello condujo a que el impuesto a las utilidades de las empresas tuviera una escasa recaudación (MARCEL, 1997, p. 35-36).

Además, en el caso del impuesto a la renta de las personas, la reforma de 1984 estableció que un porcentaje de los montos invertidos en ciertos activos financieros podrían ser deducidos de la base imponible. Se redujo la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal gradualmente de 65% hasta llegar a 50%, y más tarde a 45%, aunque las condiciones económicas que enfrentó la economía chilena en ese período no permitieron su plena implementación (LARRAÍN y VERGARA, 2000). En el período previo al plebiscito de 1988

el régimen militar llevó a cabo grandes rebajas de impuestos con el propósito de obtener el apoyo de la ciudadanía (MARCEL, 1997, p. 36).

En conjunto, las reformas redujeron la carga tributaria de los sectores de mayor renta, con la disminución de la progresividad de los impuestos a la renta personal y empresarial (MARCEL, 1997; ARELLANO y MARFÁN, 1987, p. 156). El impuesto a la renta recaudó en 1990 tan sólo el 28% del total, mientras que la tributación indirecta adquirió un papel mayor, aportando el 72% restante (Gráfico 12).

6.3.2 Las reformas durante los primeros gobiernos de la Concertación

Durante los gobiernos de la Concertación se aprobaron dos reformas principales, una en la administración de Aylwin y otra en la administración de Lagos. La primera de ellas tuvo lugar en un marco sociopolítico particular, al ser una de las primeras leyes aprobadas por el gobierno democrático luego de 17 años de dictadura, en un contexto pautado, además, por una fuerte deuda social. La reforma obtuvo un amplio respaldo del espectro político partidario: contó con el apoyo de la Concertación y de la opositora Renovación Nacional, ya que el gobierno no tenía mayorías parlamentarias propias por la presencia de los senadores designados (BOYLAN, 1996; MARCEL, 1997).

La reforma tuvo como objetivo central aumentar la carga tributaria para financiar la expansión del gasto social, sin tener un propósito redistributivo en sí misma (MARCEL, 1997, p. 62). Incluyó algunos elementos progresivos, como el aumento de la tasa del impuesto a la renta de las empresas de 10% a 15% y un ajuste progresivo del impuesto a la renta de las personas físicas mediante cambios en la estructura de tramos. Se incluyeron también algunas medidas para evitar la elusión tributaria, como algunos ajustes en el sistema de tributación sobre la renta en la agricultura, minería y transporte. Éstos se combinaron con medidas de carácter regresivo, como el incremento de la tasa del IVA de 16% a 18%. Se estipuló que los cambios serían transitorios y se extenderían por un período de tres años (BOYLAN, 1996; MARCEL, 1997)²⁰³.

²⁰³ En el segundo semestre de 1993 se alcanzó un nuevo acuerdo entre el gobierno y Renovación Nacional, que mantuvo la tasa del impuesto a la renta de las empresas en 15%, redujo la tasa marginal máxima del impuesto personal de 50% a 45%, y llevó la tasa del IVA de 18% a 17% (MARCEL, 1997, p. 57-58).

La reforma de 1990 generó un aumento de los ingresos tributarios del orden de 2% del PBI, de la mano de la expansión de la recaudación del IVA y del impuesto a la renta (MARCEL, 1997, p. 38). Alrededor de dos tercios del incremento tributario recayó sobre las élites económicas –empresarios y sectores de altos ingresos- (BOYLAN, 1996, p. 14), consiguiendo un mejor equilibrio entre impuestos directos e indirectos, aunque aún predominaron estos últimos. En suma, se trató de una reforma moderada (MARCEL, 1997, p. 62), que mantuvo la presión tributaria entre 17% y 18% del PBI en promedio, sin alcanzar los niveles de principio de los ochenta, próximos a 20% del PBI (JORRATT, 2009, p. 14)

6.3.3 Reformas moderadas durante el gobierno de Lagos

6.3.3.1 Los principales problemas de equidad del sistema tributario heredado

Como se pudo apreciar en los apartados anteriores, a inicios de los años 2000 Chile contaba con un sistema tributario en el que predominaban los impuestos al consumo y tenía una menor participación del impuesto a la renta.

El impuesto a la renta presentaba un diseño particular, que en sus rasgos principales se mantuvo incambiado durante los años 2000. Este diseño, en términos prácticos, le restaba progresividad y capacidad redistributiva a un impuesto que en apariencia era muy progresivo. Como mencioné anteriormente, las utilidades de las empresas se gravaban a través del Impuesto de Primera Categoría con una tasa relativamente baja (15%) y las rentas del trabajo y las pasividades se gravaban a través del Impuesto de Segunda Categoría, que incluye un mínimo exento y tasas progresionales, cuya franja superior es más alta: 40%. El sistema preveía que el impuesto pago por las empresas debía ser deducido del impuesto personal que gravaba todas las rentas -el Impuesto Global Complementario-, que tenía una escala de franjas progresivas, con una tasa de 40% para el tramo superior²⁰⁴. Por lo tanto, el nivel de la tasa del Impuesto de Primera Categoría tenía una gran relevancia: cuanto mayor fuera el nivel de la

²⁰⁴ Las personas que viven fuera de Chile, pero obtienen rentas de fuente chilena, están afectados por el Impuesto Adicional en vez del Impuesto Global Complementario.

tasa, menor sería el monto que los contribuyentes de alto nivel de ingresos podrían diferir (JORRATT, 2009; FAIRFIELD, 2010a; YÁÑEZ HENRÍQUEZ, 2013).

Al mismo tiempo, la brecha entre las tasas que gravaban las rentas del capital y las rentas del trabajo y la posibilidad que tenían los empresarios de tributar únicamente sobre las rentas retiradas en vez de tributar sobre las ganancias obtenidas, generaba incentivos para que las personas de altos ingresos redujeran significativamente los impuestos que pagaban, haciendo pasar sus ingresos personales como ingresos de una empresa. Ello era común entre trabajadores independientes y quienes percibían ganancias de capital o ingresos por dividendos (JORRATT, 2000; CANTALLOPTS et al., 2007; AGOSTINI et al., 2012).

Esa situación generaba una fuerte inequidad horizontal, ya que las rentas empresariales tributaban por una tasa inferior a la que tributaban las rentas del trabajo (JORRATT, 2009, p. 40). De esa forma, personas que tenían iguales ingresos, unos provenientes del trabajo y otros provenientes de utilidades empresariales, pagaban tasas muy diferentes.

A su vez, el diseño del impuesto a la renta chileno abría oportunidades para la elusión fiscal. La brecha entre las tasas del impuesto a la renta de las empresas y del impuesto personal generaba incentivos para que los empresarios o profesionales crearan sociedades de inversión a los efectos de diferir o evitar el pago de impuestos. Como muestra Jorratt (2009, p. 43), las empresas no distribuían más que un tercio de las utilidades devengadas en el año, las que en un 50% eran retenidas en empresas que tenían el formato de sociedades de inversión. Esos recursos sólo estaban gravados por el impuesto a la renta empresarial, no por el impuesto personal. Además, en el caso que fueran empresas pequeñas, sus titulares podían ampararse en regímenes tributarios especiales, que establecían que las utilidades tributan sólo en base al retiro por parte de sus dueños, estando incluso exentas del impuesto de primera categoría (AGOSTINI et al., 2012, p. 187). Los especialitas indican que con frecuencia las empresas se subdividían a los efectos tributarios, de forma de acogerse a ese régimen o a los regímenes de renta presunta, y así reducir el pago de impuestos (JORRATT, 2009, p. 59).

El gasto tributario del impuesto a la renta en 2008 fue de 4,41% del PBI, es decir, un 60,3% de la recaudación potencial de ese impuesto. El principal rubro corresponde al diferimiento de la tributación de las utilidades reinvertidas, que representaba un 2,14% del PIB (SII, 2009)²⁰⁵.

²⁰⁵ El gasto tributario refiere “al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sector, rama, región, o grupos de contribuyentes. Por lo general se traduce en el otorgamiento de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos y amortizaciones aceleradas, entre otros mecanismos” (SII, 2009, p. 2).

El análisis precedente pone de relieve que para mejorar la equidad del sistema tributario chileno era necesario incrementar la tributación de las rentas del capital para aproximarla a la de las rentas del trabajo, lo cual se lograría: "...cambiando la tributación en base a retiros por una en base devengada, o bien, elevando sustantivamente la tasa de primera categoría" (JORRATT, 2012, s/n). En el primer escenario, la totalidad de las utilidades de las empresas pagarían el impuesto de segunda categoría y no sólo aquéllas que se retiran. En el segundo escenario, al aproximar la tasa del impuesto de primera categoría y del global complementario, y reducir la brecha entre ambos, disminuiría el espacio para la elusión fiscal.

La sección que sigue se centra en el análisis de las iniciativas de los gobiernos de la Concertación a partir del 2000 de realizar reformas en ese sentido, con el propósito de aumentar la tributación sobre las élites económicas e incrementar el potencial redistributivo del impuesto a la renta por esa vía²⁰⁶.

6.3.3.2 La reforma que reduce las posibilidades de evasión y elusión (2001)

La principal reforma tributaria durante el gobierno de Lagos fue la aprobación, en junio de 2001, de una ley que crea un conjunto de disposiciones para combatir la evasión y la elusión tributaria (Ley N° 19.738). La norma dotó al Servicio de Impuestos Internos (SII) de mayores atribuciones y recursos para reducir la evasión tributaria. Además, promovió la clausura de resquicios en la legislación tributaria y beneficios de la tributación sobre la renta de carácter injustificado, que permitían la evasión y elusión.

En ese sentido, las medidas más destacadas consistieron en la derogación de la posibilidad de que las empresas dedujeran el Impuesto Territorial del pago del Impuesto de Primera Categoría, el establecimiento de algunas restricciones al régimen de depreciación acelerada²⁰⁷, las modificaciones al régimen de renta presunta en la minería, las regulaciones al aprovechamiento de pérdidas en una reorganización empresarial que involucre cambios de

²⁰⁶ Un antecedente de este estudio es el análisis de Fairfield (2010a, 2010b y en prensa) que se centra en los intentos de los gobiernos Concertacionistas de elevar la tasa del impuesto de primera categoría, pero que no considera los intentos posteriores del gobierno de la Nueva Mayoría de 2014 de cambiar la tributación sobre las utilidades empresariales desde base de retiros a base devengada, como realizo en este estudio.

²⁰⁷ Ese régimen posibilita contabilizar anticipadamente el desgaste de un bien, lo que aumenta los gastos deducibles a los efectos del cálculo del impuesto a la renta empresarial y reduce de esa forma el monto de las obligaciones tributarias de las empresas que se benefician del mismo.

propiedad para efectos de eludir el pago de impuestos, y restricciones a la subcapitalización como forma de financiamiento entre empresas vinculadas (Ley N° 19.738; SII, 2001). Con esta última medida se buscaba evitar que las empresas transnacionales eludieran el pago de impuesto a la renta por la vía de remesar utilidades (afectadas al 35%) disfrazadas de pago de intereses (gravados con un 4%) (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 3, 2010)

La reforma proponía reducir la tasa de evasión desde un 24% a alrededor de un 20% al año 2005 y de esa forma incrementar la recaudación tributaria²⁰⁸. Sus resultados en ese plano fueron positivos, ya que, por ejemplo, la aplicación de la ley permitió reducir la tasa de evasión del IVA a partir de 2001, de forma tal que sin la reforma “la carga tributaria del período 2000-2007 habría sido en promedio 0,9% del PIB inferior a la registrada efectivamente” (RODRÍGUEZ et al., 2009, p. 30).

6.3.3.3 La reforma moderada de las tasas del impuesto a la renta (2001)

También en el año 2001 se procesó un segundo ajuste tributario, a través de la Ley 19.753 que implicó el aumento del Impuesto de Primera Categoría de 15% a 17%. Ese cambio de carácter progresivo, pero moderado, se compensó además con una reducción de la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal, desde un 45% a 40%. La estructura de tramos del impuesto a la renta también se modificó, se amplió el tramo del mínimo exento y se permitió deducir de la base imponible los intereses pagados por concepto de crédito hipotecarios.

La reforma generó una mejora de la progresividad del impuesto a la renta, pero en rigor se trató de una reforma muy moderada, ya que mantuvo la tasa del impuesto a las empresas en nivel bajo y conservó una brecha importante entre las tasas del impuesto de primera categoría y del global complementario, que como subrayé antes, es uno de los principales elementos que permite diferir y reducir el pago de impuestos a los sectores de mayores ingresos.

²⁰⁸ Cámara de Diputados, Mensaje Presidencial, Sesión 30, Legislatura 342, 24 de agosto, 2000, pág. 5.

Desde la perspectiva de la recaudación, los cambios introducidos en 2001 implicaron durante los primeros años de vigencia de la reforma una pérdida de recaudación, y luego un aumento modesto (RODRÍGUEZ et al., 2009, Cuadro 4 y Anexo 3).

6.3.3.4 El incremento de la tasa de IVA y la reducción de los aranceles

En ese período se redujeron los aranceles, dentro de una política de apertura comercial unilateral, junto con la suscripción de múltiples acuerdos bilaterales de comercio. A su vez, Chile firmó numerosos acuerdos para evitar la doble tributación, como parte de una política orientada a eliminar las barreras tributarias al comercio internacional de bienes y servicios y a la inversión extranjera. En su conjunto, esas modificaciones supusieron una caída de la recaudación del 1,1% del PBI entre 2000 y 2009 (RODRÍGUEZ et al., 2009, p. 33).

La tasa del IVA volvió a incrementarse en 2003 desde 18% a 19%, con carácter transitorio (Ley N° 19.888), a los efectos de financiar la reforma de la salud y la creación de un programa de transferencias monetarias dirigida a la población en extrema pobreza (programa "Chile Solidario") y la disminución de ingresos que producirán los tratados de libre comercio suscritos con Corea, la Unión Europea y Estados Unidos²⁰⁹.

6.3.3.5 La reforma de la tributación sobre el sector minero (2005)

En 2005 el Congreso aprobó la creación de un impuesto específico a la renta obtenida por la venta de productos mineros e introdujo modificaciones al Estatuto de la Inversión Extranjera, con el objeto de compatibilizar las garantías de invariabilidad tributaria de los proyectos mineros con este nuevo impuesto específico.

Este impuesto se creó para atender el problema de que el sector minero pagaba muy pocos tributos. Si bien la minería estaba sujeta al mismo régimen de tributación de la renta

²⁰⁹ Cámara de Diputados, Mensaje Presidencial, Sesión 5, Legislatura 349, 11 de junio, 2003.

que otros sectores de la economía, existían varios beneficios y procedimientos tributarios que permitían que la gran minería privada del cobre difiriera el pago de tributos y a la postre pagara muy pocos impuestos. En primer lugar, a partir de la organización en base de “sociedades de personas”, las empresas mineras contaban con los beneficios especiales vinculados al mecanismo de depreciación acelerada, que podía ser utilizado contra el impuesto adicional a las remesas de utilidades. Dado que las empresas mineras deben realizar grandes inversiones iniciales, ello les permitía reportar pérdidas tributarias, y diferir el pago del impuesto a la renta empresarial por muchos años (NÚÑEZ, 2004, p. 8; 12).

En segundo lugar, otro de los mecanismos utilizados para rebajar sus impuestos era la manipulación de los precios de transferencia entre empresas relacionadas, por la compra y venta de productos o servicios, los cuales se aumentaban o se disminuían en función de la conveniencia contable. En tercer término, las empresas solían endeudarse con empresas relacionadas, lo cual permitía “disfrazar” remesas de capital como deuda para pagar menos impuestos (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 3, 2010; NÚÑEZ, 2004, p. 11).

Algunos de estos aspectos, como el mecanismo de depreciación acelerada, fueron abordados por la reforma contra la evasión y elusión tributaria que se había aprobado en 2001, pero la “invariabilidad tributaria” de la que se beneficiaban las grandes empresas privadas del cobre las mantuvo al margen de esas transformaciones (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 3, 2010). De hecho, a través del Estatuto de la Inversión Extranjera (Decreto Ley 600) vigente desde 1974, las mineras con capitales internacionales podían firmar un contrato con el Estado según el cual el inversionista extranjero podía optar por un impuesto adicional a la remesa de utilidades de una tasa de 42% en vez de 35% y el Estado se comprometía a no cambiarles “las reglas del juego” por 20 años.

El tema de la subtributación de la gran minería pasó a estar en el centro del debate, sobre todo a partir del escándalo de una empresa minera, llamada Disputada, controlada por la estadounidense Exxon, que no había pagado impuestos durante más de 20 años. El escándalo estalló cuando en 2002 esa compañía minera fue vendida a otra empresa extranjera, pero dicha transacción no tuvo lugar en Chile, sino que en el exterior, sin pagar los impuestos de

compraventa en el país (Entrevista a: alto funcionario del Ministerio de Hacienda 3, 2010; Académico 4, 2010)²¹⁰.

Esa situación generó el rechazo del gobierno y de la opinión pública²¹¹, y abrió una ventana de oportunidad para legislar en la materia (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 3, 2010). El gobierno propuso crear un *royalty* a la actividad minera, según el cual para obtener una concesión las empresas mineras debían pagar un porcentaje del margen operacional al Estado. Ese proyecto requería modificar la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras, para lo cual se precisaba de un quórum especial de 4/7. La propuesta no contó con los votos necesarios en la Cámara de Diputados (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 3, 2010; NÁPOLI y NAVIA, 2012).

Luego, en 2005, aprovechando la polémica generada el gobierno propuso y logró aprobar la creación de un impuesto específico a la actividad minera (NÁPOLI y NAVIA, 2012). Esta reforma estableció un impuesto sobre el margen operacional de 5%. Para salvar el problema de la “invariabilidad tributaria” evitando la posibilidad de litigios internacionales, la ley aprobada estableció algunos incentivos para que las empresas mineras se acogieran voluntariamente al nuevo régimen, accediendo así a una nueva invariabilidad tributaria²¹².

El Impuesto específico a la minería lograría una recaudación del 0,5% del PIB²¹³. Se trató de una reforma moderada, tanto si se la compara con la legislación vigente en otros países mineros como si se tiene en cuenta el otro proyecto de reforma que el gobierno de Lagos había presentado anteriormente²¹⁴.

²¹⁰ Luego de la negociación entre el Estado y las partes, la venta se produjo en Chile. Véase: Radio Cooperativa. 2002. *Venta de minera La Disputada se concretó finalmente en Chile*, 25 de noviembre, Santiago.

²¹¹ La idea de aumentar la tributación sobre la minería era sumamente popular. De hecho, la creación de un *royalty* sobre ese sector contaba, en abril de 2004, con el apoyo del 67% de la población, mientras que sólo 15% estaba en desacuerdo con esa medida (Encuesta CERC, citado en Nápoli y Navia 2012).

²¹² Ministro Eyzaguirre, en Cámara de Diputados, Comisión de Minería, Sesión 56, Legislatura 352, 23 de marzo, 2005, págs. 25-26.

²¹³ Estimaciones de Michele Jorratt, en: Comisión de Hacienda, Sesión 42. Legislatura 360, 28 de agosto, 2012, pág. 424.

²¹⁴ Véase, por ejemplo, Riesco (2010) y la presentación del Ministro de Minería, Alfonso Dulanto, en: Cámara de Diputados, Comisión de Minería, Sesión 56, Legislatura 352, 23 de marzo, 2005, págs. 27-30.

6.3.4 La virtual ausencia de reformas tributarias durante el gobierno de Bachelet

Durante el gobierno de Michelle Bachelet la agenda tributaria estuvo relegada a un plano secundario, mientras el protagonismo lo tuvo la expansión de la red de protección social. De esa forma, no hubo modificaciones al impuesto a la renta, cuyo diseño particular, como vimos, generaba problemas de inequidad y limitaba su potencial redistributivo.

Algunos de los cambios tuvieron una orientación regresiva, ya que incluyeron el mantenimiento de la tasa del IVA en 19%, cuya suba durante el gobierno de Lagos se había establecido como transitoria. El gobierno de Bachelet argumentó que resultaba necesario preservar esa tasa para financiar el reajuste de las pensiones asistenciales a cargo del Estado y el establecimiento de un mecanismo de acceso automático a las mismas²¹⁵.

El gobierno impulsó también un conjunto de modificaciones tributarias transitorias para enfrentar las consecuencias de la crisis económica internacional que se desató en 2008, que según las declaraciones oficiales, implicarían una renuncia fiscal equivalente al 1% del PBI²¹⁶.

Finalmente, otro aspecto de la agenda tributaria incluyó la flexibilización del secreto bancario para las cuentas corrientes, aprobado en 2009. Chile contaba con un sistema restrictivo en la materia, que dificultaba el acceso de la administración tributaria a la información bancaria a los efectos de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias²¹⁷. Sin embargo, en 2009 el gobierno presentó un proyecto que aumentaba, de forma limitada, esas facultades. La aprobación de ese proyecto era uno de los requisitos que había establecido la OCDE para que Chile pasara a ser admitido como miembro pleno de esa organización. Permitiría, además, que Chile fuera retirado de la lista "gris" de los paraísos fiscales, cosa que ocurrió en diciembre de 2009²¹⁸. Esa presión, que al mismo tiempo operó de estímulo por los beneficios implícitos en la posibilidad de integrarse a la OCDE, fue un fuerte incentivo para que se sancionara el proyecto de acceso a la información bancaria (FAIRFIELD, 2010a, p. 63-64)²¹⁹.

²¹⁵ Cámara de Diputados, Mensaje Presidencial, Sesión 8, Legislatura 354, 4 de abril, 2006.

²¹⁶ Cámara de Diputados, Mensaje Presidencial, Sesión 120, Legislatura 356, 7 de enero, 2009.

²¹⁷ Cámara de Diputados, Informe Comisión de Hacienda, Sesión 59, Legislatura 357, 18 de mayo, 2009, pág.31.

²¹⁸ El Mercurio. *Chile es retirado de la lista "gris" de paraísos fiscales de la OCDE*, 14 de diciembre, Santiago.

²¹⁹ Cámara de Diputados, Informe Comisión de Hacienda, Sesión 59, Legislatura 357, 5 de agosto, 2009, pág. 75; 58, entre varias referencias.

La normativa aprobada tuvo alcance limitado, ya que habilitó el levantamiento del secreto bancario para cada caso puntual y estableció un procedimiento en el que siempre debe intervenir el Poder Judicial²²⁰. En tal sentido, el director del SII durante 1990-2002 afirmaba que el proyecto aprobado: “Me parece muy tímido. No veo razón por la cual el SII no tenga amplio acceso a la información bancaria. El proyecto es muy restringido”²²¹. Ese cambio supuso una contribución moderada a aumentar el potencial redistributivo del sistema tributario.

6.3.5 Un balance de las reformas

Luego de veinte años de democracia y gobiernos de la Concertación, el sistema tributario chileno mantuvo sus principales rasgos. El sistema jerarquizaba el objetivo de la eficiencia y la contribución al ahorro y la inversión por encima de otros principios, como la equidad y la simplicidad (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 2, 2010). Salvo la reforma que tuvo lugar durante el gobierno de Aylwin en circunstancias políticas excepcionales, los cambios posteriores tuvieron un carácter incremental y moderado.

De esa forma, en Chile se mantuvo, durante el período democrático, una presión tributaria estable y moderada, que se ubica en promedio, para el período 1990-2004, en 18% (Cuadro 31). Ese nivel de tributación es superior al promedio de los países de América Latina y el Caribe en el mismo período, que se ubicó en 16,4%²²². De hecho, en el contexto regional Chile presenta un nivel medio-alto de tributación. Entre tanto, presenta una presión tributaria baja cuando se lo compara con los países desarrollados e inferior a la que se esperaría en

²²⁰ El procedimiento es el siguiente: “El Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos deberá solicitar la información tributaria que requiere de alguna persona investigada al banco correspondiente. Este, a su vez, deberá antes que todo notificar a la persona en cuestión antes de cumplir la solicitud. Si ésta se negara a que su información bancaria sea entregada, el SII deberá tomar la vía judicial a través de una resolución que deberá ser resuelta por un juez tributario, quien luego de una audiencia con las partes, resolverá si la información se entrega o no.” (HERRANZ, 2009).

²²¹ El Mercurio. 2009. “No veo razón por la cual el SII no tenga amplio acceso a la información bancaria”, Economía y Negocios, 14 de julio, Santiago.

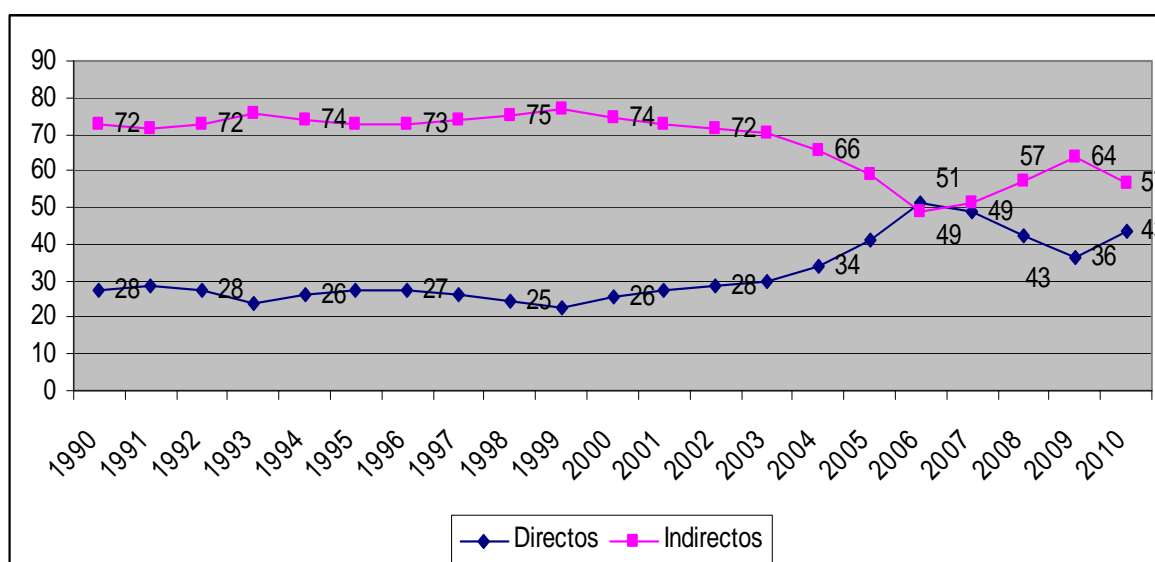
²²² Cálculos propios a partir de Corbacho et al. 2012: gráfico 1.6. Me refiero aquí a los ingresos impositivos tal como se define en Corbacho et al. 2012: Recuadro 1.1, lo cual incluye tasas, impuestos y contribuciones.

función de su nivel de PBI per capita²²³. Según esos indicadores, en Chile aun existe espacio para un aumento de la presión tributaria.

Las reformas de la legislación tributaria del período no supusieron un aumento de la recaudación, aunque sí se produjo un incremento en el período 2004-2008, a raíz del aumento de los precios internacionales del cobre.

La participación de los impuestos directos e indirectos se mantuvo prácticamente invariable desde comienzos de los noventa hasta 2004, con un predominio de los impuestos indirectos, que representaban aproximadamente el 73% de la recaudación (Gráfico 12). Ese panorama cambió a partir de 2005, cuando aumentó la participación relativa del Impuesto a la Renta, a raíz del alto precio del cobre. Ese cambio, de carácter transitorio, supuso un aumento significativo de la tributación a la renta de las empresas mineras privadas, muchas de las cuales se habían encontrado en situación de pérdida tributaria en la primera mitad de los noventa (RODRÍGUEZ et al., 2009, p. 21). Ya en 2008, luego de la caída del precio del cobre, la participación del impuesto a la renta se redujo, pero a partir de 2010 se produjo una nueva recuperación de la recaudación de ese impuesto, de la mano de un nuevo aumento del precio internacional del cobre (Cuadro 31 y Gráfico 14).

Gráfico 12 - Chile. Participación de impuestos directos e indirectos en la recaudación total. Gobierno Central (1990-2010)



Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro 31.

²²³ Como afirmé antes, Perry et al. (2006: 96.) señalan ese hecho con datos del año 2000, mientras que el estudio del BID (Corbacho et al. 2012: Gráfico 1.2) llega a igual conclusión para el período 2007-2009.

En todo caso, el aspecto a destacar es que el incremento de la participación de los impuestos directos fue mayormente producto de un aumento exógeno y transitorio de los precios internacionales, y no fruto de los cambios en la legislación tributaria.

Ese aspecto es relevante en Chile, cuya política fiscal desde 2001 se guía por una regla de Balance Estructural, “la que establece que el nivel de gasto público en cada período depende de los ingresos estructurales o permanentes del Fisco y no de los ingresos efectivos” (RODRÍGUEZ et al., 2009, p. 7). Ello supone que el gobierno compromete en el largo plazo sólo programas cuyo gasto sea sustentable a través de ingresos estructurales y no transitorios, con lo cual aún en períodos de ingreso de recursos extraordinarios a las arcas fiscales, el gobierno debe preocuparse por generar ingresos tributarios de carácter permanente para financiar nuevos programas sociales.

Cuadro 31 - Estructura tributaria de Chile (1990-2010, en porcentaje del PBI)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cargas Fiscales Ajustadas según BID-CIAT	27,1	25,9	26,3	25,6	24,8	25,4	25,7	25,2	24,7	24,0	24,6	24,9	24,9	24,0	25,6	27,5	29,5	29,9	30,5	24,3	27,1
Cargas Tributarias Ajustados	23,5	24,2	24,9	24,8	23,9	23,9	25,1	24,2	24,3	23,6	23,9	24,4	24,5	23,5	24,0	25,8	27,3	27,3	26,9	23,2	25,4
Ingresos Impositivos	17,6	17,9	18,3	18,4	17,6	17,8	18,9	17,9	17,8	17,1	17,6	18,1	18,3	17,8	18,3	20,0	21,8	21,6	20,9	16,7	19,1
I. Tributos cuya potestad corresponde al Gobierno Central																					
1. Totales																					
Recaudación neta de devoluciones (Presupuestaria)	16,5	16,7	17,1	17,0	16,4	16,6	17,5	16,5	16,2	15,5	16,1	16,6	16,8	16,3	16,9	18,6	20,5	20,3	19,5	15,3	17,8
2. Por tributo - recaudación neta de devoluciones (Presupuestaria)																					
Imp. sobre la renta, utilidades y ganancias de capital	4,5	4,7	4,7	4,1	4,3	4,6	4,8	4,3	4,0	3,5	4,1	4,5	4,8	4,8	5,8	7,7	10,5	9,9	8,3	5,5	7,7
Impuesto sobre la Renta Personal	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5	1,3	1,4	1,5	1,7	1,7	1,8	1,6	1,4	1,2	1,2	1,1	1,0	1,2	1,3	1,4	1,4
Impuesto sobre la Renta de Empresas /1	3,3	3,4	3,3	2,6	2,8	3,3	3,4	2,8	2,3	1,8	2,3	2,9	3,4	3,6	4,6	6,6	9,5	8,8	7,0	4,2	6,3
<i>de los cuales corresponden a CODELCO</i>	<i>2,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,8</i>	<i>0,2</i>	<i>0,6</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>0,5</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,7</i>	<i>3,5</i>	<i>2,0</i>	<i>1,3</i>	<i>0,6</i>	<i>1,0</i>
Impuestos generales sobre el consumo	7,0	7,3	7,9	8,1	7,7	7,5	8,0	8,1	8,0	7,9	8,1	8,1	8,3	8,2	8,3	8,1	7,4	7,9	8,9	7,8	8,1
Impuestos selectivos	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,1	1,9	1,7	1,7	1,5	1,5	1,3	1,4	1,5
Impuestos sobre el comercio exterior	2,4	2,2	2,1	2,1	1,8	1,9	2,0	1,8	1,7	1,4	1,4	1,2	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3
Otros	0,6	0,5	0,6	0,9	0,9	0,9	0,9	0,6	0,7	0,7	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,4	0,3
II. Tributos cuya potestad corresponde a los Gob. Subnacionales																					
Recaudación Subnacional Total	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3
III. Contribuciones Sociales																					
Contribuciones Sociales	5,9	6,3	6,6	6,4	6,4	6,1	6,3	6,4	6,5	6,5	6,2	6,3	6,2	5,7	5,7	5,8	5,5	5,7	6,0	6,5	6,2
Imposiciones previsionales /2	1,7	1,5	1,5	1,4	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,5	1,4
- FONASA (Sistema de Salud Público)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1
ISAPRES (Sistema de Salud Privado Obligatorio)	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
AFPs (Pensiones Privadas)	3,0	3,6	3,8	3,6	3,6	3,5	3,5	3,6	3,7	3,7	3,5	3,5	3,5	3,2	3,3	3,4	3,3	3,4	3,6	3,9	3,8
IV. Ingresos por explotación de Recursos Naturales																					
Ingresos provenientes de Recursos Naturales	3,5	1,7	1,3	0,8	0,9	1,4	0,6	0,9	0,4	0,4	0,8	0,6	0,4	0,5	1,6	1,7	2,2	2,6	3,6	1,1	1,7
Excedentes de Libre Disponibilidad Transferidos al Gobierno por CODELCO 3/	3,5	1,7	1,3	0,8	0,9	1,4	0,6	0,9	0,4	0,4	0,8	0,6	0,4	0,5	1,6	1,7	2,1	2,1	3,3	1,0	1,6
Impuesto Específico a la Actividad Minera																	0,0	0,5	0,2	0,1	0,1

Fuente: Base de Datos BID-CIAT, sobre la base de datos de DIPRES, SAFP 1/ Incluye ingresos tributarios de CODELCO pagados en concepto de Renta Empresarial 2/ Incluye los aportes efectuados por los trabajadores afiliados al Fondo Nacional de Salud y los aportes de seguridad social del personal de las Fuerzas Armadas 3/ Incluye dividendos, aportes por la ley 13.196 y otros impuestos.

Notas metodológicas: Cargas Fiscales Ajustadas a la BID-CIAT = ingresos tributarios + ingresos por la explotación de recursos naturales = Ingresos Fiscales Ajustados a la BID-CIAT. Cargas Tributarias = Ingresos Impositivos + Contribuciones a la Seguridad Social, que incluye Pensiones y Salud Públicas y Privadas de obligatoria contribución Ingresos Impositivos = Impuesto a la renta + Impuestos Generales al Consumo + Impuestos Selectivos + Impuestos a la Propiedad + Impuestos al Comercio Exterior + Otros* + Recaudación Subnacional Total + Otros ingresos del Gobierno General * Puede incluir ingresos no impositivos, que en general son tasas (que son tributos) y precios públicos - éstos son poco materiales.

En términos de incidencia distributiva, los distintos estudios indican que la estructura tributaria chilena es levemente regresiva, ya que predomina un IVA regresivo que es parcialmente compensado con un impuesto a la renta progresivo (ENGEL et al. 1999; CANTALLOPTS et al., 2007).

El análisis precedente pone de manifiesto que el sistema tributario chileno no ha favorecido una mejora de la distribución del ingreso en un sentido igualitario. Las principales deficiencias de ese régimen en términos de equidad, y específicamente del impuesto a la renta, siguieron en pie hasta mediados de 2014. Las élites económicas pagaban pocos impuestos en relación a alta proporción del ingreso que concentraban. La tasa de impuestos efectiva que gravaba a los sectores de mayores ingresos -entendida como la tasa pagada por grupo de población dividida el total de ingreso ganado por ese segmento- era modesta e inferior a las que pagaban los súper ricos en Estados Unidos (FAIRFIELD y JORRATT, 2014)²²⁴. A su vez, en el decil más rico de la población, la evasión y elusión del impuesto personal a la renta fue de de 47% de la recaudación teórica de ese tributo (JORRATT, 2009, p. 54).

Como muestra en el Cuadro 32, las reformas que tuvieron lugar durante los años 2000 hicieron una magra contribución a mejorar la progresividad y el potencial redistributivo de la política tributaria. A modo de ejemplo, la reforma contra la evasión y la elusión tributaria de 2001 contribuyó a aumentar la recaudación tributaria (RODRÍGUEZ et al., 2009, p. 30) y a ampliar la base imponible del impuesto a la renta, pero esto último lo hizo de forma sólo parcial. Subsistieron regímenes especiales para algunos sectores económicos, como el de transporte y el agro, y varias exenciones que facilitan la elusión tributaria.

La reforma de 2001 que modificó las tasas del impuesto a la renta fue en la dirección correcta para mejorar la equidad horizontal y vertical del tributo, pero tuvo un carácter muy moderado, al mantener una gran brecha entre las tasas del impuesto a la renta empresarial y personal, que abre espacio a la elusión fiscal. Asimismo, no alteró la disposición que permite que las rentas empresariales tributen en base de retiros en vez de en base a lo devengado, lo cual constituye otra fuente de inequidad.

²²⁴ Según el estudio de Fairfield y Jorratt (2014) realizado sobre la base los registros de recaudación del SII: “el 1% más rico de la población paga en promedio una tasa efectiva de 16% o 17% cuando las utilidades distribuidas no se ajustan por subdeclaración y menos de 9% cuando las utilidades distribuidas son ajustadas según las cuentas nacionales” (2014: 10; traducción propia). El texto en inglés dice: “The top 1 per cent pay an average effective rate of 16-17 per cent when distributed profits are not adjusted for under-reporting, and less than 9 per cent when distributed profits are adjusted to national accounts”.

Por su parte, la flexibilización del régimen de secreto bancario que tuvo lugar en 2009 tuvo un carácter moderado, con lo cual mejoró solo de forma limitada el acceso de la administración tributaria a la información bancaria.

Cuadro 32 - Chile. Análisis del potencial redistributivo de las reformas tributarias adoptadas durante los gobiernos de Lagos y Bachelet

Crterios	Dimensiones	Gobiernos de Lagos y Bachelet
Suficiencia del nivel de recaudación		Insuficiencia en relación al nivel de PBI <i>per cápita</i> : estabilidad en el nivel de recaudación tributaria y aumento transitorio de la recaudación a partir de 2005 por alza de los precios internacionales del cobre
	Relación impuestos directos - indirectos	- Estabilidad del peso de los tributos directos en la recaudación total, si se considera la legislación tributaria
	Reforma evasión y elusión, 2001	- Mejora moderada en términos de equidad horizontal y vertical a partir del aumento de la base imponible del impuesto a la renta - Subsisten varias inequidades horizontales y verticales, a partir, por ejemplo, del mantenimiento del régimen de renta presunta en los sectores transporte, agro y minería
Progresividad de la estructura tributaria	Ajustes en el diseño del impuesto a la renta, 2001	- Escasas mejoras en términos de equidad horizontal y vertical: subsiste la brecha entre las tasas del impuesto a la renta empresarial y personal - Continuidad de la tributación sobre la renta empresarial sobre base devengada - Persistencia de rentas exentas e ingresos no constitutivos de renta que facilitan la elusión tributaria, mediante la transformación de las rentas afectadas en rentas exentas
	Creación del impuesto específico a la minería	- Carácter moderado, comparado con la tributación de otros países mineros y el proyecto de reforma presentado originalmente por el gobierno - Baja recaudación
	Reforma evasión y elusión, 2001	- Mayores facultades al SII para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias - Cierre de espacios de elusión de la legislación, aunque persisten otros tantos
Cumplimiento de las obligaciones tributarias	Flexibilización del secreto bancario, 2009	Reforma de carácter moderado
	ORIENTACIÓN GENERAL	POTENCIAL DE REDISTRIBUCIÓN PROGRESIVA BAJO

Fuente: elaboración propia, sobre la base de la Sección 6.3.3 y 6.3.4 de este capítulo y Jorratt (2009, p.57-61).

Con este panorama, más adelante, en la Sección 6.5.1, analizo la dinámica política que explica la estabilidad de la política tributaria y las dificultades de aumentar la tributación sobre los sectores de más altos ingresos durante el período 2000-2009.

6.4 La política tributaria en Uruguay: reformas de orientación redistributiva

6.4.1 Los legados de las políticas tributarias

Los principales rasgos del sistema tributario vigente hasta 2004 en Uruguay se implantaron en la década de 1970. En esa época, la dictadura militar implementó una reforma tributaria cuya principal novedad fue la creación del IVA y la derogación de los impuestos tradicionales sobre las ventas (BARREIX y ROCA, 2008). A su vez, suprimió el impuesto a la renta de las personas físicas que había resultado ineficaz en términos de recaudación (GARCÍA REPETTO, 2006), pero en 1982, en su lugar, creó el Impuesto a la Retribuciones Personales (IRP). Éste último era un impuesto que sólo gravaba las retribuciones originadas en el trabajo (salario y pasividades), con pocas franjas proporcionales, y que se aplicaba sobre todo el ingreso sin deducciones, por lo que tenía un diseño poco progresivo. Además, la reforma simplificó el sistema, eliminando un conjunto de impuestos (BARREIX y ROCA, 2008, p. 283).

Con todo, el sistema tributario se volvió más regresivo, al incrementar el peso de los impuestos indirectos, que en 1975 representaban el 81% de la recaudación total²²⁵.

A partir de 1985, las transformaciones tributarias que impulsaron los gobiernos de los partidos tradicionales tuvieron un carácter reactivo ante situaciones coyunturales o estructurales de déficit fiscal (ROMANO, 2009). No se produjo una reforma integral del sistema tributario, pero sí varias modificaciones parciales, que buscaron aumentar la recaudación para dar respuesta al creciente gasto público. De esta forma, a lo largo de los años se fue configurando un sistema tributario complejo, con numerosos tributos de baja recaudación, aunque afincado fundamentalmente en el IVA (BARREIX y ROCA, 2007).

²²⁵ Cálculos propios sobre la base de Barreix y Roca (2008, Table 13.2).

Específicamente, en el período 1985-2004 los gobiernos aumentaron las tasas y bases imponibles de varios impuestos, con lo cual la recaudación impositiva se incrementó desde 16% en 1990 hasta 19,9% en 2005.

En suma, en ese período se constituyó un sistema tributario sumamente complejo y regresivo, ya que:

- i) Predominaban los impuestos indirectos, que en 2004 generaron un 71% de los ingresos impositivos totales (Cuadro 33). La tasa del IVA y su base imponible se incrementaron sucesivamente, hasta llegar a una tasa de 23%, elevada en la comparación internacional²²⁶. Además, en 2001 se creó otro tributo indirecto sobre el consumo, el Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).
- ii) Se consolidó un impuesto a la renta personal incompleto –el Impuesto a las Retribuciones Personales-, que gravaba exclusivamente las rentas salariales y de pasividades, dejando fuera del gravamen a las rentas obtenidas por los servicios profesionales, intereses, alquileres y ganancias del capital (BARREIX y ROCA, 2007, p. 131). El sistema de imposición a la renta adolecía de problemas de equidad horizontal, al no tributar sobre algunas fuentes de renta. Asimismo, presentaba problemas de equidad vertical, ya que las rentas del trabajo tributaban a tasas altas, mientras que las rentas del capital estaban exentas (BARREIX y ROCA, 2007, p. 131). Este impuesto tampoco tomaba en cuenta la capacidad contributiva de los individuos, al no incluir un mínimo no imponible y no considerar las cargas familiares (GARCÍA REPETTO, 2006, p. 83).
- iii) El impuesto a la renta empresarial –Impuesto a la Renta de la Industria y el Comercio (IRIC)- tenía una tasa nominal media, de 30% de las ganancias, aunque la tasa efectiva era bastante inferior en virtud de los múltiples regímenes especiales ofrecidos a distintos sectores productivos (BARREIX y ROCA, 2008, p. 287). Tenía, además, un carácter discriminatorio, ya que algunas actividades estaban exoneradas (LLAMBÍ et al., 2009, p. 12).
- iv) La recaudación por concepto de contribuciones a la seguridad social era alta (7,5% del PBI en promedio en el período 1990-2004, Cuadro 33), al tiempo que existían diferentes tasas de contribuciones de los empleadores a la seguridad social según sector de actividad económica (BARREIX y ROCA, 2008, p. 289).

²²⁶ La tasa básica o general era 23%, mientras que existía una tasa mínima de 14%, que era aplicable a las ventas de algunos bienes de primera necesidad, como pescado, carne, medicamentos y algunos servicios. Las principales excepciones eran los servicios de educación y salud.

En términos de incidencia distributiva, los estudios especializados indicaban que la estructura tributaria tenía un carácter regresivo (GRAU y LAGOMARSINO, 2002; PERAZZO y VIGNA, 2002).

6.4.2 La política tributaria durante los gobiernos del Frente Amplio

El primer gobierno del Frente Amplio encabezado por Tabaré Vázquez implementó dos reformas relevantes: i) una profunda reforma de la Administración Tributaria; y ii) una reforma estructural del sistema tributario.

6.4.2.1 La reforma de la Administración Tributaria (2005)

La reforma de la Dirección General Impositiva (DGI) comenzó a diseñarse en el gobierno del presidente del Partido Colorado Jorge Batlle (2000-2005), pero no se implementó hasta el gobierno del FA, cuando éste emitió el decreto reglamentario (Decreto N° 166/005) y dispuso de los recursos financieros necesarios para llevarla adelante (Entrevistas a alto funcionario del MEF, 2014; miembro de la Comisión Técnica, 2014).

Dicha reforma implicó un aumento de los recursos, la incorporación de nuevas tecnologías y especialmente un cambio en la política de gestión de recursos humanos. En ese último plano, se establecieron mejoras en las remuneraciones, se apostó a la capacitación del personal y se instauró un régimen de exclusividad de los funcionarios en el ámbito de la gestión pública (EIBE, 2007; HERNÁNDEZ, 2007; entrevistas a alto funcionario del MEF 2014 y a miembro de la Comisión Técnica, 2014c).

Esas medidas contribuyeron a una disminución de la evasión fiscal, que en el caso del IVA, pasó de una tasa de 66,4% en 2000 a ubicarse en 13,4% en 2012 (DGI, 2013) y el de la renta empresarial se redujo desde 61,9% en 2005 hasta 34,6% en 2010 (FERRERI, 2012, p. 12).

Cuadro 33 - Uruguay. Estructura tributaria en relación al PBI (1990-2010)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cargas Fiscales Ajustadas según BID-CIAT	23,5	24,1	25,3	23,9	23,5	23,8	25,0	26,2	26,3	26,1	25,6	25,8	25,5	25,8	25,9	26,8	28,9	28,1	28,8	29,7	29,8
Cargas Tributarias Ajustadas	23,5	24,1	25,3	23,9	23,5	23,8	25,0	26,2	26,3	26,1	25,6	25,8	25,5	25,8	25,9	26,8	28,9	28,1	28,8	29,7	29,8
Ingresos Impositivos	16,6	16,5	17,1	16,2	15,9	16,3	17,5	18,3	18,6	17,9	17,6	18,1	18,3	19,5	19,7	19,9	21,3	20,8	20,9	20,9	21,1
I. Tributos cuya potestad corresponde al Gob. Central																					
1. Totales																					
Recaudación neta de devoluciones	14,7	14,6	15,3	14,4	14,3	14,6	15,8	16,5	16,9	16,3	16,1	16,6	17,0	18,1	18,2	18,4	18,5	18,2	18,5	18,5	18,6
2. Por tributo - recaudación neta de devoluciones																					
Imp. sobre la renta, utilidades y ganancias de capital	1,4	1,3	1,5	1,8	1,9	2,3	3,2	3,1	3,2	3,1	3,2	2,9	3,3	3,4	3,5	3,3	3,7	3,7	5,0	5,1	5,2
<i>Impuesto a la Renta de Personas</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,7</i>	<i>1,4</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>1,7</i>	<i>1,9</i>	<i>1,2</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>1,5</i>	<i>2,4</i>	<i>2,5</i>	<i>2,6</i>
<i>Impuesto a la Renta de Empresas</i>	<i>1,0</i>	<i>0,9</i>	<i>1,2</i>	<i>1,6</i>	<i>1,5</i>	<i>1,6</i>	<i>1,9</i>	<i>1,8</i>	<i>2,1</i>	<i>1,9</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>	<i>1,6</i>	<i>1,5</i>	<i>2,3</i>	<i>2,5</i>	<i>2,8</i>	<i>2,1</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>	<i>2,6</i>
Impuestos sobre la propiedad	1,2	1,0	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1	1,4	1,3	1,2	1,4	1,4	1,8	2,1	1,8	1,8	1,6	1,4	1,3	1,4	1,3
Impuestos generales sobre el consumo	5,5	5,9	6,2	6,2	6,3	6,6	6,8	7,1	7,4	7,7	7,4	7,8	7,7	8,4	8,6	9,0	9,2	9,4	9,3	9,0	8,9
Impuestos selectivos	3,6	3,6	3,5	3,3	3,4	3,1	3,1	3,3	3,2	2,9	3,2	3,3	2,9	2,8	2,8	2,8	2,6	2,3	1,8	1,9	2,0
Impuestos sobre transacciones financieras	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Impuestos sobre el comercio exterior	2,4	2,2	2,0	1,2	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	0,9	0,8	1,0	1,0	1,2	1,3	1,3	1,2	1,3	1,1	1,0	1,0
Regímenes simplificados	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-	-	-
Otros	0,6	0,6	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1
II. Tributos cuya potestad corresponde a los Gob. Subnacionales																					
Recaudación subnacional total	2,0	1,9	1,9	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5	2,7	2,6	2,4	2,4	2,5
III. Contribuciones Sociales																					
Contribuciones Sociales	6,9	7,6	8,1	7,8	7,6	7,5	7,5	7,9	7,7	8,1	7,9	7,7	7,2	6,3	6,2	6,9	7,6	7,3	7,9	8,8	8,7
Contribuciones al Sistema de Pensiones	6,3	7,0	7,3	6,4	6,3	6,2	6,3	6,6	6,4	6,7	6,6	6,4	6,0	5,2	5,1	5,7	6,2	5,9	6,0	6,4	6,2
- Contribuciones al BPS (IVS - Sistema de Pensiones Público)	6,3	7,0	7,3	6,4	6,3	6,2	5,9	5,6	5,8	5,7	5,5	5,0	4,3	4,2	4,7	5,2	4,8	4,8	5,2	5,3	
- Contribuciones a las AFAP (Sistema Pensiones Privado)	<i>n.a</i>	<i>n.a</i>	<i>n.a</i>	<i>n.a</i>	<i>n.a</i>	<i>n.a</i>	<i>0,4</i>	<i>1,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,8</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>0,9</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>0,8</i>	
Contribuciones al Sistema de Salud	0,6	0,7	0,9	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,3	1,4	1,5	1,9	2,4	2,5	
- Contribuciones al BPS (Seguro Salud-Sistema de Salud Público)	<i>0,6</i>	<i>0,7</i>	<i>0,9</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,5</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>	<i>1,2</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4</i>	<i>1,5</i>	<i>1,9</i>	<i>2,4</i>	<i>2,5</i>

Fuente: Base de Datos BID-CIAT, sobre la base de datos de DGI y MEF

Notas metodológicas: Cargas Fiscales Ajustadas según BID-CIAT = ingresos tributarios + ingresos por la explotación de recursos naturales = Ingresos Fiscales Ajustados à la BID-CIAT. Cargas Tributarias = Ingresos Impositivos + Contribuciones a la Seguridad Social, que incluye Pensiones y Salud Públicas y Privadas de obligatoria contribución. Ingresos Impositivos = Impuesto a la renta + Impuestos Generales al Consumo + Impuestos Selectivos + Impuestos a la Propiedad + Impuestos al Comercio Exterior + Otros* + Recaudación Subnacional Total + Otros ingresos del Gobierno General* * Puede incluir ingresos no impositivos, que en general son tasas (que son tributos) y precios públicos.

El gobierno planteó que esos cambios constituían un prerrequisito para implementar una reforma tributaria sustantiva. En palabras del ministro de Economía, Danilo Astori, la reforma de la administración tributaria “constituye la primera gran reforma estructural que va a desarrollar este gobierno; reforma que es absolutamente fundamental para preparar a la Dirección y capacitarla para la aplicación del nuevo sistema tributario que vamos a formular en el correr de este año, y comenzar a aplicar a partir del próximo”²²⁷.

6.4.2.2 La reforma tributaria progresiva (2006)

Por su parte, la reforma tributaria aprobada a fines de 2006 se orientó por tres objetivos: i) mejorar el impacto distributivo del sistema tributario, ii) simplificar el diseño del sistema tributario, de modo que fuera más eficiente y iii) promover el crecimiento económico a través del estímulo a la inversión productiva²²⁸. La reforma no buscaba, entre tanto, aumentar la recaudación. Fue definida como una reforma dinámica, en el entendido de que el sistema tributario debía ser objeto de una evaluación y ajuste continuo.

Las principales modificaciones incluyeron el aumento sustancial de la tributación directa sobre las rentas personales con tasas marginales crecientes, la tributación sobre rentas exentas, la reducción de la tasa del impuesto a la renta sobre las empresas para que su tasa coincidiera con la máxima del impuesto a la renta personal, la disminución de la tributación indirecta, la uniformización de la contribución de los empleadores a la seguridad social y la eliminación de algunos impuestos fuertemente distorsionantes (Ley N° 18.083).

Específicamente, la reforma introdujo un impuesto a la renta dual, que grava por una parte las rentas del trabajo y de las pasividades con tasas progresivas (entre 0 y 25%), y por otra, las rentas del capital con una tasa proporcional e inferior (entre 3% y 12%, según sea la fuente). El diseño del impuesto a la renta supuso la incorporación de las rentas de los profesionales y del capital, hasta entonces exentas, mejorando las condiciones de equidad horizontal y vertical del sistema tributario. Además, estableció un mínimo no imponible que

²²⁷ Declaraciones del ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, en MEF (2005).

²²⁸ Cámara de Representantes, Comisión de Hacienda, Mensaje Presidencial, Carpeta N° 849, Repartido N° 585, 16 de marzo, 2006.

exonera del pago del impuesto a un alto porcentaje de la población (60%) y permite muy pocas deducciones.

En un principio, el IRPF gravaba también las jubilaciones y pensiones. Sin embargo, ante los recursos de inconstitucionalidad presentados por algunos cientos de jubilados, en marzo de 2008 la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad del IRPF que gravaba las jubilaciones y pensiones. Si bien al poco tiempo la integración de la Corte cambió y ante nuevas demandas se pronunció a favor de la constitucionalidad del impuesto, el gobierno decidió eliminar las pasividades del IRPF y crear un impuesto similar para gravarlas –el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS)- que rige desde el 1 de julio de 2008.

En materia de tributación de la renta empresarial, la reforma introdujo el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) en sustitución del IRIC y otros impuestos que tasaban esos tipos de renta²²⁹. De esa forma, con el IRAE se redujo la tasa de 30% a 25% de las ganancias, generalizándola a todos los sectores, y haciéndola coincidir con la tasa máxima del IRPF, de modo de evitar el arbitraje tributario entre distintos tipos de renta (BARREIX y ROCA, 2007). Se estableció que los dividendos distribuidos pagarían un 7% adicional, mediante el IRPF a las rentas del capital, con lo cual para las empresas que distribuyeran utilidades la tasa quedó situada a un nivel similar que en el período prerreforma.

El tratamiento especial a algunos sectores económicos se “trasladó” hacia el régimen de promoción de inversiones (RIUS, 2013, p. 2), que el gobierno aprobó con posterioridad²³⁰.

Adicionalmente, el Impuesto a la Renta de las Personas no Residentes (IRNR) grava las utilidades o dividendos recibidos por no residentes, con tasas similares a las del IRPF.

La ley de reforma tributaria previó un proceso de reducción del impuesto al patrimonio hasta llegar a una tasa máxima del 0,1% en el 2024, pero instituyó su permanencia como un instrumento de contralor.

La reforma buscó reducir el peso de los impuestos indirectos. En ese plano, las modificaciones incluyeron la reducción de la tasa básica del IVA de 23% a 22% y de su tasa mínima de 14% a 10%²³¹. Asimismo, se eliminaron otros impuestos indirectos, como el

²²⁹ Se trata del Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA), el Impuesto a las Comisiones e Impuesto a las Pequeñas Empresas (IMPEQUE)

²³⁰ Uruguay contaba con una multiplicidad de exoneraciones tributarias, tanto a través de tasas especiales en las contribuciones a la seguridad social, como de exoneraciones en el impuesto a la renta empresarial y otros impuestos, en el marco de la Ley 16.906 de Promoción y Protección de Inversiones de 1998, que facultaba al Poder Ejecutivo a otorgar beneficios fiscales, en un régimen discrecional que podía llegar a la exoneración total de tributos. En 2007 y en 2012 el gobierno sancionó sendos decretos que reglamentaron dicho régimen (Decreto N° 455/007 del 26/11/07 y Decreto N° 2/012 del 03/02/2012) (véase LLAMBÍ, et al., 2014).

²³¹ Algunos bienes y servicios que estaban exonerados antes de la reforma fueron gravados a la tasa mínima (por ejemplo, servicios de salud) o a la tasa básica (por ejemplo, tabaco).

COFIS y el Impuesto Específico a los Servicios de Salud (IMESSA) (LLAMBÍ et al., 2009, p. 11).

Cuadro 34 - Uruguay. Cambios en el sistema de impuestos a la renta

	Pre-reforma	Reforma
Impuesto a la renta personal	IRP	IRPF
Base	Salarios y jubilaciones	Impuesto dual: renta derivada del trabajo y jubilaciones / renta derivada del capital
Tasa	0-6% progresivas	Trabajo y jubilaciones: 0% - 25%, progresivas Capital: 3% - 12%, uniforme
Impuestos directos sobre las empresas	IRIC, IRA, Impuesto a las Comisiones e IMPEQUE	IRAE
Base	Utilidades	Utilidades (más amplio)
Tasa	30%	25% + 7% si se distribuyen utilidades

Fuente: LLAMBÍ et al., 2009b.

La reforma uniformizó la tasa de aportes patronales a la jubilación entre distintos sectores de la economía, en una tasa de 7,5%, mientras continuó vigente la contribución del 5% para el seguro de salud. De esa forma, la tasa global de contribuciones a la seguridad social luego de la reforma pasó a ser 12,5%, mientras antes era 17,5% (LLAMBÍ et al., 2009, p. 11). La industria manufacturera, que se encontraba exonerada del pago del aporte jubilatorio, aumentó su tasa de contribución, mientras los demás sectores redujeron sus niveles de contribución o los mantuvieron estables (Cuadro 35).

Finalmente, la reforma introdujo cambios en el plano del secreto bancario y las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFIS). En lo que refiere al secreto bancario, antes de la reforma Uruguay tenía un régimen sumamente restrictivo. Desde 1982 la administración tributaria no podía acceder a información del contribuyente amparada por el secreto bancario. Con la reforma se facultó a la administración tributaria a solicitar al Juez Penal el levantamiento del secreto bancario en aquellos casos en que exista la previa denuncia al titular de la información por defraudación tributaria²³². Asimismo, se permitió el levantamiento voluntario del secreto, a cambio de una disminución sustancial del período de prescripción de los tributos (Ley 18.083, artículos 53-56).

²³² Se estableció, además que si transcurren 30 días hábiles desde la solicitud y el Juez de la causa o el Fiscal competente no se hubieren pronunciado en contrario, operará el relevamiento ficto del secreto bancario.

Cuadro 35 - Uruguay. Contribuciones del empleador a la Seguridad Social

	Pre-reforma	Reforma	
Base	Salarios	Salarios	
Tasa			
Industria manufacturera	5%	12,5%	+
Comercio y servicios	17,5%	12,5	-
Construcción	32,6%	23,3%	-
Empresas públicas	24,5%	7,5%	-
Resto del sector público	19,5%	19,5%	=
Agro	5%	Ficto por hectárea	=
Educación	0%	0%	=
Transporte de pasajeros	0%	0%	=

Fuente: LLAMBÍ et al., 2009b.

En lo que refiere a las SAFIS –sociedades anónimas creadas exclusivamente para realizar inversiones en el exterior y que eran gravadas con una tributación insignificante- la reforma prohibió a partir de 2006 la creación de nuevas sociedades y otorgó un plazo hasta 2011 para que las existentes pasaran al régimen tributario general.

6.4.2.3 La tributación de las grandes propiedades rurales (2011)

En 2011, ya durante el gobierno del presidente José Mujica, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley que creaba el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR), cuyo objetivo era desalentar la concentración de la tierra en el medio rural²³³. El impuesto gravaba con una escala progresiva la tenencia de tierras por encima de 2.000 hectáreas, ajustadas por la unidad de productividad. La recaudación esperada era moderada - 60 millones de dólares anuales, equivalente a aproximadamente 0,1% del PBI²³⁴-. Los

²³³ Director de la OPP, Gabriel Frugoni, en la Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, Distribuido 734/2011.

²³⁴ Cálculos propios sobre la base de información disponible en: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/en/macro-monitor/>>, Acceso 23 de setiembre de 2014.

ingresos generados por ese concepto serían dirigidos a la inversión en el mantenimiento de la caminería rural, bajo la administración de los gobiernos departamentales.

Las principales gremiales empresariales se opusieron al ICIR e instaron a los propietarios rurales a presentar recursos de inconstitucionalidad contra ese tributo ante la Suprema Corte de Justicia. La Corte lo declaró inconstitucional, por lo cual el gobierno derogó el ICIR y para suplantarlo resolvió quitar la exoneración del Impuesto al Patrimonio que tenía el sector agropecuario. Ese impuesto se aplicó con tasas progresivas a las propiedades cuyo valor supera los 12 millones de Unidades Indexadas (un monto equivalente al millón y medio de dólares). Según las estimaciones del gobierno, este nuevo tributo abarcaría a unos 1.300 productores y tendría una recaudación similar a la que se preveía para el ICIR, es decir, unos 60 millones de dólares al año.

6.4.2.4 La flexibilización del secreto bancario (2011-2012)

Otro eje de cambio en la política tributaria fue la flexibilización del secreto bancario y la firma de acuerdos que prevén el intercambio de información tributaria con otros países (destaca el acuerdo con Argentina). Esto respondió a la presión internacional, sobre todo proveniente de la OCDE y del Grupo de los 20 (G20)²³⁵, cuyo Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Fiscal llegó a colocar a Uruguay durante algunas horas en la lista “negra” donde se ubican los paraísos fiscales, para luego pasarlo a la lista “gris”, que abarca a los países que se han comprometido a alcanzar los estándares internacionales, pero no los han cumplido aún²³⁶. En tal sentido, el ministro de Economía y Finanzas, Fernando Lorenzo, justificó la necesidad de impulsar esas medidas planteando que:

“El Poder Ejecutivo entiende que es estratégicamente importante para la reinserción de Uruguay en el mundo, y para mantener su calidad y reputación en lo que se refiere a sus vínculos internacionales, ser parte activa de la cooperación internacional en

²³⁵ En los últimos años, la OCDE ha hecho un esfuerzo por fomentar la transparencia y el intercambio de información con propósitos fiscales entre los estados. Para ello, en 2000, creó el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Fiscal, cuya actividad se intensificó en 2009, en el marco de la crisis económica mundial, cuando el G20 y la OCDE exhortaron a combatir las jurisdicciones no colaboradoras en materia fiscal (RODRÍGUEZ BOSCH, 2011). El Foro estableció un procedimiento de evaluación de los países miembros del mismo, entre los que se encuentran tanto Uruguay como Chile.

²³⁶ El Observador. 2011. *Uruguay apura negociación para levantar observaciones de OCDE*, 17 de diciembre, Montevideo.

materias sensibles del escenario internacional” (Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, Carpetas N° 878/2012, Distribuido N° 1424).

Así, en enero de 2011 se sancionó la Ley 18.718 que habilitó a la DGI a pedir el levantamiento del secreto bancario de un contribuyente por presunta evasión. El marco normativo vigente antes de la sanción de la referida ley sólo habilitaba a la DGI a solicitar el levantamiento del secreto bancario de un contribuyente cuando se presentaba una denuncia fundada de defraudación tributaria. Con la modificación, la DGI puede solicitar ante la Justicia civil el relevamiento del secreto bancario, alegando la existencia de indicios que hagan presumir la existencia de una evasión de las obligaciones tributarias por parte del contribuyente o en el marco de acuerdos bilaterales de intercambio de información o de convenios para evitar la doble imposición.

La reforma tuvo un alcance limitado. La administración tributaria pudo acceder a la información bancaria sobre la base de casos específicos, sin poder utilizarla para procedimientos de auditoría general y cruzamiento de información con sus bases de datos, lo cual la hubiera convertido en una herramienta de mayor eficacia en materia de control de la evasión. A su vez, la posibilidad de levantamiento del secreto bancario se limitó a las operaciones posteriores al 1° de enero de 2011. Una restricción adicional fue que el decreto por el cual se reglamenta el procedimiento de levantamiento del secreto bancario obliga a la administración tributaria a buscar el levantamiento voluntario del secreto en forma previa a solicitarlo judicialmente (COBAS, 2011).

Posteriormente, en julio de 2012, el Parlamento aprobó la Ley N° 18.930 sobre transparencia fiscal internacional e identificación de titulares de sociedades anónimas. El gobierno fundamentó esa medida en la necesidad de “cumplir con los requisitos que permitan levantar las observaciones que nos impedían pasar a la Fase 2 de los trabajos del Foro de Transparencia en materia de impuestos” (Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, Carpetas N° 878/2012, Distribuido N° 1424).

Asimismo, respondiendo a la presión internacional, el gobierno firmó acuerdos de intercambio de información tributaria con Argentina y con Brasil, dos de los países más relevantes, con lo cual totalizó 22 acuerdos tributarios con diferentes países del mundo.

Estas medidas posibilitaron que en agosto de 2012 el Grupo de Revisión entre Pares, que pertenece al Foro sobre Transparencia de la OCDE, aprobara un informe que reconoce la voluntad cooperadora de Uruguay en materia de transparencia fiscal²³⁷.

Este conjunto de cambios tributarios seguramente tendrán implicancias relevantes en el plano de la captación del ahorro proveniente de los países vecinos, especialmente de Argentina, y en el plano de la inserción internacional de Uruguay. Pero las implicancias más importantes para este trabajo refieren a la flexibilización del secreto bancario, que expandió el acceso de la agencia tributaria a la información bancaria, aunque como vimos, de forma limitada²³⁸.

6.4.3 Un balance de las reformas

Uruguay presenta una presión tributaria alta respecto del promedio de los países de América Latina y el Caribe, algo superior a la chilena, pero inferior a la de los países desarrollados. Más arriba referí al estudio de Perry et al. (2006), según el cual Uruguay tiene un exceso de recaudación en relación a nivel que sería esperable en función de su nivel de PBI *per cápita*. En cambio, un estudio similar, que toma datos más recientes (2007-2009), muestra que Uruguay tiene una pequeña brecha de recaudación impositiva (CORBACHO et al., 2012, Gráfico 1.2), con lo cual habría espacio para aumentar levemente la recaudación.

En el Cuadro 36 presento una síntesis del análisis del potencial redistributivo de la política tributaria en Uruguay en base a los criterios discutidos en la Sección 6.2.2, comparándola con la que estuvo vigente en el período anterior.

²³⁷ Ello permitió que el país pasara a la Fase II del Foro, que da lugar a la revisión de la implementación de las capacidades previstas por el marco normativo uruguayo para asegurar la transparencia y el intercambio de información (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2012).

²³⁸ Si bien este es un aspecto relevante de la política tributaria del período reciente, por razones de extensión, no podré analizar en detalle la dinámica política de esas reformas.

Cuadro 36 - Uruguay. Análisis del potencial redistributivo de las reformas tributarias

Criterios	Período 1985-2004	Período 2005-2013
Suficiencia del nivel de recaudación	Suficiencia del nivel de recaudación en relación al nivel de PBI per cápita	Leve insuficiencia del nivel de recaudación en relación al nivel de PBI per cápita
Progresividad de la estructura tributaria	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento muy moderado del peso de los tributos directos, que significaban un 23% de la recaudación total en promedio - Impuesto a la renta personal poco progresivo y con fuertes inequidades horizontales al excluir rentas del capital y algunas rentas del trabajo - Diferentes tasas de contribución patronal jubilatoria implica inequidad horizontal - Aumento de la tributación indirecta (aumento de la tasa del IVA y creación del COFIS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento moderado del peso de los tributos directos, que pasaron a significar un 35% del total en 2010 - Aumento de la progresividad del impuesto a la renta a partir de la creación del IRPF - Corrección de inequidades horizontales: implantación de tributación directa sobre el capital y algunas rentas del trabajo antes exentas; unificación de la tasa de aporte patronal a la seguridad social - Subsiste inequidad horizontal entre rentas del capital y del trabajo que tributan a tasas diferentes - Disminución de las tasas del IVA y atenuación de su regresividad mediante el abatimiento relativamente mayor de la tributación de los bienes y servicios de consumo popular - Aumento de la tributación directa sobre los grandes propietarios o arrendatarios rurales
Cumplimiento de las obligaciones tributarias	<ul style="list-style-type: none"> - Aprobación del marco legal de la reforma de la administración tributaria, pero sin que fuera implementada - Mantenimiento de secreto bancario restrictivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma de la administración tributaria que redujo las posibilidades de evasión - Flexibilización moderada del secreto bancario, que contribuye de forma modesta a la equidad tributaria
ORIENTACIÓN GENERAL	POTENCIAL DE REDISTRIBUCIÓN PROGRESIVA BAJO	POTENCIAL DE REDISTRIBUCIÓN PROGRESIVA MEDIO

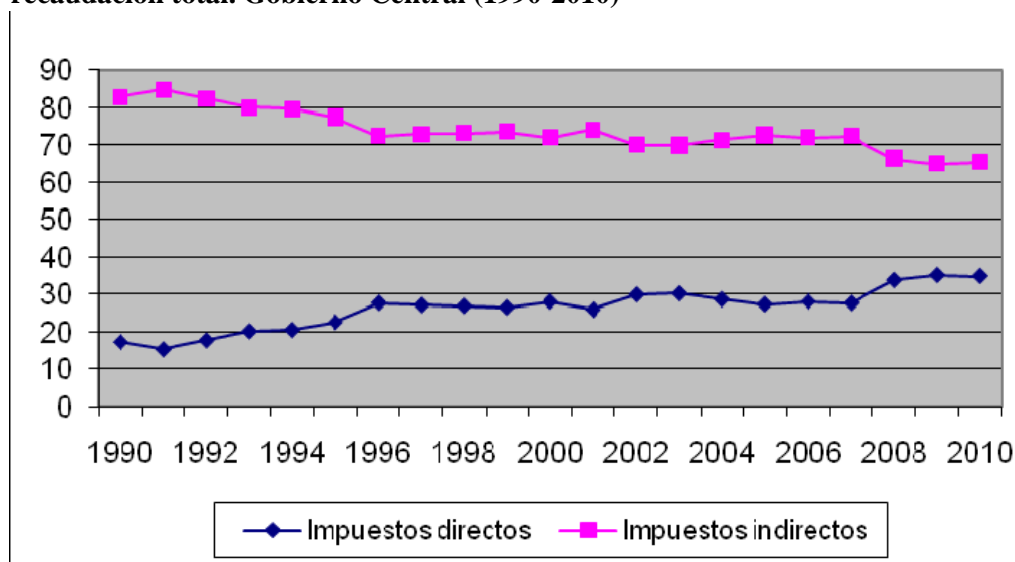
Fuente: elaboración propia

La reforma tributaria de 2006 y las modificaciones posteriores supusieron una transformación en la orientación de la política tributaria, cuyo diseño pasó a incorporar el objetivo de la equidad, anteriormente ausente del mismo. Lo hizo, sin embargo, combinando otros objetivos orientadores, como la promoción de la eficiencia del sistema tributario y el estímulo a la inversión, lo cual matizó el potencial redistributivo de la reforma.

De esa manera, a partir de la reforma de 2006 se produjo un aumento de la tributación directa y una disminución de la indirecta. Como muestra el Gráfico 13, la participación de los impuestos directos pasó del 29% de la recaudación total en 2004 al 35% en 2010; mientras que la participación de los impuestos indirectos se redujo de 71% a 65%, respectivamente. Ese cambio se produjo a raíz del aumento de la recaudación del impuesto que grava la renta personal (de 1,2% en 2004 a 2,6% del PBI en 2010), mientras que la recaudación del impuesto sobre la renta empresarial se mantuvo prácticamente estable (2,3% en 2004 y 2,6% del PBI en 2010).

En términos de incidencia distributiva, los estudios disponibles indican que la estructura tributaria posreforma pasó a tener un impacto redistributivo ligeramente progresivo, con una reducción de entre 1 y 2 puntos porcentuales del Índice de Gini de los hogares. Los hogares del decil más rico son los “perdedores” de la reforma (RODRÍGUEZ y PERAZZO, 2006; AMARANTE et al., 2007; LLAMBÍ et al., 2009a). Ese resultado se logra a raíz de que “el efecto redistributivo del IRPF prima sobre el efecto concentrador del IVA y, por tanto, la distribución del ingreso después de impuestos mejora levemente, disminuyendo el índice de Gini de 0,499 a 0,497” (ROCA, 2010, p. 279).

Gráfico 13 - Uruguay. Participación de impuestos directos e indirectos en la recaudación total. Gobierno Central (1990-2010)



Fuente: elaboración propia a partir de la Base de Datos BID-CIAT, sobre la base de datos de DGI y MEF.

Esos estudios señalan la existencia de un aumento de la carga tributaria que grava los deciles de mayores ingresos, al establecer una escala progresiva sobre las rentas del salario y las pasividades, y gravar las rentas del capital, que antes no eran objeto de tributación. Con el

IRPF, la mitad más pobre de la población pasó de aportar un 12,2% de la recaudación a un 3,5%, mientras que el quintil de mayores ingresos elevó su contribución del 60,4% al 80,5% (BARREIX y ROCA, 2007). Dichos cambios generaron mejoras en términos de equidad vertical y horizontal, aunque con limitaciones, ya que las rentas del capital son objeto de una tasa inferior que la que pesa sobre las rentas del trabajo.

En efecto, a partir del análisis de los registros de la DGI, Burdín et al. (2014, p. 40) concluyen que “la tributación al capital no contribuye a la reducción de la desigualdad”. Pues si bien los impuestos sobre la renta personal (IRPF e IASS) tienen un impacto progresivo en lo que refiere al ingreso total, al ingreso laboral y al ingreso proveniente de jubilaciones y pensiones, tienen un impacto regresivo en el caso de los ingresos del capital, lo cual le resta progresividad al conjunto de la imposición a la renta. De esa forma, los impuestos sobre la renta personal redistribuyen aproximadamente 2 puntos porcentuales del Índice de Gini, lo cual se ubica por debajo de lo observado para la mayor parte de los países de la Unión Europea, en los que la redistribución lograda por el impuesto a la renta personal es el doble (BURDÍN et al., 2014).

6.5 La dinámica política de las reformas tributarias

Las reformas tributarias en Chile en el período 2000-2010 tuvieron un carácter moderado y no lograron corregir las principales fuentes de inequidad en el sistema tributario, que limitan su contribución a la redistribución. En Uruguay las reformas tributarias del período 2005-2013 fueron más ambiciosas en la búsqueda del objetivo de la equidad tributaria, y fortalecieron la herramienta impositiva para contribuir a la redistribución, aunque como vimos, con algunas restricciones significativas.

En lo que sigue analizo la dinámica política que explica los alcances y las limitaciones de las trayectorias tributarias de los dos países. Dos preguntas orientarán el análisis: ¿por qué en Chile los gobiernos de la Concertación no lograron aumentar la tributación directa sobre las élites económicas? y ¿por qué sí lo consiguieron en Uruguay, aunque con las limitaciones señaladas?

Del conjunto de reformas y modificaciones tributarias realizadas en el período en lo que sigue analizaré la dinámica política de las siguientes, por ser las más relevantes.

Cuadro 37 - Reformas seleccionadas para el análisis

Chile		Uruguay	
Gobierno de Lagos (2000-2006)	Reforma que reduce las posibilidades de evasión y elusión, 2001 Reformas de las tasas del impuesto a la renta, 2001	Gobierno de Vázquez (2005-2010)	Reforma tributaria, 2006
Gobierno de Bachelet (2006-2010)	Ausencia de reformas tributarias progresivas	Gobierno de Mujica (2010-2014)	Impuesto a las grandes propiedades rurales, 2011

Fuente: elaboración propia.

6.5.1 Chile: La dinámica política de las reformas tributarias

La temática tributaria durante el gobierno de Lagos se presentó como un campo de batalla constante que confrontó al gobierno con la firme oposición de los partidos de derecha y, especialmente, de las gremiales empresariales, que en general, presentaron una posición común (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 2, 2010).

Los gobiernos de la Concertación, y en particular el de Lagos, intentaron impulsar algunas modificaciones tributarias de carácter progresivo, pero ante el alto poder político del que disponían los empresarios y su firme oposición, propusieron y aprobaron solo reformas marginales. Además de la oposición de los partidos de derecha y de las gremiales empresariales, otro factor que obstaculizó la aprobación de reformas de carácter más progresivo fue el posicionamiento de la Democracia Cristiana (DC), que muchas veces planteó objeciones o intentó moderar las propuestas de reforma del Ejecutivo. Siendo el principal partido de la Concertación, la DC contaba con un contingente legislativo amplio, que tornaba su apoyo imprescindible.

La correlación de fuerzas sociopolíticas mostraba un desbalance a favor de las élites económicas, que no era compensado por organizaciones o movimientos sociales que

demandaran y presionaran por el aumento de la recaudación tributaria o de la equidad del sistema tributario.

En lo que refiere a la coyuntura, como destacué antes, el gobierno de Lagos se inauguró en un contexto político y económico complejo, pautado por el crecimiento electoral de las opciones de derecha, el enlentecimiento de la economía, los escándalos de corrupción y el recelo de las gremiales empresariales ante la asunción de un presidente de filiación socialista (véase Capítulo 3). Esos factores, en conjunto, enrarecieron el vínculo del gobierno con las gremiales empresariales y dificultaron el avance de una agenda de reformas tributarias progresivas.

6.5.1.1 La reforma que reduce las posibilidades de evasión y elusión (2001)

Contemplando los obstáculos a la realización de una reforma tributaria estructural, el programa de gobierno del presidente Lagos propuso únicamente un proyecto de reducción de la evasión y elusión tributaria (Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, 1999, p. 4). En agosto de 2000 el Poder Ejecutivo remitió al Congreso dicho proyecto de ley, que asumió un papel estratégico para el gobierno, ya que sería la clave para aumentar la recaudación en 800 millones de dólares anuales al 2005 –equivalentes a menos del 1% del PBI, hacia fines del sexenio- y financiar el programa de gobierno, en un contexto en el que las cuentas públicas presentaban un leve déficit (Ley N° 19.651).

El gobierno fundamentó la reforma en términos de un “imperativo ético”, al plantear que “La evasión de impuestos representa una situación de gran inequidad entre quienes cumplen sus obligaciones tributarias y quienes no lo hacen”²³⁹. En igual sentido, el Presidente Lagos enmarcó el asunto como un tema de justicia:

“Chile tiene un 25 por ciento de evasión tributaria. Cuatro mil millones de dólares dejamos de percibir cada año. Y no pagar impuestos es un delito. Lo que he propuesto es algo para que haya menos delitos (...) No entiendo la oposición a esa medida; no es justo ni ético. Tienen que explicarle al país por qué están contra un proyecto que dice que todos debemos pagar impuestos, cuando el más modesto chileno, al comprar un kilo de pan, tiene que pagar el 18 por ciento de impuesto. ¡El 20 por ciento más pobre

²³⁹ Diario de la Cámara de Diputados, Legislatura 343, Mensaje Presidencial, 24 de agosto de 2000.

de Chile paga un 15 por ciento de sus ingresos en impuestos; el 20 por ciento más rico paga sólo el 20 por ciento de sus ingresos!”²⁴⁰.

El ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, argumentaba en similar sentido, planteando que con la reforma propuesta no aumentaba la carga tributaria que pesaba sobre los ciudadanos que cumplían con sus obligaciones tributarias, sino que solamente aumentaría la que correspondía a quienes evadían ilegalmente sus obligaciones o utilizaban resquicios legales para eludir el pago de impuestos²⁴¹.

Además, el gobierno argumentó que el proyecto era fundamental para financiar iniciativas de alto impacto sobre las condiciones de vida de los más pobres y el desarrollo económico del país²⁴². De hecho, la vinculación del aumento de la recaudación con un programa social o de desarrollo específico, fue siempre la estrategia argumental que siguieron los gobiernos de la Concertación para impulsar los cambios en materia tributaria (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 3, 2010).

Como era de esperar, la propuesta de reforma, que aumentaba la base del impuesto a la renta y reducía las posibilidades de evasión y elusión, despertó la firme oposición de las cámaras empresariales y de los partidos de derecha.

Si bien ambos actores declararon compartir el objetivo del combate de la evasión, objetaron diferentes aspectos de la reforma. En tal sentido, los argumentos que esgrimieron los políticos de derecha referían a que la reforma implicaba “un aumento disfrazado de impuestos”, que generaría repercusiones negativas sobre la inversión y la creación de nuevas fuentes de trabajo²⁴³. Los parlamentarios de la UDI y RN discreparon con la forma como el gobierno equiparó evasión con elusión, planteando que la última consiste en la optimización de la carga tributaria dentro del marco de la ley²⁴⁴. Las críticas refirieron también a que la reforma afectaría especialmente a las pequeñas y medianas empresas. Finalmente, se objetó el aumento de las facultades del SII, las cuales, según argumentaban, vulnerarían las garantías constitucionales, en particular ante la inexistencia de tribunales tributarios independientes que pudieran proteger a los contribuyentes.

²⁴⁰ La Nación. 2001. "En Chile, las instituciones volvieron a funcionar en plenitud", Entrevista a Ricardo Lagos, 27 de agosto, Buenos Aires.

²⁴¹ Diario de la Cámara de Diputados, Legislatura 343, Sesión 32. Informe Comisión de Hacienda, 8 de enero, 2001: 78.

²⁴² Diario de la Cámara de Diputados, Legislatura 343, Mensaje Presidencial, 24 de agosto de 2000.

²⁴³ Diputado Dittborn, de la UDI, en Diario de la Cámara de Diputados, Legislatura 343, Sesión 33, 10 de enero de 2001: 242.

²⁴⁴ Diputado Álvarez, de la UDI, en Diario de la Cámara de Diputados, Legislatura 343, Sesión 33, 10 de enero de 2001: 281-282.

Los partidos de derecha votaron en bloque en contra el proyecto de ley en ambas cámaras, aunque la fuerte presencia mediática del presidente Lagos y su ministro de Hacienda defendiendo la legitimidad del proyecto en términos de lucha contra la evasión, condujo a que en una de las instancias del trámite legislativo, en la Comisión de Hacienda del Senado, los parlamentarios de derecha se abstuvieran, manifestando, ante la prensa, que "caso contrario, el Presidente Lagos hubiese dicho que la oposición se opone a que se combata la evasión tributaria"²⁴⁵.

Las gremiales empresariales se declararon contrarias al proyecto, esgrimiendo argumentos muy similares a los señalados en párrafos anteriores. Las organizaciones, encabezadas por la CPC expresaron su apoyo a las medidas antievasión, pero su rechazo a las normas antielusión. En tal sentido, la CPC argumentó que los cambios que incrementan los impuestos pueden transformarse en un desincentivo para la inversión nacional como extranjera, al transformar las reglas del juego existentes²⁴⁶. A su vez, la CPC planteó que el gobierno "pretende hacer equivalente los términos 'evasión' y 'elusión'", lo cual sostenían que "es un grave error conceptual" (CPC, 2000). Asimismo, solicitó la creación de tribunales tributarios independientes, para evitar que el SII fuera "juez y parte" en los reclamos de los contribuyentes ante la administración tributaria (CPC, 2000).

Varias de las medidas incluidas en la propuesta de reforma buscaban limitar la baja tributación que gravaba al sector minero. De hecho, algunas grandes empresas emblemáticas abusaban de las oportunidades que brindaba la legislación tributaria para reducir a niveles bajísimos su contribución al fisco (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 3, 2010; véase más arriba, Sección 6.3.3.5). De ahí que la oposición de la Sociedad Nacional de la Minería (SONAMI) ante el proyecto fuera especialmente virulenta. Su presidente, Hernán Hochschild, planteó que el proyecto de evasión tributaria sería "un golpe mortal al crecimiento de la inversión"²⁴⁷. En paralelo, las demás gremiales también manifestaron su rechazo al proyecto de reforma.

En octubre de 2000 tuvo lugar un encuentro entre el presidente Ricardo Lagos, sus ministros de gobierno y los miembros de la CPC, que buscó moderar algunas de las

²⁴⁵ El Mercurio. 2001. Avanza Trámite de Evasión Tributaria, 15 de marzo, Montevideo.

²⁴⁶ Diario de la Cámara de Diputados, Legislatura 343, Sesión 32. Informe Comisión de Hacienda, 8 de enero, 2001, págs. 81-84. El Mercurio. 2000. Empresarios: Refuerzan el Rechazo a Aumentos de Impuestos, 12 de octubre, Santiago.

²⁴⁷ El Mercurio. 2000. *Proyecto de Evasión Golpeará la Inversión*, 14 de octubre, Santiago.

controversias planteadas y reducir el clima de tensión²⁴⁸. Allí se decidió crear una comisión conformada por técnicos de las gremiales empresariales y del ministerio de Hacienda, para analizar el proyecto de evasión²⁴⁹. Luego de tres sesiones técnicas y una reunión política en que los dirigentes de rama, junto al presidente de la CPC, Walter Riesco, expusieron sus observaciones al ministro de Hacienda, el gobierno presentó varias modificaciones al proyecto de ley que estaba siendo analizado por en el Congreso²⁵⁰. Nuevamente, en marzo de 2001, el presidente Lagos se reunió con el nuevo presidente de la CPC, Ricardo Ariztía, donde acordaron que el gobierno presentaría indicaciones que permitirían eliminar ciertos aspectos que significaban más gravámenes para las empresas²⁵¹.

La Democracia Cristiana, que contaba con la bancada más numerosa dentro de la Concertación, se hizo eco de varios de los planteos críticos de los partidos de derecha y de las gremiales empresariales. Si bien apoyó el proyecto de ley, promovió la moderación de varias de las medidas tanto antes que el proyecto fuera remitido al Congreso como durante el trámite legislativo, con el argumento de que buscaba proteger a las clases medias y a los empresarios medios.

En tal sentido, antes que el proyecto ingresara al Congreso, la DC solicitó que se mantuviera el secreto bancario en las cuentas corrientes y el régimen de renta presunta en el sector agrícola²⁵². Con la primera propuesta el gobierno buscaba aumentar la capacidad de fiscalización de la administración tributaria, mientras que con la segunda pretendía reducir el abuso que se hacía del régimen de renta presunta. Dicho régimen estaba dirigido a pequeños empresarios del sector agrícola, transporte y minería, que no tenían capacidad de llevar adelante la contabilidad completa de su empresa y, que, por consiguiente, se acogían a un régimen tributario simplificado sobre la base de un nivel de renta supuesta y no efectiva. El gobierno contaba con evidencia de que ese régimen era frecuentemente utilizado por personas de altos ingresos que se “disfrazaban” de pequeños empresarios para acogerse al régimen tributario más beneficioso y así eludir impuestos.

La presión de la DC, que operó en igual sentido que la de los empresarios y de la derecha, resultó exitosa y los dos asuntos fueron eliminados del proyecto de reforma. El

²⁴⁸ El Mercurio. 2000. *Reunión en casa del Presidente Lagos: Gobierno y Empresarios Estrecharán Contactos*, 13 de octubre, Santiago.

²⁴⁹ El Mercurio. 2000. *Comisión de Gobierno y CPC verá proyecto contra evasión*, 21 de octubre, Santiago.

²⁵⁰ El Mercurio. 2000. *El Test del Proyecto de Evasión*, 20 de diciembre, Santiago.

²⁵¹ El Mercurio. 2001. *Admiten Concordancias en Ley contra Evasión*, 15 de marzo, Santiago.

²⁵² Algunos congresistas de la DC tuvieron una postura diferente, como, por ejemplo, el diputado Pablo Lorenzini, que defendió la flexibilización del secreto bancario. El Mercurio. 2000. *A nivel parlamentario: diferencias por evasión tributaria*, 18 de agosto, Santiago.

senador Foxley, uno de los principales interlocutores con el gobierno, reconoció que en la etapa prelegislativa el gobierno se mostró flexible a introducirle cambios al proyecto que lo tornaran “menos amenazante”²⁵³.

Durante el trámite parlamentario varios senadores de la DC objetaron, en el marco de la Comisión de Hacienda del Senado, la propuesta de focalizar el régimen de renta presunta sólo en el transporte de pasajeros y eliminarlo para las otras formas de transporte. Esa medida estaba destinada a evitar casos como el de empresas que generan sus propias filiales de transporte para utilizar los mecanismos de renta presunta como forma de evasión de impuestos. La bancada de la DC presentó una indicación en la Cámara de Senadores para eliminar la modificación propuesta por el gobierno, con lo cual fue descartada con el voto de los senadores de la DC y de los partidos de derecha²⁵⁴.

El gobierno debió moderar varias propuestas del proyecto original, para que fuera finalmente aprobado con los votos oficialistas y de un senador designado, mientras se mantuvo la oposición de los partidos de derecha. Aun cuando continuó despertando críticas de esos partidos, el proyecto aprobado generó una opinión más matizada. En tal sentido, la senadora de la UDI, Evelyn Matthei, dijo que si bien la oposición seguía considerando que existe un aumento de impuestos en muchas materias, en otras “creemos que se han ido disminuyendo facultades que a nosotros nos parecían excesivas y se ha ido llegando a un proyecto que es más razonable y menos preocupante desde el punto de vista de la ciudadanía”²⁵⁵. Similar fue la posición de la CPC, cuyo presidente expresó: “un proyecto que fue francamente malo, terminó siendo menos malo, pero no es un proyecto que apoye el empresariado”²⁵⁶.

²⁵³ Declaraciones del senador Foxley, El Mercurio. 2000. *Foxley promete apoyo DC a proyecto de reforma tributaria*, 28 de agosto, Santiago. El Mercurio. 2000. *Evasión tributaria: Aprensión de Senadores por Proyecto de Gobierno*, 12 de agosto, Santiago.

²⁵⁴ Diario de la Cámara de Senadores, Sesión 45. 15 de mayo, 2001, págs. 868-870.

²⁵⁵ El Mercurio. 2001. *Comisión de Hacienda del Senado: Despachan Proyecto de Lucha Contra la Evasión Tributaria*, 4 de mayo, Santiago.

²⁵⁶ El Mercurio. 2001. *Confederación de la Producción y el Comercio: Proyecto Antievasión Grava con Más Impuestos a las Empresas*, 18 de junio, Santiago.

6.5.1.2 El aumento de la tasa que grava las rentas empresariales (2001)

Mientras el Congreso discutía el proyecto de combate a la evasión y la elusión tributaria, dos senadores de la DC, Foxley y Boeninger, propusieron introducir una reforma en las tasas del impuesto de la renta. Esa modificación implicaba una reducción de la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal, de 45% a 35%, y recortes de un 10% a un 15% para los restantes tramos. Para compensar la pérdida de recaudación que generaba ese cambio, proponían un aumento moderado de la tasa del impuesto a la renta sobre las empresas (Impuesto de Primera Categoría), de 15% a 18%²⁵⁷.

La reforma fue enmarcada como una rebaja de impuestos personales, que permitiría dinamizar la inversión y proveería un alivio a las clases medias y medias altas²⁵⁸. Esa fue la principal fuente de legitimidad a la que apelaron sus propulsores. El otro argumento esgrimido, quizá de mayor peso real, aunque tuvo menor relevancia en la argumentación pública, refirió a que la diferencia de tasas entre el impuesto a la renta personal y el impuesto a la rentas de las empresas constituían un incentivo a la evasión²⁵⁹.

El gobierno desde el principio condicionó el apoyo de esa propuesta a la previa aprobación del proyecto de ley contra la evasión y la elusión tributaria. Aquella no era una propuesta que originalmente formara parte de la agenda del gobierno, aun cuando tanto el ministro de Hacienda, Eyzaguirre, como el presidente Lagos, consideraran que la tasa del impuesto a la renta sobre las empresas era muy baja y sería deseable subirla considerablemente, hasta aproximadamente un 20% (FAIRFIELD, 2010a, p. 2; 49). De hecho, el presidente Lagos llegó a reprochar a los diputados de la DC que la propuesta de rebaja de impuestos “desdibujaba” y se “superponía” con el objetivo primario del gobierno, que era reducir la evasión²⁶⁰. Cuando en un reportaje se le preguntó si enviaría al Congreso una reforma que subiera la tasa del impuesto a la renta de las empresas, el presidente Lagos respondió:

²⁵⁷ El Mercurio. 2001. *Tasa de Gravamen a las Personas: Foxley exige al Gobierno cumplir baja de impuesto*, 31 de mayo, Santiago.

²⁵⁸ El senador Foxley planteaba: “Este proyecto tiene un objetivo: sectores medios, profesionales, que son claves para crear opinión y construir una economía globalizada competitiva, eficiente y que genere mucho empleo” Declaraciones en El Mercurio. 2001. *La Receta del Dr. Foxley. Reconquistar a la clase media*, 18 de junio, Santiago.

²⁵⁹ Diario de la Cámara de Diputados, Legislatura 344, Sesión 15, Mensaje Presidencial, 10 de julio de 2001, pág. 6. Declaraciones del senador Bitar, del PPD. El Mercurio. 2001. *Rebaja de Impuesto*, 8 de junio, Santiago.

²⁶⁰ El Mercurio. 2001. *Encuentro en la Moneda: Lagos reprocha desempeño a Diputados DC*, 8 de mayo, Santiago.

“No, no. Lo único que he planteado es el proyecto de evasión tributaria. Se plantea que hay impuestos a las personas muy altos y se podrían compensar, o sea, una reforma neutra. El Parlamento es un buen lugar para explorarlo y, si hay consenso, lo consideraremos, pero yo no tengo interés en hacer de esto un tema fundamental”²⁶¹.

En las primeras etapas de discusión, la propuesta de reforma no reunió consenso al interior de la Concertación. Los Socialistas, por ejemplo, miraban con recelo la iniciativa porque no tenía un carácter redistributivo progresivo, ya que, según argumentaban, suponía una rebaja del impuesto a la renta de las personas que favorecía a los segmentos de mayores ingresos. Creían que tampoco tendría un impacto reactivador²⁶².

Los partidos de derecha veían con buenos ojos la rebaja del impuesto a la renta personal, pero no querían compensar esa modificación con un aumento de la tributación sobre las empresas²⁶³.

Los empresarios mostraron una moderada oposición, menor a la que habían manifestado en el caso de la ley de reforma contra la evasión y la elusión tributaria que acababa de aprobarse. ¿Por qué tuvieron una posición pública menos confrontativa? Primero, porque la reforma de por sí suponía una modificación muy moderada. Segundo, y como documenta Fairfield (2010a, p. 2), la influencia de los empresarios ya se había producido fuertemente en la fase previa, en el momento de la formación de la agenda del gobierno. Esa agenda excluyó un aumento significativo de la tasa del impuesto a la renta empresarial, aun cuando, como muestra Fairfield (2010a), el presidente y el ministro de Hacienda consideraban esa reforma como clave.

En tal sentido, en la opción del gobierno de no impulsar un aumento considerable de la tasa del impuesto a la renta empresarial pesó el poder instrumental de los empresarios, generado a partir de su cohesiva organización, los mecanismos informales de concertación con el gobierno y sus vínculos con los partidos de derecha (Fairfield 2010a). En efecto, el gobierno argumentó que no sería deseable que un alza del impuesto a las empresas provocara una gran resistencia y complicara el panorama de la inversión²⁶⁴. Las otras reformas de políticas públicas impulsadas durante el gobierno de Lagos –como la reforma laboral o la de la evasión tributaria- habían generado una gran inversión de capital político de parte del gobierno y una fuerte confrontación entre éste y las principales gremiales empresariales, que

²⁶¹ El Mercurio. 2001. *Reportajes. Un cumpleaños... ¿feliz?*, 11 de marzo, Santiago.

²⁶² El Mercurio. 2001. *Socialistas estiman que el próximo año podría discutirse rebaja de impuestos*, 15 de marzo, Santiago.

²⁶³ Diario de la Cámara de Senadores, Sesión 17, Legislatura 344, 1 de agosto, 2001, pág. 104. El Mercurio. 2001. *Concertación y oposición: ahora, tarea es acordar baja de tributos*, 18 de mayo, Santiago.

²⁶⁴ El Mercurio. 2001. *Eyzaguirre Compromete Rol Proactivo en Rebaja de Impuestos*, 2 de junio, Santiago.

según percibía el senador Socialista Ominami, transformaron a la economía en un campo de incertidumbre y de disputa²⁶⁵.

Mediante los distintos canales de presión las gremiales empresariales lograron en primera instancia mantener el asunto del aumento del impuesto a la renta empresarial fuera de la agenda del gobierno. Luego, una vez que el asunto ingresó en debate, consiguieron moderar el alza del impuesto que les afectaba. En particular, tuvieron lugar algunas reuniones entre el presidente de la CPC, Ariztiría, y el presidente Lagos y sus principales ministros para analizar la propuesta de reforma en las tasas del impuesto a la renta. Luego de una de esas reuniones Ariztiría manifestó que la CPC había resuelto apoyar la iniciativa de la rebaja de impuestos de las personas, aunque no estaba de acuerdo con que la suba de la tasa de impuesto a las empresas fuera de 15% a 18%, sino que proponía que alcanzara un 1% o 1,5%²⁶⁶.

En este panorama, el gobierno presentó el proyecto de ley al Parlamento, que en trazos generales siguió los lineamientos planteados por los senadores de la DC que originalmente habían formulado la propuesta, pero tuvo diferencias, al incluir algunas de las demandas del Partido Socialista. El proyecto aumentó el mínimo exento del impuesto a la renta personal – cuestión que no se consideraba en el original-, incluyó una rebaja de la tasa máxima de ese impuesto inferior a la inicialmente propuesta (a 40% y no a 35%); permitió rebajar de la base imponible los intereses pagados por concepto de créditos hipotecarios; y, finalmente, propuso un aumento de la tasa del impuesto a la renta empresarial no de tres sino que de dos puntos porcentuales, que se aplicaría gradualmente hasta entrar completamente en vigencia en el 2004²⁶⁷.

La propuesta presentada al Parlamento no conformó a los empresarios, especialmente por el aumento de dos puntos porcentuales del impuesto a la renta, según manifestó el presidente de la CPC en la Comisión de Hacienda del Senado²⁶⁸. Incluso, el presidente de la SOFOFA, pidió que se retirara el proyecto de ley del Congreso²⁶⁹. Como señaló un analista tributario, las gremiales reaccionaron fuertemente contra esos cambios, aun cuando antes se

²⁶⁵ El Mercurio. 2001. *Senador Carlos Ominami: Hay que sacar la economía de trinchera política*, 13 de abril, Santiago.

²⁶⁶ El Mercurio. 2001. *Impuesto a las Personas: en plazo de dos semanas definen rebaja tributaria*, 27 de junio, Santiago.

²⁶⁷ Diario de la Cámara de Diputados, Legislatura 344, Sesión 15, Mensaje Presidencial, 10 de julio de 2001.

²⁶⁸ Diario de la Cámara de Senadores, Sesión 17. 1 de agosto, 2001, págs. 101-103.

²⁶⁹ El Mercurio. 2001. *Reunión con Presidente Lagos. Sofofa pide retirar Proyecto Tributario*, 14 de julio, Santiago.

habían mostrado bien dispuestos, porque “el empresariado teme que ésta sea la primera de muchas alzas”²⁷⁰.

El proyecto de reforma fue rápidamente sancionado. En la Cámara de Senadores el proyecto fue aprobado en general por 30 votos favorables de la Concertación, RN y algunos senadores institucionales. Hubo 10 abstenciones de los senadores de la UDI y de un senador institucional y un único voto en contra, de un senador de la UDI. En la discusión en particular, tal como había sucedido en la votación en la Cámara de Diputados anterior, la rebaja de impuestos fue aprobada tanto con los votos de la Concertación como los de la oposición, mientras la compensación con más impuestos a las empresas fue aprobada sólo con el apoyo de los senadores de la Concertación²⁷¹.

6.5.1.3 La ausencia de reformas en el gobierno de Bachelet

Durante el gobierno de Michelle Bachelet no se realizaron mayores cambios tributarios. Ello era esperable dado que el programa de gobierno no planteaba la necesidad de realizar modificaciones tributarias y de hecho no incluía mayores propuestas específicas en la materia. En ese tema, el programa partía del diagnóstico de que la carga tributaria en Chile no era excesiva y de que los sectores de altos ingresos tenían altos niveles de evasión, pero destacaba que la mayor parte de las nuevas políticas públicas contaban con financiamiento. Sólo podría ser necesario establecer algunas medidas tributarias para financiar la reforma previsional y contrarrestar la pérdida de ingresos tributarios vinculados a la suscripción de nuevos tratados de libre comercio bilaterales. En esos casos, el programa establecía que se: “necesitarán medidas tributarias específicas. Concentraremos estas medidas en la reducción de la evasión y la elusión, en la revisión de exenciones injustificadas y en un mayor aporte de los sectores de mayores ingresos” (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2005, p. 38).

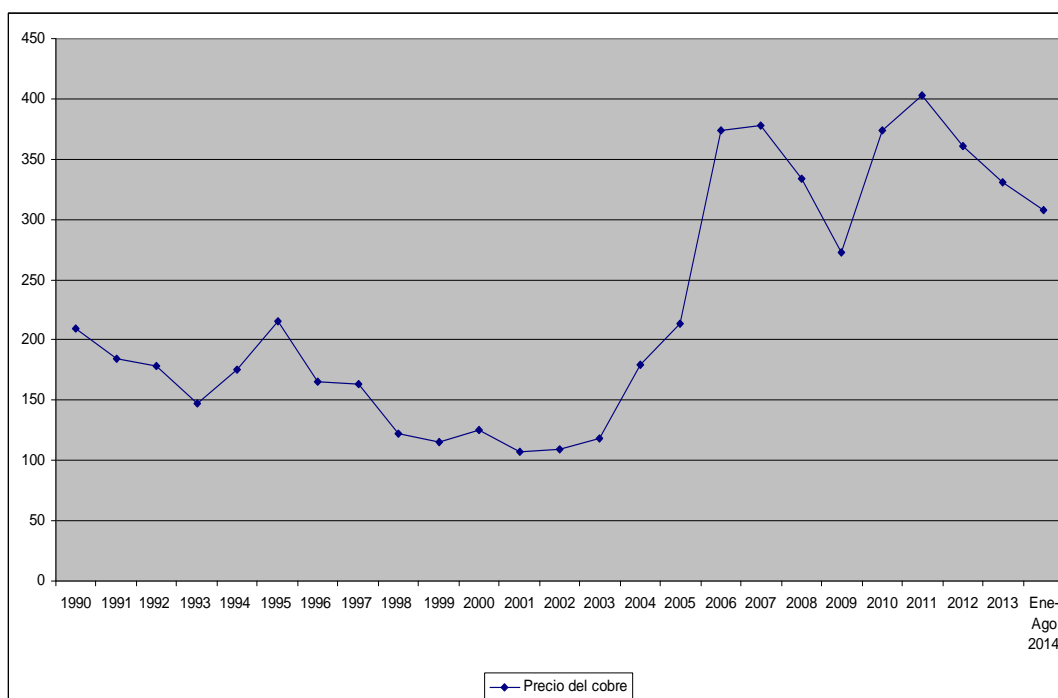
En ese contexto, dos factores adicionales explican la falta de iniciativa en materia tributaria. El primero es que los elevados precios del cobre condujeron a la acumulación de cuantiosos recursos económicos en las arcas públicas (Gráfico 14). Los ingresos provenientes

²⁷⁰ Declaraciones del economista Eduardo Engel. El Mercurio. 2001. *El adiós de Engel*, 3 de agosto, Santiago.

²⁷¹ Diario de la Cámara de Senadores, Sesión 18. 7 de agosto, 2001, pág. 138.

del cobre llegan al fisco a través de la empresa minera de propiedad pública, CODELCO, y de la tributación que grava las empresas cupríferas del sector privado (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 3, 2010)[Erro! Vínculo não válido.](#)

Gráfico 14 - Evolución del precio real del cobre (1990-agosto 2014, centavos de dólar por libra)



Fuente: Cochilco, <<http://www.cochilco.cl/estadisticas/precio-metales.asp>>. Acceso 23 de setiembre de 2014. Deflactor: Índice de Precios al por Mayor de Estados Unidos. Base promedio 2012=100

En ese marco, el gobierno no planteó intención alguna de recaudar más recursos o de modificar la estructura tributaria (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 2, 2010). La política de balance estructural, que rige desde 2001, establece que el fisco debe ahorrar cuando los precios del cobre exceden los precios de mediano plazo. El gobierno pudo así desplegar nuevas políticas sociales sin requerir para su financiamiento de nuevas fuentes de ingreso. De hecho, la agenda política durante los primeros meses del gobierno de Bachelet estuvo signada por la discusión y las propuestas que diferentes sectores políticos hicieron en relación a cuál sería el destino de los mayores recursos provenientes de esa fuente²⁷².

El segundo factor a tener en cuenta es la falta de interés del ministro de Hacienda, Andrés Velasco, en impulsar una agenda de reforma tributaria con orientación redistributiva, que corrigiera la baja tributación efectiva que gravaba las rentas de las empresas. De hecho, el

²⁷² El Mercurio. 2006. *Amplia acogida a ecuación de ahorro y gasto*, 22 de mayo, Santiago.

ministro Velasco se negó a explorar esa agenda, ante el planteo del expresidente de la República, Patricio Aylwin, y la insistencia de varios diputados de la Concertación, que desde la Comisión de Hacienda de esa cámara, trabajaron en un informe de revisión del sistema tributario. En tal sentido, el ministro Velasco planteó:

“Tenemos un programa a cuatro años que está financiado, tenemos un Presupuesto 2007 financiado, tenemos una Reforma Previsional cuyo financiamiento también, con mucha claridad, hemos planteado al país. Por lo tanto, una reforma tributaria no está en la agenda de este gobierno”²⁷³.

Si bien el tema de la desigualdad económica ingresó fuertemente en la agenda pública en ese período, la herramienta tributaria no formó parte del repertorio de políticas que el gobierno escogió utilizar para enfrentarla. Como ya referí en el Capítulo 5, la denuncia del Monseñor Goic respecto del panorama de la desigualdad en Chile –quien subrayó que “la desigualdad es escandalosa”- ubicaron el asunto en el centro del debate²⁷⁴. El gobierno respondió a esas inquietudes con la convocatoria al Consejo Asesor Presidencial para el Trabajo y la Equidad, que sin embargo, no realizó propuestas de tipo tributario (CAP, 2008).

La marginalidad del tema impositivo en la agenda del gobierno se tradujo incluso en una flexibilización de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones tributarias de parte del Servicio de Impuestos Internos, lo cual condujo a un aumento de la evasión de los principales impuestos (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Hacienda 2, 2010). Los estudios en ese plano revelan que la tasa de evasión del IVA pasó de 9% en 2006 a 18% en 2009, mientras que también se incrementó la tasa de evasión del impuesto a la renta, que pasó de 22% en 2006 a 34% en 2009 (JORRATT, 2013, Gráfico 4 y Gráfico 5).

Las escasas medidas impositivas del período fueron las rebajas tributarias transitorias para enfrentar los efectos de la crisis económica mundial de 2008 y la flexibilización moderada del secreto bancario en 2009 que permitiría cumplir con los requisitos para incorporar a Chile en la OCDE (véase Sección 6.3.4).

²⁷³ El Mercurio. 2007. Andrés Velasco descarta reforma tributaria en el gobierno de Bachelet, 10 de enero. El Mercurio. 2007. *Rebelión concertacionista contra Velasco por Reforma Tributaria*, 11 de enero, Santiago.

²⁷⁴ El Mercurio. 2007. *Propuesta sobre salario ético abre debate político*, 8 de agosto. Santiago

6.5.2 Epílogo. De las reformas marginales a una propuesta de reforma profunda en 2014

El proceso político que se abrió en 2014 con el acceso al gobierno de Michelle Bachelet en marzo de ese año ofrece la oportunidad de contrastar la dinámica política de los gobiernos de la Concertación entre 1990-2010 con el nuevo gobierno de centro-izquierda que se inauguró bajo el amparo de la “Nueva Mayoría”. Durante el primer semestre de su segundo mandato, aún en curso, Bachelet impulsó y consiguió aprobar una agenda de reforma tributaria más amplia y progresiva que en las dos décadas anteriores.

La reforma buscó no sólo aumentar la recaudación tributaria, sino mejorar de forma directa la distribución del ingreso. Entre sus principales modificaciones, la ley aprobada en setiembre de 2014 aumentó la tasa del impuesto a la renta empresarial y eliminó parcialmente la posibilidad de que se difiera el pago de impuestos de las utilidades reinvertidas. Ambos aspectos, como señalé anteriormente, eran los principales elementos que limitaban el potencial redistributivo del impuesto a la renta chileno. Habilitó así un aumento de la tributación sobre los individuos de mayores ingresos y las grandes empresas.

Como vimos, la transformación del sistema tributario había sido un objetivo difícil de alcanzar durante los gobiernos de la Concertación. ¿Qué factores posibilitaron el cambio en la agenda del gobierno y la concreción de una reforma tributaria más progresiva en relación al período democrático previo? A partir del análisis del proceso político de la reforma, en este apartado argumento que las movilizaciones estudiantiles que se produjeron durante 2011 provocaron un cambio en la correlación de fuerzas sociopolíticas que lograron repolitizar el problema distributivo y ampliar el espacio político para establecer una reforma tributaria progresiva, contrabalanceado el poder de las élites económicas.

Desde la perspectiva del diseño de la comparación, este caso brinda una oportunidad de análisis interesante, ya que permite contrastar dos momentos de la historia reciente de Chile, en el que cambia el valor de algunas de las variables clave del modelo teórico propuesto en el Capítulo 1 –en particular, la correlación de fuerzas sociopolítica- pero se mantienen constantes el resto de las variables. El Cuadro 38 resume las diferentes configuraciones en los dos períodos, tomando como referencia el primer y el segundo gobierno de Bachelet.

Cuadro 38 - Chile. Cambios en la correlación de fuerzas sociopolíticas y en la orientación de las reformas tributarias (2006-2014)

	Gobierno Bachelet 2006-2010	Gobierno Bachelet 2014
Desigualdad socioeconómica	Muy alta	Muy alta
Poder de las élites económicas	Muy alto	Alto
Correlación de fuerzas socio-políticas		
Regulaciones que limiten la influencia de élites económicas	Baja	Baja
Contrapeso de organizaciones representativas sectores medios y bajos	Bajo	Alto
Alcance y orientación de las reformas tributarias	Sin reformas tributarias progresivas	Reforma tributaria amplia y progresiva

Fuente: elaboración propia.

6.5.2.1 Las movilizaciones estudiantiles y el gobierno de derecha

En las elecciones de 2009 el candidato Eduardo Frei de la Concertación fue derrotado por el candidato de la Alianza por Chile, Sebastián Piñera, que gobernó durante el período 2010-2014. Se inauguró así el primer gobierno electo de derecha después de más de 50 años. Éste se enfrentó en 2011, durante el segundo año de su mandato, a un proceso de intensa movilización social. El movimiento estudiantil, liderado por la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), desplegó numerosas y masivas movilizaciones en las calles, que incluyeron distintas manifestaciones, como marchas y tomas de universidades (SEGOVIA y GAMBOA, 2012, p. 69)²⁷⁵.

Las demandas del movimiento estudiantil referían a la regulación del lucro en la educación superior, la mejora de la calidad de la educación pública y la crítica al alto

²⁷⁵ Las protestas populares incluyeron también a otros movimientos sociales, como los medioambientalistas, regionales o a los mapuches (GREY TOSO, 2011), aunque el mayor impacto social lo tuvo el movimiento estudiantil. Asimismo, se produjo un aumento del número de huelgas (Dirección del Trabajo 2013).

endeudamiento que era necesario para financiar la educación terciaria. El movimiento demandaba realizar una reforma estructural del sistema educativo que se había ido construyendo en los últimos treinta años, luego del cambio refundacional impuesto por la dictadura.

Se trató de la mayor movilización popular desde el retorno a la democracia, que, además, logró un amplio apoyo de la opinión pública. Según la encuesta Adimark en setiembre de 2011 el 79% de los chilenos declaraba estar “de acuerdo” con las demandas impulsadas por la Confech y los estudiantes secundarios²⁷⁶.

En todo caso, lo interesante es que el movimiento estudiantil colocó en la agenda pública la necesidad de realizar otras reformas políticas y económicas, como una profunda reforma tributaria, que se juzgaban imprescindibles para avanzar en reformas sustantivas en la educación (FUNK, 2013, p. 89). Logró de esa forma situar a la política tributaria en el debate público en tanto elemento esencial para mejorar la distribución del ingreso. La política tributaria ingresó al debate electoral, con lo cual se integró a la agenda de los partidos políticos y salió de la esfera de interés exclusivo de los empresarios y los técnicos del gobierno.

De hecho, la fuerte movilización popular forzó al gobierno de Piñera a hacer una reforma tributaria en 2012 a efectos de recaudar recursos que se destinarían a la educación (Ley N° 20.630)²⁷⁷. Esta reforma introdujo un aumento permanente de la tasa del impuesto a la renta empresarial de 17% hasta 20%²⁷⁸ y el cierre de algunas lagunas de la tributación que permitían la elusión, compensada con una disminución del impuesto a las personas, la reducción del tributo a los timbres y estampillas, y la introducción del crédito por gastos de educación para deducir del impuesto a la renta personal²⁷⁹. La reforma introdujo entonces algunas medidas de signo progresivo, compensadas por otras de orientación regresiva. Según

²⁷⁶ El Mostrador. 2011. *Encuesta Adimark: disminuye significativamente apoyo al movimiento estudiantil*, 7 de noviembre, Santiago.

²⁷⁷ Fairfield (en prensa: 94-95) plantea un argumento similar, al contemplar la posibilidad de que la movilización popular genere un contrapeso al poder de las élites económicas y abra espacios para la concreción de reformas tributarias progresivas.

²⁷⁸ El gobierno de Piñera ya había realizado una reforma tributaria en 2010 que aumentó la tasa del Impuesto de Primera Categoría en 3 puntos en 2010 y en 1,5 puntos en 2012, dejando la tasa en 20% y 18,5% respectivamente. Esa modificación tuvo lugar en un contexto particular, pautado por el terremoto de febrero de 2010 y la necesidad de contar recursos para la reconstrucción de las zonas afectadas.

²⁷⁹ Cámara de Diputados, Mensaje Presidencial. Sesión 65. Legislatura 360, 2 de agosto, 2012. El Mercurio. 2012. *Piñera promulga reforma tributaria que allega alrededor de US\$ 1.000 millones a educación*, 24 de setiembre, Santiago.

el gobierno, los ajustes tributarios lograrían un aumento del 0,4% del PBI, pero algunos especialistas señalaron que esa estimación era exagerada²⁸⁰.

Esa reforma fue rechazada por el movimiento estudiantil, que la consideró “un mero ajuste, porque no cambia la estructura tributaria en Chile”, que tendría además, a partir del crédito al gasto en educación, un impacto regresivo en el sistema educativo²⁸¹.

Con ello, las demandas del movimiento estudiantil continuaron en pie y contribuyeron a incorporar la reforma tributaria a las agendas de los partidos de cara a la campaña electoral de 2013. La mayor parte de los candidatos presidenciales presentaron propuestas de reformas tributarias progresivas y, en general profundas, con la excepción de la candidata de la derecha, que no formuló promesas en ese sentido (Programa de Gobierno de Matthei, 2013). En particular, el comando electoral de Bachelet elaboró una propuesta de reforma tributaria, que junto con la reforma educativa y constitucional, constituyeron los principales pilares del programa de gobierno (Programa de Gobierno de Bachelet, 2013)²⁸². Recuérdese que los programas de los anteriores gobiernos de la Concertación no habían planteado la necesidad de realizar una reforma tributaria de envergadura, salvo el primero de ellos, en el contexto particular de la transición a la democracia.

Luego de la derrota electoral que sufrió la Concertación en 2009 y ante el nuevo panorama político generado a partir de las movilizaciones sociales de 2011, Bachelet compitió en las elecciones de 2013 como candidata de una nueva coalición de centro-izquierda –la Nueva Mayoría- integrada por los socios tradicionales de la antigua Concertación, a la que se le sumó el Partido Comunista, la Izquierda Ciudadana y el Movimiento Amplio Social. Dicha candidata obtuvo 46,7% de los votos, seguida por la postulante de la Alianza por Chile, Evelyn Matthei, que logró 25%. En la segunda vuelta electoral se impuso la expresidenta Bachelet por 62% de los votos.

La correlación de fuerzas también cambió en el Parlamento. La elección generó un aumento de la participación de los representantes de la Nueva Mayoría, y un deterioro de la representación parlamentaria de la derecha (Cuadro 39). Así, la coalición de centro-izquierda

²⁸⁰ Estimaciones de Michele Jorratt, en: Comisión de Hacienda, Sesión 42. Legislatura 360, 28 de agosto, 2012, pág. 424.

²⁸¹ Declaraciones de Camila Vallejo, vicepresidenta de la Federación de los Estudiantes de Chile en: La Tercera. 2012. *Camila Vallejo: Reforma tributaria es "mala, regresiva y atenta contra la educación pública"*, 19 de agosto, Santiago.

²⁸² Por su parte, el programa del Partido Progresista, liderado por Marco Enríquez-Ominami, planteaba un cambio de tipo estructural con una orientación similar al que presentaba la Nueva Mayoría (Programa de Gobierno 2013: 15). El candidato Franco Parisi también formuló propuestas de reforma tributaria, aunque algo más modestas (Consulta de: <<http://programapresidencialfrancoparisi.blogspot.com/2013/10/reforma-tributaria-el-que-mas-gana-paga.html>>. Acceso 18 de setiembre de 2014).

obtuvo la mayoría en ambas cámaras, lo cual le permitió aprobar leyes de quórum simple, tales como las modificaciones tributarias. Sin embargo, el gobierno debería realizar acuerdos para sancionar otras reformas que integran su programa, como la reforma educativa y la reforma de la Constitución, que, en ambos casos, requieren quórum calificado (CASTIGLIONI, 2014, p. 96; 102).

Cuadro 39 - Chile. Composición política del Senado y la Cámara de Diputados por coalición y partido (elecciones 2013)

	Senado	Diputados
Nueva Mayoría	21	67
PS	7	16
PPD	6	15
DC	6	21
PC	0	6
PRSD	0	6
Izquierda Ciudadana	0	1
Indep.	2	2
Alianza	16	49
UDI	8	29
RN	8	19
Indep.	0	1
Partido Liberal de Chile	0	1
Independientes	1	3
Total	38	120

Fuente: Elaboración propia en base a:

<<http://www.emol.com/especiales/2013/actualidad/nacional/carrera-presidencial/hemiciclo-senadores.asp>> y <<http://www.emol.com/especiales/2013/actualidad/nacional/carrera-presidencial/hemiciclo-diputados.asp>>. Acceso 18 de setiembre de 2014

6.5.2.2 La reforma tributaria del gobierno de la Nueva Mayoría

Durante la campaña electoral de 2013 la candidata del bloque de centro-izquierda planteó una agenda de reformas más amplia y progresiva que en las dos décadas anteriores. La propuesta buscaba aumentar la recaudación permanente para financiar gastos permanentes, avanzar en la equidad tributaria y en la mejora de la distribución del ingreso, introducir

nuevos mecanismos de incentivo a la inversión y reducir la evasión y elusión (Programa de Gobierno Bachelet, 2013, p. 24; Cámara de Diputados, Mensaje Presidencial, Sesión 7, Legislatura 362, 1 de abril, 2014).

Las principales medidas propuestas consistieron en el aumento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de 20% a 25% y en el cambio de la base de la tributación, que supuso que los empresarios pasarían a tributar por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las que retiran (es decir, sobre base “atribuida”). Ello conducía a eliminar el Fondo de Utilidades Tributables (FUT), donde habían permanecido las utilidades no distribuidas de las empresas, que estaban exentas de impuesto global complementario hasta su retiro. El FUT, según estimaciones del gobierno, “le ha costado en promedio al Fisco un 1,77% del PIB anual durante el período 2009-2013”²⁸³. Ambas medidas tendrían una aplicación gradual en un período de cuatro años.

El proyecto de reforma preveía que el impuesto a la renta continuara teniendo carácter “integrado”. De esa forma, el pago de este impuesto, para los socios y accionistas de la compañía, actuaría como crédito cuando éstos debieran pagar su impuesto global complementario (que grava las rentas personales, con tasas de 0% a 35%) o adicional (para personas y empresas no residentes en Chile, con tasa de 35%).

La reforma incluía también un capítulo de medidas contra la evasión y la elusión, algunos incentivos para el ahorro y la inversión, medidas orientadas a las PYMES y modificaciones en el impuesto al combustible, bebidas alcohólicas y cigarrillos. Proponía también derogar el Estatuto de la Inversión Extranjera Directa (DL 600).

En términos globales, la reforma generaría un incremento de la recaudación del 3,01% del PBI, la mayoría proveniente de las modificaciones de la estructura tributaria (2,5% del PBI) y secundariamente de medidas que reducirían la evasión y la elusión (0,5% del PIB) (Programa de Gobierno Bachelet, 2013, p. 24).

Poco después de inaugurado el gobierno, el proyecto de reforma fue remitido al Congreso el 2 de abril de 2014. Como era de suponer, la oposición a la reforma no se hizo esperar, especialmente la proveniente de las gremiales empresariales y los partidos de derecha. Además, si bien el gobierno contaba con una mayoría para asegurar que la reforma fuera aprobada en el Congreso, un desafío fue mantener el apoyo de la coalición, en particular de la DC, que cuestionó varios aspectos de la propuesta.

²⁸³ Cámara de Diputados, Mensaje Presidencial, Sesión 7, Legislatura 362, 1 de abril, 2014, pág. 3.

De hecho, el diseño de la reforma, que incluyó modificaciones simultáneas en múltiples impuestos, contribuyó a generar confusión en la opinión pública sobre cuál sería la incidencia de la reforma. Facilitó así que los partidos de derecha, las gremiales empresariales y la DC establecieran en el debate público la idea de que la reforma perjudicaría a las clases medias.

En lo que refiere a la posición de los empresarios, la CPC, a través de su presidente Andrés Santa Cruz, realizó severas críticas al proyecto. Si bien declaró compartir con el gobierno el objetivo de aumentar la recaudación para financiar gastos de carácter permanente, consideró que la reforma pondría en riesgo el crecimiento y la inversión. El aspecto que más duramente criticó fue el tránsito hacia la tributación en base atribuida y la eliminación del FUT, bajo el argumento de que éste último constituye un “instrumento muy eficaz para fomentar el ahorro y la inversión en las empresas pequeñas, medianas y grandes -con los positivos efectos que más inversión ha traído en el aumento del empleo y el alza de las remuneraciones reales de las familias chilenas-” (SANTA CRUZ, 2014). Objetó también el alza de impuestos de primera categoría, el aumento de las facultades del SII y la derogación del DL 600 (SANTA CRUZ, 2014).

Los partidos de derecha también fueron muy críticos con la propuesta de reforma. Sus argumentos enfatizaron que la reforma afectaría a la clase media y las PYMES. Por ejemplo, el presidente de la UDI, Patricio Melero, afirmó que esos efectos se harían sentir a través del incremento del valor de la vivienda, la disminución de las jubilaciones, menores beneficios para la pequeña y mediana empresa y en la caída del empleo²⁸⁴. Los diputados de la UDI difundieron esa visión a través de una campaña en la que distribuyeron un conjunto de panfletos que planteaban frases como “no al alza de los impuestos” o “¿Estás dispuesto a pagar la educación de los hijos de los ministros, grandes empresarios, jueces, intendentes y de los más ricos de Chile?”²⁸⁵.

En igual sentido, el otro socio de la alianza de derecha, RN, también se opuso a la reforma. El diputado de ese partido, Nicolás Monckeberg, sostenía que “ésta no es una buena reforma tributaria, porque afecta derechamente a los sectores medios, a las pequeñas empresas que quieren crecer y también afecta a sectores vulnerables”²⁸⁶. En paralelo, los dos partidos de

²⁸⁴ El Mercurio. 2014. *UDI dice que video del gobierno que defiende reforma tributaria es "falso, odioso e ideologizado"*, 18 de abril, Santiago.

²⁸⁵ La Tercera. 2014. *Qué hay detrás de los panfletos de la UDI contra las reformas tributaria y de educación*, 29 de mayo, Santiago.

²⁸⁶ El Mercurio. 2014. *RN y Amplitud adelantan rechazo a proyecto de reforma tributaria*, 12 de mayo, Santiago.

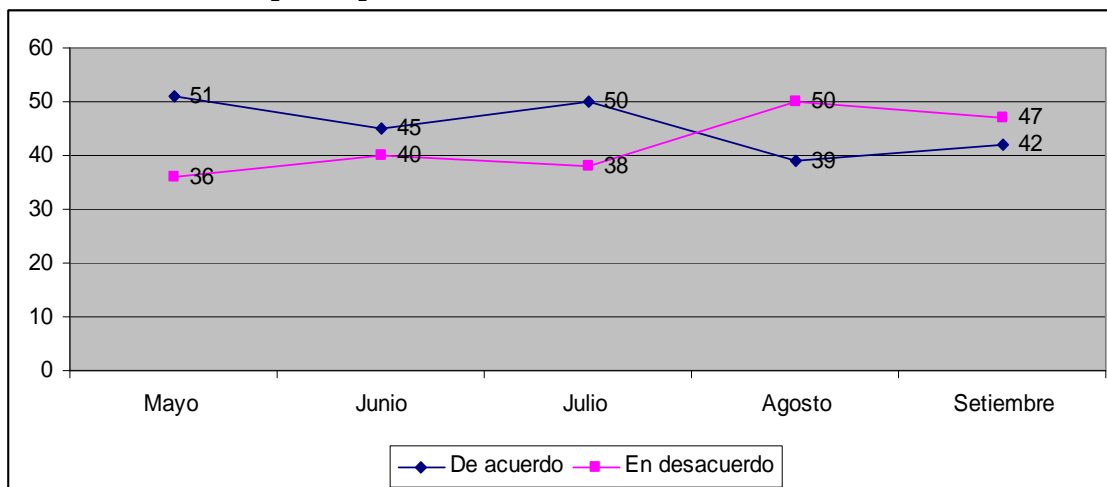
derecha sembraron dudas sobre la calidad técnica de la fórmula de cambio y sus impactos sobre la inversión, el crecimiento y la generación de empleo.

Un desafío adicional para el gobierno provino de uno de los socios de la Nueva Mayoría, la DC, que cuestionó varios aspectos de la propuesta. Los planteos referían a no afectar a las PYMES y a la clase media, proteger al contribuyente ante un aumento de las facultades del SII, y no perjudicar el ahorro nacional²⁸⁷. Ese partido contaba con un tercio de la bancada de la Nueva Mayoría, lo cual hacía su apoyo imprescindible para aprobar la reforma.

La opinión pública se mostró receptiva a las diferentes críticas. En mayo de 2014, un mes después que el proyecto de reforma tributaria fuera presentado en el Congreso, el respaldo de la opinión pública a la reforma alcanzaba a más de la mitad de los encuestados, con lo cual superaba a la población que estaba en desacuerdo con la misma. El deterioro en el apoyo de la opinión pública se produjo en particular en agosto, un mes antes que la reforma resultara aprobada, cuando por primera vez el rechazo a la reforma superó al respaldo de la misma (Gráfico 15).

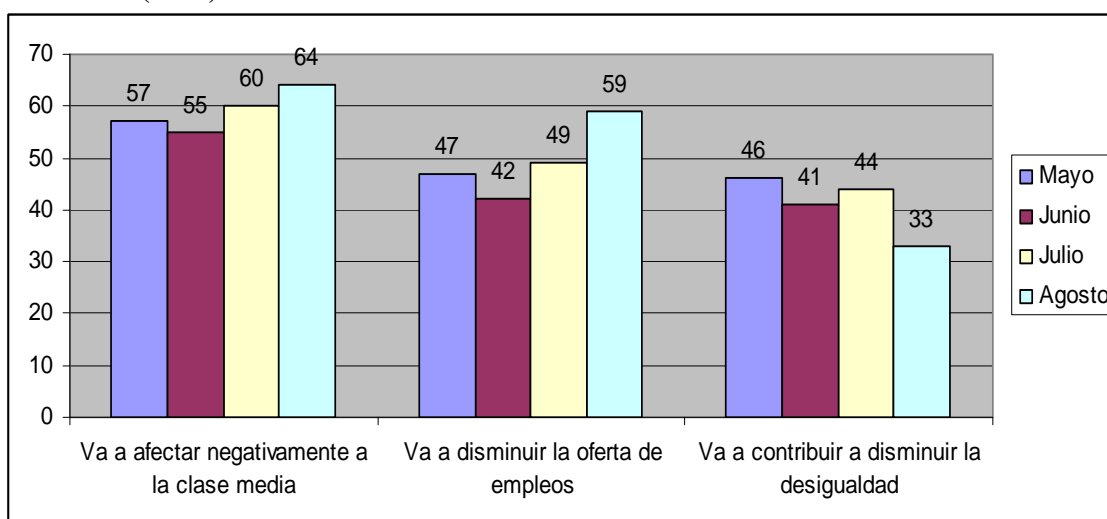
Los efectos negativos asignados a la reforma tributaria entre la opinión pública aumentaron notoriamente. En agosto, un 64% de los encuestados creía que la reforma afectaría a la clase media y un 59% consideraba que contribuiría a disminuir la oferta de empleos. La confianza en los beneficios de la reforma también se deterioró, pasando de un 46% de los encuestados que en mayo creía que la reforma contribuiría a reducir la desigualdad a un 33% cuatro meses después (Gráfico 16).

²⁸⁷ El Mercurio. 2014. *Presidente de la DC dice estar dispuesto a llegar a un acuerdo con RN por reforma tributaria*, 27 de mayo, Santiago.

Gráfico 15 - Chile. Opinión pública sobre la reforma tributaria (2014)

Fuente: Adimark. 2014. *Encuesta: Evaluación Gestión de Gobierno. Informe Mensual*, Setiembre, pág. 63. Disponible en: <<http://www.adimark.cl/es/estudios/index.asp?id=242>> Acceso 5 de octubre de 2014.

Pregunta: ¿En general, usted está de acuerdo o en desacuerdo con la reforma tributaria?

Gráfico 16 - Chile. Opinión pública sobre los efectos esperados de la reforma tributaria (2014)

Fuente: Adimark. 2014. *Encuesta: Evaluación Gestión de Gobierno. Informe Mensual*, Agosto, pág. 64. Disponible en: <<http://www.adimark.cl/es/estudios/index.asp?id=242>> Acceso 19 de setiembre de 2014.

Pregunta: ¿Cree Usted que la reforma tributaria...?

Como se puede apreciar, la propuesta de reforma incluía modificaciones en múltiples tributos, con potenciales impactos sobre diferentes agentes económicos y sectores sociales. Esa fue una debilidad del diseño de la reforma: al modificar tantos temas simultáneamente, permitió que los opositores de la reforma argumentaran que los cambios afectarían, por ejemplo, el precio de las viviendas, el costo de la luz o el valor de las jubilaciones. Ello condujo a perder el foco en el debate —el aumento de la tributación sobre los sectores de

mayores ingresos- y contribuyó a generar cierta confusión en la opinión pública sobre los efectos de la reforma.

6.5.2.3 La estrategia del gobierno en dos tiempos y los límites a la reforma

El gobierno desplegó una estrategia de múltiples aristas para enfrentar la oposición de los empresarios, los partidos de derecha y las vacilaciones de la DC, así como para intentar ganar la batalla de la opinión pública. Lo hizo con dos estrategias diferentes que se plantearon en dos momentos. En una primera etapa, el gobierno cerró filas en defensa del proyecto de reforma, negando la posibilidad de modificar los aspectos nucleares del mismo. En la segunda etapa, se produjo la negociación con los partidos de derecha y los empresarios, de forma de ampliar la legitimidad de la reforma y moderar algunas medidas que generaron mayor rechazo entre esos actores.

En la primera etapa, que coincidió con el trámite del proyecto de ley en la Cámara de Diputados, el gobierno defendió fuertemente el proyecto, argumentando que no estaba dispuesto a reducir los alcances del mismo. En tal sentido, el ministro de Hacienda, Alberto Arenas, planteaba que “Los acuerdos que el Ejecutivo ha tenido con la Nueva Mayoría respecto a la reforma, se van a mantener en el Senado. Eso no está en cuestión, nadie ha planteado reabrir ese debate”²⁸⁸.

En paralelo, el gobierno desplegó una ofensiva comunicacional. En respuesta a los panfletos distribuidos por la UDI, que intentaron instalar la idea de que la reforma perjudicaría a los sectores medios, el gobierno difundió un video en el cual se sostenía que los que critican la reforma son “los poderosos de siempre” y que ésta afectaría únicamente a los más ricos²⁸⁹. Asimismo, ministros y congresistas se desplegaron en el territorio, a efectos de comunicar los beneficios y alcances de proyecto de ley²⁹⁰.

Esa etapa se produjo en un ambiente de fuerte confrontación entre gobierno y oposición. La UDI y RN anunciaron que impugnarían la reforma tributaria ante el Tribunal Constitucional si el gobierno no presentaba modificaciones al proyecto que corrigieran

²⁸⁸ El Mercurio. 2014. *Arenas llama a apoyar reforma y ratifica que no se modificarán acuerdos alcanzados*, 12 de mayo, Santiago.

²⁸⁹ Sitio web de la Reforma Tributaria, <http://reformatributaria.gob.cl/>. Acceso 23 de abril de 2014.

²⁹⁰ El Mercurio. 2014. *Eyzaguirre: "La reforma tributaria la van a pagar los sectores de muy altos ingresos"*, 10 de mayo, Santiago.

supuestas inconstitucionalidades “como las rentas atribuidas, la norma general antielusión y las atribuciones que se le dan al Servicio de Impuestos Internos”²⁹¹.

Esa primera etapa se cerró con la aprobación del proyecto el 13 de mayo en la Cámara de Diputados por 72 votos a favor, con la votación en bloque de la Nueva Mayoría e independientes, además del diputado RN, Gaspar Rivas. Votaron en contra los partidos de la Alianza por Chile²⁹².

La segunda etapa se centró en la negociación del gobierno con los partidos de derecha y los empresarios. Ello derivó en un acuerdo y en la modificación del proyecto original, que a la postre sería aprobado con un amplio apoyo.

En efecto, desde fines de mayo, los ministros de Hacienda y de Economía se reunieron con la directiva de la CPC, mostrando señales de apertura a negociar algunos aspectos de la reforma. Asimismo, hubo encuentros informales entre los equipos técnicos de la SOFOFA y del Ministerio de Hacienda²⁹³.

En el plano político, el ministro de Hacienda se reunió primero informalmente y luego de manera formal con miembros de RN²⁹⁴. La negociación se dio de forma privada, entre el equipo económico del Ministerio de Hacienda y dos economistas en representación de RN – Juan Andrés Fontaine y Bernardo Fontaine–, pero sin involucrar a los parlamentarios de la Nueva Mayoría. Esas conversaciones derivaron en la firma de un protocolo de acuerdo entre el gobierno y los dos partidos de oposición en el marco de la Comisión de Hacienda del Senado, que introdujo varios cambios al proyecto original²⁹⁵.

El primer punto del protocolo, piedra angular del acuerdo, planteó cambios en el diseño del impuesto a la renta empresarial. El protocolo sumó un nuevo régimen de pago de impuestos que actúa como alternativa al que ya estaba incorporado en la iniciativa original, que preveía un sistema de renta atribuida, donde las utilidades pagan impuestos sin importar si fueron repartidas entre los socios o fueron reinvertidas. Ahora se sumó la posibilidad de que los empresarios opten por usar ese esquema o uno nuevo. En este segundo caso, la tasa de impuesto a las empresas sería de 27% en vez de 25%, y sólo el 65% del pago sobre las

²⁹¹ Declaraciones del diputado Arturo Squella de la UDI en La Segunda. 2014. *Gremialismo propone a RN impugnar reforma tributaria recurriendo a Tribunal Constitucional*, 26 de mayo, Santiago.

²⁹² El Mercurio. 2014. *Cámara aprueba en general proyecto de Reforma Tributaria tras 12 horas*, 14 de mayo, Santiago.

²⁹³ El Mercurio. 2014. *Sofofa: Gobierno analiza alternativas para la inversión y el ahorro y eso nos tiene contentos*, 3 de julio, Santiago.

²⁹⁴ El Mercurio. 2014. *Ministro Arenas y senadores de RN fijan primera cita formal por Reforma Tributaria*, 8 de junio, Santiago.

²⁹⁵ El Mercurio. 2014. *"Acuerdo histórico" de oposición y Gobierno por Reforma Tributaria*, 8 de julio, Santiago.

utilidades retiradas se descontaría como crédito sobre el impuesto global complementario, en vez de 100%, como en el sistema que estaba vigente. Es por eso que al nuevo sistema se llama “parcialmente integrado”.

Cuadro 40 - Chile. Comparación entre las opciones de reforma del régimen tributario (2014)

	Régimen prerreforma	Proyecto de reforma	Reforma 2014
Impuesto a la renta empresarial	<p>El Impuesto de Primera Categoría asciende a 20% y la tributación de las empresas se hace con base devengada.</p> <p>Si la renta se generó en una empresa, la persona puede descontar de su Global Complementario la totalidad del Impuesto de Primera Categoría que pagó la compañía.</p>	<p>El impuesto de Primera Categoría asciende a 25% en un plazo de 4 años y la tributación de las empresas se hace sobre base atribuida.</p> <p>Si la renta se generó en una empresa, la persona puede descontar de su Global Complementario la totalidad del Impuesto de Primera Categoría que pagó la compañía.</p>	<p>Se establecen dos sistemas tributarios: renta atribuida y parcialmente integrado, con tasas en régimen de 25% y 27%, respectivamente.</p> <p>Si las rentas se originaron en una empresa con sistema de renta atribuida, la persona puede descontar de su Global Complementario la totalidad del Impuesto de Primera Categoría.</p> <p>Si la empresa opta por el sistema parcialmente integrado, la persona tributa por dividendos percibidos y retiros de utilidades, pero sólo puede descontar de su global complementario el 65% del impuesto pagado en primera categoría por la empresa.</p>
	Existe el Fondo de Utilidades Tributables (FUT)	Se elimina el FUT.	Se elimina el FUT, aunque se deberá crear algún tipo de contabilidad para el registro de las utilidades no distribuidas.
Impuesto a la renta de las personas	El Impuesto de Segunda Categoría o Global Complementario tiene una tasa máxima de 40%.	La tasa máxima de impuesto a las personas baja a 35%.	La tasa máxima de impuesto a las personas baja a 35%.
Renta presunta	Destinado a empresas con ventas anuales de 5.250 UF ^a en el sector de transporte; 14.000 UF en agricultura, y 10.500 UF en minería.	Destinado a empresas con ventas anuales de 2.400 UF.	El rango de ventas anuales es 5.000 UF en transporte; 9.000 UF en agricultura y 17.000 UF en minería.

Fuente: elaboración propia en base a: Cámara de Diputados, Mensaje Presidencial, Sesión 7, Legislatura 362, 1 de abril, 2014. El Mercurio. 2014. *Conozca los cambios en ocho puntos clave de la Reforma Tributaria*, 11 de setiembre, Santiago. Últimas Noticias. 2014. *Andrés Velasco explica qué diablos es la renta presunta*, 7 de agosto, Santiago.

^a La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuenta usada en Chile, reajutable de acuerdo con la inflación. En octubre de 2014 el valor de una UF equivale a 41,35 dólares americanos (Cálculos a partir de: <<http://www.nacionales.cl/>>, Acceso 20 de octubre de 2014).

El proyecto original acotaba el régimen de renta presunta, que supuestamente se dirigía a empresas pequeñas que no tenían capacidad de llevar adelante un sistema de contabilidad completa. La reforma de ese aspecto buscaba, con el proyecto original, evitar que empresas grandes se “disfrazaran” de pequeñas a los efectos de reducir su carga tributaria²⁹⁶. El protocolo fue en la dirección contraria al posibilitar la ampliación de ese régimen para empresas de mayor tamaño (véase Cuadro 40).

En otro plano, el proyecto original preveía el cierre de posibilidades de elusión tributaria, pero el protocolo generó nuevos resquicios (AGOSTINI, 2014). Además, el proyecto preveía el aumento de las facultades del SII para la fiscalización, pero el acuerdo con la derecha generó una moderación de la norma antielusión, al establecer, por ejemplo, que la carga de la prueba debe correr por cuenta del SII y no del contribuyente.

En conjunto, el proyecto de reforma moderó algunos aspectos de las propuestas más progresivas y dejó abierto espacios para la elusión tributaria de parte de los sectores de mayores ingresos (AGOSTINI, 2014).

Como contrapartida, con esas modificaciones el proyecto obtuvo un apoyo más amplio. Tanto el gobierno, los partidos de derecha como las principales gremiales empresariales manifestaron su beneplácito con el acuerdo. El gobierno destacó la importancia de aprobar un acuerdo transversal que le daría sustentabilidad a la reforma estructural. Los partidos de derecha destacaron que el acuerdo mejoraba un proyecto que originalmente era malo. En tal sentido, el presidente de RN, Cristián Monckeberg, señaló: "Las modificaciones introducidas al proyecto de reforma tributaria disminuyen los efectos negativos que tenía el proyecto original presentado por el Gobierno y protege de mejor forma a la clase media y a las PYMES"²⁹⁷. Las gremiales empresariales celebraron el acuerdo, aunque continuaron destacando su oposición al aumento de la tasa del impuesto a la renta empresarial²⁹⁸.

No obstante, el acuerdo fue criticado por dirigentes y diputados del Partido Comunista, que aun siendo miembros del gobierno, afirmaron que no habían sido consultados antes de la suscripción del mismo. Objetaron, además, que el gobierno hiciera un acuerdo con los

²⁹⁶ Según plantea Agostini (2014) el régimen de renta presunta favorece en un 86% al 8% más rico de la población.

²⁹⁷ El Mercurio. 2014. "Acuerdo histórico" de oposición y Gobierno por Reforma Tributaria, 8 de julio, Santiago.

²⁹⁸ El Mercurio. 2014. CPC y acuerdo por Reforma Tributaria, 10 de julio, Santiago.

partidos de derecha a puertas cerradas y cediendo en puntos que poco tiempo antes había argumentado que eran parte del corazón del proyecto²⁹⁹.

Asimismo, algunos especialistas tributarios criticaron los cambios introducidos en el proyecto de reforma luego del protocolo. Entre los más notorios, Claudio Agostini planteó que el protocolo de acuerdo significó “un retroceso importante en relación a espacios de elusión, equidad horizontal y simplicidad del sistema tributario”³⁰⁰.

A partir de la firma del acuerdo entre el gobierno y la oposición, se conformó una comisión técnica integrada por el gobierno y los miembros de la Comisión de Hacienda de la oposición y del oficialismo, que trabajó en la elaboración de las modificaciones al proyecto de ley. Ese trabajo se tradujo en 278 modificaciones al proyecto de reforma original (SENADO DE CHILE, 2014). El nuevo proyecto fue casi en su totalidad aprobado en el Senado por 33 votos a favor, uno en contra (la senadora Lily Pérez, del nuevo sector de derecha, Amplitud) y una abstención (Iván Moreira, de la UDI)³⁰¹. El 10 de setiembre culminó el trámite parlamentario, al ser aprobado en la Cámara de Diputados con un amplio respaldo de los partidos de gobierno y de la oposición³⁰².

6.5.2.4 Un balance del proceso de reforma y sus resultados

¿Por qué el gobierno resolvió suscribir el protocolo de acuerdo con los partidos de la oposición, aun cuando disponía de mayorías parlamentarias? Hay algunos factores estructurales y contextuales que contribuyen a responder esa interrogante. Entre los elementos estructurales, cabe señalar que el empresariado continuaba presentando un fuerte poder, ya sea estructural –entendido como la amenaza percibida de desinversión- (FAIRFIELD, 2010a, 2010b y en prensa) e instrumental –en alusión a su poder político-. Si bien el poder instrumental del empresariado se había visto algo moderado a raíz de los cambios en la correlación de fuerzas sociopolítica que generó la irrupción de los movimientos sociales en 2011 y la caída de la representación de la derecha en el Congreso desde 2013, las gremiales empresariales continuaron contando con una fuerte influencia política, similar a momentos

²⁹⁹ El Mercurio. 2014. *Vallejo y cita con Arenas por protocolo tributario: Nos preocupa tanto la forma como el fondo*, 14 de julio, Santiago.

³⁰⁰ Diario Financiero. 2014. *El protocolo de acuerdo tributario y las indicaciones*, Columna de opinión de Claudio Agostini, 19 de agosto, Santiago.

³⁰¹ Otros artículos fueron votados por una mayoría menor. El Mercurio. 2014. *Senado aprueba en particular el proyecto de reforma tributaria*, 19 de agosto, Santiago.

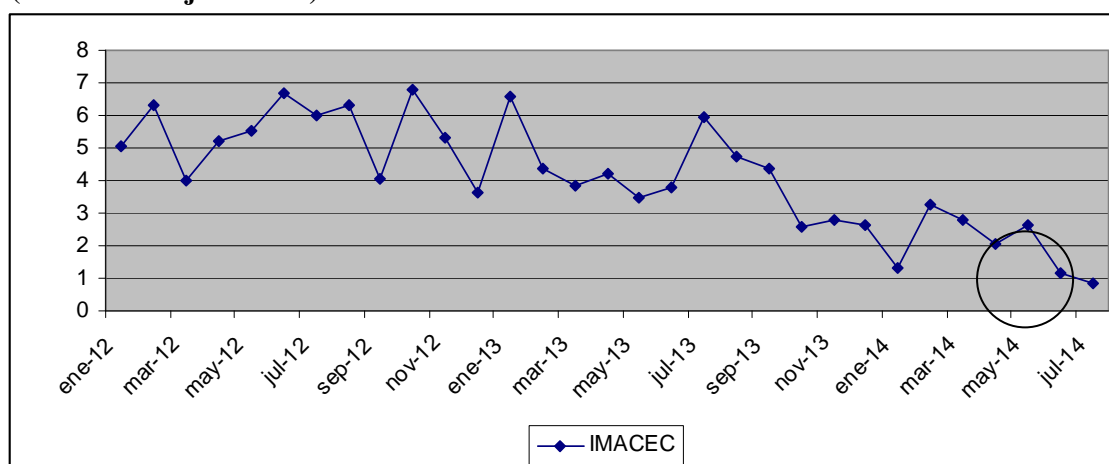
³⁰² El Mercurio. 2014. *Cámara de Diputados despacha por amplia mayoría proyecto de Reforma Tributaria*, 10 de setiembre, Santiago.

anteriores de la historia chilena. Ésta se materializaba en su cohesión organizativa, los fuertes vínculos con los partidos de derecha y la existencia de prácticas de concertación y consulta informales con el gobierno, ahora de la Nueva Mayoría (véase Capítulo 3).

Ese poder, en sus dos dimensiones –económico y político–, tuvo oportunidad de manifestarse dentro del contexto económico específico planteado durante la tramitación del proyecto de reforma tributaria en el Congreso. De hecho, la percepción de las autoridades del Ministerio de Hacienda acerca de que la desaceleración de la economía que se venía produciendo desde 2013 se había profundizado a mediados de 2014, contribuyó fuertemente a que el gobierno tomara la decisión de acordar con los partidos de derecha y moderara en varios aspectos el contenido de la reforma propuesta.

El propio ministro Arenas afirmó a mediados de julio, poco después que se hubiese realizado el acuerdo con la oposición, que “dentro de los ruidos que han afectado las expectativas también está el debate de la reforma tributaria”³⁰³. La prioridad del gobierno pasó a ser aprobar la reforma en un tiempo acotado, para así evitar que la incertidumbre en el plano tributario continuara afectando las expectativas de los agentes económicos y la disposición a invertir de los empresarios.

Gráfico 17 - Chile. Evolución del indicador mensual de actividad económica, IMACEC (enero 2012 a julio 2014)



Fuente: Banco Central de Chile.

El senador del oficialismo Carlos Montes, miembro de la Comisión de Hacienda del Senado, explicaba la celebración del acuerdo con los partidos de derecha a partir argumentos similares:

³⁰³ La Tercera. 2014. *Desaceleración económica: El cambio de tono en el mensaje de Alberto Arenas*, 28 de agosto, Santiago.

"...en general en las cuestiones tributarias se busca el acuerdo lo más amplio posible. Pero en este caso yo creo que influyó la desaceleración económica y, por lo tanto, la incertidumbre de que no se avanzara, de que no se resolviera, de que hubiera mucha discrepancia. En ese marco, tener un acuerdo era una manera de evitar que esto siguiera influyendo. La desaceleración económica hizo necesario el protocolo de acuerdo. Y también influyó que el proyecto original tenía ciertas deficiencias"³⁰⁴.

Por su parte, en un escenario en que la reforma tributaria sería sí o sí aprobada por el gobierno, los empresarios y los partidos de derecha quisieron involucrarse en el diseño de la misma. De esa forma, conseguirían influir en los alcances del nuevo sistema tributario y moderar algunos de los aspectos que más afectaban los intereses empresariales. Ese elemento es clave para entender el cambio de actitud de los partidos de derecha frente al proyecto de reforma, que pasaron de una oposición radical durante la discusión en la Cámara de Diputados a un apoyo crítico luego de la firma del acuerdo.

En suma, si bien el acuerdo del gobierno con los partidos de derecha moderó los alcances de la reforma y dejó espacios para la elusión tributaria de los sectores de mayores ingresos, continuó siendo un cambio progresivo, que se espera consiga aumentar la recaudación de forma significativa e incrementa la carga tributaria que grava a los sectores de más altos ingresos. A diferencia del período 1990-2010 en el que, como mostraron el análisis anterior y los estudios de Fairfield (2010a: 53-54 y en prensa: 100-102), las élites económicas lograron quitar la reformas tributarias progresivas de la agenda de los gobiernos de la Concertación; el análisis de la reforma de 2014 muestra que el ciclo de movilización social de 2011 abrió un espacio para los cambios tributarios y amplió la agenda de los partidos y del gobierno en ese plano. El impacto del poder de los empresarios ya no se manifestó en la etapa de elaboración de la agenda, sino que en una fase posterior de la elaboración de la política, durante su discusión parlamentaria. En esa instancia, las élites económicas consiguieron articular su poder político y económico, para limitar los alcances de la reforma. En rigor, el cambio en la correlación de fuerzas sociopolíticas abrió espacio político para que el gobierno de centro-izquierda avanzara en una reforma redistributiva progresiva, aun cuando el poder de los empresarios estableció algunos límites al alcance de la misma.

Seguramente es demasiado temprano para realizar un análisis completo de esta reforma. En el momento de finalizar la redacción de este estudio, la reforma tributaria recién

³⁰⁴ El Mercurio. 2014. "La desaceleración económica hizo necesario el protocolo de acuerdo", 16 de agosto, Santiago. El senador socialista Osvaldo Andrade planteó una argumentación similar, en El Mercurio. 2014. *Andrade por Reforma Tributaria: Acordamos en la Nueva Mayoría tratar de evitar la comisión mixta*, 17 de agosto, Santiago.

había sido promulgada por el Poder Ejecutivo y aun no había sido puesta en funcionamiento. El estudio en mayor profundidad en un futuro proveerá información sobre la operativa del nuevo sistema tributario, su capacidad de recaudación y efectiva progresividad, así como, en un plazo mayor, su potencial impacto sobre la correlación de fuerzas sociopolítica.

6.5.3 Uruguay: la dinámica política de las reformas tributarias

La reforma tributaria formó parte de los programas del Frente Amplio desde su creación. De hecho, en la campaña electoral de 1999 uno de los ejes de debate estuvo en la propuesta de introducir el IRPF. La forma como se planteó la discusión y las críticas que recibió de los candidatos de los partidos tradicionales fue uno de los factores que impidió el triunfo electoral del FA en la segunda vuelta electoral luego de haber obtenido la mayoría simple en la primera vuelta. Como fruto de esa experiencia, el tema tributario no estuvo en el primer plano del debate en la campaña electoral de 2004, a pesar de tratarse de una de las propuestas más importantes de la izquierda.

En lo que sigue examino los procesos políticos que derivaron en la sanción de la reforma tributaria durante el gobierno de Tabaré Vázquez, y la creación de un impuesto a las grandes propiedades rurales durante el gobierno de José Mujica, que contribuyeron a aumentar el potencial redistributivo del sistema tributario.

En particular, la primera de ellas fue una reforma que modificó la estructura del sistema tributario, con una orientación progresiva, a partir del aumento de la tributación sobre los deciles más altos, y la moderación de la incidencia de la tributación indirecta, que, de todas formas, aún sigue siendo elevada.

¿Qué factores posibilitaron la aprobación de una reforma redistributiva de ese tipo, que aumentó la tributación directa que grava a los sectores de mayores ingresos? ¿Cuáles fueron sus principales limitaciones?

El gobierno contaba con mayorías parlamentarias, por lo cual no precisó el apoyo de los partidos de oposición, que criticaron fuertemente la propuesta. Sin embargo, la reforma estuvo tensionada por dos de sus objetivos principales –la equidad y la promoción de la inversión– lo cual dificultó el acuerdo y dio lugar a una larga negociación política al interior del Frente Amplio.

Un factor central que facilitó la aprobación de la reforma es que ésta no suscitó la oposición de las gremiales empresariales. Ello fue así en virtud de diferentes razones. En particular, la reducción del impuesto a la renta empresarial, o en su defecto, el mantenimiento de la tasa en el caso de que existieran utilidades distribuidas, y la posterior creación de múltiples incentivos tributarios a la inversión, generaron el beneplácito de los sectores empresariales, que no se opusieron a la reforma. Además, la reforma afectó los intereses de distintos sectores económicos de forma diferente, lo que contribuyó a la dispersión de los intereses empresariales y frenó la potencial unificación de los mismos en contra del proyecto.

Finalmente, las gremiales empresariales no se involucraron en el debate que se produjo en torno a la creación del IRPF. De esa forma, no defendieron los intereses de los segmentos de altos ingresos afectados por el aumento de la tributación a la renta personal. En contraste, las organizaciones representativas de algunos de esos segmentos, como las que expresan los intereses de los profesionales independientes activos y pasivos, desplegaron un fuerte *lobby*, intentado moderar el impacto del IRPF sobre sus ingresos, pero esos reclamos no tuvieron eco entre los legisladores oficialistas.

6.5.3.1 La reforma tributaria de 2006

El diseño de la reforma

En 2006 se diseñó, discutió y aprobó la reforma tributaria, que comenzó a implementarse en julio de 2007. La elaboración del borrador del proyecto de reforma estuvo a cargo de una comisión técnica que se formó en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y comenzó a funcionar en marzo de 2005, apenas instalado el gobierno³⁰⁵. En octubre de ese año, el borrador fue presentado a consulta pública, para recibir aportes y comentarios de distintos actores sociales e individuos, que derivó en algunos ajustes menores al texto original (Comisión de Trabajo del MEF 2005a y 2005b). Posteriormente, la propuesta

³⁰⁵ La comisión fue coordinada por el subsecretario del MEF, Mario Bergara, y estuvo integrada por técnicos de distintas filiaciones partidarias y orígenes institucionales: Alberto Barreix, Leonardo Costa, David Eibe, Carlos Grau, Gabriel Lagomarsino, Jerónimo Roca y Hugo Vallarino.

se presentó ante el Consejo de Ministros, que lo remitió a la Cámara de Diputados el 21 de marzo de 2006.

La propuesta de reforma que emergió de la comisión técnica reunió los principales aspectos que luego se transformarían en ley, aunque con algunas alteraciones que el MEF debió negociar con los sectores políticos del FA.

El principal cambio que introdujo la reforma consistió en la creación de un impuesto progresivo a la renta personal, de carácter dual, lo cual supuso el establecimiento de una tasa inferior, proporcional y sin deducciones para las rentas del capital y otra superior, progresional y con deducciones para las rentas del trabajo.

De acuerdo con las autoridades, ese diseño derivó de la necesidad de equilibrar el objetivo de equidad con la necesidad de disponer de condiciones que favorecieran el ahorro y la inversión, y de compatibilizar la estructura del tributo con las posibilidades de gestión existentes³⁰⁶.

La posibilidad de que el impuesto a la renta personal siguiera otro tipo de modelo, como, por ejemplo, un impuesto de tipo integrado –como había sido planteado por el FA en la campaña electoral de 1999-, fue descartada en la Comisión Técnica por dos motivos principales (Entrevista a miembro de la Comisión Técnica 2014)³⁰⁷. El primero fue la existencia del secreto bancario y la decisión del gobierno de que éste continuara vigente. El sistema de impuesto a la renta integral, que suma todas las rentas del contribuyente para luego gravarlas, exige el levantamiento del secreto bancario, con lo cual quedó fuera de la agenda. El impuesto dual grava los intereses mediante tasas de retención liberatoria, es decir, sin necesidad de identificar al contribuyente, y es consistente con el mantenimiento de un estricto secreto bancario.

La segunda razón para optar por un IRPF dual consistió en la posibilidad de establecer una tasa inferior que gravara las rentas del capital respecto de las rentas del trabajo. Con esa disposición se premiaba el ahorro, al tiempo que se limitaba el temor de una eventual fuga de capitales (Entrevista a Miembro de Comisión Técnica, 2014a)³⁰⁸.

³⁰⁶ Cámara de Representantes, Comisión de Hacienda, Mensaje Presidencial, Carpeta N° 849, Repartido N° 585, 16 de marzo, 2006.

³⁰⁷ Cabe aclarar que en Chile, donde el impuesto a la renta es de carácter integrado y rige el secreto bancario, la Ley de la Renta impone a los bancos la obligación de informar anualmente al Servicio de Impuestos Internos respecto de los intereses u otras rentas que paguen o abonen a sus clientes (Echeverría 2000: s/n).

³⁰⁸ En ese plano, se descartó la posibilidad de que el impuesto tuviera un modelo *flat*, con una tasa común para ambos tipos de renta, ya que para que recaudara lo esperado por el gobierno -2,2% del PBI- el impuesto hubiese tenido que establecer una tasa muy alta y poco progresiva, lo cual le hubiese restado progresividad al mismo (Entrevista a Miembro de la Comisión Técnica, 2014a).

La compleja negociación al interior del FA

El Frente Amplio contaba con mayoría propia en ambas cámaras del Congreso, lo cual le permitió aprobar la reforma tributaria sin tener que negociar con los partidos tradicionales, que se opusieron a la misma. Sin embargo, ello no supuso que el trámite de la reforma en el Parlamento fuera fácil, sino que requirió una extensa y ardua negociación dentro del Frente Amplio que se extendió por un período de 10 meses.

La correlación de fuerzas al interior FA hizo imprescindible que la reforma fuera negociada en ese ámbito. Sólo Asamblea Uruguay, la fracción del ministro de Economía, Danilo Astori, apoyó la propuesta de reforma tributaria tal como fue remitida por el Poder Ejecutivo. Otros sectores de menor tamaño –Nuevo Espacio y Alianza Progresista– defendieron la propuesta, aunque con el paso del tiempo también plantearon algunos matices. Con ello, al inicio el proyecto de reforma obtuvo un apoyo minoritario en la Cámara de Diputados, de entre 8 y 14 representantes en un total de 99 escaños, según se considere el núcleo duro de apoyo a la reforma o los sectores afines a la misma, respectivamente (Cuadro 41).

Por su parte, la mayoría de los sectores integrantes del FA tenía una visión crítica respecto del proyecto. El Movimiento de Participación Popular, el Partido Socialista, el Partido Comunista y la Vertiente Artiguista, que sumaban 38 escaños, plantearon la necesidad de revisar múltiples aspectos de la propuesta remitida por el Poder Ejecutivo.

La negociación fue sumamente compleja, tanto a raíz de aspectos sustantivos como de la estrategia desplegada por los actores involucrados. En términos sustantivos, las fracciones partidarias del FA involucradas tenían diferencias respecto de la jerarquía que debían otorgar a los objetivos orientadores de la reforma, especialmente en lo que hace a la mejora de la equidad y el estímulo a la inversión.

En términos de estrategia, varios actores implicados en el proceso de reforma señalaron que el MEF se “apropió” de la propuesta, casi sin consultar o darla a conocer entre los demás sectores que integraban el partido de gobierno antes de presentarla ante la opinión pública (Entrevista a Miembro de Comisión Técnica 2014a; Declaraciones diputado Lorier y senador Couriel³⁰⁹). Ello ambientó la resistencia de varias fracciones del FA, que amén de

³⁰⁹ El Espectador. 2006. *Críticas desde la interna del Frente Amplio al proyecto de Reforma Tributaria*, 10 de marzo, Montevideo. El Espectador. 2006. *MPP hará pesar su mayoría para introducir cambios en la Reforma Tributaria*, 20 de junio, Montevideo.

mantener diferencias en algunos aspectos del diseño de la reforma, quisieron marcar su perfil y dejar su impronta en la nueva política.

Cuadro 41 - Uruguay. Distribución de bancas en la Cámara de Diputados (2005 y 2010)

	2005	2010
Frente Amplio	52	50
Movimiento de Participación Popular	21	25
Partido Socialista	10	9
Vertiente Artiguista	4	1
Partido Comunista	1	1
CAP-L	0	2
Asamblea Uruguay	8	6
Nuevo Espacio	3	3
Alianza Progresista	3	1
Independientes	2	2
Partido Nacional	36	30
Unidad Nacional (Herrerismo)	7	16
Alianza Nacional	19	11
Corriente Wilsonista	8	3
Desafío Nacional	2	0
Partido Colorado	10	17
Lista 15	3	0
Foro Batllista	7	0
Vamos Uruguay		14
Propuesta Batllista		3
Partido Independiente	1	2
Total	99	99

Fuente: elaboración propia sobre base de Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Algunos de estos sectores, entre ellos el Movimiento de Participación Popular, que era el sector mayoritario del FA, plantearon al inicio del proceso de discusión propuestas muy diferentes al modelo formulado por el Poder Ejecutivo, que incluían, por ejemplo, la creación de un impuesto a la renta personal integral y no dual³¹⁰.

Pero, posteriormente, una vez que el equipo económico del MEF anunció que no aceptaría cambios de envergadura, los sectores políticos redujeron sus expectativas y

³¹⁰ El País. 2006. *Astori buscará convencer sobre beneficios de reforma tributaria*, 18 de abril, Montevideo.

condicionaron la aprobación del proyecto a la modificación de sólo algunos aspectos específicos (GOYENECHÉ, 2010). En tal sentido, los sectores del FA hicieron un conjunto de planteos que buscaron balancear la carga tributaria sobre las rentas del trabajo y las rentas del capital; introducir excepciones o exenciones que supuestamente mejorarían el sesgo distributivo de la reforma; y promover cambios que apuntaban al estímulo a actividades productivas con efectos esperados positivos sobre el empleo (RIUS, 2013).

En una primera etapa, la negociación se dio entre los diputados frenteamplistas que integraban la Comisión de Hacienda de Diputados y el equipo económico del gobierno, fuera del ámbito parlamentario³¹¹. Los sectores políticos críticos del proyecto de reforma lograron articular algunas propuestas comunes, y en varias circunstancias negociaron en bloque frente al equipo económico del Ministerio³¹².

En este ámbito se lograron acuerdos en varios temas, como el porcentaje de exoneración tributaria a las cooperativas, la exoneración del impuesto específico a la producción de vinos, el aumento de la tasa de las rentas de capital del 10% al 12%, entre otros. Sin embargo, en algunos asuntos más controvertidos no se llegó a un acuerdo. Por ello, en junio de 2006 se generó un nuevo nivel de negociación, más amplio, que involucró a todo el partido. En éste participaron el equipo económico del gobierno, el presidente del FA –Jorge Brovetto–, y los senadores que eran jefes de las principales fracciones partidarias³¹³.

Uno de los ejes del debate refirió al diseño del IRPF sobre las rentas del trabajo. Los sectores políticos del FA críticos de la reforma argumentaban que el proyecto afectaba a la “clase media” y proponían distintas medidas para disminuir ese eventual impacto, como incrementar el mínimo no imponible, aumentar las deducciones asociadas a gastos de salud y modificar la estructura de tasas del IRPF sobre las rentas del trabajo³¹⁴.

En tal sentido, el aspecto más polémico, respecto del cual el equipo económico no cedió, refirió a la tasa del segundo tramo del IRPF. Los sectores políticos del FA críticos de la reforma pretendían la elevación del tope de la franja más baja del IRPF, a los efectos que más trabajadores fueran exceptuados del pago del impuesto, y así aliviar la carga tributaria de la clase media-baja. Como contrapartida, para financiar esa pérdida de recaudación, proponían

³¹¹ El País. 2006, *op.cit.*

³¹² El País. 2006. *MPP, Vertiente y PS jaquean a Economía*, 11 de junio, Montevideo.

³¹³ El Espectador. 2006. *Proponen 23 cambios para la Reforma Tributaria*, 23 de junio, Montevideo.

³¹⁴ El Espectador. 2006. *Críticas desde la interna del Frente Amplio al proyecto de Reforma Tributaria*, 10 de marzo, Montevideo.

dejar la tasa del impuesto a la renta empresarial en 30% -y no rebajarla a 25% como pretendía el gobierno- o planteaban que su rebaja fuera gradual³¹⁵.

Los ejes del debate se centraron, por tanto, en el alivio de la presión tributaria para los sectores medios-bajos, con los cambios propuestos en la franja del IRPF, y el aumento de los estímulos a la inversión y al empleo, con la rebaja del IRAE. En el primero de esos aspectos primó la visión del equipo económico, mientras que en el segundo se obtuvo una solución intermedia, que supuso establecer la tasa del IRAE en un 25% y sumarle un 7% para las utilidades distribuidas³¹⁶.

Asimismo, a diferencia de lo que pretendía el Movimiento de Participación Popular, los aportes patronales quedaron como estaban en el proyecto original, pero con criterios de flexibilidad en el caso del sector agropecuario³¹⁷.

Luego de cerrado el acuerdo al interior del FA, el 31 de octubre de 2006 el proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados con los votos de los diputados oficialistas. El 1 de noviembre pasó a la Cámara de Senadores y fue aprobado el 19 de diciembre del mismo año únicamente con los votos del partido de gobierno.

La dinámica política del aumento de la tributación sobre la renta personal

El principal cambio que introdujo la reforma fue la creación del IRPF sobre la renta personal, lo cual generó, como ya adelanté en la sección anterior, múltiples y diversas reacciones entre distintos actores sociales y políticos.

Según las expectativas del gobierno, el impuesto aumentaría la tributación sobre los dos deciles de mayores ingresos. Una vasta mayoría de la población se vería beneficiada por la reforma –los deciles 1 a 8-, al tiempo que uno pocos serían perjudicados³¹⁸. Aun cuando esa configuración de ganadores y perdedores hacía esperar un apoyo amplio a la reforma, diversos actores políticos y sociales, más allá de los actores directamente perjudicados, manifestaron su desacuerdo con la misma.

³¹⁵ El País. 2006. *Sin acuerdo, la reforma tributaria está bloqueada*, 25 de julio de 2006, Montevideo.

³¹⁶ El País. 2006. *Astori impuso su criterio para la reforma tributaria*, 3 de octubre, Montevideo.

³¹⁷ El Espectador. 2006. *Astori culminó con debate interno en el FA por Reforma Tributaria*, 2 de octubre, Montevideo.

³¹⁸ Cámara de Diputados, Mensaje Presidencial, Carpeta N° 849, Repartido N° 585, 16 de marzo, 2006.

Sin embargo, las gremiales empresariales no se opusieron a la creación del IRPF, con lo cual en ese caso no actuaron en defensa de los intereses de los sectores de más altos ingresos, como sí lo hicieron en el caso de Chile (FAIRFIELD, 2010a, p. 63). De acuerdo con el relevamiento de las actas parlamentarias que realicé, ningún gremio empresarial se opuso a ese aspecto de la reforma. En tal sentido, el representante de la Asociación Rural planteaba: “No corresponde que nuestro sector abra opinión con respecto a la introducción del Impuesto a la Renta a las Personas Físicas.”³¹⁹. Igual posición manifestó un asesor de la Cámara de Industrias entrevistado (Entrevista a Asesor de la Cámara de Industrias del Uruguay, 2014).

Aparte de las objeciones provenientes de la mayoría de los sectores del FA, que buscaron moderar la carga tributaria de los sectores medio-bajos, entre los actores políticos que objetaron el IRPF destacan los partidos tradicionales. Estos últimos argumentaron que ese impuesto era una pieza clave del “ajuste fiscal disimulado” o un “impuesto a los sueldos” y no un impuesto a la renta, ya que a su juicio habilitaba pocas deducciones. Le atribuían un impacto negativo en términos de desaliento al ahorro, fuga de talentos y perjuicios a la clase media³²⁰. En tal sentido, el senador del Partido Nacional, Luis Alberto Heber, argumentaba:

“El proyecto sobre el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas afecta a muchos sectores que, básicamente, a nuestro juicio son los de clase media. Afecta a los profesionales; sustancialmente a todos los trabajadores que perciban ese ingreso, y sobre todo a aquellos que estén por encima de los \$ 24.000; a los intermediarios; a la construcción y a la venta y alquileres de inmuebles” (Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, Distribuido N° 1340, 2006).

Con una orientación similar, la Comisión de Economía y Finanzas del Partido Colorado criticaba la propuesta de reforma:

“En suma, resulta inevitable concluir que estamos frente a un paquete tributario que recae sobre los hombros de trabajadores de la clase media y que alivia la carga tributaria de las empresas, en especial las de mayor porte. Es un impuesto que castiga el esfuerzo, el éxito, bloquea la movilidad social, retacea consumo y capacidad de ahorro, en pocas palabras destruye los sueños de progreso de la gente” (PARTIDO COLORADO, 2006).

Si bien la oposición de los partidos tradicionales no resultó eficaz, en la medida que éstos no contaban con bancas suficientes para obstaculizar la aprobación de la reforma, ese

³¹⁹ Cámara de Diputados, Comisión de Hacienda, Acta N° 60, 2006.

³²⁰ El País. 2006. *Nueva fecha para vigencia de la reforma tributaria*, 29 de noviembre, Montevideo.

tipo de declaraciones, junto al debate que se produjo al interior del FA, contribuyó a generar un clima de opinión pública adverso a la implantación del IRPF³²¹.

Cuadro 42 - Uruguay. Evolución de la opinión pública sobre el IRPF (2007)

	Diciembre 2006	Abril 2007	Setiembre 2007
A favor	27	23	29
Neutro	11	12	12
En contra	47	47	49
No opina	15	18	10
Total	100	100	100

Fuente: Encuestas nacionales de CIFRA, en CIFRA 2007, citado en Rius (2013, p. 6).

En efecto, las encuestas de opinión pública que se realizaron durante el período de discusión de la reforma y los momentos posteriores a su aprobación, revelaban que casi la mitad de la población desaprobaba la reforma, mientras que el apoyo no llegaba a la tercera parte³²².

Por otra parte, el IRPF afectó negativamente los intereses de los profesionales independientes que pasaron a tributar con tasas progresionales, cuando en el esquema anterior casi no lo hacían³²³. Las asociaciones de profesionales criticaron la reforma y propusieron la introducción de algunas modificaciones. Por ejemplo, el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay propuso la creación de un Impuesto a la Renta Profesional con una tasa proporcional y no progresional³²⁴. En paralelo, algunas agremiaciones representativas de asalariados de altos ingresos manifestaron su oposición al incremento de tributación que suponía el IRPF (Entrevista a asesor del PIT-CNT, 2014).

Tales reclamos no tuvieron mayor eco, salvo por la creación de una nueva franja en la estructura del IRPF, de 22%, que pareció reconocer la demanda de moderar el aumento de la tributación sobre los sectores de altos ingresos (Entrevista a Miembro de Comisión Técnica 2014a).

³²¹ Rius (2013) analiza los sesgos de percepción que causaron una divergencia entre los efectos distributivos de la reforma y las actitudes de los votantes de clase media. Atribuye esa brecha a las dificultades de los ciudadanos de juntar y procesar información y discernir los beneficios de reformas tributarias complejas.

³²² Aunque, como señala el especialista en opinión pública, Luis Eduardo González, cuando se le preguntaba a la gente por los principales problemas del país, sólo el 0,4% mencionaba espontáneamente el IRPF (CIFRA, 2007).

³²³ Los profesionales pagaban el Impuesto a la Retribuciones Personales por un ficto de acuerdo con la categoría en que se encontraran en la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, con lo cual su aporte era sumamente inferior a su capacidad contributiva (Entrevista a Miembro de Comisión Técnica 2014b)

³²⁴ Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados, Acta N° 52, 2006. Similares planteos realizó el Colegio de Abogados. Véase Comisión de Hacienda, Cámara de Diputados, Acta N° 69, 2006.

Reacciones ante la implementación del impuesto a la renta personal y posteriores ajustes

Una de las principales fuentes de críticas al IRPF provino de algunas asociaciones de jubilados, que demandaban no ser gravados por ese impuesto. Se trató principalmente de los jubilados y pensionistas beneficiarios de las Cajas Paraestatales, que son los que perciben mayores rentas³²⁵. De hecho, según estudios del Banco de Previsión Social (BPS), el 82% de los jubilados no estaban gravados por el IRPF, mientras que sólo el 12% del total de jubilados debía pagar más respecto a lo que hacía por el impuesto vigente con anterioridad –el IRP- (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2007).

Una vez aprobada la reforma, pero todavía antes de su implementación, algunas fracciones de los partidos tradicionales desplegaron una campaña política promoviendo, entre los jubilados y pensionistas, la presentación ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ) de recursos de inconstitucionalidad contra el IRPF sobre las pasividades³²⁶. El argumento esgrimido era que las pasividades no constituían renta.

Como fruto de ese proceso se presentaron 360 acciones de inconstitucionalidad ante la SCJ, que comprendían a varios miles de pasivos. La SCJ falló a favor de la inconstitucionalidad, aunque en una votación dividida. El recambio en uno de los integrantes de la SCJ condujo a una nueva conformación de ese organismo, en que la mayoría pasó a considerar constitucional el IRPF sobre las pasividades. De esa forma, hubo fallos contradictorios de la SCJ, acogiendo recursos de inconstitucionalidad en unos casos y rechazándolos en otros. Según el gobierno, ello generaba una situación de desigualdad, con pasivos exonerados del impuesto y otros que tenían que pagarlo, ya que las sentencias de la SCJ valen siempre para el caso concreto, pero no tienen un alcance más general.

³²⁵ Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, Distribuido N°1364, 2006.

³²⁶ En abril de 2007 el expresidente Julio M. Sanguinetti del Partido Colorado propuso plebiscitar una enmienda constitucional que prohibiera la aplicación del IRPF sobre las pasividades. Al descartarse esa posibilidad por no ser posible realizar referéndums contra tributos, la fracción herrerista del Partido Nacional realizó una campaña de aliento a los pasivos a que presentaran recursos de inconstitucionalidad, para lo cual prepararon un escrito tipo y lo pusieron a disposición de jubilados interesados. *El Espectador*. 2007. *Sanguinetti propone una enmienda constitucional contra el IRPF en jubilaciones*, 16 de abril, Montevideo. *El Espectador*. 2007. *Herrerismo promueve recursos contra IRPF en las pasividades*, 2 de abril, Montevideo.

Para corregir esa situación el gobierno derogó el IRPF a las pasividades e instauró en su lugar el IASS –Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social- de características similares al IRPF, pero cuyo destino fue financiar la seguridad social³²⁷.

Finalmente, otro actor relevante en el escenario político nacional, pero que tuvo baja gravitación durante el proceso de la reforma tributaria, es el PIT-CNT. Durante el período de debate de la reforma el movimiento sindical tuvo una actitud favorable a la misma. Una vez que la reforma comenzó a ser implementada, el PIT-CNT realizó algunos planteos críticos y se movilizó para aumentar la población exenta del pago de impuestos a la renta (Entrevista a asesor del PIT-CNT, 2014)³²⁸. En igual sentido se manifestaron algunos sectores políticos del FA, como la Vertiente Artiguista, el Partido Comunista y el Nuevo Espacio, que insistieron en la necesidad de aliviar la carga tributaria de los trabajadores de clase media, que constituían la “base electoral” del partido de gobierno³²⁹.

Esas presiones, junto con el compromiso del gobierno de rebajar la presión fiscal en cuanto fuera posible, llevó a que un año después de sancionada la reforma, en agosto de 2008, se dispusieran modificaciones al IRPF (Ley N° 18.341). En tal sentido, se permitió liquidar el impuesto en forma opcional por núcleo familiar, se incrementó el nivel del mínimo no imponible, y se aumentaron algunas deducciones por concepto de cargas familiares. En febrero de 2012 se volvió a subir el mínimo no imponible del IASS y del IRPF, aunque no tuvo lugar un corrimiento de las franjas, con lo cual no afectó la progresividad del impuesto.

La dinámica política de los cambios en la tributación sobre las empresas

La reforma generó escasa resistencia empresarial, dado que, en general, no afectó negativamente los intereses de esos sectores. Uno de los principales objetivos de la reforma fue la promoción de la inversión, por lo cual el gobierno desplegó un conjunto de medidas de

³²⁷ En el correr de 2009 se presentaron cientos de recursos de inconstitucionalidad del IASS ante la SCJ, pero ésta estableció que el tributo era constitucional. El Espectador. 2009. *IASS constitucional*, 30 de junio, Montevideo.

³²⁸ Reclamó también la rebaja del IVA y el aumento de la tributación sobre el capital (Declaraciones del dirigente sindical Marcelo Abdala, en: El Espectador. 2007. *El PIT-CNT evalúa un gobierno tironeado*, 7 de noviembre, Montevideo.

³²⁹ Declaraciones del diputado Edgardo Ortuño en El País. 2008. *Ya son tres los sectores del Frente que cuestionan el IRPF*, 10 de marzo, Montevideo.

incentivo a la actividad empresarial, algunas de ellas contenidas en la propia reforma y otras canalizadas a partir de la reglamentación de la ley de inversiones que tuvo lugar en 2007.

De hecho, el gobierno presentó la reforma como “proempresa” (Entrevista a Miembro de la Comisión Técnica, 2014a). El viceministro de Economía, Mario Bergara afirmaba que: “Estamos convencidos de que el proyecto de reforma tributaria va a contribuir a la generación de inversión y de empleo, con lo cual se va a estar estimulando la producción nacional”³³⁰.

Las principales medidas implicaron una rebaja de la tasa del IRAE desde 30% a 25%, pero ampliando la base imponible, lo cual según un especialista en la materia, dio lugar a una tasa efectiva similar a la preexistente (Entrevista a Miembro de la Comisión Técnica, 2014a). Se incluyó una tasa adicional de 7% para las utilidades que fueran distribuidas. Esa rebaja, junto con la eliminación de otros tributos que afectaban al sector empresarial, consiguió “comprar” el apoyo de los empresarios (Entrevista a Miembro de la Comisión Técnica, 2014a).

Como complemento, a fines de 2007 el gobierno reglamentó la Ley de Promoción de Inversiones vigente desde 1998, a través del Decreto 455/007. El nuevo régimen promocional amplió fuertemente los sectores productivos beneficiarios y los incentivos tributarios a las empresas, a través de reducciones en el IRAE, en el impuesto al patrimonio, el IVA³³¹ y la exoneración de los aranceles sobre las importaciones de bienes de capital. El acceso a esos beneficios estaba condicionado al cumplimiento de un conjunto de objetivos de política, como la generación de empleo, el uso de ciertas tecnologías o la realización de inversiones en ciertas regiones (LLAMBÍ et al., 2014, p. 15).

En efecto, éste y otros regímenes especiales contribuyeron a reducir las tasas efectivas del IRAE, y a generar un gasto tributario de 0,47% del PBI en 2011, equivalente a 20% de la recaudación efectiva de dicho impuesto. En conjunto, las exoneraciones fiscales por este concepto, junto al resto de los incentivos productivos alcanzaron en 2011 al 3,2% del PBI (LORENZO, 2013, p. 69).

Por su parte, representantes de algunas de las cámaras empresariales consultados se mostraron conformes con el diseño general de la reforma y el rediseño del sistema de promoción de inversiones, que, a su juicio, consiguieron conciliar los objetivos de promoción

³³⁰ Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, Distribuido N° 1340, 2006.

³³¹ Se trata de la exoneración del IVA en las importaciones, el crédito por el IVA de la adquisición en plaza de bienes de activo fijo y el crédito del IVA por los materiales y servicios destinados a la obra civil (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Economía, 2014).

de la equidad e incentivo a la inversión (Entrevistas a dirigente de la Cámara de la Construcción del Uruguay, 2014 y a asesor de la Cámara de Industrias del Uruguay, 2014).

En otro plano, la unificación de los aportes patronales a la seguridad social de los distintos sectores de actividad económica, generó impactos diferentes en cada uno de ellos, dificultando el accionar conjunto de las gremiales empresariales, cuya forma de organización es de por sí fragmentada. Los sectores perdedores en ese plano fueron los industriales y el sector rural, que dejaron de estar exonerados, mientras que los sectores de la construcción, los servicios y el comercio se vieron beneficiados, ya que fueron objeto de una rebaja significativa. El *lobby* descoordinado de las diferentes asociaciones gremiales sectoriales afectadas tuvo escasa influencia sobre el diseño de ese aspecto de la política.

En cambio, el cooperativismo fue un sector económico que logró que se mantuvieran las exoneraciones vigentes en el período prerreforma. El proyecto de reforma planteaba unificar el trato de los distintos sectores económicos en el plano de la tributación y aportes jubilatorios, lo cual suponía un aumento de la tributación que recaía sobre las cooperativas, que anteriormente se encontraban exoneradas del pago de varios impuestos. Según uno de los redactores del proyecto de reforma original: “A nosotros nos preocupaban las cooperativas que de cooperativas tienen solo el nombre y en realidad son tremendas empresas” (Entrevista a miembro de Comisión Técnica, 2014a). Sin embargo, el *lobby* del sector cooperativo llevó a la preservación de las exoneraciones hasta que se aprobara una ley de cooperativas, que en aquel momento era objeto de discusión parlamentaria (Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Economía, 2014)³³².

Ese sector mostró un alto poder instrumental, ya sea por la cohesión organizativa³³³ y los fuertes vínculos históricos con los partidos de izquierda, que le permitió influir tanto sobre los parlamentarios de izquierda como sobre el gobierno, y mantener así el régimen de excepción. Con ello, tanto la reforma tributaria de 2006 como el marco legal específico que se aprobó en 2008 (Ley N° 18.407) mantuvieron regímenes de excepción tributaria para los distintos tipos de cooperativas.

³³² El País. 2006. *Acuerdo oficialista por reforma tributaria todavía está lejano*, 7 de junio, Montevideo.

³³³ La Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) es una organización de cúpula, orientada a la representación y defensa gremial del movimiento cooperativo uruguayo. Existen, además, varias organizaciones de segundo grado que nuclean a cooperativas de distintos sectores de actividad (Berullo et al. s/f: 11).

6.5.3.2 La creación de un impuesto sobre la propiedad rural (2011)

La sección previa mostró como el gobierno uruguayo fue capaz de establecer aumentos de la tributación directa sobre la población de mayores ingresos, en virtud de la fragmentación sectorial de las agremiaciones empresariales y su desinterés en defender los intereses de los segmentos de altos ingresos que pasaron a ser alcanzados por el IRPF. Sin embargo, el empresariado a nivel de algunos sectores específicos, como, por ejemplo, el rural, presentó mayor cohesión y capacidad de obstaculizar los intentos del gobierno de aumentar la tributación sectorial.

Esta sección se concentra en el análisis del proceso político de creación y posterior derogación del ICIR –Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales- que tuvo lugar durante el gobierno encabezado por el presidente José Mujica. Como argumenta Rius (2013), resulta útil comparar el proceso político vinculado al ICIR con el proceso de reforma tributaria más general de 2006 a los efectos de evaluar el rol de la cohesión organizativa de las gremiales empresariales y su eficacia ante los intentos del gobierno de aumentar la tributación directa que los afecta.

El debate al interior del gobierno

Al igual que la reforma tributaria, el ICIR generó un fuerte debate al interior del FA. De hecho la controversia fue más profunda que en la reforma anterior, al enfrentar directamente a diferentes esferas del gobierno, y ya no sólo al Ministerio de Economía con algunas fracciones del FA. La iniciativa de crear el impuesto surgió del presidente José Mujica, que encomendó a los altos jefes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) la elaboración de un proyecto de ley³³⁴ (Entrevista a miembro de Comisión Técnica, 2014a). Se trató de una propuesta impulsada por el sector político del presidente, el Movimiento de Participación Popular, con la cual discrepó el equipo económico del gobierno,

³³⁴ La OPP es una oficina con rango ministerial que depende directamente de la Presidencia de la República. Su cometido principal es asesorar al Poder Ejecutivo en la definición de la estrategia económica y social del Gobierno y la formulación de los planes, programas y políticas consistentes con ellas (véase: www.opp.gub.uy)

comandado por el vicepresidente Danilo Astori³³⁵. Desde los sectores afines al equipo económico, entre tanto, se defendía la idea de incrementar la tributación sobre la tierra a través de otras vías, como por ejemplo, mediante el impuesto al patrimonio³³⁶.

De hecho, la discrepancia en ese asunto fue un emergente de una tensión que precede la conformación del propio gobierno. José Mujica y Danilo Astori habían competido en la campaña electoral de 2009 como precandidatos a la presidencia del FA. Mujica resultó victorioso en las internas partidarias y la fórmula presidencial se completó con Astori como candidato a vicepresidente. Ambas partes acordaron que la dirección del ministerio de Economía continuaría en manos del sector político del candidato a vicepresidente, el Frente Líber Seregni³³⁷. La propuesta de creación del ICIR y el conflicto que planteó al interior del gabinete presidencial puso en evidencia la existencia de distintas visiones sobre algunos asuntos relevantes y la competencia entre esos sectores políticos, al punto que la prensa y distintos analistas insistían en la existencia de “dos equipos económicos”, uno encarnado en el Ministerio de Economía bajo el liderazgo del Frente Líber Seregni, otro presente en la OPP bajo la influencia del Movimiento de Participación Popular³³⁸.

En la pulseada sobre el ICIR en una primera instancia primó la posición del presidente y el proyecto de ley fue aprobado con el apoyo de los representantes oficialistas y la oposición de los partidos tradicionales.

El diseño del impuesto

El ICIR tenía por objetivo desalentar la concentración de la tierra en el medio rural y actualizar el aporte impositivo que se hacía por concepto del valor de la tierra³³⁹. El impuesto gravaba con una escala progresiva la tenencia de tierras por encima de 2.000 hectáreas, ajustadas por la unidad de productividad. Los ingresos generados por ese concepto, que

³³⁵ El País. 2011. *Para Astori, impuesto a la tierra es negativo y afecta inversiones*, 8 de agosto. Montevideo.

³³⁶ Declaraciones del diputado Alfredo Asti, Semanario Brecha. *Teoría de la interpretación*, 7 de setiembre de 2012, Montevideo.

³³⁷ El Frente Líber Seregni surgió en 2009 como una agrupación que reúne a varias fracciones de orientación de centro-izquierda del FA: Asamblea Uruguay, Alianza Progresista, Nuevo Espacio y Banderas de Liber.

³³⁸ El País. 2011. *Un gobierno, dos equipos económicos*, 19 de junio, Montevideo.

³³⁹ Director de la OPP, Frugoni, en la Comisión de Hacienda, Cámara de Senadores, Distribuido 734, 24 de noviembre, 2011.

equivalían aproximadamente al 0,1% del PBI³⁴⁰, se dirigirían a la inversión en el mantenimiento de la caminería de las zonas rurales, bajo la administración de los gobiernos departamentales. Se trataba de un impuesto de carácter progresivo, pero en rigor su progresividad se veía limitada por el hecho de que los ingresos generados se dirigían al financiamiento de un bien utilizado intensamente por los mismos sectores gravados (RIUS, 2013, p. 19).

Según las estimaciones oficiales, el ICIR gravaría aproximadamente “a 1.200 productores o empresas rurales, de un total de 47.300, es decir, a 2,5%, quienes poseen un 36% de la superficie total de tierra”, con lo cual “queda fuera del impuesto el 97,5% de los productores o empresas, que poseen el 64% de la tierra”³⁴¹. Si bien los sectores afectados por el impuesto eran relativamente poco numerosos, se trataba de sectores que disponían de recursos económicos y organizativos. La reacción de las gremiales rurales que representan esos intereses no se hizo esperar.

Cohesión y oposición de las gremiales rurales

Las gremiales empresariales del agro cuentan con una larga tradición de organización para la representación y defensa de los intereses del sector agropecuario. Si bien existe una multiplicidad de organizaciones gremiales que representan diferentes intereses (FERNÁNDEZ y PIÑEIRO, 2008), la Asociación Rural del Uruguay (ARU) y la Federación Rural del Uruguay (FRU) son las más antiguas y poderosas en el área. Están dominadas por los intereses de los sectores empresariales de la ganadería, aunque con perfiles algo diferentes, ya que la ARU representa mejor los intereses de cabañeros y la FRU de los criadores (PIÑEIRO y FERNÁNDEZ, 2002, p. 55). Históricamente, han coincidido en sus posturas y coordinado sus acciones en muchas oportunidades (véase por ejemplo, PIÑEIRO y FERNÁNDEZ, 2002, p. 25, 36).

A pesar de su cohesión, durante los gobiernos del Frente Amplio ambas gremiales presentaron limitaciones en su influencia sobre las decisiones de la política tributaria, en

³⁴⁰ Cálculos propios sobre la base de información disponible en: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/en/macro-monitor/>>, Acceso 23 de setiembre de 2014.

³⁴¹ Cámara de Representantes, Mensaje Presidencial, Carpeta 734/2011, Distribuido 1148, noviembre, 2011, pág. 10.

particular, por la falta de vínculos con los elencos políticos del FA que le permitieran incidir en la agenda del gobierno. Si bien contaban con vínculos con los representantes de los partidos tradicionales, que permitían expresar sus intereses en el ámbito parlamentario, esos partidos no disponían de bancas suficientes para frenar la aprobación de la reforma.

En ese marco, las dos gremiales principalmente afectadas, la ARU y la FRU, apelaron a otro canal institucional para impugnar el tributo que les afectaba. Con el aliento de los partidos tradicionales³⁴², la ARU y la FRU convocaron a los productores a que presentaran recursos de inconstitucionalidad del ICIR ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ) y brindaron asesoramiento para ello. Además de denunciar el supuesto carácter inconstitucional de la ley que creó el ICIR, ambas gremiales consideraron que ese impuesto era una puerta de entrada a lo que calificaban como nuevos cambios en las reglas de juego³⁴³.

La SCJ recibió cerca de 130 recursos contra el ICIR. En febrero de 2013 comenzó a emitir sus resoluciones, que declararon inconstitucional al impuesto, con los argumentos de que la Constitución prohíbe la superposición de tributos (lo que ocurriría con el ICIR y la Contribución Inmobiliaria Rural) y que el tributo propuesto atentaba contra la autonomía de los gobiernos departamentales³⁴⁴.

Como señala Rius (2013), el pequeño número de empresarios afectados y la cohesión de sus organizaciones representativas facilitaron la coordinación de acciones y la impugnación del nuevo tributo, a diferencia de lo ocurrido durante la reforma tributaria aprobada en 2006. Según un alto funcionario que participó en el diseño de la reforma, las gremiales empresariales “sobrerreaccionaron” ante el ICIR, que en sí no era un impuesto tan gravoso, de forma de frenar posibles futuras reformas:

“...yo creo que fue una especie de contrarreformismo preventivo, ‘poner el grito en el cielo’ por lo que pueda venir después en el contexto de un gobierno al cual no le creo nada. Porque en rigor eran 60 millones de dólares lo que iba a recaudar el ICIR, no era nada” (Entrevista a Miembro de Comisión Técnica, 2014a).

Esa consideración parece corroborarse en las declaraciones de la propia Federación Rural, que en un análisis de la propuesta del ICIR planteaba que: “Si este mecanismo prospera, estamos seguros de que en el corto plazo veremos nuevas propuestas con el mismo enfoque” (FEDERACIÓN RURAL, 2011).

³⁴² El exvicepresidente durante el gobierno del Partido Nacional entre 1990-1995, Gonzalo Aguirre, patrocinó 100 de los recursos de inconstitucionalidad presentados ante la SCJ.

³⁴³ El Espectador. 2012. *ARU y FRU piden acciones legales contra ICIR*, 11 de junio, Montevideo. El País. 2012. *Gremiales rurales instarán a presentar recursos ante la Justicia*, 16 de setiembre, Montevideo.

³⁴⁴ El Espectador. 2013. *Primer fallo de la SCJ contra impuesto a la tierra*, 16 de febrero, Montevideo.

Ante los fallos de la Corte, el gobierno decidió derogar el impuesto impugnado. Para suplantarlos resolvió quitar la exoneración del Impuesto al Patrimonio que tenía el sector agropecuario. El 12 de junio de 2013 la Cámara de Diputados completó la aprobación del proyecto que restableció el Impuesto al Patrimonio para las explotaciones rurales, contando con los votos de los legisladores freteamplistas y la oposición de los representantes de los partidos tradicionales³⁴⁵. El impuesto se aplicó con tasas progresivas a las propiedades cuyo valor superara los 12 millones de Unidades Indexadas (un monto equivalente al millón y medio de dólares). Según las estimaciones del gobierno, este nuevo tributo abarcaría a unos 1.300 productores y tendría una recaudación similar a la que se preveía para el ICIR, es decir, unos 60 millones de dólares al año.

Nuevamente, la ARU y la FRU se opusieron a las modificaciones al tributo e instaron a los productores rurales a presentar recursos de inconstitucionalidad ante la SCJ, ahora contra el Impuesto al Patrimonio³⁴⁶, pero en esta oportunidad la Corte encontró que el tributo era constitucional³⁴⁷.

6.6 Conclusiones

En Chile y Uruguay los gobiernos de centro-izquierda mostraron diferentes capacidades para aprobar reformas tributarias progresivas. En Uruguay tuvo lugar una reforma tributaria bastante ambiciosa, que aumentó la tributación sobre los sectores de mayores ingresos, al tiempo que incrementó el peso de los tributos directos, aunque, como vimos, los indirectos siguieron teniendo una participación mayoritaria en la recaudación. En Chile, los gobiernos de la Concertación consiguieron sólo impulsar reformas progresivas marginales a su sistema tributario, pero en el último año, durante el gobierno de la Nueva Mayoría, el panorama se modificó considerablemente, habilitando una reforma tributaria ambiciosa.

³⁴⁵ Las explotaciones agropecuarias se encontraban gravadas por el Impuesto al Patrimonio hasta el año 2001, cuando fueron exoneradas. Luego, en el año 2007, con la Reforma Tributaria, se mantuvo la exoneración, pero pasaron a estar gravadas con ese tributo las explotaciones agropecuarias que fueran propiedad de sociedades anónimas con acciones al portador y las entidades no residentes.

³⁴⁶ El Espectador. 2013. *Gremiales rurales insisten con acciones contra impuesto*, 9 de octubre, Montevideo.

³⁴⁷ El Espectador. 2014. *SCJ resolvió que impuesto que sustituye a ICIR es constitucional*, 24 de julio, Montevideo.

El marco de análisis propuesto en este trabajo permite comprender las diferentes trayectorias de “la política de la política tributaria” en los dos países.

Específicamente, el balance de poder sociopolítico en Uruguay, pautado por un mayor equilibrio entre el poder de las élites económicas y los sectores medios y bajos, fue un elemento que contribuyó a la aprobación de la reforma tributaria progresiva en 2006. El gobierno consiguió aprobar esa reforma, que afectaba negativamente al 20% de la población de mayores ingresos. A través de la reforma el gobierno no sólo intentó contribuir a una mejora de la equidad, sino que también procuró promover la inversión, lo cual supuso que la carga tributaria sobre las empresas fuera moderada, y la reforma no despertara resistencias de las gremiales empresariales. De hecho, el diseño de la reforma fue valorado positivamente por las gremiales empresariales, que no objetaron los cambios en el impuesto a la renta empresarial, pero tampoco intentaron influir en la discusión del impuesto a la renta personal. Además, la existencia de fuentes de renta no gravadas, como, por ejemplo, los ingresos de los profesionales liberales o las rentas del capital, permitió diseñar una reforma tributaria progresiva sin confrontar con los intereses empresariales. Igualmente, el gobierno enfrentó la resistencia de los partidos tradicionales y de algunas corporaciones, como los profesionales liberales o los jubilados de altos ingresos, que, en el último caso, incluso apelaron a la Suprema Corte de Justicia; pero en líneas generales esa presión resultó ineficaz.

En cambio, la dinámica política de la reforma tributaria sectorial fue otra, como muestra el esfuerzo de aumentar la tributación sobre los grandes propietarios de tierra. En cuanto los intereses de una pequeña porción del empresariado rural, que cuenta con una alta cohesión organizativa, se vieron afectados por un cambio tributario específico, el freno a la propuesta de reforma se planteó con mayor claridad. De todas formas, el empresariado rural, cuyo poder instrumental encuentra limitaciones, a raíz de la falta de vínculos con el gobierno que le permitan influir sobre su agenda o la imposibilidad de los partidos de centro-derecha de frenar la aprobación de las reformas en el ámbito legislativo, intentó suplir esas carencias apelando a un recurso institucional, como es la solicitud de inconstitucionalidad canalizadas ante la SCJ. Pero una vez que la Corte declaró inconstitucional al ICIR, el gobierno lo sustituyó rápidamente por otro impuesto que estableció una carga tributaria similar.

En el caso de Chile el alto poder de las élites económicas y el desbalance de la correlación de fuerzas, no generó durante el período 1995-2010, oportunidades para la politización de la desigualdad y de la agenda tributaria. En ese marco, los gobiernos de centro-izquierda tuvieron poco espacio político para impulsar reformas tributarias más

ambiciosas. Los límites provinieron de la firme oposición del empresariado, que contó con múltiples recursos políticos para, como señala Fairfield (2010a y en prensa), inducir a que los gobiernos restringieran la agenda de propuestas de reforma tributaria desde el inicio. En los casos en que el asunto tributario ingresó a la agenda gubernamental, los empresarios, con el apoyo de los partidos de derecha, consiguieron influir durante el proceso político de aprobación de las reformas, de modo de limitar su alcance.

Entre tanto, con la irrupción de los movimientos sociales en 2011 Chile asistió a un cambio en la correlación de fuerzas sociopolíticas. La repolitización del asunto de la desigualdad colocó el tema tributario en la agenda pública y aumentó el espacio político para que el gobierno de centro-izquierda impulsara una reforma tributaria progresiva. El gobierno logró aprobar una reforma tributaria ambiciosa, que por primera vez se planteó el objetivo de aumentar la recaudación y transformar a la política tributaria en una herramienta directa de redistribución, incrementando los recursos que se extraen de los sectores de mayores ingresos. De todas formas, las gremiales empresariales, en conjunto con los partidos de derecha, consiguieron limitar algunos aspectos clave de la reforma durante la etapa de discusión parlamentaria. En el nuevo escenario político, el poder instrumental que conservaron las gremiales empresariales, así como el aumento de su poder estructural en la coyuntura de desaceleración de la economía, llevaron a que el gobierno respondiera a esas presiones limitando los alcances de la reforma aprobada.

CONCLUSIONES

Panorama general

En este estudio analicé el problema distributivo en América Latina –una región caracterizada por una elevada desigualdad y por la baja capacidad de las políticas públicas de revertirla- a partir de un análisis comparativo de los procesos de reforma laboral y tributaria y sus resultados en Chile y Uruguay. Concentré la atención en los gobiernos de centro-izquierda, que son guiados por partidos políticos que, en principio, tienen un interés mayor que otros partidos en la redistribución igualitaria.

Mientras Chile consiguió realizar sólo reformas tributarias y laborales de tipo marginal durante el período 1990-2010 y pudo impulsar una reforma tributaria más ambiciosa recién en 2014, Uruguay obtuvo progresos significativos en ambos planos en el período 2005-2013.

La explicación de las diferencias en las trayectorias de esos países y dentro de ellos, refiere al balance de poder sociopolítico, condicionado por la estructura de desigualdad socioeconómica. En efecto, argumenté que la influencia de la desigualdad económica sobre la correlación de fuerzas sociopolítica no es automática, sino que está sujeta a aspectos políticos e institucionales, fundamentalmente a las formas de organización de las élites económicas y al contrapeso que ofrezcan las organizaciones que representan los intereses de los sectores sociales medios y bajos. Esas condiciones generan diferentes capacidades de influencia para los actores sociales y políticos en el proceso de reforma de las políticas públicas. En ese sentido, enfatiqué el carácter esencialmente político del proceso que guía las reformas de las políticas redistributivas.

En lo que sigue destaco los principales resultados del estudio, mostrando los aportes del mismo a partir de la comparación entre los dos países, a lo largo del tiempo y entre sectores de política pública. Destaco también la utilidad del marco analítico propuesto para dar cuenta de la variación de las políticas redistributivas en esos tres planos.

La política de la redistribución en Chile y Uruguay

La configuración de poder sociopolítico tiene un fuerte componente *path dependent* en general y ello puede observarse en los países estudiados. En Chile, en particular, la

correlación de fuerzas que se fundó e institucionalizó en la dictadura tuvo consecuencias duraderas sobre la distribución de recursos de poder en la sociedad durante el período democrático. Como argumenté, la dictadura matrizó, con un fuerte sesgo proélite, tanto las instituciones que regulan la vida colectiva, como la correlación de fuerzas general de la sociedad. Esos elementos dificultaron la aprobación de políticas redistributivas de envergadura, que fueran más allá de un aumento del gasto social focalizado en los más pobres. En cambio, en Uruguay la dictadura de la década de los setenta no dejó huellas tan duraderas sobre la configuración del sistema político, el cual fue restaurado en varios de sus aspectos fundamentales, con la preservación de un mayor equilibrio en la distribución de recursos de poder político entre distintos actores sociales y políticos.

Como fruto de esos diferentes procesos y de las características de las respectivas estructuras productivas, en la comparación entre países mostré que las élites económicas de Chile concentran una mayor proporción del ingreso nacional y son más poderosas económicamente que las de Uruguay. De esa forma, desde la perspectiva estructural el sistema político chileno tiene un mayor sesgo proélite que el de Uruguay.

La institucionalidad del sistema político chileno, junto a la forma de organización de los actores colectivos en ambos países, refuerza ese aspecto estructural. El alto poder político que detentaron las élites económicas y la virtual inexistencia de movimientos u organizaciones sociales que presionaran por la redistribución, imposibilitó que la centro-izquierda avanzara en reformas redistributivas relevantes durante los gobiernos de la Concertación. Por diferentes motivos, entre ellos su peculiar trayectoria histórica, los partidos de centro-izquierda optaron por la desmovilización de sus bases de apoyo social y el desestímulo de las formas no electorales de movilización social, al tiempo que tampoco contribuyeron a fortalecer los recursos organizativos de los sindicatos. Las élites económicas, que concentraban una porción muy alta de los recursos económicos, contaron además con varias fuentes de poder político, que, como destaca Fairfield (2010a, 2010b y en prensa) se manifiestan en la cohesión organizativa de los empresarios, sus estrechos vínculos con los partidos de derecha y las modalidades de relacionamiento con los gobiernos. Todo ello los dotó de una gran influencia sobre la agenda y los procesos de reformas de las políticas redistributivas. En ese marco general, los gobiernos de la Concertación consiguieron impulsar sólo reformas redistributivas marginales.

A su vez, la comparación a lo largo del tiempo permite resaltar la importancia de la configuración sociopolítica para comprender la suerte de las reformas redistributivas. El ciclo

de protestas sociales, que bajo el liderazgo del movimiento estudiantil se inició en 2011, contribuyó a balancear en parte el sesgo proélite de la democracia chilena. Al colocar el tema tributario en el centro del debate político y electoral, generó espacio político para la innovación en esa área. El gobierno, ahora de la Nueva Mayoría, propuso una reforma redistributiva ambiciosa, aunque debió moderar algunas de sus propuestas en atención al fuerte poder instrumental, y en ese caso, también estructural, de los empresarios.

En Uruguay la existencia de una correlación de fuerzas más equilibrada entre élites económicas y sectores medios y bajos habilitó una politización de los asuntos distributivos y la implementación de reformas redistributivas más amplias. El poder de las élites económicas en Uruguay tendió a ser inferior al de las chilenas. Como argumenté, ello es atribuible a la fragmentación organizativa del empresariado y a la ausencia de alianzas estables con los partidos de centro-derecha, a pesar de que existe una suerte de alineamiento “implícito” entre ambos. El tipo de relacionamiento establecido entre las gremiales empresariales y el Poder Ejecutivo no se constituyó, durante este período, en una fuente de poder y de influencia del empresariado sobre la agenda del gobierno y la tramitación de las políticas redistributivas. La organización del Frente Amplio como un partido orgánico de masas fraccionalizado y que mantiene fuertes vínculos con el movimiento sindical, contribuyeron a colocar la agenda redistributiva en un lugar central. En igual sentido operó la movilización de la organización sindical, que tuvo una fuerte influencia para el avance en el plano de la política laboral.

Dentro de esa correlación de fuerzas sociopolítica favorable a la aprobación de reformas redistributivas, cabe destacar que algunos de los sectores sociales que se sintieron perjudicados por las políticas aprobadas intentaron impugnar las transformaciones apelando a dispositivos institucionales que se encuentran por fuera de las esferas de representación partidaria tradicional. Fueron los casos de un conjunto de jubilados afectados por el IRPF, de cientos de propietarios rurales afectados por el ICIR, o de dos de las cámaras empresariales que rechazaban la ley de negociación colectiva. Algunos gremios de empresarios y los partidos de oposición, cuyos puntos de vista habían sido marginados en la votación parlamentaria, instaron a que los afectados presentaran recursos ante la Suprema Corte de Justicia para objetar las normas que imponían tributos. Por su parte, la impugnación de la normativa laboral se produjo ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT. No obstante, en ninguno de esos casos los recursos condujeron a un cambio sustantivo de la orientación de política pública promovida por el gobierno.

En Chile, en cambio, las élites económicas objetaron y consiguieron establecer límites a las políticas redistributivas a través de su influencia directa sobre el gobierno y los parlamentarios, ya sea de los partidos oficialistas u opositores.

En suma, el análisis realizado mostró que entre las democracias consolidadas de la región gobernadas por partidos de centro-izquierda existe una fuerte variación en materia de políticas redistributivas, la cual puede ser explicada mediante un análisis que considere fundamentalmente el balance de poder sociopolítico, condicionado por diferentes estructuras distributivas y distintas trayectorias históricas. Las opciones de política y su viabilidad no son una expresión simple de la ideología o la voluntad de los gobiernos, sino que se encuentran fuertemente condicionadas por configuraciones político-institucionales.

La comparación de la política de la redistribución a nivel sectorial

Al mirar en conjunto la orientación y la dinámica política de las reformas tributarias y laborales puedo concluir que en los dos países los cambios sectoriales han ido en la misma dirección, lo cual reafirma la utilidad del concepto de *régimen distributivo* que propuse en el estudio.

En el caso de Uruguay se produjo un tránsito hacia un régimen distributivo amplio, que buscó equilibrar el balance de poder a favor de los segmentos sociales más débiles y que jerarquizó el objetivo de la redistribución. En Chile, durante los gobiernos de la Concertación, se mantuvo un régimen distributivo restrictivo, que no propuso mejorar el balance de poder a favor de los segmentos sociales en situación de desventaja y no contó, entre sus propósitos, con el objetivo de la redistribución del ingreso. A partir de la reforma tributaria de 2014, el régimen distributivo de ese país avanzó en una orientación progresiva, pero únicamente en una de sus dimensiones, ya que en el plano de la política laboral no hubo hasta el momento reformas significativas.

De hecho, las distintas arenas de política pública presentaron diferentes dinámicas de reforma. El análisis realizado mostró que, al interior de cada país, la dinámica política sectorial difirió fuertemente. En Uruguay la reforma laboral fue más profunda que la reforma tributaria. En el caso de Chile el panorama fue el inverso. Ello muestra que un mismo

gobierno de centro-izquierda puede promover reformas redistributivas de diferente alcance en distintas arenas de política.

El marco de análisis que planteé en este estudio es útil para explicar las diferencias en ese nivel. Según el análisis que realicé, el balance de poder sociopolítico puede variar entre sectores de política pública, en función de la configuración de los actores sociales y políticos y los recursos de poder que éstos articulan. Asimismo, como destacué antes, cada arena de política sectorial genera incentivos que dan lugar a diferentes niveles de movilización y activismo de los actores sociales implicados.

El análisis mostró que el gobierno del FA impulsó en la arena laboral reformas redistributivas muy ambiciosas, que expandieron los derechos colectivos de los trabajadores, mientras que en el campo tributario aprobó una reforma redistributiva progresiva, pero menos ambiciosa. En el caso de la política laboral, existió un actor social –la organización sindical– que se movilizó para colocar distintos aspectos de la reforma laboral en la agenda del gobierno y avanzar en su tramitación legislativa. Además, el vínculo del PIT-CNT con el FA aumentó la influencia de la organización sindical. Dentro del gobierno, la reforma fue conducida por una fracción partidaria que se sitúa a la izquierda del mismo, el Movimiento de Participación Popular. En contrapartida, a pesar de haber desarrollado acciones de coordinación intersectorial, las gremiales empresariales no contaron con el poder político suficiente para frenar la agenda de reformas, y obtuvieron sólo algunas concesiones que alteraron marginalmente el diseño de los proyectos de reforma.

En el campo de la política tributaria el gobierno no enfrentó una presión social en favor de la profundización de la orientación redistributiva equivalente a la que se produjo en el plano laboral. El PIT-CNT se mantuvo en un segundo plano en este proceso de reforma, y tampoco hubo otro actor colectivo que ejerciera un papel semejante. Además, la fracción partidaria que lideró la reforma –Asamblea Uruguay– se ubica en la centro-izquierda del espectro ideológico. Si bien, al igual que en el caso anterior, las gremiales empresariales no contaron con poder instrumental como para frenar la reforma, el gobierno contempló en buena medida esos intereses respondiendo al “poder estructural” del empresariado. En este caso, más que un temor a la desinversión, en el gobierno primó la idea de que para promover la inversión, que partía de niveles paupérrimos, la reforma debía tener una orientación proempresa. Igualmente, la existencia de fuentes de renta no gravadas, como por ejemplo, los ingresos de los profesionales liberales o las rentas del capital, permitió diseñar una reforma tributaria progresiva sin confrontar con los intereses empresariales.

En el caso de Chile el análisis realizado mostró que los gobiernos de la Concertación impulsaron sólo reformas tributarias y laborales de carácter marginal, primando la continuidad en ambas políticas. Pero incluso, el estudio mostró que las reformas en el campo laboral fueron más conservadoras que las que se produjeron en el terreno impositivo.

En las dos arenas de política las gremiales empresariales contaron con un fuerte poder instrumental que permitió que los gobiernos chilenos aprobaran sólo modificaciones marginales. Igualmente, con las reformas tributarias el gobierno pudo ampliar levemente la recaudación y moderar algunas inequidades presentes en el sistema tributario, vinculando esas modificaciones con algunos objetivos que resultaron “aceptables” para el empresariado, como, especialmente, financiar las políticas sociales, mantener el equilibrio fiscal y preservar la estabilidad macroeconómica. En otros términos, el empresariado se opuso y pudo obstaculizar las propuestas de reformas tributarias progresivas, dejando espacio sólo para la aprobación de reformas marginales, que conllevaban colateralmente la obtención de algunos bienes apreciados por los empresarios, como el mantenimiento de una política fiscal equilibrada.

En el caso de la política laboral, la oposición de las gremiales empresariales fue todavía más cerrada que en el de las reformas tributarias. El empresariado se opuso fuertemente a que el gobierno avanzara en reformas que concedieran derechos colectivos a los trabajadores. Los empresarios no encontraban ningún beneficio colateral de las reformas, que pudieran abrir un espacio, aunque fuera pequeño, para que se avinieran a aceptar alguna modificación de la institucionalidad laboral establecida. El movimiento sindical continuó en una situación de debilidad, al tiempo que no estableció alianzas con los partidos de centro-izquierda que le generaran canales de influencia política. En esa correlación de fuerzas desfavorable a las reformas, el gobierno, que de por sí dudaba sobre la conveniencia de expandir los derechos colectivos de los trabajadores, no encontró estrategias y formas de argumentación que permitieran franquear la oposición empresarial. De hecho, el discurso de las autoridades en este plano incorporó en buena medida las demandas de mayor flexibilización laboral que plantearon los empresarios.

En el nuevo ciclo de la política chileno que se abrió en 2014 con el gobierno de la Nueva Mayoría, las perspectivas de que el gobierno consiga aprobar una reforma laboral de entidad son bajas. Aunque en un tono más especulativo dado el carácter aun abierto de esos procesos, un primer aspecto a destacar es que la coalición de centro-izquierda no le otorgó a la temática laboral prioridad dentro de su programa, mientras que la reforma tributaria figuró

entre las tres reformas primordiales (Programa de Gobierno de Bachelet, 2013). En segundo lugar, la correlación de fuerzas sectorial muestra un gran desbalance entre quienes se oponen a la reforma –el empresariado y la derecha-, cuya influencia no ha sido compensada por la movilización de la organización sindical o de otro movimiento social, que, como el estudiantil y su demanda de realizar una reforma tributaria, tenga capacidad de abrir el espacio político que habilite una transformación en el plano laboral.

En suma, este nivel de comparación muestra que la dinámica política de la redistribución tiene variaciones a nivel sectorial. Ese aspecto, que había sido destacado por algunos autores que comparan la dinámica política de los cambios tributarios con la del gasto social (SHAPIRO, 2007), puede ser también extendido a la dinámica política de la reforma laboral. En este segundo nivel de análisis –el de la dinámica política de las reformas redistributivas a nivel sectorial- el marco explicativo propuesto muestra también rendimientos analíticos relevantes.

Implicancias generales del estudio

Aquí discuto algunas implicancias más amplias del estudio, subrayando cómo sus resultados pueden contribuir a otras discusiones planteadas en la literatura y pueden tener relevancia en el plano de la política práctica.

En primer lugar, argumento que el análisis realizado puede contribuir a refinar la clasificación de las izquierdas gobernantes en América Latina. En segundo lugar, considero la contribución teórica que realiza la tesis y discuto las implicancias más generales del estudio para la política democrática.

Los gobiernos de izquierda y las políticas redistributivas

La ola de gobiernos de izquierda en los países de América Latina dio lugar a la emergencia de una vasta literatura académica que analiza y clasifica esas experiencias. En general, los diversos estudios ubican a las izquierdas gobernantes de Uruguay y de Chile dentro de una misma categoría, que denominan, alternativamente, como izquierdas “moderadas” (WEYLAND, MADRID y HUNTER, 2010), “socialdemócratas” (PANIZZA, 2005; LANZARO, 2008a y 2011b) o “social-liberales” (LEVITSKY y ROBERTS, 2011). Aunque con matices, esas clasificaciones subrayan que los gobiernos de izquierda de ambos países abrazaron la democracia liberal y propusieron reformas al sistema capitalista en las que “combinaron la ortodoxia macroeconómica con una inversión en política social orientada a reducir las desigualdades, mejorando la calidad de vida de los sectores de menores ingresos, y expandiendo los derechos sociales de ciudadanía” (LEVITSKY y ROBERTS, 2011, p. 400-402).

Sin embargo, esos países debieran ser ubicados en tipos diferentes si se amplía el repertorio de las políticas redistributivas, y se incluyera el análisis de las políticas tributarias y laborales que afectan el núcleo de los intereses de las élites económicas, así como la capacidad de organización y negociación de los ingresos de los trabajadores³⁴⁸. Según ese criterio, la izquierda gobernante en Chile bajo el amparo de la Concertación corresponde a un tipo más moderado que el de la izquierda gobernante en Uruguay. De esa forma, la inclusión del análisis de la política tributaria y laboral y de la correlación de fuerzas en las que las izquierdas gobernantes operan, puede dar lugar a nuevas clasificaciones y contribuir a mejorar la comprensión de la ola de gobiernos de izquierda contemporánea en América Latina.

³⁴⁸ Cook y Bazler (2013) realizan un planteo de este tipo al analizar las reformas en la política laboral en varios países sudamericanos, el cual confirmo para el caso de la política laboral y hago extensivo para el caso de la política tributaria.

La democracia, la correlación de fuerzas sociopolíticas y la redistribución

La mayor parte de los estudios comparativos en América Latina indican que la democracia y los partidos de izquierda juegan un rol central para explicar la existencia de políticas públicas redistributivas. Sin embargo, a partir del análisis de la trayectoria de las reformas en dos países gobernados por fuerzas de centro-izquierda, este estudio mostró que la presencia de estas dos condiciones no resulta suficiente para explicar el desempeño en materia de políticas redistributivas, sino que es necesario considerar el balance de poder sociopolítico que se plantea.

A esos efectos, en el estudio formulé una propuesta de conceptualización y de operacionalización del concepto de *balance de poder sociopolítico*, en el que la distribución de los recursos de poder de los que disponen los actores, y entre ellos, su organización, tiene un papel predominante.

Desde la perspectiva teórica articulé dos cuerpos teóricos que generalmente son utilizados de forma independiente –la tesis de los recursos de poder y las tesis sobre el poder de los empresarios–; e intenté brindar una mirada global de las configuraciones sociopolíticas a partir del complemento de esos dos abordajes. Mientras que la teoría de los recursos de poder profundiza en el análisis de las formas de organización e influencia de los sectores medios y bajos, a través de sindicatos, partidos de izquierda y de la vinculación entre ellos (KORPI, 1985; STEPHENS, 1979; ESPING-ANDERSEN, 1990; HUBER y STEPHENS 2001; PRIBBLE, 2008 y 2013); los autores que analizan el poder del capital, colocan el foco en la influencia de los empresarios, ya sea a través de su capacidad organizativa o de su poder económico (HACKER y PIERSON 2002; FUCHS 2007; FAIRFIELD 2010a, 2010b y en prensa).

Desde la perspectiva más operativa, abrevando en los aportes de varios de esos autores, presenté un herramental de análisis del balance de poder sociopolítico. Dos aspectos en ese plano merecen ser destacados. El primero es que, siguiendo el planteo de Pribble (2008 y 2013) y de Levitsky y Roberts (2011), en este estudio subrayé la importancia de incorporar el análisis de la estructura organizativa de los partidos y sus vínculos con sus bases de apoyo para comprender la orientación de las políticas públicas. Como mostró el análisis precedente, ese argumento se aplica tanto al caso de los partidos de izquierda como los de derecha.

El segundo aspecto a destacar es que al analizar los intereses económicos y sociales, resultó útil identificar y analizar los principales recursos de poder de los que disponen dichas organizaciones. Siguiendo a Fairfield (2010a, 2010b y en prensa) destacué tres dimensiones - el grado de cohesión organizativa de las organizaciones, sus vínculos con los partidos políticos y con el Poder Ejecutivo-, elementos que resultan de importancia para asegurar mayor o menor influencia sobre el proceso político de reforma de las políticas redistributivas. En ese plano, el aporte específico de este estudio consistió en extender esa propuesta analítica, que refería a las gremiales empresariales, para incluir el análisis de las organizaciones sociales representativas de los sectores medios y bajos.

En el estudio sometí el modelo explicativo a dos pruebas. La más importante consistió en el análisis comparado de las reformas tributarias y laborales en Chile y Uruguay durante los años 2000. De forma complementaria, y con un abordaje más general, incorporé la perspectiva histórica en el análisis de esos dos casos a lo largo del siglo XX.

El análisis histórico mostró que sin importar el modelo de desarrollo predominante, cuando la democracia coincidió con un balance de poder favorable a los sectores medios y bajos, a través de la presencia de partidos con una orientación de izquierda o de actores colectivos que se movilizaran a favor de la redistribución, tuvieron lugar políticas redistributivas progresivas. Ese fue el caso del período *neobatllista* en Uruguay en la década de 1940, que promovió cambios importantes en el plano de los derechos colectivos de los trabajadores; o de los gobiernos de Frei y Allende en Chile que, en la década de 1960 e inicios de 1970, ampliaron fuertemente el repertorio de las políticas redistributivas implementadas. El análisis histórico mostró también que durante la vigencia de regímenes autoritarios se desataron procesos políticos que condujeran a la implementación de políticas redistributivas regresivas.

Ya en el período democrático contemporáneo, este estudio mostró que la dinámica de creación y reforma de las políticas redistributivas es de naturaleza esencialmente política. A pesar de los condicionamientos que puedan establecer la estructura de desigualdad, la existencia de un modelo de desarrollo con trazos neoliberales, u otras restricciones de diverso tipo, la posibilidad de avanzar en reformas redistributivas en un contexto democrático resulta de la capacidad de organización y acción colectiva de quienes representan los intereses de sectores medios y bajos, que contrabalanceen el poder de las élites económicas.

La comparación entre Chile y Uruguay mostró que las izquierdas gobernantes tienen oportunidad de impulsar políticas redistributivas cuando operan en un marco de cierto balance de poder sociopolítico, aunque también son compatibles con la ausencia de avances redistributivos cuando existe una fuerte concentración del poder de las élites económicas sin que haya un contrapeso de los sectores bajos y medios. En ese sentido, el análisis del desarrollo político reciente en Chile, que desde la transición a la democracia fue un caso de extrema inmovilidad y dificultad de avanzar en la reforma de asuntos redistributivos “duros”, mostró que la movilización social es una vía para contrapesar el poder de las élites económicas y comenzar a abrir espacios políticos para la reformas.

En suma, en contextos democráticos, el grado en que las políticas públicas contribuyen a la redistribución progresiva varía en función de la correlación de fuerzas sociopolíticas en cada sociedad. En futuras investigaciones sería pertinente explorar en qué medida la explicación teórica planteada puede ser generalizada a otros casos.

Dada la relevancia del problema de la desigualdad en los países de la región, las conclusiones planteadas en este estudio son importantes, ya que articulan una explicación de las razones que llevan a que los países cuenten con diferentes capacidades de alterar sus patrones de desigualdad socioeconómica.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006.

AGUILERA I., C. “Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle”, *Documento de Trabajo*, Programa de Gobernabilidad, Santiago de Chile: FLACSO, 2009.

AGOSTINI, C. “Acuerdo tributario”, *La Tercera*, Santiago de Chile, 16 de agosto de 2014, Columna de opinión.

_____. “Financiamiento de la política en Chile: campañas electorales de 2009-2010”. En Díaz, Francisco Javier y Sierra, Lucas (eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago de Chile: CEP-CIEPLAN, 2012.

AGOSTINI, C.; MARTÍNEZ, C. y FLORES, B. “Equidad Horizontal del Impuesto al Ingreso en Chile”, *Revista CEPAL* N° 108, p. 183-210, 2011.

ALBERTUS, M. “Explaining patterns of redistribution under autocracy: the case of Peru's revolution from above”, *Latin American Research Review*, en prensa.

ALBERTUS, M.; MENALDO, V. “If You’re Against Them You’re With Us: The Effect of Expropriation on Autocratic Survival.”, *Comparative Political Studies*, 45, p. 973-1003, Febrero 2012.

ALTMAN, D. “Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas”, *Revista de Ciencia Política*, 24, 2, p. 49-66, 2004.

ANTÍA, F.; CASTILLO, M.; FUENTES, G.; MIDAGLIA, C. “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Número Temático sobre Estados de bienestar en América Latina, 22, 1, p. 171-194, 2013.

ANTÍA, F. “Políticas sociales y desarrollo. Los desafíos para las izquierdas de Chile y Uruguay”, en AAVV, *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al poder*. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO, 2010.

AMARANTE, V.; ARIM, R.; SALAS, G. *Impacto distributivo de la reforma impositiva*. Background paper for Poverty and Social Impact Analysis of Uruguay, Banco Mundial, 2007.

AMARANTE, V.; COLAFRANCESCHI, M. y VIGORITO, A. “Uruguay’s Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010”, *Working Paper* No. 2011/94, UNU-WIDER, December 2011.

ANINAT, C. LANDREGAN, J.; NAVIA, P. y VIAL, J. “Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile”, *Research Department Working Paper Series*, 521, IADB, Washington, 2006.

ARAYA GÓMEZ, R. *Del combate a la dictadura a la preservación de la democracia. Movimiento sindical y políticas de concertación social. Los casos de Chile y España (1975-1994)*. 2012. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.

ARELLANO, JP. "Social Policies in Chile: An Historical Review", *Journal of Latin American Studies*, 17, 2, p. 397-418, November 1985.

ARELLANO, JP.; MARFÁN, M. "25 años de política fiscal en Chile", *Colección de Estudios CIEPLAN* 21, p. 129-162, 1987.

ARIAS, R. *Ensayos Sobre la Teoría de la Evasión y Elusión de Impuestos Indirectos*. 2010. Tesis para optar por el título de Doctor en Economía, Universidad de la Plata, Buenos Aires.

ARRIETA, A. *Mercado de trabajo, organización y representación sindical y gremial*, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, 2003.

AZAR, P.; BERTONI, R. "Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX. De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad", *Quantum*, II, 1, p. 43-60, Octubre 2007.

AZAR, P.; BERTONI, R.; BERTINO, M.; FLEITAS, S.; GARCÍA, U.; SANGUINETTI, C.; SIENRA, M.; TORELLI, M. *De quiénes, para quiénes y para qué. Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Montevideo: Ed. Fin de Siglo, 2009.

BALDWIN, P. *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BARREIX, A.; ROCA, J.; VILLELA, L. "Fiscal policy and equity. Estimation of the progressivity and redistributive capacity of taxes and social public expenditure in the Andean countries", *Working paper* 33, Intal-INT, Argentina, 2006.

BARREIX, A.; ROCA, J. "Uruguay", en Bernardi, Luigi; Barreix, Alberto; Marenzi, Anna y Profeta, Paola (eds.), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, Londres y New York: Routledge, 2008.

_____. "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya". *Revista de la CEPAL* 92, Santiago de Chile, p. 123-142, agosto 2007.

BARRETT, P. "Labour Policy, Labour-Business Relations and the Transition to Democracy in Chile", *Journal of Latin American Studies*, 33, p. 561-597, 2001.

_____. "Chile's Transformed Party System and the Future of Democratic Stability", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42, 3, p. 1-32, 2000.

BAROZET, E. "Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno", *Revista de Ciencia Política*, 23, 1, p. 39-54, 2003.

BAROZET, E. y AUBRY, M. "De las reformas internas a la candidatura presidencial autónoma: los nuevos caminos institucionales de Renovación Nacional", *Política*, 45, p. 165-196, 2005.

BARTELS, L. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

BEACH, D. y BRUN PEDERSEN, R. *Process-tracing methods. Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013.

BERAMENDI, P. y ANDERSON, C. "Income inequality and democratic representation", Beramendi, Pablo y Anderson, Christopher J. (eds). *Democracy, Inequality, and Representation*. New York: Russell Sage Foundation, 2008.

BERGARA, M.; PEREYRA, A.; TANSINI, R.; GARCÉ, A.; CHASQUETTI, D.; BUQUET, D. y MORAES, JA. "Instituciones Políticas, Proceso de Elaboración de Políticas y Resultados de Políticas: El Caso Uruguay", *Documento de Trabajo*, 18/05, Departamento de Economía, Universidad de la República, Montevideo, 2005.

BERMEO, N. "¿Acaso la Democracia Electoral Promueve la Igualdad Económica?", *Journal of Democracy en español*, 2, p. 201-217, julio 2010.

BÉRTOLA, L. "A 50 años de la Curva de Kuznets: Crecimiento Económico y Distribución del Ingreso en Uruguay y otros Países de Nuevo Asentamiento desde 1870", *Working Paper Series*, 05-04, Mayo 2005.

BRECEDA, K.; RIGOLINI, J. y SAAVEDRA, J. "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation", *Population and Development Review*, 35, 4, p. 721-748, 2009.

BLOCK, F. *Revising State Theory: Essays on Politics and Postindustrialism*. Philadelphia: Temple University Press, 1987.

BLOFIELD, M. (ed.). *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, University Park, PA: Penn State University Press, 2011.

_____. *The politics of moral sin: Abortion and divorce in Spain, Chile and Argentina*, Routledge: New York & London, 2006.

BOBBIO, N. *Derecha e izquierda: Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus, 1985.

BOENINGER, E. *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena*. Santiago de Chile: Ed. Uqbar, 2007.

BOGLIACCINI, J. "The dynamics of business interests Business strategies, agency and rules in post-ISI Chile and Uruguay". En IV CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLITICA, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre 2012, Montevideo.

BOIX, C. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.

BOLLEN, K. y JACKMAN, R. "Political democracy and the size distribution of income", *American Sociological Review*, 50, p.438-45, August 1985.

BONOLI, G. "Political Institutions, Veto Points and the Process of Welfare States Adaptation", en Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 238-264, 2001.

BORZUTZKY, S. *Vital Connections: Politics, Social Security and Inequality in Chile*, Notre Dame: Notre Dame University Press, 2002.

BOTTINELLI, O. "La nueva conducción en el Frente Amplio sugiere una nueva etapa de la estructura frenteamplista", Diálogo con Fernando Vilar, en Radiocero y Radio Monte Carlo, 24 de Agosto de 2012. Disponible en: <<http://www.factum.edu.uy/node/639>>. Acceso 03/05/2014.

BOYLAN, D. "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform." *Latin American Research Review* 31, 1, p. 7-31, 1996.

BRADLEY, D.; HUBER, E.; MOLLER, S.; NIELSEN, F.; STEPHENS, J. "Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies", *World Politics* 55, 2, p. 193-228, 2003.

BRADY, D.; LEICHT, K. "Party to Inequality: Right Party Power and Income Inequality in Rich Western Democracies." *Research in Social Stratification and Mobility*, 26, p. 77-106, 2008.

BUQUET, D. "Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno". En: Lanzaro, Jorge (Coord.), *La segunda transición en Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, p. 261-296, 2000.

_____. "Reforma política y gobernabilidad democrática en Uruguay: la reforma constitucional de 1996", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 10, p. 9-24, 1998.

BUQUET, D. y CHASQUETTI, D. "Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio", *Revista de Ciencia Política*, 25, 2, p. 143-152, 2005.

BUQUET, G.; LANZA, E.; RABINOVICH, D. "Ni premio ni castigo. Inversión, mecanismos y procedimientos de asignación de la publicidad oficial en Uruguay. Estándares de protección de la libertad de expresión para una regulación democrática de este recurso estatal", *Serie Alternativas y Propuestas*, Montevideo: Fesur, setiembre 2012.

BUQUET, G.; LANZA, E. "La televisión privada comercial en Uruguay. Caracterización de la concentración de la propiedad, las audiencias y la facturación", *Análisis y Propuestas*, Montevideo: Fesur, 2011.

BURDÍN, G.; ESPONDA, F. y VIGORITO, A. "Desigualdad y sectores de altos ingresos en Uruguay: un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011", *DT 06/14*, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo, 2014.

CABEZAS, JM y NAVIA, P. “Efecto del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001”, *Política*, 45, p. 29-51, 2005.

CAETANO, G. “Partidos, Estado y cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo”, en Fesur, CIESU, ICP. Trilce (ed.), *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, Montevideo: Ediciones Trilce, 1992.

CAETANO, G.; RILLA, JP. “Los partidos políticos en el siglo XX”, en Nahum, Benjamín (ed.), *El Uruguay del siglo XX: La política*. v. 1, Montevideo: Ediciones de Banda Oriental, p. 15-64, 2003.

_____. “El gobierno como cogobierno. Despliegues y repliegues de la partidocracia uruguaya. 1942-1973”. En Lanzaro, Jorge (ed.), *La segunda transición en Uruguay*, Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria-Instituto de Ciencia Política-Comisión Sectorial de Investigación Científica, 2001.

CAETANO, G; LUNA, JP.; PIÑEIRO, R. y YAFFE, J. “La izquierda uruguaya y la hipótesis de gobierno. Algunos desafíos político-institucionales. Análisis y Propuestas”, Montevideo: Fesur, diciembre 2003.

CAETANO, G.; RILLA, JP. y PÉREZ, R. “Cambios recientes en el sistema político uruguayo concebido como una partidocracia”, en *Los Partidos Políticos de cara al 90*. Montevideo: FCU-Fesur, p. 21-40, 1989.

CAMPELLO, D. “The Politics of Redistribution in Less Developed Democracies: Evidence from Brazil, Ecuador and Venezuela”. En Blofield, Merike (ed.). *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, University Park, PA: Penn State University Press, 2011.

CAMPERO, G. “La economía política de las relaciones laborales 1990-2006”, *Serie Estudios Socio-Económicos*, 37, CIEPLAN, Santiago de Chile, 2007.

_____. “Entrepreneurs under the military regime”. En Drake, Paul W. y Jaksić, Iván. (Eds.), *The struggle for democracy in Chile*. Lincoln: University of Nebraska Press, p. 128-160, 1995.

CANTALLOPTS, J.; JORRATT, M. y SCHERMAN, D. “Equidad Tributaria en Chile.” (mimeo), Santiago de Chile, 2007.

CARLIN, R. “The decline of citizen participation in electoral politics in post-authoritarian Chile”, *Democratization*, 13, 4, p. 632-651, 2006.

CARNES, M. “Institutionalizing inequality: the political origins of labor codes in Latin America”, *SJ Working Paper* 363, December 2009.

CASAS, K. “Subsidios electorales y financiamiento de campañas en Uruguay”, *Cuadernos del CLAEH*, 86-87, año 28, p. 117-154, 2003.

CASTLES, F. (ed.). *The impact of parties. Politics and policies in democratic capitalist states*. London: Sage Publications, 1982.

CASTAÑEDA, J. “Latin American’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, May-June 2006.

CASTIGLIONI, R. *The politics of social policy change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. New York: Routledge, 2005.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina. *Panorama social de América Latina 2010*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011.

CETRÁNGOLO, O. y GÓMEZ-SABAINI, JC. “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, *Serie Macroeconomía del desarrollo*, 60, Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

CHASQUETTI, D. “¿Quién controla el origen del dinero de las campañas electorales?”, *Zoom politikon*. Columnas de Daniel Chasqueti. 2014. Disponible en: <http://columnistas.montevideo.com.uy/uc_300634_1.html>. Acceso 24 de mayo de 2014.

_____. “Financiamiento Político en Uruguay”, en Zovatto, Daniel y Gutiérrez, Pablo (ed.), *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. México D.F.: IDEA-OEA-UNAM, p. 497-524, 2011.

_____. “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX”, en Nahum, Benjamín y Caetano, Gerardo (coords.), *El Uruguay del siglo XX. Tomo II. La Política*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental, 2003.

_____. “Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, p. 25-45, 1999.

CHASQUETTI, D.; GARCÉ, A. “Unidos por la historia: Desempeño electoral y perspectivas de colorados y blancos como bloque político”, en Buquet, Daniel (org.), *Ciclo electoral y nuevo gobierno. 2004-2005*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, p. 123-148, 2005.

CIAT - Centro Inter-Americano de Administraciones Tributarias. “Estimating tax noncompliance in Latin America”, *Working Document*, 3, Tax Studies and Research Directorate, September 2012.

CIFRA. 2007. *Los uruguayos y el IRPF*, Montevideo: CIFRA. <<http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=17>>. Acceso: 12 de agosto de 2014.

COBAS, F. “Se reglamentó el levantamiento del secreto bancario a efectos fiscales”, *Últimas Noticias*, Montevideo, 26 de agosto de 2011.

COLLIER, D. “Understanding Process Tracing”, *Political Science and Politics* 44, N° 4, pp. 823-30, 2011.

_____. “Método comparativo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5, p. 21-46, 1992.

COLLIER, R. y COLLIER, D. *Shaping the Political Arena*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL TRABAJO Y EQUIDAD – CAP. *Informe final: Hacia un Chile más justo: Trabajo, Salario, Competitividad y Equidad Social*. Santiago de Chile. Mayo de 2008. Disponible en: <<http://tinyurl.com/cecamjw>>, Acceso 03/08/2011.

COOK, ML. *The Politics of Labor Reform in Latin America, Between Flexibility and Rights*. PA: Penn State Press, University Park, 2007.

_____. “Toward Flexible Industrial Relations? Neoliberalism, Democracy, and Labor Reform in Latin America,” *Industrial Relations* 37(3), p. 311-36, 1998.

COOK, ML; BAZLER, J. “Bringing unions back in: Labour and left governments in Latin America”, *Working Paper ILR Collection*, Cornell University, 2013.

CORBACHO, A.; FRETES CIBILS, V. y LORA, E. (eds.). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

CORDERO VEGA, R. *Cambios y continuidades en las fuentes de socialización de la elite política chilena: el caso de los diputados de la antigua y la nueva democracia (1961-1973 / 1990-2002)*. 2003. Tesis para optar por el grado de Magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

CORNIA, G. A. “Inequality Trends and their Determinants. Latin America over 1990-2010.” *Working Paper*, No. 2012/09, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), 2012.

CORNIA, G. A.; GÓMEZ-SABAINI, J.C. y MARTORANO, B. “A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality”, *Working Paper Series*, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), 70, noviembre 2011.

CORTAZAR, R. “Cuatro años de política laboral”, *Colección de Estudios CIEPLAN*, 39, p. 141-146, junio 1994.

CRISTIANI, A.; BOIDI, M. F.; PASTOR, G.; SALAS, F.; ARBOLEYA, L. *Acuerdos sociales en el Uruguay. Claves para lograr mejores acuerdos*. Montevideo: Universidad de Montevideo, 2010.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. “La flexibilidad del trabajo en América Latina”, *Revista Latino-americana de Estudios do Trabalho*, 3, 5, p. 129-57, 1997.

DIRECCIÓN DEL TRABAJO. *Anuario estadístico*. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo, 2013.

_____. *Negociación colectiva en Chile. La debilidad de un derecho imprescindible*. Santiago de Chile: Dirección del Trabajo, 2009.

DGI - Dirección General Impositiva. *Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el método del consumo 2000-201*. Montevideo: Dirección General Impositiva, 2013.

DJANKOV, S.; LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANE, F.; SHLEIFER, A.; BOTERO, J. "The Regulation of Labor", *NBER Working Paper*, 9756, June 2003.

DODDS, D. *Concentración de medios y libertad de comunicación. Un análisis jurídico-constitucional*. 2011. Memoria de prueba para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

DOGLIO, N.; SENATORE, L.; YAFFÉ, J. "Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2004)", en Lanzaro, Jorge (coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Editorial Fin de Siglo, p. 251-295, 2004.

DURÁN, G.; FERES, M.E.; HENRÍQUEZ, H. y LÓPEZ, D. "La eficacia de la legislación laboral: un análisis multisistémico. El caso de Chile". *Serie Research Paper*, 118, Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT, 2010.

DWORKIN, R. *Sovereign Virtue*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

_____. "What is Equality? Part 2: Equality of Resources". *Philosophy and Public Affairs*, 10, 4, p. 283-345, 1981.

ECHEVERRÍA, A. "Sigilo bancario, acceso a la información bancaria para fines tributarios", Santiago de Chile: Servicio de Impuestos Internos, 2000. Disponible en: <http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/sigilo_bancario.htm>. Acceso 24 de setiembre de 2014.

EIBE, D. *El nuevo sistema tributario en el Uruguay*. En ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA REVISIÓN DE LOS ACTOS DICTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, 2007, Montevideo. Disponible en: <www.eurosocialfiscal.org> Acceso 30/07/2013.

EMMENEGGER, P.; HÄUSERMANN, S.; PALIER, B.; SEELEIB-KAISER, M. (eds.). *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2012.

ENGEL, E.; GALETOVIC, A. y RADDATZ, C. "Taxes and Income Distribution in Chile", *Journal of Development Economics*, 59, p. 155-192, 1999.

ERMIDA, O. "La política laboral de los gobiernos progresistas", *Revista Nueva Sociedad*, 211, p. 50-65, setiembre-octubre 2007.

_____. "La nueva legislación laboral uruguaya", *IUS Labor* 4, UPF, 2006. Disponible en: <<http://www.upf.edu/iuslabor/042006/LatinoamericaOscarErmida.pdf>>. Acceso 2 de octubre de 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press, 1990.

ESTEVEZ-ABE, M.; IVERSEN, T.; SOSKICE, D. "Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state". En Hall, Peter A. y Soskice, David (eds.), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

FAIRFIELD, T. *Private Wealth and Public Revenue: Business Power and Tax Politics in Latin America*, Manuscrito de libro a ser publicado en Cambridge University Press, en prensa.

_____. "Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina", *Latin American Politics and Society* 52, 2, p. 37-71, 2010a.

_____. *The Politics of Revenue-Raising Tax Reform in Latin America*, UC Berkeley Electronic Theses and Dissertations, University of California, Berkeley, 2010b.

FAIRFIELD, T. y JORRATT, M. "Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile", *ICTD Working Paper*, 17, enero 2014.

FERES, M. E. "Progresismo y movimiento sindical en Chile", en Quiroga, Y. e Insignia, J. (eds). *Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, 2009a.

_____. "Los proyectos de reforma legal sobre la negociación colectiva: ¿esfuerzos azarosos y logros marginales o infructuosos?", en Dirección del Trabajo (ed.), *Negociación Colectiva en Chile. La Debilidad de un Derecho Imprescindible*, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile, p. 109-148, 2009b.

FERNÁNDEZ GATICA, M. I. *Ciudadanía, políticas públicas y bienestar: el Estado Social chileno y las posibilidades de desarrollo en ciudadanía*. 2005. Tesis para optar al grado de Doctor en Sociología, Universidad de Barcelona, Barcelona.

FERNÁNDEZ, E.; PIÑEIRO, D. "Organizaciones Rurales", en Chiappe, Marta; Carámbula, Matías y Fernández, Emilio (comp.), *El Campo Uruguayo: una mirada desde la sociología rural*. Montevideo: Departamento de Publicaciones Facultad de Agronomía, Universidad de la República, p.127-152, 2008.

FERRERI, Pablo. "Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina", Presentación en Seminario organizado por CEPAL, ITC, CIAT, DGI, CEF, Montevideo, noviembre 2012.

FESUR. *La reforma de la regulación de los servicios de comunicación audiovisual*. Montevideo: Fesur, 2013.

FFRENCH-DAVIS, R. *Economic reforms in Chile. From dictatorship to democracy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002.

FILGUEIRA, C. "Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay", en *Política económica y actores sociales*. Santiago de Chile: PREAL-OIT, 1988.

FILGUEIRA, F.; GARCÉ, A.; RAMOS, C.; YAFFÉ, J. "Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX.", en Nahum, Benjamín (ed.), *El Uruguay del siglo XX: La política*. v. 1, Montevideo: Ediciones de Banda Oriental, 2003.

FILGUEIRA, F. y FILGUEIRA, C. "Coaliciones reticentes. Sistema electoral, partidos y reforma en el Uruguay de fin de siglo". *Cuadernos del CLAEH*, 78-79, p. 325-345, 1997.

FILGUEIRA, F.; PAPADOPULOS, J. “¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en Uruguay”, *Prisma*, 6, p. 109-46, 1996.

FILGUEIRA, F. “Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista”, en Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando (eds.), *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo, Ed. Arca, 1994.

FILIPPO, E. *La clase política chilena*. Providencia, Chile: Pehuén Editores, 2006.

FOXLEY, A.; ANINAT, E.; y ARELLANO, J.P. *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 1980.

FRANK, V. “The elusive goal in democratic Chile: reforming the Pinochet labor legislation”, *Latin American Politics and Society*, 44, 1, p. 35-68, 2002.

FRÍAS, P. *Los Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CLACSO, 2008.

FUNK, R. L. “Chile en 2012. La campaña permanente”, *Revista de Ciencia Política*, 33, 1, p. 83-99, 2013.

GAMBOA, R.; LÓPEZ, M.A.; y BAEZA, J. “La evolución programática de los partidos chilenos 1970-2009: de la polarización al consenso”. *Revista de Ciencia Política*, 33, 2, p. 443-467, 2013.

GANGHOF, S. “The Politics of Tax Structure”, *MPIfG Working Paper 06/1*, January 2006. Disponible en: <<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-1/wp06-1.html>> Acceso 21 de julio de 2012.

GARAY, C. *Including Outsiders: Social Policy Expansion in Latin America*. 2010. UC Berkeley Electronic Theses and Dissertations, University of California, Berkeley.

GARCÍA REPETTO, U. “El Impuesto a la Renta: 1960-1973”. En XXI JORNADAS ANUALES DE ECONOMÍA, 7 y 8 de agosto de 2006, Banco Central del Uruguay, Montevideo.

_____. “El Impuesto a la Renta: 1960-1967”. En II JORNADAS DE INVESTIGACIÓN DE LA ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA, Julio 2005, Montevideo.

GARRETT, G. “Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?”, *International Organization* 52, 4, p. 787-824, Autumn 1998.

GARRETÓN, M. *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*. Buenos Aires: Editorial ARCIS-CLACSO-PROSPAL, 2012.

_____. “Matriz sociopolítica y desarrollo socioeconómico en Chile”, *Discussion Paper Series*, 15, IPPG Programme Office, School of Environment & Development, University of Manchester, 2007.

GARRETÓN, M. “La izquierda chilena contemporánea”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol 48, No 196, p. 85-92, 2006.

_____. *Incomplete Democracy. Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2003.

_____. *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

GEORGE, A.L. y BENNETT, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA and London, England: MIT Press, 2005.

GIBSON, E. *Class and Conservative Parties*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

GILLESPIE, C. *Negociando la democracia. Políticos y generales en la salida uruguaya*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política-Fundación de Cultura Universitaria, 1995.

GÓMEZ-SABAINI, J.C. y MORÁN, D. “Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas”, *Serie Macroeconomía del desarrollo* N° 133, CEPAL, Santiago de Chile, 2013.

GÓMEZ-SABAINI, J.C.; JIMÉNEZ, J.P.; ROSSIGNOLO, D. “Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos”, *Serie Macroeconomía del desarrollo* N° 119, CEPAL, Santiago de Chile, 2012.

GÓMEZ-SABAINI, J.C.; JIMÉNEZ, J.P.; PODESTÁ, A. “Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe”, en Jiménez, Juan C; Gómez-Sabaini, Juan C. y Podestá, Andrea (comp.), *Evasión y equidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

GÓMEZ-SABAINI, J.C.; SANTIERI, J.J.; ROSSIGNOLO, D. "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino". *Serie Gestión Pública* 20, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

GONZÁLEZ, L.E. "Continuity and Change in the Uruguayan Party System", en Mainwaring, Scott; Scully, Timothy (eds.), *Building Democratic Institutions, Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

_____. *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1993.

_____. “Legislación electoral y sistemas de partidos: el caso uruguayo”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4, p. 9-27, 1991.

_____. “Transición y restauración democrática”, en Charles Gillespie (et al.), *Uruguay y la democracia (Tomo III)*. Montevideo: Banda Oriental, 1985.

GOLDSTONE, J. A. *States, Parties, and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOÑI, E.; LÓPEZ, J. H.; SERVÉN, L. "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper 4487*, World Bank, 2008.

GOYENECHE, G. *Reforma Tributaria: la primera gran negociación en la interna del gobierno progresista*. 2010. Monografía Final de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

GRADSTEIN, M.; MILANOVIC, B.; YING, Y. "Democracy and Income Inequality: An Empirical Analysis". *The World Bank Policy Research Working Paper 2561*, February 2001.

GRAU, C. y LAGOMARSINO, G. *La estructura tributaria de Uruguay: su impacto en la distribución del ingreso de los hogares*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.

GREEN-PEDERSEN, C. "Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998: The Role of Party Competition and Party Consensus", *Comparative Political Studies*, 34, 9, p. 963-85, 2001.

GUTIÉRREZ CROCCO, F. "Oportunidades y peligros del pluralismo sindical en el Chile post-transición", *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2013. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/65608>. Acceso 2 de abril de 2014.

HAAGH, L. "The Emperor's New Clothes: Labor Reform and Social Democratization in Chile", *Studies in Comparative International Development*, 37, 1, p. 86-115, 2002.

HACKER, J. S. y PIERSON, P. "Winner-Take-All Politics: Public Policy, Political Organization, and the Precipitous Rise of Top Incomes in the United States", *Politics & Society*, 38, 152, p. 152-204, 2010.

_____. "Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State," *Politics and Society*, 30, p. 277-325, June 2002.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R.; LONG, J. "Inequality and Preferences for Redistribution in the Developing World", Paper prepared for presentation at the AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION MEETINGS, September 1-5 2010, Washington D.C.

HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008.

HARTLYN, J.; VALENZUELA, A. "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, 1998.

HÄUSERMANN, S. *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

HÄUSERMANN, S.; PICOT, G.; GEERING, D. "Review Article: Rethinking Party Politics and the Welfare State Recent Advances in the Literature", *British Journal of Political Science*, 43, 01, p. 221-240, January 2013.

HERRANZ, R. "Congreso despacha el levantamiento del secreto bancario, última etapa hacia la OCDE". Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009. Disponible en: <http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/chile-proyectos-de-ley-ocde-secreto-bancario>. Acceso 10 de setiembre de 2013.

HERNÁNDEZ, N. "El nuevo sistema tributario", Presentación en Liga de Defensa Comercial, 28 de junio de 2007, Montevideo. Disponible en: <http://www.lideco.com/web/sites/default/files/REVISTALIDECO_143.pdf>. Acceso 2 de mayo de 2013.

HIBBS, D. A. 1987. *The Political Economy of Industrial Democracies*. Harvard: Harvard University Press.

HILLS, J. *Inequality and the State*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

HOFFMAN, K; PORTES, A. "La estructura de clases en America Latina: composición y cambios durante la era neoliberal", *Desarrollo Económico*, Vol. 43, No. 171, p. 355-387, 2003.

HUBER, E; STEPHENS, J. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press, 2012.

_____. *Development and Crisis of the Welfare States: Parties and Politics in Global Markets*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

HUBER, E.; NIELSEN, F.; PRIBBLE, J.; STEPHENS, J. "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean", *American Sociological Review*, 71, p. 943-963, 2006.

HUNEEUS, C. "La derecha en el Chile después de Pinochet: el caso de la Unión Democrática Independiente", *The Kellogg Institute Working Papers*, South Bend IN, 2001.

_____. 2003. "A Highly Institutionalized Political Party: Christian Democracy in Chile", en Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.), *Christian Democracy in Latin America, Electoral Competition and Regime Conflicts*, Stanford University Press, Stanford, pp 121-162.

HUNTER, W.; BORGES SUGIYAMA, N. "Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserving Privileged Interests", *Latin American Politics and Society*, 51, 2 (Summer), pp 29-58, 2009.

KAMIN, D. "What Is a Progressive Tax Change?: Unmasking Hidden Values in Distributional Debates", *New York University Law Review*, 83, 1, 2008.

KING, G., KEOHANE, R.; VERBA, S. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, NJ, 1994.

KITSCHOLT, H. 2001. "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?", en Pierson, Paul (ed.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

ILO - International Labor Organization. *Collective Bargaining: Negotiating for Social Justice High-level Tripartite Meeting on Collective Bargaining*. Geneva: International Labour Organization, 2009.

ICD - Instituto Cuesta Duarte. *Boletín, 24 al 30 de julio*. Montevideo: ICD, 2009.

INE - Instituto Nacional de Estadística. *Estimación de la pobreza por el método del ingreso 2013*. Montevideo: INE, 2014.

INJUV - Instituto Nacional de la Juventud. *Encuesta Nacional de Juventud (Chile), Instituto Nacional de la Juventud*. Santiago de Chile: INJUV, Gráfica Puerto Madero, 2010.

JACOBS, L. R.; SOSS, J. "The Politics of Inequality in America: A Political Economy Framework", *Annual Review of Political Science*, 13, 3, p. 41–64, 2010.

JOHNSTON, D. C. "Equality and inequality", en George Thomas Kurian (ed.), *The Encyclopedia of Political Science*. Washington: CQ Press, p. 515-518, 2011.

JOIGNANT, A.; NAVIA, P. "Chile: From Individual Politics to Party Militancy". Lawson, Kay; Merkl, Peter H. (Eds.), *When Parties Prosper*. London: Lynne Rienner Publishers, p. 249-274, . 2007.

JORRATT, M. "Gastos Tributarios y Evasión Tributaria en Chile: Evaluación y Propuestas", en José Pablo Arellano y Vittorio Corbo (eds.), *Tributación para el desarrollo. Estudios para la reforma del sistema chileno*. Santiago de Chile: CEP-CIEPLAN, 2013.

_____. "Reforma tributaria: experto propone bajar el IVA a 6% y subir el impuesto al decil más rico a 25%". *Actualidad y Entrevistas*, CIPER, 5 de abril de 2012, Santiago de Chile. Disponible en: <<http://ciperchile.cl/2012/04/05/reforma-tributaria-experto-propone-bajar-el-iva-a-6-y-subir-el-impuesto-al-decil-mas-rico-a-25/>>. Acceso 31 de enero de 2013.

_____. "La Tributación Directa en Chile.", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 92, Santiago de Chile: CEPAL, 2009.

_____. "Diagnóstico del Sistema Tributario Chileno", *Estudios Económicos del SII*, Santiago de Chile, 2000. Disponible en: <http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios.htm>. Acceso 2 de marzo de 2010.

KAPLOW, L. "Taxation", *NBER Working Paper*, 12061, 2006.

KARL, T. L. "The vicious cycle of inequality in Latin America", *Working Paper 2002/177*, October 2002.

KNIGHT, J. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

KORPI, W. "Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the study of power", *Sociological Theory* 3, 92, p. 31-45, 1985.

KORPI, W.; ESPING-ANDERSEN, G. "Social Policy as Class Politics in Post-war Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany", in J.H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in West European Capitalism. Political Economy and the End of the Post-War Period*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

KORPI, W.; PALME, J. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries", *American Sociological Review*, 63, 10, p. 661-687, 1998.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", *Comparative Political Studies*, 12, p. 3-27, 1979.

LAGOMARSINO, G. "A new social protection matrix for Uruguay", *Working Paper*, 5, International Social Security Association, Ginebra, 2009.

LANDA, D.; KAPSTEIN, E. B. "Review Articles. Inequality, Growth and Democracy", *World Politics*, 53, p. 264-96, January 2001.

LANZARO, J. "Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America", en Levitsky, Steven; Roberts, Kenneth M. (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 348-374, 2011a.

_____. "La social democracia criolla. Un estreno histórico". *Lasa Forum Summer 2011*, xil, 3, 2011b. Disponible en: <<http://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol42-issue3/Debates3.pdf>> Acceso 7 de mayo de 2014.

_____. "La socialdemocracia criolla", *Nueva Sociedad*, 217, p. 40-58, setiembre-octubre 2008a.

_____. "La 'tercera ola' de las izquierdas latinoamericanas: entre el populismo y la socialdemocracia", *Estudio/Working Paper 91*, Universidad Autónoma de Madrid, 2008b.

_____. "La izquierda se acerca a los uruguayos y los uruguayos se acercan a la izquierda. Claves de desarrollo del Frente Amplio". En _____ (Coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, p. 13-108, 2004.

_____. *Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, 2001.

_____. *La "segunda" transición en el Uruguay*. Montevideo: Fondo de Cultura Universitaria, 2000.

LANZARO, J.; DE ARMAS, G. "Uruguay: clases medias y procesos electorales en una democracia de partidos", *Documento on line*, N° 04/12, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay, 2012.

LANZILOTTA, B. "El empleo por cuenta propia y la cobertura de seguridad social en Uruguay", en Bertranou, Fabio (coord.), *Trabajadores independientes y protección social en América Latina*. Montevideo: OIT-BPS, 2009.

LARRAÍN, F.; VERGARA, R. M. “Capítulo 3. Un Cuarto de Siglo de Reformas Fiscales”, en Larraín, Felipe; Vergara, Rodrigo. (eds.), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 2001.

LARRAÑAGA, O. “El Estado Bienestar en Chile: 1910-2010”, *Documento de Trabajo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile, 2010.

_____. “Distribución de Ingresos en Chile: 1958-2001”, *Documento de Trabajo*, 178, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2001.

LENSKI, G. *Power and Privilege: A Theory of Social Stratification*. New York: McGraw-Hill, 1966.

LEVITSKY, S.; ROBERTS, K. (eds.). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

LI, H.; SQUIRE, L.; ZOU, H. “Explaining international and intertemporal variations in income inequality”, *The Economic Journal*, 108, 1, p. 26-43, 1998.

LINDBLOM, C. “The Market as Prison”, *Journal of Politics* 44, 2, p. 324-36, 1982.

_____. *Politics and markets: The world's political economic systems*. New York: Basic, 1977.

LINDERT, P. H. *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LIPHART, A. “Comparative Politics and Comparative Method”, *American Political Science Review*, 65, p. 682-93, 1971.

LIPSET, S. M. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy.” *American Political Science Review*, 53 (March), p. 69–105, 1959.

LLAMBÍ, C.; RIUS, A.; CARRASCO, P.; CARBAJAL, F. y CAZULO, P. *Una evaluación económica de los incentivos fiscales a la inversión en Uruguay*. Montevideo: Centro de Estudios Fiscales-Centro de Investigaciones Económicas-Instituto de Economía, Universidad de la República, Julio 2014.

LLAMBÍ, C.; LAENS, S.; PERERA, M.; FERRANDO, M. 2009a. *Evaluación del impacto de la Reforma Tributaria de 2007 sobre la pobreza y la desigualdad en Uruguay*. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas.

_____. “Presentación: Impactos económicos y distributivos de la Reforma Tributaria de 2007”, Centro de Investigaciones Económicas, Montevideo, Octubre 2009b. Disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catsemecnal/material/Presentacion_Llambi.pdf> Acceso 21 de marzo de 2012.

LÓPEZ, D. “La agenda laboral del gobierno de Michelle Bachelet: subsidios y promesas”, *Análisis y propuestas*, Fundación Friedrich Ebert, Chile, 2010.

LÓPEZ, D. “El movimiento sindical en el gobierno de Michelle Bachelet: nuevas acciones y liderazgos”, *Análisis y propuestas*, Fundación Friedrich Ebert, Chile, 2009.

_____. “Subcontratación y conflictos laborales: un creciente descontento con el trabajo”, Ediciones Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad Central, Santiago de Chile, 2008.

LÓPEZ V., M. A. “Conducta electoral y estratos económicos: el voto de los sectores populares en Chile”, *Política*, 43, p. 285-298, 2004.

LÓPEZ-CALVA, L.; LUSTIG, N. “The recent decline of inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru”. En 20th ECONOMIA PANEL, UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA, October 2, Buenos Aire, 2009.

LÓPEZ, R.; FIGUEROA B., E. Y GUTIÉRREZ C., P. “La ‘parte del león’: nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile”, *Serie de Documentos de Trabajo*, 379, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2013.

LORA, E. “Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It.” *IDB WP*, 346, Inter-American Development Bank, Washington, DC, 2012.

LÜBKER, M. “Inequality and the demand for redistribution: are the assumptions of the new growth theory valid?”, *Socio-Economic Review* 5, p. 117-148, 2007.

LUNA, J.P. *Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

_____. “Segmented Party Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI.”, *Journal of Latin American Studies*, 42, 2, p. 325-356, 2010.

_____. “Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay”, *Latin American Politics and Society*, 49, 4, p. 1-30, 2007.

_____. *Chile and Uruguay: the Evolution of Programmatic and Non Programmatic Party-Voter Linkages in Two Institutionalized Party Systems*. 2006. Doctoral Dissertation, Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill, Chapel Hill.

_____. “De familias y parentescos políticos. Ideología y competencia electoral en el Uruguay contemporáneo”, en Lanzaro, Jorge (Coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Ed. Fin de Siglo, p. 139-194, 2004.

LUNA, J.P.; RONSEBLATT, F. “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual.”, Díaz, Francisco Javier y Sierra, Lucas (eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, Primera edición, Santiago de Chile: CEP-CIEPLAN, 2012.

LUNA, J.P.; ROVIRA KALTWASSER, C. “Las derechas gobernantes en América Latina: hacia una caracterización preliminar”, *LASA Forum*, XLII, 3, summer, p. 16-19, 2011.

LUNA, J.P.; ALTMAN, D. “Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization”, *Latin American Politics and Society*, 53, 2, p. 1-28, 2011.

LUNA, J.P.; ZECHMEISTER, E.; SELIGSON, M. *Cultura política de la democracia en Chile*. Nashville: Vanderbilt University, 2010.

LUPU, N.; PONTUSSON, J. “The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution”, *American Political Science Review*, 105, mayo, p. 316-336, 2011.

MADRID, R. “Labouring against Neoliberalism: Unions and Patterns of Reform in Latin America”, *Journal of Latin American Studies* 35, 1, p. 53–89, 2003.

MAHON, J. “Tax Reform and Income Distribution in Latin America,” en Merike Blofield (ed.), *The Great Gap Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America*, University Park, PA: Penn State University Press, 2011.

MAHONEY, J. “Path Dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society*. 29, 4, agosto, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, J.; THELEN, K. “A Gradual Theory of Institutional Change”, en Mahoney, James; Thelen, Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. “The Political Re-crafting of Social Bases of Party Competition: The Case of Chile 1973-1995”, *British Journal of Political Science*, 33, p. 55-84, 2003.

MAINWARING, S.; SCULLY, T. (eds). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997.

MARCEL, M. “Políticas públicas en democracia: el caso de la reforma tributaria de 1990 en Chile”, *Colección de Estudios CIEPLAN* 45, p. 33-83, 1997.

MARDONES, R. “Chile: todas íbamos a ser reinas”, *Revista de Ciencia Política*, 27, p. 79-96, 2007.

MARENCO, A. y SERNA, M. “Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai”, *RBCS*, 22, 64, junio, p. 93-113, 2007.

MARES, I. *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. New York: Cambridge University Press, 2003.

MARTÍNEZ FRANZONI, J.; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. “The Double Challenge of Market and Social Incorporation: Progress and Bottlenecks in Latin America”, *Development Policy Review*, 32, 3, p. 275–298, 2014.

MAZZUCHI, G. “Salario mínimo en Uruguay y la creación de la base de prestaciones y contribuciones en 2004”. En SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE EL SALARIO MÍNIMO, Organización Internacional del Trabajo, Asunción, 8 de noviembre de 2011.

_____. “Labour relations in Uruguay: 2005-2008”, *Working paper*, 6, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

MCADAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunity, Mobilizing Structures and Cultural Framings*. New York: Cambridge University Press, 1996.

MCCARTY, N.; PONTUSSON, J. “The Political Economy of Inequality and Redistribution”, en Salverda, Wiemer; Nolan, Brian; Smeeding, Timothy (eds.), *Handbook on Economic Inequality*. London: Oxford University Press, p. 665-692, 2009.

MELTZER, A.; RICHARD; S. “A Rational Theory of the Size of Government.” *Journal of Political Economy* 89, 5, p. 914-927, 1981.

MÉNDEZ, G.; SENATORE, L.; TRAVERSA, F. “La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009”. *Cuestiones de agenda*, Montevideo: Fesur, 2009.

MÉNDEZ, G.; SENATORE, L. “El sindicalismo ante los gobiernos de la izquierda. Uruguay 2005-2010”, *Vaduenuevo*, 4, 38, 2011. Disponible en: <<http://www.vaduenuevo.com.uy/index.php/the-news/2543-38vaduenuevo02>>. Acceso 29 de julio de 2013.

_____. “Las relaciones laborales en el Uruguay: entre el neocorporativismo y la concertación social”, *Cuestiones de Agenda*, Montevideo: Fesur, 2010.

MIDDLEBROOK, K. “Introduction. Conservative parties, elite representation and democracy in Latin America”, en Middlebrook, Kevin (ed.), *Conservative Parties, The Right, and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, p. 1-51, 2000.

MILANOVIC, B. “The median-voter hypothesis, income inequality, and income redistribution: an empirical test with the required data”, *European Journal of Political Economy*, 16, p. 367-410, 2000.

MILIBAND, R. *The State and Capitalist Society*. New York: Basic Books, 1969.

MILL, J. S. *Considerations on Representative Government*. New York: Harper & Brothers, 1862.

MONESTIER, F. “Formas de Organización y Participación Política de las Elites Económicas. Argentina, Chile y Uruguay en perspectiva comparada”, Proyecto de Tesis Doctoral, Programa de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, 2013.

_____. *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay: 1985-2004*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011.

MOREIRA, C. “Clase, voto, ideología: desempeño electoral del Frente Amplio en el ciclo electoral 2009-2010”, en Buquet, Daniel y Johnson, Niki (coord.), *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo, Instituto de Ciencia Política, Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2010.

_____. *Final de juego: del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Trilce, 2004.

_____. “Elecciones en Uruguay 1999: comportamiento electoral y cultura política”. En XXII INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 16-18 de marzo, Miami, 2000.

MOULIAN, T. “Limitaciones de la transición a la democracia en Chile”, *Proposiciones* 25, p. 25-33, 1994.

MTSS - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. *Evolución del Salario Año 2012*. Montevideo: Unidad de Evaluación y Monitoreo de Relaciones Laborales y Empleo – Observatorio de Mercado de Trabajo, MTSS, 2013.

MURILLO, M. V; SCHRANK, A. “Labor Organizations and Their Role in the Era of Political and Economic Reform”, en Scartascini, Carlos; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, p. 247-268, 2010.

_____. “With a Little Help from my Friends: External and Domestic Allies and Labor Rights in Latin America”, *Comparative Political Studies* 38, 8, octubre, p. 971-999, 2005.

MUSGRAVE, R. A. “Horizontal equity, once more”, *National Tax Journal*, 43, 2, junio, p. 113-22, 1990.

NÁPOLI, E.; NAVIA, P. “La segunda es la vencida: El caso del royalty de 2004 y del impuesto específico a la gran minería de 2005 en Chile”, *Gestión y política pública*, 21, 1, p.141-183, 2012.

NAVARRETE, B. “Un centro excéntrico. Cambio y continuidad en la democracia cristiana 1957-2005”, *Política*, 45, p. 109-146, 2005.

NAVIA, P. “Three's Company: Old and New Alignments in Chile's Party System”, Oppenheim, L. H. y Borzutzky, S. (ed.), *After Pinochet: the Chilean Road to Democracy and the Market*. Gainesville: University Press of Florida, 2006.

NAVIA, P.; ROJAS, P. “Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile, 1988–2002”. *Revista de Ciencia Política* 25, 2, pp. 91–116, 2005.

NOTARO, J. “El sistema de relaciones laborales durante el gobierno del Frente Amplio: Uruguay, 2005-2011”, *Revista ABET*, X, 2, julio-diciembre, p. 11-29, 2011.

NOTARO, J. “La reforma laboral en el Uruguay 2005-2009. Participación para la regulación”, *Serie Documentos de Trabajo DT 07/09*, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo, 2009.

NOHLEN, D. (ed.). *El nuevo presidencialismo en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997.

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. "Chapter 5. Collective Bargaining: levels and coverage", *OCDE Employment Outlook*, Ginebra, 1994.

OIT - Organización Internacional del Trabajo. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración*. Cuarta edición (revisada), Ginebra, 1996.

OXHORN, P. "Understanding Political Change after Authoritarian Rule: The Popular Sectors and Chile's New Democratic Regime", *Journal of Latin American Studies*, 26, 3, Octubre, p. 737-759, 1994.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

PANIZZA, F. "The Social Democratisation of the Latin American Left", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 79, octubre, p. 95-103, 2005.

_____. *Uruguay, batllismo y después: Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1990.

PERAZZO, I.; ROBINO, C. y VIGNA, A. *Impuesto a la renta de las personas físicas y distribución del ingreso*. Trabajo monográfico, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo, 2002.

PERRY, G.; ARIAS, O.; LÓPEZ, H.; MALONEY, W.; SERVÉN, L. *Poverty Reduction and Growth*. Washington DC: World Bank, 2006.

PICAZO VERDEJO, I. "Chile", en Alcántara Sáez, Manuel; Freidenberg, Flavia (coord.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica e Instituto Federal Electoral, 2003.

PIERSON, P. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94, 2, junio, p. 251-67, 2000.

_____. "Review Articles. When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change", *World Politics*, 45, 4, julio, p. 595-628, 1993.

PINILLA, J.P. "Think Tanks, saber experto y formación de agenda política en el Chile actual", *Polis. Revista Latinoamericana*, 32, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas, 2012.

PIÑEIRO, D.; FERNÁNDEZ, E. "La protesta rural en el Uruguay: el caso de la Mesa Coordinadora de Gremiales Agropecuarias", *Serie Informes de Investigación 32*, Departamento de Sociología, Montevideo, 2002.

PIÑEIRO, R.; YAFFÉ, J. “El Frente por dentro. Las fracciones frenteamplistas”, en Lanzaro, Jorge (Coord.), *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política - Ed. Fin de Siglo, p. 297-319, 2004.

PONTUSSON, J. *Inequality and Prosperity: Social Europe versus Liberal America*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

PORRINI, R. *El sindicalismo uruguayo en el proceso histórico nacional (1870-2006)*, 2011. Disponible en: <<http://www.1811-2011.edu.uy/B1/content/el-sindicalismo-uruguayo-en-el-proceso-hist%C3%B3rico-nacional-1870-2006?page=2>>. Acceso 1 de julio de 2014.

POSNER, Paul W. *State, market, and democracy in Chile: the constraint of popular Participation*. New York: Palgrave MacMillan, 2008.

POULANTZAS, N. *Political Power and Social Classes*. Londres: Verso, 1973.

PRIBBLE, J. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

_____. *Protecting the poor: welfare politics in Latin America's free market era*. 2008. Doctoral Dissertation, Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill, Chapel Hill.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. “Structural Dependence of the State on Capital”, *The American Political Science Review* 82, 1, March, p. 11-29, 1988.

PUCCI, F.; NIÓN, S.; CIAPESSONI, F. *La negociación colectiva y los actores sociales en un gobierno de izquierda. Conflictos, consensos y resultados*. Montevideo: Universidad de la República, 2012.

_____. “Avances e inercias en la negociación colectiva uruguaya. Una comparación de dos experiencias históricas”, *Revista de Ciencias Sociales*, 24, 29, diciembre, p. 116-137, 2011.

RACZYNSKI, D. “Social policies in Chile. Origins, transformations, and perspectives”, *Democracy and Social Policy Series, Working Paper*, 4, Otoño, Kellow Institute, Notre Dame, 1994.

RAMA, G. *La democracia en Uruguay*. Montevideo: Arca, 1987.

RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

REINECKE, G. y VELASCO, J. *Chile. Informe de empleo para el año 2006*, Santiago de Chile: OIT, 2007.

RIAL, J. *Partidos Políticos, Democracia y Autoritarismo*. Montevideo: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay - Ediciones de la Banda Oriental, 1984.

RILLA, J. P. “Uruguay 1980. Transición y democracia plebiscitaria”, *Nueva Sociedad*, 150 Julio-Agosto, p.77-83, 1997.

RILLA, J. P. *La mala cara del reformismo. Impuestos, política y Estado en el Uruguay*. Montevideo: Arca, 1992.

RIUIS, A. "The Uruguayan tax reform of 2006: why didn't it fail?", Paper for the Woodrow Wilson Center Project Taxation and Equality in Latin America, Montevideo, 2013.

ROBERTS, K. M. "The Politics of Inequality and Redistribution in Latin America's Post-Adjustment Era", *Working Paper 8*, UNU-WIDER, 2012.

_____. "Chile. The left after Neoliberalism", en Levitsky, Steven; Roberts, Kenneth M. (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011.

_____. "Social inequalities without class cleavages in Latin America's neoliberal era", *Studies in Comparative International Development*, 36, 4, winter, p. 3-33, 2002.

_____. *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

ROBINSON, J. A. "The Political Economy of Redistributive Policies" en Lopez-Calva, Luis; Lustig, Nora (eds.), *Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?* Washington: Brookings Institution Press y PNUD, 2010.

ROCA, J. "Capítulo 4. Equidad Fiscal en Uruguay: Cuánto y cómo modifica el Estado el bienestar de los uruguayos", en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Versión preliminar*, EuroSocial, Instituto de Estudios Fiscales, BID, 2010.

RODRÍGUEZ BOSCH, M. "La evaluación de la OCDE sobre Uruguay", *La Ley Uruguay*, 1336, Año IV, N° 10, Octubre, Montevideo, 2011.

RODRÍGUEZ WEBER, J. *La Economía Política de la Desigualdad de Ingreso en Chile, 1850-2009*. 2014. Tesis de Doctorado en Historia Económica, Universidad de la República, Uruguay.

RODRÍGUEZ, S.; PERAZZO, I. "Impacto de la reforma tributaria sobre el ingreso de los hogares", *Serie Documentos de Trabajo DT 12/06*, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo, 2006.

RODRÍGUEZ, J.; ESCOBAR, L.; JORRATT, M. "Los ingresos tributarios en el contexto de la política de Balance Estructural", *Estudio de Finanzas Públicas*, Agosto, Santiago de Chile, 2009.

RODRÍGUEZ, J.M.; COZZANO, B.; MAZZUCHI, G. *Las Relaciones laborales 2011 y perspectivas para 2012*. Montevideo: Instituto de Relaciones Laborales, Universidad Católica, 2011.

_____. *Relaciones Laborales y Modelo de Desarrollo, edición ampliada*. Montevideo: Instituto de Relaciones Laborales, Universidad Católica del Uruguay, 2010.

RODRIK, D. "Democracies Pay Higher Wages", *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 3, August, p. 707-738, 1999.

ROEMER, J. "The democratic political economy of progressive taxation", *Econometrica*, 67, I, enero, p. 1-19, 1999.

_____. *Equality of opportunity*. Cambridge y Londres: Harvard University Press, 2000.

ROMANO, A. "Uruguay: una reforma tributaria en busca de la equidad". En XXI SEMINARIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, CEPAL-ILPES, 26 al 29 de enero de 2009, Santiago de Chile.

ROVIRA KALTWASSER, C. "Chile: transición pactada y débil autodeterminación colectiva de la sociedad", *Revista Mexicana de Sociología*, 69, 2, p. 343-71, 2007.

RUEDA, D. *Social democracy inside out: partisanship and labor market policy in industrialized democracies*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2007.

RUESCHMEYER, D. "Addressing Inequality", *Journal of Democracy*, 15, 4, October, p. 76-90, 2004.

RUIZ RODRÍGUEZ, L. "Procesos de elaboración del programa en los partidos políticos de Chile, mimeo., 2006. Disponible en: <<http://eprints.ucm.es/9609/1/leticia.pdf>>. Acceso 19 de setiembre de 2012.

SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. "Public Budgets and Income Inequality in Latin America: A Comparative Perspective", en Sánchez-Ancochea, Diego y Morgan, Iwan (eds.), *The Political Economy of the Budget in the Americas*, Institute for the Study of the Americas, 2009.

SALINERO B., J. *Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: Problemas y Desafíos*, Dirección del Trabajo, 2006.

SCHNEIDER, B. R. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2004.

SCULLY, T. R. "Capítulo 4: Sistema Institucionalizados de Partidos. La reconstitución de la política de partidos en Chile", en Mainwaring, Scott. (ed.), *La Construcción de Instituciones Democráticas: Sistema de Partidos en América Latina*, Santiago de Chile: CIEPLAN, 1996.

SCULLY, T. R.; VALENZUELA, J. S. "De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, 51, p. 195-228, 1993.

SERNA, M.; BOTTINELLI, E.; MANEIRO, C.; PÉREZ, L. *Giro a la izquierda y nuevas élites en Uruguay. ¿Renovación o reconversión?* Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Comisión Sectorial de Investigación Científica, 2012.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. "Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options", *Political Research Quarterly*, 61, 2, June, p. 294-308, 2008.

SEGOVIA, C. y GAMBOA, R. “Chile: El año en que salimos a la calle”, *Revista de Ciencia Política*, 32, 1, p. 65-85, 2012.

SEGURA-UBIERGO, A. *The Political Economy of the Welfare State in Latin America. Globalization, Democracy, and Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SEN, A. *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage Foundation, 1992.

SEPÚLVEDA-MALBRÁN, J. M.; VEGA-RUIZ, M. L. *Las relaciones laborales: desafío para el sindicato*. Lima: OIT, 1997.

SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS – SII. “Capítulo VII.3: Gasto Tributario”, en Dirección de Presupuestos (ed.), *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009*, Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda, 2009. Disponible en: http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario.htm.>. Acceso 30 de agosto de 2014.

SHAPIRO, I. “Notes on distributive politics”, *Leitner Working Paper*, 21, Yale University, 2007.

_____. *The state of democratic theory*. Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2003.

_____. “Why the poor don’t soak the rich: Notes on democracy and distribution”, *Daedalus* 130, 4, Winter, p. 118-28, 2002.

SHARKH, M. A.; GOUGH, I. “Global Welfare Regimes: A Cluster Analysis”, *Global Social Policy*, 10; 27, p. 27-58, 2010.

SIAVELIS, P. “Enclaves de la transición y democracia chilena”, *Revista de Ciencia Política* 29, 1, p. 3–21, 2009.

_____. *The President and Congress in Postauthoritarian Chile*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2000.

SILVA, E. “Capital and the Lagos Presidency: Business as Usual?”, *Bulletin of Latin American Research*, 12, 3, p. 339-357, 2002.

_____. “Business Elites, the State, and Economic Change in Chile”, en Maxfield, Sylvia; Schneider, Ben Ross (eds.), *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, p. 152-88, 1997.

SKOCPOL, T. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

STALLINGS, B. *Class Conflict and Economic Development in Chile, 1958-1973*. Stanford: Stanford University Press, 1978.

STEINMO, S. *Taxation and Democracy: Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven: Yale University Press, 1993.

STEPHENS, J. D. *The transition from capitalism to socialism*. London: MacMillan, 1979.

STOLOVICH, L. *Mapa del Poder Económico en los Medios Masivos de Comunicación en el Uruguay*. Montevideo: Fesur, 2003.

SPICKER, P. *Liberty, Equality, Fraternity*. Great Britain: The Policy Press, 2006.

SQUIRES, J. "Equality and difference", en Dryzek, John S.; Honig, Bonnie; Phillips, Anne. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SUNKEL, O.; INFANTE, R. *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Chile*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fundación Chile 21 y Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2009.

SUNKEL, G.; GEOFFROY, E. *Concentración Económica de los Medios de Comunicación*. Santiago: LOM, 2001.

SWENSON, P. A. *Capitalists Against Markets. The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

TARROW, S. *Strangers at the Gates. Movements and States in Contentious Politics*, New York: Cambridge University Press, 2012.

_____. *Power in Movement*. New York: Cambridge University Press, 1998.

THELEN, K. "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2, p. 369-404, 1999.

TIRONI, E.; AGÜERO, F. "¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?", *Estudios Públicos*, 74, Otoño, p.151-68, 1999.

TORO MAUREIRA, S. "De lo épico a lo cotidiano: Jóvenes y generaciones políticas en Chile", *Revista de Ciencia Política*, 28, 2, p. 143-160, 2008.

TRAVERSA, F. "Democracia y redistribución en América Latina", *Stockholm Review of Latin American Studies*, 3, diciembre, p. 65-80, 2008.

TSEBELIS, G. "Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, 25, 3, julio, p. 289-325, 1995.

UGARTE C., J. L. "El derecho fundamental de huelga en Chile". En Seminario A CONSTRUIR UN NUEVO TRATO LABORAL, LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y EL DERECHO A HUELGA EN CHILE, Santiago de Chile, 26-27 de agosto de 2009.

VALDÉS, S. “Fortalecer el financiamiento ciudadano de la política”, en Díaz, Francisco Javier; Sierra, Lucas. (eds.), *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: CEP-CIEPLAN, p. 321-365, 2012.

VALENZUELA, A.; VALENZUELA, S. “Los Orígenes de la Democracia. Reflexiones Teóricas sobre el Caso de Chile”, *Estudios Públicos*, 12, p. 20-22, 1983.

VALENZUELA, S. “Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado: respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero”, *Estudios Públicos*, 75, p. 275-90, 1999.

VANGER, M.I. *José Batlle y Ordoñez. El creador de su época 1902-1907*. Buenos Aires: EUDEBA, 1968.

VELÁSQUEZ, M. D. “Flexibilidad, protección y políticas activas en Chile”, *Serie Macroeconomía del desarrollo*, 78, CEPAL, Santiago de Chile, 2009.

WEIR, M. *Politics and Jobs: The Boundaries of Employment Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

WEISS, Linda. “Introduction”, en _____. (ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1–36, 2003.

WEYLAND, K. “The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory”, *Comparative Politics*, 41, January, p. 145-164, 2009.

_____. “Growth with Equity in Chile’s New Democracy?”, *Latin American Research Review*, 32, 1, p. 37-67, 1997.

WEYLAND, K.; MADRID, R.; HUNTER, W. “The Policies and Performance of the Contestatory and Moderate Left”, en _____. (eds.), *Leftist Government in Latin America: Successes and Shortcomings*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

WINDMULLER, J. P. et al. *Collective Bargaining in Industrialized Market Economies: A Reappraisal*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1987.

YAFFÉ, J. “Competencia interna y adaptación partidaria en el Frente Amplio de Uruguay”, *Perfiles Latinoamericanos*, 41, enero-junio, p. 71-94, 2013.

_____. *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Linardi y Risso, 2005.

YÁÑEZ HENRÍQUEZ, José. “Impuesto Global Complementario: equidad”. Santiago de Chile: Centro de Estudios Tributarios, Universidad de Chile, 2013. Disponible en: <http://www.cetuchile.cl/images/docs/07_impuesto_global_complementario_equidad_jose_yanez_henriquez.pdf. > Acceso 29 de agosto de 2014.

ZUCCO, C. Jr. “Where’s the bias? A reassessment of the Chilean electoral system”, *Electoral Studies*, 26, p. 303-314, 2007.

ZURBRIGGEN, C. "Las organizaciones empresariales en la escena de los 90", *Documento de Trabajo 15*, Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, 1999.

FUENTES PRIMARIAS CONSULTADAS

Uruguay

ASOCIACIÓN RURAL; CÁMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY; CÁMARA MERCANTIL DE PRODUCTOS DEL PAÍS; CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO Y DE SERVICIOS DEL URUGUAY. *Aportes para una agenda de mejora “La competitividad y el desarrollo de Uruguay”*, Montevideo, agosto 2013.

BONOMI, E. “Presentación”, en el Ciclo de *Análisis y propuestas acerca de la negociación colectiva en el Uruguay*, Montevideo, 2005. Disponible en: <http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2005/01/310105_negociacion.htm>. Acceso 2 de febrero de 2011.

CÁMARAS EMPRESARIALES. *Resumen ejecutivo de la posición del sector empresarial respecto del proyecto de ley de negociación colectiva*, 2009. Disponible en: <www.ciu.com.uy/downloads/2009/Negociación_Colectiva1.pdf>. Acceso 18 de mayo de 2014.

_____. *Las Cámaras Empresariales advierten a la opinión pública*, Comunicado publicado en los medios de prensa local, 17 de marzo de 2014, Montevideo.

COMISIÓN DE TRABAJO DEL MEF – Ministerio de Economía y Finanzas. “Lineamientos básicos para la reforma tributaria”. Documento de Consulta Pública, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, 2005a.

_____. *Síntesis preliminar de la consulta pública sobre los “Lineamientos Básicos para la Reforma Tributaria”*, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo, 2005b.

DURÁN, P. “Proyecto de Ley: Sistema de Negociación Colectiva. Aprobado en Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social de la Cámara de Senadores: Una visión empresarial”, en *Hacia una Ley de Negociación Colectiva Real y Equilibrada*, Montevideo, 2009.

Disponible en:

<<http://www.ciu.com.uy/innovanet/macros/TextContent.jsp?contentid=30315&version=1&site=1&channel=innova.net>>

FEDERACIÓN RURAL. *Impuestos a la Tierra. Reflexiones de la Federación Rural*, Octubre 2011. Disponible en: <http://sacl.com.uy/wordpress/?p=636>. Acceso 23 de agosto de 2014.

FRENTE AMPLIO. 2003. *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 - 2009. Porque entre todos otro Uruguay es posible*. Aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio del 20 y 21.12.03, Montevideo. Disponible en: <http://www.frenteampio.org.uy/files/DOCUMENTO%20FINAL_IV%20Extraordinario%200H%C3%A9ctor%20Rodr%C3%ADguez.pdf>. Acceso 5 de junio de 2013.

_____. *Estatutos 2011*. Montevideo, 2011. Disponible en:

<http://www.frenteampio.org.uy/sites/frenteampio.org.uy/files/Estatutos_2011_0.pdf>. Acceso 03 de mayo de 2014.

MEF - Ministerio de Economía y Finanzas y MTSS – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2005. *Convocatoria al Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades*, Montevideo. Disponible en:
<https://www.mef.gub.uy/documentos/compromiso_nacional.pdf>

MEF. “Carta intención, decretos sobre reforma de DGI y aumento del IMESI a cigarrillos y tabaco”, *Noticias*, Montevideo, 30 de mayo de 2005, Disponible en:
<http://www.mef.gub.uy/noticias/noticia_200505_01.php> Acceso 2 de febrero de 2013.

PARTIDO COLORADO. “Informe sobre la Reforma Tributaria propuesta por el Gobierno”, Comisión de Economía y Finanzas del Partido Colorado, Montevideo, 25 de abril de 2006.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. “Uruguay pasa a Fase II. OCDE reconoce al país por compromiso con transparencia fiscal”, Montevideo, 18 de setiembre de 2012. Disponible en:
<<http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/fase-ii-ocde-uruguay-lista-gris>>. Acceso 26 de agosto de 2014.

_____. *IRPF: El 68% de los trabajadores y el 82% de jubilados no pagan*, Montevideo, 2007. Disponible en: <www.bps.gub.uy>. Acceso 16 de agosto de 2014.

PROGRAMA RADIAL NO TOQUEN NADA. 2014. “Yo no soy partidario de que se generen mesías en política”, audio del reportaje al Dr. Tabaré Vázquez, Montevideo, 25 de setiembre de 2014. Disponible en: <<http://www.oceanofm.com/no-toquen-nada/yo-no-soy-partidario-de-que-se-generen-mesias-en-politica.html>>. Acceso 26 de setiembre de 2014.

SLINGER, LEONARDO. “La regulación legal de la negociación colectiva”, mimeo, 2009. Disponible en: <http://www.espectador.com/documentos/informe_slinger.pdf>. Acceso 18 de mayo de 2014.

URUGUAY. Documentos del Poder Legislativo de Uruguay. Mensajes de Proyectos, Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Diarios Sesiones del Senado, Informes de la Comisión de Hacienda, Informes de la Comisión Laboral, Actas de la Comisión de Hacienda, obtenidos a partir de: <<http://www.parlamento.gub.uy/>>

Chile

BACHELET, MICHELLE. “Contigo mejor país. Contigo vamos por más”, *Mensaje Presidencial 21 de mayo*, Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile, 2008. Disponible en: <http://historiapolitica.bcn.cl/mensajes_presidenciales>. Acceso 8 de junio de 2012.

CHILE. Constitución Política de la Republica de Chile. Texto actualizado a octubre de 2010, Chile. Disponible en: <www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Chile.pdf>. Acceso 14 de enero de 2011.

CHILE. Documentos del Congreso de Chile. Mensajes de Proyectos, Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados, Diarios Sesiones del Senado, Informes de la Comisión de Hacienda,

Informes de la Comisión Laboral, Actas de la Comisión de Hacienda, obtenidos a partir de la Biblioteca del Congreso Nacional <<http://www.bcn.cl/>>

CPC – CONFEDERACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO. *Proyecto de Ley que modifica la Legislación Tributaria. La posición de la CPC*, 3 de noviembre de 2000, Santiago. Disponible en: <www.primeralinea.cl>. Acceso 8 de junio de 2010.

FORTÍN, C. “Columna: Democracia y propiedad de los medios de comunicación”, *El Mostrador*, 31 de marzo de 2011. Disponible en: <<http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/03/31/democracia-y-propiedad-de-los-medios-de-comunicacion/>> Acceso 2 de abril de 2013.

GREY TOSO, S. “Un nuevo amanecer de los movimientos sociales en Chile”, Columna de opinión, *The Clinic*, 5 de setiembre de 2011. Disponible en: <<http://www.theclinic.cl/2011/09/05/un-nuevo-amanecer-de-los-movimientos-sociales-en-chile/>>. Acceso 23 de setiembre de 2014>.

LAGOS, R Reportaje al Presidente Ricardo Lagos, *Commanding Heights*, 2002. Disponible en: <http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/shared/minitextlo/int_ricardolagos.html#15>. Acceso 7 de marzo de 2011.

NÚÑEZ, R. Conclusiones del H. Senador Ricardo Núñez, Comisión Especial del Senado de la República encargada del estudio de la tributación de las empresas mineras”, Boletín N°/672-12, marzo de 2004. Disponible en: <www.ciperchile.cl>. Acceso 3 de junio de 2014.

PROGRAMA DE GOBIERNO DE RICARDO LAGOS. *Para crecer con igualdad*, Santiago de Chile, 1999.

PROGRAMA DE GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET. *Estoy contigo, 2006-2010*, Santiago de Chile, 2005.

_____. *Chile de todos, 2014-2018*, Santiago de Chile, 2013.

PROGRAMA DE GOBIERNO MARCO ENRÍQUEZ-OMINAMI. *Programa presidencial Marco Enríquez-Ominami 2014-2018*, Santiago de Chile, 2013.

PROGRAMA DE GOBIERNO DE EVELYN MATTHEI. *Un siete para Chile*, setiembre, Santiago de Chile, 2013.

RIESCO, M. “Royalty: El Mercurio miente”, Santiago de Chile, 14 de setiembre de 2010. Disponible en: <<http://economia.manuelriesco.cl/2010/09/royalty-el-mercurio-miente.html>>. Acceso 16 de setiembre de 2014.

SANTA CRUZ, A. “No por mucho madrugar se amanece más temprano”, Columna de opinión de Andrés Santa Cruz sobre el Proyecto de Ley de Reforma Tributaria, 6 de abril de 2014, Disponible en: <<http://www.cpc.cl/columna-de-opinion-de-andres-santa-cruz-sobre-el-proyecto-de-ley-de-reforma-tributaria/>> Acceso 19 de setiembre de 2014.

SENADO DE CHILE. “278 indicaciones recibió el proyecto de Reforma Tributaria”, *Boletín 9290-05*, Valparaíso, 2014. Disponible en: <http://www.senado.cl/278-indicaciones-recibio-el-proyecto-de-reforma-tributaria/prontus_senado/2014-08-09/221530.html> Acceso 23 de setiembre de 2014.

SII - SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS. *Resumen del contenido de la Ley sobre Evasión y Elusión Tributaria*, Santiago de Chile, 18 de junio de 2001.

VARIOS AUTORES. *La gente tiene razón. Reflexiones sobre las responsabilidades de la Concertación en los tiempos presentes*, Santiago de Chile, Junio de 1998. Publicado en Carlos Ominami, *El debate silenciado*, LOM, Santiago de Chile, 2009, p. 39 a 66. Disponible en: <<http://fortunatti.files.wordpress.com/2011/09/la-gente-tiene-razc3b3n.pdf>>. Acceso 1 de junio de 2014.

_____. *Renovar la Concertación. La fuerza de nuestras ideas*, Publicado en *El Mercurio*, domingo 17 de mayo de 1998, Santiago de Chile, p. d14, d15 y d16. Disponible en: <<http://fortunatti.files.wordpress.com/2011/09/renovar-la-concertacic3b3n-la-fuerza-de-nuestra-ideas.pdf>>. Acceso 1 de junio de 2014.

Bases de datos

ALVAREDO, F.; ATKINSON, A. B.; PIKETTY, T.; SAEZ, E. *The World Top Incomes Database*. Disponible en: <<http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>>. Acceso 5 de julio de 2014.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias). *Carga fiscal de América Latina y el Caribe, 1990-2010*. Base de datos No. IDB-DB-101. Washington, DC, 2012. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/detalles-de-publicacion,3169.html?pub_id=IDB-DB-101>. Acceso 2 de mayo de 2014.

ANEXO 1 - Listado de entrevistados

Chile³⁴⁹

ANDRADE, OSVALDO. Ministro de Trabajo (2006-2008).

ARENAS, ALBERTO. Director de Presupuestos (2006-2010); Ministro de Hacienda (2014-...).

BUCHHEISTER, AXEL. Miembro del Instituto Libertad y Desarrollo.

CLARO, JUAN. Presidente de la Confederación de Producción y Comercio (2002-2004) y de la Sociedad de Fomento Fabril (2001-2005).

CUEVAS, CRISTIAN. Presidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre (2007-2008).

DÍAZ, FRANCISCO. Jefe de Asesores en Políticas Públicas de la Presidencia de la República (2006-2010).

ESCOBAR, RICARDO. Director del Servicio de Impuestos Internos de Chile (2006-2010).

FERES, MARÍA ESTER. Directora de la Dirección de Trabajo (1994-2004).

FUENTES, HORACIO. Presidente Nacional de Confederación de Trabajadores Metalúrgicos, de la Industria y Servicios y Consejero de la CUT.

HARDY, CLARISA. Ministra de Planificación (2006-2010).

JORRATT, MICHAEL. Jefe de Estudios del Servicio de Impuestos Internos (1999-2007) y Director del Servicio de Impuestos Internos (2014-...).

LARRAÑAGA, OSVALDO. Asesor en Políticas Sociales, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile.

LJUBETIC, YERKO. Subsecretario del Ministerio de Trabajo (2006-2010).

MIZALA, ALEJANDRA. Economista, Universidad de Chile.

OMINAMI, CARLOS. Senador por el Partido Socialista (1994-2009).

VALENZUELA, JUAN PABLO. Economista, Universidad de Chile.

PASTRENE, ALFONSO. Central Autónoma de Trabajadores de Chile, Secretario General (2010-...).

³⁴⁹ Las entrevistas fueron realizadas por la autora entre noviembre y diciembre de 2010 en la ciudad de Santiago de Chile.

RIESCO, MANUEL. Académico, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA).

SOLARI, RICARDO. Ministro de Trabajo (2000-2005).

TAPIA, FRANCISCO. Abogado, Asesor del Ministerio de Trabajo (2006-2008). Miembro del Consejo de Equidad convocado por la presidenta Bachelet.

TIRONI, EUGENIO. Académico.

TOKMAN, MARCELO. Jefe de Estudios de la Dirección de Presupuestos (2000-2002), Dirección de Asesores del Ministerio de Hacienda (2002-2007).

TOKMAN, VÍCTOR. Académico especialista en el tema laboral.

VÁZQUEZ, RODRIGO. Asesor Jurídico y Parlamentario, CUT.

Uruguay³⁵⁰

ANTÍA, FERNANDO. Director de la Dirección de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas (2005-2011).

BAI, HUGO. Investigador del Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT.

BARREIX, ALBERTO. Integrante de la Comisión Técnica que elaboró el borrador del proyecto de reforma tributaria; Economista Fiscal Senior en el Banco Interamericano de Desarrollo.

EIBE, DAVID. Integrante de la Comisión Técnica que elaboró el borrador del proyecto de reforma tributaria; Director de la Asesoría Tributaria del Ministerio de Economía y Finanzas (2002-2009)

ITURRALDE, PABLO. Diputado Partido Nacional, Integrante de la Comisión del Trabajo de Diputados.

OTEGUI, IGNACIO. Presidente de la Cámara de la Construcción.

PÉREZ, SEBASTIÁN. Asesor de la Cámara de Industrias del Uruguay.

ROCA, JERÓNIMO. Integrante de la Comisión Técnica que elaboró el borrador del proyecto de reforma tributaria. Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2011-...).

³⁵⁰ Las entrevistas fueron realizadas por la autora entre junio y agosto de 2014 en Montevideo.

ANEXO 2 - Cuadros

Cuadro A1 - Chile. Principales cambios en la política laboral en materia de derechos colectivos de los trabajadores (1973-2010)

criterio	Dimensiones / medidas concretas	Período dictatorial	Período democrático
Fortalecimiento de la posición de los sindicatos	Requisitos para la conformación de sindicatos	Reglamenta estrictamente el número de trabajadores que se requieren para formar un sindicato. Prohibición de sindicatos entre los trabajadores rurales temporeros.	1991. Legalización de sindicatos nacionales, federaciones y confederaciones. Seguridad del empleo extendida a líderes de confederaciones. Reducción del número de trabajadores requeridos en firmas de tamaño medio. 1994. Reconocimiento de las asociaciones de funcionarios públicos 2001. Facilita la formación de sindicatos con un menor número de trabajadores.
	Fueros sindicales	Eliminación.	2001. Ampliación de los fueros sindicales impidiendo el despido en los diez días anteriores a la celebración de la asamblea constitutiva del sindicato y hasta treinta días de realizada la misma.
	Reconocimiento del monopolio en negociaciones	Grupos de trabajadores no sindicalizados pueden negociar convenios en forma paralela a los sindicatos o sustituyéndolos. Grupos negociadores carecen del derecho de huelga.	Ídem.
Promoción de la negociación colectiva	Nivel	Empresa.	2001. Inter-empresa con acuerdo de las partes.
	Límites	Excluye de la negociación colectiva a los empleados públicos, empresas con más de 50% de propiedad pública y empresas con antigüedad menor a un año. Excluye de la negociación colectiva a los trabajadores contratados por obra o faena transitoria o de temporada y a los trabajadores que ocupen cargos superiores de mando e inspección.	Ídem.
	Alcance	Sólo salarios.	Ídem.
	Obligación de negociar	No.	No.
	Extensión de acuerdos	Partes negociadoras únicamente.	Ídem.
	Determinación "colectiva" de los salarios a través de	Nula.	Muy baja.

	la mediación sindical		
--	-----------------------	--	--

Cuadro A1 - Chile. Principales cambios en la política laboral en materia de derechos colectivos de los trabajadores (1973-2010) (Continuación)

Garantía del ejercicio del derecho de huelga	Huelga.	1979: Prohíbe la huelga a trabajadores públicos, servicios esenciales y trabajadores agrícolas dentro de la temporada. Ilegalización de las huelgas de solidaridad y de las huelgas defensivas de cumplimiento del convenio colectivo. Procedimiento restrictivo para el ejercicio del derecho de huelga, especialmente por el límite de 60 días al derecho a huelga.	1991. Ídem. 1991. Eliminación del límite de 60 días de duración de las huelgas.
	Reemplazo huelguistas.	1979. Reglamentación del derecho de huelga Posibilidad de contratar reemplazantes de huelguistas	2001. Ídem. Establecimiento del pago de un bono para los trabajadores reemplazados en huelga.

Fuente: Elaboración propia sobre base de: Cook (2007), OIT (2010), Marinakis y Velasco (2006). Vega Ruiz (2005).

Nota: La elaboración del cuadro se nutrió principalmente de Cook (2007, p. 139-140). De ese cuadro se extraen las principales dimensiones de análisis y la información correspondiente al período 1973-2006.

Cuadro A2. Uruguay. Principales cambios en la política laboral en materia de derechos colectivos de los trabajadores (1990-2013)

criterio	Dimensiones / medidas concretas	1990-2004	2005-2013
Fortalecimiento de la posición de los sindicatos	Requisitos para conformación de sindicatos	Sin requisitos.	Ídem.
	Fueros sindicales	Multa a la empresa en caso de despido de un trabajador u otro perjuicio a causa de su afiliación sindical. No se disponía la reposición del trabajador despedido.	Ampliación de los fueros sindicales a todos los trabajadores sindicalizados y a dirigentes sindicales. Dispone el reintegro del trabajador a su puesto o la reposición a la situación anterior a la discriminación.
	Reconocimiento del monopolio sindical en negociaciones	Sí.	Ídem.
Promoción de la negociación colectiva	Nivel	1992. Suspensión de la convocatoria de los Consejos de Salarios y retiro del Estado de la negociación laboral (con la excepción de transporte, salud privada y construcción). Empresa.	2005. Convocatoria a los Consejos de Salarios. 2009. Institucionalización a partir de la sanción de la leyes de Negociación Colectiva para el Sector Privado y para el Sector Público Tres niveles: Consejo Superior Tripartito, Consejos de Salarios sectoriales y bilaterales a nivel de empresa.
	Límites	Excluye a los funcionarios públicos, trabajadores rurales y trabajadores domésticos.	Sin restricciones, al incluir a los funcionarios públicos, trabajadores rurales y trabajadores domésticos.
	Alcance	Consejos de Salarios les compete fijar salarios mínimos por categoría.	Consejos de Salarios les compete fijar salarios mínimos por categoría, ajustar el salario de todos los trabajadores y fijar las condiciones de trabajo (esto último, cuando así lo acordaren empleadores y trabajadores).
	Obligación de negociar	No.	Sí (a nivel de Consejos de Salarios).
	Extensión de acuerdos	No.	Sí. Los convenios surgidos de los Consejos de Salarios son de aplicación obligatoria a todos los trabajadores y empresarios de la rama de actividad una vez publicados por el Poder Ejecutivo.
	Determinación “colectiva” de los salarios a través de la mediación sindical	Escasa, únicamente en pocas empresas en que se negocia bilateralmente.	Universal entre los trabajadores formales.
Garantía al ejercicio del derecho de huelga	Huelga	Sin restricciones.	Ídem. Reconocimiento de la ocupación de los lugares de trabajo como una extensión del derecho de huelga.
	Reemplazo huelguistas	No hay referencia.	Ídem.

Fuente: Elaboración propia en base a Vega Ruiz (2005); Rodríguez (2009); Rodríguez et al. (2010) y Leyes y decretos correspondientes citados en la discusión en el texto.

