



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
ORIENTACIÓN EN CIENCIAS POLÍTICAS

PROCESOS POLÍTICOS EN REFORMAS TRIBUTARIAS HACIA UNA MAYOR O MENOR  
PROGRESIVIDAD TRIBUTARIA. LOS CASOS DE URUGUAY (2006) Y COSTA RICA (2018)

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA:

**ANA MARÍA MORALES CHACÓN**

JOSÉ LUIS VELASCO CRUZ  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES (IIS-UNAM)

MATILDE LUNA LEDESMA  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES (IIS-UNAM)

ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA (UAM)

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX. NOVIEMBRE 2022



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## ÍNDICE

|   |     |
|---|-----|
| ÍNDICE DE CUADROS .....   | iii |
| ÍNDICE DE ESQUEMAS.....   | iv  |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS .....  | v   |
| ÍNDICE DE ANEXOS .....  | v   |
| SIGLAS Y ABREVIATURAS.....  | vi  |
| INTRODUCCIÓN .....  | 1   |
| CAPÍTULO I. PERSPECTIVA TEÓRICA.....  | 16  |
| 1.1. INTRODUCCIÓN .....   | 16  |
| 1.2. ESTADO-SOCIEDAD-POLÍTICA TRIBUTARIA .....  | 17  |
| 1.3. ENFOQUE HISTÓRICO INSTITUCIONAL.....   | 20  |
| 1.3.1. ¿Cómo comprender la política tributaria a partir del Institucionalismo Histórico? ..               | 21  |
| 1.3.2. Una mirada profunda al desarrollo institucional .....  | 28  |
| 1.4. RELEVANCIA DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES .....   | 32  |
| 1.5. ABORDAJE DE CORTO PLAZO O DINÁMICAS POLÍTICAS PRÓXIMAS A LA TOMA DE DECISIÓN .....                   | 37  |
| 1.5.1 Movilización en torno a redes de política pública .....   | 44  |
| 1.6. RESUMEN DE LA PERSPECTIVA TEÓRICA.....   | 48  |
| 1.7. CONCLUSIONES .....   | 51  |
| CAPÍTULO II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA.....   | 54  |
| 2.1. INTRODUCCIÓN .....   | 54  |
| 2.2. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....  | 55  |
| 2.3. PERSPECTIVA ONTOLÓGICA, EPISTEMOLÓGICA Y METODOLÓGICA .....  | 57  |
| 2.4. SELECCIÓN DE CASOS (UNIDADES DE ANÁLISIS).....   | 59  |
| 2.5. “PROCESS TRACING” Y “ANÁLISIS DE CONVERGENCIA” .....   | 62  |
| 2.6. CONSTRUCCIÓN DE LOS “MECANISMOS CAUSALES” (HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN) .....                         | 67  |
| 2.7. PROCESO DE OPERACIONALIZACIÓN, RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS.....                              | 71  |
| 2.8. CONCLUSIONES .....   | 81  |
| CAPÍTULO III. PROCESO DE REFORMA TRIBUTARIA 2006 URUGUAY Y PROCESO DE REFORMA FISCAL 2018 COSTA RICA..... | 83  |
| 3.1. INTRODUCCIÓN .....   | 83  |
| 3.2. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2006 EN URUGUAY.....  | 85  |
| 3.2.1. Victoria del Frente Amplio y la necesidad de una reforma.....                                      | 85  |

|  |     |
|--|-----|
| 3.2.2. El proceso de formulación de la Reforma Tributaria .....  | 89  |
| 3.2.3. Contenidos de la RT y posicionamientos de los diversos actores .....  | 92  |
| 3.3. LA REFORMA FISCAL DE 2018 EN COSTA RICA.....  | 99  |
| 3.3.1. Formación de Gobierno en segundo Gobierno del PAC .....   | 99  |
| 3.3.2. Formulación de una reforma fiscal específica contra el déficit fiscal .....   | 104 |
| 3.3.3. El proceso de formulación de la reforma fiscal.....   | 105 |
| 3.3.4. Contenido de la reforma fiscal y posicionamiento de los diversos actores.....   | 112 |
| 3.4. CONCLUSIONES .....  | 119 |
| CAPÍTULO IV. LOS CAMINOS HACIA LA PROGRESIVIDAD O REGRESIVIDAD TRIBUTARIA.....   | 122 |
| 4.1. INTRODUCCIÓN .....  | 122 |
| 4.2. DE LOS MECANISMOS CAUSALES.....   | 125 |
| 4.3. ECONOMÍA Y POLÍTICA EN EL URUGUAY DE INICIOS DEL SIGLO XX .....   | 130 |
| 4.4. LAS “FUERZAS CAUSALES” QUE LLEVARON A LA COYUNTURA CRÍTICA EN 2004.....   | 132 |
| 4.4.1    Coyuntura crítica abre las posibilidades para la discusión y modificación de la<br>estructura tributaria.....   | 132 |
| 4.4.2    Salida de la Coyuntura crítica: Reforzamiento de la trayectoria de la política<br>tributaria regresiva en contexto no democrático .....                       | 141 |
| 4.4.3    Debilitamiento de los arreglos institucionales y supresión de algunos puntos de veto<br>institucionales que afianzaban la política tributaria regresiva ..... | 146 |
| 4.4.4    Surgimiento de nuevo actor político con opciones electorales debilita los<br>“Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política tributaria regresiva.....      | 151 |
| 4.4.5    Coordinación de la oposición en favor de un cambio en la imagen de la política<br>tributaria impulsar.....  | 155 |
| 4.5. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE AMBOS PROCESOS POLÍTICOS DE REFORMA<br>TRIBUTARIA .....  | 158 |
| 4.6. CONCLUSIONES .....  | 162 |
| CAPÍTULO V. EL CAMINO COYUNTURAL HACIA LA APROBACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA<br>PROGRESIVA EN URUGUAY .....   | 166 |
| 5.1.    INTRODUCCIÓN .....   | 166 |
| 5.2.    DE LOS MECANISMOS CAUSALES.....  | 169 |
| 5.3.    LAS “FUERZAS CAUSALES” QUE LLEVARON A LA APROBACIÓN DE LA REFORMA<br>TRIBUTARIA EN URUGUAY .....   | 173 |
| 5.3.1    Llegada a una nueva coyuntura crítica amenaza la continuidad de la trayectoria de<br>la política regresiva .....  | 173 |
| 5.3.2    Estructura de toma de decisiones facilita la coordinación entre actores que<br>impulsan un cambio en la política tributaria .....                             | 180 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 5.3.3 | Desestabilización del monopolio de la política tributaria conlleva al cambio en la imagen de esta .....  | 187 |
| 5.3.4 | Conformación de una red de actores que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para sus miembros ..... | 193 |
| 5.3.5 | Aprobación de una política tributaria que modifica la trayectoria regresiva .....                        | 203 |
| 5.4.  | CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE AMBOS PROCESOS POLÍTICOS DE REFORMA TRIBUTARIA .....                  | 205 |
| 5.5.  | CONCLUSIONES .....   | 208 |
|       | CONCLUSIONES GENERALES .....   | 213 |
|       | REFERENCIAS .....  | 238 |
|       | ANEXOS .....   | 249 |

## ÍNDICE DE CUADROS

|  |     |
|--|-----|
| CUADRO 1. TIPOS DE REDES POLÍTICAS .....   | 46  |
| CUADRO 2: PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN .....   | 56  |
| CUADRO 3: UNIDAD DE ANÁLISIS Y CASO DE ESTUDIO .....   | 62  |
| CUADRO 4: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL “ <i>PROCESS TRACING</i> ” Y EL “ANÁLISIS DE CONVERGENCIA” .....                          | 64  |
| CUADRO 5. OPERACIONALIZACIÓN DEL MECANISMO CAUSAL (URUGUAY).....   | 71  |
| CUADRO 6. EJEMPLO DE INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS (URUGUAY) .....  | 77  |
| CUADRO 7: LOS 4 TEXTOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA (2005-2006) [URUGUAY] .....  | 92  |
| CUADRO 8: MODIFICACIONES ACORDADAS EN LA REFORMA TRIBUTARIA QUE NO FUERON DEBATIDAS DENTRO DEL FA [URUGUAY].....                       | 94  |
| CUADRO 9: MODIFICACIONES ACORDADAS EN LA REFORMA TRIBUTARIA QUE FUERON DEBATIDAS DENTRO DEL FA [URUGUAY] .....                         | 96  |
| CUADRO 10: EL ACUERDO PIZA-QUESADA DEL 8 DE MARZO DE 2018 [COSTA RICA].....  | 102 |
| CUADRO 11: INTEGRACIÓN DEL GABINETE PRESIDENCIAL 2018-2022 [COSTA RICA] .....  | 103 |
| CUADRO 12: POSTURAS Y PROPUESTAS DE LOS SINDICATOS CON RESPECTO A LA REFORMA FISCAL [COSTA RICA] .....                                 | 109 |
| CUADRO 13: MODIFICACIONES ACORDADAS EN LA REFORMA FISCAL QUE NO FUERON ALTERADAS A LO LARGO DEL PROCESO LEGISLATIVO [COSTA RICA] ..... | 112 |
| CUADRO 14: MEDIDAS APROBADAS EN LA REFORMA FISCAL LUEGO DE SER MODIFICADAS DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO [COSTA RICA].....            | 115 |
| CUADRO 15: POSTURAS DE ACTORES SOCIALES CON RESPECTO A LA REFORMA FISCAL.....  | 118 |
| CUADRO 16. IMPUESTOS IMPULSADOS POR PARTIDO POLÍTICO (1960-1970) .....   | 134 |
| CUADRO 17. CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN URUGUAY POR TAMAÑO DE LOS PREDIOS (% SOBRE EL TOTAL) .....                                    | 135 |
| CUADRO 18. IMAGEN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA DEL FRENTE AMPLIO EN 1971.....   | 139 |
| CUADRO 19. REFORMA TRIBUTARIA DE 1974 EN URUGUAY .....   | 142 |
| CUADRO 20. CARACTERÍSTICAS DE LA IZQUIERDA COSTARRICENSE (1970-2020) .....   | 153 |

|   |     |
|---|-----|
| CUADRO 21. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE LOS MECANISMOS CAUSALES TEMPORAL-ESTRUCTURAL (URUGUAY Y COSTA RICA) .....               | 159 |
| CUADRO 22. DIVERGENCIAS ENTRE LOS MECANISMOS CAUSALES TEMPORAL-ESTRUCTURAL (URUGUAY Y COSTA RICA).....                                | 160 |
| CUADRO 23. INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO 2005-2010 (URUGUAY) .....  | 176 |
| CUADRO 24. INTEGRACIÓN DEL GABINETE 2005 CON BASE EN LOS OBJETIVOS POLÍTICOS DEL GOBIERNO (URUGUAY) .....                             | 183 |
| CUADRO 25. APOYO DE FRACCIONES INTERNAS DEL FA A LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA.....                             | 191 |
| CUADRO 26. ESPACIOS DE NEGOCIACIÓN DURANTE EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA (URUGUAY).....                          | 195 |
| CUADRO 27. APRECIACIONES DE LEGISLADORES (AS) DEL FA CON RESPECTO A LA NECESIDAD DE CEDER PARA LLEGAR A UN ACUERDO SATISFACTORIO..... | 201 |
| CUADRO 28. CONVERGENCIAS ENTRE LOS MECANISMOS CAUSALES COYUNTURALES (URUGUAY Y COSTA RICA) .....                                      | 206 |
| CUADRO 29. DIVERGENCIAS ENTRE LOS MECANISMOS CAUSALES COYUNTURALES (URUGUAY Y COSTA RICA) .....                                       | 206 |
| CUADRO 30. MODELO TEÓRICO-ANALÍTICO .....   | 225 |

## ÍNDICE DE ESQUEMAS

|  |     |
|--|-----|
| ESQUEMA 1. PERSPECTIVA TEÓRICA (MAPA CONCEPTUAL) .....   | 48  |
| ESQUEMA 2. PERSPECTIVA TEÓRICA (MAPA CONCEPTUAL) .....   | 68  |
| ESQUEMA 3. DIAGRAMA DE PROCESO CAUSAL TEÓRICO (MODELO TEÓRICO) .....                                       | 69  |
| ESQUEMA 5. HIPÓTESIS 1: MECANISMO CAUSAL REFORMA TRIBUTARIA URUGUAY (NIVEL TEÓRICO) .....                  | 70  |
| ESQUEMA 6. HIPÓTESIS 2: MECANISMO CAUSAL REFORMA TRIBUTARIA COSTA RICA (NIVEL TEÓRICO) .....               | 70  |
| ESQUEMA 7. EL PROCESO DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN URUGUAY (2005-2006).....                                 | 89  |
| ESQUEMA 8: EL PROCESO DE REFORMA FISCAL EN COSTA RICA (2018) .....   | 106 |
| ESQUEMA 9. MECANISMO CAUSAL TEMPORAL-ESTRUCTURAL URUGUAY .....   | 126 |
| ESQUEMA 10. MECANISMO CAUSAL TEMPORAL-ESTRUCTURAL COSTA RICA .....   | 127 |
| ESQUEMA 11. LÍNEA DE TIEMPO URUGUAY (ECONOMÍA Y POLÍTICA 1903-1973).....                                   | 131 |
| ESQUEMA 12. MECANISMO CAUSAL COYUNTURAL URUGUAY .....  | 170 |
| ESQUEMA 13. MECANISMO CAUSAL COYUNTURAL COSTA RICA .....   | 170 |
| ESQUEMA 14. ESTRUCTURA DE TOMA DE DECISIÓN EN EL PRIMER GOBIERNO DEL FA (2005-2009) .....                  | 184 |
| ESQUEMA 15. IDEA GENERAL DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA POR PARTE DEL FA (2003) .....                           | 188 |
| ESQUEMA 16. RED DE ACTORES EN PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA (URUGUAY) .....              | 196 |
| ESQUEMA 17. CAMINO SEGUIDO POR VARIAS FRACCIONES DEL FA HASTA LA PRESENTACIÓN DE UN TEXTO SUSTITUTIVO..... | 197 |
| ESQUEMA 18. MECANISMO CAUSAL REFORMA TRIBUTARIA PROGRESIVA (URUGUAY 2006) .....                            | 216 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| GRÁFICO 1. RESULTADOS ELECTORALES FA EN ELECCIONES NACIONALES (1971-1999).....                                  | 151 |
| GRÁFICO 2. RESULTADOS ELECTORALES NACIONALES EN URUGUAY. PN, PC Y FA (1984-2004).....                           | 175 |
| GRÁFICO 3. DIPUTADOS(AS) Y SENADORES(AS) POR FRACCIÓN DEL FA ELECTOS(AS) EN AMBAS CÁMARAS<br>(2005-2009) *..... | 182 |

## ÍNDICE DE ANEXOS

|   |     |
|---|-----|
| ANEXO 1. EJERCICIO DE ENSAYO DE MECANISMO CAUSAL COYUNTURAL POR " <i>PROCESS TRACING</i> " (COSTA RICA) ..... | 249 |
| ANEXO 2. GUÍA DE ENTREVISTAS (ARIEL BERGAMINO Y MARIO BERGARA) .....  | 250 |
| ANEXO 3. EJEMPLO DE INSTRUMENTO DE ANÁLISIS DE DATOS .....  | 251 |
| ANEXO 4. OPERACIONALIZACIÓN DEL MECANISMO CAUSAL (COSTA RICA).....  | 252 |
| ANEXO 5. INSTRUMENTO DE ANÁLISIS DE DATOS PARA "ANÁLISIS DE CONVERGENCIA" .....                               | 256 |
| ANEXO 6. TRANSCRIPCIÓN DE LA ENTREVISTA REALIZADA A ARIEL BERGAMINO .....                                     | 257 |
| ANEXO 7. TRANSCRIPCIÓN DE LA ENTREVISTA REALIZADA A MARIO BERGARA .....                                       | 269 |
| ANEXO 8. CONSENTIMIENTO INFORMADO 1 (ENTREVISTA ARIEL BERGAMINO) .....  | 282 |
| ANEXO 9. CONSENTIMIENTO INFORMADO 2 (ENTREVISTA MARIO BERGARA).....   | 283 |

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

|                |  |
|----------------|--|
| <b>AP</b>      | Alianza Progresista  |
| <b>AS</b>      | Asociaciones Solidaristas  |
| <b>AU</b>      | Asamblea Uruguay   |
| <b>BCCR</b>    | Banco Central de Costa Rica  |
| <b>BID</b>     | Banco Interamericano de Desarrollo   |
| <b>BM</b>      | Banco Mundial  |
| <b>BPS</b>     | Banco de Previsión Social  |
| <b>CACIA</b>   | Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria   |
| <b>CAT</b>     | Certificado de Abono Tributario  |
| <b>CIDE</b>    | Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico   |
| <b>CINDE</b>   | Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo   |
| <b>CNAA</b>    | Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria   |
| <b>COFIS</b>   | Impuesto de contribución al financiamiento de la seguridad social                                  |
| <b>CIDH</b>    | Corte Interamericana de Derechos Humanos   |
| <b>CSJ</b>     | Corte Suprema de Justicia  |
| <b>CU</b>      | Partido Coalición Unidad   |
| <b>DA</b>      | Democracia Avanzada  |
| <b>DGI</b>     | Dirección General de Impuestos   |
| <b>DVS</b>     | Sistema de Doble Voto Simultáneo   |
| <b>EE</b>      | Equipo Económico del Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay)                                   |
| <b>EP</b>      | Partido Encuentro Progresista  |
| <b>FA</b>      | Frente Amplio (Uruguay)  |
| <b>FA-CR</b>   | Partido Frente Amplio de Costa Rica  |
| <b>FMI</b>     | Fondo Monetario Internacional  |
| <b>ICE</b>     | Instituto Costarricense de Electricidad  |
| <b>IGC</b>     | Impuesto sobre las Ganancias de Capital  |
| <b>IGV</b>     | Impuesto General de Ventas   |
| <b>IMESI</b>   | Impuesto Específico Interno  |
| <b>IMPEQUE</b> | Impuesto a las Pequeñas Empresas<br>Impuesto a la Productividad Mínima Exigible para la Producción |
| <b>IMPROME</b> | Agropecuaria   |
| <b>INA</b>     | Instituto Nacional de Aprendizaje  |
| <b>IP</b>      | Impuesto al Patrimonio   |
| <b>IRA</b>     | Impuesto a las Rentas Agropecuarias  |
| <b>IRAE</b>    | Impuesto a la Renta de Actividades Económicas  |
| <b>IRC</b>     | Impuesto a las Rentas de Capital   |
| <b>IRG</b>     | Impuesto Renta Global  |
| <b>IRIC</b>    | Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio  |
| <b>IRNR</b>    | Impuesto a las Rentas de los No Residentes   |
| <b>IRP</b>     | Impuesto a las Retribuciones Personales  |
| <b>IRPF</b>    | Impuesto a la Renta de las Personas Físicas  |

|              |   |
|--------------|---|
| <b>ISR</b>   | Impuesto sobre la Renta                                     |
| <b>IVA</b>   | Impuesto al Valor Agregado                                  |
| <b>IVA</b>   | Impuesto sobre el Valor Agregado                            |
| <b>LF</b>    | Liga Federal  |
| <b>MEF</b>   | Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay)                 |
| <b>MEP</b>   | Ministerio de Educación Pública (Costa Rica)                |
| <b>MH</b>    | Ministerio de Hacienda (Costa Rica)                         |
| <b>MLN-T</b> | Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros                 |
| <b>MPP</b>   | Movimiento de Participación Popular                         |
| <b>NE</b>    | Nuevo Espacio   |
| <b>NM</b>    | Partido Nueva Mayoría                                       |
| <b>OCDE</b>  | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| <b>PAC</b>   | Partido Acción Ciudadana                                    |
| <b>PC</b>    | Partido Colorado  |
| <b>PI</b>    | Partido Independiente                                       |
| <b>PIN</b>   | Partido Integración Nacional                                |
| <b>PIT</b>   | Plenario Intersindical de Trabajadores                      |
| <b>PLN</b>   | Partido Liberación Nacional                                 |
| <b>PN</b>    | Partido Nacional  |
| <b>PNUD</b>  | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo          |
| <b>PRSC</b>  | Partido Republicano Social Cristiano                        |
| <b>PUSC</b>  | Partido Unidad Social Cristiana                             |
| <b>PS</b>    | Partido Socialista  |
| <b>PVP</b>   | Partido Vanguardia Popular                                  |
| <b>RN</b>    | Partido Restauración Nacional                               |
| <b>UCR</b>   | Universidad de Costa Rica                                   |
| <b>UFS</b>   | Unión Frenteamplista Salteña                                |
| <b>VA</b>    | Vertiente Artiguista  |

## INTRODUCCIÓN

La investigación se suma a los esfuerzos por contribuir al conocimiento acerca de las desigualdades socioeconómicas en América Latina, y en específico, acerca de las políticas públicas que procuran o impiden reducir las brechas de ingreso entre los latinoamericanos. Entre ellas, las políticas fiscales (de gasto y de impuestos) constituyen un subsector de políticas públicas propenso a generar herramientas que permitan mejoras con respecto a las distribuciones de ingresos en el interior de los países. Por ende, la preocupación inicial que ha impulsado este estudio está relacionada con el desarrollo de las políticas fiscales en la región latinoamericana, y específico con respecto a la reforma tributaria de 2006 en Uruguay y su contraste con la reforma tributaria de 2018 en Costa Rica, como instrumento capaz de redistribuir de mejor forma el ingreso que hoy en día está concentrado en pocos individuos.

El estudio parte de la intencionalidad de abordar la desigualdad económica, un problema social que impacta de forma considerable en el mundo y en específico en la región de América Latina. Es de conocimiento que, aunque algunos de los países de la región han logrado avances en la distribución del ingreso, esta sigue siendo aún la zona del planeta más desigual y con mayor concentración del ingreso. Además, si bien se sabe del papel redistributivo que pudieran adoptar las políticas fiscales, no todas ellas tienen el impacto esperado. Mientras que en la experiencia latinoamericana el gasto tiende a producir mejores resultados en cuanto a la distribución del ingreso, no sucede lo mismo con respecto a las políticas tributarias. Inclusive, y al compararse con países pertenecientes a la Unión Europea, la situación latinoamericana evidencia la poca incidencia de la política tributaria en la disminución de las desigualdades. Los impuestos directos aplicados en Europa disminuyen, en promedio, en 5 puntos en el Índice de Gini, mientras que en América Latina la reducción solo alcanza en algunos casos 1 punto (Arenas de Mesa, 2016).

En general, la región latinoamericana parece desaprovechar el gran potencial redistributivo de la política tributaria. No solo se han edificado estructuras tributarias que priorizan los impuestos indirectos sobre los directos<sup>1</sup>, sino que, además, en los casos en los cuales se han impulsado

---

<sup>1</sup> Si bien habitualmente se igualan los impuestos indirectos a recaudaciones regresivas y los impuestos directos a recaudaciones progresivas, se es consciente del gran debate que estas consideraciones generan entre académicos, sobre todo en el área de las ciencias económicas. La polémica radica al notar que algunos impuestos indirectos pueden también tener efectos redistributivos neutros o hasta progresivos (por ejemplo, los gravámenes al consumo de bienes de lujo) y ciertos impuestos directos puede no tener necesariamente un efecto progresivo, sobre todo cuando se establecen alícuotas únicas para todos los ingresos sin generar franjas de población. Además, las mismas dificultades prácticas de medición de impactos específicos de algunos impuestos en la redistribución del ingreso son por sí mismas centro de debate. Sin embargo, como se observará más adelante, esta investigación no pretende ubicarse en medio de este

importantes impuestos directos estos tienden a tener un papel redistributivo limitado por la débil recaudación y altos niveles de evasión tributaria (Arenas de Mesa, 2016). En consecuencia, los impuestos indirectos se han convertido en la herramienta principal para recaudar ingresos, con lo cual la carga tributaria de los quintiles con menores ingresos ha ido aumentando continuamente a lo largo de los años. El resultado ha sido una nula o limitada redistribución del ingreso por medio de este instrumento de política pública que podría llegar a tener un gran potencial. Esta situación hace pensar que uno de los aspectos más débiles actualmente y de cara al futuro en la región son precisamente los sistemas tributarios.

Sin embargo, frente a un panorama desalentador en el cual la mayoría de las estructuras tributarias existentes en la región no ha impactado de forma positiva en la redistribución del ingreso, se constata el avance que representa la aprobación de una reforma tributaria que efectivamente logró una reducción en la desigualdad económica: el caso de la reforma tributaria de Uruguay en 2006 (Arenas de Mesa, 2016). A raíz de este caso excepcional en América Latina surge la interrogante acerca de cómo fue Uruguay el único país capaz de aprobar una reforma tributaria progresiva. Es decir, ¿qué proceso específico siguió la política tributaria en dicho país que hizo viable la aprobación de una política tributaria con estas características?

Además, y al haber constatado previamente otras reformas tributarias regresivas en la región, se observó que Costa Rica, siendo un país latinoamericano que muestra condiciones sociales y democráticas muy similares a las de Uruguay<sup>2</sup>, no sólo no había sido capaz de aprobar una reforma tributaria progresiva en las últimas dos décadas, sino que incluso había afianzado en el tiempo la trayectoria previa de la política tributaria por medio de una nueva reforma aprobada en el 2018. Dicha reforma contenía modificaciones que profundizaban la regresividad del sistema tributario en conjunto con las medidas de reducción del gasto público. Por lo tanto, surge el interés por saber, además, qué elementos distinguían el proceso de reforma tributaria en cada país y cuáles de ellos marcaron la diferencia en favor de la reforma tributaria progresiva en Uruguay.

---

debate y más bien ha propuesto una definición de progresividad/regresividad tributaria basada en la forma en que un problema público es construido y la política tributaria es propuesta para atacarlo.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el estudio elaborado por la unidad de investigación de The Economist en 2020, ha catalogado como democracias plenas a Uruguay y Costa Rica, únicas en la región latinoamericana junto con Chile. Uruguay, se ubica en dicho estudio, en la posición 15 a nivel mundial por la calidad de sus instituciones democráticas, mientras que Costa Rica se sitúa en la posición 18 (Lissardy, 2021). Además, según el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay se ubica en la posición 55 a nivel mundial y Costa Rica en el puesto 63, siendo respectivamente el 3ro y 4to a nivel latinoamericano, únicamente detrás de Chile, Argentina. En este índice ambos países están ubicados dentro de las naciones con "Desarrollo Humano Alto" (PNUD, 2018).

En este punto es importante hacer una aclaración debido a lo discutible que pudo haber sido considerar una reforma tributaria aprobada recientemente (reforma tributaria de Costa Rica en 2018) sin conocer sus efectos distributivos a largo plazo. Aunque los efectos medidos en términos de distribución de la carga impositiva ya han sido comprobados para la reforma tributaria en Uruguay, en esta investigación se han seleccionado ambos casos partiendo, sobre todo, de la construcción que en el espacio público se realizó con respecto a las ideas que motivaron una u otra reforma tributaria. Es decir, las diferencias observadas en un inicio respecto de ambas reformas tributarias fueron palpables desde la misma justificación que los actores políticos realizaron sobre la conveniencia de estas y el porqué de las reformas.

Por ende, a lo largo de toda la investigación se constató cómo la reforma tributaria en Uruguay apostó por generar una más equitativa distribución del ingreso, al tiempo que también se aumentaban los recursos del Estado, mientras que la reforma tributaria y fiscal en Costa Rica tuvo como único objetivo reducir el déficit fiscal del Gobierno. Era claro con ello que una reforma aspiraba a resultados más progresivos en cuanto a la distribución de los ingresos (que efectivamente logró) y la otra omitía este propósito, limitando las funciones de la política tributaria en cuanto instrumento para la distribución más equitativa del ingreso.

Dicho ello, la inquietud pasó por conocer y explicar las razones del por qué y el cómo de la reforma tributaria progresiva en Uruguay, y para ello, el proceso de reforma tributaria regresivo en Costa Rica aportó el contraste necesario para ubicar y subrayar los elementos esenciales explicativos del caso atípico uruguayo. Es decir, mientras el proceso de reforma en Uruguay ha sido considerado como el caso atípico centro de atención del presente estudio, la reforma tributaria regresiva en Costa Rica tuvo esencialmente una función supeditada a la profundización de las explicaciones de la reforma progresiva en Uruguay. Se estableció, así, como un caso de contraste.

A partir de ello, la investigación se propuso responder a la siguiente pregunta: ¿Resultado de qué mecanismo causal se desarrolla y varía la política tributaria en Uruguay y en Costa Rica hacia una mayor o menor progresividad? Es decir, y como consecuencia de esta inquietud general, la presente investigación ha estudiado en profundidad las variables (o “fuerzas causales” dentro del mecanismo causal explicativo de la reforma tributaria progresiva en Uruguay) que mediaron y explicaron la aprobación de la reforma tributaria de 2006, al tiempo que ha analizado simultáneamente el proceso de reforma tributaria en Costa Rica. Como resultado, se construyeron dos mecanismos causales referentes a los procesos de reforma tributaria. Ambos mecanismos incorporaron una gran

cantidad de elementos teóricos y empíricos que hicieron posible explicar pormenorizadamente el desarrollo tributario en Uruguay, y elaborar una explicación tentativa sin detalle de la continuidad regresiva en la política tributaria de Costa Rica.

En paralelo a lo anterior, la misma pregunta de investigación alertó nuevamente sobre la necesidad de comprender con mayor profundidad los procesos de reforma tributaria en América Latina con el objetivo de encontrar explicaciones sobre el desarrollo continuo en Latinoamérica de estructuras tributarias regresivas. Estas estructuras, que tienen importantes efectos políticos, sociales y económicos, no sólo no han favorecido la igualdad económica y social de la mayor parte de los latinoamericanos, sino que incluso, como se mencionó anteriormente, obstruyen la redistribución requerida para reducir la desigualdad económica imperante en la región. Por lo tanto, una problemática social y económica de esta envergadura debe invitar a investigadores de las ciencias sociales (incluida la economía) a buscar comprender con mayor precisión la incapacidad constante de la región para construir estructuras tributarias progresivas en las cuales se grave con mayores tasas impositivas a quien más tiene y se proteja en la medida de lo posible a los sectores de menores ingresos. El no comprender esta situación dificultaría, aún más, la imperiosa necesidad de modificar las estructuras tributarias regresivas de la región en favor de esquemas tributarios más progresivos.

Posteriormente, al responder la pregunta de investigación se obtuvo un mayor entendimiento de los procesos sociales y políticos que conducen a la aprobación o a la ausencia de reformas tributarias progresivas, y se observó con mayor claridad la incidencia de la política tributaria en la sociedad misma, más allá del impacto en la distribución del ingreso. Al respecto, se contempló que, una sociedad puede ser impactada de forma diferenciada dependiendo de la estructura tributaria progresiva o regresiva establecida en ese país, y de la forma en que dicha estructura fue negociada entre los diversos actores sociales y políticos. Este impacto puede darse en los niveles de pobreza y desigualdad, repercutir posteriormente en la estabilidad democrática y social de las sociedades, e inclusive, incidir en la fortaleza del Estado mismo para actuar, es decir, en su legitimidad para proveer orden social.

En ese sentido, una política tributaria concertada entre amplios sectores sociales es indicativa de la capacidad de un gobierno para coordinar las múltiples y muy disímiles demandas de los grupos sociales. Estos grupos o sectores sociales pueden entrar en tensión y poner en riesgo la cohesión social en una determinada sociedad en la medida en que consideren que sus intereses han sido ignorados o supeditados a otros por parte de las autoridades. Por ende, el papel del gobierno de

turno para encontrar un acuerdo satisfactorio con respecto al dinero que unos u otros sectores dejan de percibir no solo muestra la eficiencia de las instituciones democráticas para aprobar políticas públicas que beneficien a amplios sectores de la sociedad, sino que también, debido a la aceptación o no de los acuerdos logrados, mostraría igualmente, la legitimidad con la que cuenta un Estado para hacer valer sus decisiones sobre un conglomerado de individuos y grupos sociales.

La aceptación del pacto tributario o estructura tributaria de un país es, por lo tanto, una señal inequívoca de la legitimidad misma de un gobierno, de la eficiencia de las instituciones democráticas y de la fortaleza del Estado en sí. Así mismo, todos estos elementos se encuentran íntimamente relacionados a las capacidades de un gobierno de evitar altos niveles de conflictividad social que pudiesen poner en riesgo los arreglos institucionales democráticos, así como, desacelerar avances sociales y económicos en claro perjuicio de los sectores sociales menos favorecidos y con más carencias sociales y económicas. Además, una sociedad altamente desigual y con altos niveles de conflictividad social podría fácilmente caer en provocaciones populistas de determinados grupos o individuos, con la consecuente amenaza que esto significa para las instituciones democráticas de un determinado país.

De ahí que, la construcción de acuerdos en torno a las formas específicas en que un Estado aglutina sus ingresos va mucho más allá que la simple decisión con respecto a quiénes se cobra y cuánto se cobra. Es un ámbito de acción de gobierno relacionado a la estabilidad misma de la sociedad en cuanto promotor o no de la cohesión social, y, por ende, la política tributaria específica de un país debe leerse tomando en cuenta la relevancia de ella misma con respecto a muchos otros ámbitos y fenómenos sociales. Ello implica, naturalmente, reflexionar sobre las estructuras tributarias de acuerdo con su progresividad o regresividad, la aceptación o no de grupos sociales de esas estructuras tributarias construidas a lo largo de los años, el impacto en las desigualdades sociales y, por supuesto, en la cohesión social de la sociedad en su conjunto.

Es claro que, dicho lo anterior, debe apostarse por estructuras tributarias progresivas concertadas entre amplios y heterogéneos sectores sociales, en las cuales la mayor carga tributaria pese sobre los sectores más adinerados y no sobre los grupos de menor ingreso. Estas estructuras, producto de políticas tributarias concretas, no solo permitirían achicar las tremendas desigualdades económicas que afectan a la región latinoamericana, sino que también, ayudarían a preservar e inclusive fortalecer la institucionalidad democrática y conservar el orden y la cohesión social indispensable para el desarrollo en paz de cualquier sociedad.

Ahora bien, comprendida la política tributaria en cuanto ámbito de gran relevancia democrática, social y económica, la investigación requirió, con más razón, abordajes y desarrollos teóricos conscientes de las amplias implicaciones prácticas que este subsector de política tiene. En ese sentido, el gran reto al cual se enfrentó desde un inicio estuvo relacionado con la búsqueda y reflexión sobre las múltiples corrientes teóricas que podrían eventualmente utilizarse para comprender qué había pasado de especial en el proceso de reforma tributaria en Uruguay y cómo explicarlo. Para ello, se estudiaron diversos abordajes teóricos vinculados al análisis de las políticas públicas, su desarrollo institucional y las elecciones que finalmente se realizan sobre ellas, es decir, el por qué se escoge una política pública en específico y no otra. Además, se adentró en la búsqueda de desarrollos teóricos referentes al subsector de política tributaria, lo que llevó a considerar posteriormente algunos de los autores más reconocidos dentro de los estudios de la sociología fiscal.

Sin embargo, rápidamente fue evidente que los enfoques teóricos explicativos de los procesos específicos que llevan a un país a aprobar determinadas políticas públicas, en particular políticas tributarias, no eran adecuados o suficientes para dar respuesta a la pregunta de investigación. Por ejemplo, algunos de los enfoques teóricos orientados a entender la diferencia de una determinada política en diversos países demostraron inconsistencias en cuanto a la conexión entre las variables explicativas y las características de la política que se implementa e intentan explicar. Al respecto, ni los estudios centrados en los intereses políticos (Louis Eisenstein, 1961), los valores políticos (Hartz, 1995) o el rol central del Estado (Evans et al, 1985) muestran claramente el ligamen entre estos elementos analíticos y la política concreta implementada en cada país.

Con respecto a ello y, en primer lugar, los estudios que centran la atención en los intereses políticos tienden a asumir que el interés de estos ya sea grupal o individual es siempre el mismo sin importar el contexto específico de cada país. Por lo tanto, dependiendo de la distribución de poder entre los actores que expresan diferentes intereses políticos sería esperable un desenlace de política pública específico. No obstante, es claro que no todos los actores comparten los mismos intereses, aunque en un principio pareciera que sí se encuentran más cercanos entre ellos. Es decir, si bien algunos actores, por ejemplo, los grupos sindicales o los sectores empresariales, tienden a mostrar intereses políticos similares en los diferentes países, el contexto social nacional permea e influye en cómo esos intereses políticos son construidos. De ahí que, no puede asegurarse que el resultado de una

política dependa únicamente de la distribución de poder de los actores, sino que es menester profundizar en los actores y contextos específicos en que estos se mueven.

En segundo lugar, los valores políticos o preferencias políticas de los ciudadanos también han sido considerados como un elemento explicativo de las diversas políticas públicas aprobadas en los países. Estos abordajes priorizan el estudio de las preferencias políticas de los ciudadanos, lo que por sí mismo no deja de ser interesante y apropiado debido a que efectivamente estos valores políticos varían dependiendo de cada contexto nacional. Sin embargo, el problema surge al no poder asegurar la causalidad entre las preferencias políticas de los ciudadanos y la decisión final que se toma sobre una política pública. No hay forma de confirmar que efectivamente las políticas públicas aprobadas por los gobernantes, que de por sí en muchas ocasiones actúan sin considerar ni consultar las preferencias de los y las ciudadanas, fueron resultado de los valores políticos mayoritarios en una sociedad y no una simple correspondencia entre unos y otros.

Por último, los estudios de las diferencias entre las políticas públicas enfatizan constantemente el rol central del Estado como actor esencial para explicar los desenlaces de estas. Al respecto, y aunque es evidente que los Estados juegan por sí mismos un rol relevante en la definición de cualquier política pública, este abordaje tiende a asumir constantemente la autonomía del Estado con respecto a actores externos e intereses privados que pudiesen influenciar la toma de decisiones interna en un gobierno. Sería difícil esperar que esto realmente suceda así en cualquier decisión tomada sobre un problema público y con más razón si se consideran las implicaciones que una política tributaria tiene para los intereses de amplios grupos de la sociedad. El Estado no es ajeno a estos intereses externos, ni tampoco en su interior todos los órganos actúan bajo una misma lógica, sino que también expresan diversos intereses que no deben simplificarse a un único gran actor que toma las decisiones.

Ninguno de estos abordajes teóricos fue considerado apropiado para el estudio de las políticas públicas y mucho menos para comprender un subsector de política tan complejo y con tantas implicaciones sociales como lo es la política tributaria. Por ende, si bien algunos de los elementos esbozados por estas teorías se recuperan a lo largo del estudio, lo cierto es que los límites de estos enfoques motivaron la búsqueda de nuevos abordajes teóricos que resaltaran en sus explicaciones los elementos faltantes en las teorías recién descritas. Como consecuencia de ello, esta investigación se preocupó por incorporar enfoques teóricos que complejizaran en sus explicaciones el fenómeno social que implica llegar a aprobar políticas tributarias distintas en cada país. Es decir, se dio atención

especial a teorías que resaltaran la importancia del contexto social, económico e histórico, pero que a la vez atendieran al rol de los mismos actores en las coyunturas específicas en que se toma una decisión sobre política pública.

En ese sentido, como se verá ampliamente y con mayor atención en el Capítulo 1, la perspectiva teórica de la que partió esta investigación para comprender la aprobación de la reforma tributaria progresiva en Uruguay incorporó de manera particular varios abordajes teóricos. Estos fueron integrados con el propósito de englobar todos los aspectos que podrían mediar y ser parte de las causas del desenlace atípico en el país sudamericano. Por sí mismos, es decir, cada uno de los enfoques teóricos por separado, tampoco brindaban los elementos analíticos que consideraran todos los posibles fenómenos que intervienen en la explicación del desarrollo institucional tributario. Por ello, se decidió reunir en un mismo modelo analítico enfoques teóricos centrados en la estructura de las relaciones sociales y aquellos enfocados en la agencia de los actores y la relación entre ellos mismos.

Se integró el “Enfoque Histórico Institucional” (Steinmo, 1993; Pierson, 2004; Capoccia, 2016)) junto con la teoría del “Equilibrio Puntuado” (True, Jones y Baumgartner, 2014) y el “Análisis de Redes en Políticas Públicas (Marsh y Rhodes, 1992; Castells, 2009; Zurbriggen, 2005; Chaqués, 2004; Adam y Kriesi, 2007). Cada uno de estos abordajes teóricos brindó importantes elementos de consideración que eventualmente señalaron el camino por seguir para encontrar una respuesta válida a una pregunta tan compleja como la que esta investigación planteó desde un inicio. Además, no solo se integraron dos perspectivas teóricas generalmente vistas como independientes entre ellas (estructura vs agencia), sino que la unión de estos enfoques teóricos conllevó a tomar en cuenta dos dimensiones temporales para el estudio de las políticas públicas, y en concreto, de la política tributaria.

Es decir, tal y como se observará a lo largo de todos los capítulos, la perspectiva teórica, la búsqueda e interpretación de los datos empíricos, así como, el análisis y la presentación de los resultados de la investigación, estuvieron permeados por elementos analíticos explicativos de “largo-plazo” y de “corto plazo”. Esto significó considerar en la explicación de la reforma tributaria progresiva en Uruguay, y de la reforma regresiva en el caso costarricense, la posible influencia de los eventos ocurridos en el pasado (en un plano temporal relativamente amplio, que en esta investigación implicó ir hacia atrás varias décadas), a la vez que se estudiaba la intermediación de los fenómenos sociales más próximos al momento de la toma de decisión sobre la política tributaria.

Además, la importancia atribuida a este ligamen teórico provocó, tanto al momento de construir las hipótesis de investigación, como en la práctica misma de recolección de datos y análisis empírico, que el contexto histórico y social cobrara gran relevancia en este estudio. Esto se debió a que uno de los elementos que permite ligar y complementar tanto las variables estructurales como las variables enfocadas en la agencia de los actores y los procesos políticos inmediatos de toma de decisión es precisamente el impacto del contexto histórico y social sobre coyunturas políticas específicas. De hecho, este contexto fue capaz de influir de diversas maneras sobre ambos procesos de reforma tributaria que en un principio podrían haber parecido ajenos a los eventos ocurridos décadas atrás. Como se verá, el contexto se posicionó como una variable imprescindible para comprender las opciones de política tributaria disponibles en 2006 y 2018, así como las preferencias de los actores políticos y las estrategias de acción emprendidas por ellos en esos años.

Ahora bien, al igual que la pregunta de investigación ameritó una perspectiva teórica que captara la complejidad propia del desarrollo institucional tributaria, fue necesario elaborar una estrategia metodológica rigurosa acorde a los desafíos que significaba por sí mismo integrar en una propuesta teórica tantos abordajes analíticos diferentes. Por ende, la combinación de abordajes que priorizaron diferentes variables y en consecuencia diversos datos (en algunos casos datos esencialmente empíricos, pero reconociendo la intermediación del contexto, y en otros casos, datos surgidos de los significados que los mismos sujetos atribuyeron a sus acciones), hizo que esta investigación se posicionara en un escenario de carácter cualitativo mixto.

Partiendo de estas consideraciones epistemológicas, la estrategia metodológica desplegada integró en su diseño metodológico este carácter cualitativo mixto. En la práctica, lo anterior llevó a elaborar un camino para la obtención de los datos empíricos que tomara en cuenta todos los diversos tipos de datos que podrían esperarse, ya fueran estos pertenecientes a dimensiones de “largo plazo” o de “corto plazo”, o hicieran referencia a categorías analíticas macro o estructurales o a variables micro o de agencia de los actores. De esta forma fue posible operacionalizar no solo las categorías analíticas imprescindibles que habían surgido por medio de la perspectiva teórica previa, sino también, las categorías analíticas específicas que resultaron del mecanismo causal elaborado como explicación hipotética para comprender el porqué de la reforma tributaria progresiva en Uruguay.

Precisamente, un elemento esencial dentro de la estrategia metodológica fue la construcción de dos hipótesis de investigación particulares. Lo peculiar de estas hipótesis devino del vínculo que estas expresaron con respecto a los dos métodos principales utilizados en la investigación. Por lo

tanto, tal y como se desarrollará con mayor profundidad en el Capítulo 2, el uso de los métodos de “*Process Tracing*” y de “Análisis de Convergencia” requirió la realización de dos mecanismos causales que demostraran la conexión entre una causa inicial o “*input*” y el desenlace de la política tributaria o “*output*”. En específico, el primero de estos métodos fue utilizado para la obtención y análisis de los datos empíricos para el caso atípico, mientras que el segundo complementó el estudio de la reforma tributaria en Uruguay por medio de la ubicación de ausencias o presencias causales que arrojó el caso de la reforma tributaria regresiva en Costa Rica.

Las dos hipótesis de investigación o mecanismos causales marcaron la ruta metodológica a seguir, que como se observará más adelante, tuvo implicaciones concretas para el tratamiento de los datos dependiendo de cada uno de los dos casos en estudio. Para ello, se emplearon diversas técnicas de recolección de datos como lo fueron el “Análisis Documental”, el “Análisis de Archivos” y las “Entrevistas en profundidad” a actores claves. Por último, es relevante mencionar que del uso del “Estudio de Caso” como enmarque analítico de los fenómenos sociales por estudiar se logró generar importantes inferencias teóricas que complementaron el conocimiento previo sobre los desarrollos institucionales tributarios en América Latina. Es decir, una vez finalizada la investigación fue posible responder a la pregunta general y también, complementar el conocimiento previo sobre el tema por medio de la rigurosa estrategia teórica-metodológica que se ha mencionado.

Al respecto, el trabajo empírico y el análisis posterior de los datos obtenidos arrojó resultados de gran relevancia para entender cuál fue el mecanismo causal que efectivamente explica la aprobación de la reforma en Uruguay y permite comprender mejor los procesos políticos que conllevan a una política tributaria más o menos progresiva. Precisamente, el principal hallazgo de esta investigación fue la construcción y ulterior verificación de las evidencias que respaldaron el mecanismo causal de la reforma tributaria progresiva. De ahí que, fue posible elaborar una explicación precisa y detallada de los pasos que ligaron la causa inicial que activó el mecanismo causal y el desenlace o aprobación de la reforma. Cada una de estas partes o pasos específico, además, mostró los principales actores que realizaron las actividades sociales, que en el lenguaje de “*Process Tracing*” significó analizar y describir las “fuerzas causales” que las conectaban. Por ende, el mecanismo causal uruguayo en sí es la respuesta a la pregunta general guía de esta investigación, la cual, por supuesto se vio complementada y fortalecida gracias al mecanismo causal de la reforma tributaria en Costa Rica y el contraste constante realizado entre ambos procesos políticos.

Por su parte, el mecanismo causal de la reforma tributaria en Uruguay demostró las “fuerzas causales” que explicaron la aprobación de esta. Por medio de estas “fuerzas causales” se pudo observar más claramente la mediación del contexto social e histórico en el proceso de formulación de la política tributaria y también en el desarrollo institucional tributario de Uruguay a lo largo de las décadas. Se constató cómo el contexto histórico caracterizado por una serie de eventos sociales de gran relevancia (como lo fueron los años de la dictadura cívico militar, entre otros) aunados a la aparición de nuevos e influyentes actores políticos (en concreto, la fundación del Frente Amplio (FA) en 1971 y su legalización al finalizar la dictadura), fueron creando las condiciones para que finalmente a inicios del siglo XXI se presentara un escenario de oportunidad inmejorable para el cambio en la trayectoria de la política tributaria regresiva.

Así mismo, y como parte de la coyuntura crítica constituida en aquellos primeros años de este siglo, se observó el impacto que el contexto social y económico tuvo en las opciones de política tributaria viables y en las estrategias desplegadas por los actores. En ese sentido, se constató el efecto de la recuperación económica luego de la grave crisis bancaria de 2002 y del pago del total de las deudas contraídas anteriormente con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en las opciones de política tributaria consideradas por las distintas fracciones internas del FA y en específico, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como el principal impulsor de la reforma. Dicho escenario económico evitó condicionales sobre la política económica uruguaya que en años anteriores limitaban la viabilidad de políticas tributarias distintas y, por ende, abrió el espacio para considerar nuevas ideas progresivas con respecto a esta política. Además, un vistazo al contexto económico en Costa Rica resaltó aún más la libertad que la ausencia de condicionantes aportaron en el proceso de reforma en Uruguay, ya que, en este país centroamericano el elevado déficit fiscal generó inmensas presiones internas y externas que motivaron e hicieron viable una única política fiscal enfocada en la generación de mayores ingresos.

Igualmente, se pudo observar cómo los arreglos institucionales propios en cada uno de los países limitaron las estrategias disponibles de los actores políticos para aprobar las reformas tributarias. En ese sentido, uno de los elementos esenciales para comprender el porqué de la reforma tributaria progresiva en Uruguay fue la edificación de una estructura de toma de decisión como resultado de la formación del nuevo Gobierno del FA y de la composición interna de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en 2004. Esta estructura devino, en gran parte, de los condicionantes previos que el régimen electoral uruguayo establecía con respecto a la forma en que se eligen los

diputados y senadores, y en concreto, por la manera en que la legislación electoral indica que deben realizarse las listas de candidaturas internas en los partidos políticos. Como consecuencia de ello, los partidos políticos en Uruguay pueden asegurar un cierto grado de disciplina interna al momento de debatir y votar algún proyecto de ley en ambas cámaras legislativas. Esto efectivamente sucedió en el primer Gobierno del FA, permitiendo así una gran disciplina y coordinación interna entre todas las fracciones del partido, que eventualmente hizo posible aprobar la reforma tributaria en cuestión.

Un efecto similar pudo encontrarse en el proceso de reforma tributaria de 2018 en Costa Rica, aunque con un desenlace distinto en cuanto a la progresividad de la política tributaria aprobada. En este caso, los condicionantes ocasionados por los arreglos institucionales limitaron las estrategias disponibles del segundo Gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC), debido a que promovieron la formación de un gabinete de Gobierno conformado por importantes figuras de los partidos políticos que por décadas habían impulsado la política tributaria regresiva. Por ende, el hecho que el PAC no alcanzara el 40% de votación en la primera ronda electoral y que la legislación electoral costarricense especificara dicho porcentaje como un mínimo para ganar la elección presidencial sin el cual es necesario acudir a un balotaje, promovió la construcción de alianzas electorales del PAC junto con otros partidos políticos. Eventualmente, la inclusión de estos partidos en el Gobierno del PAC significó la continuidad de las ideas regresivas sobre la política tributaria e imposibilitó que surgieran nuevas ideas en el seno del Gobierno.

Lo anterior permite vincular la forma en que los arreglos institucionales también influyen en la distribución de poder de los actores y su capacidad de influencia en un proceso de reforma tributaria. Esta situación no solo se observó en el proceso de reforma en Costa Rica, sino que, con más claridad pudo constatarse en el proceso de formulación de la reforma tributaria en Uruguay. La legislación electoral uruguaya motiva por sí misma la disciplina y coordinación de los partidos políticos, pero el elemento distintivo y clave fue la decisión consciente del Gobierno del FA de dar prioridad para la formulación de la reforma tributaria a las fracciones internas del partido, mientras se excluían de las negociaciones a los sectores (como ciertos sectores empresariales) que anteriormente habían tenido mucha influencia en los gobiernos de los partidos tradicionales. De esta forma, la distribución de poder resultante de la exclusión de algunos actores, pero la inclusión y coordinación de otros en el proceso de negociación de la reforma se convirtió en un aspecto fundamental para comprender la aprobación de la reforma progresiva. Así mismo, ello resaltó un elemento ausente en el proceso de reforma en Costa Rica, donde estos sectores sí tuvieron una gran

capacidad de influencia a lo largo de toda la negociación política, pero se excluyeron otros, como, por ejemplo, los sectores sindicales.

La exclusión o incorporación de actores al proceso de negociación de las reformas tributarias, y, en definitiva, la distribución de poder entre ellos conllevó a que algunas ideas o imágenes de la política tributaria tuvieran presencia en las instancias de toma de decisión, al tiempo que otras no pudieron acceder a estos espacios. Mientras que en Costa Rica no hubo cabida para la inclusión de nuevas imágenes de la política tributaria, en Uruguay la presencia de un nuevo actor con amplias capacidades de influencia política permitió que las ideas novedosas sobre la progresividad necesaria de la política tributaria llegaran a importantes instancias de toma de decisión y finalmente se formalizaran en una reforma tributaria progresiva. Esta situación, aunada al resto de elementos que se han mencionado brevemente, demostraron cómo la dependencia de la trayectoria regresiva fue desafiada por medio de la debilidad de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” que por décadas aseguraron la continuidad de una estructura tributaria regresiva.

El desenlace provocado por este proceso político fue la aprobación de la reforma tributaria progresiva en Uruguay. Por ende, todos los elementos descritos anteriormente, así como el mecanismo causal que los integró y relacionó entre ellos, deben leerse como la explicación del porqué de esta reforma atípica en América Latina. Estos son, precisamente, los principales hallazgos surgidos de esta investigación. No obstante, estos hallazgos deben complementarse con otros aportes que el proceso de investigación arrojó como resultado de la misma construcción teórica-metodológica. En ese sentido, también es sumamente relevante subrayar las aportaciones del estudio con respecto al modelo teórico-analítico elaborado a partir de la conjunción de múltiples abordajes teóricos; la resultante estrategia metodológica cualitativa mixta que permitió recolectar e interpretar una multiplicidad de datos diversos con la rigurosidad necesaria para asegurar la validez de los resultados y su posible replicabilidad, así como, la generación de inferencias teóricas válidas para comprender los amplios procesos de desarrollo institucional tributario en América Latina.

Dicho lo anterior, los siguientes cinco capítulos describen, desarrollan y analizan el proceso de investigación realizado y los hallazgos o resultados encontrados. Por lo tanto, el Capítulo 1 presenta la perspectiva teórica que ha informado todo el proceso de investigación desde su inicio. Se desarrollan los presupuestos teóricos referentes al enfoque “Histórico-Institucional” con el fin de comprender el desarrollo institucional tributario desde una mirada de “largo plazo”. Luego, se

analizan los aportes teóricos de la teoría del “Equilibrio Puntuado” y de la teoría del “Análisis de Redes Sociales para Políticas Pública”. Ambas teorías corresponden a abordajes teóricos más próximos al momento de toma de una decisión política, por lo que complementan la perspectiva de “largo plazo” con elementos teóricos de “corto plazo” y de agencia de los actores.

El Capítulo 2 presenta la estrategia metodológica utilizada en la investigación. Se analizan y justifican las principales decisiones metodológicas tomadas a lo largo del proceso de investigación y se describen las implicaciones que cada una de estas decisiones tuvo en la práctica para la obtención, análisis e interpretación de los datos recabados. Ello llevó a exponer en este capítulo la perspectiva ontológica y epistemológica de la que partió el estudio, el proceso de selección de los dos casos, los principales métodos de investigación utilizados, la construcción de los dos mecanismos causales o hipótesis de investigación y la forma en que ellas fueron operacionalizadas con el fin de encontrar las evidencias que las aceptaran o descartaran, así como, las técnicas de recolección y análisis de datos usadas. Algunos de los instrumentos utilizados son presentados en este capítulo, pero otros se podrán encontrar en la sección de “Anexos” al final del documento.

Posteriormente, y previo a presentar los resultados de la investigación, el Capítulo 3 describió ampliamente los dos fenómenos sociales en estudio. Se presentaron los dos procesos de reforma tributaria tomando en cuenta el proceso político más próximo a la toma de decisión de ambas reformas. Para ello, en primer lugar, se expuso el proceso de reforma en Uruguay por medio de la descripción de la victoria del FA en las elecciones de 2004, la presentación por parte del Equipo Económico del MEF (EE) del proyecto de reforma tributaria, las distintas versiones que este proyecto de ley tuvo, así como, los posicionamientos de los principales actores inmersos en el proceso de negociación. En segundo lugar, se describió el proceso de reforma en Costa Rica centrado la atención en la formación del Gobierno del PAC en 2018, en las presiones ejercidas por parte de figuras relevantes del entrante Gobierno y de organismos internacionales en favor de una política tributaria que atacara rápidamente el elevado déficit fiscal, y en el proceso de negociación seguido por las bancadas legislativas.

Por último, los Capítulos 4 y 5 desarrollan y analizan en profundidad el mecanismo causal explicativo (en dos partes, aunque debe de leerse como un mismo mecanismo causal) del proceso de reforma tributaria progresiva en Uruguay. Ambos capítulos complementan el análisis de los resultados de la investigación por medio del contraste constante de la reforma atípica con el mecanismo causal de la reforma tributaria regresiva en Costa Rica. Por ende, los dos capítulos inician con una exposición

de los dos mecanismos causales, ya fueran estos de carácter de “largo plazo” (Capítulo 4) o de “corto plazo” (Capítulo 5), pero continúan con el desarrollo en profundidad del mecanismo causal uruguayo únicamente. De esta forma, tanto el Capítulo 4 y el Capítulo 5 narran y analizan cada uno de los pasos que vincularon la causa inicial del mecanismo causal con su desenlace o aprobación de la reforma. Es decir, se profundiza en las “fuerzas causales” que activaron el mecanismo y que en concreto para esta investigación implicaron conocer las razones por las cuales se aprueba la reforma tributaria progresiva en Uruguay. Finalmente, ambos capítulos concluyen con la exposición de cuadros comparativos sobre las convergencias y divergencias encontradas entre ambos procesos de reforma.

Dicho ello, la investigación que es presentada y desarrollada en las siguientes páginas debe leerse como un aporte esencial para el conocimiento relacionado al desarrollo institucional tributario en América Latina, pero también, como una contribución general a las ciencias sociales. Al respecto, lo mencionado en estas primeras páginas da luz sobre la complejidad detrás del estudio efectuado, de los retos que significaron vincular diversos abordajes teóricos en una misma perspectiva teórica, y de lo audaz que fue introducir un segundo caso de estudio para profundizar en las explicaciones del caso atípico.

Esta aportación global al desarrollo teórico-metodológico en el estudio del desarrollo institucional tributario no solo es exportable hacia otros ámbitos de política pública, sino que también, colabora en el afán de proveer mayores conocimientos que permitan en un futuro aprobar reformas tributarias más progresivas en la región latinoamericana. En ese sentido, estar conscientes de la gran problemática que implica para América Latina las desigualdades económicas, invitaría inevitablemente a adentrarse en las causas que posibilitaron una reforma tributaria redistributiva del ingreso y que limitaron su aprobación en el segundo país en estudio.

## CAPÍTULO I. PERSPECTIVA TEÓRICA

### 1.1. INTRODUCCIÓN

El proyecto de investigación aporta conocimiento acerca del desenvolvimiento a lo largo de los años de un mismo subsector de política pública en dos países de América Latina. Al tomar en cuenta que cada país expresó una trayectoria distinta, y a la vez un sistema tributario con características diferentes, la presente perspectiva teórica tiene como objetivo ser una aproximación para el entendimiento de dichos procesos.

En el caso específico de esta investigación es pertinente encontrar las explicaciones para entender por qué el sistema tributario en Uruguay sí contempló un cambio importante en el año 2006 hacia una mayor progresividad mientras otras reformas tributarias en la región tuvieron un desenlace distinto y no modificaron sus viejas estructuras tributarias regresivas. Siendo esta reforma tributaria un caso atípico a nivel latinoamericano, la profundización en su explicación será mayor que la que se realizará sobre la reforma tributaria de 2018 en Costa Rica, la cual tendrá principalmente una función de contraste. Sin embargo, la perspectiva teórica desarrollada en este capítulo proveerá para ambos casos en estudio los elementos teóricos básicos para encontrar el porqué de las dos reformas tributarias.

Por ende, a continuación, se presenta una perspectiva teórica macro que da cuenta de aquellos elementos explicativos generales e iniciales para comprender el desarrollo de la política tributaria en ambos países. Es decir, este capítulo tiene como objetivo desarrollar los acercamientos teóricos a aquellos elementos causales explicativos sobre el cambio (o no) institucional en cuanto a la política tributaria, y los desenlaces de la política, en específico, su carácter regresivo o progresivo.

Para ello, en primer lugar, se señalan algunos aspectos generales en cuanto a la relación entre el Estado, sociedad y políticas tributarias, en el entendido de lo que implica comprender a estas últimas como instituciones a partir de dimensiones históricas y sus efectos en cuanto a las relaciones entre el mismo Estado y la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, se centra el análisis en dos perspectivas teóricas temporalmente diferentes pero que en conjunto dan una respuesta a las preguntas de investigación. Por un lado, se desarrollan postulados analíticos referentes al “Institucionalismo Histórico”, con el objetivo de situar los fenómenos de interés en sus contextos temporales e históricos (en inglés “*long-term explanations*”). Con ello se comprende que dichas

dimensiones temporales coadyuvan en la explicación del desarrollo de las instituciones políticas y, en específico, de los desenlaces de la política tributaria en esta investigación. Por otro lado, se toman a consideración diversos elementos analíticos correspondientes a las temporalidades más próximas (en inglés “short-term explanations”) de un momento crítico o toma de decisión de política pública. En ese sentido, se explicitan aspectos analíticos referentes a las acciones o estrategias que ejecutan determinados actores para la aprobación o no de una reforma tributaria; la intermediación institucional en cuanto limitante o reforzadora de dichas acciones; así como la movilización de estos actores en cuanto redes de política pública y su resultante capacidad de influencia política. En tercer y último lugar, se desarrollan las conclusiones del capítulo.

De lo anterior es importante subrayar que esta propuesta teórica acopla dos perspectivas explicativas acerca de la escogencia y desarrollo institucional (o lógicas de cambio institucional) consideradas generalmente por aparte y muchas veces hasta en conflicto una de la otra. En ese sentido, mientras las explicaciones de “largo plazo” relacionadas a los análisis del “Institucionalismo Histórico” procuran dar una respuesta por medio de la influencia de variables estructurales a los desenlaces de las políticas públicas, las explicaciones de “corto plazo” se encuentran vinculadas a un abordaje cercano a las acciones realizadas por el agente social o sujeto que influye en el devenir de una política pública.

En decir, tanto estructura como agencia han sido consideradas en tanto se parte de la idea que es imposible comprender los fenómenos sociales del presente estudio sin incorporar ambas miradas, las cuales, como se verá más adelante, están íntimamente ligadas entre ellas.

## **1.2. ESTADO-SOCIEDAD-POLÍTICA TRIBUTARIA**

Esta perspectiva teórica parte de consideraciones macro acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad y cómo estas están mediadas por la estructura tributaria y en específico por las distintas políticas tributarias. Por supuesto que un entendimiento de las políticas públicas que refleje la conjunción en ellas tanto de intereses tanto públicos como privados llevaría a pensar que cualquier política pública incide en las relaciones que finalmente se dan entre la sociedad y el Estado. Esto es cierto, no obstante, se estima que la política tributaria va más allá de esta intermediación en el sentido que a partir de ella se puede comprender acerca del mismo proceso de construcción de los Estados Modernos. Por ende, que dicha política esté inserta en el mismo surgimiento de los Estados

subraya su carácter excepcional, en cuanto fue capaz de moldear muchas de las relaciones que desde hace tiempo se producen entre el Estado y la sociedad en su conjunto.

Es precisamente esta dimensión histórica la que invita a considerar a la política tributaria como un campo de política pública sensible a demostrar la relevancia de dimensiones temporales diversas cuando se propone analizar los arreglos institucionales de un determinado país. Estos arreglos institucionales o políticas públicas moldean las relaciones entre Estado y sociedad, pero al mismo tiempo, son moldeados por los procesos sociales en desarrollo, es decir, por los mismos contextos sociales que muchas veces expresan relaciones particulares entre el Estado y la sociedad. De ahí que la intermediación entre estos procesos sociales y el desarrollo propio de la institucionalidad es constante en el tiempo.

Ahora bien, qué se entiende en esta investigación por Estado, instituciones y sociedad es un aspecto fundamental, ya que, de ello dependieron en gran parte las preguntas que se propusieron hacer a los fenómenos sociales en estudio y, en definitiva, las respuestas obtenidas. En cuanto al Estado, este se comprende como una arena de conflicto. Es el punto donde confluyen y son observables los distintos intereses privados y el supuesto interés público en sí y, por lo tanto, donde se condensan los distintos intereses, conflictos y negociaciones que se dan entre los múltiples actores de la sociedad (Oszlak, 1980). Por ende, este Estado no se resume a la simple diferenciación y especialización funcional que procura diseñar y planificar coherentemente políticas y planes para el país como representante oficial de lo público.

Estas características del Estado muestran que es posible dentro de su mismo funcionamiento la participación e influencia de intereses privados. Estos intereses impactan y pueden controlar el aparato del Estado y sus instituciones y por lo tanto condicionar el interés público a través de un supuesto *interés general* (Blanco, 2012). Por lo tanto, se reflejaría una interrelación constante entre intereses privados surgidos de relaciones sociales más allá del Estado, y el mismo aparato estatal. Esto invitaría a considerar la complejidad de estas relaciones y la incapacidad de generalizarlas debido a la variedad de actores sociales y políticos involucrados.

En ese sentido, las políticas públicas son un fenómeno social que integrara dichas relaciones en su seno. El entrelazamiento entre la sociedad (interrelaciones entre actores más allá del ámbito estatal) y el Estado se observa en el marco de las políticas públicas, en la medida que dichas políticas son capaces de constreñir las actuaciones de quienes, tanto dentro como fuera del Estado participan

en el ámbito de la política. Además, esta capacidad de constreñir actuaciones de otros actores se encuentra, precisamente, en el centro de la comprensión de las instituciones políticas formales<sup>3</sup>.

Si bien es cierto, muchas de estas definiciones con respecto a las instituciones políticas incorporan únicamente a las instituciones formales (como por ejemplo los arreglos constitucionales), las políticas públicas también terminan generando restricciones a las actuaciones de los actores de manera similar a lo que ocurre con una institución política. Por lo tanto, se entendería al igual que Pierson (2004) al citar a Rose (1991) que,

“Aunque las políticas suelen ser más fáciles de modificar que las normas constitutivas de las instituciones formales, estas son extremadamente restrictivas del entorno político. Las políticas, basadas en la ley y respaldadas por el poder coercitivo del Estado, señalan a los actores lo que hay que hacer, lo que no se puede hacer, y establecen muchas de las recompensas y sanciones asociadas a determinadas actividades. La mayoría de las políticas son también notablemente duraderas” [Traducción propia] (p.35).

Por lo tanto, las políticas públicas, al igual que instituciones políticas formales, son capaces de moldear y restringir tanto los incentivos, como los recursos de actuación de los actores políticos y sociales. Inclusive, las políticas públicas pueden llegar a tener impactos y restricciones más directas en el accionar de los actores sociales que las mismas instituciones formales, ya que, las organizaciones sociales e individuos que componen la sociedad civil consideran a las políticas públicas como reglas centrales que influyen en sus interacciones cotidianas en el día a día (Pierson, 2004).

Por ende, en esta investigación las políticas públicas se considerarán como una institución política, en la medida en que constriñen la actuación de los actores políticos y sociales. Y en específico, las políticas públicas tributarias serán entendidas como procesos políticos que, aunque reflejan diversas relaciones de poder en su interior debido a la cantidad de actores que pueden interesarse en el devenir de dichas políticas<sup>4</sup>, su elemento esencial radica –en esta lógica- en su carácter

---

<sup>3</sup> Según Pierson (2004), las instituciones formales son el resultado de la necesidad de coordinar a los actores en cuanto a la provisión tanto de bienes públicos, como de la misma estabilidad social del país. Por lo tanto, una vez conformada una institución política, esta creará ciertas restricciones de actuación que afectarán tanto a los que las aprueban como a los que no. Además, estos arreglos institucionales harán respetar de varias formas, inclusive, por medio del uso de la fuerza.

<sup>4</sup> Desde otras corrientes teóricas se han trabajado las políticas públicas a partir de las relaciones de poder manifestadas entre la variedad de actores involucrados e interesados en ellas. En consecuencia, también se han entendido las políticas públicas como expresión de un fenómeno social caracterizado por conflictos, legitimaciones, imposiciones, negociaciones y acuerdos entre actores con suficiente poder para imponer sus intereses sobre los de otros (Blanco, 2012). Estas relaciones de poder son evidentes en el caso específico de las políticas tributarias, donde los diversos actores políticos y sociales comprenden la relevancia de controlar dicha política (aunada a la política de gasto público) de acuerdo con sus intereses. De la política fiscal dependerá no solo quiénes deben aportar más dinero y pagar más, si no también, hacia cuáles grupos estarán dirigidos los recursos y, por ende, quiénes serán los beneficiados en última instancia. La consecuencia lógica y práctica que esta comprensión de la política tributaria tiene en los actores es, precisamente, la movilización constante de estos con el fin de negociar sus obligaciones y posibles beneficios (ICEFI, 2015). En esas movilizaciones es posible observar sus relaciones de poder.

institucional y su particular forma de intervenir en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Al respecto, se considera que,

“Los impuestos son la mejor medida de autoridad política efectiva y de desarrollo institucional. Representan y aumentan la fuerza del Estado, medida por la capacidad de imponer de forma centralizada las reglas sobre un territorio y su población. Los impuestos determinan, en parte, el tamaño en sí de las instituciones del Estado y configuran las relaciones entre éstas y la sociedad: ayudan a moldear el tamaño del mismo Estado” [Traducción propia] (Centeno, 2002, p. 103-104).

Con ello no quiere reducirse la política tributaria a una institución que constriñe actuaciones en temas relacionados al cobro de tributos en un determinado país, pero sí dar cuenta de las implicaciones que este entendimiento tiene para el presente estudio. En concreto, este abordaje de la política tributaria invita a pensarla y analizarla desde enfoques analíticos provenientes del “Institucionalismo Histórico”, de manera tal que esta política es situada como un fenómeno social de amplias dimensiones temporales y estructurales, y con múltiples vínculos analíticos hacia la sociedad, el Estado y en la misma interrelación entre ellos.

En definitiva, es relevante considerar la forma en que la política tributaria puede moldear estas relaciones macro y a la vez ser impactada por los fenómenos sociales (expresados y contextualizados como contexto social e histórico) que se desarrollan en determinado momento histórico. Al respecto, la siguiente sección profundizará en la necesidad de comprender la política tributaria desde dimensiones relacionadas a su trayectoria histórica y con respecto a la influencia de diversos procesos y fenómenos sociales en el desarrollo de las instituciones tributarias y sus desenlaces específicos.

### **1.3. ENFOQUE HISTÓRICO INSTITUCIONAL**

La complejidad macro de la institucionalidad conformada en torno a la política tributaria deja entrever la necesidad de comprenderla a partir de variables históricas. Es decir, se requiere entender dicha política dentro de procesos históricos y sociales mayores en los que esta se encuentra inmersa, y en los cuales manifiesta desarrollos institucionales específicos que igualmente influyen el devenir de la misma política tributaria como institución. Por lo tanto, en esta sección se proveerá elementos analíticos necesarios para acatar esta comprensión histórica y contextual de la política tributaria y en específico, de los desenlaces de esta política en Uruguay como en Costa Rica. A partir de estos aspectos analíticos, se estará en condición de dar explicaciones por medio de mecanismos históricos y contextuales al cómo y por qué de ambas políticas.

Por supuesto que estos desenlaces de la política tributaria no resultaron de un determinismo estructural histórico y contextual, pero omitir la pertenencia de estos fenómenos políticos a procesos sociales y temporalidades mayores, llevaría a correr el riesgo de concluir explicaciones incompletas. Es precisamente en este punto, que el enfoque histórico institucional procura cubrir las falencias (junto con insumos analíticos de explicaciones basadas en el agente que toma decisiones) de enfoques explicativos alternativos acerca de los desenlaces de las políticas públicas.

Al respecto, algunos enfoques anteriores, como por ejemplo los centrados en los intereses políticos<sup>5</sup>, en los valores políticos de la población<sup>6</sup> o en el rol central del Estado<sup>7</sup>, reflejan falta de conexión entre las variables explicativas de cada uno y la elección de una determinada política pública y su desarrollo posterior (Steinmo, 1993). Debido a esta falta de conexión, los enfoques anteriores no logran mostrar cómo las preferencias e intereses de los actores son moldeados, ni tampoco observan qué opciones de política pública o reforma se encuentran disponibles (precisamente porque omiten el contexto histórico y social), y, por lo tanto, no llegan a explicar cómo estos procesos desembocan en determinadas escogencias o decisiones de política pública.

Por lo tanto, el “Enfoque Histórico Institucional” se presenta como una respuesta tentada a abarcar las limitaciones de las anteriores teorías explicativas y del cual a continuación se desarrollarán algunos elementos analíticos imprescindibles para la presente investigación.

### 1.3.1. ¿Cómo comprender la política tributaria a partir del Institucionalismo Histórico?

El “Institucionalismo Histórico” es una apuesta por incorporar dimensiones temporales o históricas al análisis del desarrollo institucional (en este caso una política pública). Incorpora elementos provenientes de los enfoques de “Nuevo Institucionalismo”, pero agrega importantes dimensiones

---

<sup>5</sup> En primer lugar, la explicación a partir de los intereses políticos asume que el interés personal o grupal de actores políticos será siempre el mismo sin importar los contextos nacionales. Ante ello, no sería posible creer que los desenlaces de las políticas públicas dependan y se diferencien por la distribución de poder de diversos intereses políticos, ya que más allá de la distribución de poder, los intereses específicos de estos actores dependen del contexto nacional particular (Steinmo, 1993). Por lo tanto, estos intereses no serían homologables a todos los países.

<sup>6</sup> Este enfoque indica que las políticas varían debido a que las personas de distintas democracias tienen diferentes preferencias políticas. Lo anterior no deja de ser cierto, no obstante, el enfoque no explicita cómo de determinadas preferencias políticas se generan políticas específicas. Es decir, no queda claro el tránsito entre los valores políticos y la toma de decisión sobre una política pública, sobre todo, al considerar que en muchas ocasiones los gobernantes actúan sin considerar lo que los ciudadanos desean, o las preferencias mayoritarias de estos (Steinmo, 1993).

<sup>7</sup> Si bien el Estado juega un papel relevante para la definición de cualquier política pública, centrarse meramente en el Estado es inconveniente. Esto debido a que este enfoque tiende a asumir constantemente que el Estado y sus actores internos son relativamente autónomos de cualquier presión externa o de intereses privados o particulares. Por supuesto, es difícil creer que esto suceda, además que el enfoque tampoco indica la multiplicidad de intereses que pueden interrelacionarse dentro del mismo Estado y, por lo tanto, la incapacidad para señalar con respecto a quién o a qué corresponde la decisión sobre cierta política pública (Steinmo, 1993).

temporales que coadyuvan en entender los desenlaces de las políticas. No obstante, tal y como lo indica Pierson (2004), el desarrollo del “Nuevo institucionalismo” ha pecado por concentrarse en exceso en la variable institucional y, en consecuencia, omitir o menospreciar la influencia del contexto histórico y social que se interrelaciona con ese contexto institucional específico.

En ese sentido, el análisis institucional aislado de los procesos históricos y sociales puede dar como resultado explicaciones incompletas ya que sufre de dos limitaciones importantes<sup>8</sup>, siendo una de ellas la referente a la poca atención dada a las temporalidades de las mismas instituciones. Este error se comete al considerarlas habitualmente como variables estáticas o inamovibles en el tiempo. Por lo tanto, se asume recurrente y particularmente en los estudios de política comparada, que las diferencias en los desenlaces de políticas públicas dependen de sus respectivas estructuras institucionales (estables) en un momento dado (Steinmo, 1993). Sin embargo, es claro que ningún fenómeno social es estático y, al contrario, se mantiene en constante cambio.

Particularmente la política tributaria responde a una multiplicidad de procesos sociales, contextuales y políticos cambiantes en el tiempo que deben integrarse en el análisis. Al respecto señala Steinmo (1993) que,

Los resultados particulares, como la distribución de las cargas fiscales efectivas o la dependencia de un tipo de impuesto frente a otro, nunca son el resultado de una única elección abstraída del laberinto de decisiones y objetivos que afectan a cualquier sistema tributario moderno. En primer lugar, debemos comprender que las políticas tributarias son instrumentos multifacéticos que se encuentran en el vórtice de las relaciones políticas y económicas. Sólo en este contexto podemos empezar a responder a la pregunta de por qué estos sistemas fiscales varían de la forma en que lo hacen [Traducción propia] (p. 3-4)

Por lo tanto, una mejor forma de abordar el fenómeno social en consideración debería de observar no solo cómo varía en el tiempo la política tributaria, sino también, el cambio o transformación de las mismas instituciones políticas que median y que finalmente escriben las leyes. Esto implica que atención importante deben recibir los contextos políticos, económicos e internacionales que también varían y en los cuales se encuentran precisamente operando esas instituciones políticas. Es decir, estas instituciones deben de entenderse en un contexto mucho más amplio, contexto que provee las condiciones para poder entender por qué estaban disponibles las decisiones de política

---

<sup>8</sup> Una de las limitaciones recurrentes se relaciona a la falta de definiciones específicas sobre las instituciones. Muchas veces estas definiciones son tan amplias que terminan por ser lo suficientemente vagas para entender cuáles instituciones son relevantes y por qué lo son para determinados análisis. Al ser tan amplias reducen su poder analítico al no dejar nada por fuera, o lo que es lo mismo, a integrar cualquier regla formal o informal como institución (Steinmo, 1993). Lo cierto es que las instituciones no son todo y, como se ha señalado anteriormente, se comprenderán de determinada forma en esta investigación.

que finalmente toman las instituciones, y, además, por qué en primer lugar esas decisiones eran relevantes para ese país en específico (Steinmo, 1993).

En ese sentido, Steinmo (1993) concluye que “Este enfoque, por tanto, se centra simplemente en el contexto general de las opciones de política pública a lo largo del tiempo y demuestra cómo se derivan los resultados específicos de las políticas dentro de diferentes contextos económicos y políticos/estructurales” [Traducción propia] (p.8). Es precisamente este el objetivo del presente apartado en cuanto pretende brindar claves acerca de la influencia e impacto que tienen diversas variables de carácter temporal y contextos sociales específicos en los desenlaces de la política tributaria en cada país en estudio.

En consecuencia, para comprender la política tributaria se debe partir de un entendimiento de esta como un proceso que se desarrolla en el tiempo y no como un momento dado de creación de dicha política que es invariable y que por lo tanto no interesa analizar su desarrollo. Esto lleva irremediablemente a situar a la política tributaria dentro de procesos sociales amplios, en los cuales esta mostrará en ocasiones una relativa estabilidad, pero en otros momentos padecerá cambios. Ahora bien, al ser la política tributaria un producto del intercambio político entre actores y al ser parte de una propuesta organizativa de la sociedad y de bienes comunes y públicos, esta tiene incentivos para mantenerse estable en la medida en que satisfaga a los integrantes de dicha comunidad y coordine sus acciones. Este sesgo de la política hacia el mantenimiento del “status quo” y la estabilidad se da en varios fenómenos o campos políticos, siendo las instituciones políticas uno de ellos (Pierson, 2004).

Por lo tanto, los procesos sociales denominados como mecanismos de “auto-reforzamiento” y/o “retroalimentación positiva” pertenecientes a las explicaciones institucionales nacidas producto de los estudios de “Dependencia de la Trayectoria” o “Path Dependence” en inglés, son esenciales para la comprensión del desarrollo institucional tributario. En específico, “Dependencia de la Trayectoria” hace referencia a, “...que una vez que un país o una región ha iniciado un camino, el costo de dar marcha atrás es muy alto. Habrá otros puntos de elección, pero el arraigo de ciertos acuerdos institucionales impide una fácil reversión de la elección inicial” [Traducción propia] (Levi, 1997, p.28). En este reforzamiento de los arreglos institucionales, los procesos de retroalimentación positiva juegan un importante rol al reproducir los patrones históricos de esas instituciones (Pierson, 2004).

Es decir, una vez que se ha escogido un camino o que se ha seleccionado determinada forma de arreglo institucional o de política pública, es esperable que dichas instituciones se vean fortalecidas al pasar del tiempo. Esto se debe a que dichos arreglos institucionales proveerán de condiciones que satisfagan y puedan adaptarse a las circunstancias novedosas, en el entendido que los costos de modificarlas y empezar de nuevo con otro arreglo institucional seguramente sean bastante altos. Por lo tanto, el resultado es un afianzamiento del proceso de fortalecimiento (o “auto-reforzamiento”) del mismo entramado institucional vigente (Pierson, 2004).

Al respecto, la política tributaria como cualquier otro arreglo institucional está propensa a estos procesos, o también llamados, mecanismos de “auto reforzamiento y de “retroalimentación positiva”. Inclusive, este sector de política tendería a buscar aún más la estabilidad precisamente por las implicaciones a nivel macro entre el Estado y la sociedad en su conjunto que llega a tener. Como se ha mencionado, este es un escenario de desarrollo institucional que responde a exigencias de determinados grupos y representantes políticos, que, además desean crear las condiciones para que las decisiones tomadas sean difíciles de modificar porque entienden que no podrán mantenerse al frente del gobierno por siempre.

Así mismo, y tomando como referencia las fuentes que conllevan a procesos de auto-reforzamiento descritos por Pierson (2004), es esperable que en la política tributaria se desarrollen importantes dinámicas de poder que refuercen por medio de la autoridad política determinados arreglos institucionales, y patrones de entendimiento de la política (posteriormente llamados imágenes de política pública) aceptados culturalmente. Es decir, tanto los arreglos institucionales, como los patrones de entendimiento de la política emanados de la autoridad política contextual específica, resultan en obstáculos para modificar una construcción institucional concreta que se ha afianzado con el tiempo.

Lo anterior no quiere decir que una vez escogido un camino no hay marcha atrás, pero al tratarse de instituciones (en este caso políticas tributarias) que a menudo son extremadamente persistentes en el tiempo, es relevante comprender algunas de las razones detrás de esta constancia en la trayectoria. En ese sentido, tal y como se muestra con esta investigación, en algunos casos estas instituciones resistentes al cambio (como sería el caso de la política tributaria costarricense), refuerzan los procesos de dependencia de trayectoria, mientras que en otros procesos estos mecanismos de auto reforzamiento son amenazados y debilitados por otros mecanismos que impulsan un cambio en la política pública (caso uruguayo). Por lo tanto, al igual que es relevante

comprender la propensión hacia procesos de auto-reforzamiento, también es relevante comprender aquellos fenómenos que desestabilizan la continuidad de un determinado proceso de política.

Dicho esto, surge la duda acerca de cómo nace un proceso de “Dependencia de Trayectoria” y cuándo podríamos esperar que dicha institucionalidad se refuerce o desestabilice siendo propensa al cambio. ¿Cómo explicar que la política tributaria en Costa Rica fuera capaz de readaptarse a los nuevos contextos y procesos sociales macro en curso, mientras que en Uruguay los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” se vieron debilitados al punto de propiciar un cambio en el proceso de dicha institucionalidad? Para ello es imprescindible comprender y explicitar los mecanismos que refuerzan una trayectoria ya en marcha, como aquellos que debilitan dicha trayectoria y promueven alternativas al patrón institucional.

Ante ello, se debe partir del supuesto que tanto el inicio de un proceso de “Dependencia de Trayectoria”, como el desarrollo posterior de dicha institucionalidad responden a un proceso causal de largo alcance. Es decir, que existe posiblemente una distancia considerable entre la escogencia por una determinada política y el desenlace institucional de ésta años después. Por lo tanto, es de esperar que entre la elección de la política y el desenlace ocurran una serie de eventos o fenómenos sociales que impactan e influyen el resultado de la política. Por ende, es importante adentrarse en la cadena causal de elementos que promueven un proceso institucional específico tanto en Costa Rica (hasta el afianzamiento de la política tributaria regresiva), como en Uruguay (hasta la modificación del patrón estable por una nueva política tributaria progresiva).

En este proceso causal importa la secuencia en la que ocurren los eventos y en mayor medida, los pasos o decisiones iniciales que impulsaron un determinado desarrollo institucional. Estos pasos iniciales dados en una cierta dirección pueden tener influencia considerable en el resto del desarrollo de la política tributaria, y pueden también debilitar la influencia que eventos o fenómenos sociales posteriores tengan en ese desarrollo. Con respecto a ello, Pierson (2004) indica que,

“En este sentido, los procesos de dependencia de la trayectoria están marcados por coyunturas críticas y trayectorias duraderas. Los resultados a largo plazo dependen del momento en que ocurren procesos importantes... porque la retroalimentación positiva de un proceso puede afectar decisivamente las consecuencias de otro al producirse posteriormente. No se puede predecir el impacto de una variable sin tener en cuenta cuándo aparece dentro de una secuencia que se desarrolla en el tiempo” [Traducción propia] (Pierson, 2004, p.67).

En ese sentido, la secuencia en que ocurren los eventos es relevante no solo para comprender la trayectoria que posiblemente se vea reforzada con el paso del tiempo, pero también para entender las implicaciones de determinados eventos vistos dentro de una serie de eventos mayores. Este orden de eventos tiene, como se menciona, efectos importantes, entre los cuales se encuentra el surgimiento de determinados actores políticos pueden influenciar la trayectoria institucional. Estos actores, además, por ser iniciales promueven el reforzamiento de la institucionalidad impulsada y con ello constriñen la participación e influencia de otros posibles actores (Pierson, 2004).

En la misma línea, se esperaría que la secuencia específica de eventos provea de diferentes posibilidades de acción para los actores involucrados dependiendo de los recursos con los que se cuenta en el momento que ocurre un fenómeno o una coyuntura crítica (Pierson, 2004). De ahí que, la secuencia en la que se presentan las alternativas para una determinada trayectoria institucional que parece afianzarse con el tiempo, también influye en las posibilidades de otros actores para promover el cambio que desean. En la medida en que quienes pretendan un cambio de rumbo aparezcan antes o después de eventos de afianzamiento o debilitamiento institucional y que cuenten con determinados recursos políticos, se esperaría diversos resultados en cuando a las capacidades de estos para variar la trayectoria.

En el caso de la presente investigación es relevante considerar la secuencia de los eventos que analíticamente se consideran influyentes en la trayectoria de ambas políticas tributarias. Esta secuencia temporal que se entremezcla con un contexto social amplio puede hacer coincidir o no determinados eventos sociales con grupos que presenten alternativas para un cambio institucional y que a la vez cuentan en ese preciso momento con importantes recursos a su disposición (posiblemente en el caso uruguayo). Esta relación de elementos también podría suceder a la inversa y por lo tanto dificultaría el impulso de un cierto cambio en la política tributaria (como podría ser el caso en Costa Rica).

Así mismo, la ubicación analítica de aquellos pasos o eventos iniciales que impulsaron –en ambos países- una determinada política tributaria regresiva, o que en el caso específico uruguayo parecen propiciar una nueva estabilidad política progresiva, es una necesidad debido a las consecuencias explicativas que pueden tener las coyunturas críticas en esta perspectiva. Estas coyunturas críticas son momentos específicos en los cuales se da una apertura mayor a posibles cambios abruptos en el desarrollo de una institución o política pública. En dichas circunstancias hay una amplia gama de opciones posibles de alternancia de la trayectoria que anteriormente tomó la política pública, por

lo cual resulta sumamente importante el rol y movilización de los actores políticos y sociales que en dicha coyuntura promueven cierta dirección institucional (Capoccia, 2016).

Por supuesto que el contexto histórico y social que antecede a una coyuntura crítica influye en el resultado final, sin embargo, esto no se traduce en un determinismo estructural contextual sobre las trayectorias escogidas posteriormente por los actores políticos. Este contexto influye en la medida en que provee las condiciones que definen el rango de opciones de política posibles y viables y por lo tanto limita de cierta forma a los actores movilizados y aquellos que finalmente toman una decisión (Capoccia, 2016).

Por ello, y aunque el contexto social intermedia, el resultado institucional de una coyuntura crítica debe de comprenderse a partir de los procesos políticos inmediatos a dicha elección institucional. Es decir, la atención debe centrarse en las estrategias y elecciones hechas por los líderes políticos (que inclusive pueden tener un papel preponderante al crear ellos mismos una coyuntura como crítica y propiciar determinado cambio de trayectoria); en los procesos inmediatos de toma de decisión gubernamental; en la construcción de coaliciones promotoras de una determinada opción de política; así como en otros fenómenos, como por ejemplo, los actos de movilización política y el debate público que pueda generarse durante la coyuntura (Capoccia, 2016).

Una vez escogido el camino que seguirá la institucionalidad después de una coyuntura crítica, es esperable que los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” y “retroalimentación positiva” vuelvan a actuar debido a la importancia de los pasos iniciales con respecto al desarrollo institucional (Capoccia, 2016). En este sentido, tal y como se verá más adelante en el Capítulo 4 y Capítulo 5, tanto para Costa Rica como para Uruguay, las coyunturas críticas fueron relevantes en cuanto impulsaron procesos institucionales de auto-reforzamiento.

En el caso de Uruguay se observó cómo las presiones de diversos grupos crearon una coyuntura a inicios del Siglo XX que propició el impulso de alternativas a la política tributaria regresiva. Esta trayectoria regresiva que caracterizaba a la política tributaria uruguaya fue desafiada por determinados grupos que crearon las condiciones para modificarla. Y es justamente, los inicios del Gobierno de Tabaré Vázquez los que conformaron una nueva coyuntura crítica que eventualmente finalizó con la aprobación de la reforma tributaria progresiva de 2006.

Por su parte, con respecto Costa Rica se constató la coyuntura crítica que generó el desarrollo institucional regresivo estable a lo largo de las décadas. De esta forma, se logró ubicar la coyuntura

específica durante la década de 1980 en la cual se presentó un debate intenso en cuanto a la política económica a impulsar en el país debido a las altas cifras de endeudamiento externo que reflejaba el sector público. En esa ocasión, las opciones para revertir este endeudamiento motivaron a los actores políticos para que finalmente tomaran determinadas decisiones en política económica. La política tributaria no fue la excepción y precisamente desde esos años inicia una trayectoria institucional regresiva que se mantiene hasta el día de hoy.

Por lo tanto, estos elementos que refuerzan una determinada trayectoria fortalecen el argumento expresado por Pierson (2004) en cuanto a la necesidad de complementar las explicaciones “*long-term*” o de “largo plazo”, junto con explicaciones “*short-term*” o de “corto plazo”, que en este caso corresponderían a las dinámicas políticas entre actores inmediatas antes de una decisión en una coyuntura crítica. Es justamente esta complementariedad que en este caso es reflejada a partir del análisis de las coyunturas críticas, la que esta propuesta teórica ha querido impulsar igualmente para el estudio específico del desarrollo de la política tributaria en ambos países.

### 1.3.2. Una mirada profunda al desarrollo institucional

Como se ha comentado ampliamente en el apartado anterior, el desarrollo institucional y en específico el desarrollo de la política tributaria, está propensa a experimentar procesos en los cuales la trayectoria escogida en un momento dado puede reforzarse y auto preservarse por varios años. Sin embargo, así como son posible estos procesos de auto-reforzamiento, también son viables procesos que revierten la trayectoria, demostrando con ello que los elementos analíticos sobre la “Dependencia de Trayectoria” no son deterministas, sino que, simplemente dan insumos para comprender las instituciones políticas. Este punto es esencial para entender las razones por las cuales explicaciones basadas únicamente en teorías funcionalistas resultan inadecuadas y advierten sobre la necesidad de considerar un análisis dinámico y no determinista del desarrollo institucional.

Estas explicaciones priorizan habitualmente el análisis en momentos específicos del desarrollo institucional, por ejemplo, la escogencia de una determinada política pública, es decir, el origen de determinada institución. Además, para el análisis de estos momentos tienden a enfocar explicaciones a partir de las cuales se cree que el resultado de una institución corresponde a las preferencias e intereses de ciertos actores capaces de haber elaborado dicha política pública. En ese sentido, la política pública sería el reflejo de las actuaciones de ciertos actores con el poder suficiente para traducir sus preferencias en políticas públicas específicas (Pierson, 2004).

Si bien es cierto que los actores, sus capacidades de influencia y movilización son esenciales para entender el desarrollo institucional de la política tributaria (como se verá en las próximas secciones en este capítulo), lo cierto es que también ignora –por su vocación a creer que los actores son capaces de crear instituciones políticas eficientes y que respondan a sus preferencias- varios fenómenos sociales recurrentes. Dichos fenómenos son resultado de la complejidad creciente de los procesos sociales y en específico de la política, que no permite determinar la conexión entre los tomadores de decisión o diseñadores de una política y el resultado de esta a largo plazo. Con respecto a ello, Pierson (2004) señala que,

“Los "diseñadores" pueden ser un conjunto diverso de negociadores con múltiples objetivos, lo que hace que la elección institucional sea un resultado complejo y plural; los diseñadores pueden no estar pensando principalmente en términos instrumentales; pueden estar pensando instrumentalmente, pero estar preocupados por consideraciones a corto plazo; pueden simplemente cometer errores; pueden descubrir que las instituciones funcionan diferente en la medida en que el entorno cambia; y pueden ser sucedidos por actores con distintas preferencias” [Traducción propia] (P.121).

Cada uno de los fenómenos descritos evidencia la complejidad en un proceso de diseño o formulación de una política pública o institución. De cada uno de dichas posibilidades es esperable que el desenlace de la política conlleve efectos inesperados que pueden profundizarse a largo plazo. Con ello estas explicaciones funcionalistas no lograrían cubrir la tensión y distanciamiento que se refleja entre los arreglos institucionales y las preferencias de los actores políticos, precisamente porque ignoran las posibles consecuencias a largo plazo en el desarrollo institucional y las influencias y presiones que sobre este tiene el contexto social. Al observar un solo momento institucional, son incapaces de estudiar y comprender cuándo una institución puede o no de adaptarse a los vaivenes del camino.

Ante ello se requiere un análisis dinámico que coloque al desarrollo institucional en el centro de la propuesta teórica. Es decir, que pueda subrayar las implicaciones de las limitaciones expresadas anteriormente, pero que también provea de elementos analíticos para comprender entonces de qué depende el desenlace de una política pública vista como un proceso en desarrollo y en intermediación con el contexto social. Esto implicaría, para el caso concreto de esta investigación, considerar y comprender los elementos analíticos que hicieron posible la adaptación o no de la política tributaria a los contextos sociales e históricos cambiantes tanto en Costa Rica, como en Uruguay.

En primer lugar, la adaptación o no (continuidad de la trayectoria o cambio) de una política pública o institución dependen de los vaivenes del contexto social. Ese contexto que varía al paso del tiempo

enmarca los fenómenos o procesos sociales específicos de desarrollo institucional en ambos países. Por ello, es pertinente considerar (gracias a los insumos de los enfoques históricos y sociológicos del institucionalismo) que las condiciones que rodean a la política tributaria se encuentran en constante cambio; que los balances de poder entre los actores sociales y políticos varían; y que en determinados momentos pueden aumentar o disminuir las presiones sociales con respecto a las políticas de interés para ciertos grupos de presión (Pierson, 2004).

Estos fenómenos que por supuesto no agotan la complejidad que los contextos sociales generan en torno a sus impactos posibles en un fenómeno político, permite entrever cómo los procesos de desarrollo institucional están propensos a sufrir diversas presiones provenientes de la estructura social de la cual no pueden escapar. Cada uno de los fenómenos sociales puede llegar a impactar e influenciar las opciones de política pública disponibles en un momento dado, así como, las preferencias de los mismos actores y las posibles estrategias que estos lleven a cabo. En ese sentido, el contexto social es capaz de moldear y constreñir a los actores sociales y políticos, en la medida en que posiciona ciertos temas, debates, intereses, que dependen del momento específico y que por lo tanto son ilimitados (Pierson, 2004).

Al respecto, como se observará en los capítulos siguientes, durante las coyunturas críticas observadas en Costa Rica o en Uruguay, las condiciones históricas y sociales que rodearon dicho momento influyeron en gran medida la trayectoria de la política tributaria, aunque por supuesto, no la determinaron. Además, en el caso específico de este subsector de política pública son sumamente relevantes las consideraciones acerca del contexto económico e internacional, ya que, son capaces de constreñir y moldear las preferencias de los actores políticos y sociales. Al mismo tiempo, un determinado contexto económico puede reforzar o limitar ciertas alternativas de política tributaria. Ello tendría implicaciones no solo en las preferencias de los actores, sino que también, en las mismas opciones de política tributaria plausibles y posibles en dicho contexto social.

En segundo lugar, aparte de la influencia considerable del contexto social, existen diversos mecanismos explicativos que aportan elementos para comprender el desenlace de una política pública. Sin embargo, algunos de estos mecanismos no contribuyen adecuadamente a la comprensión sobre la adaptación o no de una institución a su contexto y su consecuente desarrollo institucional. Por ejemplo, en esta investigación se ha omitido la consideración de los mecanismos provenientes de la teoría de "Acción Racional" o "*Rational Choice*", ya que, desde esta perspectiva se considera que la adaptación institucional depende y se logra eficazmente por medio de dos

mecanismos de mejora (en inglés “Enhancement Mechanisms”) a saber: el mecanismo de aprendizaje y el mecanismo de la competencia (Pierson, 2004).

No obstante, tal y como se ha señalado anteriormente, existen grandes dudas acerca de la pertinencia de creer que quienes diseñan una política o la adaptan han pensado en todas las consecuencias posibles de sus acciones, inclusive a largo plazo. Aunque esto no implica ignorar que en muchos casos se llevan a cabo procesos de aprendizaje y competencia que mejoran y ajustan la institucionalidad a los nuevos retos, lo cierto es que en el mundo de la política ambos mecanismos exhiben limitaciones<sup>9</sup>. Debido a ello, fue pertinente inmiscuirse en el estudio y análisis detallado de otros mecanismos explicativos de los fenómenos políticos que interesaron en esta investigación.

Con ese objetivo, la propuesta desde el enfoque histórico institucional está centrada en la pertinencia de considerar los “Mecanismos de Resiliencia”. Es decir, aquellos mecanismos que promueven fuertes obstáculos o restricciones para la modificación de un patrón o trayectoria institucional estable en el tiempo (Pierson, 2004). Estos dificultarían las posibles alternativas o revisiones que se planteen a una determinada institución o política, y por lo tanto fortalecerían el proceso de auto-reforzamiento por “Dependencia de Trayectoria” que se ha descrito anteriormente. Al contrario, en la medida en que dichos “Mecanismos de Resiliencia” estén debilitados, mayores serán las probabilidades de un cambio en la trayectoria de la política.

En muchas ocasiones los obstáculos o “Mecanismos de Resiliencia” son considerables, precisamente por el carácter estabilizador de las instituciones políticas. Por ello, es habitual observar que una variación en el patrón institucional se dificulta por diversos fenómenos como por ejemplo: la complejidad de coordinar en una misma dirección del cambio a la multiplicidad de alternativas políticas que varios actores pudiesen tener; los puntos de veto, es decir, las reglas institucionales que delimitan las posibles estrategias de los actores que pretenden una reforma (este punto se desarrolla con profundidad en la siguiente sección del capítulo); las inversiones previas hechas por ciertos actores políticos en los arreglos institucionales vigentes, con lo cual cualquier cambio pudiera atender contra sus inversiones y por ende no ser muy atractivo; así como, los arreglos institucionales entre una multiplicidad de instituciones que se refuerzan mutuamente (Pierson, 2004).

---

<sup>9</sup> Si bien es cierto que, en otros ámbitos sociales como el campo de la economía, estos mecanismos explican mucho de dichos procesos, en el área de la política parecen no proveer de explicaciones plausibles sobre desarrollos institucionales específicos (Pierson, 2004).

Cada uno de estos obstáculos o “Mecanismos de Resiliencia” constriñen las capacidades de quienes promueven las alternativas a una trayectoria de política que además posiblemente se ha reforzado con el tiempo. Sin embargo, en el momento que estos mecanismos se debiliten y en el que el equilibrio institucional se torne frágil, mayores serán las probabilidades de cambio en la trayectoria institucional. En el caso de Uruguay, era esperable observar que el cambio abrupto vivido en favor de una política tributaria progresiva tuviera que ver con la debilidad reflejada en los “Mecanismos de Resiliencia” que anteriormente impulsaban y sostenían la política regresiva. Mientras que, en Costa Rica, los “Mecanismos de Resiliencia” expresarían una fuerza considerable, al actuar en contra de cualquier impulso por variar la política tributaria hacia una mayor progresividad. Por supuesto que la presencia o ausencia del cambio en ambos procesos de desarrollo institucional no depende enteramente de estos mecanismos, pero no incluirlos implicaría ignorar un elemento explicativo de relevancia para ambos procesos y desarrollos institucionales.

Es justamente esta conjunción y complementariedad de elementos analíticos los que esta perspectiva teórica propuso para esta investigación. En ese sentido, se ha entendido también que acudir únicamente a explicaciones basadas en el “corto plazo” o en el “largo plazo” dotaría al análisis de una única clase de mecanismos causales, ignorando la capacidad de otros para afectar los desenlaces de las políticas tributarias. Por lo tanto, se espera a partir de las explicaciones recién descritas desde un abordaje histórico y contextual haber aportado insumos analíticos para el entendimiento de un desarrollo institucional tan complejo como lo es la política tributaria. Hecho ello, a continuación, se profundizará en otras dimensiones de análisis que complementan esta búsqueda de mecanismos causales: por un lado, la incidencia de los arreglos institucionales, y, por otro lado, la interrelación entre actores, las relaciones de poder entre ellos y sus capacidades de influencia para afectar una elección sobre política tributaria. Es decir, los abordajes más próximos al momento de toma de decisión sobre una política pública.

#### **1.4. RELEVANCIA DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES**

El abordaje histórico institucional descrito ampliamente en el apartado anterior se ha centrado en resaltar las dimensiones temporales requeridas para comprender el desarrollo institucional, en específico, el desarrollo y desenlace la política tributaria en ambos países en estudio. El objetivo con ello fue precisamente resaltar el impacto que dichas variables históricas y contextuales pudiesen tener en las instituciones políticas. No obstante, y de la misma forma que Pierson (2004) lo resalta,

las instituciones, aunque son resultado –en parte- de estos procesos históricos y sociales, a la vez son capaces de constreñir y restringir los resultados futuros que pueda tener una determinada política pública. Por lo tanto, estas instituciones se convierten en sí mismas en canales que influyen y en parte moldean, el desenlace de una política.

Ahora bien, ¿cómo es que los arreglos institucionales puedan llegar a moldear el resultado de una política pública en específico? Y ¿cuáles arreglos institucionales podrían considerarse para comprender el desenlace de la reforma tributaria en Uruguay y en Costa Rica? Con el objetivo de responder ambas preguntas, esta sección esclarece la forma en que las instituciones pueden influir en el desarrollo y desenlace de una política tributaria, y para ello, brinda también algunos ejemplos sobre la forma en que las reglas institucionales pueden afectar el proceso de toma de decisión sobre una política. De esta forma, se añade a los mecanismos causales desde variables históricas y contextuales, aquellos mecanismos institucionales causales que también intermedian entre los actores políticos y sociales y el resultado de una política pública. Posteriormente, se analizará en los capítulos 4 y 5 aquellos arreglos institucionales que efectivamente intervinieron en el proceso de formulación de ambas reformas tributarias en estudio.

En ese sentido, tal y como se describió anteriormente, las instituciones políticas per se son capaces de constreñir y limitar las acciones de los actores políticos y sociales. Esta capacidad no solo se limita a lo que los actores realizan en su diario vivir, sino que también estas instituciones intervienen y restringen la actuación de aquellos individuos o grupos organizados que pretenden influenciar de alguna manera en la toma de decisiones políticas. Con respecto a ello, las instituciones son capaces de impactar e influir en las distribuciones de poder entre los diversos actores involucrados, así como de moldear, inclusive, las propias preferencias que estos actores tengan con respecto a las políticas públicas en discusión. Esto en parte porque delimitan los canales por medio de los cuales los actores políticos pueden posicionar sus demandas y por los cuales pretenden influir en el desenlace de alguna política (Steinmo, 1993).

Las instituciones delimitan, por ende, el rango de estrategias posibles por parte de los actores políticos, y llegan a crear formas de negociación y vínculo político. Así, por ejemplo, la estructura constitucional particular de cada país ayudará a definir una estructura específica de toma de decisiones, y a la vez esta última influirá en las características estructurales que tomará la política tributaria. Esto no quiere decir que existe un determinismo que parte de unas reglas constitucionales específicas que eventualmente desembocan en una estructura tributaria con

características particulares. Lo que se quiere recalcar es que, aunque se asuma que los actores políticos en diversos contextos conservan intereses similares (políticos quieren ser reelectos, burócratas desean implementar una política estable y eficiente y los grupos de interés procuran la promoción del mayor bienestar para sus miembros), estos deseos generales se traducirán en preferencias de política y estrategias políticas que dependen de las reglas del juego (Steinmo, 1993).

Por lo tanto, los actores no tendrán las mismas preferencias ni aplicarán las mismas estrategias en contextos institucionales disímiles. En consecuencia, habría que observar con detenimiento las características propias de las reglas institucionales en cada país, empezando por las mismas reglas que posibilitan la elección de los gobernantes, es decir, el régimen electoral. Un ejemplo de ello son las reglas que permitan o faciliten la alternancia o no del partido de gobierno, ya que, tenderán a tener efectos particulares en la construcción de acuerdos entre los diversos actores. En la medida en que la alternancia se dificulte, los actores entenderán que será necesario construir acuerdos con el partido de gobierno y ceder en ciertos elementos, ya que no parecería estratégico esperar a un cambio de gobierno y al impulso de una política totalmente distinta. En este escenario los actores se convertirán en aliados entre ellos y no en antagonistas. Esto dotará los cimientos necesarios para la formación de un gobierno corporativista, en contraposición a uno centrado en el partido de gobierno que accede cada pocos años al poder en alternancia (Steinmo, 1993).

Las reglas institucionales que promueven o no la fragmentación del poder político del gobierno, como, por ejemplo, la promoción de bastos mecanismos de pesos y contrapesos, tienen igualmente efectos en la forma en que se construyen los acuerdos. Mientras que un gobierno corporativista o uno centrado en el partido de gobierno formaliza o no alianzas con actores sociales y, por lo tanto, influye de cierta forma en el resultado de las políticas públicas, un gobierno altamente fragmentado generará vínculos específicos entre determinados grupos de interés e instituciones/políticos particulares. Lo anterior llevaría a la defensa de intereses específicos que en el caso de la política tributaria suele ser la reducción o exoneración de algunos impuestos. En este escenario los mismos tomadores de decisión se verán tentados a defender grupos particulares, y promover las reducciones de impuestos (Steinmo, 1993).

Ahora bien, si bien es cierto existe una multiplicidad de reglas institucionales que pudiesen limitar las estrategias disponibles de los actores, las instituciones legislativas de ambos países en estudio cobran gran importancia al considerar que las leyes tributarias deben aprobarse en el seno de los parlamentos. Por lo tanto, reglas acerca de la selección de candidatos, el reglamento interno de la

instancia legislativa, así como, las reglas de las diversas comisiones internas tienen un efecto en el proceso político de formulación y aprobación de una ley. Lo anterior se debe a que dichos arreglos institucionales influirán no solo en la forma en que la agenda legislativa es construida<sup>10</sup>, sino también, en el proceso específico de la toma de decisión de determinado proyecto de ley (Béjar, 2018).

Si se parte del hecho que los actores sociales y políticos presionarán para que los problemas públicos de interés sean tomados en cuenta por los hacedores de política pública, mucho del éxito que estos actores puedan tener obedece al proceso de formación de la agenda. Dicha formación depende de varios fenómenos políticos y algunas reglas institucionales, dentro de los cuales una sumamente relevante es la reglamentación con respecto a la selección de los candidatos a lo interno de los partidos políticos. Estas reglas institucionales a menudo pueden tener efectos en la formación o no de lealtades partidarias por parte de los legisladores electos y en la disciplina de los miembros de un partido, con el consecuente impacto que ello podría tener en los procesos de toma de decisión de un gobierno.

Es así como las diferencias institucionales en cuanto a la selección interna de candidatos, a la reelección presidencial o a la capacidad de un presidente de determinar las carreras políticas de los miembros de su partido, construyen un patrón de lealtades que posteriormente influye en la toma de decisiones de los legisladores (Langston, 2010). Al respecto, se espera que aquellos sistemas electorales que permiten la reelección y en los cuales el presidente tiene gran capacidad de influencia a lo interno de su partido de gobierno, los legisladores respondan a las líneas generales de su partido, profundizando con ello la disciplina partidaria y la toma de decisiones en bloque. Es así como desde los mismos partidos políticos pueden establecerse mecanismos de premios y recompensas que motivan la lealtad de sus miembros hacia las decisiones tomadas por sus dirigencias (Puente, 2018).

Otro aspecto relevante son las reglas institucionales propias de las instancias legislativas, debido a que estas regulan no solo el debate y la discusión, sino que también la misma toma de decisiones. Estas reglas del proceso legislativo funcionan como limitantes o posibilidades institucionales que los diversos grupos políticos o sociales conocen y que debido a ellas escogen una u otra estrategia para

---

<sup>10</sup> La "agenda del Congreso" o agenda legislativa se refiere a todos aquellos asuntos en concreto o temas en discusión que son tomados en cuenta seriamente por los legisladores (Birkland, 2007). Si se coincide en entender que la racionalidad de los tomadores de decisión es limitada y los plazos los son igualmente, la agenda del Congreso deberá priorizar ciertos temas o políticas, lo cual posiblemente muestre ciertos sesgos en el momento de priorizar un asunto sobre otro (Béjar, 2018).

poder influenciar. En ese sentido, el acceso o no que los actores puedan tener a las comisiones permanentes o especiales se convierte en un elemento de análisis importante, debido a que facilitarían o no los espacios para que los diversos grupos se manifiesten sobre un tema o posicionen nuevos temas sobre la mesa (Béjar, 2009).

Por ende, se podría esperar que el arreglo institucional con respecto a las comisiones legislativas impacte en las posibilidades de cada actor de poder influir con respecto a algún proyecto de ley. Podría provocar una atención poco transparente y equitativa de los asuntos en debate, si los sectores de la sociedad no tienen acceso a la discusión que ahí se realiza (Béjar, 2018). Esa situación podría empeorarse aún más al no existir legislación específica que regule el cabildeo político.<sup>11</sup> De esta forma, los arreglos o la falta de reglas con respecto al cabildeo político podrían afectar no solo la construcción de agenda sino también el mismo proceso de discusión política. Esto debido a que la falta de un espacio regulado y proclive a la participación de diversos grupos imposibilitaría la libre competencia por influenciar la política en cuestión a favor de la imagen política que satisfaga sus intereses (Dvorak, 2012). No todos tendrían el mismo acceso a los tomadores de decisión.

Dichas relaciones de cabildeo deben de estudiarse en cada proceso político particular, ya que, es necesario considerar la política pública en específico, así como, el contexto político y las estrategias de los actores políticos (Gray *et al*, 2004). En ese sentido, las reglas institucionales podrían afectar ya que limitan o permiten el acceso y regulan o no el cabildeo de los distintos grupos. Ese análisis en específico de cada proceso de política pública se debe complementar con la existencia o no de una instancia legislativa con características de Parlamento Abierto.<sup>12</sup> Es decir, aquella que se distingue de un parlamento en donde las decisiones de los legisladores no pasan por el escrutinio público y mucho menos la sociedad civil es capaz de tener participación a lo interno del Parlamento.

Por ende, se trataría de una legislatura accesible a los diversos grupos de la sociedad, debido a que posibilita altos estándares de apertura informativa. Una instancia legislativa que promueva estos procesos internos proveerá de un arreglo institucional que facilitará la participación de los distintos

---

<sup>11</sup> Al respecto se debe considerar que el cabildeo legislativo es un proceso en que aquellos que representan los intereses particulares de cierto grupo de la sociedad, interactúan con los legisladores o jugadores con poder de veto para obtener resultados favorables a sus intereses. Esto significaría, considerar que hay personas que promoverán a lo interno de la instancia legislativa sus intereses específicos con el objetivo de influenciar en la toma de decisiones sobre determinada política pública (Aguilar, 2013; Gómez, 2008). Si bien es cierto existen agencias especializadas de cabildeo, también se da el caso en que diversas organizaciones de la sociedad civil, grupos empresariales o sindicatos promueven las interacciones con los legisladores sin una formalización de sus actividades.

<sup>12</sup> Se entiende por Parlamento Abierto "...una asamblea representativa que se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades y al uso de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones" (Puente, 2018, Pp. 53).

actores interesados en el devenir de una política pública. El tener una política de rendición de cuentas institucional y de transparencia, de colaboración y participación constante por parte de la sociedad, y de cumplir con comportamientos éticos de sus diversos miembros, facilitará, por ende, que aquellos grupos que anteriormente estuvieran excluidos del debate sobre una política pública en específico puedan dadas las condiciones, impulsar sus entendimientos del problema público y sus diversas alternativas de solución.

Con ello, una política tributaria puede ser desafiada por estos nuevos grupos que encuentra en el parlamento el escenario idóneo para impulsar sus intereses. De esta forma, los actores tendrán mayor o menos acceso a instancias de toma de decisión, por lo que se institucionalizarán diversas estructuras de toma de decisión. Estas estructuras expresarán las relaciones de negociación y vínculo político entre el gobierno, las diversas instancias gubernamentales y los demás actores políticos o grupos involucrados en la formulación de una política tributaria. Finalmente, esta estructura de toma de decisiones (tal y como se mencionó anteriormente), tendrá un peso importante en el desenlace o toma de decisión sobre alternativas de las políticas tributarias, y, en definitiva, en la estructura tributaria resultante.

Precisamente esta apertura por medio de diversos canales institucionales a la recepción de demandas es retomada por el “Enfoque de Equilibrio Puntuado” para el análisis de las políticas públicas que se desarrollará a continuación. En ese sentido, si bien es cierto que el entramado institucional puede restringir las actuaciones de determinados grupos y minar su participación e influencia política, también puede ser un escenario propenso para que grupos anteriormente aislados del debate sobre determinada política pública puedan acceder a instancias de toma de decisión. Por lo tanto, dada la importancia de estos elementos para explicar el surgimiento o no de nuevos actores que desafíen la trayectoria de una política tributaria y promover o no un cambio en dicha política, en la siguiente y última sección del capítulo se profundizará en estas dinámicas específicas más próximas a una decisión sobre la política pública.

### **1.5. ABORDAJE DE CORTO PLAZO O DINÁMICAS POLÍTICAS PRÓXIMAS A LA TOMA DE DECISIÓN**

Una vez desarrollados los aspectos analíticos principales con respecto al abordaje histórico institucional, esta sección se centrará exclusivamente en aquellos abordajes “*short-term*” o de “corto plazo”. Es decir, la atención estará dirigida hacia los mecanismos causales que subrayan el rol

de los actores políticos en cuanto capaces de traducir sus preferencias de política pública en el resultado final de estas. Si bien se ha mencionado anteriormente que explicar automáticamente los desenlaces de las políticas a partir de las preferencias e intereses de los actores puede llevar a conclusiones inconsistentes, lo cierto es que esto ocurre en la medida en que dicha explicación se aísla de otros elementos analíticos. Esto es precisamente lo que se procura esquivar al contemplar igualmente el rol de las instituciones como mediadoras de las estrategias disponibles para los actores políticos y de la construcción de la imagen de política pública en determinado contexto.

Por lo tanto, se pretende agregar al análisis una lectura más cercana a las interacciones específicas entre actores de cada política tributaria. El objetivo con ello es incorporar nuevos elementos explicativos que ayuden a responder la siguiente pregunta ¿por qué en última instancia la política cambia (hacia cierta dirección) o no cambia del todo?, la cual se cree está íntimamente relacionada a las interacciones que en dicho contexto social e institucional se dan entre la diversidad de actores políticos y sociales. Para ello, a continuación, se profundizará algunos aspectos surgidos a partir de la teoría del “Equilibrio Puntuado” y se finalizará la sección con algunas referencias analíticas relevantes sobre las formas de movilización e interacciones específicas entre los actores sociales.

En concreto, la teoría del “Equilibrio Puntuado” busca comprender los patrones de comportamiento de las políticas públicas, y cómo en determinados momentos estas pueden sufrir un cambio abrupto, aunque la mayoría del tiempo se encuentren estables y sin mayores modificaciones (True, Jones y Baumgartner, 2014). Señala, de manera global, que estos patrones devienen principalmente de las instituciones políticas específicas de cada país, de la racionalidad limitada de los tomadores de decisión y de los procesos políticos y sociales en que un asunto es definido como problema público y a la vez incorporado a la agenda de gobierno (True, Jones y Baumgartner, 2014).

De esta forma, la teoría presta especial atención al proceso a través del cual un asunto es construido a través del discurso público y cómo estos mismos escalan y se posicionan en la agenda de gobierno o caen. Por medio de este proceso las políticas existentes podrían verse cuestionadas, en el entendido que si se posicionan los asuntos públicos de una forma diferente a como se entendían antes, existirían mayores posibilidades de provocar nuevos entendimientos sobre los problemas públicos y sus posibles soluciones. Esta nueva imagen de la política pública, posicionada por nuevos actores políticos y sociales, también dependerá de las diversas instancias institucionales del país, que como se verá más adelante, pueden variar igualmente como efecto de la aparición de estos nuevos actores con ideas novedosas sobre la política en cuestión.

Como se observa, tanto la imagen de la política pública, como la institucionalidad propia de cada país son elementos esenciales en este abordaje teórico. En ese sentido, para esta investigación es imprescindible comprender qué se entiende como imagen de la política pública, ya que como se analizará en los capítulos 4 y 5, gran parte de la explicación del cambio en la reforma tributaria de Uruguay dependió de la nueva construcción de una imagen que lograra posicionarse en las estructuras institucionales más próximas a la toma de decisión. Así mismo, la inamovilidad de la imagen de la política tributaria costarricense en los espacios de toma de decisión impidió y limitó las posibilidades para una variación en la trayectoria regresiva del país.

En específico, para True, Jones y Baumgartner (2014), la imagen de política se refiere a la mezcla entre información y llamados emocionales que se construyen en torno a una política pública. Esta construcción deviene de la idea previa compartida por diversos actores sobre un asunto que se considera como problema público y que merece ser solucionado por medio de acciones públicas, es decir, por una política pública concreta para ello. Por ende, la imagen de la política estará muy relacionada a la construcción de un asunto como problema público y a las soluciones propuestas para atacarlo. De ahí que esta comprensión sobre la imagen de la política invita a analizar los objetivos y principios detrás de una política. Es a partir de ellos que es posible tener una mejor idea sobre la enmarcación de un fenómeno social como problema público, las justificaciones para considerarlo como tal y el enfoque para solucionarlo.

En el caso concreto de la política tributaria, la comprensión de un problema público que se resuelve por medio de ciertas medidas en este subsector de política no es un sencillo y mucho menos sencillas las propuestas de solución. La imagen de política tributaria construida habitualmente depende y puede caracterizarse a partir de múltiples aspectos, que sin duda se transmiten entre los actores por medio del intercambio de información y llamados emocionales en apoyo a las medidas propuestas. No obstante, existen dos dilemas afrontados en cualquier Estado Moderno en cuanto al sistema tributario idóneo que son relevantes de aclarar y considerar en este estudio.

El primer dilema refiere a la comprensión amplia que se tiene sobre la política tributaria, ya sea como instrumento para la redistribución del ingreso y la riqueza, o como instrumento para la aceleración o crecimiento en la actividad económica. Es decir, la utilización de la política tributaria dependerá de la concepción de esta para uno u otro objetivo, que a su vez obedece de la construcción del problema público. No es lo mismo utilizar la política tributaria para contrarrestar una desigual distribución del ingreso, que ejecutar una política tributaria para fomentar la actividad

económica. En ese sentido, por ejemplo, habría que estimar las consideraciones de actores que consideren o no que mayores impuestos impactan negativamente la actividad económica al debilitar aquellos sectores generadores de más capital (Steinmo, 1993).

Con respecto a ello, Steinmo (1993) indica que “El capitalismo democrático está atrapado entre el deseo de una mayor equidad social y económica y la aparente necesidad de un grado de desigualdad económica. En las sociedades democráticas y capitalistas, la historia de la tributación moderna puede verse como el tira y afloja entre estas realidades políticas” [Traducción propia] (p.17). Esta tensión constante entre priorizar uno u otro objetivo de la política tributaria lleva al impulso de imágenes de política tributaria contrastante o cuando menos distintas entre ellas. Ellas dependerán del problema público juzgado previamente por los actores como prioritario y que posteriormente influirá en la política tributaria específica por impulsar.

El segundo dilema complementa la disyuntiva sobre el objetivo último por atacar de una política tributaria al incorporar la perspectiva de los ciudadanos con respecto al manejo del dinero. En concreto, este segundo dilema subraya que, aunque los ciudadanos desean incrementos en el gasto público, estos no quieren pagar impuestos y mucho menos incrementarlos. Por lo tanto, los tomadores de decisión de la política tenderán a buscar un equilibrio entre ambos deseos, lo cual implicaría seguir cobrando impuestos, pero hacerlo de manera tal que los ciudadanos no perciban esto como una intromisión excesiva del Estado en su economía personal. Por ende, se podrían promover impuestos de bases tributarias amplias (impuestos indirectos generalmente), cuyos ingresos crecen automáticamente al ritmo que la economía crece y no conllevan una evidente injerencia de las autoridades sobre los ciudadanos (Steinmo, 1993).

De esta forma, y de acuerdo con la construcción del problema público, se podría posicionar una imagen de política tributaria que priorice el incremento de los ingresos tributarios sin socavar las preferencias de los ciudadanos por un mayor gasto social. Ante ello, las soluciones o medidas específicas de la política tenderían a promover los impuestos de base amplia (impuestos indirectos que se corresponden con una menor progresividad) en contraposición a impuestos directos (progresivos) hacia actividades económicas, aunque esto resulte contraproducente para los ingresos de la mayoría de los ciudadanos que no forman parte del decil de mayores ingresos. Esto finalmente conlleva al dilema, ya que, o se impulsan impuestos que generen una menor discusión política y un mayor ingreso monetario (actuando en contra de los ingresos de la mayoría), o se impulsan impuestos directos, que pueden generar mayor deliberación política y un menor ingreso tributario.

Aunque estos no son los únicos dilemas o aspectos que inclinan la balanza hacia un cierto entendimiento de la imagen de política, sí son de ayuda para comprender por qué finalmente se impulsan políticas con determinados cambios en la estructura tributaria y en específico para esta investigación, por qué se propusieron en Uruguay y Costa Rica reformas tributarias tan distintas entre ellas. Finalmente, las decisiones de reforma tributaria tomadas en ambos casos dependerán, en parte, de la construcción del problema que se desea atacar por medio de la política tributaria.

En ese sentido, tal y como se describirá más adelante en el Capítulo 3, las dos políticas tributarias variaron de acuerdo a la imagen de la política y se diferenciaron en cuanto a aspectos específicos como los siguientes: los tipos de impuestos (ingreso personal, ganancias de capital, al consumo, a la propiedad, cargas de seguro social, entre otros); el grado de dependencia del sistema tributario en determinados tipos de impuestos (como porcentaje del total de recaudación tributaria); la estructura e incidencia de un tipo de impuesto en el país (por ejemplo: la base tributaria, es decir, ¿quién paga el impuesto?; la carga tributaria, ¿cuál es la tasa y el monto total que debe pagar?; evasión o elusión, ¿quién se exonera del pago del impuesto o tiene los recursos para evadirlo?; etcétera), entre otros.

Lo anterior permite observar que las diferencias en cuanto a la imagen de la política tributaria tienen más que ver con quiénes pagan los impuestos y cuánto es que tienen que pagar, que con cuánto ingreso genera un sistema tributario. Al respecto, Steinmo (1993) indica que,

“Las consideraciones sobre los ingresos nunca están ausentes cuando los líderes políticos crean, reforman o suprimen impuestos. Pero los ingresos no son ni mucho menos los únicos factores que intervienen. El rendimiento de los ingresos de un impuesto concreto es, en cambio, el producto de un enorme conjunto de decisiones sobre la estructura y la incidencia de ese impuesto. El sistema tributario de un país, por tanto, es producto de un número aún mayor de decisiones específicas sobre toda una serie de impuestos. La cantidad de dinero recaudada en impuestos por un gobierno en su conjunto es el resultado de un enorme conjunto de decisiones sobre los impuestos individuales, y muchas de estas decisiones tienen poco que ver con las consecuencias de los ingresos de estos impuestos” [Traducción propia] (p.34)

En definitiva, estas consideraciones de la política tributaria dejan entrever las construcciones de los problemas públicos que se encuentran de fondo, aunque muchas veces las argumentaciones oficiales de ciertos actores pretendan resolver otros problemas que no siempre son de carácter público. Sería comprensible esperar la promoción de una política tributaria regresiva si la construcción de dicho problema público considera únicamente el rol de la política tributaria como impulsadora del crecimiento económica y de la baja inflación. Al contrario, una imagen de política

construida a partir de la incorporación del rol de esta en la distribución de la riqueza tendería a promover las condiciones para pensar en la idoneidad de una política tributaria progresiva.

En esta misma línea, las diversas construcciones de imagen de políticas tributarias defendidas por determinados actores pueden llegar a crear subsistemas en torno a esos entendimientos específicos sobre la política. Estos subsistemas podrían estar dominados por un solo interés o por muchos intereses. En la medida en que el grupo aglutinado alrededor de dicho asunto (también llamados “Comunidades de políticas” o “Redes de Asuntos”<sup>13</sup>) coincida con la imagen política generada sobre dicha política pública y por lo tanto reciba apoyo, más difícil sería una posible modificación en la política, y hasta se podría pensar en la presencia de un monopolio de política.

Con respecto a ello, Baumgartner y Jones (1993) señalan que un monopolio de política corresponde a aquel subsistema de política en el cual domina un solo interés y por lo tanto tienden a construir toda una estructura institucional responsable del impulso de dicha política a través del entendimiento específico del asunto como problema público. Esto, además de facilitar la permanencia del monopolio de la política, genera innumerables barreras para la promoción de algún cambio en la política pública. Por ello, bajo estas condiciones, el asunto que ha sido construido a través de una imagen política particular seguirá disfrutando de periodos de relativa estabilidad, con posibilidad de pequeños y modestos cambios. Su subsistema de política no se verá amenazado por ningún grupo externo, y por lo tanto aquellas instancias de gobierno que habitualmente formulaban y ejecutaban los programas respectivos para llevar a cabo la política pública se mantendrían sin ningún cambio de consideración.

Justamente, este auto reforzamiento de una imagen particular de la política pública demostraría la fortaleza de los mecanismos de “Retroalimentación positiva” vistos anteriormente. Sin embargo, el mismo entramado institucional podría generar las condiciones para que nuevos grupos de la sociedad que hubiesen formulado entendimientos distintos sobre el problema público, pudiesen acceder a instancias de gobierno. Ello se debe a que, si bien es cierto que la estabilidad de una política implica continuidad institucional por parte de aquellas instancias responsables, la existencia de una gama más amplia de instituciones permite otros escenarios de influencia para grupos anteriormente excluidos del debate sobre la política (True, Jones y Baumgartner, 2014).

---

<sup>13</sup> Ambas hacen referencia a las redes de política pública que pueden conformarse en torno a una discusión de política tributaria. En la última subsección de este capítulo se describirán sus características específicas.

Es decir, las instituciones políticas disponibles podrían generar las condiciones para que un asunto escale y se posicione en instancias de gobierno, como podría ser el mismo Congreso o la presidencia. La importancia de llegar hasta estas instancias implica no solo que el asunto ha acaparado la atención de nuevos actores sociales y políticos, sino que además se ha podido posicionar en instancias de toma de decisión gubernamental sumamente relevantes. Este proceso sucede por diferentes factores, entre los cuales se encuentra la racionalidad limitada de los tomadores de decisión, el proceso de construcción de la agenda de gobierno, así como del proceso de información en serie y no paralelo (True, Jones y Baumgartner, 2014).

Por ende, aunque puede ser que existiera un monopolio de política con respecto a determinado asunto, es habitual que no todos los actores piensen que el problema tiene una única forma de solucionarse porque no todos tienen siempre la misma comprensión sobre dicho problema. En la medida en que dicha imagen de política empiece a ser desafiada por grupos anteriormente excluidos, existirá la posibilidad de promover un cambio en dicha política. Por supuesto que, este proceso depende igualmente del contexto histórico y social que ha posicionado ciertos temas como proclives de ser debatidos, y de ciertas soluciones o alternativas de ser plausibles en el momento exacto en el que se pretenden discutir y proponer.

Tal y como lo señalan True, Jones y Baumgartner (2014), la presión ejercida por grupos excluidos puede llegar a redefinir el asunto percibido como problema público, lo que implicaría posiblemente, la agregación o eliminación de dimensiones de análisis al debate público de dicho asunto. Posteriormente, estos nuevos actores presionarán e insistirán en cambiar la correlación de fuerzas predominante, es decir, en desafiar a los actores que acaparaban el monopolio de la política pública. Es así como poco a poco los grupos que dominaban y sus instancias de gobierno correspondientes inician un periodo en el que deben compartir su poder con el de nuevos grupos organizados en las mismas u otras instancias de toma de decisión.

Lo anterior implica, como lo desarrolla la teoría del “Equilibrio Puntuado”, que los tomadores de decisión no pueden observar ni analizar todos los problemas públicos, sino que el mismo entramado institucional permite posicionar los temas de acuerdo con como estos han escalado en las diferentes agendas decisorias. Esta racionalidad limitada crea las condiciones para que en el proceso de formulación de agenda deban priorizarse ciertos temas sobre otros. En la medida en que un asunto público permanezca inmóvil en el subsistema de política pública correspondiente y no pretenda posicionarse en instancias de macro política, es esperable que la política no sufra ningún cambio

abrupto, tal y como pudo haber sucedido en el caso de la política tributaria en Costa Rica. Al contrario, y como finalmente ocurrió en Uruguay, si las condiciones recientemente descritas se dan, se esperaría que dicho asunto escale hacia instancias de gobierno y amenace la trayectoria anterior de la política<sup>14</sup>.

En definitiva, todo lo aportado por esta teoría es extrapolable al subsector de política pública específico de esta investigación. Es claro que este proceso no se da en abstracto y al margen de un contexto social e histórico que, como se mencionó anteriormente, tiene un impacto constante y de diversas maneras. La misma construcción de la imagen de la política tributaria por parte de actores anteriormente excluidos, depende en gran medida del contexto social específico que alienta o no la discusión acerca de determinados temas. Así mismo, la aparición o no de determinados actores políticos y sociales pueden depender del proceso específico de desarrollo de estos grupos, y la promoción de sus alternativas podría obedecer –en parte- a las posibilidades institucionales, como del contexto social que enmarca dichas relaciones.

Dicho lo anterior, aún restar por incorporar algunos elementos analíticos sobre la forma específica en que los diversos actores sociales y políticos pueden movilizarse para concretar un cambio de política o para evitarlo, y las relaciones de poder que se construyen en torno a ellos. Por ello, a continuación, se agregarán los últimos elementos teóricos guía de esta investigación con el objetivo de ayudar a comprender cuándo un actor tiene mayor capacidad de influencia y, por ende, una mayor probabilidad de impactar el resultado de la política tributaria a favor de su imagen previamente construida.

#### 1.5.1 Movilización en torno a redes de política pública

Para finalizar esta perspectiva teórica, el abordaje de las redes de política pública provee de elementos analíticos que coadyuvan en determinar la capacidad de influencia de un determinado actor dentro de una red de actores involucrados en el debate y escogencia sobre una política pública, en este caso, la política tributaria. Por ende, se desarrollarán aspectos teóricos que posibiliten comprender cuándo y en qué circunstancias un actor tiene mayor capacidad de influencia

---

<sup>14</sup> Esto, además, significaría que el proceso de construcción de la agenda de gobierno deja de ser un proceso en paralelo, donde cada subsistema de política se desarrolla en las instancias institucionales dedicadas a cada política, y más bien se convierte en un proceso en serie. En este proceso, los tomadores de decisión ubicados en el mundo de la macro política tienen la responsabilidad de analizar y estudiar las propuestas de aquellos grupos que anteriormente excluidos han sido capaces de posicionar su tema y concepción del problema público en estas nuevas instancias (True, Jones y Baumgartner, 2014).

política y, por lo tanto, mayores posibilidades de promover o preservar la imagen de política pública previamente posicionada por ellos mismos.

Estas redes de política son todas aquellas organizaciones conectadas entre sí por dependencia de recursos que, dado el interés que cierta política pública despierta en ellas, se ven en la necesidad de participar e interactuar en el proceso de la política, ya sea en su formulación, ejecución o evaluación (Zurbriggen, 2003). Precisamente, los procesos de desarrollo y formulación de las reformas tributarias reflejarían distintas redes de política pública<sup>15</sup> que se conformaron entre los distintos actores del subsector de política pública, y en la cual algunos actores intentarán o no posicionar nuevos entendimientos sobre el problema público.

Estas relaciones o interacciones tienden a ser sumamente importantes para los distintos actores de la sociedad civil (por ejemplo, los grupos empresariales, los sindicatos y demás organizaciones sociales) involucrados en el proceso de formulación de una política pública. Lo anterior se debe a que los actores promoverán la construcción de sus propias redes con el fin de tener acceso preferente a los tomadores de decisión y a la propia formulación de la política. En ese sentido, estos actores estarán inmersos en redes de interacción junto a otros actores públicos y privados siempre y cuando el subsector de la política pública en cuestión pueda impactar directamente sus intereses.

En el subsector de política tributaria es evidente que se conformarán distintas redes de política pública que expresarán relaciones de poder entre una multiplicidad de grupos y actores. Este poder - que se ha entendido como la capacidad relacional que permite a un actor influir sobre las decisiones de otros actores sociales de manera que se favorezcan sus intereses, voluntades y valores- propicia que la influencia de un actor hacia otro sea asimétrica. Por lo tanto, a mayor poder, mayor será la capacidad de un actor de influir –entendido como aquellos procesos por medio de los cuales los actores transmiten información hacia otros actores con el fin de alterar sus percepciones y acciones a favor de sus emisores (Martínez, 2001)- en otro.

Un actor tratará de influir en la medida en que perciba que los intereses que defiende pueden estar en peligro. Una vez que se ha decidido a ello, la capacidad para influenciar con la que cuente este actor dependerá de los distintos mecanismos de influencia que utilice, y de los recursos de poder con los que cuente en el momento. Además, es de esperar que quien ostente el poder quiera

---

<sup>15</sup> Se entiende la red como “un concepto genérico, que abarque diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de interés...” (Zurbriggen, 2003, p.3). La red, como concepto, posibilita enfatizar en la especificidad del análisis de las políticas públicas al captar la diversidad de pautas de interacción posibles entre el Estado y los grupos sociales (Chaqués, 2004).

mantenerlo, por lo que podrá acudir a distintas formas mediante las cuales puede ejercerlo (Castells, 2009).

Por ende, si se comprende que parte del poder de los actores (y por ende del entendimiento del problema público y el desenlace de las políticas) depende de las redes de política que se conformen, es relevante indicar que de acuerdo con las propiedades relacionales de estas redes y de los recursos propios de ciertos nodos, los distintos actores tendrán más o menos capacidad de influencia. Con respecto a ello, un primer elemento observable sería la existencia de *centros* en las redes, es decir, de nodos de mayor importancia (Castells, 2009).

Dicha relevancia de algunos nodos sobre otros dependerá de mayores o menores cuotas de poder que estos posean. Este poder resultará de determinadas pautas de relación que reflejan una distribución de poder específica entre los actores. Por lo tanto, la distribución de poder interna variará de acuerdo con los atributos o capacidades específicas que los nodos tengan dentro de la red, así como de las propiedades estructurales de ellas mismas (Zurbriggen, 2005; Adams y Kriesi, 2007). Al respecto, la tipología propuesta por Marsh y Rhodes (1992) permite caracterizar distintas redes dependiendo del nivel de cohesión que estas tengan en su interior, así como la distribución de recursos entre los miembros. El siguiente cuadro (ver Cuadro 1) sintetiza esta caracterización.

**Cuadro 1. Tipos de redes políticas**

| <b>DIMENSIÓN</b>                                 | <b>COMUNIDAD POLÍTICA</b>  | <b>REDES DE ASUNTOS</b>  |
|--|--|--|
| <b>MIEMBROS</b>                                  |  |  |
| <b>NÚMERO DE PARTICIPANTES</b>                   | Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos   | Muchos   |
| <b>INTEGRACIÓN</b>                               |  |  |
| <b>FRECUENCIA DE INTERACCIÓN</b>                 | Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas a la política | Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad  |
| <b>CONTINUIDAD</b>                               | Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo  | Acceso fluctuante  |
| <b>CONSENSO</b>                                  | Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados               | Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente   |
| <b>RECURSOS</b>                                  |  |  |
| <b>DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DENTRO DE LA RED</b> | Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es de intercambio                              | Algunos participantes poseen recursos, pero son limitados. La relación básica es la consulta |

Fuente: Elaboración propia con base en Marsh y Rhodes (1992)

A partir de esta diferenciación en tipos de redes, es posible dar una caracterización a las redes de política pública de interés. No obstante, se debe subrayar que la tipología señalada corresponde a tipos ideales, ya que estos forman parte de una tipología mayor. Esta tipología distingue distintas redes de acuerdo con la confluencia o no de características propias de las redes de asuntos o de las comunidades políticas. Por ello, los autores en realidad plantean un continuo de redes que va desde las “Comunidades Políticas” altamente integradas, hasta las “Redes de Asuntos” que al contrario están débilmente integradas<sup>16</sup>.

En específico, las Redes de Asuntos tienden a ser redes más abiertas debido a que los participantes varían continuamente gracias a las posibilidades de entrada y salida. Por lo tanto, los contactos entre los nodos serán fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia. Con ello, la consecución de consensos acerca de los problemas y sus soluciones se ve limitado por esta condición fluctuante y la distribución desigual de recursos entre los participantes (Zurbriggen, 2005).

Por su parte, las Comunidades Políticas tienden a diferenciarse de las Redes de Asuntos por diversos factores. En primer lugar, participan dentro de ellas un número limitado de actores, de forma tal que la exclusión consciente de otros grupos ocurre habitualmente. En segundo lugar, dado que todos los actores poseen recursos que intercambian a lo largo de los procesos de las políticas públicas, la interacción tiende a ser bastante frecuente y de alta calidad. En tercer lugar y por estas condiciones, el consenso acerca de los procedimientos y normas, así como de los valores e ideologías propias de la red, tiende a alcanzarse con mayor facilidad que en otro tipo de redes. Es decir, los miembros de esa red preferirían determinadas políticas sobre otras. Por último, lo anterior genera balance de poder, ya que, si bien algún grupo puede dominar, el tipo de relaciones que se desarrollan entre los miembros produce ganancia para todos en la medida en que el grupo persista (Zurbriggen, 2005).

De lo anterior se presume que aquellas redes en que la consecución de consensos se dificulta y la interacción es fluctuante, tendrán mayores trabas para alcanzar sus objetivos (y en determinado momento influir en la política pública), pero una mayor probabilidad para que grupos excluidos puedan posicionar sus nuevas imágenes de política. Por el contrario, se podría esperar que una red de Comunidad Política pretenda mantener el monopolio sobre la concepción del problema público,

---

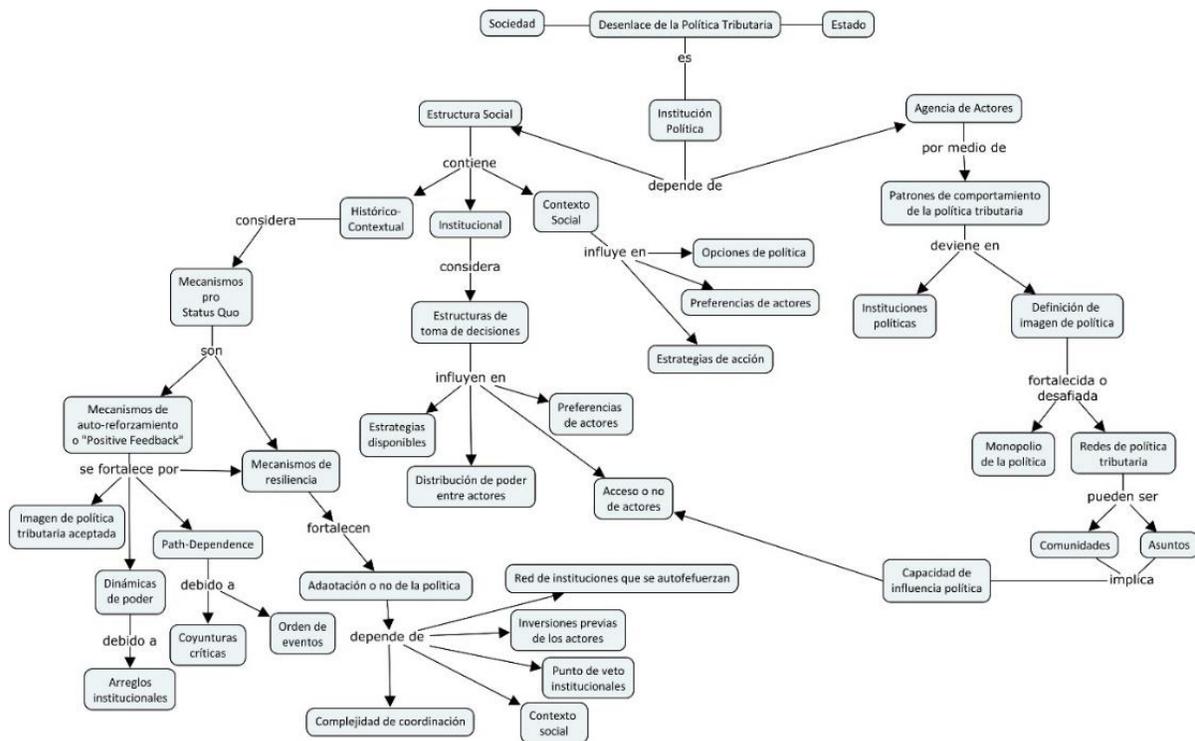
<sup>16</sup> Entre ellas se encontrarán, las redes profesionales (“*professional networks*”), las redes intergubernamentales y las redes de productores (“*producer networks*”).

así como evitar cualquier intento que pretenda modificar los acuerdos a los que han alcanzado previamente. Por lo tanto, para esta investigación es necesario adentrarse en el estudio de las distintas redes con el objetivo de profundizar acerca de las características de interacción entre los diversos actores con respecto a la política tributaria en discusión en cada uno de los dos países.

En definitiva, dichas redes de política pública construidas en torno a una política tributaria no solo reflejarán la gran cantidad de actores involucrados, sino que, además, proporcionarán información relevante con respecto a la capacidad de influencia de estos actores. Dependiendo de los objetivos de los actores, ya fuese limitar posibles cambios de la trayectoria de la política o, al contrario, promover cambios a dicha política, dicha organización interna puede ser clave para entender el éxito o no de estos con respecto al desenlace de la política tributaria.

### 1.6. RESUMEN DE LA PERSPECTIVA TEÓRICA

Esquema 1. Perspectiva teórica (mapa conceptual)



Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el Esquema 1, los procesos que desembocan en el cambio hacia una política tributaria progresiva en Uruguay y en una estabilidad regresiva sin mayores cambios en Costa Rica,

pueden explicarse al contemplar una serie de elementos teóricos entrelazados entre sí. Para ello, esta investigación parte de la unión de diversos aportes teóricos que en conjunto configuran un esquema mínimo para dar respuesta satisfactoriamente a la pregunta de investigación. De esta forma, se combina el “Enfoque Histórico Institucional” junto con la teoría del “Equilibrio Puntuado” y el “Análisis de Redes de Política Pública”. Cada uno de ellos aporta importantes variables de consideración para tener en cuenta al momento de explicar el cambio o no de la política tributaria en Uruguay y en Costa Rica.

En primer lugar, las explicaciones de ambos procesos de desarrollo en el tiempo de la política tributaria parten de considerar a este subsector de política como uno que intercede e influye en la forma en que se relaciona el Estado con la sociedad. Si bien las políticas públicas en sí se encuentran ubicadas en medio de esta relación, la política tributaria llega a no solo a impactar el desarrollo institucional, sino que también determina el tamaño del Estado (Centeno, 2002). En ese sentido, existe una implicación histórica entre el Estado y la política tributaria que no debe olvidarse.

Por lo tanto, cualquier explicación del desarrollo de la política tributaria debe considerar la influencia de los eventos y procesos sucedidos en el pasado y cómo estos impactan los acontecimientos en un momento dado (Steinmo, 1993). En ese sentido, contemplar la dimensión temporal de los procesos históricos y sociales mayores invita a reflexionar sobre el contexto histórico, social y económico en el cual se inscriben las reformas tributarias en estudio. Estas reformas no sucedieron abstraídas de los sucesos ocurridos con anterioridad a ellas, por lo que omitir la secuencia de eventos previos a estos fenómenos podría llevar a explicaciones desatinadas.

Las instituciones mismas requieren ser comprendidas en movimiento. Es decir, se considera que es idóneo apartarse de las consideraciones estáticas de las instituciones y más bien atender a las temporalidades y cambios de estas que finalmente impactan en procesos de reforma económica y/o política (Pierson, 2004). Por ende, las decisiones con respecto a la política tributaria en ambos países no fueron resultado de un proceso estático institucional, sino que al tiempo que estas instituciones se han moldeado a lo largo de los años, los procesos históricos también han influido en ellas de diversas formas.

En ese sentido, el contexto histórico institucional y social previo a las reformas tributarias posiblemente intercedió en las opciones de política tributaria viables en ese momento específico. También el contexto pudo haber influido en las preferencias de los actores políticos hacia una u otra

modificación respecto de las reformas, así como en las estrategias desplegadas por estos (Steinmo, 1993).

Por lo tanto, se debe partir de un entendimiento de la política tributaria como un proceso que se desarrolla en el tiempo. Esta política puede ser fortalecida o desafiada y modificada a través de diversos mecanismos. Por ejemplo, la dependencia de trayectoria puede ser fortalecida por medio de procesos de “auto-reforzamiento” o de “retroalimentación positiva”. Es decir, por medio de mecanismos que refuerzan la trayectoria de una política tributaria y que por ende neutralizan cualquier intento por modificarla (Pierson, 2004).

Eventos sucedidos en el pasado y la secuencia en específica en que estos se han dado pueden o no reforzar esta trayectoria. Por ende, variables temporales como la secuencia de eventos o los pasos iniciales (o “coyunturas críticas” (Capoccia, 2016)) pueden llegar a influir en el surgimiento de determinados actores y opciones de política tributaria.

De esta forma, las teorías funcionalistas que tienden a suponer una continuidad rígida entre la toma de decisión sobre una política y el desenlace de esta a largo plazo olvidan que las políticas tributarias varían a lo largo del tiempo y son propensas a diversos impactos del entorno político, social y económico (Pierson, 2004). De ahí que, hay que resaltar los procesos de adaptación o no de las políticas tributarias a los vaivenes del contexto social, y por lo tanto considerar la fortaleza o no de los “Mecanismos de Resiliencia”. Estos mecanismos, según Pierson (2004) son los responsables de promover obstáculos y restricciones a la modificación de un patrón de política pública que se ha afianzado con el paso del tiempo, por lo que la debilidad de estos redundaría en mayores posibilidades de un cambio en la política tributaria.

Por otro lado, aparte de las consideraciones con respecto a la dimensión temporal en el estudio de las políticas tributarias, las dos reformas tributarias ameritan atender a otras variables explicativas. Los arreglos institucionales de ambos países en 2006 y 2018 respectivamente, los patrones de la política tributaria anteriores a dichos años, así como, las dinámicas de interrelación entre los diversos actores políticos y sociales involucrados en el proceso de formulación de las reformas se convierten –entonces- en herramientas analíticas imprescindibles para el estudio dado que complementan las dimensiones históricas desarrolladas previamente.

Con relación a ello, se observa en el Esquema anterior, cómo las formas de negociación y vínculo político creadas a partir de los arreglos institucionales pueden influir en las estrategias disponibles

para los actores y en consecuencia en la distribución de poder entre ellos (Steinmo, 1993). Por lo tanto, sería relevante considerar variables con respecto al régimen electoral, el proceso legislativo, la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, entre otras (Béjar, 2018). La construcción de estas estructuras de toma de decisión puede inhibir las posibilidades de un cambio político, pero a la vez puede crear los escenarios propensos para la variación en la trayectoria de una política tributaria.

Así, si confluye la crítica hacia la imagen de una política tributaria afianzada a lo largo del tiempo con una estructura institucional que permite el acceso de nuevos actores anteriormente excluidos, se estaría en presencia de un escenario propenso al cambio en la política (True, Jones y Baumgartner, 2014). Como consecuencia, el grupo conformado alrededor de un monopolio de política tributaria se vería amenazado por nuevos actores que pretenden modificar la trayectoria de la política a favor de una nueva que concibe de forma diferente el problema público y, por ende, las medidas para solucionarlo.

Por último, se deben considerar las posibilidades de movilización e influencia política que los diversos actores involucrados pudieron haber tenido en los procesos de formulación de ambas políticas tributarias. Al respecto, es importante constatar la existencia o no de redes de política tributaria conformadas por los actores interesados en el devenir de las reformas tributarias. Tal y como lo señalan diversos autores (Castells, 2009; Zurbriggen, 2005; Marsh y Rhodes, 1992), la edificación de redes de política públicas más o menos abiertas a la participación de nuevos actores y a la interacción de estos influiría no solo en la capacidad de influencia política de estos, sino también, en el desenlace de las reformas tributarias.

## **1.7. CONCLUSIONES**

La perspectiva teórica descrita corresponde a una propuesta por comprender y explicar el desarrollo institucional de la política tributaria en Uruguay y Costa Rica. No obstante, se considera que la mayoría de los elementos analíticos descritos podrían utilizarse como modelo analítico para analizar otras reformas tributarias en América Latina, e inclusive, para estudiar el desarrollo institucional de otros sectores de política pública. Por lo tanto, el esquema recientemente descrito es extrapolable a otras investigaciones sociales que estimen adecuada la combinación y conjunción de elementos teóricos que, como se ha dicho páginas atrás, constantemente son considerados como abordajes contrarios. Esta perspectiva teórica ha demostrado cómo más bien dicha interrelación es imprescindible para comprender el desarrollo institucional de la política pública.

Dicho esto, para el caso concreto de esta investigación, los elementos analíticos desarrollados en este capítulo deberían ser capaces de brindar una explicación inicial o guía sobre los elementos o mecanismos causales imprescindibles para entender por qué en Uruguay la política cambió hacia una mayor progresividad en 2006, convirtiéndose así, en el único país de la región capaz de dar un viraje semejante con respecto a su política tributaria. Así mismo, y aunque la profundidad analítica y argumentativa de este estudio se centró en el caso atípico y paradigmático en la región latinoamericana, la propuesta teórica desarrollada también brinda los elementos analíticos básicos para comprender por qué en el caso de Costa Rica la política tributaria más bien se afianza hacia una mayor regresividad por medio de una nueva reforma tributaria en 2018.

Como se describió a lo largo de la propuesta teórica, gran parte de la riqueza de esta resulta de la unión de mecanismos causales provenientes de diversas perspectivas teóricas. Esta conjunción de abordajes teóricos es necesaria en la medida en que ninguno de ellos por separado podría dar una respuesta completa a las preguntas de esta investigación. Se considera que ni el abordaje teórico por medio de explicaciones de “largo plazo”, ni las explicaciones de “corto plazo” son suficientes por sí mismas para comprender el desenlace de la política tributaria. Al contrario, la unión de ambos enfoques no solo profundiza y refuerza las explicaciones, sino que además permite entrever el ligamen que en realidad existe entre ambas perspectivas.

En ese sentido, el contexto social cobra gran relevancia en esta propuesta teórica. Esto se debe a que uno de los elementos que permite ligar y complementar tanto las variables estructurales, como las variables enfocadas en la agencia de los actores y los procesos políticos inmediatos de toma de decisión, es precisamente el impacto del contexto histórico y social. Por lo tanto, se observó a lo largo del capítulo la insistencia constante acerca de la consideración del contexto social como una variable que puede influir constantemente en el proceso social y desarrollo de la política tributaria. Se analizó cómo este contexto puede incidir en las opciones de política pública, en las preferencias de los actores y hasta en las estrategias de acción impulsadas por los actores sociales y políticos.

Este vínculo, entre las explicaciones “largo plazo” y “corto plazo” se convirtió, entonces, en un requerimiento de la investigación. De esta forma, en los siguientes capítulos y con especial atención a los capítulos 4 y 5, se observará esta interrelación entre los abordajes y la pertinencia de haber considerado esta unión desde el inicio de la investigación para responder efectivamente a las preguntas de investigación.

Sin más, el siguiente capítulo (ver Capítulo 2) describirá la estrategia teórico-metodológica orientadora de la recolección de datos que hizo posible responder a las preguntas de investigación en los siguientes capítulos (ver Capítulo 3, 4 y 5). Como se notará, el vínculo entre esta propuesta teórica y el resto de la investigación es evidente, lo que confiere aún más relevancia al presente capítulo. Tal y como se desarrollará a continuación, la atención constante a la teoría previa fue esencial en todo el proceso de investigación, dotándola de un tronco común analítico posteriormente fortalecido con los nuevos datos surgidos del análisis empírico.

## CAPÍTULO II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

### 2.1. INTRODUCCIÓN

El Capítulo 1 “Perspectiva Teórica” ha desarrollado ampliamente los presupuestos teóricos de los que parte esta investigación con el objetivo de dar insumos para una respuesta satisfactoria a la pregunta general que guía el estudio: ¿a partir de qué elementos causales varía la estructura tributaria hacia una mayor o menor progresividad? Y en específico: ¿por qué el sistema tributario en Uruguay sí contempla un cambio importante en el año 2006 (hacia una mayor progresividad tributaria) y ¿por qué, al contrario, en Costa Rica la estructura tributaria no expresa ningún cambio sustancial y más bien refuerza la trayectoria regresiva por medio de una última reforma tributaria en 2018?

Estos elementos teóricos esbozados ampliamente reflejan la unión de diversas teorías sobre el desarrollo y cambio institucional. La conjunción de perspectivas teóricas de “largo plazo” y de “corto plazo” permite crear un esquema completo y general sobre las posibles explicaciones de un proceso de política pública que se mantiene invariable en el tiempo, y de otro proceso que cambia en un momento dado. De esta forma, la perspectiva teórica une dos explicaciones teóricas que en muchos casos se han trabajado por separado, pero que, debido a las exigencias del problema de investigación, se ha considerado pertinente utilizarlas de forma conjunta.

Ahora bien, las características de la teoría explicativa elaborada para dar respuesta a las preguntas del presente estudio requirieron de una rigurosidad mayor con respecto a su estrategia metodológica. La rigurosidad devino de la necesidad de buscar el mejor camino para responder a una pregunta de investigación a la que no era posible contestar sin la conjunción de teorías explicativas que parecían pertenecer a diferentes niveles analíticos. En ese sentido, acoplar variables estructurales o macro y variables de agencia o micro precisó una estrategia metodológica no solo consciente de los desafíos que esto significaba, pero, sobre todo, de un planteamiento metodológico pragmático que integrara los métodos, técnicas y análisis de datos necesarios para dar una respuesta convincente a la pregunta de investigación.

Por lo tanto, a lo largo de este capítulo se recordará este requerimiento, al tiempo que se justificará cada una de las decisiones realizadas a lo largo del estudio. Es decir, se desarrollará ampliamente la estrategia metodológica que permitió obtener los datos empíricos necesarios que dieron cuenta o

no de la hipótesis de investigación planteada previamente por medio de la operacionalización del mapa conceptual que guía el estudio. Para ello, se indicarán los métodos preponderantes, las principales categorías de análisis y sus relaciones, las técnicas de recolección de datos, así como las fuentes de información de las cuales se obtuvieron los datos.

Además, otro de los objetivos que promueve este capítulo está relacionado con el vínculo que la estrategia metodológica tuvo con los presupuestos ontológicos y epistemológicos de los cuales partió el estudio. Este vínculo previó la pertinencia de la cohesión interna en cada una de las fases de la investigación: desde la construcción del problema de investigación, las preguntas empíricas y teóricas de investigación, la perspectiva teórica, hasta la elección de los métodos y técnicas de investigación, para una rigurosa operacionalización de las variables o partes del mecanismo causal (en este caso). Por ende, la idoneidad de los diversos métodos y las diferentes técnicas y fuentes de información se comprende a partir de su utilidad para dar respuesta a las preguntas de investigación, pero también, a partir de la fundamentación dada por la coherencia interna entre los abordajes ontológicos, epistemológicos y metodológicos.

Dicho esto, a continuación, se desarrollará la estrategia metodológica utilizada para este estudio. Para iniciar, se retomarán las preguntas y objetivos de investigación, seguidas de la descripción del horizonte ontológico, epistemológico y metodológico del cual parte la investigación. Luego, se justificará la selección de los casos y se establecerán las unidades de análisis. Posteriormente, se describirán los dos métodos preponderantes utilizados en el estudio, el *“Process Tracing”* y el *“Análisis de Convergencia”*, tanto en el sentido de las implicaciones metodológicas que suponen cada uno, como en su utilidad práctica en esta investigación. Finalmente, se describen los pasos metodológicos ejecutados para la construcción de las hipótesis de investigación (o mecanismos causales tentativos) y los elementos propios dentro de estas. Ello implicará exponer los indicadores empíricos (o evidencias) que hicieron posible la operacionalización de las categorías de análisis, las fuentes de investigación, las técnicas de recolección de datos y los instrumentos de recopilación y análisis de datos.

## **2.2. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN**

Este capítulo inicia con la exposición de las preguntas y objetivos de la investigación. De esta forma, tal y como se desarrollará a lo largo del capítulo, se pretendió mostrar el ligamen de cada una de las fases del estudio con el problema de investigación planteado desde un inicio. Este problema de

investigación devino de la falta de conocimiento suficiente acerca del desarrollo institucional tributaria en América Latina que permitiera comprender a cabalidad las trayectorias progresivas o regresivas de este subsector de política pública. Por ello, la unión de abordajes analíticos complementarios se planteó como una salida para superar el problema de investigación observado.

Eventualmente, el resultado de este proceso de investigación llevó al diseño de un estudio que partió de la conjunción de variables estructurales y de agencia que pueden constatar en el siguiente cuadro (ver Cuadro 2) con respecto a las preguntas y objetivos de investigación.

**Cuadro 2: Preguntas y objetivos de investigación**

|                    | <b>PREGUNTAS</b>   | <b>OBJETIVOS</b>   |
|--------------------|--|--|
| <b>GENERAL</b>     | <b>¿RESULTADO DE QUÉ MECANISMO CAUSAL SE DESARROLLA Y VARÍA LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN URUGUAY Y COSTA RICA HACIA UNA MAYOR O MENOR PROGRESIVIDAD?</b>  | <b>EXPLICAR EL DESARROLLO Y CAMBIO DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN URUGUAY Y COSTA RICA HACIA UNA MAYOR O MENOR PROGRESIVIDAD COMO RESULTADO DE LA REFORMA TRIBUTARIA (LEY 18.083 DE 2006) Y LA REFORMA FISCAL (LEY 9.635 DE 2018) RESPECTIVAMENTE</b>  |
| <b>ESPECÍFICAS</b> | <p>¿Cómo media el contexto social en el proceso de formulación de la política tributaria?</p> <p>¿De qué forma la dependencia de trayectoria en la política tributaria es desafiada o reforzada por medio de la debilidad o fortaleza de los “Mecanismos de Auto-Refozamiento”?</p> <p>¿En qué sentido los arreglos institucionales impactan en las estrategias disponibles de los actores políticos y sociales, la distribución de poder entre estos y el propio desenlace de la política tributaria?</p> <p>¿Cómo interviene la distribución de poder entre los actores y capacidad de influencia política en el proceso de desarrollo de la política tributaria y su desenlace?</p> | <p>Examinar la mediación del contexto social en el proceso de desarrollo de la política tributaria y su desenlace.</p> <p>Demostrar las formas en que la dependencia de trayectoria en la política tributaria es desafiada o reforzada por medio de la debilidad o fortaleza de los “Mecanismos de Auto-Refozamiento”.</p> <p>Descubrir el impacto de los arreglos institucionales en las estrategias disponibles de los actores políticos y sociales en la distribución de poder entre estos y en el propio desenlace de la política tributaria.</p> <p>Mostrar la intervención de la distribución de poder entre los actores y su capacidad de influencia política en el proceso de desarrollo de la política tributaria y su desenlace.</p> |

Fuente: Elaboración propia

Estas preguntas y objetivos guiaron la presente investigación y fueron respondidas y consumados respectivamente, gracias a la rigurosidad metodológica aplicada en cada una de las decisiones tomadas. Por lo tanto, a continuación, se desarrollarán los elementos imprescindibles para describir

y analizar la estrategia metodológica que permitió solucionar el problema de investigación por medio del cumplimiento de los objetivos del estudio recién descritos.

### **2.3. PERSPECTIVA ONTOLÓGICA, EPISTEMOLÓGICA Y METODOLÓGICA**

La estrategia metodológica de la investigación reflejó decisiones que muestran una alta cohesión interna entre sus diversos elementos metodológicos. Es decir, la metodología –entendida como el modo en que se utilizan los datos (Della Porta y Keating, 2013)- se relacionó y devino de las teorías explicativas previas, que a la vez correspondieron a una pertinente ontología derivada del pragmatismo del que partió esta investigación. Así mismo, los métodos –comprendidos como las formas de reunir los datos necesarios (Della Porta y Keating, 2013)- correspondieron a la epistemología concreta que orientó este proceso de investigación.

Por ende, es relevante subrayar y explicar los horizontes ontológicos y epistemológicos desde los que parte este estudio, ya que con base en ellos se comprenderá y justificará la elección de la metodología específica y de los métodos principales en la investigación y se resaltarán el carácter mixto de esta investigación en términos metodológicos. Para ello, en primer lugar, se debe tener presente que tanto las ideas preconcebidas en esta investigación sobre qué es posible estudiar sobre el objeto de investigación (ontología), como las ideas previas acerca de cómo conocemos esos objetos de estudio (epistemología), no corresponden enteramente a una de las cuatro clasificaciones clásicas elaboradas por Della Porta y Keating (2013). Más bien, se considera que este estudio tiene elementos post positivistas e interpretativos que se entremezclan y permiten posicionarse en medio de ambos.

En ese sentido, se parte de comprender que la realidad social es objetiva y podemos conocerla, pero también que esta realidad depende de la subjetividad del investigador que pretende estudiarla. Por su parte, se acepta que el conocimiento depende de elementos contextuales y se aspira a comprender el conocimiento subjetivo de los mismos sujetos investigados, pero, además, se incorpora la construcción de conocimientos no solo por medio de procesos inductivos, sino también por medio de procesos deductivos, los cuales se encuentran más relacionados con enfoques post positivistas.

Igualmente, esta investigación se sitúa en una perspectiva metodológica que responde a elementos tanto post positivistas como interpretativos. La cuestión metodológica -que hace referencia a los

instrumentos y técnicas que se utilizan para adquirir conocimientos (Della Porte y Keating, 2013)-, se ubica al centro de ambas posturas y tradiciones metodológicas debido a que hay un fuerte acercamiento deductivo al objeto de estudio, al tiempo que las inferencias generadas a partir del “Estudio de Caso” se realizarán hacia la teoría y no hacia otros casos analíticamente similares. Es decir, si bien el objeto de investigación es estudiado también por medio de procesos inductivos de creación de conocimiento, al mismo tiempo se da una construcción teórica previa que es puesta a prueba en lo empírico para conocer su poder explicativo. Este ir y venir entre los procesos deductivos e inductivos deja entrever que las posturas post positivistas se entremezclan con posturas pertenecientes a abordajes como el conductismo, entre otros.

Así mismo, otros elementos de la metodología reflejan esta conjunción entre ambas posturas metodológicas. La selección de casos por un interés inherente en un fenómeno social complejo, y no por el estudio de la varianza entre determinadas variables explicativas y una variable dependiente, se relaciona con abordajes metodológicos interpretativos. Esto debido a que el centro del análisis es el mismo caso y el fenómeno social en sí, y no las relaciones específicas entre variables sin importar los casos de estudio concretos. Sin embargo, también se asumen importantes elementos que forman parte de la perspectiva post positivista, como por ejemplo la relevancia del contexto en la conformación de instituciones políticas. Estas instituciones luego impactarán en el accionar de los actores sociales por medio de los distintos modelos de incentivos y sanciones. Así, se asume que el contexto, tal y como se ha desarrollado ampliamente en el Capítulo 1, es relevante porque tiene un impacto en las estructuras institucionales, pero a la vez se insiste en la necesidad de ir al dato empírico para comprobar premisas teóricas anteriores.

Por lo tanto, la combinación entre abordajes que priorizan los datos esencialmente empíricos, pero reconociendo la intermediación del contexto, y las perspectivas que subrayan los significados que los mismos sujetos atribuyen a sus acciones, hace que esta investigación se posicione en un escenario de carácter mixto. Este carácter mixto pudo inferirse desde el Capítulo 1 al subrayar que era menester combinar dos perspectivas teóricas que priorizaran diversos niveles de análisis, variables y, por ende, datos esperados. De esta forma, el abordaje metodológico retoma estos requerimientos mixtos que parten igualmente de una ontología y epistemología pragmática<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> El pragmatismo desde el punto de vista epistemológico promueve la conjunción de diversas perspectivas o abordajes teóricos y metodológicos que permitan al investigador estudiar lo que realmente le interesa. De esta forma el investigador puede acercarse a su objeto de estudio por medio de diversas formas o perspectivas que profundizan lo necesario para poder responder de forma satisfactoria las preguntas de investigación planteadas (Tashakkori y Teddlie, 1998). Por ende, el pragmatismo se distancia de la posible

Por último, se debe considerar que los diversos “Estudios de Caso” -como por ejemplo los orientados por el caso mismo (“*Case-based research*”), o los orientados a la evaluación de teorías (“*Theory-testing cases*”)- pueden ubicarse en distintos niveles ontológicos. Estas posiciones ontológicas iniciales influirán luego en el tipo de “Estudio de Caso” a escoger y utilizar, así como en la cantidad de casos necesarios para cumplir los objetivos de investigación (Beach y Pedersen, 2016). En ese sentido, el presente “Estudio de Caso” de dos casos (Uruguay y Costa Rica) se ubica entre la perspectiva del realismo crítico y la del pragmatismo analítico, propuestas por Beach y Pedersen (2016), rechazando, por ende, la perspectiva neopositivista por suponer una generalización hacia otros casos que esta investigación no pretende.

Se concibe, al igual que el realismo crítico, que un “Estudio de Caso” puede llegar a conocer en profundidad una gran cantidad de causas que intermedian entre una causa inicial y un desenlace, es decir, llegar a constatar el mecanismo concreto que produce un fenómeno social. No obstante, al mismo tiempo se asume que las causas son sumamente complejas y que la comprensión de estas debería utilizar combinaciones eclécticas entre diversas teorías. Por lo tanto, y al igual que en el pragmatismo, esta investigación procura entender y usar las combinaciones teóricas como herramientas heurísticas capaces de captar los aspectos más relevantes de un caso en particular.

Aclarados los horizontes ontológicos y epistemológicos de la investigación, a continuación, las siguientes secciones describirán y justificarán algunas de las decisiones más relevantes en términos metodológicos. Estas decisiones hicieron posible mantener la coherencia interna del estudio y aportaron la rigurosidad necesaria para brindar la validez necesaria a los resultados de investigación expuestos en el Capítulo 4 y en el Capítulo 5.

## **2.4. SELECCIÓN DE CASOS (UNIDADES DE ANÁLISIS)**

Una primera decisión relevante en el proceso de investigación fue la referente a la selección de los casos de estudio. La selección de estos resultó de la consideración del caso atípico o paradigmático (Della Porta y Keating, 2013) y de otro caso en el cual la variable dependiente (o “*output*”) variara con respecto al caso atípico. De esta forma, fueron seleccionados la reforma tributaria de 2006 en

---

incompatibilidad entre métodos cualitativos y cuantitativos, o entre abordajes dentro de estos mismos métodos que parten de posicionamientos epistemológicos disímiles, tal y como es el caso en esta investigación cualitativa.

Uruguay como el caso atípico y la reforma tributaria de 2018 en Costa Rica como el caso de contraste.

Esta selección fue el resultado de varias consideraciones que se describen a continuación. En primer lugar, previo a la selección de ambas reformas tributarias se observó que frente a un panorama desalentador en el cual la mayoría de las estructuras tributarias existentes en la región no había impactado de forma positiva la redistribución del ingreso, se visualizaba el avance que en esta materia significó la aprobación de una reforma tributaria en Uruguay en 2006. Dicha reforma efectivamente había logrado reducir la desigualdad económica por medio de la edificación de una estructura tributaria más progresiva que eventualmente provocó una más justa distribución del ingreso en dicho país. Por lo tanto, se decidió trabajar esta reforma a partir de su consideración como un caso atípico en América Latina y centrar la investigación a la búsqueda de las causas que explicaran su singularidad.

Por su parte, además de esta reforma tributaria, se constataba la aprobación de varias otras reformas tributarias regresivas en la región latinoamericana que no habían conllevado a una más equitativa distribución del ingreso. Entre ellas se encontraban la reforma tributaria costarricense de 2018 y las reformas tributarias de México (2013), Chile (2014) y Colombia (2012). Estas reformas aprobaron modificaciones en el sistema tributario que, si bien algunas medidas mejoraron la equidad de este, en su conjunto no tuvieron un impacto progresivo que modificara la estructura tributaria regresiva imperante en dichos países (Arenas de Mesa, 2016).

En segundo lugar, y con el fin de robustecer la explicación causal de la reforma atípica de 2006, se decidió agregar un segundo caso de estudio que contrastara con el proceso uruguayo. De esta forma, y de las reformas tributarias señaladas en el párrafo anterior, se escogió la reforma costarricense debido a las características propias de este país y por supuesto, al desenlace diferenciado respecto de la reforma tributaria. En concreto, este segundo país muestra condiciones sociales y democráticas muy similares a las de Uruguay<sup>18</sup> pero que no ha sido capaz de aprobar una reforma tributaria progresiva en las últimas décadas. Al contrario, por medio de la reforma tributaria

---

<sup>18</sup> Como se mencionó anteriormente, Uruguay y Costa Rica son habitualmente consideradas como las únicas democracias plenas en la región latinoamericana. De acuerdo con estudio de The Economist en 2020, Uruguay se ubica en el puesto 15 a nivel mundial mientras que Costa Rica se sitúan en la posición 18 (Lissardy, 2021). Por otro lado, también se ha mencionado que, según el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, ambos países se colocan entre los primeros cuatro con mejor desarrollo humano de América Latina. Uruguay se ubica en el puesto 55 a nivel mundial y Costa Rica en la posición 63. En este índice ambos países están ubicados dentro de las naciones con “Desarrollo Humano Alto” (PNUD, 2018).

de 2018 se afianzó una vez más la trayectoria regresiva previa de la política. Por lo tanto, la similitud de ambos países, pero el desenlace diferenciado en cuanto a la política tributaria brindó la oportunidad para contrastar el proceso uruguayo junto con otro proceso de reforma tributaria que permitiera robustecer la teoría causal por medio de la ubicación de nuevas causas del fenómeno en estudio.

Ahora bien, para la conceptualización de un “caso” se partió de la definición de Beach y Pedersen (2016). Desde esta perspectiva, un “caso” es una unidad analítica en la cual una relación causal específica se manifiesta por medio de la ocurrencia de una causa hasta el desenlace teorizado previamente. Por ende, la delimitación temporal, espacial y analítica del “caso” depende de los presupuestos teóricos esbozados con anterioridad respecto de la relación causal que se pretende comprender y explicar. Es decir, la teoría causal esbozada en el Capítulo 1 y que se retoma nuevamente más adelante en este capítulo, describe una relación teórica causal (desarrollo y cambio de la política tributaria en América Latina) en la cual las reformas tributarias de ambos países en estudio calzan para poder estudiarla y fortalecerla posteriormente.

Tanto la reforma tributaria aprobada en Uruguay como la reforma fiscal recientemente aprobada en Costa Rica permiten ser tomadas como fenómenos de estudio de una serie mayor de fenómenos similares. Es decir, las dos reformas en estudio constituyen unidades analíticas pertenecientes a una clase mayor de fenómenos sociales, concretamente, las reformas tributarias y fiscales en la región latinoamericana. Por lo tanto, ambas reformas pueden ser consideradas casos de estudio que permiten profundizar en las explicaciones acerca del desarrollo institucional tributario y las implicaciones de este con respecto a la reducción de las desigualdades económicas en dicha región.

Esta forma de entender y abordar los casos de estudio evidencia un interés inherente por el fenómeno social en específico (reformas tributarias progresivas y regresivas en América Latina) (“*case-oriented*”) de esta investigación, y no por el estudio de la varianza entre determinadas variables explicativas y una variable dependiente (“*variance-based*”). Por lo tanto, el centro del análisis en este estudio son los casos y los fenómenos sociales en sí, y no las relaciones específicas entre variables que podrían haberse trabajado a partir de la misma propuesta teórica esbozada en el capítulo anterior y sin depender de los casos específicos seleccionados (Della Porta y Keating, 2013).

Por esta razón, la ubicación y descripción de las unidades de análisis, que se resumen en el siguiente cuadro (ver Cuadro 3), es sumamente relevante para una investigación con estas características.

Cuadro 3: Unidad de Análisis y Caso de Estudio

| UNIDAD DE ANÁLISIS              | DESARROLLO Y DESENLACE DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN URUGUAY  | DESARROLLO Y DESENLACE DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA EN COSTA RICA  |
|---------------------------------|--|---|
| <b>CASO DE RELACIÓN TEÓRICA</b> | Desarrollo de política tributaria hasta aprobar una reforma progresiva a partir de elementos históricos, contextuales, institucionales y de agencia de actores políticos y sociales. | Desarrollo de política tributaria hasta aprobar una reforma regresiva a partir de elementos históricos, contextuales, institucionales y de agencia de actores políticos y sociales. |
| <b>CASO DE ESTUDIO</b>          | Relación causal entre diversos elementos históricos, contextuales, institucionales y de agencia de actores políticos y la aprobación de la reforma tributaria progresiva en 2006.    | Relación causal entre diversos elementos históricos, contextuales, institucionales y de agencia de actores políticos y la aprobación de la reforma tributaria regresiva en 2018     |

Fuente: Elaboración propia

Este cuadro muestra que dada la conceptualización de “caso” descrita párrafos atrás, era pertinente tener clara la relación teórica causal que fundamentara considerar un fenómeno social como caso en esta investigación. En ese sentido, existe una gran conexión entre la teoría causal y los dos estudios de caso finalmente elegidos. Por lo tanto, los casos de estudio en esta investigación no correspondieron meramente a los fenómenos sociales de interés (las reformas tributarias en ambos países), sino que refieren a la relación teórica previa entre determinadas causas y los desenlaces o consecuencias, es decir, las aprobaciones de las dos reformas tributarias.

Entender los “casos” de esta forma está, además, íntimamente relacionado a los dos métodos de investigación considerados desde un inicio para estudiar los casos seleccionados. Al respecto, la siguiente sección profundizará en la selección de estos métodos, explicitando una vez más, la conexión existente entre cada una de las decisiones tomadas en este estudio.

## 2.5. “PROCESS TRACING” Y “ANÁLISIS DE CONVERGENCIA”

En esta investigación se utilizan dos métodos principales para la obtención de los datos: el “*Process Tracing*” y el “Análisis de Convergencia”. Ambos se utilizaron en el marco de un “Estudio de Caso” conformado por dos casos, es decir, por dos unidades analíticas que delimitaron el fenómeno social en estudio, tal y como se describió en la sección anterior. Este “Estudio de Caso” orientador en esta

investigación fue de tipo “Estudios de caso causales” desde la definición hecha por Beach y Pedersen (2016). Dichos estudios de caso tienen como objetivo principal la búsqueda de la causalidad de un fenómeno político que finalmente logre responder al por qué de este. Traducido a esta investigación, lo anterior implicaría buscar la causalidad detrás de la aprobación de las reformas tributarias en ambos países seleccionados.

Es decir, el “Estudio de caso” visto desde esta perspectiva<sup>19</sup>, como un método que proporciona las unidades analíticas base para el estudio y no tanto como una metodología en sí, refleja entendimientos particulares sobre la utilidad de este método en investigaciones interesadas en conocer el porqué de un fenómeno. Se asume que sí es posible dar cuenta del proceso causal al estudiar en profundidad un único caso; que además de demostrar qué pasó y cómo pasó un fenómeno, es igualmente viable responder a preguntas acerca del porqué de este; y que la forma en que se reúnen los datos mediante los métodos existentes para ello es mucho más que simples técnicas de recolección de datos e implican consideraciones ontológicas y epistemológicas previas.

Dentro de los “Estudios de caso causales” hay diversos tipos que dependen del método principal por medio del cual se pretende estudiar la relación causal de interés. Beach y Pedersen (2016) señalan que existen tres métodos principales: 1) métodos comparados de N pequeña; 2) métodos de congruencia y 3) métodos de “*Process Tracing*”. La elección de uno u otro método obedece a la pregunta de investigación y perspectiva teórica explicativa, y tendrá diversas implicaciones metodológicas para el desarrollo de la investigación. En este estudio se ha escogido el método de “*Process Tracing*” para el análisis de la reforma tributaria en Uruguay, y el método de “Análisis de Convergencia” para el caso de la reforma tributaria en Costa Rica.

Su elección fue resultado de consideraciones metodológicas respecto de la naturaleza de la causalidad y en cómo comprobarla o controlarla, de los tipos de inferencias causales que era posible realizara partir de estos casos, y de la necesidad de buscar unidades analíticas más o menos homogéneas con respecto a la unidad o unidades de investigación empírica (Beach y Pedersen, 2016). Es decir, fueron relevantes los presupuestos ontológicos por medio de los cuales se cree que el estudio amerita un único caso o una población de casos. En ese sentido, se tomó en cuenta el objetivo de encontrar y evidenciar el mecanismo causal presente en el caso atípico y la ubicación de

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, el “Estudio de Caso” desde el abordaje de Gerring (2004) se asemeja más a la consideración de este como una metodología de investigación en sí. En este abordaje existe una preocupación por esclarecer el modo en que se utilizarán los datos recabados y se asume la necesidad de incorporar varios casos para observar las variaciones de las variables y así poder inferir explicaciones causales hacia fenómenos similares a las unidades de análisis o casos tomados en los estudios.

posibles ausencias causales o nuevos elementos causales que el caso costarricense pudiera proveer para determinar el uso del “*Process Tracing*” y del “Análisis de Convergencia” respectivamente<sup>20</sup>.

Sin embargo, como se observará en los Capítulos 4 y 5, los resultados desarrollados para el caso costarricense no solo fueron pertinentes en contraste con las explicaciones que profundizan el caso atípico, sino que, por sí mismos arrojaron importantes elementos causales para entender por qué Costa Rica continúa con la misma trayectoria en cuanto a la política tributaria. Este resultado de investigación además aportó a la intención metodológica general que la investigación planteó al utilizar dos métodos en dos casos de estudio distintos bajo el abordaje que se ha descrito en estas últimas páginas. Es decir, sumó al objetivo de generar inferencias hacia la teoría explicativa de fenómenos similares que en un futuro ayude a comprender otros casos de reforma tributaria en la región.

Siguiendo con los métodos en específico, ambos son similares en cuanto procuran estudiar la causalidad en un estudio de caso y pretenden encontrar “observaciones del proceso causal” o “CPO” por sus siglas en inglés (“*causal process observation*”) (Collier, Brady y Seawright, 2010)<sup>21</sup>. Sin embargo, estos se diferencian en los procedimientos llevados a cabo para reunir y evaluar los datos obtenidos a partir de la recolección de estos, así como, en las inferencias causales que son capaces de generar. Al respecto, el siguiente cuadro (ver Cuadro 4) resume las principales similitudes y diferencias de los dos métodos de investigación.

**Cuadro 4: Similitudes y diferencias entre el “*Process Tracing*” y el “Análisis de Convergencia”**

|                          | <b>SIMILITUDES</b>  | <b>DIFERENCIAS</b>   |
|--------------------------|---|--|
| <b>"PROCESS TRACING"</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Observar relaciones causales</li> <li>-Uso analítico de los "mecanismos causales" (vs contrafactuales)</li> <li>-Naturaleza de la causalidad (determinista y asimétrica)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Inmersión y comprensión de las “fuerzas causales” que actúan en los mecanismos causales</li> <li>-Verificar y evaluar las inferencias generadas a partir de datos empíricos (4 tipos de exámenes de las evidencias)</li> <li>-Lógica Bayesiana de la Inferencia (fórmula para aumentar la confianza en la teoría posterior al trabajo empírico)</li> </ul> |

<sup>20</sup> El método de comparación por medio de N pequeña no se consideró para esta investigación debido a que este pretende dar cuenta de la relación de ciertas variables explicativas con la variable dependiente por medio de la presencia o ausencia de dichas variables explicativas y la presencia o ausencia de la variable dependiente en el mismo caso (Beach y Pedersen, 2016). Esto implicaría consideraciones epistemológicas distintas ya que se entiende que la naturaleza de la causalidad no es simétrica y que la ausencia o presencia de variables no confirma la causalidad de esa variable en un fenómeno social.

<sup>21</sup> Según estos autores, las CPO son trozos de datos que proveen información sobre el contexto, el proceso o los mecanismos y que contribuyen en la búsqueda de inferencias causales sobre algún fenómeno. Estos datos se diferencian de los “data-set observations” o “DSO” que corresponden al habitual uso de esquemas rectangulares en estudios cuantitativos (Collier, Brady y Seawright, 2010).

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p><b>“ANÁLISIS DE CONVERGENCIA”</b></p> | <p>-3 subtipos (dependiendo de las inferencias esperadas)</p> | <p>-Ubicar elementos causales dentro de un mecanismo causal (no encuentra “fuerzas causales”)</p> <p>-Los datos empíricos se encuentran por medio de dos exámenes (Singular o “cluster”)</p> <p>-Búsqueda de nuevas causas que puedan fortalecer explicación del caso de “Process Tracing”</p> |
|--|---|--|

Fuente: Elaboración propia a partir de Beach (2018), Beach y Pedersen (2016) y Beach y Pedersen (2013)

Como se observa, ambos métodos coinciden en el objetivo de observar relaciones causales, comparten la misma naturaleza de la causalidad y utilizan de forma analítica la construcción de “mecanismos causales” para reunir los datos empíricos. Con respecto a la naturaleza de la causalidad, tanto “Process Tracing” como el “Análisis de Convergencia” parten de la misma consideración ontológica que presupone una causalidad determinista y asimétrica<sup>22</sup>. Es decir, se considera que las “fuerzas causales” que impulsan una relación causal son posibles de conocer y de determinar la forma en que una causa provoca un desenlace (o “output”). Así mismo, se considera que la ausencia o presencia de una causa no equivale a asumir que dicha causa generó el desenlace, sino que es necesario estudiar todo el proceso causal que generó dicho “output” (Beach y Pedersen, 2016).

Por otro lado, el uso analítico del “mecanismo causal” corresponde a otra de las similitudes en la forma en que se reúnen los datos en ambos métodos. En específico, un mecanismo causal está compuesto por entidades y actividades realizadas por estas entidades. Son precisamente estas actividades o acciones (también llamadas “fuerzas causales”) las que producen el movimiento necesario de una parte para que esta influya y genere la siguiente parte. De esta forma, el mecanismo se convierte en un sistema que depende para su buen funcionamiento de la integración de cada una de sus partes. Y es a partir del estudio riguroso de las “fuerzas causales” producidas por las entidades que realizan actividades que podemos llegar a comprender al detalle la relación causal que impulsó un determinado desenlace a partir de una causa inicia (Beach y Pedersen, 2016).

Estos mecanismos hacen referencia al elemento básico y esperado de observar en los datos empíricos por medio del cual se generan inferencias teóricas (Beach y Pedersen, 2016). La

<sup>22</sup> Esta naturaleza de la causalidad se distancia de la causalidad observada como una relación probabilística (tendencias probabilísticas a partir de una gran cantidad de casos) y simétrica (ausencia o presencia de causa implica ausencia o presencia del “outcome”) a partir de la cual se entiende la causalidad en estudios que apliquen correlaciones o regresiones y en estudios comparativos con N pequeña (Beach y Pedersen, 2016).

construcción de estos es igualmente uno de los pasos más relevantes en cualquier estrategia metodológica que utilice alguno de los dos, tal y como se verá más adelante en este capítulo y por supuesto, en los capítulos 4 y 5 al exponer los resultados de la investigación a partir de los dos mecanismos causales de ambas reformas tributarias en estudio.

No obstante, a pesar de coincidir en estos elementos, ambos métodos se diferencian en algunos aspectos relacionados a la forma en que reúnen y evalúan los datos, y en las inferencias teóricas que son capaces de realizar una vez concluido el estudio. Mientras que el “*Process Tracing*” se caracteriza por su inmersión en la búsqueda de los mecanismos causales a través de la ubicación de las “fuerzas causales” que generan el vínculo entre cada una de las partes hasta el desenlace, el “Análisis de Convergencia” se limita en ubicar los elementos causales dentro del mecanismo causal y encontrar nuevas causas con respecto a un caso trabajado de previo por medio del “*Process Tracing*”, pero no a explicarlo.

En los siguientes capítulos se observará con mayor claridad esta diferenciación en cuanto a la forma en que se reunieron los datos y la ubicación de las respectivas “fuerzas causales” (en el caso de Uruguay) y de los elementos causales (en el caso de Costa Rica), pero también se notará la diferencia con respecto a la profundidad explicativa de uno y otro caso de estudio. En ese sentido, el tratamiento de los datos y la construcción del argumento analítico estará centrado en los hallazgos del caso tratado por el método de “*Process Tracing*”, al tiempo que los datos obtenidos por el “Análisis de Convergencia” para el caso costarricense serán utilizados en la medida en que refuercen el argumento explicativo del caso atípico.

Al tomar en cuenta estas diferencias, la investigación se propuso en primer lugar, determinar cuál de los diversos tipos de ambos métodos serían los utilizados<sup>23</sup>. Con respecto al “*Process Tracing*” se observó que este correspondía a un punto medio entre los tres tipos “*theory testing*”, “*theory building*” y “*explaining output*”, aunque visto en conjunto con el caso de Costa Rica es posible considerar que hay una intención mayor por fortalecer las teorías previas a partir de los datos que

---

<sup>23</sup> Según Beach y Pedersen (2013) existen tres tipos distintos de “*Process Tracing*” y de “Análisis de Convergencia” dependiendo de las inferencias que procuran realizar a partir de los hallazgos empíricos. Con respecto al primer método, este pueden ser: de “*theory testing*” (estudios enfocados en la evaluación y puesta a prueba de teorías pre existentes); de “*theory building*” (se ubican los estudios que priorizan una perspectiva inductiva de la investigación social y con ello, crear nuevas teorías sobre un fenómeno antes posiblemente inexplorado); y de “*explaining-outcome*” (se estudia el mecanismo causal de un fenómeno social en concreto para el cual se pretenden encontrar las explicaciones del desenlace específico). Respecto del segundo método, estos pueden ser: de “*theory-testing congruence*” (poner a prueba una teoría en un caso similar); de “*theory-building congruence*” (desarrollar de forma inductiva una teoría a partir de un caso de relación causal similar); y de “*explaining outcome congruence*” (buscar similitudes entre dos procesos con mismo desenlace para explicar este en específico).

arroje lo empírico. Por su parte, respecto del “Análisis de Convergencia”, es claro que se trata de un estudio basado en el “*theory-building congruence*” ya que promueve la construcción de forma inductiva de la teoría (con respecto al desarrollo y cambio institucional) por medio de la búsqueda de nuevas causas no contempladas previamente al realizar el estudio del caso uruguayo.

Finalmente, el cuadro anterior menciona otras diferencias respecto de las formas de evaluación de los datos empíricos obtenidos en uno y otro método. Estas evaluaciones han sido creadas por algunos impulsores de dichos métodos como una forma de brindar mayor validez a las inferencias teóricas resultantes en un proceso de investigación de este estilo. Sin embargo, en esta investigación se han omitido evaluaciones de este tipo ya que se consideró no aportaban validez extra a las conclusiones generadas por medio de la rigurosidad teórico-metodológica que este estudio priorizó desde sus inicios.

Dicho ello y al haber analizado y justificado la elección de los dos métodos principales utilizados en esta investigación, a continuación, se describirán los pasos metodológicos ejecutados para la construcción de las hipótesis de investigación o mecanismos causales tentativos y el detalle de los elementos que los componían. Como se mencionó anteriormente, la construcción de estos mecanismos fue quizás el paso más importante en este estudio, por lo cual la mención a este proceso es sumamente relevante de esclarecer.

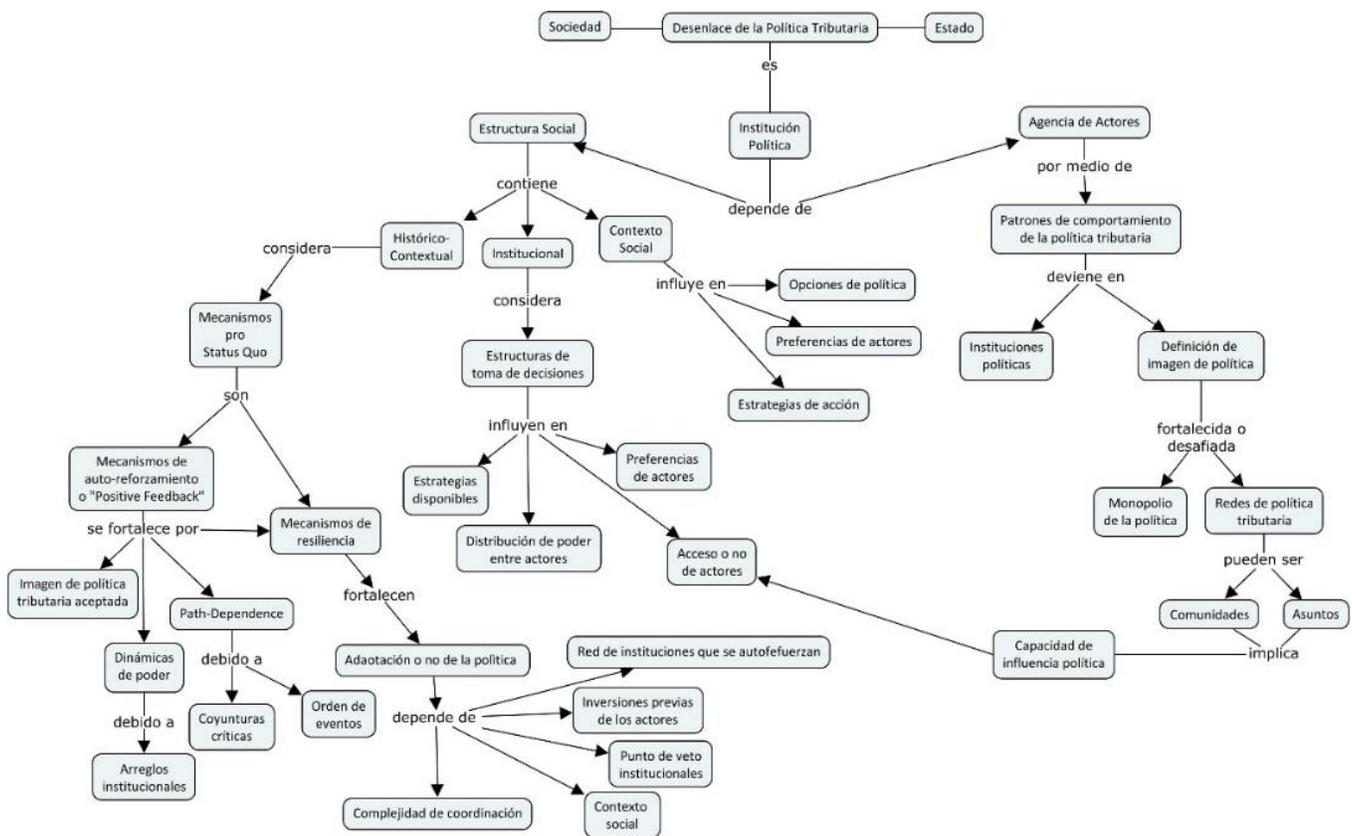
## **2.6. CONSTRUCCIÓN DE LOS “MECANISMOS CAUSALES” (HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN)**

Una vez seleccionados los métodos y ubicados los subtipos específicos a los cuales correspondía cada caso en estudio, se procedió a construir ambos mecanismos causales o hipótesis de investigación. Estos mecanismos causales surgieron a partir de la perspectiva teórica formulada en el Capítulo 1 y que se recupera nuevamente en este capítulo (ver **Error! Reference source not found.**), así como de los primeros acercamientos empíricos a los casos de estudio realizados por medio de la descripción de ambos procesos de reforma tributaria detallada en el Capítulo 3.

Una vez finalizada la propuesta teórica se procedió a realizar un esquema del proceso causal teórico en el que se encontraban todos los elementos considerados hasta el momento para explicar la aprobación de las dos reformas tributarias en estudio (ver **Error! Reference source not found.**). La idea con este esquema, que en un inicio puede parecer confuso, fue el poder tener en cuenta y de forma sistemática, todas las posibles conexiones entre las distintas variables teóricas desarrolladas

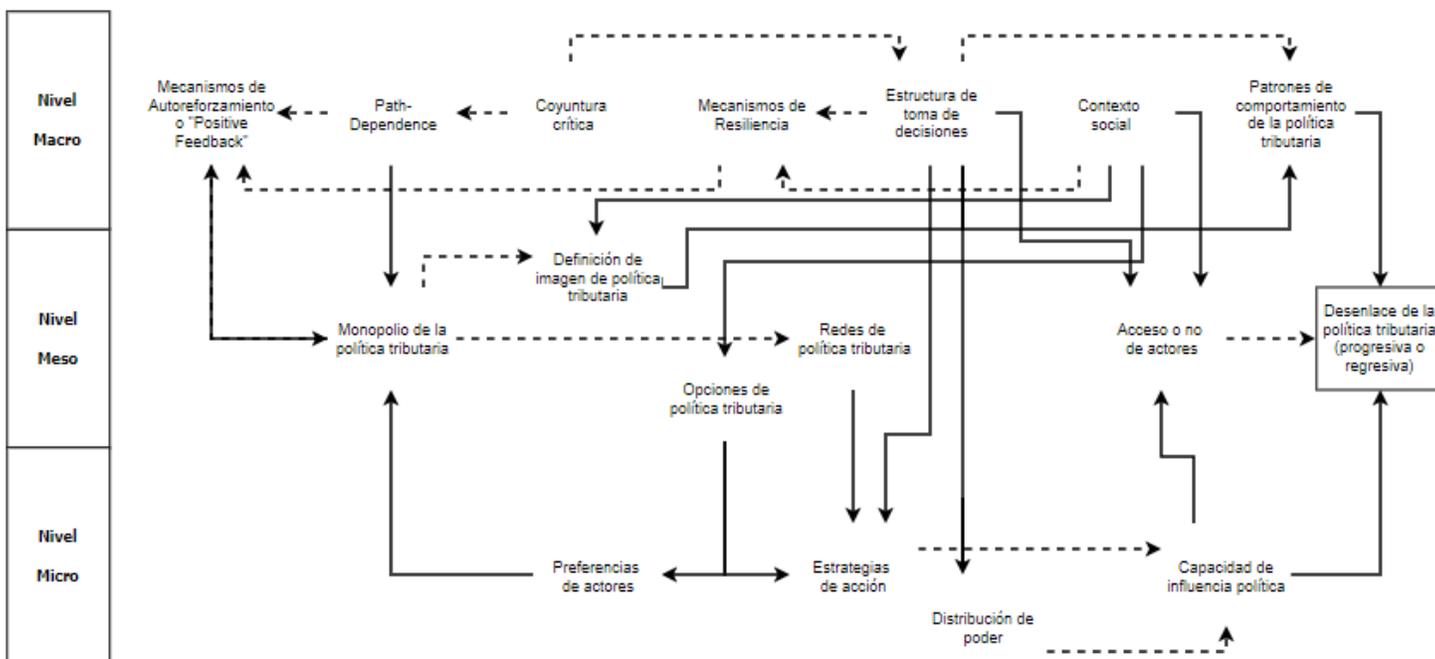
en el capítulo anterior. Es decir, este esquema muestra todos los ligámenes posibles entre las variables que podrían interceder entre una causa y los desenlaces de las políticas tributarias en América Latina. Es el modelo teórico imprescindible de considerar al estudiar el desarrollo institucional tributario por medio del cual luego se especificarán las explicaciones concretas para los casos de reforma tributaria en esta investigación

**Esquema 2. Perspectiva teórica (mapa conceptual)**



Fuente: Elaboración propia

Esquema 3. Diagrama de proceso causal teórico (modelo teórico)

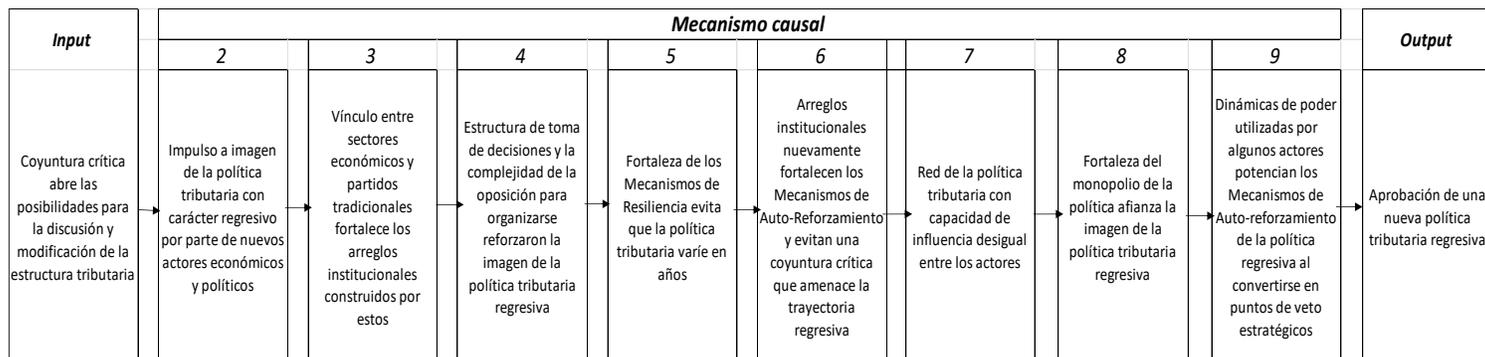


Fuente: Elaboración propia

Como se observa, en este diagrama se relacionan las distintas variables o categorías de análisis que provienen de la perspectiva teórica elaborada previamente. Estas variables están ubicadas en cada uno de los niveles de análisis que corresponden, con lo cual es posible observar la interrelación entre variables macro, meso y micro. Las líneas continuas hacen referencia a conexiones entre variables que pertenecen a niveles distintos de análisis, mientras que las discontinuas muestran los vínculos entre variables en el mismo nivel de análisis. Por lo tanto, es factible notar la multiplicidad de conexiones y caminos posibles entre una causa (que corresponde habitualmente a la conjunción de distintos elementos teóricos) y el desenlace de la política tributaria.

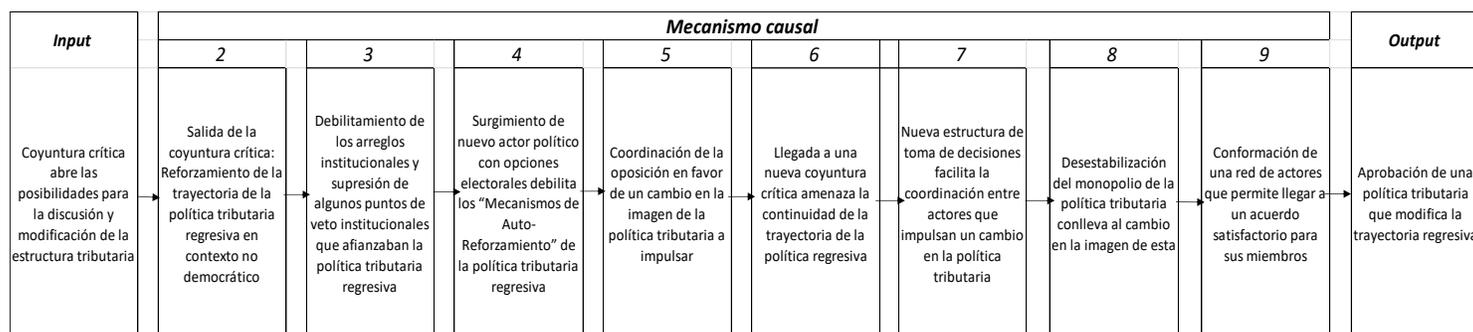
La intención última con este diagrama fue la de ayudar a construir los mecanismos causales. En consecuencia, una vez sintetizado en este todas las posibles relaciones del proceso causal, se procedió a elaborar los mecanismos causales respectivos, dependiendo de los requerimientos de cada método. Además, en paralelo se profundizó en la comprensión de los dos procesos de reforma tributaria que el Capítulo 3 muestra como una detallada descripción de ambos casos en estudio. Finalmente, varios mecanismos causales provisionales fueron elaborados hasta construir las hipótesis de investigación puestas a prueba durante el proceso empírico de recolección de datos. Los siguientes dos esquemas muestran estos mecanismos causales únicamente en su nivel teórico, es decir, como hipótesis de investigación (ver Esquema 4 y 5).

**Esquema 4. Hipótesis 1: Mecanismo causal reforma tributaria Uruguay (nivel teórico)**



Fuente: Elaboración propia

**Esquema 5. Hipótesis 2: Mecanismo causal reforma tributaria Costa Rica (nivel teórico)**



Fuente: Elaboración propia

Se observa que ambos mecanismos causales o hipótesis teóricas contienen nueve partes que conectan la causa inicial o "input" y el desenlace de la política tributaria o "output". Estas partes del mecanismo han sido activadas a partir del "input" que en ambos casos corresponde a una coyuntura crítica específica para cada uno de ellos. Esta coyuntura crítica generó los procesos causales que provocan finalmente la aprobación de las reformas tributarias en cada país. Dichos procesos causales son muy diferentes en cada una de las hipótesis debido, tanto a la forma en que previamente se teorizó sobre las razones que podrían provocar una reforma progresiva o una regresiva, como al conocimiento empírico inicial que se tuvo de cada proceso de reforma (ver Capítulo 3).

Vale la pena señalar que los dos mecanismos causales teóricos combinan categorías de análisis muy similares, con pequeñas excepciones entre ambos procesos causales, lo cual es por supuesto resultado de la perspectiva teórica general de la que devienen. Ahora bien, las hipótesis teóricas

vistas como mecanismos causales requirieron un proceso riguroso de operacionalización por medio de la especificación de los indicadores empíricos para la obtención de los datos que dieran cuenta o no de ambos procesos, tal y como se detalla en la siguiente y última sección del capítulo.

## 2.7. PROCESO DE OPERACIONALIZACIÓN, RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS

Las hipótesis mencionadas en la sección anterior fueron puestas a prueba por medio de un riguroso proceso de operacionalización de las distintas categorías analíticas presentes en los mecanismos causales hipotéticos. Ello implicó reducir los niveles de abstracción hasta lograr concretar aquellos indicadores empíricos que dieran cuenta de un hecho social conceptualizado previamente y, por ende, que brindaran los datos necesarios. En concreto, en el lenguaje de “*Process Tracing*” estos indicadores empíricos son llamados “evidencias del proceso causal” y se componen, como se mencionó anteriormente, de “Entidades Sociales” y “Actividades” realizadas por estos. En ese sentido, el siguiente cuadro (ver Cuadro 5) expone la operacionalización del mecanismo causal de la reforma tributaria progresiva en Uruguay<sup>24</sup>.

**Cuadro 5. Operacionalización del Mecanismo Causal (Uruguay)**

|              | <b>NIVEL TEÓRICO</b>  | <b>EVIDENCIA ESPERADA<br/>(INDICADORES)</b>   | <b>TÉCNICAS DE<br/>RECOLECCIÓN<br/>DE DATOS</b> | <b>FUENTES</b>                   |
|--------------|---|---|---|----------------------------------|
| <b>INPUT</b> | Coyuntura crítica abre las posibilidades para la discusión y modificación de la estructura tributaria | -Partido Colorado (PC) y Partido Nacional (PN) debaten con respecto a la conveniencia de determinados impuestos directos<br>-PN accede al Gobierno por primera vez en el siglo XX y logra aprobar la Ley de Recursos (1960) con la cual establece nuevos impuestos<br>-Partidos de izquierda posicionan alternativas radicales al sistema | -Análisis documental                            | -Libros<br>-Artículos académicos |

<sup>24</sup> Por su parte, la operacionalización para el mecanismo causal de Costa Rica se encuentra en la sección de “Anexos” ubicada hacia el final de este documento de investigación.

|   |  |  |   |   |
|---|--|--|---|---|
|   |  | tributario vigente (y unificación es estos en conformación del FA)   |   |   |
| 2 | Salida de la coyuntura crítica:<br>Reforzamiento de la trayectoria de la política tributaria regresiva en contexto no democrático                    | -Eliminación de impuestos directos y aprobación de nuevos impuestos indirectos<br>-Necesidad de acudir a institucionalidades no democráticas para afianzar la política tributaria regresiva<br>-Ilegalización de alternativas políticas de izquierda   | -Análisis documental                                | -Libros<br>-Artículos académicos  |
| 3 | Debilitamiento de los arreglos institucionales y supresión de algunos puntos de veto institucionales que afianzaban la política tributaria regresiva | -Aumento en el endeudamiento externo y en la desigualdad del ingreso<br>-Malestar de sectores de la población<br>-Legalización de partidos y organizaciones políticos<br>-Inclusión del FA en las negociaciones por el regreso a la democracia   | -Análisis documental                                | -Libros<br>-Artículos académicos<br>-Estadísticas sociales y económicas                         |
| 4 | Surgimiento de nuevo actor político con opciones electorales debilita los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política tributaria regresiva     | -Continuos triunfos del FA en Montevideo y ascenso electoral a nivel nacional<br>-FA reincorpora el ideal de la participación del Estado en la economía y la necesidad de una política tributaria progresiva<br>-FA asume la defensa de nuevos sectores económicos y sociales<br>-Moderación ideológica del FA permite aglutinar un mayor electorado | -Análisis documental<br>-Entrevistas en profundidad | -Libros<br>-Artículos académicos<br>-Documentos internos del FA<br>-Entrevistas (actores clave) |

|   |  |  |   |  |
|---|--|--|---|--|
| 5 | <p>Coordinación de la oposición en favor de un cambio en la imagen de la política tributaria a impulsar</p>    | <p>-Crisis económicas y aumento en la desigualdad económica alentaban un cambio<br/>         -Frente Amplio se alía a otros partidos políticos y aumenta sus posibilidades electorales<br/>         -Política tributaria propuesta promovía una mejor distribución del ingreso vía impuestos más progresivos</p> | <p>-Análisis documental<br/>         -Entrevistas en profundidad</p>                                    | <p>-Libros<br/>         -Artículos académicos<br/>         -Documentos internos del Frente Amplio<br/>         -Estadísticas sociales y económicas<br/>         -Entrevistas (actores clave)</p>   |
| 6 | <p>Llegada a una nueva coyuntura crítica amenaza la continuidad de la trayectoria de la política regresiva</p> | <p>-Pérdida de apoyo electoral de los partidos tradicionales<br/>         -FA gana las elecciones de 2004 con mayoría en ambas cámaras<br/>         -FA contempla aprobar una reforma tributaria progresiva al iniciar el Gobierno</p>   | <p>-Análisis documental<br/>         -Análisis de archivos<br/>         -Entrevistas en profundidad</p> | <p>-Libros<br/>         -Artículos académicos<br/>         -Estadísticas electorales<br/>         -Documentos internos del Frente Amplio<br/>         -Noticias presidencia<br/>         -Archivos legislativos<br/>         -Periódicos<br/>         -Entrevistas (actores clave)</p> |

|   |  |  |  |   |
|---|--|--|--|---|
| 7 | Nueva estructura de toma de decisiones facilita la coordinación entre actores que impulsan un cambio en la política tributaria | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Características de la elección de diputados aseguran la lealtad de estos hacia sus “jefes de fracción”</li> <li>-Nombramiento de algunos “jefes de fracción” del FA como ministros de Gobierno promueve mayor disciplina interna</li> <li>-Mayoría de fracciones internas del FA tienen participación tanto en el Ejecutivo como el Legislativo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Análisis documental</li> <li>-Entrevistas en profundidad</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> <li>-Legislación electoral</li> <li>-Documentos internos del Frente Amplio</li> <li>-Periódicos</li> <li>-Entrevistas (actores clave)</li> </ul> |
| 8 | Desestabilización del monopolio de la política tributaria conlleva al cambio en la imagen de esta                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se rechaza la estructura tributaria previa a 2004</li> <li>-Nuevo entendimiento sobre los problemas públicos que una política tributaria puede resolver</li> <li>-Principios y objetivos que guían la reforma tributaria están relacionados a una distribución del ingreso más equitativa</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Análisis documental</li> <li>-Análisis de archivos</li> <li>-Entrevistas en profundidad</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Documentos internos del Frente Amplio</li> <li>-Noticias presidencia</li> <li>-Archivos legislativos</li> <li>-Periódicos</li> <li>-Entrevistas (actores clave)</li> </ul>                  |
| 9 | Conformación de una red de actores que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para sus miembros                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Todas las fracciones del FA y partidos aliados tienen acceso a la red en torno a la reforma tributaria</li> <li>*Todas las fracciones del FA muestran sus opiniones y ceden para llegar a un acuerdo</li> <li>*Acuerdos satisfacen a la mayoría de los miembros de la red</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Análisis documental</li> <li>*Análisis de archivos</li> <li>*Entrevistas en profundidad</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Documentos internos del Frente Amplio</li> <li>*Noticias presidencia</li> <li>*Archivos legislativos</li> <li>*Periódicos</li> <li>*Entrevistas (actores clave)</li> </ul>                  |

|               |   |   |   |   |
|---------------|---|---|---|---|
| <b>OUTPUT</b> | Aprobación de una política tributaria que modifica la trayectoria regresiva | -Partido de Gobierno y aliados logran coordinar, a pesar de sus diferencias, una política tributaria progresiva viable de aprobación<br>-Creación y modificación de impuestos altera las cargas tributarias de los deciles de ingresos a favor de los primeros (los de menor ingreso) | -Análisis documental<br>-Análisis de archivos | -Artículos académicos<br>-Estadísticas económicas |
|---------------|---|---|---|---|

Fuente: Elaboración propia

Del cuadro de operacionalización anterior se resaltan varios elementos. En primer lugar, se puede observar que el “Nivel teórico” corresponde exactamente al mismo mecanismo causal o hipótesis expuesto en el Esquema 4. Es decir, la primera columna hace alusión a los distintos pasos del mecanismo causal que ligaron el “*Input*” o causa inicial con el “*output*” o aprobación de la reforma tributaria progresiva en Uruguay. En segundo lugar, para cada uno de estos pasos se indicaron, en la segunda columna llamada “Evidencia esperada”, los indicadores o evidencias esperadas de encontrar al llevar a cabo el proceso de recolección de datos empíricos. Además, la mayoría de estas evidencias esperadas también permiten observar la forma en que las “Entidades Sociales” realizan “Actividades”, que de acuerdo con el lenguaje “*Process Tracing*”, se convertirían en las “fuerzas causales” que activan el mecanismo causal entre una parte y la siguiente.

En tercer lugar, el cuadro anterior también señala las diversas técnicas de recolección de datos utilizadas y las fuentes de investigación por medio de las cuales se obtuvieron estos datos. Con respecto a las técnicas de recolección se puede notar que la investigación priorizó tres: el análisis documental, el análisis de archivos y las entrevistas a profundidad. Con el uso de estas tres técnicas se recabaron la mayoría de los datos utilizados y expuestos en los siguientes tres capítulos (ver Capítulo 3, 4 y 5) y la triangulación constante realizada entre ellas permitió que los hallazgos obtenidos tuvieran una mayor validez. Esta validez interna aumentó, igualmente, como producto de la gran cantidad de fuentes consultadas para nutrir este estudio.

En ese sentido, la última columna del Cuadro 5 señala los distintos tipos de fuentes trabajadas a lo largo de todo el proceso de investigación. Como puede observarse, se consultaron fuentes primarias y secundarias provenientes de muy diferentes ámbitos sociales, y dentro de cada tipo de fuente (ya

sean libros, documentos internos del FA, archivos legislativos, etcétera) se ubican fuentes específicas que fueron trabajadas para encontrar las evidencias esperadas en el mecanismo causal. Por ejemplo, dentro de los documentos internos del FA se consultaron memorias de congresos del partido, planes de gobierno, noticias internas del FA, documentos sobre lineamientos ideológicos, entre otros. Con respecto a los periódicos consultados, se observó principalmente el diario “La Red 21” digital y el diario El País de España. Respecto de los archivos legislativos, fueron trabajadas decenas de actas legislativas provenientes tanto del Congreso de Diputados, como del Senado de la República. Y, por último, se realizaron dos entrevistas en profundidad a actores claves durante todo el proceso de formulación de esta reforma tributaria: Mario Bergara (entonces subsecretario del MEF y coordinador del EE de dicho ministerio) y Ariel Bergamino (Jefe de asesores del entonces presidente Tabaré Vázquez).

Finalmente, el proceso de operacionalización pudo llevarse a la práctica mediante el uso de varios instrumentos de recolección contruidos para este fin de acuerdo con las particularidades de cada técnica de investigación. Para ello, el “*software*” de obtención y análisis de datos cualitativos llamado “Atlas-ti” fue esencial. Por medio de este “*software*” se obtuvieron la gran mayoría de datos cualitativos utilizados en esta investigación y, además, se enriquecieron los entendimientos de varias categorías de análisis o variables de investigación planteadas previamente de forma deductiva. En este sentido, la utilización de “códigos” para la ubicación de datos en los documentos consultados mostró nuevas dimensiones analíticas internas en algunas categorías de análisis y, por lo tanto, potenció la obtención de datos mediante procesos inductivos. El resultado con todo ello fue el fortalecimiento de las categorías de análisis guía de la investigación, pero, sobre todo, de los hallazgos de esta.

En este sentido, los instrumentos de recolección de datos estuvieron relacionados a la utilización del “*software*” Atlas-ti como herramienta facilitadora del proceso de recolección, sistematización y análisis de los datos empíricos. Estos instrumentos fueron creados en diversas tablas en Excel que indicaban los “códigos” por encontrar respecto de cada una de las “evidencias esperadas” descritas en el anterior cuadro de operacionalización (ver Cuadro 5). Es decir, estos instrumentos de recolección mostraban por sí mismos un proceso de abstracción desde las categorías analíticas más abstractas, hasta los referentes empíricos más concretos. Al respecto y con el fin de tener una idea práctica de estos instrumentos, a continuación, se muestran dos ejemplos utilizados en este proceso de investigación. El siguiente cuadro (Ver Cuadro 6) expone los instrumentos de recolección de

datos usados para dos pasos<sup>25</sup> pertenecientes al mecanismo causal del proceso de reforma en Uruguay.

**Cuadro 6. Ejemplo de instrumentos de recolección de datos (Uruguay)**

| <b>PASO DEL MECANISMO CAUSAL</b>  | <b>EVIDENCIAS</b>  | <b>CÓDIGOS</b>  | <b>FUENTES</b>  | <b>SATURACIÓN*</b> |
|---|--|---|---|--------------------|
| <b>SURGIMIENTO DE NUEVO ACTOR POLÍTICO CON OPCIONES ELECTORALES DEBILITA LOS “MECANISMOS DE AUTO-REFORZAMIENTO” DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA REGRESIVA</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuos triunfos del FA en Montevideo y ascenso electoral a nivel nacional</li> <li>-FA reincorpora el ideal de la participación del Estado en la economía y la necesidad de una política tributaria progresiva</li> <li>-FA asume la defensa de nuevos sectores económicos y sociales</li> <li>-Moderación ideológica del FA permite aglutinar un mayor electorado</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Regreso a la vida democrática</li> <li>-Rotación de partidos</li> <li>-Debilitamiento partidos tradicionales</li> <li>-Antecedentes FA</li> <li>-Principios que guían la reforma tributaria</li> <li>-Cambios propuestos en la estructura tributaria</li> <li>-Ideología FA</li> <li>-Desarrollo del FA</li> <li>-Vínculos FA a sectores económicos</li> <li>-Moderación ideológica FA</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> <li>-Documentos internos del FA</li> <li>-Entrevistas (actores clave)</li> </ul> | Verde              |
|   |  |   |   | Amarillo           |
|   |  |   |   | Verde              |
|   |  |   |   | Verde              |
| <b>COORDINACIÓN DE LA OPOSICIÓN EN FAVOR</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Crisis económicas y aumento en la</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Indicadores socioeconómicos de</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos</li> </ul>   | Verde              |

<sup>25</sup> Este tipo de cuadros fueron contruidos para cada uno de los pasos del mecanismo causal de Uruguay.

|   |  |  |  |          |
|---|--|--|--|----------|
| <b>DE UN CAMBIO EN LA IMAGEN DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA A IMPULSAR</b> | desigualdad económica<br>alentaban un cambio<br>-FA se alía a otros partidos políticos y aumenta sus posibilidades electorales<br>-Política tributaria propuesta promovía una mejor distribución del ingreso vía impuestos más progresivos | desaceleración<br>-Malestar/descontento de la población<br>-Alianzas electorales FA<br>-Moderación ideológica FA<br>-Escenario oportunidad FA<br>-Objetivos de la reforma tributaria<br>-Dilema tributario en favor de la redistribución | académicos<br>-Documentos internos del FA<br>-Estadísticas sociales y económicas<br>-Entrevistas (actores clave) | Verde    |
|   |  |  |  | Amarillo |

\*La saturación se trabajó en tres niveles representados por colores: verde (totalmente saturado el indicador/evidencia esperada), amarillo (cerca de estar saturado) y rojo (poco saturado).

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, la ubicación de los “códigos” o referentes empíricos concretos en los diversos documentos que aportaron las distintas fuentes de investigación, se relacionó y hasta dependió (en muchos de ellos) de los indicadores o evidencias esperadas y por supuesto, de las categorías analíticas más abstractas visualizadas en el “nivel teórico” del mecanismo causal. Por ende, y aunque aparecieron nuevos referentes empíricos previamente no considerados, estos simplemente enriquecieron el proceso global de obtención de datos y la saturación empírica requerida en cada una de las partes del mecanismo. Por último, esta saturación empírica resultado tanto de la triangulación de técnicas de investigación, como de las fuentes, se fortaleció por medio de otros instrumentos de recolección de datos utilizados para las entrevistas a profundidad que el estudio efectuó.

Estas guías de entrevista funcionaron como instrumentos de recolección de datos al igual que los mencionados en el cuadro anterior (ver Cuadro 6). Al respecto, en los “Anexos” de la investigación se presentan las dos guías de entrevistas utilizadas (ver Anexo 2)<sup>26</sup>. En ellas se observa que las diversas preguntas planteadas también estaban íntimamente relacionadas a las categorías de análisis y “evidencias esperadas” del mecanismo causal y buscaban, igualmente, encontrar

<sup>26</sup> Igualmente, en los Anexos 6 y 7 se encuentran las transcripciones completas de ambas entrevistas.

referentes empíricos concretos. En ese sentido, al igual que el tratamiento dado a las demás fuentes de investigación documental, las entrevistas obtenidas fueron trabajadas mediante Atlas-ti con la misma lógica de operacionalización mostrada en el Cuadro 5.

Finalmente, los referentes empíricos arrojados luego del proceso de recolección de datos fueron sistematizados y analizados siguiendo dos objetivos. El primero de ellos fue determinar si los datos obtenidos para cada una de las partes del mecanismo causal eran suficientes para aceptar o no las “evidencias esperadas”, es decir, si se alcanzaba un nivel de saturación aceptable de datos empíricos que dieran la validez requerida a los hallazgos. El segundo de los objetivos, por su parte, estuvo dirigido a analizar de qué forma los datos encontrados ayudaban a construir un argumento consolidado acerca de las “fuerzas causales” que activaron el mecanismo causal en Uruguay. Este análisis dependió, como era de esperar, de las “evidencias esperadas” hipotetizadas previamente, por lo que los instrumentos de análisis de datos estuvieron vinculados y desagregados de acuerdo con los pasos del mecanismo causal.

Algunos ejemplos de estos instrumentos de sistematización y análisis de datos pueden observarse en los “Anexos” de investigación (ver Anexo 3). En sí, se trataron de bases de datos cualitativas en las cuales las citas textuales o contextuales obtenidas de las distintas fuentes se clasificaron dependiendo del paso del mecanismo causal y de la “evidencia esperada” dentro de cada uno de estos pasos. Así mismo, se cuidó que los datos cualitativos provinieran de la mayor cantidad de fuentes posibles, por lo cual estos instrumentos también señalaron el tipo de fuente del cual se obtenía cada dato.

Eventualmente, y al alcanzar un nivel de saturación óptimo para cada una de las partes del mecanismo, se procedió a darle forma al argumento analítico (o tesis) expuesto en los Capítulos 4 y 5 como respuesta a las preguntas de la investigación. Sin embargo, antes de dar por concluida esta última sección del capítulo es pertinente hacer mención del proceso metodológico paralelo aplicado al caso de contraste.

Al respecto, el “Análisis de Convergencia” realizado al proceso de reforma tributaria regresiva en Costa Rica, es similar al efectuado y descrito para el caso uruguayo, pero, tal y como se mencionó anteriormente, este tipo de análisis está en función del caso atípico. Esto implicó que, si bien los pasos metodológicos dados para estudiar el caso costarricense fueron similares, el análisis de los datos finales y su incorporación a los hallazgos de la investigación dependió enteramente del fortalecimiento del argumento explicativo para el caso uruguayo que esos datos lograban. Es decir,

al contrario de lo detallado para el análisis del caso atípico por medio del *“Process Tracing”*, este análisis tuvo un objetivo distinto, aunque no por ello menos importante para los resultados de la investigación.

En concreto, el *“Análisis de Convergencia”* efectuado requirió la construcción de una hipótesis de investigación (ver Esquema 5), de cuadros de operacionalización similares al presentado en este capítulo para el mecanismo causal del caso en Uruguay y de un proceso de recolección de datos que igualmente considerara los niveles de saturación de cada uno de los indicadores esperados de encontrar. Con respecto a la operacionalización, en la sección de *“Anexos”* (ver Anexo 4) se encuentra un cuadro que describe cada uno de los pasos del mecanismo causal de la reforma tributaria aprobada en 2018 en Costa Rica junto con sus *“evidencias esperadas”*, técnicas de recolección de datos y las fuentes de investigación consultadas. La única diferencia de resaltar en comparación al proceso de operacionalización y recolección de datos realizado para Uruguay es la ausencia de la técnica de *“Entrevistas en profundidad”*, las cuales no fueron consideradas necesarias para alcanzar niveles de saturación suficientes.

No obstante, a diferencia del *“Process Tracing”*, una vez que todos los datos fueron recabados utilizando igualmente el *“software”* Atlas-ti y la abstracción de las categorías analíticas por medio de *“códigos”*, el proceso de sistematización y análisis de estos no estuvo guiado por la construcción del argumento explicativo del proceso costarricense. Este análisis de datos se centró en la búsqueda de ausencias o presencias causales entre cada uno de los dos mecanismos causales que lograran resaltar algunas de las *“fuerzas causales”* presentes o ausentes en el mecanismo causal del proceso de reforma tributaria en Uruguay. Por ende, el hecho que en Costa Rica ocurriera un fenómeno de relevancia, pero ausente en el proceso uruguayo, o, al contrario, que en Costa Rica determinado hecho social nunca ocurrió, pero en Uruguay este fue fundamental, subrayaba las *“fuerzas causales”* que en su conjunto ayudaron a explicar el porqué de la reforma tributaria progresiva en el país sudamericano.

En relación con la ubicación de las ausencias y presencias causales del *“Análisis de Convergencia”*, el Anexo 5 muestra la sistematización efectuada para los pasos finales del mecanismo causal de Uruguay. Para ello, se ubicaron las convergencias y divergencias entre los dos procesos de reforma arrojadas por los datos empíricos y clasificadas de acuerdo con las mismas categorías analíticas trabajadas a lo largo de toda la investigación. Por lo tanto, se cuidó nuevamente el vínculo entre la teoría previa y el nuevo argumento analítico explicativo por construir para dar respuesta a las

preguntas del estudio. Por último, se muestra en las columnas de la izquierda, la reflexión que esta investigadora realizó sobre la ausencia o presencia de causas respecto de cada uno de los pasos del mecanismo causal. Estas reflexiones analíticas fueron posteriormente incorporadas en el Capítulo 4 y 5 como parte de los resultados del estudio.

En definitiva, lo mencionado y descrito en esta última sección del capítulo expuso los distintos pasos dados para la obtención de datos y su análisis. Con ello finaliza el detalle de las decisiones metodológicas tomadas en esta investigación.

## **2.8. CONCLUSIONES**

En todo proceso de investigación el o la investigadora debe tomar múltiples decisiones que especifican el camino escogido para responder a las preguntas de investigación que inquietan y se pretenden responder. Al ir tomando estas decisiones se delinea el camino seguido por la investigadora para encontrar los datos, evidencias, pruebas o pistas que eventualmente podrían ayudar a responder los vacíos de conocimiento que el problema de investigación plantea. Estas decisiones se han querido plasmar en este capítulo bajo el nombre de estrategia metodológica, es decir, del camino seguido en esta investigación desde el momento en que se encuentra un problema de investigación y se concretan las preguntas que al responderlas resolverían dicho problema, hasta la recolección, sistematización y análisis de los datos empíricos que efectivamente responden esas preguntas.

Ahora bien, por sí misma una estrategia metodológica no es suficiente para considerar resuelto el problema de investigación planteado. Esta debe ser lo suficientemente rigurosa en cuanto a la coherencia entre sus presupuestos ontológicos, epistemológicos y metodológicos de manera tal que puedan evitarse inconsistencias en el proceso de creación de conocimiento; debe depender de las necesidades específicas para dar respuesta a las preguntas de investigación y no de la cercanía o lejanía o preferencias que el investigador tenga hacia ciertos métodos de investigación; y debe brindar la transparencia suficiente sobre cada uno de los pasos metodológicos dados, así como, la justificación de la pertinencia de estos sobre otros que también pudieran haberse tomado.

Por ende, y partiendo de este entendimiento, la presente investigación priorizó una estrategia metodológica que contemplara los requerimientos anteriores e hiciera todo lo posible para se respetaran a lo largo de todos estos años. Finalmente, se considera que lo efectuado brindó la

validez necesaria para considerar que los resultados de investigación son fiables y replicables, aunque, por supuesto, falseables como cualquier conocimiento científico. Precisamente, este capítulo tuvo como objetivo detallar la estrategia teórico-metodológica que permite hacer la afirmación anterior.

Como se ha podido observar en las distintas secciones del capítulo, ha habido un inmenso trabajo metodológico de fondo que supuso no solo tener un mayor conocimiento empírico de los casos en estudio, sino también, un gran conocimiento sobre la metodología de la investigación científica en las ciencias sociales. Por ende, cada uno de los pasos metodológicos se han explicado, así como las razones por las cuales otros caminos metodológicos no eran pertinentes para esta investigación en concreto. Se han explicado las características de los dos métodos de investigación preponderantes utilizados en el estudio y las consecuencias metodológicas que cada uno de ellos tendrían en los dos casos de reforma tributaria. Se han expuesto con detalle las dos hipótesis de investigación o mecanismos causales que en este estudio tienen características particulares debido a los métodos escogidos. Y, se ha detallado el proceso de operacionalización y obtención de datos que eventualmente permitió responder las preguntas de investigación.

No cabe duda de que poder transparentar la estrategia metodológica de esta forma agrega confiabilidad a los hallazgos del estudio. Por lo tanto y sin más, en los siguientes tres capítulos se observará nuevamente la coherencia metodológica de la investigación al presentar primeramente una descripción detallada de ambos casos de reforma tributaria (ver Capítulo 3) y desarrollar posteriormente el argumento analítico explicativo de la reforma tributaria progresiva en Uruguay en los Capítulos 4 y 5.

## **CAPÍTULO III. PROCESO DE REFORMA TRIBUTARIA 2006 URUGUAY Y PROCESO DE REFORMA FISCAL 2018 COSTA RICA**

### **3.1. INTRODUCCIÓN**

La estrategia teórico-metodológica desarrollada en los capítulos anteriores propuso el camino inicial para el estudio en profundidad de la reforma tributaria en Uruguay y su contraste con el proceso de aprobación de la reforma tributaria en Costa Rica. Tanto la reforma tributaria de 2006 en Uruguay como la reforma fiscal aprobada en Costa Rica en 2018 deben ser tomadas como fenómenos de estudio de una serie mayor de fenómenos similares, es decir, del desarrollo institucional tributario y fiscal en América Latina. Las dos reformas en estudio son unidades analíticas pertenecientes a esta clase mayor de fenómenos sociales, y, por lo tanto, su estudio riguroso y metodológicamente válido permitirá inferir explicaciones o generalizar explicaciones hacia otras reformas tributarias acontecidas en la región.

En ese sentido, se precisa una descripción inicial de los dos casos como paso inicial tanto para el estudio en profundidad de la reforma tributaria progresiva en Uruguay como para comprender las referencias mínimas de tener en consideración con respecto de la reforma fiscal regresiva en Costa Rica. Igualmente, esta descripción proporcionó la información necesaria para depurar la estrategia metodológica en esta investigación al delinear detalladamente el objeto de estudio. Posteriormente, tal y como se desarrolla en el Capítulo 4 y en el Capítulo 5, la descripción expuesta en este capítulo facilitó la construcción del mecanismo causal explicativo, por medio de “*Process Tracing*”, de la reforma tributaria en Uruguay, y del mecanismo causal de contraste (caso costarricense) mediante el “Análisis de Convergencia”.

Por lo tanto, este capítulo describe detalladamente los dos procesos de reforma tributaria. Se detalla minuciosamente los principales eventos y actores participantes durante el proceso de formulación y negociación de las reformas en cada uno de los casos en estudio. Además, se describen las características de las dos reformas, las modificaciones que tuvieron a lo largo del proceso de formulación y las posturas o posicionamientos de los distintos actores que participaron de este proceso. Estos elementos descriptivos fueron considerados desde el momento en que se plantea en ambos países la necesidad de una nueva reforma tributaria hasta que efectivamente se aprueba la reforma. Es decir, el capítulo se centra en un plano temporal coyuntural cercano al

proceso de toma de decisión y evita analizar la trayectoria anterior de la política tributaria en ambos países.

Como se observará a continuación, la descripción de ambos procesos de formulación y aprobación de las reformas tributarias también expone y analiza los efectos de algunas categorías de análisis sobre otras. Por ejemplo, la descripción del contexto político y económico previo a las elecciones presidenciales y legislativas permitió inferir que el proceso electoral tuvo consecuencias sobre la formación del gabinete en los dos países. Esta formación del gabinete no solo resaltó algunos actores claves del proceso, sino que también alertó sobre las posibles opciones viables de política tributaria en la coyuntura específica de cada reforma. Por ende, si bien la descripción realizada en este capítulo no aspiró a ser una explicación del porqué de la aprobación de ambas reformas, sí posibilitó subrayar algunas categorías analíticas esenciales de considerar en la construcción del mecanismo causal explicativo de ambos países.

Así mismo, a partir de la descripción se pudieron constatar diferencias iniciales y puntos en común entre ambos procesos de reforma tributaria. Estas surgieron del detalle de los elementos de descripción mencionados anteriormente, como de la incorporación de algunos nuevos emanados de la misma singularidad de cada proceso. Por ello, se observará que en la descripción de la reforma fiscal en Costa Rica se subraya la gran confrontación social generada en torno al proceso de formulación y la presión externa ejercida desde diversos organismos internacionales. Por su parte, la descripción del proceso uruguayo detalla otros elementos en la medida en que sí fueron relevantes para esta reforma en particular. Por ejemplo, se da atención especial a la conformación interna del FA y las negociaciones entre cada una de las fracciones internas del partido.

Es decir, si bien el capítulo se centró en la descripción de los dos procesos de reforma tributaria, el detalle de los elementos descriptivos también permitió construir argumentos analíticos que posteriormente fueron retomados en el Capítulo 4 y el Capítulo 5. Dicho esto, a continuación, se describirá cada uno de los casos de estudio por separado y se resaltarán para cada proceso de reforma tributaria los elementos imprescindibles de indicar y considerar. En primer lugar, se desarrollará la reforma tributaria en Uruguay, aprobada el 19 de diciembre de 2006, y posteriormente se expondrá la reforma fiscal aprobada el 3 de diciembre de 2018 en Costa Rica.

## 3.2. LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2006 EN URUGUAY

### 3.2.1. Victoria del Frente Amplio y la necesidad de una reforma

La reforma tributaria de 2006 comienza a gestarse mucho antes de las elecciones de 2004 en las que resultó victorioso el primer partido de izquierda en la historia de Uruguay. Es por ello que una breve mención al contexto político y económico previo a estas da elementos para comprender la victoria del FA en dichas elecciones, así como la propuesta de reforma tributaria eventualmente impulsada desde el MEF al asumir el Gobierno en 2005.

Por lo tanto, se debe considerar que el sistema de partidos en Uruguay estuvo caracterizado históricamente por un fuerte bipartidismo entre el PC y el PN<sup>27</sup>. Ambos partidos se repartieron la conformación del Gobierno desde décadas anteriores a la Dictadura Cívico-Militar (1973-1985) y hasta el 2004, cuando irrumpe una nueva fuerza política al mando del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Si bien el FA había sido fundado desde 1971, no es sino hasta la década de los años noventa que adquiere un mayor protagonismo en la vida política de Uruguay, y hasta las elecciones de 2004 que rompe formalmente con ese bipartidismo tradicional y es electo Tabaré Vázquez (Yaffé, 2007).

Este gane del FA en 2004 fue resultado de una multiplicidad de causas trabajadas previamente por varios investigadores en Uruguay<sup>28</sup>. Un primer elemento mencionado por estos autores estuvo relacionado al desdibujamiento de las identidades ideológicas de los dos partidos tradicionales, lo que colocó al FA como único partido de oposición. Para comprender este desdibujamiento se debe tomar en cuenta que desde 1971 ningún partido político había obtenido mayoría parlamentaria, por lo que tanto el PC como el PN habían tenido que construir coaliciones de Gobierno entre ellos con el objetivo de hacer gobernable el país. Estos Gobiernos interpartidarios conllevaron a que con el paso de los años se iniciara un proceso de convergencia entre blancos y colorados que desembocó en el desdibujamiento de sus identidades ideológicas tradicionales. Dicha convergencia debilitó el potencial opositor entre ambos, posicionando al FA como la única alternativa real (Yaffé, 2007).

La consideración del FA como el único partido viable contrario a los partidos tradicionales fue consecuencia, también, de la oposición y crítica continua del FA a las reformas neoliberales impulsadas por estos dos partidos. Sin embargo, aunque el FA se posicionó en contra de los partidos

---

<sup>27</sup> Conocidos también como "blancos"

<sup>28</sup> Al respecto, se destacan los trabajos de Jaime Yaffé (2007), Daniel Buquet y Daniel Chasquetti (2005).

tradicionales desde su fundación en 1971, esta divergencia ideológica por sí misma no lograría explicar el triunfo electoral en 2004. Ante ello, algunos investigadores consideran el proceso de moderación ideológica ocurrido en el FA a finales del siglo XX y principios del siglo XXI como un segundo elemento que explica el gane electoral.

Desde la caída de la Unión Soviética se empezó a hablar en el FA sobre la necesidad de “actualizar” las líneas programáticas. Dicha moderación ideológica se concretó finalmente durante el Congreso del FA de 2003, en el cual se aprobaron principios ideológicos menos revolucionarios y más cercanos a ideas reformistas o gradualistas (Yaffé, 2007). Este proceso, que será extensamente analizado en los siguientes capítulos, implicó igualmente cambios ideológicos con respecto a la política tributaria. A partir de entonces, se propuso modificar esta política por medio de reformas graduales con la intención doble de promover el crecimiento económico y buscar una más justa distribución del ingreso (Garcé y Yaffé, 2006).

De esta forma, el partido logró posicionarse como un partido moderado en cuanto a sus propuestas políticas al tiempo que se presentaba como el único opositor y crítico de las políticas económicas lideradas por los partidos tradicionales. Además, y como tercer elemento explicativo del gane del FA, dicha moderación ideológica permitió nuevas alianzas con otros partidos políticos. En concreto, el FA construyó alianza electoral junto con el partido Encuentro Progresista (EP) y el partido Nueva Mayoría (NM). Estas alianzas, aunadas a la actualización ideológica interna del partido, permitieron al FA abarcar espacios ideológicos más hacia el centro que aumentaron, por ende, el caudal electoral con miras a las elecciones de 2004 (Yaffé, 2007).

Por último, el escenario de crisis económica que azotó a Uruguay desde 2002, provocando la intromisión y rescate por parte del FMI y el aumento sostenido en la pobreza<sup>29</sup>, así como un gran endeudamiento y altas tasas de desempleo<sup>30</sup>, terminó por incrementar el malestar hacia el PC y el PN y de aumentar las chances electorales de la izquierda (Yaffé, 2007).

Finalmente, en las elecciones presidenciales de 2004 el candidato del FA (Tabaré Vázquez) ganó con un 51,7% de los votos válidos, seguido por un 35,1% del PN, un 10,6% del PC y un 1,9% del Partido Independiente (PI) (Corte Electoral del Uruguay, 2004). Estos resultados representaron la peor derrota en la historia para el partido oficialista en ese entonces, el PC; mientras que el PN se

---

<sup>29</sup> La pobreza se duplicó durante la crisis económica, pasando de un 15% en 1999 a un 30% en 2003 (Yaffé, 2007).

<sup>30</sup> Para septiembre de 2005, la deuda pública del Gobierno alcanzaba un 88% del PIB (Cano, 2005), mientras que la Tasa de Desempleo del total país urbano rondaba un 12% en ese mismo año (Instituto Nacional de Estadística Uruguay, SF).

posicionó como la única alternativa real a la izquierda uruguaya (los resultados finales dan un 50% de crecimiento respecto de la elección anterior y representaron, además, la segunda mejor votación desde la redemocratización para este partido) (Buquet, 2004).

A nivel legislativo, el FA obtuvo 52 diputaciones de un total de 99 en la Cámara de Representantes, lo que significó un 53% de representación, mientras que en el Senado la representación lograda fue de 55% al conseguir 16 senadores de una total de 31 (Chasquetti, 2007). Estos resultados significaban que el FA tendría la mayoría necesaria para aprobar una reforma tributaria. No obstante, al ser el FA un partido compuesto por varias fracciones internas, la coordinación y disciplina interna eran tan importantes para actuar en bloque como el mismo hecho de haber obtenido la mayoría en ambas cámaras legislativas.

La izquierda uruguaya ha reunido en el interior del FA múltiples grupos políticos con orientaciones ideológicas similares, pero también diferentes entre sí. Estas agrupaciones representan diversos sectores de la izquierda, desde los posicionados más hacia la izquierda comunista y socialista, hasta aquellos ubicados hacia el centro izquierda del espectro ideológico. Para dichas elecciones, nueve fracciones internas del FA eligieron por lo menos algún diputado(a) o senador(a). Estas fueron: el Movimiento de Participación Popular (MPP); el Partido Socialista (PS); la Asamblea Uruguay (AU); la Vertiente Artiguista (VA); el Nuevo Espacio (NE); la Alianza Progresista (AP); la Democracia Avanzada (DA); la Liga Federal (LF) y la Unión Frenteamplista Salteña (UFS) (Corte Electoral del Uruguay, 2004).

Por ende, y como resultado de la distribución interna de escaños entre las distintas fracciones del FA, el presidente electo Tabaré Vázquez nombró un gabinete de Gobierno representativo de la mayor cantidad de grupos internos del FA. Como se desarrollará en profundidad en el Capítulo 5, el objetivo con ello era promover una mayor coordinación y unidad de acción de todos los sectores del FA por medio de una gran disciplina interna que posibilitara aprobar las principales reformas impulsadas desde el partido. Una de estas reformas, era sin duda, la reforma tributaria.

Al respecto, y una vez conformado el Gobierno del FA, se anuncian varias reformas sociales y económicas prometidas en campaña electoral. La reforma tributaria no era la única gran reforma encontrada dentro de las reivindicaciones históricas de la izquierda uruguaya, sino que, se impulsó junto a otras durante este primer Gobierno de Vázquez. De esta forma, el FA se propuso atacar la pobreza con el lanzamiento del “Plan Equidad”, y las mejoras en la salud por medio de la gran reforma del sector salud, con el cual se proponía universalizar el acceso a este servicio básico (Midaglia y Antía, 2007).

El impulso a la reforma tributaria como una prioridad del Gobierno del FA respondió a la intención del FA de promover simultáneamente el crecimiento económico por medio de esta política, pero, sobre todo, de corregir la inequidad en la carga tributaria de los contribuyentes con el fin de impulsar un sistema tributario progresivo (Frente Amplio, 2003). Precisamente, el recién iniciado Gobierno de Tabaré retomó el documento emanado del IV Congreso Extraordinario del FA de 2003 como guía para proponer una reforma tributaria que lograra modificar la estructura regresiva construida a lo largo de los años. Al respecto, el primer documento elaborado por el EE del presidente Vázquez, llamado “Lineamientos básicos para la reforma tributaria de 2006” reincorporó la preocupación por la estructura tributaria del país<sup>31</sup> (MEF,2005).

Es decir, la reforma propuesta mostró la intención de reformar la estructura tributaria de forma integral. Se proponía satisfacer las necesidades financieras del Estado y, además, utilizar la política tributaria como instrumento para una mejor redistribución del ingreso. A este respecto, el mismo documento sobre los lineamientos básicos indicaba una serie de reformas que contribuirían al objetivo de una mayor equidad, entre las cuales se resaltaban: la creación de un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que incorporaba todas las rentas (y no únicamente los salarios o las jubilaciones, sino también las rentas de capital); el establecimiento de tasas progresionales de las rentas provenientes del trabajo de acuerdo al nivel de ingresos; la distribución de la carga tributaria general entre un mayor número de contribuyentes por medio de la revisión del sistema de exoneraciones; y la distribución más igualitaria de los aportes patronales a la seguridad social en el sector público y privado (MEF, 2005).

Finalmente, y luego que el documento de “Lineamientos básicos para la reforma tributaria de 2006” pasara por una fase de consulta pública, el MEF presentó formalmente la propuesta de reforma ante la Cámara de Representantes bajo el proyecto de Ley No 18.083. El trámite seguido desde dicho momento hasta la aprobación final de la reforma tributaria será analizado en la siguiente sección, en la cual se brindará atención especial a los acontecimientos más relevantes, las distintas modificaciones propuestas en el sistema tributario y las posturas de diversos actores.

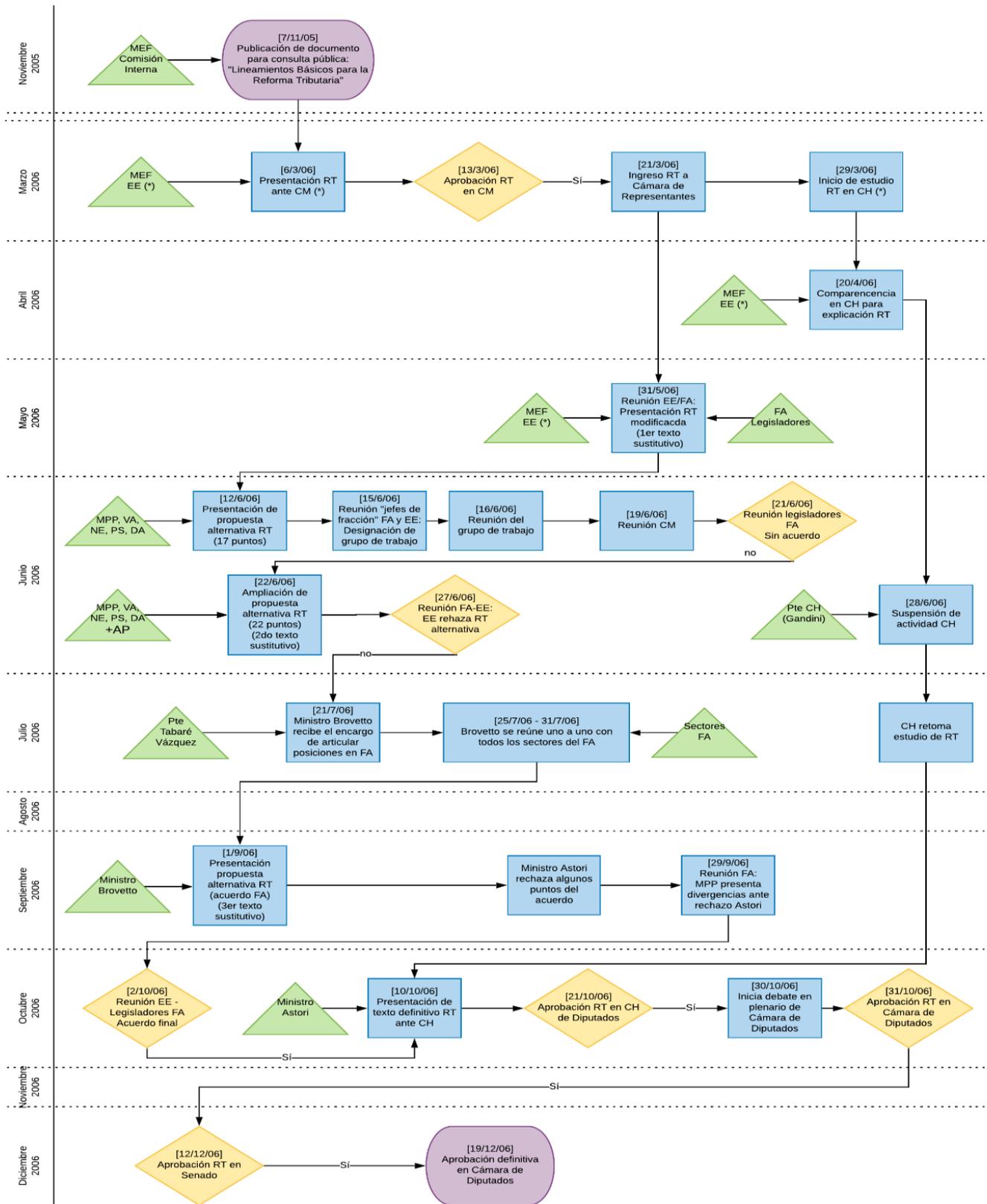
---

<sup>31</sup> Este documento estableció los tres objetivos principales que el Gobierno pretendía llevar adelante a través de la reforma. En primer lugar, promover una mayor equidad en la estructura impositiva de manera tal que se relacionara la carga tributaria con la capacidad de contribución de los diversos sectores económicos y sociales. Este objetivo se alcanzaría por medio de acciones con respecto a la equidad horizontal y a la vertical. En segundo lugar, ayudar al sistema tributario por medio de una mayor eficiencia del esquema de impuestos con el objetivo de que esto repercutiera en una mayor equidad y en mejoras a la capacidad de la administración tributaria. Y, por último, fomentar una estructura tributaria que estimulara la inversión productiva y el empleo, de manera tal que no se convirtiera en un obstáculo para el crecimiento productivo del país (MEF, 2005).

### 3.2.2. El proceso de formulación de la Reforma Tributaria

Como toda reforma tributaria, la reforma de 2006 en Uruguay no siguió un proceso sencillo y mucho menos lineal desde su formulación hasta su aprobación. Aunque se pudiera suponer simplicidad en el proceso debido a la mayoría absoluta del FA en ambas cámaras, lo cierto es que la reforma tributaria atravesó diversas fases, diversos textos sustitutivos, diferentes propuestas por parte de múltiples sectores y, en definitiva, por un proceso de idas y venidas que duró poco más de un año hasta que finalmente fue aprobada en diciembre de 2006. Al respecto, el siguiente Flujograma (ver 6) describe los principales actores, eventos y puntos de toma de decisión por los cuales tuvieron que pasar las distintas versiones de la reforma.

#### **Esquema 6. El proceso de la reforma tributaria en Uruguay (2005-2006)**



Fuente: Elaboración propia con base en Goyeneche (2010), Amarante *et al* (2010) y los periódicos La Red 21 y El País.

Como se observa, el proceso inicia con la presentación de los “Lineamientos Básicos para la Reforma Tributaria” a inicios de noviembre de 2005 y finaliza a mediados de diciembre de 2006 con la aprobación definitiva de la ley por parte de la Cámara de Representantes. Entre un punto y otro el proyecto originalmente presentado por parte del EE<sup>32</sup> en marzo de 2006 sufre varias modificaciones, hasta que se acuerda y negocia el texto definitivo a principios de octubre del mismo año. Justamente, se debe destacar este proceso de modificaciones, desacuerdos y acuerdos hasta la negociación del texto final por la particularidad que implicaba que el FA tuviera que negociar a lo interno del propio partido y no con otros partidos políticos.

Al respecto, del Esquema 6 deben resaltarse ciertos elementos en concreto. En primer lugar, se observa que junio fue el mes más intenso en términos de divergencias internas en el FA y de reuniones de trabajo entre las diversas fracciones. Eso conllevó a que ese mes fuera el más complejo para el trámite de la reforma tributaria, tanto debido al rechazo de varias fracciones del FA a la propuesta inicial del EE como debido a la presentación oficial de un proyecto alternativo. Este proyecto alternativo fue presentado a inicios de mes como resultado de reuniones entre las fracciones del MPP, PS, VA, DA y NE, pero terminó de afinarse unos quince días después una vez que AP suscribió el texto alternativo junto con las demás fracciones. De esta forma, AU se convirtió en la única fracción en no aceptar este primer texto sustitutivo, lo cual tendría lógica en el entendido que su “jefe de fracción” era el mismo ministro del MEF (Danilo Astori).

A partir de ello, y, en segundo lugar, cabe destacar que esta situación de confrontación interna en el FA desembocó no solo en la suspensión de las sesiones en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, sino que también provocó la salida de Astori como principal promotor y líder de las negociaciones. Aunque Astori conservó el cargo de ministro del MEF, el presidente Vázquez designó a finales de julio al presidente del FA y ministro de Educación (Jorge Brovetto) la responsabilidad de coordinar a las distintas fracciones con el fin de llegar a un acuerdo satisfactorio.

Como resultado, Brovetto asumió el liderazgo en el proceso y en cuestión de una semana se reunió con todos los sectores internos del FA. Estas negociaciones implicaron que apenas unos pocos días después se presentara un segundo texto sustitutivo supuestamente negociado con todas las fracciones del FA, incluida AU. No obstante, el ministro Astori manifestó su disconformidad con el

---

<sup>32</sup> Esta primera propuesta de reforma tributaria fue elaborada por una Comisión Interna del MEF. La comisión estaba coordinada por Mario Bergara (subsecretario del MEF) e integrada por David Eibe (Jefe de Asesoría Tributaria del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)), Alberto Barreix, Jerónimo Rocca, Carlos Grau, Leonardo Costa (todos consultores externos del BID), Gabriel Lagomarsino (asesor del Directorio del Banco de Previsión Social (BPS)) y Hugo Vallarino (integrante de la Dirección General de Impuestos (DGI)).

nuevo texto, al tiempo que el MPP insistía en la necesidad de respetar el acuerdo logrado por las distintas fracciones. Finalmente, a inicios de octubre se llegó a un acuerdo final dentro del FA que implicaba básicamente aceptar la propuesta de Brovetto. Si bien el texto acordado no es idéntico al segundo texto sustitutivo ni tampoco será exactamente igual que el aprobado como ley de la República, lo destacable acá es la consecución de un acuerdo definitivo con respecto a la reforma.

Luego de la consecución de este acuerdo el proyecto continuó su tramitación institucional normal. Es decir, se presentó en la Comisión de Hacienda y fue aprobado posteriormente por la Cámara de Representantes, para aprobarse luego en el Senado (no sin antes sufrir leves modificaciones en cuanto a las fechas de entrada en vigencia de los impuestos creados), y ser finalmente re-aprobada de forma definitiva gracias a los votos de los diputados y diputadas del FA.

Por último, se debe destacar que en los meses de junio, julio y agosto se presentaron algunas movilizaciones de diversos grupos de la sociedad, entre ellos organizaciones de cooperativistas, granjeros, etcétera. No obstante, estas movilizaciones tuvieron limitado eco en el trámite formal del proyecto de ley y mostraron el poco impacto de diversos actores de la sociedad civil en este proceso de reforma. Si bien sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones sociales y los partidos de oposición (PC y PN) opinaron recurrentemente sobre el proyecto, se coincide con Goyeneche (2010) en señalar que los actores principales a lo largo del proceso de la reforma tributaria fueron los múltiples sectores del FA, el EE y los ministros Astori y Brovetto.

### 3.2.3. Contenidos de la RT y posicionamientos de los diversos actores

El proceso descrito en el Esquema 6 mostró la elaboración y presentación de varios textos de reforma tributaria en diversos momentos. En concreto, se trató de cuatro textos en cuatro momentos diferentes. El siguiente cuadro (ver Cuadro 7) resume el momento en que se presenta cada uno de ellos, y otras características en cuanto a quién lo elabora y cuál es el resultado final de cada uno de estos textos.

**Cuadro 7: Los 4 textos de la Reforma Tributaria (2005-2006) [Uruguay]**

| TEXTOS                              | FECHA DE PRESENTACIÓN   | CARACTERÍSTICAS  |
|-------------------------------------|---|--|
| <b>1) PROPUESTA ORIGINAL DEL EE</b> | (31/05/2006)<br>Luego de la consulta pública realizada por el MEF a la ciudadanía de los "Lineamientos básicos para la reforma tributaria". | El proyecto incorpora ciertas recomendaciones hechas en la consulta pública, pero es criticado por varios sectores del FA. |

|   |   |  |
|---|---|--|
| <b>2) PROPUESTA ALTERNATIVA O 1ER TEXTO SUSTITUTIVO</b>       | (22/06/2006)<br>Luego de varias reuniones entre fracciones del FA y de estas con el EE sin poder llegar a un acuerdo con el ministro Astori.                | El proyecto incorpora ciertas propuestas del MPP, el PS, la VA, la DA, el NE y la AP. En específico son 22 puntos propuestos por estas fracciones (solamente AU no suscribe el texto). |
| <b>3) PROPUESTA DE JORGE BROVETTO O 2DO TEXTO SUSTITUTIVO</b> | (01/09/2006)<br>Luego de la delegación de las negociaciones a Brovetto por parte de Vázquez y de varias reuniones entre el primero y las fracciones del FA. | El proyecto incorpora las propuestas de todos los sectores del FA, incluida la misma AU, pero el ministro Astori no acepta algunos puntos y el MPP los exige.                          |
| <b>4) TEXTO APROBADO</b>                                      | (19/12/2006)<br>Convertido en ley luego de una reunión general de todo el FA y de la tramitación final en Cámara de Representantes y Senado                 | El proyecto implica básicamente aceptar la propuesta de Brovetto con algunas pequeñas modificaciones. Es finalmente la propuesta convertida en la Reforma Tributaria de 2006           |

Fuente: Elaboración propia con base en Goyeneche (2010), Amarante *et al* (2010), y los periódicos La Red 21 y El País.

En consecuencia, puede observarse que el texto acordado y finalmente aprobado fue concertado entre los diferentes sectores del FA luego de intensas negociaciones. Las modificaciones de un texto a otro fueron más llamativas entre la primera propuesta del Gobierno y el primer texto sustitutivo elaborado por varios sectores del FA. Por su parte, la propuesta de Brovetto terminó siendo un punto de encuentro entre las posturas del EE del Gobierno y Asamblea Uruguay, por un lado, y los demás sectores como el MPP y el PS, por otro. Por su parte, las últimas modificaciones realizadas al texto de Brovetto no son tan relevantes debido a que apenas cambian ciertos porcentajes y tasas de algunos impuestos antes aprobados por todos los sectores.

Para profundizar en los distintos textos de reforma tributaria, se subrayarán a continuación las principales modificaciones hechas a la estructura tributaria impulsadas en la propuesta inicial del Gobierno, en el texto sustitutivo de varios sectores y en la propuesta de Brovetto. Para ello, primero se mencionará aquellas modificaciones acordadas por todos los sectores desde la propuesta inicial del Gobierno, es decir, que no sufrieron ni grandes procesos de discusión interna y debate, ni tampoco modificaciones importantes a lo largo del proceso. Como se observa en el siguiente cuadro (ver Cuadro 8), las siguientes propuestas fueron fácilmente acordadas entre todos los sectores: la reducción de las tasas en los impuestos indirectos (Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Específico Interno (IMESI)) y la eliminación del Impuesto de contribución al financiamiento de la seguridad social (COFIS); la creación del Impuesto a las Rentas de Capital (IRC) como parte del nuevo IRPF; y la apertura del Secreto Bancario para fines tributarios.

**Cuadro 8: Modificaciones acordadas en la Reforma Tributaria que no fueron debatidas dentro del FA [Uruguay]**

| <b>MODIFICACIONES</b>   | <b>CONTENIDO APROBADO</b>   |
|---|---|
| <b>REDUCCIÓN DE TASAS EN IMPUESTOS INDIRECTOS (IVA)</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reducción de la Tasa Básica (IVA+COFIS) de un 26% a un 22% (sin COFIS)</li> <li>-Reducción de la Tasa Mínima (IVA+COFIS) de un 17% a un 10% (sin COFIS)</li> <li>-Ampliación de la base por la incorporación de bienes y servicios antes excluidos. Por ejemplo: venta de inmuebles (22%); servicios y transporte de pasajeros y frutas/verduras (10%)</li> <li>-Exoneración de productos de primera necesidad</li> <li>-IMESI* al vino (tributará inicialmente un 5% y luego aumentará 3% anual hasta llegar a 17%)</li> </ul> |
| <b>CREACIÓN IMPUESTO A LAS RENTAS DE CAPITAL (IRC)</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Tasa general de un 12% para rentas de capital (como por ejemplo rendimientos de capital inmobiliario)</li> <li>-Tasa de 3% para intereses de obligaciones y otros títulos de deuda</li> <li>-Tasa de 5% para intereses de depósitos en moneda nacional a un año o menos</li> <li>-Tasa de 7% en dividendos y utilidades pagados a acreditados contribuyentes del IRAE**</li> <li>-Tasa de 10.5% en arrendamiento de inmuebles que superen los 40BPC anuales*** y no sean la única fuente de ingreso de la persona.</li> </ul>   |
| <b>CREACIÓN IMPUESTO A LAS RENTAS DE LOS NO RESIDENTES (IRNR)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Entre las rentas que se gravarán se encuentran: rentas de actividades empresariales, rendimientos de trabajo y capital, así como incrementos patrimoniales</li> <li>-No se aprueba la creación de Renta Mundial</li> </ul>  |
| <b>APERTURA DEL SECRETO BANCARIO</b>                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Levantar el secreto bancario con exclusivos fines tributarios (a través de instancia del DGI y a través del Poder Judicial)</li> </ul>  |

\*IMESI: Impuesto Específico Interno

\*\*IRAE: Impuesto a la Renta de Actividades Económicas

\*\*\*1BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) equivalía a 1482 pesos uruguayos de ese entonces, aproximadamente.

Fuente: Elaboración propia con base en Amarante *et al* (2010), Albistur y Boutes (2009), Perazzo y Rodríguez (2006), MEF (2005) y el periódico La Red 21.

Si bien estas modificaciones contaron con el apoyo y aceptación más o menos rápido de todos los sectores del FA, esto no implica que carezcan de relevancia, ya que se trata de cambios sustanciales a la estructura tributaria uruguaya. Por un lado, se subrayan las reducciones en ambas tasas del IVA, el cual, además, termina siendo el único tributo indirecto que se cobra a la totalidad de bienes y servicios que no están exonerados.<sup>33</sup> Además, se establece para las compras del vino el IMESI inicialmente a una tasa reducida que incrementará progresivamente. Ahora bien, aunque se aumenta la base de bienes y servicios gravados por el IVA, se mantienen exonerados los productos de primera necesidad y se establece una tasa diferenciada de 10% para otros bienes y servicios.

Por otro lado, se crea el IRC. Este impuesto forma parte del IRPF, pero grava únicamente los rendimientos e incrementos patrimoniales que no estén comprendidos en el IRAE ni en el IRNR. Esta

<sup>33</sup> Ejemplo de alguna de las exenciones aprobadas es la que corresponde a los préstamos del Banco Hipotecario de Vivienda.

modificación implicó cobrar impuestos a actividades económicas que anteriormente no pagaban por las rentas generadas. En concreto, llama la atención la tasa de 10.5% a los arrendamientos de inmuebles, debido a que fue uno de los pocos focos de debate con respecto a este impuesto. Aunque en la propuesta original se establecía que todos los arrendamientos pagaran por igual, el primer texto sustitutivo propuso un mínimo no impositivo de 48BPC. No obstante, el acuerdo final estableció el mínimo en 40BPC. Al respecto ciertos sectores del FA argumentaban que había que elevar el mínimo para no afectar a muchas personas que únicamente recibían el ingreso de un arrendamiento y que muchos de ellos no eran altos como para deber ser gravados.

Análogamente al IRC se aprobó la creación de un impuesto similar, pero para sujetos del exterior no residentes en Uruguay. De esta forma, el IRNR se convirtió en un nuevo tributo que gravaba las rentas de estos sujetos. Además, aunque ciertas fracciones del FA (MPP, PS, DA, VA y NE) abogaron por la inclusión y creación de la Renta Mundial<sup>34</sup> en el primer texto alternativo, finalmente este impuesto no figuró dentro del proyecto presentado por Broveto y se descartó por completo la iniciativa de estos sectores.

Por último, conviene indicar que la modificación respecto del secreto bancario fue incorporada en el primer texto sustitutivo por parte de los sectores como el MPP, el PS y NE, entre otros. Finalmente, el EE aceptó la incorporación de esta medida, pero agregó importantes filtros en cuanto a los requerimientos administrativos.

Aparte de estas modificaciones, la reforma tributaria acordó otra serie de medidas negociadas previamente por parte de los distintos sectores del FA (ver Cuadro 9). Ello se debió a que en determinados temas no había una misma postura con respecto a las tasas que se cobraban o a los sectores exonerados por estas. Las modificaciones que mayor debate generaron entre las distintas facciones fueron la tasa del nuevo Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE), el establecimiento de las nuevas franjas del IRPF, el Impuesto al Patrimonio (IP) y las aportaciones patronales, así como las deducciones posibles contempladas al pago de impuestos sobre las rentas. Por lo tanto, es igualmente relevante indicar las diferentes posturas que manifestaron con respecto a estos cambios los sectores más involucrados en cada uno de los tributos.

---

<sup>34</sup> Impuesto que tiene como objetivo cobrar por las rentas generadas de fuentes extraterritoriales.

**Cuadro 9: Modificaciones acordadas en la reforma tributaria que fueron debatidas dentro del FA [Uruguay]**

| MODIFICACIONES  | CONTENIDO DEL IMPUESTO / CONTENIDO FINALMENTE APROBADO  | POSTURAS   |
|---|---|--|
| <b>CREACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (IRAE)</b>          | <p align="center"><b>Contenido</b></p> <p align="center">Grava a empresas y sociedades comerciales en cuanto a sus rentas puras de capital (sustituye al IRIC*, al IRA** y al IMPEQUE***)</p> <p align="center"><b>Contenido finalmente aprobado</b></p> <p align="center">Reducción del 30% al 25% de la renta (cuando estas se reinviertan en la misma empresa)<br/>Aumento del 30% al 32% de la renta (cuando se redistribuya como ganancias externas)</p>   | <p><u>EE + AU:</u> Reducción del 30% al 25%</p> <p><u>MPP y DA:</u> Mantener la tasa en 30%</p> <p><u>VA, NE y PS:</u> Reducir desde 30% un 1% anual hasta llegar a 25%</p>  |
| <b>CREACIÓN DEL IMPUESTO A LAS RENTA DE PERSONAS FÍSICAS (IRPF)</b>               | <p align="center"><b>Contenido</b></p> <p align="center">Grava a personas físicas residentes (sustituye al IRP e Impuesto a Comisiones). Se compone de Rentas de Capital y Rentas de Trabajo (estas con tasas progresionales).<br/>Incluye subsidios, jubilaciones pensiones y salarios.</p> <p align="center"><b>Contenido finalmente aprobado</b></p> <p align="center">Tasas progresivas:<br/>Hasta 60BPC: no paga<br/>Entre 60BPC y 120BPC: 10%<br/>Entre 120BPC y 180BPC: 15%<br/>Entre 180BPC y 600BPC: 20%<br/>Entre 600BPC y 1200BPC: 22%<br/>Más de 1200BPC: 25%</p> | <p><u>EE + AU:</u> Rechazan aumentar la 2da franja a 150BPC (activos)</p> <p><u>MPP+PS+DA+VA+NE+AP:</u> Aumentar la 2da franja a 150BPC (activos)</p> <p><u>EE + AU:</u> No quieren aumentar el mínimo impositivo (pasivos)</p> <p><u>MPP+PS+DA+VA+NE+AP:</u> Aumentar mínimo impositivo a 72BPC (pasivos)</p> |
| <b>NUEVAS DEDUCCIONES</b>   | <p align="center"><b>Contenido</b></p> <p align="center">Nuevas deducciones posibles del impuesto de renta por gastos médicos</p> <p align="center"><b>Contenido finalmente aprobado</b></p> <p align="center">Un deducible (de 1BPC al mes) por gastos médicos a jubilados<br/>Un deducible (de 850\$ por mes por hijo) en la Salud Pública y privada a asalariados</p>  | <p><u>EE:</u> Deducibles en gastos de salud</p> <p><u>MPP:</u> Promovían un sistema de salud con cobertura universal más que deducibles por gastos médicos</p>   |
| <b>CAMBIOS EN LAS APORTACIONES PATRONALES DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS</b> | <p align="center"><b>Contenido</b></p> <p align="center">Eliminar la exoneración en las aportaciones patronales de empresas privadas y cooperativas y reducción de los aportes en las empresas públicas</p> <p align="center"><b>Contenido finalmente aprobado</b></p> <p align="center">Se exonera a cooperativas que brindan servicios de transporte<br/>Elimina exoneración para otras cooperativas y empresas privadas<br/>Reducción de las aportaciones de empresas públicas de un 24,5% a un 7,5%</p>   | <p><u>EE + AU:</u> Eliminar exoneración a todas las cooperativas y posterior Ley General de Cooperativas</p> <p><u>MPP+PS+DA+VA+NE+AP:</u> Mantener exentas a las cooperativas (énfasis en las que ofrecen servicios de transporte)</p>  |
| <b>REDUCCIÓN DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO (IP)</b>                                  | <p align="center"><b>Contenido</b></p> <p align="center">Eliminación progresiva del IP (3%) debido a doble imposición a través del IRPF</p> <p align="center"><b>Contenido finalmente aprobado</b></p> <p align="center">Se plantean 19 años hasta su completa eliminación: reducción del 3% al 2% a 0,25% anual (4 años); luego reducción del 2% al 1% a 0,20% anual (5 años); luego del 1% al 0% al 0,10% anual (10 años).</p>  | <p><u>EE:</u> Reducción inmediata del 3% al 0,1%</p> <p><u>MPP+PS+VA+NE:</u> rebaja progresiva anual de 0,1%</p>   |

\*IRIC: Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio

\*\*IRA: Impuesto a las Rentas Agropecuarias

\*\*\*IMPEQUE: Impuesto a las Pequeñas Empresas

Fuente: Elaboración propia con base en Amarante *et al* (2010), Albistur y Bautés (2009), Perazzo y Rodríguez (2006), MEF (2005) y el periódico La Red 21.

Este cuadro muestra información acerca del contenido general de la medida debatida y finalmente aprobada, así como las modificaciones que efectivamente se incorporaron en la última versión del proyecto y las posiciones de los diversos actores que argumentaron sobre el impuesto. Como se observa, las posturas se reducen a las distintas fracciones del FA y al EE, ya que los debates y negociaciones se llevaron a cabo a lo interno del FA, por lo cual los partidos tradicionales (PC y PN) no fueron parte de estos acuerdos. Dado que no influyeron en el resultado final, se han omitido sus posiciones en esta descripción general del proceso de reforma<sup>35</sup>.

Ahora bien, con respecto a las cinco medidas descritas en el cuadro, se puede entrever que dos de los impuestos generadores de mayor debate intrapartidario fueron creados justamente por esta reforma tributaria. En ese sentido, tanto el IRAE como el IRPF demuestran que, si bien ambos se plantearon con el objetivo de simplificar la vieja estructura de múltiples impuestos dispersos, la unificación de estos en un único esquema de cobro y la adición de nuevas rentas por cobrar, generaron posiciones divergentes entre los diversos sectores del FA.

Por un lado, el IRAE planteado como un impuesto unificador de los antiguos IRIC, IRA e IMPEQUE fue propuesto inicialmente por el EE con una tasa de cobro menor a la que regía anteriormente<sup>36</sup>. Esta situación provocó que otras fracciones en el FA criticaran la medida y plantearan más bien esquemas progresivos de disminución o incluso la permanencia del 30% anteriormente vigente. Aunque en el primer texto sustitutivo se planteó mantener el gravamen en un 30%, las negociaciones a partir del liderazgo de Brovetto condujeron a concertar un punto medio entre el EE y las fracciones más a la izquierda del FA.

Por su parte, el debate en torno al IRPF de rentas por trabajo (tanto activas como pasivas) se centró en el número de franjas progresionales por medio de las cuales se haría efectivo el cobro de la renta de acuerdo con el nivel de ingreso de las personas. En consecuencia, todos los sectores del FA menos AU discreparon de la propuesta inicial del EE, ya que, según los primeros, la segunda franja (establecida en 120BDP) debía de ascender a 150BPC y con ello proteger de un cobro mayor a

<sup>35</sup> En el Capítulo 4 y el Capítulo 5 se desarrollarán las consideraciones sobre la política tributaria por parte de los partidos tradicionales (PC y PN).

<sup>36</sup> En defensa de la disminución inmediata de la tasa a un 25%, el EE argumentaba que muchas de las empresas eran del sector público.

algunos sectores de clase media. Además, señalaban que debía agregarse una nueva franja entre los 180BPC y los 1200BCP. De esta forma, en el primer texto sustitutivo las franjas se modificaron de manera tal que la segunda franja de activos subiera hasta los 150BPC y la franja mínima de los pasivos ascendiera hasta los 72BPC; al tiempo que se suma una nueva franja de 600BPC a 1200BPC con un cobro de 22%. De todas estas modificaciones la única que se acuerda en el texto definitivo es la última, ya que en el texto presentado por Brovotto se mantienen las franjas tal cual lo había propuesto el MEF en el texto original.

Las reformas en cuanto a las exoneraciones o no de los aportes patronales de empresas públicas y privadas y del ritmo de reducción del IP representan las últimas modificaciones negociadas y finalmente acordadas a lo interno del FA. Con respecto a las aportaciones patronales, se subraya el hecho que la propuesta inicial del EE planteaba la eliminación de todas las exoneraciones a todas las empresas privadas y cooperativas del país. Ante ello, los diversos sectores del FA menos AU expresaron su disconformidad y promovieron en su lugar la permanencia de las exoneraciones a las cooperativas, con especial énfasis en mantener exentas a las cooperativas que brinden servicios de transporte urbano y suburbano de pasajeros. No obstante, y aunque la propuesta de Brovotto mantiene las exoneraciones para las cooperativas, en la reforma tributaria finalmente aprobada se exoneran únicamente las de transporte. En paralelo, el EE y AU anuncian que promoverán posteriormente una Ley General de Cooperativas con el fin de exonerar algunas de ellas.

Por último y respecto de la reducción del IP, cabe indicar que todos los grupos planteaban eliminarlo debido a la doble imposición generada a raíz de la incorporación del nuevo IRPF. El acuerdo logrado reflejó un punto intermedio entre las posiciones del MPP, PS, VA y NE -que pretendían una rebaja gradual del 0,1% anual y que así lo reflejaron en el primer texto sustitutivo- y del EE, que abogó por una rebaja inmediata del 3% al 0,1%, tal y como se describía en la propuesta original del Gobierno.

En definitiva, la exposición hecha hasta el momento acerca de las diversas medidas implementadas por la nueva reforma tributaria no solo responde a la intención de describir detalladamente los contenidos finalmente aprobados por la Cámara de Representantes en diciembre de 2006, así como las modificaciones más importantes propuestas en los diversos textos sustitutivos, sino que además pretende resaltar aquellos temas de mayor debate entre los diversas fracciones del FA y las posturas de los diversos grupos. Con ello se hace de nuevo hincapié en las características particulares de este proceso de reforma tributaria. Entre ellas, la constatación de negociaciones constantes entre los sectores internos del FA más que con otros partidos políticos; la intencionalidad de simplificar el

sistema tributario por medio de la eliminación de varios tributos y la unificación de estos en nuevos impuestos creados; el acuerdo con respecto a modificaciones de tributos que en otros contextos hubiese sido tema de mayor debate y discusión; y por último, la intención constante demostrada por todas las fracciones del FA de llegar a un acuerdo que satisficiera a todos los grupos y que hiciera posible la primera reforma tributaria de Uruguay en décadas.

### **3.3. LA REFORMA FISCAL DE 2018 EN COSTA RICA**

#### **3.3.1. Formación de Gobierno en segundo Gobierno del PAC**

La reforma fiscal en Costa Rica fue aprobada apenas siete meses después de haber asumido Carlos Alvarado Quesada la presidencia del país. No obstante, esta reforma se había planteado desde años atrás por parte del anterior presidente de la República Luis Guillermo Solís, quien, junto a su ministro de Hacienda Helio Fallas, propuso una serie de medidas para atacar el alto déficit fiscal que asechaba a las finanzas del Gobierno. Entre estas medidas se contemplaba, por un lado, la creación de nuevos impuestos y la modificación de tasas de otros ya existentes, pero por otro lado también se proyectaban varias reformas en cuanto al gasto público, con las que se aspiraba a reducir sustancialmente el gasto del Gobierno. Por ende, la reforma dejó de ser exclusivamente tributaria para convertirse en una de carácter fiscal general, con acciones respecto de los ingresos, pero también de los gastos.

Aunque la reforma fiscal no logró ser aprobada durante la administración Solís, los nuevos diputados y diputadas que iniciaron labores en 2018, así como la ministra de Hacienda entrante (Rocío Aguilar) recuperaron parte del proyecto anterior, dándole continuidad al proceso gestado algunos meses atrás. Este hecho solo puede comprenderse al considerar que el PAC estuvo al frente de la conducción de ambos gobiernos, ya que las elecciones de 2018 aseguraron la continuidad de este partido.

El proceso electoral<sup>37</sup> se dirimió por medio de balotaje en el cual participaron dos candidatos presidenciales: Carlos Alvarado Quesada, del PAC, y Fabricio Alvarado Muñoz, del Partido Restauración Nacional (RN). Dado que ambos obtuvieron la mayor cantidad de votos<sup>38</sup> pero ninguno

---

<sup>37</sup> El proceso electoral tuvo como objetivo la elección tanto del presidente o presidenta de la República, como de los o las vicepresidentas y los y las diputadas de la Asamblea Legislativa. La primera ronda electoral se realizó el 4 de febrero de 2018.

<sup>38</sup> RN recibió un 25% de los votos válidos, mientras Carlos Alvarado recibió un 21,6%<sup>38</sup> (TSE, 2018).

alcanzó el mínimo constitucional del 40% para obtener la presidencia en la primera ronda electoral, los dos candidatos accedieron a la segunda ronda. En el balotaje resultó electo Carlos Alvarado con un 60% de los votos, en contraposición al 40% de votos recibidos por parte del candidato de RN (TSE, 2018).

La holgada diferencia de votos en favor del candidato oficialista se debió a una serie de factores que posteriormente influyeron en la formación de su segundo gabinete de Gobierno. En primer lugar, el ascenso de ambos candidatos durante la campaña electoral previa a la primera ronda se debió principalmente a un evento ocurrido a inicios de enero de 2018. El 11 de enero la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una sentencia<sup>39</sup> en la cual ordena a todos los países miembros el reconocimiento de los derechos plenos de las parejas del mismo sexo, es decir, que el Estado costarricense debía garantizar y reconocer todos los derechos que devienen del vínculo familiar entre personas del mismo sexo, incluido el matrimonio (Murillo, 2018).

A partir de entonces, los candidatos del PAC y de RN ascendieron en las encuestas electorales hasta ubicarse en los primeros lugares en cuanto a las preferencias electorales de los costarricenses. Tal y como lo señala el CIEP (2018), el crecimiento en las intenciones de voto de ambos candidatos estuvo sumamente relacionado con el fallo de la CIDH, con base en los posicionamientos divergentes de ambos partidos en cuanto a la sentencia de la corte. Mientras Fabricio Alvarado indicaba que no se respetaría la sentencia en un futuro Gobierno de RN y amenazaba con sacar al país del organismo internacional, el candidato oficialista celebraba la noticia y aseguraba el respeto pleno de los derechos de las parejas del mismo sexo en un futuro segundo gobierno del PAC. La polarización con respecto al tema de los derechos humanos generó entonces que el debate durante el proceso electoral se centrara casi exclusivamente en el apoyo o rechazo al matrimonio igualitario. Ante esta situación era esperable que los posicionamientos más divergentes en cuanto al respeto o no de los derechos humanos encontrarán mayor apoyo por parte de la población (Murillo, 2018; Pretel, 2018; Murillo, 2018).

Por lo tanto, el inicio de la campaña electoral para la segunda ronda electoral posicionó al PAC como la única fuerza política que aseguraba el respeto a la institucionalidad democrática del país y a los derechos humanos. Por su parte, los partidos tradicionales del bipartidismo costarricenses (Partido Liberación Nacional (PLN) y Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)) quedaron ambos fuera del

---

<sup>39</sup> La sentencia se debió a la consulta realizada en mayo de 2016 por el anterior Gobierno de Luis Guillermo Solís.

balotaje por primera vez en la historia, aunque, como se observará más adelante, este hecho no implicó que perdieran protagonismo. Al contrario, las razones por las que accede el PAC a la segunda ronda electoral (con un apoyo electoral menor al de RN<sup>40</sup>) configuraron un escenario en el cual el partido oficialista debió buscar alianzas electorales y de Gobierno junto a otros partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, lo que reavivaron la participación de dichos partidos tradicionales.

La búsqueda de alianzas que aseguraran un mayor caudal electoral implicó igualmente la promoción de temas de discusión diferentes al tema monotemático que había acaparado la atención en las semanas anteriores. En consecuencia, el PAC, aparte de posicionarse como el abanderado en la defensa de la institucionalidad democrática y los derechos humanos, promovió la discusión de otros temas de relevancia nacional. Entre estos temas se encontraban el mejoramiento de la educación pública y de la infraestructura vial, la descarbonización de la economía y, por supuesto, la reducción del déficit fiscal y la deuda pública. Al respecto y apenas un día después de las elecciones de primera ronda, el propio candidato oficialista mencionaba que,

“El déficit fiscal e infraestructura son temas relevantes que debe resolver el próximo mandatario, por lo tanto, el PAC abre el diálogo con partidos políticos, sectores productivos y ciudadanos, en busca de soluciones a los problemas de estos. Quien crea que puede gobernar solo está equivocado. Necesita el apoyo de muchas personas. Y esa debe ser la tarea que nos oriente en los próximos días, en las próximas semanas, de cara a la ruta para ganar esta elección en la segunda ronda” (Cubero, 2018).

En ese sentido, el PAC se orientó a la búsqueda de alianzas y apoyos electorales que logran concertar soluciones a lo que Carlos Alvarado denominaba “temas relevantes” para el país. Esto implicaba favorecer el debate en torno a temas como la reactivación de la economía, la reducción del gasto público y la necesidad de aumentar los ingresos tributarios. Finalmente, la promoción de diversas temáticas y los llamamientos a la construcción de un futuro gobierno en unión a otras agrupaciones políticas y diversos sectores de la sociedad resultó en la consecución de acuerdos temáticos relevantes. En ese sentido, el acuerdo logrado con Rodolfo Piza (ex candidato del PUSC) significó uno de los apoyos electorales más importantes al PAC. El candidato había obtenido en las recientes elecciones un apoyo del 16% del total de votos, lo cual auguraba una alianza de relevancia.

El acuerdo alcanzado entre Alvarado Quesada y Piza el 8 de marzo suponía la aceptación de diversas propuestas sobre varios temas que hacían alusión a las principales problemáticas del país. La

---

<sup>40</sup> El PAC no solo había sido la segunda fuerza electoral en las elecciones presidenciales por detrás de RN, sino que apenas alcanzó a ser la tercera fuerza en la Asamblea Legislativa. El PAC eligió solamente 10 de los 57 diputados que conforman el congreso, mientras el tradicional PLN obtuvo 17 escaños y RN 14 (TSE, 2018).

estabilidad económica figuraba entonces como un apartado de especial atención en dicho acuerdo. En esa sección ambos acordaban medidas de reducción del gasto público, regla fiscal, empleo público y creación de impuestos y administración tributaria. El Cuadro 10 resume los principales puntos aceptados por parte de Carlos Alvarado tras negociar modificaciones en algunos de ellos.

**Cuadro 10: El acuerdo Piza-Quesada del 8 de marzo de 2018 [Costa Rica]**

| <b>TEMAS</b>          | <b>ACUERDOS</b>  |
|-----------------------|--|
| <b>REGLA FISCAL</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyar el proyecto de regla fiscal a nivel constitucional (Expediente N° 20.179).</li> <li>-Limitar el déficit fiscal y el endeudamiento público para financiar el gasto corriente.</li> <li>-Llegar gradualmente a un déficit corriente del 1% del PIB (excluyendo inversión) en 2022.</li> <li>-Bajar el déficit del Gobierno Central en un 0,75% del PIB por año.</li> </ul>  |
| <b>IMPUESTOS</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyar el IVA al 13% con tasas muy reducidas para salud y educación.</li> <li>-Aumentar ingresos vía mejor recaudación en más del 1% del PIB.</li> </ul>   |
| <b>GASTO</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Gasto corriente no crecerá más que la inflación, excluyendo el pago de intereses, y no más que el 85% del crecimiento del PIB.</li> <li>-Impulsar el proyecto de ley para el control de los destinos específicos.</li> </ul>   |
| <b>EMPLEO PÚBLICO</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-El total de plazas en sector público no podrán crecer más del 1% anual hasta el 2020.</li> <li>-Oponerse a nuevos pluses salariales, privilegios y beneficios insostenibles, así como racionalizar los existentes para nuevos ingresos.</li> <li>-Impulsar límites máximos a las anualidades (no deberían pasar del 2,5% anual).</li> <li>-Poner límite a los salarios de lujo en el sector público (Expediente N° 19.156).</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia con base en Piza y Quesada (2018).

De esta forma, el candidato del PAC oficializó una alianza con el principal líder del partido tradicional PUSC que involucraba fuertes medidas con el objetivo de reducir el déficit fiscal. Entre ellas llama la atención la promoción de una “Regla Fiscal” que limita las posibilidades de endeudamiento del Gobierno para financiar gasto corriente, el impulso a la creación del IVA al 13% y las medidas respecto del “Empleo Público”.

Todas estas medidas invitaban a pensar en la conformación de un nuevo Gobierno volcado hacia la centroderecha del espectro ideológico, alejado de la tradicional corriente socialdemócrata del PAC. En efecto, tal y como se desarrolla y analiza en el Capítulo 4, posteriormente al acuerdo entre Alvarado y Piza, el primero oficializó la conformación de un gabinete con importantes figuras de la derecha económica del país. Además, pocas semanas después, el mismo Piza junto con otros destacados miembros del PUSC y del PLN fueron nombrados ministros y ministras por el recién presidente electo. En siguiente cuadro (ver Cuadro 11) muestra la integración del gabinete de Gobierno del presidente Alvarado antes de asumir su cargo.

**Cuadro 11: Integración del gabinete presidencial 2018-2022 [Costa Rica]**

| MINISTERIO                                  | MINISTRO                               | PROCEDECENCIA                   |
|---|--|---------------------------------|
| RELACIONES EXTERIORES Y CULTO               | Epsy Campbell Barr                     | PAC                             |
| JUSTICIA Y PAZ                              | Marcia González Aguiluz                | PAC                             |
| AGRICULTURA Y GANADERÍA                     | Renato Alvarado Rivera                 | PAC                             |
| ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO              | Victoria Eugenia Hernández Mora        | PAC                             |
| TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL                  | Steven Núñez Rímola                    | PAC                             |
| CULTURA Y JUVENTUD                          | Sylvie Durán Salvatierra               | PAC                             |
| PLANIFICACIÓN NACIONAL Y POLÍTICA ECONÓMICA | Pilar Garrido Gonzalo                  | PAC                             |
| CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES    | Luis Adrián Salazar Solís              | PAC                             |
| DEPORTES Y RECREACIÓN                       | Hernán Solano Venegas                  | PAC                             |
| COMUNICACIÓN                                | Juan Carlos Mendoza García             | PAC                             |
| <b>PRESIDENCIA</b>                          | <b>Rodolfo Piza Rocafort</b>           | <b>PUSC</b>                     |
| <b>AMBIENTE Y ENERGÍA</b>                   | <b>Carlos Manuel Rodríguez Echandi</b> | <b>PUSC</b>                     |
| <b>COORDINACIÓN DEL SECTOR ECONÓMICO</b>    | <b>Edna Camacho Mejía</b>              | <b>PUSC</b>                     |
| <b>OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES</b>         | <b>Rodolfo Méndez Mata</b>             | <b>PUSC</b>                     |
| <b>COMERCIO EXTERIOR</b>                    | <b>Dyalá Jiménez Figueres</b>          | <b>PLN</b>                      |
| TURISMO                                     | María Amalia Revelo Raventós           | PLN                             |
| <b>CONDICIÓN DE LA MUJER</b>                | <b>Patricia Mora Castellanos</b>       | <b>FA</b>                       |
| <b>EDUCACIÓN PÚBLICA</b>                    | <b>Edgar Mora Altamirano</b>           | <b>Curridabat<br/>Siglo XXI</b> |
| <b>HACIENDA</b>                             | <b>María del Rocío Aguilar Montoya</b> | <b>Independiente</b>            |
| SEGURIDAD PÚBLICA                           | Michael Mauricio Soto Rojas            | Independiente                   |
| <b>COORDINACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO</b>   | <b>André Garnier Kruse</b>             | <b>Independiente</b>            |
| SALUD                                       | Giselle Amador Muñoz                   | Independiente                   |
| VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS            | Irene María Campos Gómez               | Independiente                   |
| DESARROLLO HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL        | María Fullmen Salazar Elizondo         | Independiente                   |

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia Costa Rica (2019) y Rivera (2018).

Como se observa, varios Ministerios fueron ocupados por relevantes figuras de los partidos tradicionales (PUSC y PLN). Llama la atención que diversos Ministerios relacionados con el accionar del Gobierno en materia de política económica se encuentran en manos de personas provenientes de estos dos partidos y/o muy cercanos a grandes grupos de poder económico. Al contrario, al único partido de izquierda con participación (el FA-CR) le delegaron únicamente el Ministerio de la Condición de la Mujer. Por lo tanto, los principales Ministerios relacionados a la política económica estuvieron a cargo de figuras provenientes de los partidos tradicionales, los mismos que implementaron en las últimas décadas importantes reformas de carácter neoliberal.

Esta conformación multipartidaria en el gabinete no solo reflejó el poco margen de maniobra del PAC en el Gobierno con respecto a sus propuestas ideológicas originales, sino que además evidenció la necesidad de llegar a acuerdos con los restantes partidos políticos si pretendía aprobar algún proyecto de relevancia nacional como podía ser la reforma fiscal. Por lo tanto, las negociaciones con las bancadas del PLN, de RN y del PUSC se convirtieron en un requisito del presidente Alvarado para

buscar apoyos a futuros proyectos provenientes del Poder Ejecutivo, lo cual, sin duda, se vio facilitado por la conformación del gabinete multipartidario.

### 3.3.2. Formulación de una reforma fiscal específica contra el déficit fiscal

El Gobierno de Carlos Alvarado inicia el 8 de mayo de 2018 en medio de un clima de pesimismo con respecto a la situación económica del país. Inclusive, antes de asumir formalmente como presidente, Alvarado enfatizó en repetidas ocasiones que el plan fiscal en trámite en el congreso sería prioridad de Gobierno debido a su promesa de reducir el déficit fiscal del 6,2% al 3% del PIB en cuatro años. Según Alvarado, esta meta sería posible siempre y cuando se aprobaran la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas –que presentó el gobierno de Luis Guillermo Solís en noviembre de 2017-, la regla fiscal negociada con Piza y una serie de recortes al presupuesto nacional (González, 2018).

Sin embargo, lo que en primera instancia parecía una situación económica insostenible, era en verdad, la continuidad del desbalance en las cuentas públicas del Estado que caracterizaba al país desde décadas atrás. En ese sentido, desde principios de la década de los años ochenta los ingresos del Gobierno Central fueron inferiores a los gastos. El déficit fiscal se ubicó cercano a un 7% del PIB en 1980, y por varios años se mantuvo entre un 2% y un 5% aunque durante el 2008 el balance de las finanzas fue más bien de superávit. Luego, a partir del 2009 vuelve a cifras que rondaron el 6% de déficit fiscal (Banco Central, 2015; Ministerio de Hacienda, 2015).

Esta persistencia del déficit fiscal contribuyó e influyó a menudo en la configuración de varias políticas económicas y sociales, incluida la política fiscal. Al respecto, Evans (1995) señaló que los intentos por controlar el déficit fiscal no solo formaron parte de los programas de ajuste estructural, sino que además promovieron la implementación de mayores impuestos y de menores gastos (Evans, 1995). Precisamente, esta trayectoria histórica de la política tributaria costarricense ligada al control del déficit fiscal, será analizada en el Capítulo 4. De ello se observará que la situación económica referente al balance negativo en las cuentas del Estado motivó desde los años ochenta una política tributaria enfocada únicamente en el control del déficit fiscal, tal y como sucedió de nuevo en 2018.

En 2018, el déficit fiscal se encontraba en un 6.0% del PIB mientras que la deuda del Gobierno Central se mantenía en torno al 53% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2019). En consecuencia y presionados, además, por distintos organismos internacionales que reiteraban la necesidad de

aprobar una reforma fiscal que redujera el déficit fiscal<sup>41</sup>, el Gobierno de Alvarado anunció que retomaría el proyecto de reforma fiscal impulsado por la administración Solís, pero abriendo un espacio para fortalecerlo por medio de las negociaciones y modificaciones propuestas por los nuevos diputados y diputadas del cuatrienio recién iniciado (Avendaño, 2018).

Por lo tanto, las declaraciones de Alvarado y el proceso de formulación de la reforma fiscal por describir ampliamente a continuación muestran nuevamente ese ligamen histórico entre el déficit fiscal y la implementación de políticas tributarias enfocadas únicamente en la disminución del desbalance en las cuentas del Estado costarricense.

### 3.3.3. El proceso de formulación de la reforma fiscal

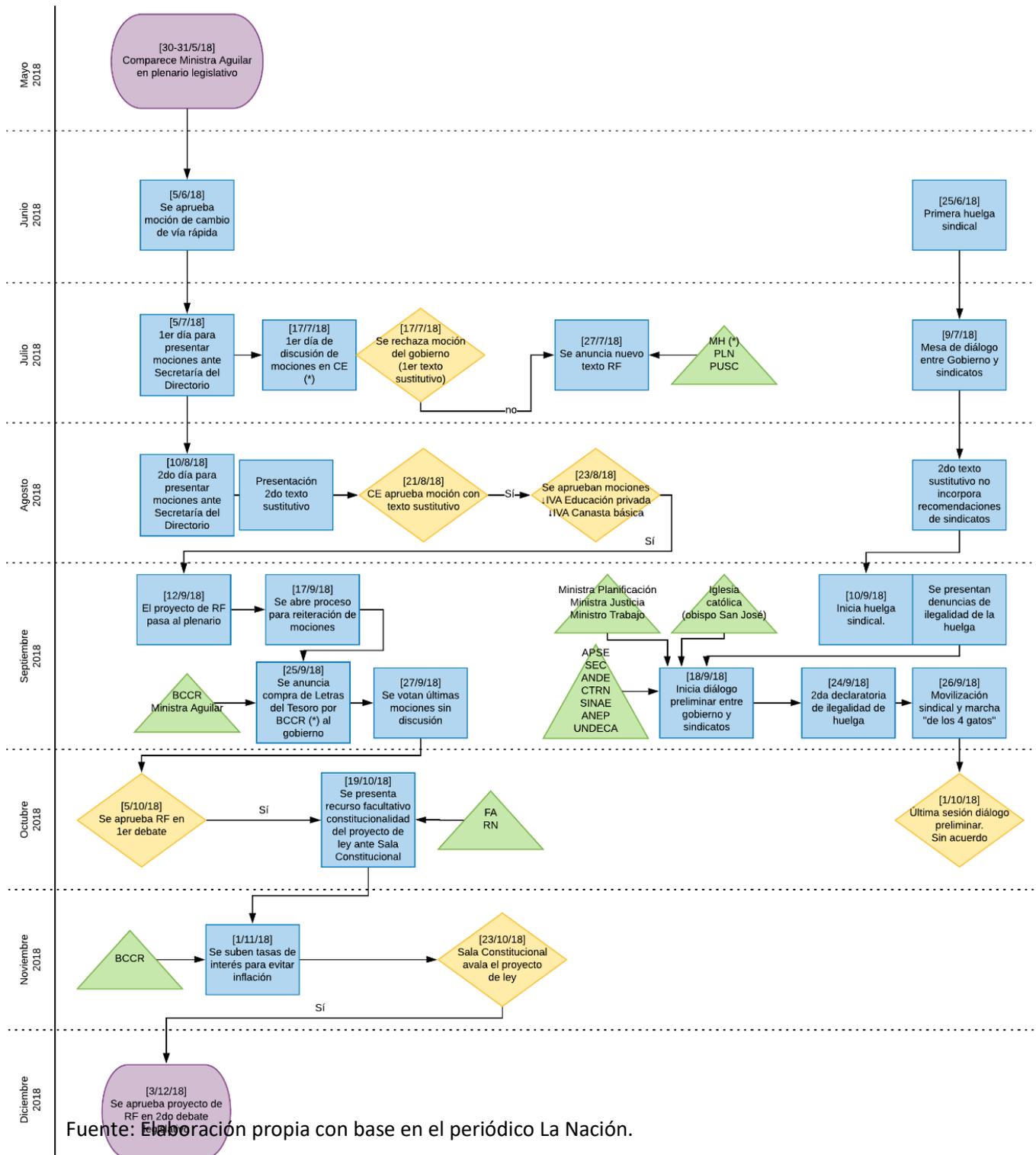
La reforma fiscal aprobada el 3 de diciembre de 2018 por medio de la Ley No 9.635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” fue el resultado de un proceso complejo de negociaciones. En estas negociaciones estuvieron involucradas todas las bancadas de los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa y diversos grupos pertenecientes a la sociedad civil. Sin embargo, aunque el Gobierno invitó inicialmente a los representantes de sectores empresariales, sindicales, cooperativistas a la mesa de negociación, lo cierto es que las decisiones se dirimieron principalmente entre los mismos diputados a través de pequeñas modificaciones al segundo texto presentado por el Gobierno.

De esta forma, no parece haber habido un proceso de concertación previo entre diferentes sectores de la sociedad y partidos políticos para la construcción de una propuesta de reforma fiscal. Al respecto se observa en el siguiente esquema (ver Esquema 7) que fue el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda (MH) el responsable de presentar el texto sustitutivo de la reforma fiscal ante la Comisión Especial que estudiaba el proyecto de ley formulado durante la administración Solís. Este primer texto sustitutivo incorporaba algunas modificaciones al texto original de reforma fiscal, pero fue rechazado en la Comisión Especial debido a la negativa del PLN, RN y el FA. En consecuencia, el MH facilitó varios encuentros junto con los diputados de los diversos partidos con el objetivo de acordar una nueva propuesta de texto sustitutivo viable de aprobarse en dicha comisión.

---

<sup>41</sup> En el Capítulo 5 se analizarán algunas de las presiones ejercidas desde organismos internacionales como, por ejemplo, la calificadora de riesgo “Agencia Fitch” y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Se mencionará, igualmente, las acciones que estos organismos realizarían en perjuicio del país si este reducía el déficit fiscal rápidamente por medio de una nueva reforma fiscal.

Esquema 7: El proceso de reforma fiscal en Costa Rica (2018)



Fuente: Elaboración propia con base en el periódico La Nación.

Fue así como apenas unos pocos días después el MH presentó formalmente un segundo texto sustitutivo que fue aprobado a finales de agosto gracias al apoyo de los diputados del PLN y el PUSC.

No obstante, más allá de estos encuentros iniciales entre el Gobierno y las bancadas legislativas, en general la propuesta de reforma fiscal fue construida e impulsada únicamente por los jefes de las bancadas del MH (la ministra Rocío Aguilar y el viceministro de Ingresos Nogui Acosta).

Estos cambios al proyecto fueron aprobados gracias a la modificación del trámite de “vía rápida” acordado por todas las fracciones dentro de la Asamblea Legislativa. De esta forma, apenas un mes después de haber asumido sus curules, los diputados pertenecientes a la Comisión Especial aprobaron una moción que les permitía abrir el debate con respecto al proyecto que venía discutiéndose desde el Gobierno del presidente Solís.

El proyecto original elaborado por el Gobierno anterior y algunas bancadas que conformaban la anterior Asamblea Legislativa había finalizado ya la etapa de discusión y votación de mociones en la Comisión Especial y estaba listo para ser votado en primer debate legislativo. Por ello, los diputados decidieron sesionar varias semanas más con el fin de posibilitar la realización de cambios al proyecto mediante mociones de fondo por parte de los diversos partidos, inclusive, la aprobación de un nuevo proyecto (tal y como sucedió con el acuerdo con respecto al segundo texto sustitutivo presentado por el MH).

Luego de aprobar en comisión el segundo texto sustitutivo este sufrió algunas modificaciones tanto en las sesiones que restaban en la Comisión Especial, como en las sesiones de discusión y reiteración de mociones en el Plenario Legislativo. Posteriormente, el proyecto fue aprobado en primer debate legislativo a inicios de octubre gracias a los votos del PAC, el PLN y el PUSC, mientras que RN, el PIN y el FA-CR se manifestaron en contra de la reforma fiscal. Finalmente, y ante el aval por parte de la Sala Constitucional respecto de la constitucionalidad del fondo y la forma del proyecto, los y las diputadas aprobaron definitivamente la ley en segundo debate legislativo.

Ahora bien, tal y como se observa en el Esquema 7, el proceso de negociación formal de la reforma fiscal en la Asamblea Legislativa ocurre de forma paralela a un segundo proceso. Este segundo proceso corresponde a la actuación de los diferentes sindicatos y representa las principales movilizaciones realizadas por estos grupos, así como la mesa de diálogo preliminar llevada a cabo entre estos y algunos representantes del Gobierno. Llama la atención que en ningún momento este segundo proceso llega a cruzarse con el trámite formal del proyecto, lo que corroboraría que se trató de un proceso paralelo sin ningún vínculo real con el proceso de negociación, las modificaciones efectuadas al proyecto y, en definitiva, con el resultado final aprobado en diciembre de 2018.

Aunque los representantes de los sindicatos se reunieron con el Gobierno en julio y entregaron formalmente una serie de recomendaciones para ser incorporadas en la reforma fiscal, lo cierto es que en la propuesta de segundo texto sustitutivo presentada por el MH se incorporó solo una de ellas<sup>42</sup>, y menos aún puede asegurarse que fuese resultado de estas negociaciones. Tampoco tuvieron gran impacto en el contenido de la reforma las negociaciones preliminares ocurridas entre varios sindicatos y representantes del Gobierno con la mediación de la Iglesia Católica<sup>43</sup>, ya que no permitieron ni que se diera por finalizada la huelga nacional iniciada a principios de septiembre, ni que el Gobierno desconvocara el proyecto de reforma fiscal (Cerdas y Ugarte, 2018). Por lo tanto y debido a que estas eran las principales exigencias de cada una de las partes, el diálogo preliminar no llegó a ningún acuerdo y finalizó el 1 de octubre (unos 4 días antes de la aprobación de la ley en primer debate legislativo).

Entre los representantes y asistentes a la mesa de diálogo por parte de los sindicatos se encontraban: Mélida Cedeño y Roblin Apú (presidenta y secretario general APSE); Gilbert Díaz y Edgardo Morales (presidente y secretario general SEC); Gilberto Cascante y Carmen Brenes (presidente y secretaria general ANDE); Mario Rojas (secretario general CTRN); Lenín Hernández (secretario general SINAIE); Albino Vargas (secretario general ANEP y representante Patria Justa); Luis Chavarría y Marta Rodríguez (secretario general y secretaria adjunta Undeca) y Juan de Dios Cordero (coordinador del FIT ICE); mientras que por parte del Gobierno asistieron la ministra de Planificación Pilar Garrido, la ministra de Justicia Marcia González y el ministro de Trabajo Steven Núñez (Cerdas y Ugarte, 2018).

Resulta llamativo el hecho que entre los representantes del Gobierno no figuraron los jefes del MH, ni tampoco los “jefes de fracción” de las distintas bancadas legislativas. Esta situación generó el rechazo por parte de los representantes de los sindicatos, quienes además abogaban por tener una audiencia oficial en la Asamblea Legislativa junto con los diputados. Por ende, parte del desacuerdo generado y expresado entre los sindicatos y el Gobierno se debió, por un lado, a la negativa constante de los primeros de apoyar la reforma fiscal en trámite en la Asamblea Legislativa

---

<sup>42</sup> La creación del impuesto de “Renta Global”.

<sup>43</sup> Entre los representantes de la Iglesia Católica que mediaron la mesa de diálogo se encuentran: José Rafael Quirós (Obispo de SJ); Javier Román (Obispo de Limón); Daniel Blanco (Obispo auxiliar de San José); Luis Carlos Aguilar (miembro del equipo mediador de la Conferencia Episcopal de CR); Edwin Aguiluz (director de la Pastoral Social); David Solano (encargado de la PS de la Arquidiócesis) y Luis Alejandro Rojas (miembro equipo asesor de la Conferencia Episcopal) (Cerdas y Ugarte, 2018).

y finalizar la huelga nacional y, por otro, a la oposición del Gobierno a aprobar las recomendaciones emanadas de los sindicatos (Cerdas y Ugarte, 2018).

Dichas recomendaciones fueron presentadas por la Unión Sindical en julio y se basaban en 39 puntos. Entre ellos (ver Cuadro 12) se encontraban medidas con respecto a los grandes contribuyentes del país, es decir, las 400 más grandes empresas del país que tributan más de 250 millones de colones al año. Así mismo, los sindicatos proponían gravar los “capitales golondrina”<sup>44</sup> por medio de un impuesto a las transacciones financieras, a las empresas en régimen de zona franca y crear el impuesto llamado “Renda Mundial”<sup>45</sup>.

**Cuadro 12: Posturas y propuestas de los sindicatos con respecto a la Reforma Fiscal [Costa Rica]**

| <b>ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA REFORMA</b>  |
|--|
| Gravar con IVA la Canasta Básica   |
| Regulaciones nuevas en materia de salarios de los funcionarios públicos  |
| No se reducen las pensiones de lujo  |
| No se gravan las rentas más altas  |
| <b>PROPUESTAS</b>  |
| Gravar a los grandes contribuyentes con tasas entre 30% y 36%  |
| Aplicar tasas de 30% a 36% a las ganancias generadas por los “intereses de usura” cobradas por los bancos por las tarjetas de crédito  |
| Gravar “capitales golondrina” por medio de un impuesto a las transacciones financieras.  |
| Gravar empresas en régimen de zona franca  |
| Crear los siguientes impuestos: Renta Global y Renta Mundial   |
| Mejorar la ejecución de la valoración aduanera con la creación de una lista actualizada de las operaciones comerciales de los importadores y mejorar el escaneo de contenedores para evitar el contrabando |

Fuente: Elaboración propia con base en Ruiz (2018)

Tal y como se observa en el cuadro anterior, las propuestas de los sindicatos tenían la intención de contrarrestar la propuesta emanada desde el Gobierno y posteriormente modificada parcialmente por los diputados. A raíz de ello, los sindicatos expresaron en repetidas ocasiones su oposición al IVA a la Canasta Básica y a las nuevas regulaciones con respecto a los salarios de los trabajadores del Estado. Igualmente argumentaron que la reforma fiscal no contribuía a hacer más progresiva la

<sup>44</sup> Corresponden a capitales que entran al país pero que permanecen menos de un año en las cuentas de los depósitos bancarios.

<sup>45</sup> Renta Mundial: impuesto que grava las ganancias independientemente de donde se generen.

estructura tributaria debido a que no se proponía gravar las rentas más elevadas en el país (Ruiz, 2018).

Sin embargo, y aunque los sindicatos alegaron que su propuesta lograría reducir el déficit fiscal entre un 3% y 4% del PIB, el MH no incorporó en general las medidas impulsadas por estos grupos, salvo la creación del impuesto de “Renta Global”, y, al contrario, las criticó duramente. Por ejemplo, el viceministro de Ingresos Nogui Acosta criticó cada una de las propuestas de los sindicatos argumentando que no creía viable la reducción del déficit por medio de las medidas indicadas y señalando que la única forma de reducir el déficit era por medio de las modificaciones que planteó la ministra Aguilar, es decir, aumentar determinados impuestos y reducir el gasto público (Ruiz, 2018).

En definitiva, la poca anuencia del Gobierno por incorporar algunas de las medidas propuestas por los sindicatos, así como la negativa constante de los últimos a deponer la huelga nacional y las movilizaciones en las calles redundó en el desacuerdo confirmado a principios de octubre.

Finalmente, el Esquema 7 muestra también las acciones realizadas por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) durante los meses en que se discutió y votó el proyecto a lo interno de la Asamblea Legislativa. En primer lugar, se contempla la compra de Letras del Tesoro por parte del BCCR al Gobierno de Carlos Alvarado a finales de septiembre. Y, en segundo lugar, se aprecia el anuncio del BCCR acerca del incremento de las tasas de interés para evitar posibles presiones inflacionarias y detener el traslado de ahorro de colones a dólares. Resulta interesante observar que ambas acciones se realizaron en momentos cercanos a la votación del proyecto. La compra de Letras del Tesoro se efectuó apenas unos días antes de aprobarse la ley en primer debate legislativo, mientras que la medida con respecto a las tasas de interés se aplicó a un mes de ser aprobado el proyecto de forma definitiva por la Asamblea Legislativa.

Ambas acciones fueron justificadas por el BCCR y por el mismo Gobierno como medidas extraordinarias necesarias debido a la situación económica que, según ellos, empeoraba día con día. La primera de ellas se activó como resultado de la solicitud hecha por el MH al BCCR como consecuencia de la insuficiencia de dinero con el cual hacer frente a los gastos durante el tercer trimestre del año. De esta forma, el BCCR prestó casi 500 mil millones de colones al Gobierno con la promesa de recibir de nuevo este dinero en un plazo no mayor a 3 meses. Esta situación fue alertada por la ministra Aguilar, mientras diversos diputados de la AL y economistas reconocidos señalaron

que la compra demostraba la gravedad de la situación por la que pasaba el país y la necesidad de aprobar de manera inmediata la RF.

Al respecto, el ex ministro de Hacienda Thelmo Vargas indicaba que “Estamos frente a una acción de cortísimo plazo que sería positiva sólo si la reforma fiscal se da pronto y en la magnitud requerida” (Rodríguez, et al, 2018). Por su parte el “jefe de fracción” del PLN Carlos Ricardo Benavides señaló que “La entendemos como una medida de último recurso. Después de eso, es poco lo que se puede hacer para cumplir con las obligaciones del Estado. Esta es una muestra de la gravedad que estamos sufriendo y me parece que eso nos debe llamar a una profunda reflexión para tomar decisiones lo más rápido posible” (Artavia, 2018). Por otro lado, el incremento en las tasas de interés fue justificado como medida para evitar una mayor inflación provocada por la grave situación económica del país si no se aprobaba la reforma fiscal (Leitón, 2018).

Por último, y en la misma línea de presión a favor de la reforma tributaria, el Gobierno reaccionó a la huelga sindical con una actitud poco conciliadora en la cual aseguró que esta se trataba de una huelga ilegal aún sin haber sido formalmente sentenciada por ningún tribunal de justicia. En consecuencia, los trabajadores que participaron en la huelga nacional y en las movilizaciones en las calles, tuvieron que convivir con solicitudes inmediatas de declaratorias de ilegalidad de los movimientos desde el mismo día en que inició la huelga. Y en ese sentido, el mismo presidente Alvarado alertó sobre la ilegalidad de la huelga y presionó al Poder Judicial para que este apurara las declaratorias de ilegalidad de por lo menos 30 instituciones del Estado (Madrigal, 2018).

Esta situación resultó en advertencias constantes acerca de las posibles repercusiones hacia los trabajadores luego de ser declarados ilegales los respectivos movimientos. Se hablaba, entonces, acerca de las repercusiones que las movilizaciones en las calles tenían para el país en términos de repercusiones para la tranquilidad de las familias y el resto de los trabajadores, y se insistía en el dinero malgastado durante los días no trabajados por los asistentes a la huelga. Al respecto, el ministro de Educación Edgar Mora mencionó, antes de ser formalmente declarada legal la huelga en dicho Ministerio, que,

“La cifra no es trivial, la cifra de esta inversión mal gastada es de cerca de €90.000 millones o más. Es casi un cuarto de lo que el país espera recuperar con el plan fiscal, es una cifra muy alta que debe ser recuperada por el Estado a partir de las disposiciones que se tomen; lo que está claro es que en el marco de ilegalidad de la huelga se procederá a producir los acuerdos necesarios para la recuperación de estos recursos” (Cerdas, 2018).

Es decir, el dinero en salarios pagados a los asistentes de la huelga debía ser devuelto al Estado ya que el movimiento era ilegal. No obstante, al igual que en otras instituciones del Gobierno, la huelga del Ministerio de Educación Pública (MEP) fue declarada legal. Con ello, los trabajadores no sufrieron ninguna represalia por haber participado. No obstante, más allá de las declaratorias de legalidad o no del movimiento, lo relevante acá es resaltar las diversas medidas de presión que desde el Gobierno se activaron no solo para desmovilizar a quienes se manifestaban en contra de la reforma fiscal, sino también para aprobar la reforma como acción imprescindible para evitar la crisis económica que acechaba al país<sup>46</sup>.

Finalmente, y volviendo al Esquema 5, la reforma fiscal del Gobierno fue aprobada en segundo debate con los votos a favor de 34 diputados (17 se manifestaron en contra). Votaron a favor la fracción completa del PAC, 14 de 17 diputados del PLN y 8 de 9 del PUSC, más una diputada del Partido Integración Nacional (PIN) y un independiente; mientras que votaron en contra siete diputados del bloque independiente, tres de RN, dos del PIN, dos del PLN, uno del Partido Republicano Social Cristiano (PRSC), uno del FA-CR y una del PUSC.

#### 3.3.4. Contenido de la reforma fiscal y posicionamiento de los diversos actores

Entre las principales modificaciones en materia impositiva y de reducción de gasto público se encuentran las siguientes (ver Cuadro 13). Estas medidas fueron propuestas desde el segundo texto presentado por la ministra Aguilar ante la Comisión Especial y sufrieron solo leves modificaciones (o ninguna) en el transcurso de la discusión en la Asamblea Legislativa, lo cual no quiere decir que todos los sectores de la sociedad y partidos políticos estuvieron de acuerdo con ellas.

**Cuadro 13: Modificaciones acordadas en la reforma fiscal que no fueron alteradas a lo largo del proceso legislativo [Costa Rica]**

| <b>MEDIDAS IMPOSITIVAS</b>           |   |
|--------------------------------------|---|
| <b>IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR)</b> | -Se crean 2 nuevos escalones: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Salarios menores a 817mil (colones) están exentos.</li> <li>- Salarios hasta 1.199mil a un 10%</li> <li>- Salarios hasta 2.103mil a un 15%</li> <li>- Salarios hasta 4.250mil a un 20%</li> <li>- Salarios mayores a un 25%</li> </ul> |

<sup>46</sup> Precisamente, estas presiones serán analizadas con mayor profundidad en el Capítulo 5, ya que evidenciaron uno de los contrastes más grandes entre ambas reformas tributarias.

|   |  |
|---|--|
| <b>CREACIÓN IMPUESTO SOBRE LAS GANANCIAS DE CAPITAL (IGC)</b> | -Tasa de 15% a empresas sobre sus ganancias (se obtiene al vender propiedades, casas, lotes, acciones, <i>softwares</i> , licencias, etc.).<br>-No se cobrará cuando se venda la casa de habitación de una persona, una herencia o lotería.  |
| <b>RENTAS DE CAPITAL</b>                                      | -Tasa aumenta de un 8% a un 15% (en herramientas financieras como certificados de inversión o bonos del Gobierno).   |
| <b>IMPUESTO A LOS DIVIDENDOS</b>                              | -Cooperativas: aumenta tasa a sus dividendos en un 10% (antes en 5%)<br>-AS*: excedentes menores a 431mil un 5%; por el excedente hasta 862mil un 7%; excedente en adelante un 10%.  |
| <b>CREACIÓN IMPUESTO RENTA GLOBAL (IRG)</b>                   | -Rentas se tributarán sobre la globalidad de los ingresos de una persona   |
| <b>AMNISTÍA TRIBUTARIA</b>                                    | -3 meses para saldar sus deudas con el fisco y se les perdonan intereses (hasta 80% en el primer mes; 70% en el segundo mes y 60% en el tercer mes)  |
| <b>REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO</b>                            |  |
| <b>CESANTÍA</b>   | -Tope de 8 años.<br>-Empleados cubiertos por convención colectiva reconocerá hasta 12 años si ya tienen derecho de antigüedad.   |
| <b>ANUALIDADES / DEDICACIÓN EXCLUSIVA</b>                     | -Evaluación de desempeño: sólo empleados muy buenos o excelentes tendrán incentivo de anualidad (calificación por cumplimiento de metas y jefatura).<br>-Pasan de ser un porcentaje sobre el salario a un monto invariable (ahora servicios no profesionales reciben hasta 2,54% y los profesionales un 1,94%).<br>-Reducción del 50% en plus salarial por título profesional: 25% adicional para licenciados y 10% para bachilleres; por dedicación exclusiva será de 30% y de 15%. |
| <b>GASTOS ESPECÍFICOS / TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS</b>      | -Se eliminan los gastos específicos por ley.<br>-Si la deuda del Gobierno Central supera el 50% del PIB, los destinos legales dependerán de la disponibilidad de recursos.<br>-Las reglas se podrán romper ante estados de emergencia o recesión económica.  |
| <b>REGLA FISCAL</b>   | -Limitar el crecimiento del gasto del Gobierno Central según nivel de deuda. Habrá medidas extraordinarias si la deuda pública supera el 60% (no subir pensiones de Gobierno, no firmar créditos, no ajustar salarios ni incentivos, no efectuar rescates financieros a instituciones públicas).<br>-Se toma como referencia el crecimiento de la producción y el nivel de endeudamiento. Limitaría el crecimiento del gasto corriente de acuerdo con ciertos rangos de deuda.       |
| <b>MÁS REDUCCIÓN DEL GASTO</b>                                | -8% del PIB en gasto en educación se mantiene, pero se incluye el INA* y la educación preescolar.<br>-Congelan por 2 años salarios de jerarcas públicos (arriba de los 4 millones de colones): presidente: 6,6 millones; ministros: 5,4 millones; miembros juntas directivas: 2,6 millones y presidentes ejecutivos: 8 millones.   |

\*INA: Instituto Nacional de Aprendizaje; AS: Asociaciones Solidaristas

Fuente: Elaboración propia con base en el periódico La Nación.

De las modificaciones anteriores queda claro que se trataba de una reforma fiscal más que de una simple reforma tributaria. En ese sentido, se observan varias medidas con respecto al empleo

público en materia salarial y reformas con respecto al límite de crecimiento del gasto público según los niveles de deuda pública alcanzados y la eliminación de los gastos con destinos específicos a ciertas instituciones públicas. Igualmente, cabe resaltar tanto la creación de varios impuestos (como por ejemplo el IGC y el IRG) como la aprobación de una Amnistía Tributaria para motivar a aquellos contribuyentes morosos que debían mucho dinero al fisco. Se establece un periodo de tres meses para que estos contribuyentes salden sus cuentas con el MH y de hacerlo se les perdonaría un porcentaje elevado de los intereses contraídos por el crecimiento de sus deudas con el fisco.

Precisamente esta última medida fue duramente criticada por varios sectores de la sociedad y en específico por el FA-CR. Para el FA-CR, esta medida permitía perdonar las deudas sin ninguna justificación a muchos de los más grandes evasores del país, mientras que lo referente a los destinos específicos atentaría contra el financiamiento de varios programas e instituciones de importancia para el combate contra la pobreza. Además, y al igual que el sector sindical, el FA-CR adversó las normas sobre el empleo público ya que estas golpearían duramente los salarios de los funcionarios estatales. Igualmente, la incorporación del INA y la educación preescolar dentro del 8% constitucional asignado a la educación pública fue criticada debido a que en realidad esta medida implicaba una reducción del presupuesto para los rubros de educación que pertenecían al 8% previamente (por ejemplo, la educación primaria, secundaria y universitaria) (Sequeira, 2018).

Críticas similares fueron efectuadas por los grupos sindicales que iniciaron una huelga a inicios de septiembre, que fue debilitándose hasta finalizar en los primeros días de diciembre. Como se comentó anteriormente, estos sectores reprocharon al Poder Ejecutivo las modificaciones con respecto a la amnistía tributaria, a los escalones creados por medio del ISR (argumentaban que no se gravaba como debía ser a los que más tenían), pero sobre todo criticaron las medidas relacionadas con el empleo público. Tanto el tope de cesantía a 8 años como la reducción a porcentajes fijos de los pagos por anualidad en el servicio público y los nuevos toques a los pluses salariales por dedicación exclusiva y título profesional fueron duramente juzgados por los sectores sindicales (La Nación, 2018).

Finalmente, con respecto a los impuestos a los dividendos de las AS y las Cooperativas se debe señalar que, si bien se aprueba un aumento en los impuestos que estas deben pagar, los diputados no pudieron aprobar –por más que el tema se discutió varias veces- un impuesto a las rentas de las grandes cooperativas del país. Al respecto, la diputada del PUSC María Inés Solís fue la más insistente

sobre la necesidad de crear este nuevo impuesto, aunque nunca contó con el apoyo suficiente para aprobar la moción que modificaba la situación de algunas cooperativas (Ruiz, 2018).

Ahora bien, aunque varios partidos políticos y sectores sociales adversaron algunas de estas modificaciones, el apoyo del PLN y el PUSC a las propuestas del PAC fue suficiente para aprobarlas como parte de la reforma fiscal. Este apoyo también se evidenció con respecto a otras medidas que, al contrario de las anteriores, sí fueron modificadas por medio de mociones durante las sesiones legislativas. Al respecto, el siguiente cuadro (ver Cuadro 14) muestra el contenido finalmente aprobado de las medidas, así como las posturas de los principales actores que argumentaron sobre la modificación en específico.

**Cuadro 14: Medidas aprobadas en la reforma fiscal luego de ser modificadas durante el proceso legislativo [Costa Rica]**

| MODIFICACIONES                        | CONTENIDO DEL IMPUESTO / CONTENIDO FINALMENTE APROBADO  | POSTURAS   |
|---------------------------------------|---|--|
| <b>CREACIÓN DEL IVA GENERAL (13%)</b> | <p align="center"><b>Contenido del impuesto</b></p> <p>Se crea el Impuesto Sobre el Valor Agregado. Este sustituiría al Impuesto General de Ventas (IGV), que únicamente gravaba los bienes, pero no los servicios.</p>   | <p><u>PAC</u>: A favor del IVA a la educación privada<br/> <u>PUSC+ RN + FA-CR</u>: Opuestos al IVA a la educación privada<br/> <u>RN</u>: A favor de subir los mínimos no imposibles en alquileres y electricidad</p>   |
|                                       | <p align="center"><b>Contenido finalmente aprobado</b></p> <p>-Tasa general de 13%</p> <p>-Nuevos servicios anteriormente exentos (por ejemplo, servicios profesionales, gimnasios, aplicaciones streaming, Uber, Netflix, etc.)</p> <p>-Exime: la educación privada del 2% antes propuesto, el transporte público, compras de juntas de educación, libros, alquileres debajo de 648mil (1,5 salario base), electricidad por debajo de 289 kW/h y agua por debajo de 30m<sup>3</sup>.</p> |  |
| <b>IVA TARIFA REDUCIDA</b>            | <p align="center"><b>Contenido del impuesto</b></p> <p>Tasas menores al 13% para algunos servicios</p>  | <p><u>PAC</u>: A favor de nuevo impuesto a Universidades Públicas, a medicamentos e insumos agropecuarios<br/> <u>FA + Sindicatos</u>: Opuestos al 2% a los medicamentos<br/> <u>PUSC+ FA.CR</u>: opuestos al 4% sobre servicios privados de salud<br/> <u>CACIA* + CNA*</u>: Opuestos a tasas altas a insumos agropecuarios</p> |
|                                       | <p align="center"><b>Contenido finalmente aprobado</b></p> <p>-Servicios privados de salud en el 4% e impuesto se devolverá al cliente si paga por vía electrónica.</p> <p>-Medicamentos en un 2%; boletos aéreos internos en un 4%.</p> <p>-Compras de bienes y servicios de universidades públicas se cargarán con un 2%, pero se les devolverá en 12 tramos al año solo para reinvertir en lo mismo.</p> <p>-Tasa para los insumos agropecuarios en un 1%.</p>                         |  |
|                                       | <p align="center"><b>Contenido del impuesto</b></p>   | <p><u>PAC + PLN</u>: A favor del 2%</p>  |

|                                   |   |   |
|-----------------------------------|---|---|
| <b>IVA CANASTA BÁSICA</b>         | Tasa reducida de IVA para los bienes pertenecientes a la Canasta Básica.  | <u>PUSC</u> : A favor del 1% pero no del 2%   |
|                                   | <b>Contenido finalmente aprobado</b><br>Tasa de 1%  | <u>RN + FA-CR + Sindicatos</u> : Opuestos al IVA a la Canasta Básica<br><u>CACIA + CNAA</u> : A favor del IVA al 1% o al 2%             |
| <b>NORMA DE SUBCAPITALIZACIÓN</b> | <b>Contenido del impuesto</b><br>Permite un máximo de 20% de deducciones por pago de intereses sobre el ISR de estas.   | <u>PAC</u> : límite de 20% a las deducciones por intereses  |
|                                   | <b>Contenido finalmente aprobado</b><br>Debilitada con indicaciones como la posibilidad de que los contribuyentes pidan a la Administración Tributaria eliminar el tope por condiciones especiales (no definidas) y la exclusión del límite a las operaciones crediticias para aquellos contribuyentes cuyas deudas sean con entidades financieras supervisadas por la Sugef o por cualquier otra superintendencia del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema financiero (Conassif). | <u>FA-CR</u> : A favor de límites bajos a las deducciones por intereses<br><u>PLN + PUSC</u> : A favor de las deducciones por intereses |

\*CACIA: Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria; CNAA: Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria

Fuente: Elaboración propia con base en el periódico La Nación.

Cada una de estas modificaciones finalmente aprobadas distó de la propuesta inicial de la ministra Aguilar. Sin embargo, las negociaciones entre las diferentes bancadas legislativas (principalmente del PAC junto con el PLN y el PUSC) posibilitó el llegar a un acuerdo satisfactorio para estos diputados, aunque no lo fuera para otros partidos políticos y sectores sociales. En ese sentido, se observa cómo la creación del IVA alentó varios posicionamientos en contra de la reforma fiscal, pero a la vez impulsó la necesidad de negociar entre los partidos políticos y los sectores económicos afectados por las nuevas tasas impositivas.

En consecuencia, se debatió constantemente sobre las tasas en específico que se aplicaría a determinadas actividades económicas. Por ende, se observa que servicios y bienes como la educación privada, salud privada, medicinas, insumos agropecuarios, alquileres, electricidad y compras de bienes y servicios por parte de las universidades públicas fueron exonerados o resultaron en tarifas reducidas luego de ser negociadas. Al respecto, llama la atención que, aunque el PAC promovía gravar la educación privada, finalmente esta quedó exenta del IVA gracias a los posicionamientos en contra de RN, el FA y el PUSC. Por su parte, y aunque los sindicatos y el FA-CR argumentaron la inconveniencia de aprobar nuevos impuestos a las universidades y a los medicamentos, estos se acordaron en una tarifa reducida del 2%.

Además, se subrayan las posturas de CACIA y CNNA como representantes del sector empresarial vinculado a actividades agrícolas, quienes se manifestaron en contra de tasas de IVA elevadas para la compra de bienes agropecuarios si no se gravaba la Canasta Básica. La razón de ello era que, al no cobrar IVA por el bien final, los agricultores no podían recuperar el dinero que ya habían pagado previamente al adquirir insumos en una fase previa de la cadena de producción del bien.

Justamente, el debate en torno al IVA a la Canasta Básica se convirtió en la reforma más polémica dentro de la reforma fiscal. Desde el proyecto presentado durante el Gobierno anterior se había propuesto una tasa reducida de un 2% a los bienes pertenecientes a la Canasta Básica. El texto sustitutivo de la ministra Aguilar incorporaba nuevamente este impuesto al justificar que este cobro formaría parte de los cobros consecutivos de IVA en la producción de cualquier bien. Es decir, al motivar el IVA el cruce de información con respecto a las diversas fases de un producto en la cadena de producción, el último productor asumiría el cobro del IVA en la venta final del producto (o sea, el IVA a la Canasta Básica), ya que de lo contrario este no podría recuperar el impuesto pagado previamente a quien le vendió el insumo. Por lo tanto, el IVA a la Canasta Básica figuró como un requerimiento tributario que de otra forma se manifestaría en el aumento del precio del bien final (ya que el último en venderlo querría recuperar el impuesto pagado anteriormente).<sup>47</sup>

No obstante, diversos grupos se opusieron a esta medida al argumentar que empobrecería a los sectores de menores ingresos. De esta forma, tanto RN como el FA-CR y los sindicatos insistieron en oponerse a esta modificación, mientras que el PLN y el PAC impulsaron la tasa a un 2%. Al final, y debido a que un diputado del PLN perteneciente a la Comisión Especial se opuso al cobro al 2%, la tarifa se redujo a un 1%. Así, se logró un acuerdo que implicó garantizar que el dinero recolectado por medio de este impuesto sería devuelto a los deciles de menores ingresos por medio de programas sociales.

Por último, fue debilitada la “Norma de Subcapitalización” que establecía un límite de 20% al total de intereses que una empresa podría deducir del pago de sus ganancias. Esta situación implicó el rechazo de sectores sindicales y del FA-CR, ya que insistían que al debilitarse la norma se abría un

---

<sup>47</sup> Para una explicación más detallada ver el siguiente ejemplo: “1) Juan, agricultor, compra insumos por €50.000 para producir trigo y paga un 2% de IVA (€1.000). 2) Juan vende el trigo a José por €150.000 y cobra el 2% de IVA (€3.000), traslada a Tributación €2.000 y se deja €1.000 que ya pagó (se los acredita). 3) José compra el trigo y lo convierte en harina. En total vendió €200.000 y cobra el 2% de IVA, que son €4.000, acredita €3.000 que ya pagó en impuestos y traslada a Tributación €1.000. 4) Si la harina está gravada con un 2%: La panadería paga €4.000 de impuestos y tiene ventas por €300.000 sobre las que cobra el 2% de IVA, que son €6.000. De esos €6.000 colones acreditan €4.000 y traslada a Tributación €2.000. 5) Si la harina está exenta de impuestos: La panadería paga €4.000 de impuestos. Como no puede cobrarle al consumidor, entonces esos €4.000 los asume como un costo y si puede le sube el precio al consumidor a su gusto. Puede declarar impuestos sobre la renta de forma más o menos antojadiza” (Le Lous, 28 de agosto 2018).

portillo para la evasión fiscal de muchas empresas que exageraban el pago de intereses de deudas anteriormente contraídas con el fin de reportar menos ganancias netas al MH. Finalmente, y por insistencia del PLN, la norma se debilitó hasta el punto de que las empresas podrían justificar las deducciones mayores al 20%.

Dicho lo anterior, y para finalizar la descripción de la reforma fiscal en Costa Rica, se hará referencia a las posturas generales de otros actores sociales que igualmente opinaron sobre la reforma a lo largo de los meses. Entre ellos se constató la activa participación de la Iglesia Católica, las universidades públicas, el sector empresarial y la Corte Suprema de Justicia (CSJ). El siguiente cuadro (ver Cuadro 15) resume las posturas globales de estos cuatro actores sociales.

**Cuadro 15: Posturas de actores sociales con respecto a la reforma fiscal**

| <b>ACTOR SOCIAL</b>                    | <b>PRINCIPALES POSTURAS</b>  |
|--|--|
| <b>IGLESIA CATÓLICA</b>                | -Reforma no debe recaer en los más pobres, no debe ser contra los que menos tienen<br>-Actitud constructiva como mediadores en mesa de diálogo.<br>-Crítica a sindicatos por defender intereses sectoriales  |
| <b>UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (UCR)</b> | -Preocupados por intromisión en autonomía como institución para congelar, reducir y fijar montos salariales y con respecto al gravamen a compras de bienes y servicios de la universidad que antes estaban exentos<br>-Visto bueno a participación en huelga y asistencia a marchas por parte del Rector   |
| <b>SECTOR EMPRESARIAL</b>              | -A favor del IVA porque aumenta la base al hacerla más amplia<br>-A favor de la reducción de privilegios en el sector público y amnistía tributaria<br>-No está a favor de la exención de la Canasta Básica del IVA por la afectación al sector agropecuario<br>-Muy preocupados por la contención del gasto público<br>-En contra de cualquier gravamen a las empresas en régimen de zona franca<br>-En contra de la huelga sindical por la afectación económica del movimiento |
| <b>CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (CSJ)</b> | -Preocupados por incidencia del proyecto original sobre la organización y el funcionamiento del Poder Judicial ya que ponía tope a salarios y atenuaba el crecimiento de incentivos salariales y limitaba el gasto público   |

Fuente: Elaboración propia con base en el periódico La Nación.

Como se observa en el Cuadro 15, el sector empresarial estaba de acuerdo con la mayoría de las modificaciones impulsadas por medio de la reforma fiscal y promovían con gran ímpetu las contenciones en el gasto público, así como la reducción de privilegios en el sector público. Por su parte, la Iglesia Católica se limitó a recomendar la aprobación de un proyecto que recayera sobre los que más tienen, pero a la vez fungió como mediadora durante la mesa de diálogo provisional entre el Gobierno y los sindicatos.

Por otro lado, la UCR fue la única universidad pública en participar de la huelga nacional, aunque formalmente nunca se declararon en huelga. El rector (Jenning Jensen) participó en la marcha inicial convocada para inicios de septiembre argumentando que la RF atentaba contra la autonomía de la institución para reglamentar sus propios salarios y aplicaba un nuevo impuesto a las universidades por la compra de bienes y servicios externos. Mientras, la CSJ mencionó que el proyecto de reforma original atentaba contra la organización y funcionamiento del Poder Judicial, aunque posteriormente y a raíz de una consulta hecha en noviembre afirmó que no existía ninguna afectación.

Resulta llamativo el hecho que, aparte de las posturas con respecto a la reforma fiscal, tanto la Iglesia Católica como la UCR y el sector empresarial emitieron opiniones con respecto a la huelga sindical. Esta situación subraya la gran confrontación social generada como resultado del proceso de aprobación de la reforma. Al fin de cuentas, no se trató de un trámite meramente institucional conducido por los y las diputadas de la Asamblea Legislativa, sino que implicó la participación de diversos grupos sociales y sectores de la sociedad. Posiblemente la gran confrontación social se debió a la consideración de un trato injusto por parte de la reforma fiscal en cuanto a que no se trataban por igual a todos los sectores económicos. Es decir, mientras que se aplicaban amnistías tributarias a los grandes contribuyentes y se debilitaba la norma de subcapitalización, se reducía el presupuesto para la educación pública y los pluses salariales para los trabajadores del sector público. En consecuencia, la reforma tributaria de 2018 en Costa Rica debe analizarse en conjunto con las medidas de reducción del gasto. Solo de esta forma se entendería el carácter regresivo de la reforma fiscal aprobada.

### **3.4. CONCLUSIONES**

Se ha descrito en extenso los dos casos de estudio de la presente investigación con el objetivo de brindar un primer acercamiento detallado del proceso por medio del cual fueron aprobadas ambas reformas tributarias. Esto implicó tomar en cuenta no solo consideraciones con respecto al proceso legislativo formal e institucional de negociación y aprobación de la reforma, sino también retomar elementos del contexto histórico y social en el cual se insertan los procesos de formulación de las leyes en cada uno de los países. Igualmente, se hizo el esfuerzo por describir los contenidos de las reformas, los principales actores y los posicionamientos de estos.

Esta descripción detallada forma parte del primer paso para cualquier investigación en profundidad que utilice los métodos de “*Process Tracing*” y de “Análisis de Convergencia”. Por ende, con el objetivo de ser más preciso en la descripción, en ambos casos de reforma tributaria se han expuesto los elementos imprescindibles de considerar previo al análisis de los resultados de la investigación. Además, como se mencionó al inicio del capítulo, la misma descripción realizada en este capítulo fue necesaria para la construcción rigurosa y válida del mecanismo causal explicativo de la reforma tributaria progresiva en Uruguay y del mecanismo causal de contraste (caso costarricense).

Ahora bien, a partir de las descripciones realizadas se constataron similitudes y diferencias entre ambos procesos de reforma tributaria. Esto permitió no solo ensayar posibles argumentos explicativos del porqué de cada una de las reformas, sino que, además, alertó sobre algunas convergencias y divergencias analizadas con mayor profundidad en los dos capítulos restantes referentes a los resultados de la investigación. Por lo tanto, si bien este capítulo aspiró en un inicio a ser una descripción de los dos fenómenos en estudio, la misma narración de los hechos arrojó pistas analíticas sobre los argumentos incorporados más adelante en los mecanismos causales explicativos.

En concreto, con respecto a las similitudes entre los procesos se observó que ambos proyectos de reforma tributaria fueron negociados y finalmente aprobados en los primeros dos años de gobierno. Además, en ambos el proceso tomó aproximadamente un año desde el momento que ingresa la propuesta de reforma al Poder Legislativo hasta que esta es aprobada -tiempo en el cual los proyectos originales sufren modificaciones. Así mismo, se observa que ambos proyectos figuraban como prioridad de los dos gobiernos e implicaban reformas amplias a la estructura tributaria y no únicamente pequeñas modificaciones. Por último, ambos procesos de negociación mostraron momentos de tensión y desacuerdo en los cuales fue necesario que determinados actores cedieran en algunos puntos de las reformas.

No obstante, lo desarrollado a lo largo del capítulo evidencia en repetidas ocasiones las diferencias entre los procesos de reforma tributaria. En primer lugar, se observa que los objetivos de ambos proyectos fueron distintos. La propuesta del FA resultaba de las intenciones de modificar la estructura tributaria regresiva al tiempo que se promovía la simplificación administrativa y se impulsaba la producción nacional, mientras que el PAC impulsó la reforma fiscal con el único objetivo de reducir el déficit fiscal del Gobierno. Por ende, se observa que la propuesta del FA era en cierto sentido novedosa si se toma en cuenta la tradición de la estructura tributaria regresiva en

Uruguay. Por su parte, la reforma costarricense afianzaba las medidas tributarias que caracterizaban a su sistema impositivo.

En segundo lugar, se observó que el proyecto original presentado por el FA en Uruguay sufrió mayores modificaciones a lo largo del proceso legislativo de las acontecidas en el caso de la reforma impulsada por el PAC en Costa Rica. Esta última se mantuvo casi intacta durante el proceso legislativo y únicamente fueron modificados algunos aspectos con respecto a las tasas del nuevo IVA. Es decir, el Gobierno cedió muy poco respecto de su planteamiento original, situación que se diferencia del caso del FA en donde las distintas fracciones internas tuvieron que ceder hasta poder llegar a un acuerdo en varios temas. Esto reflejó la relevancia de la disciplina interna del FA para llevar adelante su propuesta tributaria.

Por último, aunque el FA no tuvo que negociar con otros partidos políticos y el PAC sí, es en el caso costarricense donde se demuestra una mayor confrontación social generada a raíz de la reforma fiscal. Es decir, existe una mayor movilización en las calles como protesta al impulso de la reforma. De igual forma, es en el caso costarricense donde se observa la fuerte presión ejercida desde organismos internacionales para la aprobación de una reforma fiscal específica. En consecuencia, durante todo el proceso impulsado por el PAC se alertó constantemente sobre el riesgo que implicaba al déficit fiscal y el endeudamiento para la economía del país. En Uruguay este tipo de insinuaciones y presiones no se presentaron.

Esta ubicación inicial de diferencias entre los dos procesos de reforma tributaria es esencial para conocer previamente la ausencia o presencia de hechos que posteriormente pudieran tener un impacto en la reforma aprobada en cada país. Por lo tanto, aunque por sí mismos los hechos no dan respuesta a las preguntas de investigación que guiaron este estudio, sí corresponden a la base mínima para la comprensión de los mecanismos causales teórica y metodológicamente construidos para efectivamente responder dichas preguntas. En definitiva, la narración y descripción realizada en este capítulo debe estar presente en el análisis de los resultados de investigación por presentarse a continuación.

## **CAPÍTULO IV. LOS CAMINOS HACIA LA PROGRESIVIDAD O REGRESIVIDAD TRIBUTARIA**

### **4.1. INTRODUCCIÓN**

Los procesos de reforma tributaria descritos en el Capítulo 3 relatan en forma descriptiva los principales eventos, actores y proyectos de ley ocurridos en la coyuntura específica en que son discutidas ambas propuestas tributarias. La descripción del caso uruguayo se centró en el contexto económico y político previo a la elección del FA en 2004 y durante el proceso de formulación de la reforma, pero omitió ir más allá de los eventos sociales y económicos previos al primer gane de un partido de izquierda en dicho país y cómo estos pudieron haber impactado la coyuntura específica. De forma similar, lo expuesto referente al caso costarricense subrayó el contexto político y económico que antecedió a la elección por segundo Gobierno consecutivo del PAC en 2018, sin analizar los eventos sucedidos en décadas anteriores.

Ahora bien, como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, cualquier explicación del desarrollo de una política tributaria debe considerar la influencia de los eventos y procesos sucedidos en el pasado y cómo estos impactan la decisión en un momento dado sobre estas políticas (Steinmo, 1993). Es una prioridad contemplar que las reformas tributarias discutidas en cada uno de los países no sucedieron abstraídas de los eventos que las antecedieron, sino que forman parte de un continuo de fenómenos políticos, económicos y sociales interrelacionados sincrónica y diacrónicamente.

Es decir, el contexto histórico, junto con sus principales características/estructuras sociales, económicas y políticas de cada momento histórico, su determinada secuencia de eventos, y sus cambios institucionales (Pierson, 2004), influye e impacta las decisiones tomadas con respecto a una política, en este caso, una política tributaria. Como se verá en este capítulo, dicha secuencia temporal de eventos, actores e ideas tuvo como consecuencia el arribo a una coyuntura crítica en Uruguay que permitió la discusión de nuevas ideas de carácter progresista con respecto a la política tributaria regresiva que se había consolidado durante varias décadas en dicho país. Al mismo tiempo, y regresando a la teoría, este contexto histórico se cruza con un contexto coyuntural y social que en su conjunto intermedian en las opciones de política tributaria viables, en las preferencias de los actores políticos hacia una u otra política, y hasta en las estrategias desplegadas por estos (Steinmo, 1993), tal y como se desarrollará en el Capítulo 5.

Entendida la importancia de agregar al análisis estas variables históricas y temporales o de “largo plazo” junto con las tradicionales variables institucionales y de agencia de los actores o de “corto plazo”, este capítulo se propone profundizar en los hallazgos y las explicaciones que el mecanismo causal temporal-estructural arroja para el caso atípico latinoamericano, es decir, la reforma tributaria progresiva de 2006 en Uruguay. Esta explicación detallada del proceso uruguayo irá acompañada de la contrastación constante del mecanismo causal temporal-estructural referente a la reforma tributaria de 2018 en Costa Rica. Por lo tanto, el “Análisis de Convergencia” propuesto en el Capítulo 2 con respecto al caso costarricense tendrá como fin conocer el proceso que llevó a la aprobación de dicha reforma regresiva, pero, sobre todo, profundizar en el entendimiento y la explicación detallada del caso uruguayo. La crucial ubicación de convergencias y divergencias entre ambos procesos sociales permitió, tal y como se describirá a lo largo de este capítulo, el robustecimiento de la explicación del caso uruguayo al contemplar nuevas causas o ausencias causales que de otra forma no hubieran sido tan visibles en una primera explicación aislada.

En concreto, el capítulo responde a la siguiente pregunta general ¿Cuál fue la confluencia de elementos analíticos (“fuerzas causales”) que conllevó a una coyuntura crítica proclive a un cambio en la trayectoria de la política tributaria regresiva? Es decir, ¿qué explica en términos temporales, estructurales e institucionales la llegada a una coyuntura crítica a inicios del siglo XXI que creó mayores posibilidades para una futura aprobación de una reforma tributaria progresiva? Al dar respuesta a estas preguntas, el capítulo igualmente expondrá aquellas presencias causales y/o ausencias causales que resultan de la contrastación constante con el mecanismo causal costarricense. Por lo tanto, se conocerá igualmente acerca de los elementos causales que llevaron a una profundización de la trayectoria regresiva en la política tributaria costarricense.

Para responder a esta pregunta se investigó y se dio respuesta a múltiples preguntas secundarias. Con ello se pretendía abarcar todo el abanico de explicaciones posibles que desde la teoría se había planteado para esta investigación, pero sin dejar de lado nuevos datos inductivos que arrojaran una explicación precisa del caso uruguayo. En concreto, las siguientes son algunas de las preguntas que se establecieron al inicio de la búsqueda de los datos empíricos y que finalmente arrojan los hallazgos que se describirán y analizarán a lo largo de este capítulo: ¿Cuáles obstáculos a la trayectoria de la política tributaria regresiva surgieron que demostraron debilidad en los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento”?; ¿De qué forma las instituciones y los actores en movimiento debilitaron la trayectoria regresiva de la política tributaria?; ¿Cuáles eventos hicieron

coincidir un contexto social específico con la aparición de actores proponentes de imágenes de la política tributaria más progresivas?; ¿De qué manera el FA logra posicionar una imagen de política tributaria progresiva y viable de aprobación?; ¿Cómo condicionaba (y hasta presionaba) a una determinada política tributaria la estructura socioeconómica específica de Uruguay?; y ¿qué presencias o ausencias causales (al contrastar el mecanismo causal costarricense) estarían marcando la diferencia a favor de la llegada a una coyuntura crítica proclive a un cambio en la trayectoria de la política tributaria uruguaya?

Por supuesto que responder a estas preguntas no ha sido una tarea sencilla y ha involucrado una revisión extenuante de fuentes secundarias, en su mayoría, pero también de algunas fuentes primarias o archivos históricos. Con ello ha sido posible construir un mecanismo causal temporal-estructural explicativo del proceso uruguayo que muestre detalladamente su funcionamiento a partir de las “fuerzas causales” que lo hacen operar hasta su “*output*” o coyuntura crítica, y elaborar un mecanismo causal para el proceso de reforma en Costa Rica que ubique los elementos causales propios, con cierta profundidad en algunos de ellos, pero sin el detalle general del proceso que ameritó el caso uruguayo. Por lo tanto, aunque los hallazgos expuestos en este capítulo coadyuvan en las explicaciones del porqué del cambio hacia una política tributaria progresiva en Uruguay y la continuidad en la política tributaria regresiva en Costa Rica, es importante recordar que en la unión de ambos abordajes (histórico-contextual o de “largo plazo” y coyuntural-institucional-actores o de “corto plazo”) es que se obtendrá una explicación global del proceso que permitió a Uruguay aprobar una reforma progresiva.

En concreto, se halló un mecanismo causal que inicia a partir del debilitamiento de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” que sostenían la política tributaria regresiva impulsada en Uruguay durante las décadas de 1960 y 1970, y que desemboca en una nueva coyuntura crítica proclive a cambios en la estructura tributaria. Este desenlace se explica por tres elementos determinantes y esenciales en su conjunto. En primer lugar, la debilidad evidente de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” que sostenían la trayectoria regresiva. Esta debilidad se constató en la necesidad de acudir a arreglos institucionales no democráticos para sostener la política regresiva, las continuas crisis económicas que azotaron al país desde los años 70tas y los intentos desesperados por parte de los partidos tradicionales para evitar el gane del FA en unas elecciones nacionales. En segundo lugar, el papel, la transición, las características y las estrategias de la izquierda uruguaya al comprender siempre el contexto del que formaba parte y las opciones viables de reforma tributaria. Y, en tercer lugar, los

condicionamientos históricos propios del Uruguay relacionados a su estructura económica y social, como, por ejemplo, el rol del Estado interventor, los sectores económicos preponderantes y sus vínculos hacia determinados partidos políticos, etcétera.

Estos tres elementos están íntimamente relacionados entre ellos y se cruzan constantemente en la explicación que se narrará detalladamente, por lo cual el capítulo no se ha dividido de acuerdo con ellos sino que ha priorizado un análisis global de los elementos analíticos y empíricos que explican la llegada a la coyuntura crítica uruguaya por medio del mecanismo causal construido. No obstante, de esta extensa narración se espera que dichos elementos sobresalgan por sobre otros que igualmente han sido importantes para comprender el proceso en Uruguay y sus convergencias/divergencias con respecto al proceso costarricense.

Dicho lo anterior, el capítulo describe, en primer lugar, los aspectos técnicos de ambos mecanismos causales (tanto de Uruguay como de Costa Rica) y analiza brevemente la explicación sin detalle de las “fuerzas causales” del proceso de reforma tributaria regresiva en Costa Rica. Posteriormente, se narra y analiza el mecanismo causal uruguayo en detalle atendiendo tanto a las “fuerzas causales” que permiten el funcionamiento de este, como a aquellos aspectos extras que el “Análisis de Convergencia” subraya al aportar un proceso de reforma paralelo. Luego, se introducen las principales convergencias y divergencias encontradas entre los casos en la medida en que son determinantes para comprender el proceso en Uruguay. Finalmente, las conclusiones brindarán un cierre parcial al invitar a continuar con la explicación de la reforma progresiva uruguaya en el Capítulo 5.

#### **4.2. DE LOS MECANISMOS CAUSALES**

Ambas reformas tributarias aprobadas fueron el resultado de múltiples causas interrelacionadas entre ellas. Por ello, en esta investigación se ha teorizado desde diversos abordajes explicativos con el objetivo de contemplar una gran cantidad de factores sociales que pudieran impactar el resultado de una política tributaria con relación a su progresividad o regresividad. Como resultado de esta propuesta teórica se llevó a cabo una gran búsqueda de datos empíricos que reflejaron la influencia de eventos pasados y la secuencia de estos, los cambios institucionales y las transformaciones de los actores políticos y sociales en el tiempo, así como, el fortalecimiento o debilidad de la trayectoria seguida por la política tributaria a lo largo de los años.

Los resultados de este proceso se pueden observar en los siguientes esquemas (ver Esquema 8 y Esquema 9). Ambos sintetizan los mecanismos causales temporales-estructurales para los dos procesos de reforma. El Esquema 8 referente al caso uruguayo muestra las partes del mecanismo causal, desde su “Input” hasta su “Output” y describe cada una de estas de acuerdo nivel teórico, pero también, señala las “Entidades Sociales” (o actores) que realizan las “Actividades” (o “fuerzas causales” empíricas). Mientras tanto, el Esquema 9 únicamente menciona los elementos causales teóricos y empíricos que forman parte del mecanismo costarricense pero no ahonda en sus “fuerzas causales”. Esto debido a que la utilidad de este caso radica en la posibilidad de generar convergencias y divergencias hacia el caso atípico (Uruguay) y profundizar en las explicaciones de este último.

**Esquema 8. Mecanismo causal temporal-estructural Uruguay**

|                           | Input  | Mecanismo causal   |   |  |   | Output/Input  |
|---------------------------|--|--|---|--|---|---|
|                           |  | 2  | 3   | 4  | 5   |   |
| <b>Nivel Teórico</b>      | Coyuntura crítica abre las posibilidades para la discusión y modificación de la estructura tributaria  | Salida de la coyuntura crítica: Reforzamiento de la trayectoria de la política tributaria regresiva en contexto no democrático   | Debilitamiento de los arreglos institucionales y supresión de algunos puntos de veto institucionales que afianzaban la política tributaria regresiva  | Surgimiento de nuevo actor político con opciones electorales debilita los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política tributaria regresiva   | Coordinación de la oposición en favor de un cambio en la imagen de la política tributaria a impulsar  | Llegada a una nueva coyuntura crítica amenaza la continuidad de la trayectoria de la política regresiva   |
| <b>Nivel Empírico</b>     | Partidos tradicionales (PN y PC) y partidos de izquierda debaten sobre la conveniencia de determinados impuestos   | Aprobación y derogación de impuestos durante los primeros años de la Dictadura profundizan la regresividad de la estructura tributaria   | Modelo económico y social muestra sus deficiencias y ocurren aperturas democráticas   | Frente Amplio se posiciona como la tercera fuerza electoral (años 80tas y 90tas) y se diferencia ideológicamente de los partidos tradicionales   | Frente Amplio y sus partidos aliados acuerdan una reforma a la política tributaria regresiva  | Escenario propenso para la modificación de la política regresiva a partir del triunfo rotundo del FA en las elecciones de 2004  |
| <b>Entidades sociales</b> | *Partido Nacional<br>*Partido Colorado<br>*Partidos de izquierda (Partido Socialista, etc)   | *Partido Colorado<br>*Jorge Pacheco Areco<br>*Juan María Bordaberry<br>*Junta de comandantes en Jefe   | *Sectores insatisfechos<br>*Frente Amplio<br>*Liber Seregni<br>*Sindicatos<br>*Partido Colorado<br>*Partido Nacional  | *Frente Amplio   | *Frente Amplio<br>*Tabaré Vázquez<br>*Nuevo Espacio<br>*Encuentro Progresista   | *Frente Amplio<br>*PC y PN  |
| <b>Actividades</b>        | *PC y PN debaten con respecto a la conveniencia de determinados impuestos directos<br><br>*PN accede al Gobierno por primera vez en el siglo XX y logra aprobar la Ley de Recursos (1960) con la cual establece nuevos impuestos<br><br>*Partidos de izquierda posicionan alternativas radicales al sistema tributario vigente (y unificación es estos en conformación del FA) | *Eliminación de impuestos directos y aprobación de nuevos impuestos indirectos<br><br>*Necesidad de acudir a institucionalidades no democráticas para afianzar la política tributaria regresiva<br><br>*Ilegalización de alternativas políticas de izquierda | *Aumento en el endeudamiento externo y en la desigualdad del ingreso<br><br>*Malestar de sectores de la población<br><br>*Legalización de partidos políticos y organizaciones políticas<br><br>*Inclusión del Frente Amplio en las negociaciones por el regreso a la democracia | *Continuos triunfos del Frente Amplio en Montevideo y ascenso electoral a nivel nacional<br><br>*Frente Amplio reincorpora el ideal de la participación del Estado en la economía y la necesidad de una política tributaria progresiva<br><br>*Frente Amplio asume la defensa de nuevos sectores económicos y sociales<br><br>*Moderación ideológica del Frente Amplio permite aglutinar un mayor electorado | *Crisis económicas y aumento en la desigualdad económica alentaban un cambio<br><br>*Frente Amplio se alía a otros partidos políticos y aumenta sus posibilidades electorales<br><br>*Política tributaria propuesta promovía una mejor distribución del ingreso vía impuestos más progresivos | *Pérdida de apoyo electoral de los partidos tradicionales<br><br>*FA gana las elecciones de 2004 con mayoría en ambas cámaras<br><br>*FA contempla aprobar una reforma tributaria progresiva al iniciar el Gobierno |

Fuente: Elaboración propia

Esquema 9. Mecanismo causal temporal-estructural Costa Rica

|                | Input  | Mecanismo causal  |  |   |  | Output   |
|----------------|--|---|--|---|--|--|
|                |  | 2   | 3  | 4   | 5  |  |
| Nivel Teórico  | Coyuntura crítica abre las posibilidades para la discusión y modificación de la estructura tributaria  | Impulso a imagen de la política tributaria con carácter regresivo por parte de nuevos actores económicos y políticos        | Vínculo entre sectores económicos y partidos tradicionales fortalece los arreglos institucionales contruidos por estos                     | Estructura de toma de decisiones y la complejidad de la oposición para organizarse reforzaron la imagen de la política tributaria regresiva                   | Fortaleza de los Mecanismos de Resiliencia evita que la política tributaria varíe en años                                      | Robustez indudable de los Mecanismos de Auto-Reforzamiento de la política tributaria regresiva   |
| Nivel Empírico | Crisis económica durante los años 80tas impulsa el cambio del modelo económico en favor de la liberalización de la economía y la modificación en los impuestos | Persistencia del déficit fiscal alienta políticas fiscales procíclicas y regresivas en favor de ciertos sectores económicos | Tránsito ideológico de PLN y PUSC los acercó ideológicamente a ciertos sectores económicos que lograron influenciar la política tributaria | Requerimiento de mayorías en congreso y la debilidad histórica de los partidos de izquierda permitió únicamente la imagen de la política tributaria regresiva | Gran capacidad de adaptación de la política tributaria a los vaivenes del contexto político y económico de las últimas décadas | La continuidad de la política tributaria regresiva no se vio amenazada a pesar del ascenso de un nuevo partido político (Partido Acción Ciudadana (PAC)) |

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, ambos mecanismos causales se componen de cuatro partes que permiten el desarrollo de la causa inicial o “Input” hasta su “Output”. En el caso concreto de Uruguay, las “Actividades” realizadas por las “Entidades Sociales” son el vínculo que une una parte con la otra, es decir, las “fuerzas causales” que permiten el funcionamiento del mecanismo.

El contenido de estos mecanismos causales se profundizará a lo largo de este capítulo, siendo la explicación de las “fuerzas causales” del caso uruguayo el centro de atención. Por lo tanto, antes de ello, a continuación, se hará mención rápidamente al mecanismo causal de la reforma tributaria regresiva en Costa Rica con el objetivo de conocer previamente este proceso en particular, ya que luego únicamente se referirá a algunos aspectos en específico. Al respecto, la explicación de “largo plazo” sintetizada en el Esquema 9 expone los vínculos causales temporales y estructurales que han hecho posible la constatación de la robustez indudable de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política tributaria regresiva en dicho país.

Como puede observarse, existe un reforzamiento continuo de los Mecanismos pro-Status Quo de la política tributaria regresiva a partir de la coyuntura crítica vivida a inicios de la década de los años ochenta. Esta coyuntura crítica estuvo caracterizada por una aguda crisis económica que profundizó el cuestionamiento del modelo económico basado en la sustitución de importaciones impulsado en el país por varias décadas. Como consecuencia, los gobiernos de Rodrigo Carazo Odio (del Partido Coalición Unidad (CU)) y de Luis Alberto Monge (del PLN) aplicaron medidas con el fin de contrarrestar los efectos adversos que la crisis produjo. En esa búsqueda de nuevas políticas, la coyuntura crítica posibilitó la discusión sobre la conveniencia o no del viejo modelo económico, lo

que resultó finalmente en la transformación de este. Este giro buscó liberalizar la economía, aplicar nuevas políticas económicas que redujeran el elevado déficit fiscal e impulsar nuevos sectores económicos preponderantes mayormente vinculados a las lógicas de acumulación transnacional en Centroamérica. En paralelo a ello, el surgimiento de nuevos actores (tecnócratas liberales) fue particularmente importante en aquellos años.

Dentro de las medidas de liberalización económica, la política fiscal y la política tributaria en específico fueron esenciales en cuanto ayudaron a implementar el modelo económico promovido desde distintos organismos internacionales, entre ellos, el FMI. Ello implicaba una menor participación del Estado en la economía, el control estricto del déficit fiscal y, por ende, una política tributaria enfocada en la generación de ingresos y la promoción de ciertos sectores económicos, pero ajena, por completo, de la capacidad de esta política para promover una más justa distribución de los ingresos. A partir de entonces, la política tributaria del país se basó en una imagen de la política que priorizó la reducción del déficit fiscal por sobre otro objetivo.

Las distintas reformas tributarias aprobadas en la década de los años 80tas y 90tas siguieron esta lógica, por lo que la trayectoria regresiva de la política tributaria fue cada vez más evidente. Este “*Path-Dependence*” se robusteció como resultado de distintos “Mecanismos de Auto-Reforzamiento”, entre los que se encuentran: una dinámica de poder constante reflejada en los arreglos institucionales construidos entre diversos sectores económicos preponderantes y los dos partidos políticos que se alternaron la presidencia desde aquellos años y hasta inicios del siglo XXI; una imagen de la política tributaria regresiva e inalterada debido a la poca o nula participación de actores de izquierda con propuestas de reformas tributarias progresivas; los vetos institucionales limitantes de las posibilidades otros partidos políticos por tener mayores representantes electos; y la gran capacidad de la misma política tributaria de adaptarse (“Mecanismos de Resiliencia”) a los múltiples cambios contextuales ocurridos desde 1980 y hasta 2018, como por ejemplo, las crisis económicas, la aparición de nuevos partidos políticos, el fin del bipartidismo, etcétera).

Al respecto, los pasos 3, 4 y 5 del Esquema 9 muestran estos elementos y la forma en que se entretejieron hasta llegar al “*Output*”. En primer lugar, se observa el vínculo construido entre sectores económicos preponderantes, por medio de la institucionalidad privada paralela impulsada durante aquellos años (por ejemplo, “Think-tanks” y cámaras empresariales), y los partidos políticos (PUSC y PLN). De esta forma los sectores proclives a impulsar el nuevo modelo neoliberal encontraron en estos partidos los socios necesarios para aprobar las distintas reformas requeridas,

entre ellas, las reformas tributarias. Además, el tránsito ideológico vivido por el PLN desde su inicial propuesta socialdemócrata hasta la equiparación ideológica con la derecha económica, representada en un principio por el PUSC, implicó la participación de diversos representantes de los grupos económicos en los gobiernos de ambos partidos. Estos pactos institucionales fortalecieron las dinámicas de poder propias de la época del bipartidismo costarricense y reforzaron la trayectoria tributaria regresiva debido a la gran capacidad de influencia que tuvieron estos grupos económicos.

En segundo lugar, el requerimiento de mayorías en el congreso, así como determinadas reglas electorales con respecto al balotaje y la fórmula de elección de los diputados y diputadas impidieron la participación de distintos partidos minoritarios que pudieran aportar imágenes alternativas al monopolio regresivo de la política. Esta situación, aunado a la debilidad histórica de la izquierda costarricense desde mediados del siglo XX impidió el impulso viable de nuevas imágenes progresivas. Tanto la estructura de toma de decisiones como la complejidad de la oposición a los partidos tradicionales de coordinarse y tener una participación efectiva y real en las discusiones parlamentarias dificultaron cualquier intento por variar la trayectoria regresiva.

Finalmente, cada uno de estos elementos demostró la gran capacidad de adaptación de la política tributaria regresiva a los vaivenes del contexto social. Esta adaptación dependió de diversos “Mecanismos de Resiliencia” que mantuvieron inalterado el tronco central de la política regresiva, es decir, la búsqueda constante por la reducción del déficit fiscal. Precisamente, las inversiones hechas previamente por los actores vinculados a la imagen regresiva se vieron fortalecidas por el vínculo cada vez más estable forjado entre los partidos tradicionales y determinados sectores económicos. Además, el poco o nulo caudal electoral de la izquierda impidió el impulso de una imagen de política tributaria alternativa. Por último, los puntos de veto institucionales constatados en las reglas electorales e institucionales dificultaron cualquier ascenso de un partido político alternativo con posibilidades reales de impulsar una reforma tributaria diferente en un contexto marcado, además, por una estructura económica y política restrictiva de cualquier esfuerzo por variar la trayectoria de la política.

Por lo tanto, y aunque la elección del PAC en su segundo gobierno parecía abrir la posibilidad para una reforma progresiva, todas las condiciones esbozadas anteriormente presionaron en favor de la continuidad de dicha política y demostraron la robustez que aún gozaban sus “Mecanismos de Auto-Reforzamiento”. De esta forma, tal y como se verá en el Capítulo 5, las características propias del proceso electoral, así como, las elevadas cifras del déficit fiscal en 2018 condicionaron no solo la

formación del gabinete del presidente electo, sino también, presionaron en favor de las mismas políticas de carácter neoliberal implementadas desde décadas atrás. Por lo tanto, no había cabida para la promoción de una imagen de política tributaria progresiva en estas circunstancias históricas y estructurales y el inicio de las coyunturales. Al contrario, había grandes obstáculos y restricciones para una reforma tributaria progresiva<sup>48</sup>.

Una vez descrito brevemente el proceso costarricense, solo queda señalar que, aunque ambos mecanismos causales se asocian al plano temporal natural, en el sentido que inician al teorizar eventos sucedidos en décadas pasadas y finalizan en el siglo XXI, no todas sus partes pueden descomponerse y clasificarse de acuerdo con la misma temporalidad natural. Esta situación ha dependido del nivel analítico explicativo de las categorías de análisis influyentes y no de la secuencia descriptiva de los eventos históricos. Por lo tanto, ambos mecanismos deben leerse como explicaciones analíticas con referentes empíricos constatables de las reformas en estudio y no como resúmenes de la trayectoria tributaria en cada país. Sin más, a continuación, y previo a analizar todas las partes del mecanismo causal, se dará una breve ubicación histórica contextual del Uruguay de inicios del siglo XX

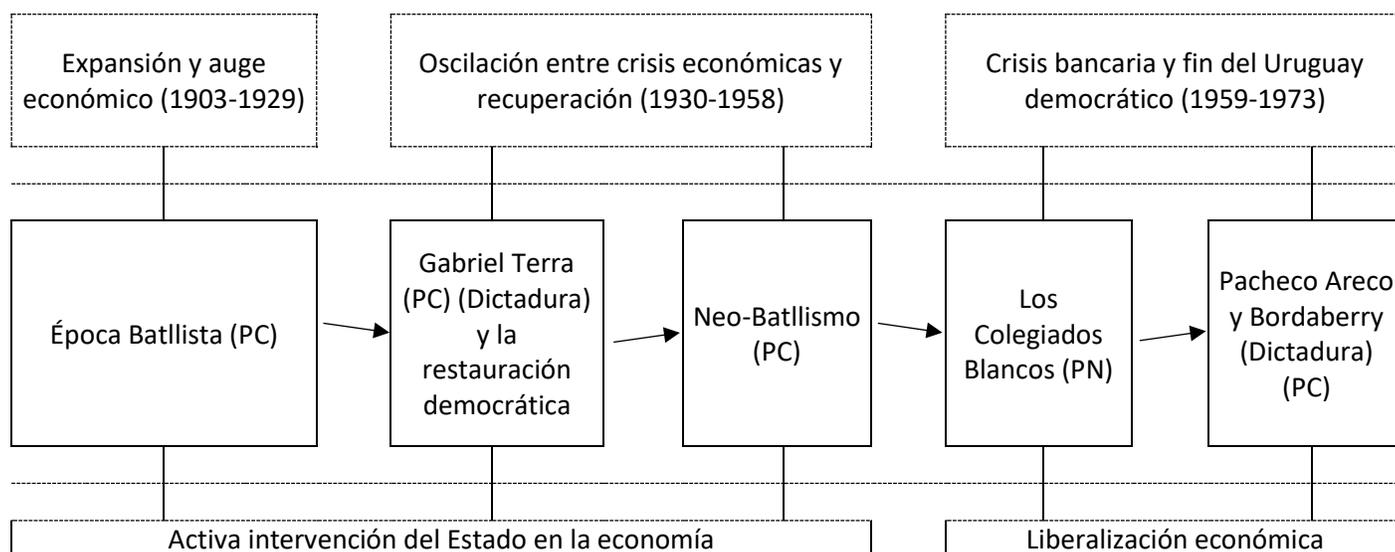
### **4.3. ECONOMÍA Y POLÍTICA EN EL URUGUAY DE INICIOS DEL SIGLO XX**

Previo a la descripción del mecanismo causal y del análisis de sus elementos esenciales, es pertinente ubicar al lector en el contexto histórico más próximo a la coyuntura crítica acontecida en la década de los años sesenta en la cual los partidos tradicionales y algunos partidos de izquierda debatieron sobre la conveniencia de determinados impuestos y aprobaron algunos de ellos. Para ello, el siguiente esquema (ver Esquema 10) resume las características económicas y los principales actores políticos desde inicios del siglo XX hasta la década de 1970. Como puede observarse, salvo por contadas excepciones, desde inicios de siglo ha primado una estructura económica caracterizada por la activa participación e intervención del Estado en la economía. Esta estructura económica fue promovida inicialmente por la corriente política del “batllismo” y profundizada, décadas después, por el “neo-batllismo”, hasta que las sucesivas crisis económicas provocaron su debilitamiento a mediados de la década de 1950.

---

<sup>48</sup> Un ensayo de lo que podría ser el “Mecanismos causal temporal-estructural” para el caso de la reforma tributaria costarricense se puede encontrar en los “Anexos” (ver Anexo 1)

**Esquema 10. Línea de tiempo Uruguay (Economía y política 1903-1973)**



Fuente: Elaboración propia con base en Nahum (2013).

Si bien hubo periodos en los cuales la estabilidad batllista se tambaleó (por ejemplo, durante la dictadura del general Gabriel Terra), no fue hasta la época de los Colegiados Blancos (entre 1959-1967) que la política económica empezó a variar en favor de la liberalización de la economía y en contra de la activa intervención del Estado. Este cambio en las orientaciones de la política económica sucedió en paralelo a la desaceleración de la economía y del modelo batllista de producción. Dicho modelo se ralentizó luego del término de las guerras mundiales, y, sobre todo, del final de la Guerra de Corea en los años 50tas, pero también, producto de las limitaciones internas del modelo económico batllista<sup>49</sup> (Rosenblatt, 2005). Al respecto, las viejas estructuras de producción agroindustrial caracterizadas por el predominio del latifundio y el atraso tecnológico incidían en la baja en la productividad y atentaban en contra de la continuidad del modelo (Nahum, 2013).

Como consecuencia de ello y de la desilusión por las políticas batllistas, el nuevo Gobierno Colegiado liderado por el PN (1959) impulsó políticas económicas apoyaban ciertos sectores económicos<sup>50</sup>, entre ellos, los sectores agropecuarios, financieros, mientras que, a la vez, promovían una menor intervención del Estado en la economía (Favaro y Bensión, 1993). De esta forma, con el ingreso de este partido a instancias de toma de decisión la política económica empezó a variar coincidiendo

<sup>49</sup> Entre las limitaciones, se constató que mientras la industria necesitaba divisas para importar maquinarias y materias primas, la baja en las exportaciones atentaba contra esa posibilidad (Nahum, 2013).

<sup>50</sup> Precisamente, Rosenblatt (2005) indica que a finales de la década de 1950 es posible observar una transformación evidente de los sectores que guiaron el crecimiento económico. Esta situación provocó el paso del sector primario-agroexportador al secundario o industrial, y finalmente al sector de servicios, incluidos los servicios financieros.

con el entonces programa económico promovido por el FMI. Ello implicaba estar opuestos al intervencionismo estatal, a los tipos de cambios múltiples, al déficit fiscal y a la protección de la industria nacional (Nahum, 2013).

En este escenario, marcado por la renovación en las políticas económicas del país, y con el objetivo de hacer frente a la desaceleración económica producida por la caída del modelo batllista, nuevos actores con nuevas ideas lograron acceder a instancias de toma de decisión. Resultado de ello, se conformaron canales para que actores anteriormente excluidos pudieran posicionar sus ideas de política económica, y por supuesto, de política tributaria. Así, esta política se convertirá en una de las áreas propensas al cambio dentro de política económica del nuevo Gobierno, pero también como una política proclive a cambios por las exigencias de los demás partidos políticos que participaron activamente durante la década de los años sesenta. Esta situación implicó la constatación de una coyuntura crítica proclive a una mayor apertura que pudiera transformar la estructura tributaria del país.

Dicho esto, a continuación se explicarán cada una de las partes del mecanismo causal iniciado en el contexto histórico, económico y político recién descrito. Su narración seguirá el orden de las “Actividades”, es decir, de la última fila del Esquema 1 del mecanismo causal uruguayo.

#### **4.4. LAS “FUERZAS CAUSALES” QUE LLEVARON A LA COYUNTURA CRÍTICA EN 2004**

##### **4.4.1 Coyuntura crítica abre las posibilidades para la discusión y modificación de la estructura tributaria**

El contexto histórico descrito en la sección anterior es apenas una mención mínima a los fenómenos políticos y económicos más relevantes que antecedieron el inicio del mecanismo causal y que, además, como se verá a continuación, tuvieron cierto impacto en los acontecimientos ocurridos décadas después. Al respecto, el inicio de la década de los años sesenta presenció el surgimiento de una coyuntura crítica propensa a la discusión, debate y eventual modificación de la política tributaria que dependió de los eventos señalados en la sección anterior y que se convirtió, de acuerdo con el mecanismo causal, en el “*Input*” de este, es decir, en el inicio de la explicación de las “fuerzas causales” que desembocaron en la aparición de una nueva coyuntura crítica en 2004. Por su parte, y al observar el Esquema 2, se nota que el proceso costarricense inicia igualmente con una coyuntura crítica que abría las posibilidades para la discusión y modificación de la estructura tributaria, pero

que tuvo distintas características, aunque algunas de ellas fueran similares a Uruguay. Estos elementos se irán desentrañando a lo largo de esta sección.

Ante ello, es relevante recordar que las coyunturas críticas son momentos concretos en los cuales hay una mayor apertura hacia cambios abruptos en la trayectoria de una política (Capoccia, 2016), en este caso, de las políticas económicas y tributarias del periodo batllista en Uruguay y del periodo del Estado Benefactor en Costa Rica. En estas circunstancias existe una amplia variedad de opciones viables para modificar la anterior trayectoria de la política y por ello el rol de los actores políticos y sociales es esencial para establecer la dirección futura de la política tributaria.

Precisamente, la llegada del PN al Gobierno en 1959 en un contexto marcado por la desaceleración económica que diversos gobiernos colorados no pudieron detener, significó una mayor apertura ante nuevas ideas y posibles cambios en la estructura tributaria sostenida principalmente en los impuestos indirectos. Esta estructura tributaria casi inalterada a lo largo de las décadas estuvo ligada esencialmente a los impuestos indirectos al consumo (como el IVA o el tributo a las ventas), aunque en determinados momentos se aprobaron ligeras modificaciones con el objetivo de incrementar los tributos directos<sup>51</sup> en situaciones coyunturales de déficit fiscal (García, 2006).

Por lo tanto, la llegada a esta coyuntura crítica reflejó por primera vez en la historia el cuestionamiento de diversos actores políticos hacia la idoneidad de una política tributaria sostenida en la tributación indirecta y la fuerza con la que contaban estos para efectivamente modificarla. Por ejemplo, el PN propuso nuevas modificaciones con respecto a los impuestos directos una vez se había constituido como representante del Gobierno Colegiado. Estas nuevas ideas referentes a los impuestos sobre las rentas diferían del enfoque dado a estos impuestos por parte del PC (por parte del ala batllista y neo-batllista del partido) y de las propuestas impulsadas desde partidos minoritarios de izquierda. Mientras el PN apostaba por la aprobación de un impuesto sobre la renta de los ingresos, el PC promovía impuestos dirigidos hacia las rentas generadas por los excedentes de capital (García, 2006). La izquierda por su parte promovía la aprobación de impuestos progresivos a las grandes riquezas y otras formas de acumulación. Un resumen de estas diferencias en cuanto a los impuestos a impulsar se puede observar en el siguiente cuadro.

---

<sup>51</sup> Tanto en la década de los años 30tas como en los 90tas se aprobaron impuestos directos a los salarios (García, 2006)

**Cuadro 16. Impuestos impulsados por partido político (1960-1970)**

|                    |  |
|--------------------|--|
| Partido Nacional   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto a la renta de los ingresos</li> <li>• Impuesto a los salarios</li> </ul>         |
| Partido Colorado   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto a las contribuciones inmobiliarias</li> <li>• Impuesto a la herencia</li> </ul>  |
| Partido Socialista | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto a la propiedad territorial</li> <li>• Impuesto a las grandes riquezas</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia con base en García (2006).

Estas diferencias de criterio en cuanto a la idoneidad de determinados impuestos mostrados entre el PC y el PN pueden explicarse al observar las bases electorales históricas que los han apoyado. Un gravamen a la “contribución inmobiliaria” perjudicaría directamente al productor nacional (base electoral del PN), mientras que impuestos directos a los salarios impactaría a la población trabajadora urbana (base electoral del PC) (García, 2006). Por su parte, las propuestas del PS y otros partidos de izquierda se relacionan estrechamente con sus intenciones de reforma radical a la estructura tributaria.

Ahora bien, lo que sorprendía en dicho momento histórico no era tanto estas posiciones encontradas sino, las posibilidades reales de cambios en la política tributaria. Precisamente, durante esta década se puede observar una mayor apertura a nuevas propuestas en materia tributaria, algunas de las cuales finalmente se aprueban. Por ejemplo, en 1960 se firma la Ley de Recursos, con la cual se pretendía modernizar y racionalizar la estructura tributaria con el fin doble de promover la actividad económica y una más justa distribución en las cargas públicas. La mayor innovación en materia de tributos fue la creación del impuesto a la renta<sup>52</sup>, por medio del cual el PN iniciaba lo que para ellos debía ser una profunda reestructuración del sistema tributario. Sin embargo, la eficacia del impuesto en cuanto a su efecto distributivo estuvo mermada por las altas tasas de evasión y el incremento en los “mínimos no imponibles” aprobados durante el trámite legislativo (García, 2006). Igualmente, durante los siguientes años de gobierno “blanco” fueron aprobadas nuevas

<sup>52</sup> Con esta ley se creó un “sistema de imposición a la renta” basado en un impuesto central a las rentas globales de las personas físicas (IRGPF) y cuatro impuestos complementarios a las sociedades de capital, a las súper rentas, a las actividades financieras y a las rentas de la industria y el comercio (García, 2006).

modificaciones tributarias<sup>53</sup>, como la creación del Impuesto a la Productividad Mínima Exigible para la Producción Agropecuaria (IMPROME) a finales de 1967.

Por su parte, las propuestas e ideas emanadas desde partidos minoritarios como el PS encontraron mayor aceptación entre el electorado y, en consecuencia, lograron posicionarse en instancias de toma de decisión. Posiblemente, las continuas crisis económicas<sup>54</sup> y el aumento en la desigualdad social restaron apoyo a los dos partidos tradicionales. El aumento drástico en el Coeficiente de Gini vivido durante los años 60tas y 70tas muestra justamente esta situación, al pasar de un 0,28 a un 0,42, es decir, el valor más alto hasta entonces en el siglo XX (Caetano, 2020). Además, aumentó la concentración de la tierra en unidades cada vez de mayor tamaño que utilizaban tecnología extensiva (Nahum, 2013; Favaro y Bensi3n, 1993). Al respecto, Nahum (2013) basándose en Errandonea (1989) constata esta situación el mostrar en el siguiente cuadro la reconcentraci3n de la tierra vivida entre 1960 y 1980, en la cual puede observarse la concentraci3n en terrenos medios y grandes y la desaparici3n gradual de los predios m3s peque1os (ver Cuadro 17).

**Cuadro 17. Concentraci3n de la tierra en Uruguay por tama1o de los predios (% sobre el total)**

| <i>Áreas</i>          | <b>Censo Agrop.<br/>1961</b> | <b>Censo Agrop.<br/>1966</b> | <b>Censo Agrop.<br/>1970</b> | <b>Censo Agrop.<br/>1980</b> |
|-----------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| <i>De 1 a 100 ha</i>  | 74,82                        | 73,44                        | 72,88                        | 68,66                        |
| <i>De 100 a 1000</i>  | 20,80                        | 21,67                        | 21,98                        | 25,65                        |
| <i>De 1000 a 5000</i> | 4,00                         | 4,48                         | 4,73                         | 5,33                         |
| <i>M3s de 5000</i>    | 0,38                         | 0,40                         | 0,40                         | 0,37                         |

Fuente: Nahum (2013) basado en Errandonea (1989).

Ello sucedió en paralelo al incremento del sector terciario y la reducci3n del sector primario y secundario ocurrida en dichos a1os, que a la vez implic3 menores salarios por la reducci3n en la producci3n, problemas de desempleo e inflaci3n (Nahum, 2013; Favaro y Bensi3n, 1993). As3 mismo, el incentivo dado a los servicios financieros mientras los sectores productivos carec3an de una pol3tica que los fortaleciera provoc3 en una grave crisis bancaria a inicios de la d3cada de 1960 y en

<sup>53</sup> Al respecto, la Comisi3n de Inversiones y Desarrollo Econ3mico (CIDE) fue una de las principales voces en proponer cambios a una estructura tributaria que caracterizaron como r3gida y excesivamente basada en los impuestos indirectos.

<sup>54</sup> Aunque desde 1959 se aprobaron importantes reformas econ3micas como la Reforma Cambiara y Monetaria, el resultado de estas pol3ticas no pudo contrarrestar la desaceleraci3n econ3mica que azotaba al pa3s desde mediados de la d3cada de 1950. Al contrario, esta reforma que buscaba desmontar el aparato de regulaci3n de la econom3a y establecer un tipo de cambio 3nico y libre termin3 provocando un mayor abastecimiento por el alza en las importaciones, pero un aumento en el d3ficit de la balanza comercial y en la deuda externa.

una gran deuda externa hacia mediados y finales de dicha década (Nahum, 2013). Esta situación redundó en un gran descontento popular e inestabilidad social que provocó múltiples enfrentamientos entre sindicatos y el Gobierno, así como importantes huelgas en sectores económicos esenciales como la industria y la banca (Favaro y Bensión, 1993).

Justamente este contexto económico y social adverso que caracterizó la década de los sesenta en Uruguay puede observarse en Costa Rica, pero con algunas diferencias por destacar que implicaron una continuidad distinta del mecanismo causal. En concreto, la crisis económica constatada en la columna “*Input*” como parte de la coyuntura crítica inicial que ocurre a inicios de la década de los 80tas repercute de distinta manera la aparición de nuevos actores y la formación de nuevas ideas sobre la política tributaria. Esta crisis económica es sumamente similar a la uruguaya en cuanto a que su característica esencial se relacionó a los elevados valores alcanzados en la deuda externa y los déficits presupuestarios del Gobierno.<sup>55</sup> Estas condiciones financieras motivaron el cambio de modelo económico costarricense en la misma dirección que el caso uruguayo, lo que implicó una nueva estrategia basada en la liberalización económica, la apertura comercial, una menor participación del Estado y un mayor control del gasto público y el déficit fiscal, por sobre el antiguo modelo basado en la sustitución de importaciones y el Estado Benefactor (Villasuso, 2000). Este giro implicó, igualmente, un recambio en los sectores prioritarios de la economía costarricense, al pasar de sectores primarios a secundarios (industria y construcción) y terciarios (comercio, servicios y servicios financieros) (Segovia, 2004).

No obstante, y a pesar de estas similitudes, algunas características propias de la estructura económica uruguaya y del contexto histórico de este país marcaron la diferencia en ambos procesos sociales. Como puede notarse en el Esquema 2, el mecanismo causal es accionado fundamentalmente por los dos partidos tradicionales costarricenses y algunos sectores empresariales, sin la participación de grupos o partidos de izquierda. Esto provocó que la salida de la coyuntura crítica privilegiara las ideas de política económica y política tributaria representadas por el PLN y el PUSC de la mano de los tecnócratas liberales recién inmersos en la vida pública y de los compromisos adquiridos con organismos internacionales. Ello tuvo como consecuencia el

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, indicadores como el déficit fiscal sobre el gasto del Gobierno muestran condiciones similares en ambos países. Mientras en Uruguay se observaron valores de 30,2% y 28% en los años de 1963 y 1967 respectivamente (Nahum, 2013), en Costa Rica se constataron valores de 41,8% y 24,8% en los años de 1980 y 1981 respectivamente (Rovira, 1989). Los años corresponden a distintos momentos de la crisis económica en ambos países.

impulso de una imagen de política tributaria regresiva que priorizó el fortalecimiento de los sectores económicos mencionados y el aumento de los ingresos tributarios (Villasuso, 2000; Rovira, 1989).

A partir de 1985 se empezaron a aplicar en Costa Rica una serie de medidas tributarias con el fin de asegurar el control del déficit del Estado. Al respecto, Villasuso (2000) indica que en este país se hizo costumbre que con la llegada de cada nuevo gobierno se aprobaran nuevos paquetes tributarios basados, en general, en el aumento en los impuestos indirectos. Estos paquetes incluían tanto la ampliación de la base de algunos impuestos como la creación de otros, como, por ejemplo, el impuesto de ventas, el impuesto sobre la propiedad y el impuesto selectivo al consumo. Además, se aprobaron algunas exenciones tributarias para aquellos sectores vinculados a las exportaciones no tradicionales (Rovira, 1989) y en la misma lógica de impulsar sectores específicos, se aprobó el Certificado de Abono Tributario (CAT), mediante el cual se brindaba un subsidio con un importante valor de los productos exportados (Alvarado, 1981).

Mientras tanto, y aunque en Uruguay el paso 2 del Esquema 1 muestra una salida de la coyuntura crítica que fortaleció igualmente la trayectoria de la política tributaria regresiva, las vías institucionales por medio de las cuales ocurre este fenómeno distan completamente de lo sucedido en Costa Rica. El camino institucional seguido en Uruguay implicó más de 10 años de régimen autoritario, en contraposición a la democracia estable observada en Costa Rica. Ahora bien, que ocurriera esta diferenciación histórica en ambos países poco explica la llegada a una coyuntura crítica proclive a un cambio progresivo en la política tributaria uruguaya. Sin embargo, este hecho histórico permite rescatar la línea argumentativa detenida párrafos atrás con respecto al rol de la izquierda uruguaya en la coyuntura crítica de los años sesenta.

Se mencionó anteriormente que la izquierda uruguaya posicionó sus ideas con respecto a la política tributaria debido al aumento en el caudal electoral logrado en un contexto marcado por una coyuntura crítica que abría los canales a la participación de nuevos actores anteriormente excluidos. Un ejemplo concreto en materia tributaria fue la activa participación de congresistas y senadores de partidos de izquierda ante las reformas tributarias de los gobiernos “blancos”. Sobre ello, García (2006) recupera algunas citas del senador José Pedro Cardoso (1960) del PS, en las cuales deja entrever la postura de gran parte de la izquierda uruguaya respecto de los intentos por una mayor progresividad en la estructura tributaria emanados desde las filas del PN.

“En nuestra opinión, faltan dos cosas esenciales: falta el impuesto progresivo a la tierra, mucho más necesario hoy que nunca cuando una inmensa y acelerada concentración de la propiedad territorial en pocas manos está sellando gramaticalmente el estancamiento de la

producción nacional; y el gravamen a las grandes riquezas, a las fantásticas riquezas acumuladas en este país en menos de dos años, a raíz, fundamentalmente, del abasto libre y de la Reforma Cambiaria y Monetaria. (...) este Plan es índice de una política económica financiera de clase. Se realiza esta política a favor de una clase, de la clase privilegiada contra la clase trabajadora” (p. 15 y 16).

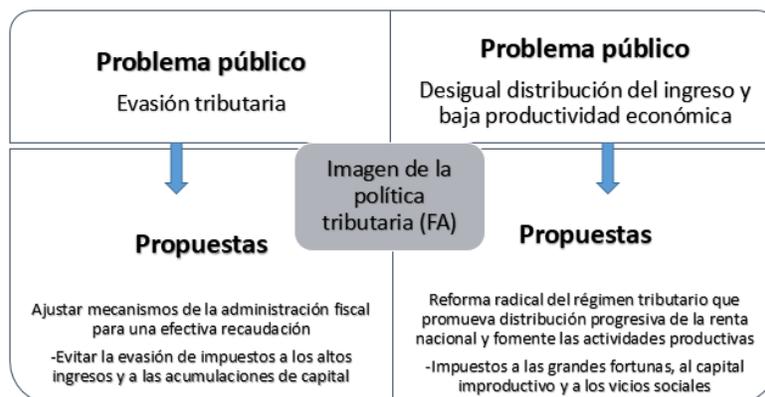
Estas posturas reflejadas a través de las críticas contra la política tributaria del PN fueron calando cada vez más en la población uruguaya, que poco tiempo después vio fundada una importante opción electoral que posicionaba una nueva imagen de la política tributaria<sup>56</sup>. Esta unión de los partidos de izquierda en el FA (1971)<sup>57</sup> ocurrió en paralelo al regreso del PC al gobierno a finales de los años sesenta y de la profundización, tanto de las medidas autoritarias, como de los impuestos indirectos en el país. La declaración constitutiva del FA fue liderada por los comunistas, los socialistas y los demócratas cristianos (Garcé y Yaffé, 2004).

Sus propuestas en materia tributaria seguían las lógicas redistributivas, estatistas y de igualdad social del batllismo original de inicios del siglo XX, por lo que este partido se asumió a sí mismo como el heredero de estas posturas (Lanzaro, 2001). Impulsaba una política tributaria que modificara por completo la estructura impositiva y que coadyuvara en la reconversión de la estructura socioeconómica del país en beneficio de los sectores menos aventajados. El siguiente cuadro (ver Cuadro 18) resume algunos elementos de la propuesta programática del FA referentes a la cuestión tributaria.

---

<sup>56</sup> La imagen de la política pública (en este caso, la política tributaria) se refiere a la construcción realizada en torno a un asunto considerado como problema público y por lo tanto, las soluciones propuestas para acabar con dicho problema. Para dicha construcción es esencial observar la información que se brinda sobre los objetivos de la política y los llamados emocionales debido a que estos dependerán de la misma construcción del problema público (True, Jones y Baumgartner, 2014). Existen, además, dos dilemas que permiten ubicar a la imagen de la política tributaria dependiendo del problema público que se desee atacar con ella y del costo que una reforma tiene en términos políticos. En primer lugar, es necesario observar si la política tributaria es vista como un instrumento para acelerar el crecimiento económico o como una herramienta para la redistribución del ingreso. Y, en segundo lugar, es pertinente visualizar si el apoyo a dicha política deviene de las intenciones por aumentar los ingresos tributarios sin generar discusión política (se fomentarían los impuestos indirectos) o si al contrario se prioriza impuestos directos que promuevan una mejor distribución, pero posiblemente a un costo político mayor de parte de aquellos sectores económicos afectados (Steinmo, 1993).

<sup>57</sup> Luego de sucesivos intentos de la izquierda uruguaya por conformar un frente común que pudiera competir electoralmente contra los partidos tradicionales (Garcé y Yaffé, 2004).

**Cuadro 18. Imagen de la política tributaria del Frente Amplio en 1971**

Fuente: Elaboración propia con base en Frente Amplio (1971) y Yaffé (2007).

Como se observa, la imagen de la política tributaria contrastaba con las imágenes propuestas por el PN y del PC en el sentido que colocaba en un mismo nivel de importancia problemas públicos como la desigual distribución de los ingresos, la evasión tributaria y la baja productividad nacional mientras que, habitualmente los dos partidos tradicionales priorizaban el último de estos. Finalmente, estas nuevas ideas respecto de la política tributaria y la política económica en general calaron en un electorado que apoyó fuertemente al FA en su primera participación electoral y que logró recibir cerca del 20% de los votos en 1971. Sin embargo, los últimos eventos que antecedieron al Golpe de Estado ejecutado en 1973 acallaron cualquier propuesta de la izquierda por más de una década.

Previo a 1973 había aumentó en la persecución política de todo aquel que pareciera estar vinculado a la guerrilla urbana<sup>58</sup> y se aplicaron de varias medidas autoritarias como, por ejemplo, la disolución de partidos políticos y periódicos (Nahum, 2013). En ese sentido, el Gobierno “colorado” de Jorge Pacheco Areco y su sucesor, Juan María Bordaberry, impidieron el ascenso electoral del FA que las circunstancias marcadas por la coyuntura crítica parecían conllevar irremediamente dado su primer éxito electoral apenas dos años antes del estallido de la dictadura. Con ello, la coyuntura crítica que posibilitó durante más de diez años el debate y la discusión en torno a la idoneidad de determinados impuestos fue cerrada en favor de una única propuesta tributaria impulsada por los gobiernos democráticos del PC y luego profundizada durante la dictadura cívico-militar. Mientras

<sup>58</sup> La guerrilla en Uruguay surgió desde mediados de los años sesenta, siendo su principal grupo armado el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T). Este grupo apoyaba una estrategia política subversiva que justificaba las actuaciones violentas con el objetivo de cambiar la trayectoria económica y social en Uruguay. Su ideología era antioligárquica y antiimperialista, promovía el nacionalismo como antesala del socialismo, la independencia económica y social del país, la planificación centralizada de la producción y la igualdad en la distribución del ingreso (Nahum, 2013).

las puertas se cerraban –momentáneamente- para una modificación hacia la progresividad del sistema tributario, el PC daba el giro definitivo en favor del liberalismo económico<sup>59</sup>.

No obstante, la forma en que se entretrejieron los eventos hacia finales de la década de los sesenta e inicios de los setenta permite subrayar la amenaza real que significaba la unificación de la izquierda en un mismo frente electoral para los partidos tradicionales en Uruguay. Es decir, el camino institucional autoritario en Uruguay debe leerse como el veto institucional más grande en contra de las aspiraciones de una reforma tributaria regresiva, pero también, como la evidencia de la fuerza de la izquierda uruguaya. Este nuevo actor no solo sale fortalecido de la coyuntura crítica de los años sesenta, sino que además logra posicionar una imagen de la política tributaria novedosa en cuanto a su progresividad y viable en términos democráticos y electorales.

Esta fortaleza de la izquierda uruguaya demostraba que durante la coyuntura crítica inicial del mecanismo causal la opción de un giro progresivo en la política tributaria sí existió, mientras que un rápido vistazo al proceso costarricense muestra una situación completamente diferente. En la Costa Rica de inicios de los años 80tas se disputaban el control del Gobierno y de las principales ideas con respecto a la política tributaria dos partidos políticos que encarnaron las principales corrientes ideológicas surgidas a partir de la Guerra Civil de 1948. Tanto el PLN como CU (transformado luego en el PUSC) afianzaron su posición política por múltiples razones, una de las cuales está relacionada a la ilegalización del Partido Vanguardia Popular (PVP) (anteriormente llamado Partido Comunista de Costa Rica) al finalizar dicha guerra civil.

Esta ilegalización inicial del PVP implicó importantes limitaciones a la participación política de sectores sociales vinculados a ideas de izquierda. No solo se ilegalizaron los partidos considerados comunistas, sino que se promovió la criminalización de cualquier agrupación política en la cual participaran antiguos miembros del PVP. Esta situación llevó a que entre contrincantes políticos se buscaran supuestas conexiones entre sus miembros y el comunismo con el fin de usarlas electoralmente a su favor. Es decir, aunque en un inicio se planteó la ilegalización de este partido bajo el argumento que las tendencias comunistas implicaban una amenaza a la democracia, lo cierto es que finalmente este hecho se prestó para la desaprobación de cualquier grupo político vinculado a esta izquierda inicial costarricense (Gamboa, 2013).

---

<sup>59</sup> Este viraje dejaba de lado, finalmente, las antiguas orientaciones batllistas, y reflejaba, con ello, el creciente sesgo empresarial y la cercanía ideológica que se mantendrá durante décadas entre los dos partidos tradicionales (Garcé y Yaffé, 2004).

Por lo tanto, era de esperar que la izquierda en Costa Rica fuera sumamente débil a inicios de la coyuntura crítica que marcaba igualmente el inicio del mecanismo causal en este país. Esta debilidad era resultado también de elementos propios e internos de las distintas agrupaciones de izquierda que, según Salom (2004) carecían de propuestas con visión de futuro más allá del rechazo a las concepciones neoliberales y de la subestimación de la institucionalidad democrática del país. En resumen del mismo autor, "...la izquierda ha quedado cada vez más al margen o enajenada del movimiento social de las clases populares, sumida como estuvo en su propia problemática y embrollada en sus inconsecuencias." (p.13). Además de todo lo anterior, la izquierda mostró sus divisiones internas cuando a inicios de los años ochenta se desintegra la Coalición Pueblo Unido que reunía sus principales organizaciones políticas.

En definitiva, este contexto histórico que antecedió a la participación de la izquierda en Costa Rica durante la coyuntura crítica inicial permite no solo proporcionar algunas de las razones por las cuales en este país no hubo cabida para una imagen de política tributaria progresiva, pero, sobre todo, permite resaltar el papel de la izquierda uruguaya en el inicio de su propio mecanismo causal. Esta divergencia inicial entre los mecanismos causales es quizás la más relevante de todas las que se describen en este capítulo debido a que, tal y como se desarrollará más adelante, tuvo implicaciones relevantes en cada uno de los pasos del mecanismo causal uruguayo hasta la llegada a la coyuntura crítica proclive a un cambio progresivo en la política tributaria.

De esta forma, aunque la coyuntura crítica en Uruguay dio paso al reforzamiento de la trayectoria regresiva en contexto no democrático, algunos de los eventos sucedidos en estos años generaron las condiciones para que en el futuro contexto democrático varios de los mecanismos que fortalecían dicha trayectoria empezaran a debilitarse. Para comprender qué "fuerzas causales" posibilitaron este proceso, a continuación, se analizarán las cuatro partes que ligaron este "Input" recién descrito con el "Output" del mecanismo causal.

#### 4.4.2 Salida de la Coyuntura crítica: Reforzamiento de la trayectoria de la política tributaria regresiva en contexto no democrático

Como se observa en el Esquema 1 mostrado páginas atrás, el "Input" provocó que luego de años de discusión y debate sobre la pertinencia de determinados impuestos, y luego de años de pobres resultados económicos y sociales y de agitación social sin precedentes en el país, la coyuntura crítica llegara a su fin junto con el regreso del PC al Gobierno a finales de los años sesenta. Precisamente, el retorno del PC al Gobierno implicó un reajuste institucional y económico que impactó igualmente

la trayectoria confusa que había experimentado la política tributaria en años anteriores. El resultado de ello en materia tributaria fue el regreso a una estructura tributaria basada predominantemente en los impuestos indirectos por sobre los directos.

Si bien este viraje generalizado en las orientaciones de la política económica inicia previo al Golpe de Estado de 1973, es a partir del comienzo de las medidas autoritarias en que se puede ubicar concretamente el fin de la coyuntura crítica. Desde entonces inició una trayectoria de la política tributaria regresiva finalizada en el país hasta por medio de la reforma tributaria de 2006. Este cambio en las orientaciones de la política tributaria se debe entender, igualmente, a partir de la reconfiguración de la política económica general del periodo autoritario, que entre algunos de sus objetivos primordiales establecía el control del déficit fiscal<sup>60</sup>(Nahum, 2013).

Al respecto, en 1974 se aprueba una gran reforma tributaria que, según Antía (2016), se puede considerar como la “última reforma estructural” en Uruguay debido a que creó y eliminó importantes impuestos. El siguiente cuadro (ver Cuadro 19) resume las principales modificaciones aprobadas en esta reforma tributaria.

**Cuadro 19. Reforma tributaria de 1974 en Uruguay**

|              |   |
|--------------|---|
| Creación     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto al Valor Agregado (IVA)</li> <li>• Impuesto ganancias agrícolas (IMPROME)</li> </ul>  |
| Reducción    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuesto a los salarios</li> <li>• Tarifas a las importaciones</li> </ul>  |
| Agrupamiento | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos a las ganancias netas de las empresas en un solo impuesto</li> </ul>   |
| Eliminación  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Impuesto a las exportaciones de productos tradicionales</li> <li>-Impuesto a las rentas de las personas físicas</li> <li>-Impuesto a las herencias</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia con base en Favaro y Bensión (1993); Antía (2016) y Burdín *et al* (2015).

Como se observa, se eliminaron importantes impuestos progresivos como el impuesto a la renta de las personas físicas (establecido por primera vez en 1961) y la imposición a la herencia, mientras

<sup>60</sup> El modelo económico llamado “Plan Nacional de Desarrollo” fue el responsable delinear la ruta económica a seguir en los primeros años de la Dictadura (Nahum, 2013). Este plan priorizaba la promoción de la industria vinculada a las exportaciones no tradicionales y la explotación de las ventajas comparativas del país, la apertura del mercado financiero con el fin de atraer capitales externos a altas tasas de interés y la reducción de la inflación por medio del disciplinamiento económico, es decir, de la supresión de las presiones salariales y del déficit fiscal (Rosenblatt, 2005; Nahum, 2013). Todas estas políticas se impulsaron igualmente la Costa Rica de los años 80tas.

que se aprobó un impuesto indirecto y regresivo, el IVA<sup>61</sup>. De esta forma la estructura tributaria uruguaya se afianzará en la participación de los impuestos indirectos por sobre los directos, tal y como lo indica García (2006) al señalar que “...la participación de este conjunto de impuestos fue aumentando, dando muestras de una preferencia de los hacedores de política hacia la tributación indirecta...”. Por su parte, los impuestos a la renta no lograron establecerse como un ingreso de importancia durante los años de la Dictadura (García, 2006). Lo anterior, daba muestras también de la imagen de política tributaria regresiva que se afianzaba en dichos años. Se trataba de una imagen que priorizaba el aumento en los ingresos del Estado por sobre cualquier otro objetivo de la política.

Esta estructura tributaria se consolidó durante los siguientes años por la fortaleza constatada de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” que actuaron sobre ella misma. En este punto es preciso recordar que cualquier política, y en concreto la política tributaria, tenderá a mantenerse estable en la medida en que satisfaga los intereses de una comunidad. Esta “dependencia de la trayectoria” podría verse mermada o profundizada si estos intereses no se ven cumplidos a partir de la política emanada (Pierson, 2004). En este caso, los actores promotores de la política tributaria regresiva iniciada desde la reforma tributaria de 1974 fueron capaces de robustecer por varios años los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” y con ello mantener estable la trayectoria regresiva. Estos mecanismos dependieron de los arreglos institucionales construidos durante los años de la Dictadura, así como de la aparente coincidencia de todos los actores políticos legales con respecto a la imagen de la política tributaria a impulsar y aprobar.

Con respecto a ello, las dinámicas de poder entre aquellos que lideraban el régimen autoritario resultaron fortalecidas por los arreglos institucionales propios de una dictadura. Esta institucionalidad autoritaria imposibilitó la participación tanto de sindicatos como de partidos políticos ajenos a los partidos tradicionales, pero afianzó la participación e influencia de actores políticos vinculados al PC y en menor medida al PN. Ello fue resultado de las medidas represivas que habían caracterizado la administración “colorada” del presidente Pacheco y del presidente Bordaberry quien inicialmente había sido electo en forma democrática. Con estas medidas aumentó la represión política contra opositores políticos, al tiempo que se declaraba el “Estado de Guerra Interna” que admitía la represión de todo aquel que comulgara con ideas de izquierda y que pudiese

---

<sup>61</sup> Era evidente que la reforma aprobada se vinculaba a la estrategia económica impulsada por el régimen autoritario en el sentido que beneficiaba a determinados sectores económicos por sobre otros. “La reforma tributaria se relacionó con la política de promoción de exportaciones a través del intento por reducir el costo de mano de obra, que es utilizada intensamente en la mayoría de las actividades de exportación de productos no tradicionales” [Traducción Propia] (Favaro y Bensión, 1993, p. 290).

relacionarse de alguna forma con los movimientos subversivos surgidos en años anteriores (Nahum, 2013). Ante ello, la “Doctrina de la Seguridad Nacional” era la responsable ideológica de dirigir el control de los opositores y el aumento de la represión política contra estos.

Esta estrategia disuasoria que implicó la ilegalización de partidos como el recientemente conformado FA, acallaba y desaparecía cualquier alternativa política y cerraba por completo los canales que por varios años estuvieron abiertos para que diversos actores impulsaran modificaciones en la estructura tributaria uruguaya. En ese sentido, se observó cómo los nuevos actores surgidos en el contexto autoritario (militares, Junta de comandantes en Jefe, y los dictadores Juan María Bordaberry y Alberto Demicheli) afianzaron los patrones de entendimiento de la política tributaria en favor de la generación de ingresos por medio de impuestos indirectos. Patrón de entendimiento que se mantendrá estable en el país durante las siguientes dos décadas posteriores al fin de la dictadura.

Los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” utilizados por estos actores en el inicio de la trayectoria regresiva uruguaya distan no solo de los empleados en democracia, sino que, divergen de los usados en Costa Rica para reforzar una política tributaria regresiva similar. Con ello se quiere llamar la atención nuevamente sobre papel de la dictadura como veto institucional por excelencia al inicio del mecanismo uruguayo, pero también, sobre los efectos que este episodio autoritario tuvo con respecto a la idea construida acerca de la izquierda en este país y cómo esta construcción funcionó como una fuerza causal más dentro del mecanismo uruguayo. Para dar un sentido de explicación a este último argumento se debe observar que en el caso costarricense los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” que fortalecieron la trayectoria regresiva de la política y que supusieron la aprobación de varias reformas regresivas durante los años ochenta y noventa<sup>62</sup>, se diferenciaron de los utilizados en Uruguay en la medida en que los arreglos institucionales tenían características particulares y la imagen de la política aceptada ampliamente dependió de otros factores.

Por un lado, se puede notar en la columna 3 del Esquema 2 que uno de los elementos que robusteció los arreglos institucionales en aquellas décadas fue el vínculo generado entre algunos sectores económicos preponderantes y los partidos tradicionales costarricenses. Este vínculo se formó, en primer lugar, por el mimetismo ideológico en materia económica expresado por los dos partidos

---

<sup>62</sup> Desde la administración de Luis Alberto Monge (1982-1986) hasta la de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) se aprobaron distintas reformas tributarias que supusieron modificación y aumentos de impuestos indirectos como el IGV pero que, en la mayoría de las ocasiones dejaron por fuera cambios en impuestos directos. Si bien algunas de estas reformas propusieron cambios en estos últimos impuestos las versiones finalmente aprobadas distaron mucho de las ideas originales (ICEFI, 2015).

tradicionales<sup>63</sup>, y, en segundo lugar, por la participación e influencia de algunos grupos empresariales preponderantes en los Gobiernos de estos partidos. Este último elemento refleja el gran poder que algunos grupos empresariales tienen en este país y que responde tanto a sus recursos propios como a sus distintos mecanismos de influencia política.

Al respecto, y en la coyuntura de los años sesenta y ochenta, se fue conformando en Costa Rica una institucionalidad privada paralela a la estatal que se convirtió en el instrumento esencial para la transición económica mencionada páginas atrás. De esta forma, se crearon numerosas asociaciones del sector privado que se consolidaron a lo largo de los años y que tenían como objetivo fortalecer su sector y las actividades productivas requeridas por el nuevo modelo económico. Eventualmente lograron conformar una red de instituciones representante de sectores vinculados a actividades de acumulación regional, es decir, de un gran poder económico (Robinson, 2011) que en pocos años empezó a tener una notable influencia política en distintos procesos como lo fue la política tributaria en aquellas décadas (Segovia, 2004).

Finalmente, el resultado de estos procesos fue la edificación de un arreglo institucional bipartidista fuertemente influenciado por estos sectores económicos. Estos sectores, además, lograron participar de forma directa en los distintos gobiernos por medio de representantes tecnócratas liberales nombrados en los gabinetes por los mismos presidentes de turno. Además, gracias a que estos grupos se posicionaron como técnicos asépticos de ideología, sus posturas económicas neoliberales se convirtieron en el pensamiento único de la clase política (Hidalgo, 2003). Eventualmente sus posturas ortodoxas neoliberales tuvieron una gran influencia en el manejo de la política económica y por supuesto, en la tributaria, ya que no se consideró ninguna imagen de esta política que distara de la promocionada como resultado de estos arreglos institucionales.

De esta forma, las imágenes alternativas de la política tributaria costarricense fueron silenciadas por el monopolio de la imagen ostentada por estos grupos políticos y que, además, se fortalecía por los arreglos institucionales construidos. Este efecto creado por la robustez de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” en Costa Rica es el mismo generado en el caso uruguayo, aunque fácilmente pueden notarse sus divergencias. La dictadura, la ilegalización de grupos políticos y demás medidas de carácter autoritario aplicadas en Uruguay no solo muestran una forma muy distinta de acallar

---

<sup>63</sup> Si bien el PLN había sido constituido en 1951 bajo una ideología socialdemócrata, con el paso de los años sus principales propuestas en materia económica se acercaron cada vez más a las de sus opositores (en un inicio la CU y luego el PUSC). En concreto, es a partir del Gobierno del presidente Oscar Arias (1986-1990) cuando el PLN decide romper con su tradición ideológica luego de intensas disputas internas que finalizan con el predominio de los sectores liberales (Hidalgo, 2003; Zúñiga, 1998).

imágenes alternativas a la política tributaria, sino que permiten prever el fin de la trayectoria regresiva en contextos institucionales democráticos.

Al respecto, uno de los elementos específicos que dan pie a pensar en ello es el que tiene que ver con el papel de la izquierda uruguaya antes y durante la dictadura y la construcción social que de ella se genera a partir de estos eventos, que además dista considerablemente de la idea socialmente construida sobre la izquierda costarricense. Mientras en Uruguay la izquierda fue silenciada por medios no democráticos, generándose con ello una vinculación de lo “no democrático” a otros actores, en Costa Rica la izquierda era temida por representar supuestamente una opción “no democrática”. Es decir, a diferencia de lo ocurrido en el país centroamericano, en Uruguay la izquierda ha estado más cerca a representar consignas como la paz, la justicia y la democracia, y con ello tener un papel más activo en la política, aunque quizás todo ello haya sido un resultado aleatorio del destino, de lo que ha estado la izquierda costarricense.

En definitiva, este vistazo al caso de Costa Rica permite enfatizar en estas “fuerzas causales” que eventualmente provocaron el fin de la dictadura y las aperturas institucionales para una participación directa de la izquierda en el regreso a la democracia y sus años posteriores. La explicación específica de este proceso continúa en la próxima sección como parte del siguiente paso en el mecanismo causal uruguayo.

#### 4.4.3 Debilitamiento de los arreglos institucionales y supresión de algunos puntos de veto institucionales que afianzaban la política tributaria regresiva

Los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política tributaria regresiva descrita en el apartado anterior empezaron a debilitarse conforme transcurría la década de los setenta. Este debilitamiento se profundizó durante los primeros años de la década de 1980 al suprimirse algunos puntos de veto institucionales que durante varios años sostuvieron esta política. Las sucesivas crisis económicas, el aumento en la desigualdad económica y el malestar de importantes sectores de la sociedad uruguaya provocaron la apertura de algunos canales políticos para que participaran actores anteriormente excluidos e ilegalizados. Finalmente, el regreso a la democracia tuvo como protagonista, entre otros grupos, al FA.

Un breve vistazo a la situación económica durante los años de la dictadura permite observar algunas deficiencias en el modelo económico. Al respecto, y por el afán de estabilizar los precios a toda costa y procurar un manejo estricto del gasto público para controlar posibles aumentos del déficit fiscal,

el país terminó paradójicamente aumentando su endeudamiento externo e interno y afectando fuertemente a ciertos sectores productivos (Nahum, 2013). Además, esta estrategia económica basada en la apertura de la economía y la reducción del tamaño del Estado, así como, la prohibición de los sindicatos, redundaron en un incremento sostenido de la desigualdad (Favaro y Bensi3n, 1993). En concreto, el Coeficiente de Gini pas3 de 0,37 en 1970 a 0,42 en 1982 (Caetano, 2020).

El deterioro social y econ3mico provocado durante la era autoritaria era evidente e hizo imperativa la necesidad de alcanzar nuevas soluciones econ3micas y pol3ticas. De esta forma, durante los 3ltimos a3os de la dictadura se negoci3 nuevamente con el FMI para el refinanciamiento del pa3s. El financiamiento dependi3 de la aplicaci3n de nuevas medidas econ3micas y tributarias como, por ejemplo, el incremento del IVA de un 8% a un 12%, el mantenimiento del impuesto del 2% a los salarios, la reducci3n de impuestos a las importaciones, entre otras (Nahum, 2013). No obstante, los nuevos lineamientos en pol3tica tributaria poco pudieron hacer para contrarrestar el elevado d3ficit fiscal y el gran endeudamiento externo e interno observado a principios de la d3cada de 1980.

Precisamente, los 3ltimos a3os de la dictadura estuvieron caracterizados por la desconfianza ante un sistema bancario agobiado por la gran cantidad de deudores y la continua p3rdida de capitales y reservas internacionales<sup>64</sup>, as3 como, por las importantes ca3das del PIB tanto en 1982 (de un 9,4%), como en 1983 (de un 5,8%) (Rosenblatt, 2005). Es decir, la estructura econ3mica y social edificada en aquellos a3os, y en espec3fico la estructura tributaria, mostraba signos de debilidad al contribuir muy poco al crecimiento econ3mico y casi en nada a la reducci3n en la desigualdad econ3mica<sup>65</sup>.

Como consecuencia muchos sectores afectados empezaron a manifestar abiertamente su oposici3n al r3gimen dictatorial, entre ellos, ganaderos, industriales, sindicatos y estudiantes quienes reclamaron inconformes por la pol3tica econ3mica que seg3n ellos solo beneficiaba al sector financiero y a la banca. Una reacci3n entendible al constatar que la experiencia para los sectores productivos, asalariados y pasivos fue claramente negativa durante los 3ltimos dos a3os del r3gimen autoritario (Nahum, 2013).

---

<sup>64</sup> La desconfianza y debilitamiento del sistema bancario uruguayo era tal que durante 1982 y 1983 varios bancos privados fueron intervenidos y financiados por parte del Banco Central del Uruguay con el objetivo de evitar su bancarrota. Como consecuencia hubo un incremento en la deuda del Gobierno, lo que implic3 que al ayudar al sector privado el Gobierno aument3 el d3ficit fiscal hasta un r3cord de 18.2% del PIB durante 1982 (Favaro y Bensi3n, 1993).

<sup>65</sup> La baja recaudaci3n por medio de impuestos directos a la renta y el capital (IRIC, IMPROME e Impuesto al Patrimonio) contribuy3 al impacto negativo de la estructura tributaria en la redistribuci3n del ingreso (Garc3a, 2006).

Todos estos fenómenos evidenciaron el debilitamiento inicial de los arreglos institucionales conformados en el periodo pos neo-batllista y profundizados durante la dictadura. Era claro que el modelo económico y social, y en concreto la política tributaria aplicada, no satisfacía a varios sectores de la población. En ese sentido, y al considerar de nuevo que una trayectoria de política es reforzada en la medida en que satisfaga a los integrantes de una comunidad o país (Pierson, 2004), se podía observar, justamente, el debilitamiento de esta trayectoria provocado por la fragilidad de algunos de sus “Mecanismos de Auto-Reforzamiento”.

Paralelamente a esta fragilidad de los arreglos institucionales se inició un proceso de apertura que permitió la legalización de partidos y organizaciones políticas anteriormente silenciadas. En estos últimos años de la dictadura el movimiento sindical se reunificó al crearse del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) mientras que el FA recuperó su presencia en la escena política luego que el PN se negara a negociar una salida a la democracia tal y como la planteaba el PC bajo el liderazgo de Julio María Sanguinetti.

La participación del FA en estas negociaciones que dieron fin al régimen autoritario se debió a la negativa del PN de formar parte de dicha iniciativa, pero también, a la anuencia del PC y de los militares a invitar al FA como una forma de brindarle credibilidad al pacto que pretendían alcanzar (Nahum, 2013). Para ello, legalizaron el FA y liberaron a sus principales líderes, entre ellos, Líber Seregni, para quien la negociación implicaba la aceptación de la fortaleza de todos los grupos políticos que de ella participaron, incluida la del mismo FA (Nahum, 2014). Finalmente, el Pacto del Club Naval acordó el fin de la dictadura y delineó las acciones para una transición pacífica.

La participación del FA en estas negociaciones significó no solo el regreso pleno de este partido a la arena política institucionalizada legalmente, sino también, la conciencia de los demás actores políticos de lo imprescindible que se tornaba tomar en cuenta al grupo político de oposición más grande del Uruguay. De esta forma, la legalización del FA y su importante participación en las negociaciones en 1984 reflejaron la supresión de algunos de los vetos institucionales<sup>66</sup> que restringían la participación de ciertos actores políticos y que además fortalecían los “Mecanismos de Resiliencia” de la política tributaria regresiva.

---

<sup>66</sup> Los vetos institucionales son aquellas reglas institucionales que delimitan las posibles estrategias de los actores que pretenden aprobar una determinada reforma política (Pierson, 2004).

Se debe recordar que estos mecanismos son una fuente de robustecimiento de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de los cuales se ha venido comentando a lo largo de este capítulo. Sin embargo, lo particular en ellos es que expresan la capacidad de una política de adaptarse o no a los vaivenes contextuales, es decir, de todas aquellas condiciones que rodean a una política tributaria y que se encuentran en constante movimiento y cambio (Pierson, 2004). Puede decirse que funcionan como obstáculos de carácter estabilizador que evitan modificaciones en la trayectoria seguida por una política pública. Precisamente, los vetos institucionales son uno de los varios obstáculos que promueven la adaptación sin cambios abruptos de la política<sup>67</sup>.

Por lo tanto, el cambio en las reglas institucionales como resultado de la legalización y participación institucional del FA significó un ligero debilitamiento en los “Mecanismos de Resiliencia” de la trayectoria regresiva. Ahora bien, aunque la debilidad de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” se profundiza en los dos pasos restantes del mecanismo causal, lo cierto es que al contemplar el proceso costarricense queda en evidencia que el pacto logrado por el FA al final de la dictadura actuó como una fuerza causal determinante en la continuidad del mecanismo causal.

Al respecto, puede observarse en la columna 4 del Esquema 9 que otro de los elementos que afianzó la trayectoria regresiva en la política tributaria costarricense fueron las reglas electorales específicas y la estructura de toma de decisiones resultante. En primer lugar, el sistema de elección de diputados generó y genera aún hoy en día una desproporcionalidad bastante alta en el sistema electoral<sup>68</sup>. El resultado ello ha sido el favorecimiento a los partidos mayoritarios que históricamente han recibido mayores diputaciones de lo que su porcentaje de votación debería haber aportado, y el castigo hacia los partidos minoritarios que han visto limitada su participación (Hernández, SF). En segundo lugar, las reglas internas de la Asamblea Legislativa en cuanto la necesidad de mayorías simples y calificadas para la aprobación de un proyecto de ley (por ejemplo, una reforma tributaria), limitan igualmente la participación de los partidos minoritarios ya que sus votos son insignificantes.

Ambas reglas revelaron la fortaleza de los vetos institucionales costarricenses para delimitar los posibles canales y estrategias de partidos políticos alternativos a los dos tradicionales. Al mismo tiempo, estas reglas han creado una estructura de toma de decisiones monopolizada por el PLN y el

---

<sup>67</sup> Otros de los obstáculos serían: la complejidad de coordinar en una misma dirección del cambio a la multiplicidad de alternativas políticas expresadas por los diversos actores y el reforzamiento mutuo entre las diversas instituciones políticas que conforman un determinado arreglo político en un país (Pierson, 2004).

<sup>68</sup> Esto se debe a la barrera electoral del sub-cociente (la mitad de los votos del cociente) que excluye automáticamente a todo aquel partido que no logre alcanzar esta cantidad de votos.

PUSC excluyente desde los años ochenta de cualquier grupo político de izquierda. Esta situación se observó en las recurrentes negociaciones, acuerdos y pactos vividos durante las décadas del bipartidismo imperante costarricense. Por medio de estos pactos los dos partidos tradicionales acordaron diversas políticas económicas que tenían como objetivo el desmantelamiento del Estado de bienestar y la profundización de las políticas liberales iniciadas en la coyuntura crítica de los años 80tas<sup>69</sup> (Cascante, 2015; Cortés, 2019).

En estas circunstancias institucionales fue prácticamente imposible que una propuesta de imagen de política tributaria emanada desde la izquierda costarricense tuviera eco en las instancias de toma de decisión. Se había limitado por completo la participación de otros actores por medio de los vetos institucionales señalados y de una estructura de toma de decisiones que privilegió la participación de los partidos tradicionales. Al contraponer esta situación al caso uruguayo no solo es evidente que los “Mecanismos de Resiliencia” de la política regresiva en Costa Rica se fortalecieron cada vez más en contraposición a lo que ocurría en Uruguay, sino que, se acentúa aún más la relevancia de la participación del FA en el pacto de regreso a la democracia.

Nuevamente se constata una divergencia importante entre ambos casos relacionada al notable papel de la izquierda en Uruguay. En específico, llama la atención que mientras en Costa Rica los principales pactos son acordados entre dos partidos de derecha que excluyen completamente cualquier agrupación de izquierda, en Uruguay se ha considerado la izquierda como la primera alternativa a la poca anuencia del PN de participar del Pacto del Club Naval. Ahora bien, aunque quizás este pacto no representa lo vivido en el país durante las siguientes dos décadas en cuanto a que los partidos tradicionales volvieron a acordar reformas únicamente entre ellos, lo cierto es que este evento posicionó a la izquierda uruguaya como un actor esencial para la democracia. Volvió, entonces, a ligarse a esta izquierda con “la democracia”. Esto permitió que el FA fuera considerado como una opción electoralmente viable y, por ende, consideradas igualmente viables sus imágenes progresivas sobre la política tributaria.

---

<sup>69</sup> Por ejemplo, uno de los pactos más característicos de la estructura de toma de decisiones en estos años fue el llevado a cabo entre José María Figueres Olsen (presidente en funciones por el PLN) y Rafael Ángel Calderón Fournier (líder el PUSC) en 1995. Por medio de este pacto se acordaron importantes transformaciones políticas y económicas de orientación neoliberal. Igualmente, durante la administración de Miguel Ángel Rodríguez (PUSC) se pactó con el PLN la privatización de relevantes instituciones públicas como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) Cortés (2019), aunque finalmente por presiones populares el proyecto fue retirado.

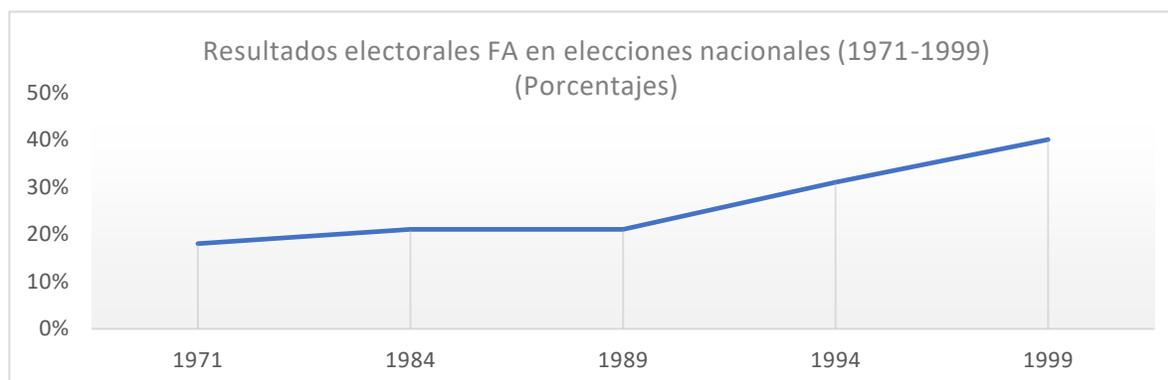
En definitiva, la consumación del proceso del FA como actor político de relevancia en democracia y como opción electoralmente viable será analizada en las próximas dos secciones referentes a los últimos dos pasos del mecanismo causal uruguayo.

#### 4.4.4 Surgimiento de nuevo actor político con opciones electorales debilita los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política tributaria regresiva

El regreso a la democracia implicó una serie de aperturas institucionales rápidamente aprovechadas por el FA. Posterior a su legalización como partido el FA apostó por la competencia electoral cosechando importantes resultados en el departamento de Montevideo. Algunos años después el éxito electoral se concretó a nivel nacional, lo que demostraba que sus ideas políticas y económicas habían calado en la población. Este surgimiento del FA como nuevo actor político con grandes opciones de ganar una elección a nivel local o nacional continuó debilitando progresivamente los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” que sostenían la política tributaria regresiva aún en un contexto democrático.

Una primera constatación de ello fueron los continuos triunfos del FA en las elecciones departamentales de Montevideo. Las elecciones de 1989 posicionaron al partido como la principal fuerza política en el departamento más poblado del país tras recibir el 34,5% de los votos (Lanzaro, 2001). Así mismo, a escala nacional el FA mostró un gran crecimiento electoral a partir de 1989 que se mantuvo estable por las siguientes tres elecciones.

**Gráfico 1. Resultados electorales FA en elecciones nacionales (1971-1999)**



Fuente: Elaboración propia con base en Lanzaro (2004).

Como puede observarse el ascenso del FA es continuo salvo por el periodo comprendido entre 1984 y 1989. Ahora bien, la relevancia de estos datos radica en que el FA se convirtió en una amenaza

electoral real para los partidos tradicionales. Inclusive, en 1999 fue el partido que obtuvo la mayor cantidad de votos en las elecciones de primera ronda, aunque luego perdió al disputar el balotaje contra la alianza formada entre el PC y el PN.

Sin embargo, la elección de diputados y senadores implicaba que el partido crecía en términos de su participación en los debates políticos más importantes del país y que las ideas impulsadas por este partido disfrutaban de nuevos canales para darse a conocer. De esta forma, el posicionamiento del FA como tercera fuerza política del país le permitía introducir al debate público sus ideas, y en concreto, su imagen de una política tributaria consciente del grave problema público que implicaba la desigualdad en los ingresos.

Precisamente, al igual que en los años de su fundación, la diferenciación ideológica del FA frente a los partidos tradicionales se convirtió en un elemento esencial para comprender su ascenso electoral. En ese sentido, la propuesta ideológica del FA en la década de los ochenta y noventa siguió expresando aquellas ideas surgidas a inicios del siglo XX por parte del batllismo y el neo-batllismo. Es decir, se conservaba el ideal de la participación del Estado en la economía, el apoyo a los grupos más desventajados y las consideraciones acerca de la igualdad social, que a la vez formaban parte de la mentalidad colectiva uruguaya construida a través de este siglo (Barrán y Nahum, 1983)

La ideología de la izquierda uruguaya era estatista en la medida en que desconfiaba del mercado como mecanismo idóneo para la distribución y asignación de recursos en una sociedad (Garcé y Yaffé, 2006). De esta forma, la izquierda se asumió a sí misma como la heredera de las posturas estatistas lideradas inicialmente por el batllismo, así como de las lógicas redistributivas del ingreso (Lanzaro, 2001). Dentro de esta propuesta ideológica la política tributaria se convirtió en un complemento más de todo un modelo de desarrollo a partir del Estado interventor, permitiendo el posicionamiento de una nueva imagen de política tributaria en el país.

Estos elementos referentes al FA llaman la atención cuando se contrastan con la izquierda costarricense de finales del siglo XX y principios del presente milenio. Aparte de la poca votación recibida por los partidos de izquierda en Costa Rica<sup>70</sup>, algunos aspectos característicos de estos

---

<sup>70</sup> Esta reducida votación recibida por los partidos de izquierda en Costa Rica se constata al observar la poca cantidad de diputados y diputadas electos como representantes de estos partidos y los insignificantes niveles porcentuales obtenidos en las elecciones presidenciales. Por ejemplo, en 1982 Pueblo Unido únicamente recibió el 6,43% de los votos para diputaciones; en 1990 este mismo partido apenas recibió un 0,68% de los votos para su candidato presidencial y un 3,31% de los votos para diputados; en 2002 Fuerza Democrática recibió únicamente un 3% del total de votos válidos para presidente y aun así este resultado representó un aumento cercano al 50% con respecto a las elecciones de 1998 (Salom, 2004); y en 2014 el Frente Amplio pasó de un diputado a nueve de un total de 57 escaños (TSE, 2014), lo que significó una de las participaciones más grandes de la izquierda costarricense.

permiten resaltar las particularidades de la izquierda uruguaya que finalmente actuaron como “fuerzas causales” en las últimas etapas del mecanismo causal. Al respecto, el siguiente cuadro (ver Cuadro 20) resume algunas de las características de la izquierda costarricense observadas durante las últimas décadas.

**Cuadro 20. Características de la izquierda costarricense (1970-2020)**



Fuente: Elaboración propia con base en Torres Rivas (2008) y Salom (2004).

Como se puede observar, esta izquierda adolece de importantes recursos que le permitirían una mayor participación electoral, pero, sobre todo, un mayor impacto en los debates y grandes discusiones que orientan el futuro social y económico de un país. Sus deficiencias son palpables en todos los niveles, aunque sobresalen algunas en específico ya que contrastan radicalmente con la izquierda uruguaya. Por un lado, la escasa profundización ideológica en el sentido de la ausencia de planteamientos que orienten la lucha hacia nuevas conquistas sociales y no únicamente como proyectos anti-neoliberales. Y, por otro lado, su escaso ligamen a sectores sociales, como por ejemplo las clases populares que históricamente han motivado la lucha social de la izquierda en América Latina (Salom, 2004). Aparte de estas deficiencias, resalta por supuesto, la inexistencia de un frente de izquierdas.

Precisamente, el trabajo ideológico realizado a lo interno del FA durante las últimas dos décadas del siglo XX y el vínculo construido con sectores económicos y sociales en esos años explica su crecimiento electoral, pero también, las debilidades de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política tributaria regresiva en la medida en que una nueva imagen de la política tributaria se posicionaba en el debate público y tenía mayores accesos dentro de la institucionalidad democrática. En específico, el FA priorizó desde su fundación y hasta las elecciones de 2004 la construcción de una propuesta ideológica diferenciada de la de los partidos tradicionales y viable

en cuanto a las características contextuales de cada momento histórico, al tiempo que defendió sectores sociales afectados por las políticas económicas aplicadas durante las últimas décadas.

Estos elementos se constataron al observar, en primer lugar, que la diferenciación ideológica frente a los partidos tradicionales provocó vínculos particulares entre el FA y algunos sectores sociales. Por ejemplo, este partido pudo ligarse a sectores urbanos con fuerte vinculación a ámbitos intelectuales y sindicales concentrados casi exclusivamente en la capital (Buquet, 2004). Esta fortaleza del FA en Montevideo fue propagándose por el resto del territorio, teniendo mayor éxito en aquellas zonas más urbanizadas y e industrializadas, en contraposición de la alianza histórica entre el PN y los grandes hacendados rurales del país, y la posterior vinculación de estos últimos y el sector financiero al PC.

Es decir, el FA se posicionó como un partido que asumía la defensa de nuevos sectores económicos y sociales distintos a los que históricamente habían sido representados por PC y el PN. Para ello, la política tributaria se consideró como un vehículo indispensable en la transformación de la estructura económica, que, a la vez implicaría una transformación en los actores económicos y sociales favorecidos. Al respecto, el documento programático de referencia para las elecciones de 1984, “Bases Programáticas de la Unidad” subrayó la urgencia de reformar radicalmente el sistema tributario e indicó los sectores económicos responsables de aportar mayormente al ingreso del Estado. El centro de la propuesta planteaba gravar esencialmente la acumulación de riqueza e ingresos, así como los recursos de bajo rendimiento o improductivos (FA, 1984). El documento señalaba también que “Entre los fines a perseguir con esta herramienta, ocupará siempre un lugar central la justicia en la distribución del ingreso” (FA, 1984, p.4).

En esta propuesta tributaria el partido se alineaba con los grupos más empobrecidos del país, ya que se consideraba que el centro de la política tributaria debía gravar fundamentalmente a aquellos sectores más adinerados de la sociedad y que acumularan más riqueza e ingresos. Además, deja entrever la preocupación constante del FA por sugerir reformas económicas y sociales novedosas que conllevan gran trabajo ideológico de fondo. Precisamente, esta profundización ideológica adquiere un nivel superior cuando a finales de la década de los 90tas el FA decide actualizar y moderar sus propuestas programáticas como resultado del contexto cambiante que lo rodeaba.

El evento que impulsó esta moderación ideológica fue la Reforma Electoral de 1996. Por medio de la reforma se establecía el requerimiento de mayoría absoluta y no simple para la elección

presidencial<sup>71</sup>. Esta regla atentaba contra las posibilidades del FA de ganar en una segunda ronda ya que era incuestionable la alianza que se formaría entre el PC y el PN<sup>72</sup> (Buquet, 2004). Por lo tanto, esta reforma enfrentó al FA ante la necesidad de obtener por lo menos el 50% de los votos en una próxima elección, lo que posiblemente requeriría alianzas junto con otros partidos que aportaran votos a su causa. Finalmente, la salida que encontró el partido pasó por adaptar, reformular y moderar su discurso ideológico con el fin de presentar una opción atrayente y viable para el electorado y los partidos que en años anteriores se habían escindido del FA por estar ubicados ideológicamente más hacia el centro<sup>73</sup>.

Desde entonces, el FA incorporó una mayor preocupación por variables económicas como el equilibrio fiscal y el control de la inflación, suprimió la palabra “radical” de toda propuesta en materia tributaria (Yaffé, 2007). Es decir, las iniciales propuestas radicales expresadas por el FA en 1971 y en 1984 fueron transitando hacia políticas de corte gradualista y reformista, incluida la propuesta con respecto a la política tributaria<sup>74</sup>.

Este tránsito ideológico no solo mostró un actor en movimiento que variaba el contexto en el que estuvo inmerso, sino que, además, lograba adaptarse a las circunstancias con el fin de acceder al gobierno. En esta estrategia el FA no perdió de vista la viabilidad de sus propuestas económicas y tributarias en un contexto social diferente al que lo había visto nacer, pero tampoco dejó de lado su diferenciación ideológica con respecto a los partidos tradicionales, ni su vínculo a sectores sociales en desventaja. Estos elementos, que han resultado subrayados a partir de la contrastación con el caso costarricense, no solo actuaron como evidencias del continuo debilitamiento de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política regresiva, sino que además actuaron como “fuerzas causales” que provocaron la coordinación de la oposición en favor de una imagen progresiva, tal y como se analizará en la última sección del mecanismo uruguayo.

#### 4.4.5 Coordinación de la oposición en favor de un cambio en la imagen de la política tributaria impulsar

---

<sup>71</sup> Esto significó que si el partido ganador no obtenía el mínimo necesario para ganar la elección (50%) debía de realizarse una segunda vuelta entre este y el partido que hubiese obtenido el segundo lugar en la primera elección (Yaffé, 2007).

<sup>72</sup> Esta reforma electoral puede leerse como el un último intento desesperado de los partidos tradicionales por evitar el gane de la izquierda a nivel nacional y, en consecuencia, robustecer sus “Mecanismos de Resiliencia” por medio de la creación de un nuevo veto institucional.

<sup>73</sup> Se refiere a los partidos Nuevo Espacio y Encuentro Progresista.

<sup>74</sup> En la siguiente sección se profundiza sobre las características de esta transición ideológica.

La moderación ideológica del FA en favor de la promoción de políticas gradualistas fue el paso previo y necesario para que este partido pudiera aglutinar una mayor cantidad de votantes. El hecho de presentarse como un partido no radical aumentaba sus posibilidades de ello, pero también, de aliarse junto con otros partidos políticos de izquierda o de centro, tal y como terminó sucediendo para las elecciones de 2004. Esta alianza implicó la coordinación de los distintos grupos políticos con respecto a las diversas políticas económicas y sociales a impulsar en un eventual gobierno, siendo la política tributaria una de las áreas de política económica en donde hubo consenso sobre la imagen de la política a promover

Con ello, uno de los principales “Mecanismos de Resiliencia” de la política tributaria regresiva, a saber, la incapacidad de la oposición política de coordinarse sobre una misma propuesta de política tributaria se debilitó arriesgando con ello la estabilidad de dicha política. Igualmente, el contexto económico de finales del siglo XX poco ayudó al fortalecimiento de la trayectoria regresiva de la política ya que presencié una serie de importantes crisis económicas que hicieron aún más evidente la necesidad de variar la estrategia económica seguida desde décadas atrás por los partidos tradicionales. Así mismo, la confluencia entre esta estrategia económica y una política tributaria regresiva vinculó irremediamente los resultados económicos desfavorables con una política tributaria que no satisfacía a amplios sectores de la población.

Esta política tributaria formó parte de una política fiscal enfocada en el equilibrio en las finanzas públicas por medio de la reducción de los gastos, la contención de los sueldos y el aumento impositivo. Por ende, mientras la economía viraba en favor de las políticas de liberalización algunos de los gobiernos democráticos (las administraciones de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y Julio María Sanguinetti (1995-2000)) aprobaban nuevos ajustes tributarios que implicaban esencialmente aumentos en los impuestos indirectos (Nahum, 2013). Según Antía (2016) al citar a Romano (2009), Barreix y Roca (2007) y Grau y Lagomarsino (2002), con estos ajustes se profundizó el carácter regresivo de la estructura tributaria al asentarse fundamentalmente en el IVA y responder principalmente a coyunturas específicas de alto déficit fiscal.

Como era el resultado esperado de una estrategia económica que priorizó el control de la inflación y el déficit fiscal por sobre cualquier otro objetivo, la desigualdad económica siguió creciendo en estos años en democracia. Entre 1982 y 1994 el Coeficiente de Gini no fue alterado, pero a partir de 1994 y hasta el 2006 la desigualdad aumentó hasta su récord de 0,46 (Caetano, 2020). Igualmente, mientras los sectores liberales procuraron impulsar el crecimiento de la economía, reducir el déficit

fiscal y el endeudamiento externo, no solo no lograron sus metas específicas, sino que, además, la economía volvió a entrar en crisis con la llegada del nuevo milenio<sup>75</sup>.

Estas fracturas internas del modelo económico liberal fueron socavando los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” que sostenían la política tributaria regresiva. En este contexto era esperable que las dinámicas de poder que por años sostuvieron esta política llegaran a su fin, aunque por sí solo estos aspectos económicos y sociales no explican la llegada a la coyuntura crítica proclive a la aprobación de una reforma progresiva. Un breve vistazo al mecanismo causal costarricense permite comprender que la presencia de crisis económicas y aumento en la desigualdad económica que también se observaron en este país<sup>76</sup>, no conllevan irremediamente a un cambio en la política tributaria. Es a través de la confluencia de este contexto económico en crisis y otros elementos (“fuerzas causales”) que se encuentra la explicación del “*Output*” uruguayo.

En Costa Rica, el fortalecimiento de los “Mecanismos de Resiliencia” de la política regresiva que impidieron la llegada a una coyuntura crítica como la uruguayana, se debió a distintos aspectos que ya han sido mencionados a lo largo de este capítulo. Ante este robustecimiento, el contexto económico desfavorable fue insuficiente para inclusive plantear una imagen de reforma tributaria progresiva. Mientras tanto Uruguay requirió un último elemento o fuerza causal que actuó en paralelo al contexto económico permitiendo al FA ganar las elecciones y con ello abrir una nueva coyuntura crítica.

Finalmente, el gane del FA en las elecciones de 2004 pasó por la construcción de alianzas electorales junto con otros partidos políticos, lo cual requería la coordinación alrededor de las propuestas de política económica incluida la política tributaria. Al respecto, la actualización ideológica en 2003 durante el IV Congreso Extraordinario del FA permitió modificar y moderar algunas de las propuestas del partido con el fin de acercarlos ideológicamente a otros partidos políticos. En efecto, poco después se oficializó la coalición de partidos formada entre el FA, Nuevo Espacio (NE) y Encuentro Progresista (EP).

---

<sup>75</sup> Desde 1999 y hasta 2002 Uruguay estuvo sumido en una importante crisis financiera que provocó insolvencia y desaparición de algunos bancos. Esta situación impactó el resto del sistema económico del país y supuso el agravamiento de las condiciones sociales. Al respecto y con el objetivo de dar un único indicador de las consecuencias sociales de esta crisis, Yaffé (2007) indica al citar a De Armas (2005) que desde el primer año de la crisis la pobreza creció rápidamente hasta que en 2003 el porcentaje de personas en la pobreza duplicaba el observado en 1999. La pobreza pasó de un 15,3% a 30,9%.

<sup>76</sup> La desigualdad económica en Costa Rica ha aumentado durante las últimas décadas. Al respecto, el Coeficiente de Gini muestra un crecimiento de más de tres puntos entre 1990 y el 2011. El país pasó de un 45,3 a un 48,6 (Banco Mundial, 2015).

En este Congreso se aceptaron principios ideológicos menos revolucionarios y más cercanos a ideas reformistas o gradualistas de cambio económico y social. Se promovió un estatismo moderado que reconocía la relevancia del mercado y la necesidad de articular constantemente ambas esferas; se subrayó la importancia del manejo prudente y previsible de la política monetaria y fiscal con el objetivo de promover la estabilidad macroeconómica; y se eliminaron propuestas importantes propuestas mencionadas en 1971 como lo era la reforma agraria (Yaffé, 2007).

Además, con respecto a la política tributaria se propuso modificarla gradualmente, pero sin dejar de aspirar una profunda reforma al sistema tributario que promoviera tanto el crecimiento económico como una más justa distribución del ingreso (Garcé y Yaffé, 2006). Es decir, por medio de las propuestas en política tributaria se reafirmaba una vez más el compromiso por regresar al Estado su papel como árbitro de las actividades económicas, aunque las intenciones iniciales de modificar radicalmente la estructura tributaria se habían atenuado.

Eventualmente esta moderación ideológica posibilitó la coordinación (entre el FA, NE y EP) de una imagen de política tributaria progresiva a impulsar en un futuro gobierno de coalición. Aparte, la coalición pudo coordinar la estrategia económica general que implicaba la moderación de ideas centrales con respecto al rol del Estado en la economía y que mantenía la intención de apoyar a los sectores más afectados y reducir las desigualdades económicas en el Uruguay. Es decir, esta transición ideológica nunca dejó de distanciarlo de las propuestas y políticas impulsadas por el PC y el PN, por lo que el FA fue capaz de posicionarse como el partido de oposición a las políticas económicas liberales al mismo tiempo que logró moderar su discurso ideológico y coordinar a la oposición a estos partidos en favor de un cambio progresivo en la imagen de la política tributaria.

Esta capacidad de coordinar la oposición por medio de alianzas estratégicas con otros partidos ubicados ideológicamente hacia el centro del espectro, aunado a un contexto económico caracterizado por una grave crisis bancaria a inicios de siglo, y de la superación de los principales vetos institucionales resultado de la victoria obtenida por el la coalición FA-NE-EP en primera ronda de las elecciones de 2004, generaron un debilitamiento generalizado en los “Mecanismos de Resiliencia” que sostenían la trayectoria de la política tributaria regresiva. Como consecuencia, se llegó a la coyuntura crítica proclive al cambio en la trayectoria de la política tributaria regresiva.

#### **4.5. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE AMBOS PROCESOS POLÍTICOS DE REFORMA TRIBUTARIA**

La explicación narrada en las páginas anteriores expuso los vínculos causales temporales y estructurales que posibilitaron la llegada de una coyuntura crítica proclive al cambio de la política tributaria en Uruguay. Además, esta narración fue interrumpida en ciertos momentos para dar paso a breves pero cruciales referencias del proceso político seguido en Costa Rica que pudieran mostrar convergencias, pero esencialmente divergencias entre los mecanismos causales de ambos países. Con ello, se resaltaron algunos elementos del caso uruguayo que permitieron comprender más a fondo las “fuerzas causales” que activaron el mecanismo causal en cada una de sus partes.

En un esfuerzo por sintetizar estas convergencias y divergencias entre los casos, los siguientes dos cuadros (ver Cuadro 21 y Cuadro 22) exponen no solo los elementos propios de cada mecanismo causal, sino que además muestran las categorías analíticas inmersas en las explicaciones. En específico, el Cuadro 21 expone las categorías analíticas con respecto a las cuales se pudieron constatar convergencias y divergencias de acuerdo con subcategorías analíticas e indicadores concretos. Por su parte, el Cuadro 22 muestra las categorías analíticas en las que se observaron únicamente divergencias entre los casos. Como puede notarse algunas categorías analíticas se repiten en ambos cuadros debido a que las referencias empíricas de los casos pertenecen a momentos diacrónicos estudiados en ambos países.

**Cuadro 21. Convergencias y divergencias entre los mecanismos causales temporal-estructural (Uruguay y Costa Rica)**

| <b>CONVERGENCIAS</b>  |  | <b>DIVERGENCIAS</b>  |                   |
|---|--|--|-------------------|
| <b>CATEGORÍAS ANALÍTICAS</b>  | <b>Uruguay y Costa Rica</b>  | <b>Uruguay</b>   | <b>Costa Rica</b> |
| <b>COYUNTURA CRÍTICA<br/>COYUNTURA CRÍTICA<br/>ORDEN DE EVENTOS Y NUEVOS ACTORES E IMÁGENES</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Coyuntura Crítica activa el mecanismo causal</li> <li>*Surgimiento de nuevos actores e imágenes de política tributaria</li> <li>*Altas probabilidades de cambio en la trayectoria de la política</li> <li>*Se cuestiona idoneidad del modelo anterior</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Rol de la izquierda uruguaya</li> <li>*Imagen de política tributaria progresiva impulsada por el FA</li> <li>*Izquierda uruguaya era una opción viable</li> </ul>                      |                   |
| <b>“MECANISMOS DE AUTO-REFORZAMIENTO”</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Trayectoria regresiva de la política tributaria se afianza luego de la coyuntura crítica</li> <li>*Fortalecimiento como resultado de los arreglos institucionales y de una imagen de política regresiva aceptada</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Arreglos institucionales distintos</li> <li>*Dictadura en Uruguay</li> <li>*Bipartidismo y vínculo de partidos tradicionales con la institucionalidad privada en Costa Rica</li> </ul> |                   |

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 22. Divergencias entre los mecanismos causales temporal-estructural (Uruguay y Costa Rica)**

| <b>DIVERGENCIAS</b>   |  |  |
|---|--|--|
| <b>CATEGORÍAS ANALÍTICAS</b>  | <b>Uruguay</b>   | <b>Costa Rica</b>  |
| <b>CONTEXTO HISTÓRICO</b><br><br><b>ACTORES E INSTITUCIONES EN MOVIMIENTO</b>                       | *Izquierda vinculada a avances sociales y económicos de la época batllista<br>*Surgimiento del frente amplio de partidos de izquierda<br>*Luego de la dictadura la izquierda queda ligada al juego democrático | *Izquierda débil desde el fin de la Guerra Civil (1948)<br>*Ilegalización del Partido Vanguardia Popular<br>*Izquierda vinculada a juegos antidemocráticos |
| <b>ORDEN DE LOS EVENTOS</b><br><br><b>ACTORES EN MOVIMIENTO</b><br><br><b>VETOS INSTITUCIONALES</b> | *Después de la dictadura la izquierda se convierte en un actor protagonista<br>*Legalización del FA  | *Izquierda queda fuera de cualquier negociación sobre política económica<br>*Poco caudal electoral recibido por partidos de izquierda                      |
| <b>ACTORES EN MOVIMIENTO</b><br><br><b>IMAGEN DE LA POLÍTICA</b>                                    | *Vínculo del FA a sectores sociales<br>*Moderación ideológica modifica las propuestas económicas<br>*Adaptación del FA al contexto cambiante   | *Izquierda caracterizada por su falta de profundización ideológica   |
| <b>MECANISMOS DE RESILIENCIA</b>  | *Debilitamiento de estos mecanismos<br>*Contexto económico desfavorable<br>*Capacidad de la izquierda de coordinar una propuesta de política tributaria progresiva   | *Fortalecimiento de estos mecanismos<br>*Arreglos institucionales inmóviles<br>*Complejidad de la izquierda para coordinarse                               |

Fuente: Elaboración propia

En general se observa que las divergencias fueron muchas más que las convergencias entre los procesos ya que únicamente se pudieron constatar dos convergencias de relevancia. En primer lugar, la similitud observada al inicio de los mecanismos causales caracterizada por una coyuntura crítica que abría las puertas para una mayor discusión y posible modificación en la trayectoria de la política tributaria. Además, esta coyuntura crítica era esencialmente el resultado de crisis económicas que golpearon a ambos países en distintos momentos del siglo XX. En segundo lugar, se constató que la trayectoria regresiva de la política tributaria se profundizó en ambos países luego

de la coyuntura crítica. Sin embargo, los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento”, así como la fuerza mostrada por algunos actores de izquierda mostraron divergencias entre ambos procesos.

Por su parte, las divergencias observadas permiten resaltar el papel de las categorías analíticas de “largo plazo” indicadas desde la propuesta teórica de esta investigación. Al respecto, se constató el evidente impacto que tiene el contexto histórico, así como la secuencia específica de los eventos en el surgimiento de nuevos actores políticos y la fuerza que tienen sus ideas sobre la política tributaria. Por lo tanto, no fue casualidad que partiendo de contextos históricos tan distintos en ambos países surgieran actores políticos diferentes, donde quizás la principal diferencia fue la divergencia entre las actuaciones de la izquierda uruguaya contrastada a la izquierda costarricense. Igualmente, estos caminos históricos heterogéneos motivaron distintas construcciones de la imagen de la política pública que no podía aislarse de las estructuras económicas y sociales históricas. Por ejemplo, la izquierda uruguaya entendió que el latifundio y la necesidad de una reforma agraria era un imperativo en el país, aunque finalmente moderó sus propuestas como resultado del contexto social y político cambiante.

Precisamente, las divergencias también dejan entrever cómo el contexto social y económico cambiante puede desestabilizar o no una trayectoria de política tributaria pero que requiere otros elementos que finalmente impulsen el cambio. Por lo tanto, si bien Costa Rica experimentó varias crisis económicas desde 1980 y hasta 2018 la falta de otros elementos que lograran debilitar los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política regresiva limitaron las posibilidades de un cambio en ella. Mientras tanto, fue evidente la interrelación entre un contexto económico de crisis y la estrategia de un actor político (el FA) para el debilitamiento de estos mecanismos en Uruguay.

Por último, y como puede constarse no solo los dos cuadros anteriores sino a lo largo de todo el capítulo, el papel de la izquierda en Uruguay es quizás la principal divergencia entre ambos mecanismos causales. Sus diferencias son notables en la coyuntura crítica que impulsa los dos procesos analizados debido al contexto histórico del que surgen; en la forma en que se adaptaron o no a las circunstancias contextuales cambiantes, donde evidentemente el FA transitó de manera tal que pudiera finalmente ganar las elecciones presidenciales y en la profundización o no de sus propuestas ideológicas y en específico, de sus propuestas progresivas de política tributarias.

#### 4.6. CONCLUSIONES

La extensa narración y análisis del mecanismo causal temporal-estructural explicativo de la reforma tributaria progresiva aprobada en Uruguay en el año 2006 muestra la relevancia de haber incorporado al estudio del desarrollo o cambio institucional tributario las variables histórico-contextuales o de “largo plazo” y mezclarlas junto con otras variables de carácter coyuntural. Sin ello, no hubiese sido posible comprender la llegada de una coyuntura crítica en 2004 proclive al impulso y posterior aprobación de la reforma tributaria progresiva, ni tampoco la llegada al “*Output*” que refuerza aún más la trayectoria política regresiva en Costa Rica.

Además, la forma en que se ha estructurado el capítulo permitió profundizar el mecanismo causal uruguayo en la medida que el “Análisis de Convergencia” del caso costarricense subrayó “fuerzas causales” divergentes determinantes para el desenlace uruguayo, al tiempo que llamó la atención también sobre nuevas causas posibles no consideradas previamente o ausencias causales en el proceso de Uruguay. Por ende, la narración se ha enfocado en el proceso causal uruguayo y ha añadido breves pero profundas referencias explicativas del caso costarricense en la medida en que estas ayudaban a desarrollar la explicación del caso atípico latinoamericano.

De esta explicación ha sido evidente que los acontecimientos ocurridos a partir del triunfo del FA en las elecciones, y que aún esperan por ser narrados y analizados en el siguiente capítulo, no sucedieron abstraídos de los sucesos que los antecedieron. Es decir, se ha podido observar cómo cada una de las partes del mecanismo causal expuesto no podía entenderse sin considerar el contexto histórico que les precedía o el contexto político y económico del cual eran parte. Ello ha generado que el mecanismo causal eche en falta cada una de sus partes para poder ligar el “*Input*” que lo ha activado, con el “*Output*” en el cual finaliza.

Igualmente, es importante señalar que no se han descrito los “*Outputs*” correspondientes a estos mecanismos causales debido a que corresponden igualmente al “*Input*” de los siguientes mecanismos causales coyunturales que se explicarán en el próximo capítulo. Por ahora, con respecto a Uruguay basta con mencionar que cada uno de los pasos del mecanismo causal descrito en estas páginas conllevó a que la dependencia de la trayectoria de la política tributaria regresiva se viera fuertemente amenazada por la debilidad tanto de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” como de los “Mecanismos de Resiliencia”. Mientras que, para Costa Rica, el mecanismo causal

permite observar la situación contraria respecto de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” y los “Mecanismos de Resiliencia”.

Por su parte, de acuerdo al contenido de los mecanismos causales, queda claro que más allá de desembocar en dicha coyuntura crítica, los eventos y procesos sociales han influido ampliamente en las transformaciones y características particulares de los actores políticos y sociales (con especial interés la izquierda uruguaya y en específico en el FA), en los cambios y transformaciones de las instituciones políticas, electorales y económicas, y en la estructura económica, social y tributaria en movimiento y transformación durante gran parte del siglo XX que inevitablemente terminará por influir en el desenlace de la política tributaria que esta investigación pretende explicar. Una reflexión similar puede hacerse con respecto al caso costarricense, en la medida en que el contexto histórico y el orden de los eventos también impactaron el surgimiento y actuación que tuvieron algunos actores, así como la continuidad de los arreglos institucionales y la incapacidad de nuevos actores de posicionar una imagen de política tributaria progresiva y viable.

Es decir, la confluencia de estos elementos analíticos explicativos se convierte, entonces, en uno de los principales hallazgos de “largo plazo” de esta investigación ya que configuran una explicación de la trayectoria de la política tributaria en Uruguay cruzada por una gran cantidad de eventos, actores, ideas, transformaciones y decisiones que impactan igualmente la reforma tributaria de 2006 al desembocar en una coyuntura crítica. Igualmente, la confluencia de elementos analíticos sin detalle en sus “fuerzas causales” ha dado indicios cruciales sobre las diferencias entre ambos casos, pero también acerca del proceso causal específico que ha llevado a la continuidad de la política regresiva en Costa Rica.

Con respecto a ello, vale la pena subrayar que para el caso de Costa Rica se encontró un mecanismo causal que inició a partir de la coyuntura crítica impulsada por la crisis económica y de sobre endeudamiento que aquejó al país desde inicios de los años ochenta. Desde entonces persistió una imagen de la política tributaria regresiva que con pocas modificaciones a lo largo de los años priorizó la reducción del déficit fiscal como el principal problema público por solucionar. Ello dependió de varios elementos entrelazados entre sí que permitieron el fortalecimiento de sus “Mecanismos de Auto-Reforzamiento”. En específico, los elementos que explican este proceso y que pudieron constatarse fueron: la debilidad que desde los años 50tas tuvieron los partidos de izquierda y la construcción de un imaginario social que los vinculaba a concepciones antidemocráticas, los arreglos institucionales contruidos durante la época del bipartidismo y posterior a ella que además

permitieron una influencia creciente de sectores económicos preponderantes, y la gran capacidad de la misma política tributaria de adaptarse a los múltiples cambios contextuales ocurridos desde 1980 y hasta el 2018.

Ahora bien, el mecanismo uruguayo arrojó algunos hallazgos relevantes para esta investigación, que además fueron los resultados empíricos necesarios para dar respuesta a la pregunta que guio este capítulo. Ante la inquietud con respecto a qué explicaba en términos temporales, estructurales e institucionales la llegada a una coyuntura crítica a inicios del siglo XXI que creó mayores posibilidades para una futura aprobación de una reforma tributaria progresiva, los hallazgos permiten resaltar dos elementos determinantes para la explicación del “*Output*” del mecanismo causal.

En primer lugar, la explicación del desenlace de este mecanismo causal en una coyuntura crítica proclive a cambios en la política tributaria hay que buscarla en los condicionamientos históricos del país relacionados tanto al orden de los eventos históricos como a la estructura económica y social uruguaya. Sin ello no se entendería la influencia del periodo batllista en la izquierda de este país, los vínculos de los partidos políticos hacia ciertos sectores económicos y sociales, ni tampoco la diferenciación ideológica característica del FA desde sus inicios.

En segundo lugar, la actuación de la izquierda a lo largo de todo el mecanismo causal se ha convertido en un elemento explicativo esencial y determinante. Al respecto, esta izquierda debe entenderse como un reflejo de los eventos que han afianzado una determinada estructura económica basada en el beneficio hacia ciertos sectores económicos preponderantes. Además, con respecto a la discusión en torno a la estructura tributaria del país, este partido ha evidenciado durante todo el siglo XX la intención de involucrar a la política tributaria como un aspecto esencial no solo para el modelo y los sectores económicos a impulsar, sino también, como parte fundamental de sus luchas por una más justa redistribución del ingreso. Ello ha hecho que sus propuestas con respecto a la imagen de la política tributaria se diferenciaron de las realizadas por los partidos tradicionales, sobre todo a partir de 1984 y el regreso a la democracia. Igualmente se debe subrayar la capacidad de adaptación de la izquierda uruguaya al contexto económico y social cambiante durante las últimas décadas del siglo XX.

Finalmente, y como resultado del “Análisis de Convergencia” efectuado en paralelo al “*Process Tracing*”, se pudo constatar algunas ausencias causales. Estas ausencias causales corresponden a elementos causales observados en el caso costarricense pero que no han sido vislumbrados para el

proceso causal uruguayo. En concreto se observaron las siguientes ausencias causales en Uruguay: una institucionalidad privada influyente que limitara las posibilidades de un cambio progresivo en la política tributaria; una ausencia de las élites económicas como actores contrarios a la izquierda uruguaya; y la necesidad de una reforma agraria que limitara el poder de grandes grupos de hacendados.

En definitiva, los hallazgos expuestos en este capítulo son esenciales para entender la coyuntura crítica forjada en 2004, pero sobre todo, y como se observará en el siguiente capítulo, para comprender el porqué de las opciones de política tributaria viables, el porqué de las preferencias de los actores políticos y económicos en dicha coyuntura, el porqué de las estrategias políticas desplegadas por el FA y sus distintas fracciones internas, y fundamentalmente el porqué de la aprobación de una reforma tributaria progresiva. Paralelamente, lo mencionado sobre el caso costarricense dará luces para comprender los fenómenos coyunturales a la reforma tributaria regresiva de 2018. En la unión de ambos mecanismos causales, el histórico-estructural y el coyuntural, se obtendrá la respuesta definitiva a la pregunta de investigación que ha guiado este estudio.

## **CAPÍTULO V. EL CAMINO COYUNTURAL HACIA LA APROBACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA PROGRESIVA EN URUGUAY**

### **5.1. INTRODUCCIÓN**

La llegada a la coyuntura crítica de 2004 en Uruguay forma parte de una serie mayor de procesos sociales. Este momento histórico y analítico, desenlace del mecanismo causal temporal-estructural analizado en el capítulo anterior, es a la vez la continuación en la explicación de la reforma tributaria de 2006 en Uruguay. Por lo tanto, la mayor apertura hacia un cambio en la política tributaria regresiva representada por esta coyuntura crítica se observará en términos analíticos como el inicio del segundo mecanismo causal, es decir, del mecanismo causal coyuntural. Sin embargo, tal y como se ha mencionado a lo largo de la investigación, la segmentación analítica realizada desde el plano teórico entre explicaciones de “largo plazo” y de “corto plazo” debe leerse y analizarse conjuntamente.

Este capítulo analiza los resultados de investigación de todas aquellas variables explicativas que potencialmente pudieron haber impactado el proceso de toma de decisión más próximo con respecto a la reforma tributaria progresiva en Uruguay. Entre ellas, se consideró el análisis de las formas de negociación y vínculo político creadas a partir de los arreglos institucionales y su impacto en las estrategias disponibles de los actores y la distribución de poder entre ellos (Steinmo, 1993); la confluencia o no de imágenes de política tributaria alternativas y el acceso de actores anteriormente excluidos a instancias de toma de decisión que pudieren amenazar o no el monopolio de la política tributaria (True, Jones y Baumgartner, 2014); las posibilidades de movilización y capacidad de influencia política de diversos actores a partir de la existencia de determinadas redes de política tributaria (Castells, 2009; Zurbriggen, 2005; Marsh y Rhodes, 1992); entre otras categorías analíticas.

En concreto, el capítulo responde la siguiente pregunta: ¿cuál fue la confluencia de elementos analíticos (“fuerzas causales”) coyunturales que provocaron la aprobación de la reforma tributaria progresiva de 2006 en Uruguay? Para ello, además del análisis en profundidad del proceso causal en Uruguay, se presenta y analiza simultáneamente el proceso de toma de decisión de la reforma tributaria de 2018 en Costa Rica, con lo cual se subrayan las presencias y ausencias causales que de este “Análisis de Convergencia” resulten para ahondar en la explicación del mecanismo causal uruguayo. En ese sentido, al igual que en el Capítulo 4, la contrastación constante del proceso de reforma en Uruguay con el

mecanismo causal costarricense se convirtió en un elemento metodológico imprescindible para el estudio del caso paradigmático impulsor de esta investigación.

Ahora bien, la pregunta guía recién mencionada no debe suponer que del análisis de los resultados coyunturales se desprende la explicación del caso uruguayo, sino que corresponde integrar estos hallazgos a los expuestos en el capítulo anterior. Por lo tanto, algunas variables de “largo plazo” utilizadas principalmente en el Capítulo 4 son retomadas, en la medida en que la coyuntura iniciada en 2004 pertenece igualmente al proceso histórico más amplio analizado en el capítulo anterior. Es decir, la comprensión general del porqué de las opciones de política tributaria viables, el porqué de las preferencias de los actores económicos y políticos en dicha coyuntura, el porqué de las estrategias políticas desplegadas por los actores, y, en definitiva, el porqué de la aprobación de la reforma tributaria progresiva, solo es posible al interconectar ambos capítulos referentes a los resultados de investigación.

Responder a la pregunta guía fue posible gracias a un extenso análisis de fuentes. Se consultaron fuentes secundarias como artículos científicos, libros, tesis, entre otros (tal y como las utilizadas en el Capítulo 4), artículos de periódico, entre otras, y fuentes primarias como entrevistas en profundidad a actores clave. Con los datos obtenidos se construyó el segundo mecanismo causal explicativo para el caso uruguayo, es decir, el mecanismo causal coyuntural. Este mecanismo muestra detalladamente las “fuerzas causales” que permitieron el funcionamiento y operación de este desde su “*Input*” o coyuntura crítica de 2004 hasta el “*Output*” o aprobación final de la reforma tributaria progresiva. Igualmente, se elaboró un mecanismo causal coyuntural para el proceso de toma de decisión más inmediata de la reforma tributaria de 2018 en Costa Rica, en el cual es posible ubicar los elementos causales propios, pero sin el detalle de cada uno de sus pasos que ameritó el mecanismo causal uruguayo. No obstante, algunos de estos elementos sí serán desarrollados en profundidad en la medida en que enfatizaron “fuerzas causales” ausentes o presentes en el proceso de reforma tributaria en Uruguay.

En específico, se encontró un mecanismo causal coyuntural en Uruguay que inicia (o da continuidad) a partir de la llegada a una nueva coyuntura crítica. Esta coyuntura crítica amenazó la continuidad de la política tributaria regresiva como resultado de la victoria del FA en las elecciones de 2004 y la consecuente obtención de mayorías en ambas cámaras. Eventualmente, este contexto político coincidió con el escenario de crisis económica superada de inicios de 2005 y la apuesta inmediata del nuevo Gobierno por el impulso de una reforma tributaria progresiva. La coincidencia de estos fenómenos supuso considerar dicha coyuntura como una coyuntura crítica en el sentido que creó las condiciones para activar el mecanismo causal en un nivel más cercano a los procesos de toma de decisión política. Finalmente, la

confluencia de otros elementos explicativos por desarrollar a lo largo de este capítulo provocó el “*Output*” o aprobación definitiva de la reforma tributaria progresiva.

Del análisis del mecanismo causal coyuntural surgieron tres elementos explicativos fundamentales y determinantes en su conjunto. En primer lugar, el escenario de oportunidad inmejorable por la llegada a una coyuntura crítica caracterizada por la salida de una crisis económica, la fuerza política de un actor nuevo (el FA) en todas las instancias de Gobierno y la promoción de una imagen de política tributaria distinta en paralelo a las exigencias por un cambio político emanadas desde la misma ciudadanía. En segundo lugar, la estructura de toma de decisiones, originada tanto por las reglas electorales específicas en Uruguay como por las decisiones acertadas del presidente Vázquez al nombrar su gabinete de Gobierno, que permitió la coordinación interna del FA durante el proceso de negociación. Por último, el equilibrio de poder de la red formada por todas las fracciones internas del FA en torno a la reforma tributaria. Este equilibrio provocó la participación y negociación de todos los miembros de la red y la consecución de un acuerdo satisfactorio que excluyera conscientemente a los actores que por años impulsaron la estructura tributaria regresiva en Uruguay.

Los tres elementos señalados se entrelazan constantemente, por lo cual la explicación detallada de los resultados (al igual que en el Capítulo 4) no se realizará con base en ellos, sino más bien, a partir del análisis de cada una de las partes del mecanismo causal coyuntural uruguayo y de sus “fuerzas causales”. Además, tal y como se desarrollará en distintos momentos del capítulo, estos elementos explicativos también quedarán expuestos por medio del “Análisis de Convergencia”s y divergencias que arrojó la contrastación constante del caso uruguayo con el mecanismo causal coyuntural de la reforma tributaria regresiva en Costa Rica.

Dicho esto, el capítulo inicia con la exposición y breve descripción de los aspectos técnicos de ambos mecanismos causales coyunturales, en donde, además, se aprovecha para dar una explicación sin profundidad del mecanismo causal costarricense. Luego, se narra y analiza el mecanismo causal uruguayo en detalle y profundidad atendiendo a cada una de las partes de este, sus “fuerzas causales”, así como aquellos aspectos extra surgidos del “Análisis de Convergencia” realizado en paralelo. Posteriormente, se sintetizan y resumen las cruciales convergencias y divergencias encontradas entre ambos procesos de reforma tributaria. Finalmente, las conclusiones del capítulo subrayan nuevamente los elementos explicativos imprescindibles y determinantes para la comprensión del caso uruguayo e invitan a continuar con las conclusiones generales y globales de la investigación.

## 5.2. DE LOS MECANISMOS CAUSALES

Los dos métodos principales en esta investigación fueron seleccionados en la medida en que permitían reconstruir la trayectoria y cambio institucional de un subsector de política pública, en este caso, de la política tributaria. Tanto el “Process-Tracing” como el “Análisis de Convergencia” implican una estrategia de obtención de datos caracterizada por la búsqueda de una cadena causal explicativa del desenlace o “*output*” de un fenómeno social. Para la presente investigación esto significó reconstruir la cadena causal o proceso causal que hizo posible la aprobación de la reforma tributaria progresiva en Uruguay y la contrastación de este proceso junto con otro que tuviera un proceso causal y “*output*” distinto. El resultado metodológico esperado con ello fue la elaboración de un mecanismo causal<sup>77</sup> explicativo (para el caso uruguayo) que muestra cada una de sus partes y “fuerzas causales”, y de otro mecanismo causal explicativo que no hace referencia a sus “fuerzas causales” (caso de Costa Rica).

Los Esquemas 11 y 12 expuestos a continuación muestran los resultados de investigación en cuanto al proceso causal más inmediato a la toma de decisión de ambas reformas tributarias. Ambos esquemas sintetizan este proceso al mostrar la relación teórica o argumento analítico explicativo de la llegada a cada uno de los “*outputs*”, así como los niveles empíricos propios de cada una de las partes del mecanismo. Sin embargo, tal y como puede observarse, el Esquema 11 incorpora las dimensiones correspondientes a las “Entidades Sociales” (o actores) y a las “Actividades” (o “fuerzas causales” empíricas) mientras que el Esquema 12 únicamente describe los elementos causales teóricos y empíricos, pero sin detallar quiénes y cómo accionan el mecanismo causal. Esto se debe a lo que ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones con respecto al papel de este segundo caso de estudio como apoyo metodológico para una mejor comprensión del caso atípico por medio de la ubicación de convergencias y divergencias entre los dos casos.

---

<sup>77</sup> Según Beach y Pedersen (2016) los “mecanismos causales” desde la perspectiva del “*Process Tracing*” no solo refieren a la forma analítica por medio de la cual se reúnen los datos en ambos métodos, sino que, en específico deben cumplir con ciertos elementos para ser considerados como tal. Un mecanismo está compuesto por entidades y actividades realizadas por estas entidades, en las cuales estas últimas producen el movimiento necesario (actividades) de una parte para que esta influya y genere la siguiente parte. Por lo tanto, las “Actividades” del mecanismo causal también son consideradas como las “fuerzas causales” que lo activan y causan la continuidad entre las partes del mecanismo.

### Esquema 11. Mecanismo causal coyuntural Uruguay

|                           | Output/Input  | Mecanismo causal   |  |  | Output  |
|---------------------------|---|--|--|--|---|
|                           |   | 2  | 3  | 4  |   |
| <b>Nivel Teórico</b>      | Llegada a una nueva coyuntura crítica amenaza la continuidad de la trayectoria de la política regresiva   | Nueva estructura de toma de decisiones facilita la coordinación entre actores que impulsan un cambio en la política tributaria   | Desestabilización del monopolio de la política tributaria conlleva al cambio en la imagen de esta  | Conformación de una red de actores que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para sus miembros   | Aprobación de una política tributaria que modifica la trayectoria regresiva   |
| <b>Nivel Empírico</b>     | Escenario propenso para la modificación de la política regresiva a partir del gane rotundo del FA en las elecciones de 2004   | Proceso de elección de diputados facilita la disciplina partidaria del FA para poder aprobar la reforma tributaria propuesta por el Min. De Economía y Finanzas (MEF)  | Gobierno y bancada mayoritaria del FA promueve nuevos intereses y nuevas ideas que reflejan una utilidad distinta de la política tributaria  | Fracciones internas del FA participan y negocian durante todo el proceso de debate de la reforma tributaria hasta llegar a un acuerdo  | Aprobación de la reforma tributaria progresiva mediante la Ley 18.083 (diciembre de 2006)   |
| <b>Entidades sociales</b> | *Frente Amplio<br>*PC y PN  | *Presidente Vázquez<br>*Jefes de Fracción<br>*Ministros de Gobierno<br>*Fracciones internas del FA   | *Presidente Vázquez<br>*Ministros(as), diputados(as) y senadores(as) del FA  | *Frente Amplio<br>*Fracciones internas del FA<br>*NE y EP  | *Diputados(as) y senadores(as) del FA<br>*Fracciones internas del FA<br>*NE y EP  |
| <b>Actividades</b>        | *Pérdida de apoyo electoral de los partidos tradicionales<br>*FA gana las elecciones de 2004 con mayoría en ambas cámaras<br>*Escenario de crisis económica superada le da margen de maniobra al nuevo Gobierno<br>*FA contempla aprobar una reforma tributaria progresiva al iniciar el Gobierno | *Características de la elección de diputados aseguran la lealtad de estos hacia sus Jefes de Fracción<br>*Mayoría de fracciones internas del FA tienen participación tanto en el Ejecutivo como el Legislativo<br>*Nombramiento de algunos Jefes de Fracción del FA como Ministros de Gobierno promueve mayor disciplina interna | *Se rechaza la estructura tributaria previa a 2004<br>*Nuevo entendimiento sobre los problemas públicos que una política tributaria puede resolver<br>*Principios y objetivos que guían la reforma tributaria están relacionados a una distribución del ingreso más equitativa<br>*Diversos posicionamientos de las fracciones internas del FA coinciden en la necesidad de la reforma | *Todas las fracciones del FA y partidos aliados tienen acceso a la red en torno a la reforma tributaria<br>*Todas las fracciones del FA muestran sus opiniones y ceden para llegar a un acuerdo + incluyen preocupaciones de otros sec soc y económ<br>*Acuerdos satisfacen a la mayoría de los miembros de la red | *Partido de Gobierno y aliados logran coordinar, a pesar de sus diferencias, una política tributaria progresiva viable de aprobación<br>*Creación y modificación de impuestos altera las cargas tributarias de los deciles de ingresos a favor de los primeros (los de menor ingreso) |

Fuente: Elaboración propia

### Esquema 12. Mecanismo causal coyuntural Costa Rica

|                       | Output/Input  | Mecanismo causal   |  |   | Output  |
|-----------------------|---|--|--|---|---|
|                       |   | 2  | 3  | 4   |   |
| <b>Nivel teórico</b>  | Arreglos institucionales nuevamente fortalecen los Mecanismos de Auto-Reforzamiento y evitan una coyuntura crítica que amenace la trayectoria regresiva | Red de la política tributaria con capacidad de influencia desigual entre los actores   | Fortaleza del monopolio de la política afianza la imagen de la política tributaria regresiva         | Dinámicas de poder utilizadas por algunos actores potencian los Mecanismos de Auto-reforzamiento de la política regresiva al convertirse en puntos de veto estratégicos | Aprobación de una nueva política tributaria regresiva                                   |
| <b>Nivel empírico</b> | Estructura de toma de decisiones construida luego del segundo triunfo del PAC dificulta cualquier cambio en la política tributaria                      | Únicamente algunos partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil tienen acceso a las negociaciones de la reforma tributaria | La política tributaria continúa observándose únicamente como un medio para reducir el déficit fiscal | Uso recurrente de presiones externas por parte del Gobierno como justificante de la necesidad imperiosa de esa reforma fiscal   | Aprobación de la reforma tributaria regresiva mediante la Ley 9.635 (diciembre de 2018) |

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, a diferencia de los mecanismos causales temporales-estructurales analizados en el capítulo anterior, estos mecanismos coyunturales se componen de tres partes y no cuatro entre el “input” y el “output”, además de ser por sí mismos el desenlace del mecanismo causal explicativo visto en su conjunto. Al unir este mecanismo coyuntural junto con el mecanismo temporal-estructural se está en presencia de un solo gran mecanismo causal explicativo del caso uruguayo compuesto por ocho partes. Estas ocho partes unen el “input” inicial referente a la apertura del debate con respecto al sistema tributario llevado a cabo en los años sesenta hasta el “output” final o aprobación de la reforma tributaria progresiva de 2006. Lo mismo puede decirse del caso costarricense, que, al considerar ambos mecanismos en su conjunto, debería leerse como un proceso de ocho partes que une la coyuntura crítica de inicios de los años ochenta y su consecuente impulso de una estructura tributaria regresiva con la aprobación de una nueva reforma tributaria regresiva de 2018.

Ahora bien, con respecto al contenido de ambos mecanismos causales coyunturales el presente capítulo profundizará en las “Entidades Sociales” y “Actividades” mostradas en el Esquema 11 para el caso uruguayo, por lo que a continuación se describirá brevemente el mecanismo causal de la reforma tributaria costarricense. Esto último se realizó con el objetivo de tener una idea general del proceso analítico y empírico seguido por este país<sup>78</sup>, ya que, posteriormente se harán constantes referencias a este proceso en paralelo a la narración y explicación en detalle de las “fuerzas causales” del caso uruguayo.

Con respecto a este mecanismo coyuntural se debe recordar que el mecanismo temporal-estructural había provocado un “output” caracterizado por la robustez de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” que sostenían la trayectoria regresiva de la política tributaria desde los años ochenta. Esta trayectoria regresiva pudo adaptarse a los cambios contextuales de las décadas anteriores y demostrar nuevamente en 2018 que, aún con la llegada de un nuevo partido de raíces socialdemócratas, la continuidad de la trayectoria regresiva no se vería amenazada. Por ende, a pesar del ascenso del PAC al Gobierno en dicho año, las condiciones históricas (desarrolladas en el capítulo anterior) y las nuevas limitantes coyunturales evitaron cualquier escenario propenso a un cambio en la política tributaria.

Estas limitantes pueden observarse a lo largo del Esquema 12 desde el mismo “input” o continuidad del mecanismo temporal-estructural hasta la toma de decisión o aprobación de la Ley 9.635 “Ley de

---

<sup>78</sup> Un ensayo de mecanismo causal coyuntural utilizando el método de “Process Tracing” para la reforma tributaria de Costa Rica se presenta en los anexos de este capítulo (ver Anexo 1).

Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” en diciembre de 2018. Es así como, en primer lugar, el “input” del mecanismo señala la fortaleza de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” como resultado de los arreglos institucionales que supusieron una cierta estructura de toma de decisiones. Esta estructura fue construida posterior al segundo triunfo electoral del PAC e impidió la apertura de canales institucionales a nuevos actores políticos anteriormente excluidos. Igualmente, la estructura ayudó en evitar las condiciones proclives para la entrada a una coyuntura crítica que amenazara la trayectoria regresiva.

Una vez que el PAC accede a la segunda ronda electoral y al asumir que la cantidad de votos recibidos no le permitirían aprobar por sí mismos ninguna ley en la Asamblea Legislativa, este partido se vio obligado a negociar y pactar con otros partidos políticos de cara a la segunda ronda electoral y a asegurar un mínimo de gobernabilidad en el próximo cuatrienio. Así, luego de obtener la victoria en el balotaje, el presidente electo Carlos Alvarado nombró un gabinete conformado por importantes figuras de los dos partidos tradicionales (PLN y PUSC). Al respecto, resaltaban los nombramientos de figuras provenientes de dichos partidos en ministerios relacionados al manejo de la política económica. El nombramiento de actores políticos tradicionales que impulsaron por varias décadas la trayectoria regresiva de la política tributaria imposibilitó la apertura mínima a cualquier intento de cambio en esta política.

Esta situación redundó en la conformación de una red de política tributaria con capacidad de influencia desigual entre los actores interesados en participar y negociar (ver Paso 2 en Esquema 12). De esta forma, algunos actores como, por ejemplo, los diputados y las diputadas de los partidos políticos tradicionales y del partido de Gobierno, algunas instituciones públicas como el MH y el BCCR, las cámaras empresariales y algunos organismos internacionales, tuvieron acceso preferencial a las negociaciones políticas en torno al proceso de formulación de la política. Otros actores políticos como los sindicatos tuvieron la disposición de aportar y mejorar la reforma tributaria pero sus recomendaciones no fueron tomadas en cuenta a pesar de haber sostenido mesas de negociación con algunos representantes del Gobierno y de la gran movilización en las calles organizada por ellos mismos.

Por lo tanto, la conformación de esta red con capacidad de influencia desigual entre actores demostró el acceso diferenciado de algunos en el proceso de negociación de la reforma. Este acceso desigual fortaleció el monopolio de la política tributaria regresiva debido al impulso de una imagen de política tributaria similar a la institucionalizada desde los años ochenta (ver Paso 3 en Esquema 12). El escenario económico de elevado endeudamiento externo y alto déficit fiscal alentó nuevamente una reforma orientada principalmente a la captación de mayores ingresos tributarios, dejando de lado con ello cualquier otro objetivo relacionado a las facultades de distribución del ingreso que de esta política también pueden

emanar. Este objetivo igualmente estuvo apoyado e impulsado por la presión de distintos organismos internacionales y calificadoras de riesgo que consideraron al déficit fiscal como el principal problema a atacar desde el Gobierno. Como resultado, la política tributaria continuó observándose durante esta administración como un medio para reducir el desbalance entre los ingresos y los gastos del Gobierno.

La presión por aprobar la reforma tributaria específica emanada desde el Poder Ejecutivo llevó a diversas manifestaciones externas por parte del mismo Gobierno que alertaban sobre la necesidad imperiosa de esta reforma por sobre cualquier (ver Paso 4 en Esquema 12). El uso recurrente de estas presiones pudo leerse como puntos de veto estratégicos motivados por el Gobierno para la rápida aprobación de la reforma. Estos vetos estratégicos igualmente reflejaron dinámicas de poder que potenciaron los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” ya de por sí sumamente robustecidos. En ese sentido, fue posible observar varias exposiciones mediáticas del BCCR que indicaban la puesta en marcha de medidas riesgosas y extraordinarias debido a la tardanza en la aprobación de la reforma fiscal. Así mismo, hubo varias campañas mediáticas y en redes sociales que argumentaban la necesidad irrefutable de la reforma ante un escenario inminente de crisis económica y que criticaban cualquier manifestación que quisiese promover imágenes de política tributaria alternativas.

Estas presiones temporalmente cercanas a los momentos de votación de la reforma tributaria en la AL y los restantes elementos descritos afianzaron los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento”, provocando con ello, la aprobación de una nueva política tributaria regresiva. Finalmente, los diputados y las diputadas del partido de Gobierno y los dos partidos tradicionales votaron a favor de importantes recortes al sector público y al financiamiento de programas sociales y de educación pública, de una amnistía tributaria que perdonaba inmensas deudas con el fisco a los contribuyentes más grandes del país, y de la creación y modificación de impuestos con el único objetivo de reducir el déficit discal del Gobierno.

Una vez aclarado el panorama general del mecanismo coyuntural en Costa Rica, a continuación, se analizarán en profundidad las “fuerzas causales” que activaron el mecanismo causal en Uruguay.

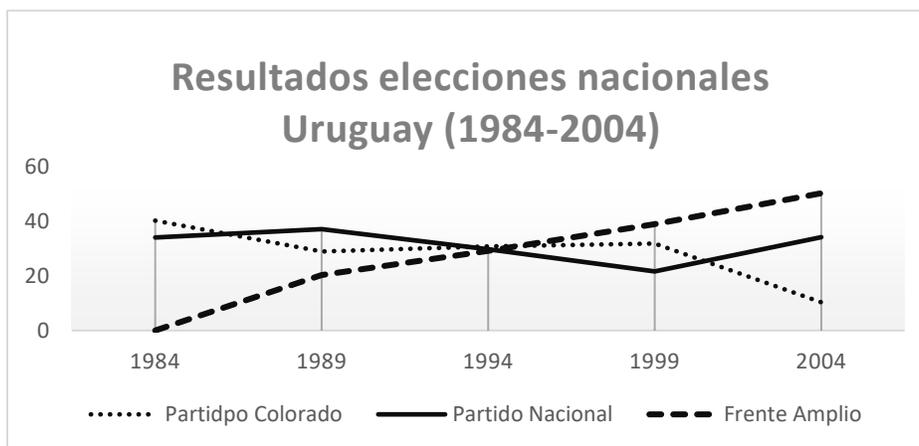
### **5.3. LAS “FUERZAS CAUSALES” QUE LLEVARON A LA APROBACIÓN DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN URUGUAY**

#### **5.3.1 Llegada a una nueva coyuntura crítica amenaza la continuidad de la trayectoria de la política regresiva**

La continuidad del mecanismo causal temporal-estructural de la reforma tributaria progresiva en Uruguay corresponde igualmente el *“input”* del mecanismo causal coyuntural que provocó finalmente la aprobación de esta reforma en diciembre de 2006. En ese sentido, tal y como se observa en la primera columna del Esquema 11, la evolución histórica en la estructura política y económica del Uruguay, así como de la aparición de nuevos actores políticos que lograron adaptarse al contexto social y político cambiante durante las últimas décadas, ocasiona la llegada a una nueva coyuntura crítica que aumentó las posibilidades para un cambio en la trayectoria regresiva de la política tributaria. En concreto, esto significó que para inicios del 2004 Uruguay presentó un escenario propenso para la modificación de la política tributaria como resultado de la rotunda victoria del FA en las elecciones de ese año.

Es importante recordar que las coyunturas críticas son momentos específicos caracterizados por una mayor apertura hacia cambios abruptos en la trayectoria de una política pública (Capoccia, 2016). La llegada a estos momentos depende de muchas variables, actores y eventos. En este caso, el Capítulo 4 desarrolló ampliamente las *“fuerzas causales”* que llevaron a Uruguay hasta esta coyuntura crítica, por lo que a continuación se analizarán las características de este escenario propenso a la modificación en la trayectoria regresiva. Al respecto, esta coyuntura crítica no solo permitió afirmar la pérdida de apoyo histórica por parte de los partidos tradicionales, sino que la misma situación colocó al FA como el partido con mayor fuerza tanto en el Poder Ejecutivo, como en el Poder Legislativo. Este hecho, aunado a un escenario de crisis económica superada o en vías de recuperación a inicios del primer año de Gobierno de Vázquez y al impulso de una reforma tributaria progresiva desde el del cuatrienio crearon las condiciones iniciales del mecanismo. Dichas condiciones se resumen en las *“Actividades”* o *“fuerzas causales”* que activaron el tránsito del *“input”* al Paso 2 en el Esquema 11.

Dicho esto, la pérdida de apoyo de los partidos tradicionales y su consecuente bajo nivel de representación en ambas cámaras corresponden al primer elemento esencial por analizar. A propósito, el siguiente gráfico (ver Gráfico 2) muestra los resultados electorales de los tres principales partidos desde las primeras elecciones posteriores a la dictadura hasta 2004. En este gráfico puede apreciarse tres trayectorias distintas en donde el FA tiene un crecimiento constante y los partidos tradicionales fluctúan en mayor o menor medida con una tendencia general hacia la baja.

**Gráfico 2. Resultados electorales nacionales en Uruguay. PN, PC y FA (1984-2004)**

Fuente: Elaboración propia con base en Corte Electoral del Uruguay (2015).

Este proceso de pérdida de caudal electoral por parte de los partidos tradicionales sucedió en paralelo a la transferencia de votos desde estos partidos hacia la izquierda agrupada en el FA. Como puede observarse este fue un proceso constante en donde la volatilidad en bloque rondó los 7 puntos porcentuales entre cada una de las distintas elecciones desde 1984 y hasta la de 2004 (Buquet, 2004). Además, dicha transferencia de votos también fue resultado del contexto de creciente descontento de la población hacia los partidos tradicionales coaligados en un marco de multipartidismo bipolar que presentaba al FA como la única opción opositora relevante y viable (Yaffé, 2007).

Este castigo por parte de los y las votantes a toda la élite uruguaya provocó una nueva configuración institucional en donde la mayoría lograda por el FA en ambas cámaras del Poder Legislativo se convirtió en la principal novedad política en Uruguay, ya que este hecho no ocurría desde 1967 (Buquet, 2004). Como puede observarse en el siguiente cuadro (ver Cuadro 23), el FA obtuvo 52 diputaciones de un total de 99 en la Cámara de Representantes, lo que significó un 53% de representación, mientras que en el Senado la representación lograda fue de 55% al conseguir 16 senadores de una total de 31. Muy lejos de esta representación se colocó el PN al rondar el 35% de la representación en ambas cámaras.

**Cuadro 23. Integración del Poder Legislativo 2005-2010 (Uruguay)**

|                              | Cámara de Representantes |                         | Cámara del Senado  |                         |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------|-------------------------|
|                              | Total<br>Diputados       | Porcentaje<br>Diputados | Total<br>Senadores | Porcentaje<br>Senadores |
| <i>Frente Amplio</i>         | 52                       | 53%                     | 17                 | 55%                     |
| <i>Partido Nacional</i>      | 36                       | 36%                     | 11                 | 35%                     |
| <i>Partido Colorado</i>      | 10                       | 10%                     | 3                  | 10%                     |
| <i>Partido Independiente</i> | 1                        | 1%                      | 0                  | 0%                      |
| <i>Total</i>                 | 99                       | 100%                    | 31                 | 100%                    |

Fuente: Chasquetti (2007)

Este escenario institucional resultado del ascenso del FA en las elecciones de 2004 provocó cambios en el juego político uruguayo. No solo suponía que el FA podía actuar en solitario, sino que, la atención sobre el proceso de negociación pasaba de la institucionalidad parlamentaria al nivel de discusión interna del FA. Ahora bien, al tomar en cuenta la aspiración de este partido por modificar la estructura tributaria, el contexto político institucional caracterizado por la mayoría del FA en ambas cámaras permitió una mayor apertura hacia un cambio abrupto en la trayectoria de la política tributaria. Al respecto, Mario Bergara, subsecretario del MEF durante aquel Gobierno señaló lo siguiente.

“Entonces el juego político en Uruguay cambió. El centro dejó de ser la discusión, quizás, a nivel parlamentario entre los partidos y el centro del juego político pasó a estar dentro del FA, que es una coalición, entre los sectores del FA. Pero...el proceso necesariamente no es más fácil, es distinto porque a veces las discusiones son más profundas en la interna de un partido político que hacia afuera. Pero al tener mayorías parlamentarias, lo que sí tú tenías era la garantía de que, una vez resuelta la discusión en la interna del FA, eso salía a nivel parlamentario y se implementaba” (Bergara, comunicación personal, 2021).

Por lo tanto, existía una mayor apertura al cambio en la política tributaria si el FA era capaz de negociar a lo interno del partido, ya que de hacerlo había total garantía que la reforma tributaria se aprobaría en ambas cámaras. Sin embargo, la mayoría del FA en el Poder Legislativo y la reducción en la representación de los partidos tradicionales requería otras condiciones coyunturales paralelas para la verdadera existencia de un escenario propenso al cambio en la política tributaria. En ese sentido, la salida de la crisis económica que aquejaba al país desde 2002 y su consecuente recuperación hasta alcanzar consolidados niveles de crecimiento económico en 2006, permitió un mayor margen de maniobra al Gobierno en cuanto a su política económica en general y la política tributaria en específico.

El mayor margen de maniobra fue logrado luego de un proceso constante de negociación con diversos organismos internacionales para el pago de importantes deudas en moneda extranjera que suponían para el Gobierno una de las principales restricciones y limitantes a sus políticas económicas. Por lo tanto, uno de los objetivos principales de la nueva administración estuvo relacionado a la reducción de la deuda pública heredada por la crisis financiera de inicios del milenio, lo que igualmente suponía abordar responsablemente la deuda externa incrementada en los últimos años. De esta forma, el Gobierno confió que al pagar algunas de las obligaciones monetarias se liberaría también de la condicionalidad impuesta por algunos organismos internacionales en cuanto al manejo y control de la política monetaria y fiscal, a los cuales se encontraba atado desde los acuerdos de 2002.

La necesidad de liberar al Gobierno de las restricciones de control de la política fiscal y por supuesto, de la política tributaria llevó a esta administración a negociar rápidamente con el FMI un acuerdo para los primeros tres años (julio 2005 a junio 2008). Este acuerdo supuso la renovación del 60% de los vencimientos en dicho período y la concentración de los préstamos por parte de este organismo en los primeros dos años del acuerdo<sup>79</sup>. El Gobierno esperaba que a partir del cumplimiento de este acuerdo y el pago total de las responsabilidades monetarias asumidas no fuera necesario en el futuro acudir nuevamente a la asistencia de organismos como el FMI y con ello limitar las condicionalidades de política que un programa así conllevaba para Uruguay (Astori, 2005).

Precisamente, y posterior al pago de la deuda con el FMI y de la cancelación del programa en tu totalidad<sup>80</sup>, el ministro Astori subrayó la importancia de este hecho con respecto a aumentar el margen de movimiento para impulsar el programa económico y social del Gobierno. Al respecto, Astori indicó durante la conferencia de prensa en la que se anunció la cancelación del programa que,

“Quiero mencionar en particular la segunda de las características adelantadas, que es la cancelación del Programa, porque la cancelación del Programa tiene un significado esencial, que es la caída de la condicionalidad que hoy Uruguay tiene respecto al Fondo Monetario Internacional. Lo cual conlleva, como es absolutamente lógico, un incremento, una ampliación de los márgenes de tratamiento de nuestras decisiones que desde el punto de vista programático nunca estuvo en cuestión...Entonces sentimos que el país va a operar a partir de ahora en el cumplimiento del mismo Programa, con una ductilidad, una versatilidad, una facilidad de

---

<sup>79</sup> El acuerdo también llevó aparejado un programa de reformas económicas y sociales entre las cuales se encontraba la aprobación de una reforma tributaria. Eventualmente, esta negociación brindó confianza a otras instituciones acreedoras como el BID y el Banco Mundial (BM) con los cuales posteriormente se firmaron planes de trabajo para los siguientes cuatro años que implicaron grandes desembolsos de dinero en préstamos a mayor plazo y a tasas de interés menores (MEF, 2005).

<sup>80</sup> El día 8 de noviembre de 2006 el Gobierno de Uruguay anunció en conferencia de prensa la cancelación total de la deuda con el FMI y del programa vigente acordado, aunque supuestamente este tendría una duración hasta el año 2008 (Presidencia República Oriental del Uruguay, 2006).

movimientos, mayor a la que existe cuando se tienen condicionalidades importantes” (Presidencia República Oriental del Uruguay, 2006).

Para efectos del proceso de formulación de la reforma tributaria del FA esta apertura en el manejo y control de la política monetaria y fiscal sucedida en paralelo a la recuperación y crecimiento de la economía uruguaya abrió definitivamente las puertas al impulso de la reforma específica del Gobierno. En ese sentido, por supuesto que la disponibilidad de dinero a partir de los acuerdos negociados aportó y ayudó en la consecución de varias metas sociales y económicas de la administración Vázquez con las cuales la recuperación económica finalmente se concretó en el mismo año que fue firmada la reforma tributaria. Por ejemplo, en 2006 el PIB aumentó en un 7% lo que significaba un incremento acumulado en los últimos cuatro años de un 28%, las exportaciones crecieron en más de un 16% respecto del año 2005, la inflación se movió en los parámetros previstos al ubicarse en un 6,7% y el sector público mostró un superávit primero de casi 4% del PIB (Chasqueti, 2007).

Estos elementos no solo dejan entrever la falta de restricciones o limitaciones al impulso de la reforma tributaria progresiva en Uruguay, sino que además se convierten en elementos determinantes de este proceso cuando se observa el mecanismo causal coyuntural de la reforma en Costa Rica. Mientras que en Uruguay el proceso de recuperación económica en paralelo al pago de obligaciones con el FMI y del término de las obligaciones contraídas por este país con dicho organismo permitían un amplio margen de manejo de la política tributaria, en Costa Rica la situación observada era completamente distinta. Como puede observarse en el Paso 3 del Esquema 12 presentado anteriormente, la política tributaria continuó contemplándose como una herramienta para reducir el déficit fiscal del Gobierno por sobre cualquier otro objetivo. La fortaleza del monopolio regresivo que supuso el impulso de la misma imagen de política tributaria regresiva dependió de varios elementos que se irán desagregando a lo largo del capítulo, pero de los cuáles sin duda el escenario de elevado endeudamiento externo y alto déficit fiscal evidenciado en este país se convirtió en un elemento esencial que imposibilitó el cambio en la trayectoria regresiva.

En 2018, año en que se aprobó la reforma tributaria en Costa Rica, el déficit fiscal cerró en un 6,0% del PIB mientras que la deuda del Gobierno Central se ubicaba en torno al 53% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2019). Además, un alto porcentaje de la deuda pública se encontraba en dólares y aumentaba en comparación a la deuda en moneda nacional (59,6% de la deuda era en colones)<sup>81</sup> (Aguilar, 2018). Ante este escenario económico, el Gobierno fue presionado por distintos organismos internacionales. Entre

---

<sup>81</sup> Con respecto a otros indicadores económicos, el país crecía a un ritmo relativamente positivo, a una tasa del 2,8% para el tercer trimestre del año 2017 (BCCR, 2018), pero con una tasa de desempleo por encima del 9% (INEC, 2017).

ellos se encontraron algunas calificadoras de riesgo que evaluaron al país como de calidad crediticia cuestionable debido al alto endeudamiento externo y al alto déficit fiscal. Por ejemplo, la Agencia Fitch indicó que “...de no aprobarse un paquete de reforma fiscal que reduzca el déficit, mejore la dinámica de la deuda a mediano plazo y alivie las presiones financieras, podrá resultar en una degradación (de la calificación de Costa Rica)” (Rodríguez y Ruiz, 2018). Por su parte, la OCDE emitió algunas recomendaciones con respecto a la política fiscal<sup>82</sup> e insistió en la necesidad de aprobar la reforma fiscal como requisito para la incorporación del país a este organismo y (Madrigal, 2018).

En consecuencia, y motivados por el riesgo de no resolver la situación apremiante y dispuestos a reducir el déficit fiscal, el Gobierno de Alvarado anunció que retomaría el proyecto de reforma fiscal impulsado por la administración Solís. Posteriormente, varios miembros relevantes del Gobierno justificaron la introducción de esta nueva propuesta fiscal por la urgencia de reducir el déficit fiscal y evitar con ello mayores riesgos crediticios para el país. En ese sentido, fue posible observar a la ministra de Hacienda (Rocío Aguilar) reforzando y subrayando en repetidas ocasiones el riesgo que implicaría una degradación de la calidad crediticia del país si se retardaba aún más decisiones tan relevantes como la reducción del gasto y la aprobación de nuevos tributos. Por ejemplo, en una de sus visitas a la AL, la ministra justificó la necesidad de aprobar la reforma de esta manera:

“Ante estas circunstancias, es necesario revertir la perspectiva negativa de las calificadoras de riesgo y de las multilaterales. En este momento Costa Rica está siendo catalogada por las tres más importantes calificadoras de riesgo como un país con calidad crediticia cuestionable. Esto se traduce en mayores tasas de interés para los préstamos que quiere adquirir el país no solo en mercados internacionales (en caso de tener aprobación legislativa), sino también con los organismos multilaterales...Recobrar nuestra credibilidad a nivel internacional, es necesario tanto por un asunto financiero como de estabilidad” (Aguilar, 2018).

Es claro, entonces, que una de las motivaciones principales de la aprobación de una reforma tributaria dentro de una iniciativa de política fiscal mayor tenía mucho que ver con la credibilidad financiera del Gobierno hacia el exterior. Estas declaraciones de la ministra, así como las menciones hechas anteriormente por la Agencia Fitch permiten entrever que en el caso costarricense las autoridades políticas no contaban con el mismo margen de maniobra y libertad para decidir sobre su política económica y en concreto sobre su política tributaria. De esta forma, la imagen de la política tributaria

---

<sup>82</sup> La OCDE recomendó reducir el gasto del Gobierno, aumentar los ingresos tributarios, controlar los salarios públicos, fortalecer la regla fiscal y reducir los gastos con destinos específicos. Además, solicitó incluir la atención de la primera infancia y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) dentro del 8% del PIB asignado a educación pública (Madrigal, 2018). Eventualmente, todas estas medidas fueron incorporadas y aprobadas en la reforma fiscal aprobada en diciembre de 2018.

viable en este país centroamericano estaba condicionada tanto por presiones externas como por un contexto económico desfavorable.

Estos elementos propios del proceso coyuntural en el caso de Costa Rica permiten resaltar las condiciones que en Uruguay hicieron posible un escenario propenso al cambio en la política tributaria. Es decir, la coyuntura crítica presente en Uruguay y que, por supuesto no se vislumbra en el caso costarricense, es determinante para la continuidad de su mecanismo causal en el sentido que la autonomía lograda por el Gobierno del presidente Vázquez con respecto a organismos internacionales se convirtió en un elemento imprescindible para su explicación. La ausencia causal de este aspecto en el mecanismo causal de Costa Rica alerta sobre la importancia de mayores márgenes de acción para la política tributaria, aunque también debe considerarse la relevancia de una economía sana y en crecimiento para hacer factible esta independencia.

En definitiva, el contexto económico caracterizado por la recuperación económica y un mayor margen de acción del Gobierno en paralelo a un FA con mayoría en ambas cámaras generaron las condiciones para el impulso de la reforma tributaria progresiva que este partido había considerado antes y después de asumir la presidencia<sup>83</sup>. Por ende, el fomento de una política con características progresivas, que evidentemente no fue posible en Costa Rica, fue viable inicialmente por los elementos descritos en esta sección o “*input*”, aunque el siguiente paso del mecanismo causal coyuntural (ver Paso 2 del Esquema 11) profundizará en las fuerzas causantes de la desestabilización del monopolio regresivo de la política. Para ello, la estructura de toma de decisiones específicas de cada país no solo mostró otra de las divergencias relevantes encontradas entre ambos casos, sino que subrayó la importancia específica de las normas electorales en Uruguay para la explicación del desenlace de la política tributaria en este país.

### 5.3.2 Estructura de toma de decisiones facilita la coordinación entre actores que impulsan un cambio en la política tributaria

La llegada a una nueva coyuntura crítica que amenazara la continuidad de la trayectoria regresiva de la política tributaria en Uruguay permitió la desestabilización del monopolio de dicha política luego que el FA utilizara a su favor la estructura de toma de decisiones y las normas electorales que caracterizan al sistema político uruguayo. Por ende, en esta sección referente al Paso 2 del mecanismo causal coyuntural, se explicitarán las “fuerzas causales” que provocaron la desestabilización del monopolio regresivo de la

---

<sup>83</sup> La promoción del Gobierno del FA de una política tributaria progresiva, que devenía de un cambio en la imagen de la política tributaria impulsada anteriormente, se analizará ampliamente en la sección 5.3.3 referente al Paso 3 del mecanismo causal coyuntural.

política tributaria. Es decir, se analizarán aquellos arreglos institucionales y toma de decisiones por parte del presidente Vázquez que depararon en mayor disciplina y coordinación interna entre las distintas fracciones del FA. Con ello fue posible demostrar cómo el proceso de selección de diputados en este país facilitó la negociación interna del FA para poder aprobar la reforma tributaria propuesta por MEF.

En relación con ello, es relevante recordar que los arreglos institucionales o estructuras de toma de decisión en cada país provocan determinadas formas de negociación y vínculo político que influyen también en las estrategias disponibles de los actores. Es decir, los diseños institucionales tenderán a acotar o ampliar las posibilidades de acción de algunos actores, lo que implicaría una particular distribución de poder entre ellos (Steinmo, 1993). Por ende, al estudiar las posibilidades de un cambio en la trayectoria de una política es esencial considerar arreglos institucionales como el régimen electoral, las normas legislativas, las normas en la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo (Béjar, 2018) y analizar cuáles pudieron haber tenido un impacto en la trayectoria de esa política en específico.

En el caso de Uruguay, la atención se centró en los arreglos institucionales vinculados al régimen electoral y en específico a las normas de selección de las diputaciones a lo interno de los partidos políticos debido al impacto que estas normas tuvieron en las estrategias disponibles de los actores y en la reforma aprobada. En ese sentido, se analizó en el Capítulo 4 las consecuencias de la Reforma Electoral de 1996, que establecía el requerimiento de mayoría absoluta (50% + 1) para la elección presidencial, en la moderación ideológica y posteriores alianzas electorales del FA. El impacto que estas reglas electorales tuvieron en la estrategia impulsada por el FA para ganar las elecciones alertó sobre la inevitable consideración que debía darse a otra de las reglas particulares del régimen electoral uruguayo.

Se constató cómo el sistema de doble voto simultáneo (DVS), aparte de ser la característica más relevante y estudiada del sistema electoral uruguayo, provocó formas específicas de negociación y vínculo político durante el proceso de formulación de la reforma tributaria. El DVS supone que al momento de votar por los y las legisladoras, el elector deberá no solo escoger el partido político de su agrado, sino que además tendrá que seleccionar dentro de ese mismo partido alguna de las listas cerradas y previamente construidas por cada uno de los sectores internos<sup>84</sup>. Además de fortalecer la ya tradicional fragmentación interna de los partidos políticos en Uruguay, esta normativa promueve el liderazgo de ciertas figuras dentro de estos partidos, debido a que algunas personas en específico controlan la selección de candidatos y el orden de estos en las listas (Shugart y Carey, 1992). Por ende, los “jefes de fracción”

---

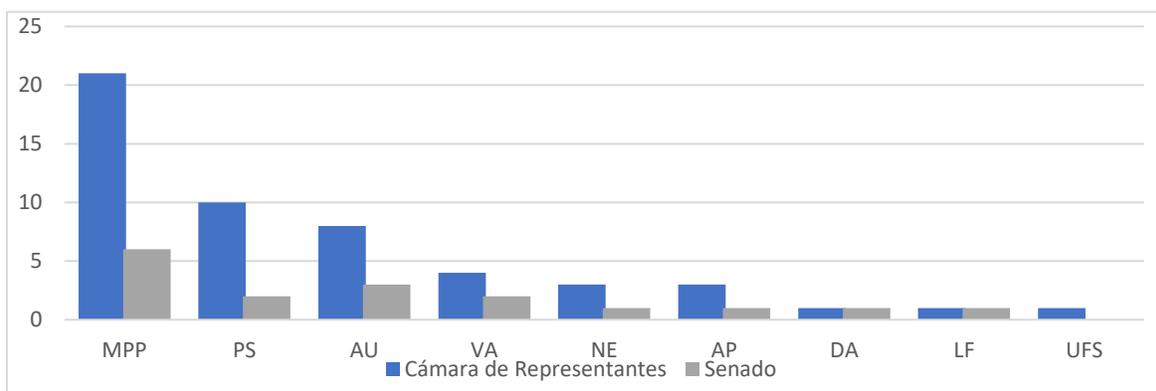
<sup>84</sup> Si bien por muchos años el DVS se aplicó tanto a la elección presidencial como a la elección de los legisladores de ambas Cámaras, desde 1997 (por medio de una reforma constitucional) el DVS fue eliminado para la elección presidencial (Yaffé, 2007).

tienden a controlar el comportamiento de su grupo en específico y como resultado, refuerzan la lealtad de los legisladores finalmente electos (Buquet y Chasqueti, 2005).

Este recurso fue aprovechado por el FA durante el proceso de negociación y aprobación de la reforma tributaria ya que los “jefes de fracción” de los distintos grupos internos tuvieron un protagonismo particular en dicho proceso, lo que les confirió mayor liderazgo y redundó en una mayor disciplina de la bancada del FA en general. Ahora bien, que el modelo privilegie a los “jefes de fracción” no asegura por sí mismo que estos necesariamente seguirán la línea del presidente. En ese sentido, la formación del gabinete de Gobierno por parte de Vázquez se convirtió en un elemento fundamental para evitar cualquier desalineamiento programático y fortalecer la coordinación de todo el FA.

La selección del gabinete devino de los resultados legislativos alcanzados por las distintas fracciones del FA en las elecciones. Si bien el FA obtuvo la mayoría necesaria para ganar la presidencia y ambas cámaras, los resultados desagregados por fracciones muestran una particular conformación interna (ver Gráfico 3).

**Gráfico 3. Diputados(as) y senadores(as) por fracción del FA electos(as) en ambas cámaras (2005-2009) \***



\* MPP: Movimiento de Participación Popular; PS: Partido Socialista; AU: Asamblea Uruguay; VA: Vertiente Artiguista; NE: Nuevo Espacio; AP: Alianza Progresista; DA: Democracia Avanzada; LF: Liga Federal y UFS: Unión Frenteamplista Salteña.

Fuente: Elaboración propia con base en Corte Electoral del Uruguay (2004) y Goyeneche (2010).

Tal y como se observa, la representación de las distintas fracciones internas del FA varía considerablemente entre ellas. El MPP se posicionó como el grupo interno más grande del partido a partir del cual se desprendieron otros como el PS y AU, y muy lejos de estos tres principales se ubicaron otras fracciones internas con mucha menor representación. Por lo tanto, la misma conformación de la bancada del FA caracterizada por nueve fracciones previno al presidente Vázquez sobre la necesidad de conformar un gabinete representativo de la mayor cantidad de sectores internos en el FA.

Como resultado, se nombró un gabinete en el cual un 43% de los ministros correspondían a líderes internos del FA o “jefes de fracción” mientras un 50% eran ministros de confianza. Este 43% lo conformaban cinco ministros “jefes de fracción” de los principales sectores internos (MPP, PS, AU, VA y DA)<sup>85</sup> y el vicepresidente de la República Nin Novoa de AP. Dichos nombramientos en su conjunto y al considerar las fracciones internas de las que provenían, representaban el 88% del total de representantes del FA en ambas cámaras (Buquet y Chasquetti, 2005; Chasquetti, 2007). Esta distribución se observa con mayor claridad en el siguiente cuadro (ver Cuadro 24).

**Cuadro 24. Integración del gabinete 2005 con base en los objetivos políticos del Gobierno (Uruguay)**

|                               | Ministerios | Porcentaje del total del gabinete | Suma de bancas del FA* | Porcentaje de bancas del FA |
|-------------------------------|-------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Ministros “jefes de fracción” | 6           | 43%                               | 61                     | 88%                         |
| Ministros de confianza        | 7           | 50%                               | -                      | -                           |
| Premio extra al MPP**         | 1           | 7%                                | -                      | -                           |
| Total                         | 14          | 100%                              |                        | 88%                         |

\*Suma de Diputados y Senadores de las fracciones representadas en el gabinete

\*\*El MPP fue el sector más votado por lo que se le asignó una segunda cartera ministerial

Fuente: Buquet y Chasquetti (2005).

Otro aspecto esencial en la lógica de involucrar diversos sectores del FA tanto en el Poder Legislativo, como en el Poder Ejecutivo fue que los cinco “jefes de fracción” nombrados ministros y el vicepresidente Novoa fueron también electos senadores. Igualmente, importante fue el hecho que el entonces presidente del FA, Jorge Brovetto, era el ministro de Educación y una de las principales figuras durante el proceso de negociación de la reforma tributaria, tal y como se describió en el Capítulo 3. Estos nombramientos, además, están íntimamente vinculados a la conformación de la Mesa Política del FA en aquellos años, por lo que también es posible observar el ligamen hacia las estructuras internas del partido.

En efecto, en la entrevista realizada a Mario Bergara este señala que, al replicar parte de la Mesa Política del FA en el gabinete, Vázquez buscaba con ello evitar posibles desalineamientos políticos que eventualmente tuvieran consecuencias políticas para los ejecutores (Bergara, comunicación personal, 2021). De forma similar, Ariel Bergamino, quien fuera cercano asesor del presidente Vázquez en aquella primera administración, mencionó las intenciones del presidente de comprometer a todos los sectores del FA en una misma línea de acción como efecto de la selección de actores específicos en determinadas

<sup>85</sup> Se nombraron ministros a José Mujica (MPP), a Reinaldo Gargano (PS), a Danilo Astori (AU), a Mariano Arana (VA) y a Marina Arismendi (DA). A excepción de Arismendi, los restantes “jefes de fracción” representaban las cuatro fracciones más grandes del FA (Chasquetti, 2007).

instituciones de Gobierno (Bergamino, comunicación personal, 2021). Es decir, finalmente se conformó una estructura de toma de decisiones en la cual las principales fracciones del FA tenían participación en cada una de las instancias donde la reforma tributaria podía debatirse. Al respecto, el Esquema 13 detalla la relación entre estas instituciones.

**Esquema 13. Estructura de toma de decisión en el primer Gobierno del FA (2005-2009)**



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse existió una relación estrecha entre cada una de las tres instancias principales por medio de las cuales se debatió y negoció la reforma tributaria. Los puntos en común entre cada una de las instituciones se han mencionado anteriormente, sin embargo, es relevante destacar dos actores en específico que permitieron visualizar con mayor claridad la unión entre instituciones. Tanto Danilo Astori (senador y ministro del MEF) como Jorge Brovetto (presidente del FA y ministro de Educación) fueron esenciales para la negociación interna del FA en distintos momentos del proceso de negociación. Precisamente, parte de la cohesión interna lograda por el FA en este proceso de reforma devino de la visión del presidente Vázquez de incorporarlos a ambos en destacadas instancias de toma de decisión.

Esta estructura de negociación política no solo permitió abarcar todo el espectro político ideológico del FA-desde el MPP y la DA (hacia la izquierda) hasta AU y la VA (hacia el centro) (Buquet y Chasquetti, 2005)-sino que también hizo posible la coordinación entre los distintos sectores del partido y una gran disciplina interna por parte de la bancada legislativa. Si bien el Paso 4<sup>86</sup> del mecanismo causal coyuntural provee otras “fuerzas causales” que provocaron la aprobación de la reforma, las “Actividades” o “fuerzas

<sup>86</sup> El Paso 4 del mecanismo causal coyuntural profundizará en la importancia de la red de política tributaria formada en torno a las instituciones y sectores del FA para la negociación y coordinación interna que redundó en la aprobación de la reforma tributaria progresiva.

causales” del Paso 2 recién descritas fueron esenciales para el proceso de desestabilización del monopolio de la política tributaria regresiva.

Ahora bien, lo analizado hasta el momento difirió enormemente de las formas de negociación y vínculo político observadas en el caso de Costa Rica. Un breve vistazo a los arreglos institucionales en este país subraya nuevos elementos determinantes o ausencias causales no vistas en el proceso uruguayo. Al respecto, se constató cómo en Costa Rica las reglas electorales también intercedieron en el nombramiento del gabinete por parte del presidente Alvarado. No obstante, el efecto fue contrario al uruguayo en el sentido que los hechos ocasionados inhibieron cualquier cambio en la política tributaria costarricense al imposibilitar el surgimiento de una imagen de política tributaria alternativa.

Un primer elemento para comprender el impacto de los arreglos institucionales en Costa Rica fue la conformación particular de la Asamblea Legislativa luego de la primera ronda electoral y la concreción de acuerdos temáticos entre el PAC y otros actores durante el proceso electoral de 2018. Este partido obtuvo 10 diputaciones de un total de 57 que integran el congreso, lo que hizo que se constituyera apenas como la tercera fuerza en la AL detrás de las 17 recibidas por el PLN y las 14 de RN (TSE, 2018). Dichos resultados electorales reflejaron el poco margen de maniobra en un eventual Gobierno del PAC y evidenciaron la necesidad de llegar a alianzas y/o acuerdos con otros partidos antes de la segunda ronda electoral.<sup>87</sup> Al respecto, se debe recordar que el régimen electoral costarricense señala la necesidad de acudir a un balotaje siempre y cuando ningún partido obtenga el mínimo de 40% de los votos emitidos (Constitución Política de Costa Rica, 1949). Precisamente, esto sucedió en 2018 resultando ganador el candidato Alvarado del PAC en balotaje<sup>88</sup>.

Uno de los aciertos en la campaña política del PAC previo a esta segunda votación fue la firma del acuerdo entre el candidato Alvarado y el ex candidato del PUSC Rodolfo Piza, tal y como se describió extensamente en el Capítulo 3. Piza había logrado el 16% de los votos en la primera ronda, por lo que recibir el apoyo de quienes habían votado por él suponía una alianza estratégica para el PAC. En este acuerdo se aceptaron propuestas con respecto a diversas problemáticas del país siendo la estabilidad económica y en específico, la estabilidad de las finanzas públicas del Gobierno un tema prioritario para los ambos. Con respecto a ello, se acordaron medidas de reducción del gasto público, creación de impuestos, introducción de regla

---

<sup>87</sup> El PAC logró acceder a esta segunda ronda debido a que en las votaciones para presidente(a) obtuvo la segunda mayor cantidad de votos. RN recibió un 25% de los votos válidos, mientras Carlos Alvarado recibió un 21,6%<sup>87</sup> (TSE, 2018).

<sup>88</sup> Carlos Alvarado ganó la presidencia con un 60% de los votos, en contraposición al 40% de votos recibidos de su contrincante (TSE, 2018).

fiscal como tope al gasto corriente, reducciones de privilegios en el empleo público, entre otras<sup>89</sup> (Piza y Quesada, 2018).

A partir de este acuerdo importantes figuras de la “derecha” costarricense se acercaron a la campaña electoral del PAC y poco tiempo después fueron seleccionados por Alvarado para ocupar cargos de ministros o ministras. Por ejemplo, se oficializó a André Garnier como futuro ministro de Coordinación con el Sector Empresarial Privado y a Edna Camacho como ministra de Coordinación del Sector Económico. Garnier era un destacado empresario y presidente de la firma de bienes inmobiliarios Garnier y Garnier S. A., mientras que Camacho era una reconocida figura del PUSC y del sector empresarial<sup>90</sup>, y excandidata a la vicepresidencia de la República en la misma fórmula presidencial de Piza para 2018 (Madrigal *et al*, 2018). Además, y como era esperable, Piza fue nombrado ministro de la Presidencia una vez obtenida la victoria en segunda ronda (Murillo, 2018). Por último, y como se mencionó igualmente en el Capítulo 3, en el gabinete de Alvarado resaltaron figuras reconocidas del PLN en importantes ministerios relacionados al manejo de la política económica,

Posteriormente, el acuerdo Alvarado-Piza y la conformación de un gabinete con importantes figuras de los dos partidos tradicionales limitó las posibilidades para cambiar la trayectoria regresiva de una política tributaria impulsada por años por los mismos actores que de nuevo eran nombrados en el Gobierno. Esta situación provocada, en parte, por las restricciones del régimen electoral específico del país, así como de un contexto político caracterizado por el multipartidismo y la volatilidad electoral, generó una forma de negociación y vínculo político que dificultaba cualquier cambio en la imagen de la política tributaria hacia la progresividad. Con ello era evidente el poco margen de maniobra del segundo Gobierno del PAC para modificar la imagen regresiva de la política y promover imágenes alternativas que atacaran en paralelo otras problemáticas y no únicamente el déficit fiscal.

Este efecto contrario de los arreglos institucionales al inhabilitar un cambio en la imagen regresiva de la política tributaria costarricense se convirtió en una de las principales divergencias entre ambos procesos de reforma. En específico, permitió subrayar las particularidades del caso uruguayo relacionadas a las reglas electorales que motivaron mayores procesos de disciplina interna en el FA. En este caso, la izquierda supo sacar provecho del DVS al combinar este recurso propio de las reglas electorales uruguayas junto

---

<sup>89</sup> En el Cuadro 10 expuesto en el Capítulo 3 se describieron las principales medidas acordadas entre ambos candidatos con respecto a la “Regla Fiscal”, la eliminación o aprobación de nuevos impuestos, el gasto y el empleo públicos.

<sup>90</sup> En ese entonces, Camacho fungía como presidenta de la Academia de Centroamérica. Además, anteriormente fue viceministra de Egresos del MH durante el Gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) y directora general de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) de 2003 a 2007.

con la correcta selección de los miembros del gabinete realizada por parte de Vázquez. Como resultado de las “fuerzas causales” recién analizadas en esta sección, las formas de negociación y vínculo político creadas facilitaron la coordinación entre los actores propensos a desestabilizar el monopolio de la política regresiva.

Por lo tanto, en la siguiente sección se analizarán las “fuerzas causales” que motivaron la formación de una red de la política en torno a una nueva imagen de política tributaria progresiva. En ese sentido, la atención se centrará en la desestabilización del monopolio de la política regresiva en favor de una nueva imagen de política tributaria, y en las características propias de esta última.

### 5.3.3 Desestabilización del monopolio de la política tributaria conlleva al cambio en la imagen de esta

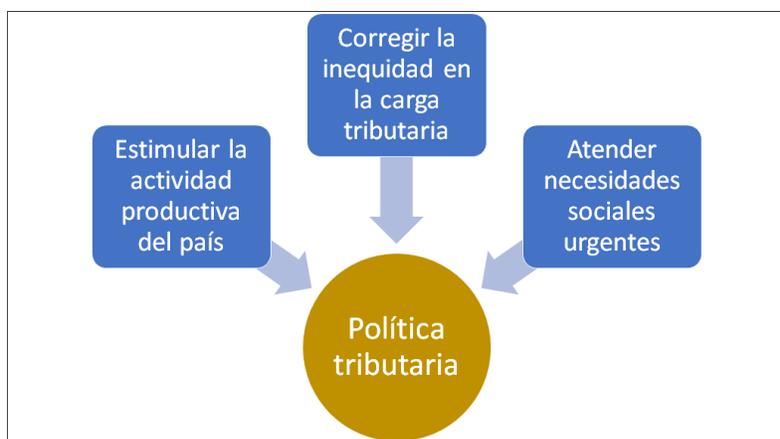
Como puede observarse en el Esquema 11 expuesto páginas atrás, los elementos explicativos mencionados en la sección anterior llevaron a la desestabilización del monopolio de la política tributaria y al impulso de una imagen de política alternativa que eventualmente se convirtió en el mínimo común sobre el cual se formó la red de política pública analizada con detalle en el último paso del mecanismo (ver Paso 4). Sin embargo, antes de entrar de lleno a las últimas fuerzas causantes de la aprobación definitiva de la reforma progresiva, esta sección se enfocará en analizar la promoción de nuevos intereses e ideas con respecto a la política tributaria, la crítica a la anterior imagen de esta y a la desestabilización del monopolio regresivo acontecido en paralelo.

Con respecto a ello, Baumgartner y Jones (1993) señalan que el monopolio de una política consiste en un subsistema de esta en el cual domina un único interés y entendimiento del problema público específico entre todos los actores en dicho subsistema. Por lo tanto, estos actores tenderán a construir una estructura institucional responsable del impulso de la política en cuestión. El monopolio se fortalecerá o debilitará en la medida en que nuevos actores anteriormente excluidos y con ideas distintas de la política pública accedan a dichos espacios institucionales.

Precisamente, lo narrado páginas atrás ha implicado el debilitamiento progresivo del monopolio de la política tributaria regresiva tanto porque nuevos actores han accedido a instancias de toma de decisión anteriormente monopolizadas por los partidos tradicionales, como por las ideas novedosas que históricamente el FA promovió con respecto a una mayor progresividad en esta política. Esta desestabilización del monopolio regresivo sucedió en paralelo al cambio en la imagen de la política tributaria, lo cual había sido imposible de lograr décadas atrás.

Para comprender lo anterior, un primer elemento de análisis se remonta a la reiteración del FA durante la campaña electoral de 2004 sobre la necesidad de aprobar una reforma tributaria progresiva que modificara la estructura tributaria del país. Por ejemplo, el siguiente esquema (ver Esquema 14) resume la idea general del FA sobre la política tributaria promovida en uno de los documentos emanados del IV Congreso Extraordinario del FA en 2003. Se puede observar que aparte de ser un instrumento de recaudación, la política tributaria es vista desde otros ángulos y otros principios. De esta forma, tan importante como la recaudación es la promoción de las actividades productivas en el país y la corrección en las inequidades de ingresos producidas por las cargas tributarias.

**Esquema 14. Idea general de la política tributaria por parte del FA (2003)**



Fuente: Frente Amplio (2003)

De ello queda clara la concepción de la política tributaria como una herramienta útil para mucho más que solamente captar ingresos hacia la administración pública. Se visualiza su potencial tanto para el impulso de la actividad económica como para la redistribución del ingreso, en el entendido que una de las principales metas a alcanzar con una reforma tributaria es precisamente la progresividad en el sistema impositivo. Meta que especifica Vázquez en 2003 al declarar que “En Uruguay, las dos terceras partes de lo recaudado se hace a través de impuestos indirectos, IVA, IMESI<sup>91</sup>, etcétera. El impuesto que grava la riqueza o la renta sólo cae sobre los sectores de la población que tienen menos ingresos, por ejemplo, a los trabajadores a través del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) “...Este país debe tener un 70% de ingresos de dicho gravamen y quizás menos de un 10% de impuestos indirectos” (La Red 21, 2003).

<sup>91</sup> Impuesto Específico Interno.

La meta delineada por Vázquez deviene de la comprensión de la estructura tributaria uruguaya como regresiva en cuanto a las cargas tributarias para los sectores de menores ingresos en comparación con las de los de mayor ingreso. En síntesis, esta estructura impositiva anterior a la reforma tributaria de 2004<sup>92</sup> se caracterizaba por la concentración de los ingresos en tres impuestos principales: el IVA, el IMESI y el IRP (70% de la recaudación del Gobierno Central). Con respecto a los impuestos directos, se gravaba casi exclusivamente los ingresos provenientes del trabajo (salarios y jubilaciones), mientras que los ingresos de capital (por ejemplo: capital financiero o inmobiliario) estaban exonerados. En consecuencia, diversos autores han señalado que se trataba de un sistema tributario regresivo tanto en su equidad horizontal como en la vertical (Amarante *et al*, 2010; Albistur y Bautes, 2009).

Dicha estructura tributaria regresiva se convirtió en una de las justificaciones más importantes dadas por el Gobierno de Vázquez para el impulso de la reforma tributaria. Al respecto, en el propio documento en que se describieron los lineamientos básicos para la reforma tributaria de 2006<sup>93</sup> se señalaba la excesiva participación de la imposición al consumo<sup>94</sup> con tasas sumamente elevadas (tasa básica en 26% y tasa mínima en 17%) en comparación con los impuestos directos, en donde estos últimos representaban apenas un 28% del total recaudado y los indirectos el 72% restante. Además, se indicaba la necesidad de aumentar los impuestos directos por medio de la incorporación de las rentas de capital y no únicamente las rentas por trabajo (MEF, 2005)<sup>95</sup>.

Como consecuencia de la comprensión regresiva de la estructura tributaria, el Gobierno de Vázquez promovió una reforma tributaria que atendiera tanto a la ineficacia en la recaudación tributaria dada por un sistema de múltiples tributos desorganizado, como a la inequidad alimentada por esta misma estructura tributaria. Con esta finalidad, durante la presentación formal del proyecto de ley en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representes, el ministro Astori subrayó que “el sistema tributario actual no es justo... hoy tenemos un sistema muy ineficiente” (Astori, 2006). Luego, procedió a señalar los tres objetivos guía de la reforma propuesta ante los diputados y las diputadas.

Los objetivos mencionados por Astori fueron los siguientes: en primer lugar, promover una mayor equidad en la estructura impositiva que lograra relacionar la carga tributaria específica con la capacidad de

---

<sup>92</sup> Cabe recordar que la última reforma tributaria en Uruguay había sido realizada en 1974

<sup>93</sup> Primer documento elaborado por el Equipo Económico del presidente Vázquez. Este documento fue objeto de consulta pública por parte de la ciudadanía que pudo realizar observaciones, críticas y recomendaciones.

<sup>94</sup> El sistema de imposición al valor agregado comprendía dos tributos: el IVA y el Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS).

<sup>95</sup> Este mismo documento indicaba, además, la excesiva proliferación de pequeños tributos sin mayor recaudación y las diferencias sectoriales en cuanto a los aportes patronales (el sector privado disfrutaba de una amplia gama de exoneraciones mientras que algunos aportes del sector público superaban la tasa del 12,5%) (MEF, 2005).

contribución de los diversos sectores económicos y sociales. En segundo lugar, ayudar al sistema tributario por medio de una mayor eficiencia del esquema de impuestos con el objetivo que esto repercutiera posteriormente en una mayor equidad y en mejoras a la capacidad de la administración tributaria. Y, en tercer lugar, fomentar una estructura tributaria estimulante de la inversión productiva y el empleo (Astori (2006).

En definitiva, las distintas declaraciones a las cuales se ha hecho mención, así como los documentos oficiales del FA y del MEF señalados en los párrafos anteriores, permitieron constatar el cambio en la imagen de la política tributaria en Uruguay. A este respecto, hay que recordar que un cambio en la imagen alude a una variación en la construcción que determinados actores realizan sobre un asunto que por ellos es considerado como problema público. Dependiendo del problema público señalado por estos actores, se especificarán medidas (políticas) para contrarrestarlo, y se compartirá información sobre los objetivos de las acciones por realizar (True, Jones y Baumgartner, 2014). Por lo tanto, en el caso de Uruguay, se observó cómo la política tributaria abarcó nuevas posibilidades de acción en cuando herramienta para el embate de distintos problemas públicos y no únicamente como un medio para financiar el Gobierno. Se aceptó y se impulsó su potencial en cuanto instrumento para una mejor distribución del ingreso.

Sin embargo, para hacer una realidad la reforma tributaria era imprescindible la coincidencia de todos los grupos internos del FA acerca de la necesidad de una reforma tributaria basada en esta imagen de la política. El apoyo de las fracciones del FA a los principios y objetivos base de la reforma fue una realidad constatada por medio de las propias declaraciones de miembros de distintas fracciones, por la disposición de los sectores a negociar pequeños cambios que permitieran eventualmente aprobar la reforma sin modificar el corazón de esta (como se desarrollará ampliamente en la siguiente sección o Paso 4) y por la rápida aceptación entre las fracciones de las medidas progresivas propuestas por el Gobierno<sup>96</sup>. Con respecto al primer aspecto, el siguiente cuadro (ver Cuadro 25) muestra el respaldo dado por dos fracciones internas a las ideas base que orientaron la reforma tributaria.

---

<sup>96</sup> En la descripción del proceso de formulación de la reforma tributaria realizado en el Capítulo 3 pueden observarse las medidas específicas progresivas sobre las cuales no hubo ningún debate ya que se consideraron esenciales de aprobar. Por ejemplo, se aprobó la reducción de las tasas en los impuestos indirectos como el IVA de un 26% a 22% en la Tasa Básica y de un 17% a 10% en la Tasa Mínima; se creó el Impuesto a las Rentas de Capital (IRIC) a una tasa general de 12%; se aprobó la apertura del secreto bancario con fines tributarios exclusivos, entre otras medidas (Amarante et al, 2010; Albistur y Boutes, 2009; Perazzo y Rodríguez, 2006; y MEF, 2005).

## Cuadro 25. Apoyo de fracciones internas del FA a los principios y objetivos de la reforma tributaria

“Si, algunas discrepancias en cuestiones puntuales. Digamos que la filosofía del proyecto siempre la compartimos, fundamentalmente en lo que tiene que ver con la sustitución de los impuestos indirectos con los impuestos directos. Siempre pensamos que los impuestos indirectos son más injustos que los directos...” (Tajam, 2010)

• **Movimiento de Participación Popular (MPP)**

“Nosotros por lo menos el Partido Socialista, si tenía definido votar la reforma tributaria en cualquier condición... en ningún momento por lo menos desde el Partido Socialista estuvo planteado que de no lograrse esas mejoras era mejor no aprobarla, eso nunca estuvo.” (Olesker, 2010)

• **Partido Socialista (PS)**

Fuente: Elaboración propia con base en Tajam (2010) y Olesker (2010).

Como puede observarse en ambas declaraciones<sup>97</sup>, dos de las fracciones más importantes dentro del FA indicaron que, aunque existían pequeños detalles y diferencias con respecto a algunas medidas dentro de la reforma, la apoyarían debido a que compartían su filosofía o principios principales. Ambas fracciones, además, habían sido bastante críticas de la propuesta inicial emanada desde el Gobierno y aunque durante el proceso de negociación de la reforma impulsaron un texto alternativo con algunos puntos específicos por modificar<sup>98</sup>, siempre mostraron su respaldo a la misma imagen de la política apoyada desde el Gobierno y otros sectores internos del FA. Los restantes sectores del FA igualmente defendieron y apoyaron los principios base de la reforma<sup>99</sup>.

Ahora bien, un breve repaso del mecanismo causal costarricense permite no solo constatar la presencia de una imagen distinta de la política tributaria, sino también, observar el proceso contrario a la desestabilización de un monopolio de política pública. En este caso, la política tributaria tuvo como objetivo único la reducción del déficit fiscal, por lo que la visión sobre las problemáticas que esta política puede coadyuvar a atacar fue sumamente reducida. Por ende, las medidas relacionadas con política tributaria costarricense giraron en torno a una imagen de política tributaria enfocada solamente en la recaudación de mayores ingresos. Esta imagen respondió a múltiples factores, de los cuales es relevante mencionar los contrastantes con el proceso causal uruguayo.

<sup>97</sup> Ambas declaraciones fueron obtenidas en entrevistas realizadas por Goyeneche (2010) a múltiples miembros de distintos sectores del partido.

<sup>98</sup> La propuesta de textos alternativos se desarrollará con mayor profundidad en la siguiente sección del capítulo o Paso 4 del mecanismo causal coyuntural. Por su parte, el Capítulo 3 describe los puntos específicos planteados en los textos sustitutivos.

<sup>99</sup> Esta situación, que se observará al analizar el Paso 4, fue evidenciada por la intención de todos los sectores internos por llegar a un acuerdo global con respecto a la reforma, aunque para ello fuera necesario ceder en algunas peticiones individuales.

En ese sentido, se observó cómo en Costa Rica no existió apertura institucional a nuevos actores anteriormente excluidos que pudieran haber aportado otros intereses o ideas con respecto a la política tributaria. Por lo tanto, tampoco fue posible el impulso de nuevas imágenes alternativas que resonaran lo suficiente como para ser tomadas en cuenta en la institucionalidad formal. Esta nula apertura institucional a nuevas imágenes de la política tributaria, analizada en secciones anteriores en este mismo capítulo, colocó nuevamente a los mismos actores provenientes de los partidos tradicionales en las instancias de toma de decisión más relevantes para la política fiscal. Por ende, la justificación de la reforma no incorporó ninguna idea o interés novedoso, aunque en otros espacios sí surgieron imágenes alternativas de la política que respondían a preocupaciones relacionadas a la equidad y a la progresividad de la estructura tributaria.

Por ejemplo, tal y como se describió en el Capítulo 3, durante el proceso de formulación de la reforma varios sindicatos mostraron su rechazo al proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo y exigieron un espacio en la mesa de negociación. No obstante, a pesar de las reuniones entre sindicatos y representantes del Gobierno, y de la entrega formal de una serie de recomendaciones para ser incorporadas en el proyecto de reforma, la mayoría de estas no fueron agregadas en el texto sustitutivo presentado por el Poder Ejecutivo. Entre las recomendaciones no consideradas se encontraban medidas con respecto a los grandes contribuyentes del país, es decir, las 400 más grandes empresas del país que tributan más de 250 millones de colones al año. Así mismo, los sindicatos proponían gravar los “capitales golondrina” por medio de un impuesto a las transacciones financieras, a las empresas en régimen de zona franca y crear el impuesto de “Renda Mundial” (Ruiz, 2018).

Así mismo, aunque los sindicatos mencionaron que sus propuestas tenían la intención de contribuir en favor de una estructura tributaria más progresiva que sí gravara las rentas más elevadas del país, que en opinión de ellos no se tocaban en el proyecto del Poder Ejecutivo, y al mismo tiempo, reducir el déficit fiscal entre un 3% y 4% del PIB, sus medidas fueron duramente criticadas por miembros del MH como el entonces viceministro Nogui Acosta. Este señaló que “Eso es como llegar y decir ‘al que más paga, más le cobro’. El mundo va en una dirección diferente y es tasar a las personas y no a las empresas; entonces, lo que haríamos sería desincentivar el pago de impuestos. Si yo aumento la tasa, voy a darle más sentido a la evasión y la elusión fiscal” (Ruiz, 2018).

Esta crítica evidenció la poca anuencia de los actores institucionalizados por contemplar imágenes alternativas de la política a pesar de que un gran sector de la sociedad se había sumado y apoyado la huelga general convocada por los sindicatos en contra del proyecto del Poder Ejecutivo. En ese sentido,

también llamó la atención que entre los ministros y ministras participantes en estas negociaciones no se encontraba la principal promotora de la reforma fiscal, es decir, la ministra de Hacienda Rocío Aguilar.

Por lo tanto, no había cabida, en el escenario descrito, para pensar en una posible desestabilización del monopolio de la política tributaria en Costa Rica. La fortaleza de la imagen de la política regresiva y la exclusión institucional consciente de actores generó innumerables restricciones al debilitamiento de la trayectoria seguida por la política tributaria en este país centroamericano. No obstante, como se ha expuesto en esta sección, el proceso causal uruguayo mostró una situación completamente distinta a partir de la cual fue posible destacar las presencias causales relevantes en este Paso 3 para la aprobación de la reforma en Uruguay.

Es claro que el acceso de nuevos actores con nuevas ideas fue esencial para comprender la desestabilización de la imagen regresiva en este último país. Por ende, el acceso de actores anteriormente excluidos sucedido en paralelo al impulso de una nueva consideración de los problemas públicos que una política tributaria podía coadyuvar a resolver, se convirtió en un elemento explicativo determinante del proceso causal uruguayo. En este sentido, las “Actividades” mencionadas en el Paso 3 del Esquema 11 son consideradas las “fuerzas causales” que permitieron, por medio del apoyo de todos los sectores del FA a la nueva imagen de la política tributaria, construir una red de actores capaz de negociar, ceder y acordar entre todos sus nodos.

Dicho esto, el último paso o Paso 4 del mecanismo causal uruguayo analizará lo referente a la capacidad interna del FA en cuanto red de actores para aprobar la reforma tributaria progresiva, es decir, para provocar el “*output*” del mecanismo.

#### 5.3.4 Conformación de una red de actores que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para sus miembros

El cambio en la imagen de la política tributaria apoyado por todas las fracciones internas del FA sentó las bases para la conformación de una red de actores agrupados en torno al proceso de formulación de la reforma. Los nodos que conformaron esta red compartían el interés de convertir la política tributaria en una herramienta amplia que abarcara tanto el financiamiento del Gobierno como la búsqueda de una sociedad más equitativa en cuanto al ingreso de los y las ciudadanas, es decir, consideraban a la política tributaria como un instrumento para una mejor redistribución del ingreso. Además, las formas específicas de interacción entre los nodos hicieron posible un proceso particular de negociación que finalmente

provocó la consecución de un acuerdo político sobre la reforma tributaria y la aprobación definitiva de esta en la Cámara de Representantes.

Precisamente, en esta sección se describirán las características de la negociación política uruguaya mediante el análisis de cada una de las “Actividades” o “fuerzas causales” señaladas en el Paso 4 del Esquema 1 presentado al inicio del capítulo. Este análisis fue realizado por medio de la teoría de Análisis de Redes en Política Pública en la medida en que este abordaje permitió ubicar las formas específicas de interacción entre los actores involucrados y cómo estas facilitaban o limitaban el alcance de acuerdos sobre una política tributaria. Con ello fue posible constatar la participación constante de todas las fracciones del FA en el proceso; las negociaciones en las cuales todos los sectores aportaron sus opiniones, críticas, propuestas de modificación y en las cuales eventualmente estos actores también demostraron su capacidad para ceder en sus posiciones; y, por último, la consecución de un acuerdo sobre la reforma tributaria que satisfizo a todos los miembros de la red<sup>100</sup>.

En el caso específico del subsector de la política pública tributaria es recurrente observar la construcción de varias redes en torno a la política debido a que muchas organizaciones privadas y públicas se sienten normalmente motivadas a participar del proceso de discusión, debate y negociación. De estas redes, es relevante analizar las relaciones de poder y capacidades de influencia de sus nodos o actores internos y la facilidad o no en que dichas redes pueden coadyuvar en la consecución de un acuerdo con respecto a esa política (Zurbriggen, 2003). En ese sentido, fue posible clasificar y contrastar las redes conformadas en ambos procesos de reforma tributaria a partir de sus características internas<sup>101</sup>.

Al respecto, se constató la participación y acceso a la red de todas las fracciones internas del FA y partidos aliados<sup>102</sup>. Este acceso a la red se logró por diversos medios, siendo la conformación del gabinete de Gobierno realizada por el presidente Vázquez una de las vías más importantes. Tal y como se desarrolló anteriormente en este capítulo, esta selección de gabinete permitió la participación de distintas fracciones del FA en múltiples instancias donde la reforma tributaria fue negociada. Por ende, con el objetivo de dar

---

<sup>100</sup>Una red refiere a todas las organizaciones conectadas entre sí dado el interés que una determinada política pública despierta en ellas. Debido a este interés, las organizaciones tenderán a participar e interactuar en el proceso de la política e intentarán construir sus propias redes con el fin de tener acceso preferente a los tomadores de decisión (Zurbriggen, 2003).

<sup>101</sup> Las redes de política pública pueden clasificarse de acuerdo con sus propiedades relacionales (nivel de cohesión y distribución de recursos internos). Las redes de “Comunidad Política” se caracterizan por tener un número limitado de actores y la exclusión consciente de algunos; la interacción frecuente, constante y de alta calidad entre sus miembros; la posesión de recursos de intercambio por parte de la mayoría de los nodos; el balance de poder entre sus miembros y la tendencia a alcanzar consensos con una mayor facilidad. Por su parte, las redes de “Asuntos” son más abiertas debido a que los participantes varían continuamente gracias a las posibilidades de entrada y salida; los contactos entre los nodos son fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia y la consecución de consensos acerca de los problemas y sus soluciones se ve limitado por esta distribución desigual de recursos entre los participantes (Zurbriggen, 2005; Marsh y Rhodes, 1992).

<sup>102</sup> En específico, los partidos de EP y NM, quienes junto con el FA habían conformado la coalición ganadora en las elecciones de 2004.

fortaleza a la aseveración que indica la participación en la red de todos los actores interesados en modificar la trayectoria regresiva de la política, se analizará la apreciación de actores participantes en este proceso de formulación con respecto al acceso de los actores a los distintos espacios de negociación. El Cuadro 26 muestra, precisamente, la experiencia compartida por varias figuras del FA durante el proceso de negociación.

**Cuadro 26. Espacios de negociación durante el proceso de formulación de la reforma tributaria (Uruguay)**

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| <p>Alfredo Asti<br/>(AU)</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Bueno, en diversos ámbitos, en la bancada hubo algunas veces reuniones, en la mesa política con los cabezas de lista y los integrantes de la Comisión de Hacienda que estábamos trabajando sobre el tema.” (Asti, 2010)</li> </ul>   |
| <p>Mario Bergara<br/>(EE)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Sí, hubo varias reuniones en el Ministerio de Economía o en la bancada sobre todo con aquellos legisladores que integraban la Comisión de Hacienda de Diputados y Senado que son los que trataron más especialidad el tema.” (Bergara, 2010)</li> </ul>  |
| <p>Héctor Tajam<br/>(MPP)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “...fuimos los que mantuvimos varias reuniones con Bergara con otra gente del equipo económico que estaban en el diseño del proyecto. Ese fue un primer nivel de negociación. Y después, el propio ministerio creó un área de negociación más grande en la cual estábamos representados los Diputados y Senadores de todos los grupos. Y allí nos reuníamos en el Ministerio y ahí fue donde fuimos afinando más. Que no eran sólo tres y que no eran sólo Diputados porque yo recuerdo que por el Partido Socialista tuvo una participación importante Daniel Olesker, que ya era director de secretaría en el Ministerio de Salud” (Tajam, 2010)</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por Goyeneche (2010)

Como puede observarse, los distintos actores coinciden en señalar los múltiples escenarios en los cuales fue negociada la reforma tributaria. Se efectuaron reuniones entre la misma bancada del FA, entre los diputados y senadores con el EE, en ambas comisiones de Hacienda (tanto en la de la Cámara de Representantes como en el Senado), entre el MEF y los diputados, entre diversos ministros de Gobierno, e inclusive, entre la Mesa Política del FA con los cabezas de lista electos también senadores o diputados. Es decir, el proceso de negociación se desarrolló en varios escenarios de discusión política donde participaron diversas fracciones internas del FA. Con respecto a ello, el siguiente esquema (ver Esquema 15) permite visualizar los actores integrantes de la red y ubicar al EE en el centro.

**Esquema 15. Red de actores en proceso de formulación de la reforma tributaria (Uruguay)**



Fuente: Elaboración propia

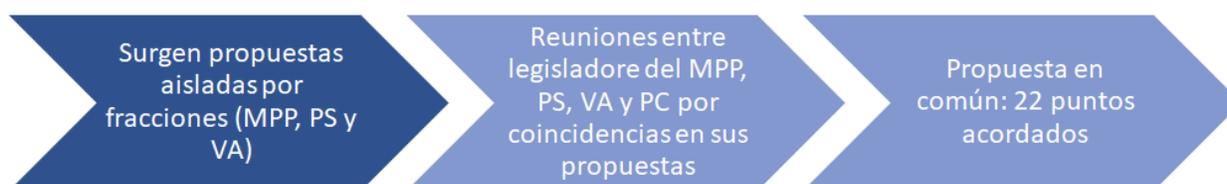
La presencia del EE en el centro de la red se debe a que este grupo de expertos fue designado por el MEF como responsable del diseño y formulación del proyecto por lo que también ejerció un rol fundamental en la negociación. Alrededor de este equipo se han ubicado todos los demás espacios donde se negoció la reforma en determinados momentos del proceso. Cada uno de estos ámbitos o escenarios de negociación se relacionó entre ellos mismos por medio de reuniones y por incorporar personas que ocupaban cargos en varios espacios simultáneamente. Además, a lo interno de estos escenarios hubo reuniones iniciales e independientes que permitieron a cada ámbito negociar aspectos específicos, pero, sobre todo, aquellos viables de trabajarse internamente y tener luego un impacto en el proceso de negociación.

Tal y como pudo verse en el Capítulo 3, el proceso de la reforma tributaria demoró varios meses, en los cuales la discusión del proyecto fue transitando de un escenario de negociación a otro. En este proceso fueron incorporándose nuevos actores a la mesa de negociación como resultado de las diferencias expresadas por algunos de ellos y la necesidad de llegar a acuerdos. Esta situación fue señalada por el entonces senador del FA, Eduardo Lorier, al indicar en la entrevista realizada por Goyeneche (2010), que:

“Primero se reunió un conjunto de personas más preocupadas que no estábamos de acuerdo con los aspectos que yo te mencionaba y que nos movilizamos a la par de la movilización también social que hubo, como yo te mencionaba, cooperativistas, vitivinicultores. Y luego se incorporaron el resto de los sectores y hubo discusiones en donde estuvo presente el equipo de economía al cual se le planteó directamente cuales eran las principales objeciones, llegándose al final del proceso a unas 21 modificaciones aproximadamente respecto del proyecto original” (Lorier, 2010).

Es decir, hubo fracciones internas del FA en desacuerdo con algunos aspectos específicos de la reforma, por lo cual estas se movilizaron en búsqueda de espacios de negociación que les permitiera opinar, argumentar y, en definitiva, presentar modificaciones a determinados artículos del proyecto de ley. Por ejemplo, al inicio del proceso formal de negociación en la Cámara de Representes, algunos diputados y diputadas mostraron sus divergencias respecto de la propuesta original del Gobierno. Luego, varios de estos diputados realizaron reuniones entre ellos hasta que finalmente presentaron una propuesta de 22 corregibles al EE. Al respecto, un diputado y una diputada participantes en este proceso resumen el camino seguido hasta acordar y presentar este texto sustitutivo de la siguiente forma:

**Esquema 16. Camino seguido por varias fracciones del FA hasta la presentación de un texto sustitutivo**



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por Goyeneche (2010) a Tajam (2010) y Charlone (2010).

Tanto Tajam (MPP) como Charlone (PS) coincidieron en resumir este camino en el cual varias fracciones internas del FA expresaron sus opiniones con respecto al proyecto original. Si bien la propuesta alternativa fue apoyada por el MPP, PS, VA, PC, AP y NE, rápidamente fue rechazada AU y el ministro Astori. El desacuerdo sobre la reforma tributaria implicó, tal y como se describió ampliamente en el Capítulo 3, que Vázquez nombrara al entonces presidente del FA, Brovotto, como el encargado de negociar y coordinar con las distintas fracciones una propuesta final de reforma apoyada por todos los miembros de la red. Eventualmente Brovotto se reunió con todos los sectores internos del FA y un nuevo texto sustitutivo fue presentado. A pesar de que en un inicio esta propuesta fue rechazada por Astori en ciertos puntos, las últimas negociaciones permitieron ceder a cada grupo en sus exigencias logrando un acuerdo definitivo.

Esta anuencia de diversos actores en la red para reunirse, negociar y buscar puntos en común fue resaltada por Mario Bergara como uno de los elementos explicativos del éxito del proceso de formulación de la reforma tributaria. Bergara (2021) indicó que,

“...estuvimos año y medio discutiendo de impuestos con la sociedad, con el sistema político, con los trabajadores, con los grupos empresariales, con las organizaciones de la sociedad civil, con todo el mundo porque desfiló todo el mundo por el Ministerio a dar su perspectiva. Pero ahí lo que es importante es el liderazgo político. Fue indiscutido que el liderazgo político lo tenía el

Ministerio de Economía, que tenía mucha claridad en qué era lo que quería implementar, pero también mucha apertura a encontrar cambios, excepciones que tuvieran sentido sin violentar a los principios generales y eso también quedó claro desde el principio.” (Bergara, comunicación personal, 2021).

De lo mencionado por Bergara puede inferirse una apertura del MEF para recibir las opiniones de todas las fracciones del FA, así como de otras organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos. Con respecto a ello, se constató la intención y luego, el efectivo recibimiento por parte del Gobierno de las opiniones y sugerencias de todos los actores que se acercaron en algún momento al proceso de negociación. Esto se observó tanto en la consulta pública realizada durante el diseño inicial de la reforma tributaria, como en las múltiples comparecencias del EE en las comisiones de hacienda de ambas cámaras.

En la consulta pública participaron múltiples organizaciones de la sociedad civil quienes aportaron sus críticas, recomendaciones, sugerencias y propuestas al primer texto presentado por el EE. Fueron recibidos comentarios por parte de cámaras empresariales, sindicatos y otros grupos organizados de la sociedad, por lo que la diversidad de actores involucrados en la iniciativa del Gobierno permitió transparentar los intereses específicos de cada uno de ellos y demostrar cuán consciente estaban las autoridades gubernamentales de todas las exigencias que implicaba una reforma tributaria. Eventualmente, la transparencia de la consulta neutralizó influencias específicas de determinados sectores en la medida en que era claro para todos que si se beneficiaba a un sector se perjudicaría a otro, por lo que el Gobierno optó considerar las opiniones, pero preservar la independencia de su proyecto frente a presiones surgidas por intereses particulares (Bergara, comunicación personal, 2021).

Al respecto, Bergara (2021) y Bergamino (2021) remarcaron particularmente la inexistencia de vínculos fuertes entre sectores empresariales y el Gobierno del FA<sup>103</sup>, de manera tal que, aunque hubo diálogos, estos no implicaron involucrar a los empresarios en la toma de decisiones ni priorizar sus intereses por sobre otros<sup>104</sup>. Esta independencia el Gobierno en Uruguay frente a las exigencias particulares de este sector rápidamente mostró otra divergencia con respecto al caso de Costa Rica, en donde algunos empresarios fueron nombrados en el gabinete presidencial. En ese sentido, mientras la red de política tributaria construida en Uruguay limitaba la participación de estos grupos e inclusive, de alguna forma los

---

<sup>103</sup> Al contrario, tal y como se analizó en el Capítulo 4, durante las anteriores administraciones de los partidos tradicionales sí fueron construidos fuertes vínculos entre algunos sectores empresariales y los Gobiernos.

<sup>104</sup> En su entrevista, Bergamino (2021) recalcó el liderazgo del ministro Astori y el EE al haber tenido siempre una posición muy firme sobre los roles de cada actor en este proceso de negociación. Destacó que, si bien el Gobierno negoció con algunas cámaras empresariales y otras organizaciones de la sociedad civil, nunca fue la intención de aquella administración tener un Gobierno de coparticipación junto con estos otros grupos.

excluía, la red de la política costarricense más bien los incorporaba, pero excluía otros, tal y como se mencionó anteriormente respecto de la no inclusión de las propuestas de los sindicatos.

Finalmente, la basta revisión empírica sobre el proceso de reforma tributaria en Uruguay no arrojó ningún dato que refutara lo asegurado por ambos entrevistados e hiciera pensar en algún ligamen especial del Gobierno del FA a los sectores empresariales con lo cual pudieran haber sido considerados miembros de la red de esta política. En relación con ello, tampoco hubo evidencia de capacidad de influencia especial con la cual este sector pudiera haber modificado la reforma tributaria en favor de sus intereses. Por ende, puede asegurarse la independencia del Gobierno del FA con respecto al sector empresarial, tal y como lo manifestaron los entrevistados.

Estos hallazgos se tradujeron en una ausencia causal del caso uruguayo en contraste a la presencia de esta en el proceso de reforma regresiva en Costa Rica. No solo los empresarios fueron excluidos de la red de la política en Uruguay, sino que, como efecto esperado, su capacidad de influencia se vio mermada en contraste a la situación observada en el país centroamericano. Aparte del nombramiento de empresarios en ministerios relacionados al manejo de la política económica, nuevos elementos por analizar a continuación reafirmaron la gran capacidad de influencia de este sector. Al respecto, se analizará brevemente las justificaciones dadas a algunas acciones para presionar en favor de la reforma fiscal ejercidas en momentos críticos por el Gobierno de Alvarado<sup>105</sup> en cuanto estas eran prácticamente iguales a las argumentaciones en favor del proyecto ofrecidas por los empresarios.

Si bien estas presiones por parte del Gobierno por sí mismas revelaron otro contraste entre los casos, fueron justificadas como medidas imprescindibles de tomar ante la inminente desestabilización económica provocada por la inacción frente al elevado déficit fiscal<sup>106</sup>. Por ejemplo, el incremento en las tasas de interés realizado por el BCCR fue justificado como disposición urgente para evitar una mayor inflación. En específico, el presidente del BCCR Rodrigo Cubero argumentó que, aunque esta acción golpearía de forma provisional a los costarricenses ya endeudados, sería peor y más dañino para las personas el deterioro en otras variables macroeconómicas originado por el alto desbalance en las cuentas del Gobierno. De no resolverse esta situación aumentaría la inflación y por ende el costo de vida para la

---

<sup>105</sup> En el Capítulo 3 se describieron varias de las acciones utilizadas por el Gobierno para presionar en favor de la reforma fiscal. Fueron particularmente llamativos los anuncios hechos por el BCCR sobre medidas de emergencia recién adoptadas como la compra de Letras del Tesoro por parte del BCCR y el incremento de las tasas de interés por posibles presiones inflacionarias. Ambas medidas fueron anunciadas en medios de comunicación en momentos críticos y cercanos a la votación del proyecto en la AL.

<sup>106</sup> Así mismo, resultó llamativa la insistencia del Gobierno por declarar ilegal la huelga sindical y advertir sobre las repercusiones que el movimiento tendría en la economía, tal y como se describió en el Capítulo 3.

población (Leitón, 2018). En ese sentido, Cubero alertó a pocas semanas de la votación definitiva del proyecto de ley, el riesgo que implicaba para el país el rechazo a la reforma fiscal.

Las declaraciones de Cubero, así como las justificaciones y argumentos brindados por la ministra Aguilar ante la Asamblea Legislativa con el objetivo de obtener los votos necesarios para la aprobación de la reforma fiscal (mencionados anteriormente en este capítulo), formaron parte de la estrategia del Gobierno costarricense centrada en alertar y advertir los riesgos no considerados por quienes adversaron la reforma<sup>107</sup>. Esta estrategia basada en presiones podría entenderse como la utilización de varios puntos de vetos estratégicos por parte de los actores institucionales costarricense con el fin de evitar el ingreso de una imagen de política tributaria alternativa y con ello, robustecer los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política regresiva. Estos “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” igualmente fueron alimentados por el paralelismo entre los intereses de actores (grupos empresariales y partidos tradicionales) que en el pasado impulsaron la imagen de la reforma tributaria regresiva y el Gobierno del PAC.

Con respecto a ello, el sector empresarial costarricense dejó entrever, a partir de las declaraciones de varios de sus líderes mencionadas en este capítulo y otras recolectadas en el periódico “La Nación” (Ruiz, 2018; Sequeira, 2018), los siguientes posicionamientos: en favor del IVA porque aumenta la base al hacerla más amplia, de la amnistía tributaria ya que motivaba el pago atrasado de grandes contribuyentes deudores y de la contención del gasto público por medio de la reducción de privilegios en el sector público. Por su parte, se mostraron en contra de la exención del IVA a la Canasta Básica por la afectación en el sector agropecuario, de cualquier gravamen a las empresas en régimen de zona franca por la desincentivación de las inversiones que provocaría y de la huelga sindical por la afectación económica que ocasionaba. Es decir, se observó en dichos argumentos, la defensa casi total del proyecto de de reforma fiscal tal cual había sido propuesto por MH. Lo anterior evidenció la semejanza de intereses entre estos actores y el gran vínculo construido entre el sector empresarial y el Gobierno en la red formada en torno a esta reforma.

Estos aspectos demostraron una distribución de poder entre los actores en dicha red caracterizada por mayores capacidades de influencia de los grupos empresariales (y los partidos tradicionales) en contra de

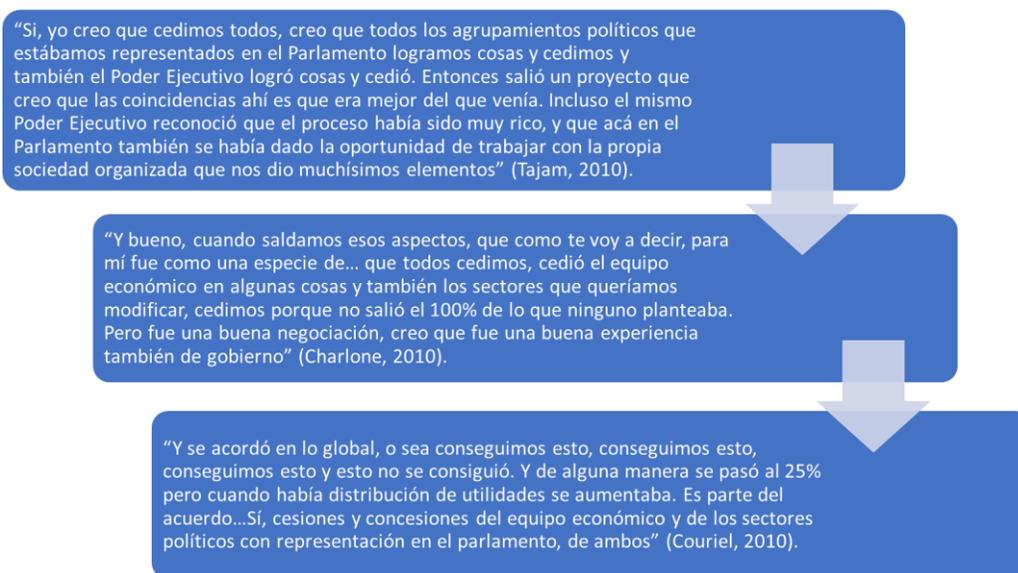
---

<sup>107</sup>De esta forma, al igual que sucedió con las medidas impulsadas por el BCCR, el MH ejecutó una campaña informativa sobre los graves peligros que corría cualquier ciudadano en caso de no aprobarse la reforma fiscal. En esta campaña se promovió intercambios informativos rápidos entre un “traductor fiscal” y un contribuyente. Uno de los diálogos comunes era el siguiente: “Señor, ¿usted tiene un préstamo? Bueno, su tasa de interés podría aumentar si no se aprueba el plan fiscal” (Madrigal, 2018). Estos diálogos invitaban a apoyar la reforma fiscal en la medida en que asustaban a la población por la cercanía de una crisis económica.

otros grupos, como el sector sindical. Además, y en relación con esto, el proceso en Costa Rica mostró un Gobierno poco anuente a la negociación y a ceder frente opiniones y/o recomendaciones de otras organizaciones sociales u otros partidos políticos. Nuevamente, este elemento explicativo de la reforma tributaria regresiva en el caso costarricense contrastó con la mayor apertura hacia la negociación mostrada por el FA en Uruguay y la distribución de poder más equitativa entre los distintos miembros de la red, tal y como se ha analizado previamente en esta misma sección. Por ello, la última “Actividad” o “fuerza causal” del Paso 4 en Uruguay analizará el proceso caracterizado por la anuencia de todos los sectores del FA a ceder en algunas de sus posiciones con el fin de acordar una reforma tributaria satisfactoria para todos.

Este proceso de negociación, que ha sido descrito en profundidad en el Capítulo 3, permitió entrever la capacidad del FA como partido para llegar a puntos en común luego de que todos los sectores internos y el mismo EE cediera. En ese sentido, el siguiente cuadro (ver Cuadro 27) muestra las impresiones de varios actores presentes en el proceso de negociación. Tanto Héctor Tajam (MPP), Alberto Curiel (MPP) y Silvana Charlone (PS) coincidieron en señalar la búsqueda de acuerdos llevada a cabo por cada uno de los grupos, aunque esto implicara alejarse relativamente de sus posiciones iniciales.

**Cuadro 27. Apreciaciones de legisladores (as) del FA con respecto a la necesidad de ceder para llegar a un acuerdo satisfactorio**



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas por Goyeneche (2010)

Como se observa, cedieron tanto las fracciones internas del como el mismo Gobierno. Igualmente se debe rescatar que los principios u objetivos globales de la reforma tributaria nunca estuvieron en entredicho,

por lo que el proceso de negociación giró en torno a modificaciones específicas en algunos artículos. Por ejemplo, Curiel (2010) recupera la negociación que supuso la alícuota específica del nuevo IRAE, en el cual algunas fracciones internas apoyaban una tasa del 30% mientras otras proponían una reducción gradual o inmediata del impuesto a un 20%. Finalmente, estas diferencias internas fueron resueltas en la medida en que se alcanzó un punto intermedio entre las posiciones de todos los grupos internos.

Otro ejemplo de los ya descritos en el Capítulo 3 tuvo que ver con la negociación en torno al establecimiento y número de franjas para el cobro del IRPF. Si bien algunos sectores internos del FA se opusieron a la propuesta inicial del EE aduciendo la necesidad de una nueva franja entre quienes ganaran 600BPC a 1200BPC y el alza a 150BPC (y no de 120BPC) de la segunda franja de cobro, la negociación entre todas las fracciones por medio del liderazgo de Brovotto permitió llegar a un acuerdo. Ello resultó de la aceptación en paralelo de nuevas deducciones posibles en el impuesto de renta (abogadas por el EE), con lo cual sectores como el MPP cedieron en la creación de nuevas deducciones por gasto médicos, aunque inicialmente se expresaron contra de estas deducciones. Por ende, finalmente el EE admitió (cedió en) la incorporación de una nueva franja intermedia gracias a la aceptación por parte de otros sectores internos de nuevas deducciones tributarias y del compromiso extraoficial junto con el MEF para la creación y financiamiento de un nuevo Sistema Nacional de Salud.

Es decir, algunos de los acuerdos logrados dependieron de los cambios asumidos en otros impuestos dentro del mismo proyecto de ley, pero también, de compromisos asumidos entre diversas fracciones sobre reformas tributarias futuras o reformas en otros subsectores políticos. Es decir, la lectura de las negociaciones internas en el FA también debe considerar las reformas sucedidas en paralelo a la reforma tributaria, ya que las capacidades de algunos grupos para ceder estaban íntimamente relacionadas a la aprobación de otras reformas. Al respecto, Bergamino (2021) indicó que,

“...al mismo tiempo hubo ahí todo un juego, hubo todo un equilibrio necesario. Aceptamos que de repente la reforma tributaria no vaya tan lejos como nosotros queremos, pero queremos que la reforma de la salud, o la reforma educativa o la reforma laboral vaya y ahí también el equipo económico tuvo que...hubo una negociación interna. Pero bueno...Hubo naturalmente, hubo una negociación interna. La reforma tributaria de repente no va tan lejos como todos queremos, bueno, sí sí, pero la reforma de la salud va más allá y la reforma de la educación y la reforma laboral. Es decir, hubo negociación sin duda” (Bergamino, comunicación personal, 2021). P. 9

La búsqueda de equilibrio entre distintos subsectores de política pública se convirtió así en otro de los elementos característicos de la negociación interna en el FA que permitió a las fracciones desligarse de sus propuestas iniciales y aceptar la versión posible de la reforma tributaria en el contexto político específico. Además, lo descrito por Bergamino demostró la intención del nuevo Gobierno por crear una

red de instituciones auto reforzada entre ellas ya que no era posible ejecutar otras políticas públicas de gran relevancia dentro del proyecto político del FA sin contar con los ingresos necesarios para llevarlas a cabo. De esta forma, al comprender que varios ministros de Gobierno en otros subsectores de política representaban fracciones internas del FA, la red de actores interna del FA mostró nuevamente la participación y negociación constante de todos sus nodos.

Este último elemento de análisis acentúa la relevancia de la conformación de una red de política tributaria en la cual todos los nodos son conscientes de los recursos que cada uno de ellos posee. En Uruguay, ninguno de los nodos de la red podía por sí mismo aprobar la reforma tributaria, por lo fue necesario el equilibrio de poder entre sus miembros al habilitar las opiniones, propuestas de todos ellos con el objetivo de llegar a un acuerdo equilibrado. Este acuerdo equilibrado y satisfactorio para todos los miembros de la red destacó nuevamente la divergencia con respecto a actores uruguayos (incluido el propio Gobierno) dispuestos a ceder y la poca apertura de los actores impulsores de la reforma fiscal en Costa Rica para modificar su propuesta inicial de reforma.

En definitiva, ambas redes de política tributaria mostraron características más cercanas a las redes de “Comunidad Política”. Por ende, en los dos procesos fue posible llegar a un consenso entre los miembros que efectivamente estuvieron incluidos en dichas redes. Sin embargo, aunque la orientación específica de la reforma tomada a partir de los dos acuerdos en cada país no puede explicarse exclusivamente por las formas de interacción en las redes, sino que debe complementarse con múltiples otros elementos analizados en esta sección, sí fue posible afirmar la influencia de la red específica en Uruguay como el último elemento explicativo en la aprobación de la reforma tributaria progresiva.

Cada una de las “fuerzas causales” o “Actividades” del Paso 4 del mecanismo causal coyuntural uruguayo analizadas en esta sección provocaron el acuerdo necesario para que finalmente la reforma tributaria se materializara en diciembre de 2006 por medio de la aprobación de la Ley.18.083 en la Cámara de Representantes. Eventualmente, este proyecto modificó las cargas tributarias en favor de los primeros deciles, es decir, de los deciles de menor ingreso, lo cual ha permitido considerar a la reforma tributaria uruguaya como la única verdaderamente progresiva en la región. Al respecto, la siguiente y última sección referente al “*output*” del mecanismo causal, expondrá brevemente algunos impactos progresivos de la reforma.

### 5.3.5 Aprobación de una política tributaria que modifica la trayectoria regresiva

La reforma tributaria en Uruguay fue aprobada formalmente el 19 de diciembre de 2006. Ahora bien, aunque en esta investigación se priorizó el estudio de la progresividad o regresividad de las reformas basado en la imagen de la política tributaria promovida por sus impulsores, el hecho que la reforma en este país fue aprobada hace años permite también demostrar la progresividad de esta en cuanto a la distribución de las cargas tributarias en la población. Por ello, y para finalizar el mecanismo causal en Uruguay, se hará referencia al estudio de Amarante *et al* (2010). Este estudio confirmó varias de las previsiones que aseguraban la transición de un sistema tributario regresivo a uno progresivo como resultado de la reforma tributaria de 2006.

El contenido del proyecto aprobado vislumbraba una redistribución progresiva del ingreso al incluir reducciones importantes en impuestos indirectos por medio de la eliminación del COFIS y una disminución en las tasas del IVA, al tiempo que se aprobaba un nuevo impuesto a las rentas de capital y se aumentaba las franjas de cobro a las rentas por trabajo. Estas medidas implicarían un cambio en el nivel de ingresos de las personas ubicadas en los primeros deciles, ya que no tributarían por los nuevos impuestos directos y verían reducidas sus cargas tributarias por la disminución en las tasas del IVA. Con respecto a ello, Amarante *et al* (2010) subrayaron los efectos efectivamente comprobados de la reforma tributaria en cuanto a la progresividad del sistema y la distribución del ingreso.

“La reforma tributaria corrige el sesgo regresivo del sistema tributario uruguayo, rasgo patológico señalado por diversos estudios. Los cambios introducidos en los impuestos sobre los ingresos disponibles de las personas (sustitución del IRP por el IRPF) y en los esquemas de imposición al consumo (eliminación del COFIS y reducción del IVA) permiten caracterizar al nuevo régimen como progresivo. Sin embargo, su impacto sobre la distribución del ingreso es moderado. Si se concibe al sistema tributario como un mecanismo privilegiado de redistribución, parece necesario avanzar en una mayor imposición a los ingresos del capital. Actualmente, esta fuente de ingresos no se encuentra sometida a un régimen de tasas progresivas, dada la característica de sistema dual que emerge luego de la reforma” (Amarante *et al* (2010), p.130).

Estos hallazgos muestran dos resultados relevantes. Por un lado, la corrección del sesgo regresivo del sistema tributario uruguayo en favor de un nuevo régimen progresivo como consecuencia de los cambios introducidos en la eliminación o reducción de ciertos impuestos indirectos y en el aumento de franjas y/o alícuotas en determinados impuestos directos como el IRPF o el IRAE. Por otro lado, que, a pesar de la introducción de cambios y modificaciones en favor de una mayor progresividad, el efecto en la redistribución del ingreso pudo haber sido mayor. Según los autores del estudio, aun cuando existían las condiciones para una mayor redistribución del ingreso, el impacto fue moderado. Por ejemplo, si bien se aprobó un impuesto a las rentas de capital, se omitió crear franjas específicas de acuerdo con los ingresos diferenciados de cada persona, con lo cual, sin importar el nivel de ingresos de capital todos estarían tasados con un 12%.

No obstante, lo mencionado en esta sección aporta al entendimiento de la reforma tributaria en Uruguay como una reforma progresiva, no solo desde el punto de vista de la imagen de la política tributaria impulsada, sino también a partir de estudios posteriores sobre los impactos reales de esta en la distribución del ingreso. Con ello, además, se llega al final del análisis del mecanismo causal coyuntural uruguayo.

Sin más, la última sección del capítulo retomará varias de las ideas principales analizadas en secciones previas con el fin de sintetizar las convergencias y divergencias encontradas entre ambos procesos de reforma tributaria. Estas convergencias y divergencias, que han sido desarrolladas extensamente en el capítulo, mostrarán igualmente algunas de las presencias y ausencias causales fundamentales para comprender la aprobación de la reforma tributaria progresiva en Uruguay.

#### **5.4. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE AMBOS PROCESOS POLÍTICOS DE REFORMA TRIBUTARIA**

La narración y análisis del mecanismo causal uruguayo ha evidenciado las “fuerzas causales” que conectaron cada una de las partes del mecanismo hasta la aprobación de la reforma tributaria progresiva. La construcción y análisis de este mecanismo causal se realizó en paralelo al análisis de un segundo caso de reforma tributaria. De esta forma, por medio de la utilización del método de “Análisis de Convergencia”, fue posible profundizar en las explicaciones del caso paradigmático de investigación, ya que la constatación de convergencias y divergencias entre ambos procesos permitió resaltar nuevos elementos explicativos que de otra forma no hubieran sido tomados en consideración.

En ese sentido, a lo largo del capítulo fueron desarrolladas diversas convergencias y, sobre todo, divergencias entre ambos procesos de reforma tributaria. Sin embargo, debido a la extensión del análisis y la complejidad de los elementos expuestos en las páginas anteriores, se ha optado por sintetizar y resumir las principales convergencias y divergencias en los siguiente dos cuadros (ver Cuadro 28 y 29). Al respecto, el Cuadro 28 presenta las convergencias encontradas y el Cuadro 29 resume las divergencias.

Igualmente, se realizó el esfuerzo por sintetizar el vínculo entre estas convergencias o divergencias y el plano analítico correspondiente, es decir, las categorías de análisis previamente consideradas desde el planteamiento teórico inicial de la investigación. La idea con ello, al igual que lo realizado en el Capítulo 4, fue el poder resaltar en separado el nivel teórico correspondiente a cada convergencia y divergencia. Este aislamiento permitió hacer hincapié en determinadas ausencias o presencias causales

imprescindibles para la comprensión del caso uruguayo, al tiempo que ayudó a consolidar el argumento explicativo del proceso causal.

**Cuadro 28. Convergencias entre los mecanismos causales coyunturales (Uruguay y Costa Rica)**

| <b>CONVERGENCIAS</b>   |   |                   |
|--|---|-------------------|
| <b>CATEGORÍAS ANALÍTICAS</b>   | <b>Uruguay</b>  | <b>Costa Rica</b> |
| <b>ARREGLOS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURA DE TOMA DE DECISIONES</b><br><br><b>ACCESO O NO DE ACTORES; ESTRATEGIAS DISPONIBLES Y DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE ACTORES</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Reglas electorales influyeron en la conformación del gabinete, las opciones de alianzas y la política tributaria viable</li> <li>*Arreglos institucionales influyen en estrategias disponibles de los actores y en la distribución de poder entre ellos</li> <li>*Incidencia de la fragmentación de partidos en las negociaciones y acuerdos viables</li> </ul> |                   |
| <b>MOVILIZACIÓN DE ACTORES EN RED</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Exclusión consciente de actores en la red de la política tributaria</li> <li>*Momentos de tensión y desacuerdo entre los miembros de la red</li> </ul>  |                   |

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 29. Divergencias entre los mecanismos causales coyunturales (Uruguay y Costa Rica)**

| <b>DIVERGENCIAS</b>  |  |  |
|--|--|--|
| <b>CATEGORÍAS ANALÍTICAS</b>   | <b>Uruguay</b>   | <b>Costa Rica</b>  |
| <b>COYUNTURA CRÍTICA QUE ABRE O NO LAS POSIBILIDADES AL CAMBIO</b><br><br><b>CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Presencia de Coyuntura Crítica</li> <li>*Eventos recientes (gane del FA, salida de crisis económica, etcétera) aumentas posibilidades de cambio</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*No hay presencia de Coyuntura Crítica</li> <li>*Alto déficit fiscal y endeudamiento externo restringe posibilidades de cambio</li> </ul> |

|   |   |   |
|---|---|---|
| <p><b>ARREGLOS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURA DE TOMA DE DECISIONES</b></p> <p><b>ACCESO O NO DE ACTORES; ESTRATEGIAS DISPONIBLES Y DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE ACTORES</b></p> | <p>*Doble voto simultáneo incentiva la disciplina partidaria</p> <p>*Reglas de selección de candidaturas influyen en elección del gabinete</p> <p>*Coordinación interna del FA a partir del gabinete construido por Vázquez</p>   | <p>*Balotaje ata al gobierno a negociar con partidos tradicionales</p> <p>*Elección de gabinete incorpora figuras de partidos tradicionales</p>   |
| <p><b>MONOPOLIO DE LA POLÍTICA Y DEFINICIÓN DE IMAGEN DE LA POLÍTICA</b></p>  | <p>*El monopolio regresivo es amenazado por una nueva imagen de política y acceso de nuevos actores a la institucionalidad</p> <p>*Desigualdad en el ingreso puede atacarse por medio de la política tributaria</p> <p>*Objetivos amplios de la reforma tributaria. Incluyendo redistribución del ingreso</p> | <p>*Monopolio regresivo no fue amenazado por acceso de nuevos actores a la institucionalidad</p> <p>*Imagen de política tributaria alternativa es ignorada</p> <p>*Imagen sigue privilegiando el objetivo de reducción del déficit fiscal</p>   |
| <p><b>MOVILIZACIÓN DE ACTORES EN RED</b></p> <p><b>DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE ACTORES</b></p> <p><b>CAPACIDAD DE INFLUENCIA</b></p>  | <p>*Negociaciones entre las fracciones del FA</p> <p>*Red equilibrada en donde el poder se distribuyó entre todos sus miembros</p> <p>*Grupos empresariales con poca capacidad de influencia</p> <p>*Gobierno y fracciones internas del FA ceden hasta llegar a un acuerdo satisfactorio</p>                  | <p>*Negociaciones entre partido de gobierno y partidos tradicionales</p> <p>*Red desequilibrada en donde sindicatos son excluidos</p> <p>*Grupos empresariales con gran capacidad de influencia</p> <p>*Presiones por parte del gobierno en favor de la reforma fiscal</p> <p>*Gobierno cede muy poco</p> |

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en los cuadros anteriores y al igual que lo sucedido en el mecanismo causal temporal-estructural analizado en el Capítulo 4, las divergencias son más que las convergencias en ambos procesos. Con respecto a las convergencias se resalta el papel explicativo de los arreglos institucionales y las estructuras de toma de decisión específicas de cada país para entender las estrategias disponibles de los actores, la distribución de poder entre estos y las opciones de política tributaria viables. En específico, pudo constatarse cómo las reglas electorales en cada país influyeron en la conformación particular de cada Gobierno. Así mismo, se constató la exclusión consciente de actores en cada una de las dos redes observadas en este capítulo. Estas similitudes subrayan la importancia de dichas categorías analíticas para cualquier estudio del desarrollo institucional tributario en América Latina.

Además, las mismas categorías analíticas evidenciaron divergencias relevantes. Por ejemplo, con respecto a los arreglos institucionales y la estructura de toma de decisiones, se analizó que, si bien en ambos casos las reglas electorales influenciaron la conformación de los gabinetes, el contexto político específico de cada país y las reglas de selección de candidaturas y de doble voto simultáneo en Uruguay llevaron a un mayor disciplinamiento y coordinación interna en el FA. No obstante, en Costa Rica se observó el fortalecimiento de los partidos tradicionales aun cuando el Gobierno era liderado por un partido relativamente nuevo.

Igualmente, lo señalado referente a la movilización de actores en red deja entrever importantes diferencias con respecto a cuáles actores fueron excluidos y cuáles tenían capacidad de influencia en cada uno de los casos. Mientras en Uruguay se observó una red equilibrada entre las distintas fracciones del FA y en la cual los grupos empresariales tuvieron poca capacidad de influencia, en Costa Rica estos últimos demostraron gran capacidad de influencia por sobre grupos sindicales que, aunque accedieron a la red no tuvieron ningún protagonismo.

Por último, el Cuadro 29 expone divergencias relacionadas con la definición de la imagen de la política tributaria, el fortalecimiento o no del monopolio de la política y la presencia o no de una coyuntura crítica proclive al cambio progresivo de esta. Como se desarrolló a lo largo del capítulo y como puede observarse en dicho cuadro, ambos procesos divergieron sustancialmente con respecto a estos aspectos. Ello permitió subrayar la importancia de la coyuntura crítica de 2004 en Uruguay y la relevancia de hacer coincidir una imagen de política tributaria alternativa con nuevos actores que accedieron a instancias de toma de decisión. Sin estos elementos el monopolio de la política tributaria regresiva en Uruguay no se habría debilitado y por supuesto, no habrían existido las condiciones para aprobar una reforma progresiva.

## **5.5. CONCLUSIONES**

El análisis del mecanismo causal de la aprobación de la reforma tributaria progresiva en Uruguay integra y relaciona múltiples “fuerzas causales”. Como se ha narrado en este capítulo y en el Capítulo 4, no es posible señalar una sola variable explicativa como la causante del desenlace o “*output*” de esta investigación. Al contrario, la coincidencia de múltiples variables explicativas ha permitido construir un argumento consolidado sobre las razones que permitieron a Uruguay ser el único país en América Latina capaz de aprobar una reforma tributaria con estas características. Con respecto a esta convergencia de

elementos explicativos se optó por separar el mecanismo causal uruguayo en dos capítulos. Ello se debió a cuestiones prácticas con respecto a la presentación de los resultados de la investigación, pero también, a la naturaleza propia de las variables en ambos momentos del proceso causal. Por ende, todo lo analizado y narrado a lo largo de este último capítulo está estrechamente vinculado al capítulo 4 y es precisamente en la unión del mecanismo temporal-estructural junto con el mecanismo coyuntural que es posible dar una explicación global al proceso de reforma tributaria en Uruguay.

Al igual que en el capítulo anterior, en este capítulo se realizó la presentación de los resultados de investigación asociados al plano coyuntural y al proceso de toma de decisiones más próximo al momento de aprobación de la reforma por medio de la concurrencia analítica de dos casos de estudio. De esta forma, la explicación de cada una de las partes y sus “Actividades” o “fuerzas causales” del mecanismo causal coyuntural uruguayo se efectuó en paralelo a los elementos encontrados respecto del mecanismo causal del proceso de reforma tributaria regresiva en Costa Rica. Este último proceso causal fue considerado a lo largo del capítulo en la medida en que expuso convergencias o divergencias relevantes con respecto al proceso uruguayo, y subrayaba con ello, ausencias o presencias causales determinantes para comprender el caso paradigmático priorizado en este estudio.

El resultado del análisis de un caso por medio del método de “*Process Tracing*” y su profundización mediante un caso paralelo utilizando el método de “Análisis de Convergencia” requirió igualmente la integración de la teoría previa junto con los nuevos datos empíricos para la construcción de un argumento teórico y metodológicamente válido que diera respuesta a la pregunta guía de este capítulo. En ese sentido, fue posible desarrollar un argumento que respondiera a la siguiente pregunta: ¿cuál fue la confluencia de elementos analíticos (“fuerzas causales”) coyunturales que provocaron la aprobación de la reforma tributaria progresiva de 2006 en Uruguay? Este argumento dependió, como se ha visto en cada una de las secciones del capítulo, de múltiples elementos teóricos relacionados principalmente con abordajes institucionales, de agencia de actores sociales y políticos y de distribución de poder entre actores.

Dicho lo anterior, el capítulo arrojó resultados significativos en cuanto exhibió los elementos determinantes para comprender el porqué de la reforma tributaria progresiva en Uruguay. Por supuesto que el mecanismo causal coyuntural expuesto al inicio del capítulo, al ser el marco general explicativo de la reforma, se convierte en el primer hallazgo por subrayar. Es este mecanismo donde pudieron observarse cada una de las partes que ligaron el mecanismo causal temporal-estructural con nuevos elementos coyunturales hasta el “*output*” o aprobación de la reforma. También, es en este esquema

donde se sintetizaron las “fuerzas causales” o “Actividades” propias en cada parte del mecanismo que impulsaron el proceso hasta provocar el “*output*”. Por ende, el esquema debe leerse como el agrupamiento de la explicación coyuntural de la reforma tributaria en Uruguay, pero sobre la cual resaltan elementos explicativos específicos.

En primer lugar, se constató la presencia de un escenario de oportunidad inmejorable para la aprobación de una reforma tributaria progresiva debido a la llegada a una coyuntura crítica. En esta coyuntura coincidieron en un mismo momento histórico las condiciones económicas favorables (salida de crisis económica previa y crecimiento de la economía local), el contexto político propicio (FA con mayoría en ambas cámaras), la promoción de una imagen de política tributaria progresiva por los mismos actores anteriormente excluidos de las instancias de toma de decisión y las exigencias por un cambio político emanadas desde la misma ciudadanía. El acceso de estos nuevos actores con ideas alternativas sobre el deber ser de la política tributaria y la exclusión consciente de otros fue esencial para la construcción de este escenario de oportunidad.

Precisamente, y en relación con lo anterior, se destaca un segundo hallazgo relacionado a la distribución de poder entre los actores en este proceso de formulación y negociación. Se comprobó la existencia de una red de política tributaria conformada por las fracciones internas del FA y partidos aliados caracterizada por el equilibrio de poder interno. Esta red, que compartió varias características con las que teóricamente han sido llamadas como “Comunidades de políticas”, permitió la participación de todos sus nodos en igualdad de condiciones, provocando con ello, la consecución de un acuerdo satisfactorio para todos sus miembros. Esta situación implicó así mismo, la exclusión consciente de otros actores (por ejemplo, empresarios y legisladores de los dos partidos tradicionales) y la consecuente pérdida de su capacidad de influencia política mostrada durante la trayectoria regresiva de la política tributaria en décadas anteriores. Al contrario, surgieron nuevos actores con gran capacidad de influencia equilibrada entre ellos y en favor de la imagen de política tributaria alternativa.

Ligado a los dos elementos destacados, surgió un tercer aspecto explicativo determinante para la aprobación de la reforma. La integración de la red recién descrita expresa dichas características como resultado del aprovechamiento por parte del presidente Vázquez de los arreglos institucionales y estructura de toma de decisiones propias de Uruguay. En ese sentido, fue esencial la confluencia de las reglas de selección de candidaturas internas en los partidos políticos y la regla de elección de legisladores basada en el doble voto simultáneo que proveen un mínimo de disciplina interna en los partidos, con las acertadas decisiones del presidente Vázquez respecto de la formación del gabinete de Gobierno. Con ello,

el FA aseguró no solo la disciplina interna, sino también, la coordinación requerida entre cada una de sus fracciones representadas en las cámaras, el Gobierno y su EE y las instancias de toma de decisión internas del partido.

Por su parte, el mecanismo causal coyuntural del proceso de reforma tributaria en Costa Rica arrojó hallazgos importantes que aportan a la comprensión causal de un proceso de reforma con características regresivas. En primer lugar, se observó la influencia de los arreglos institucionales, en un contexto de multipartidismo dominado por partidos de derecha y de un partido de Gobierno sin mayoría en la AL (fragmentación partidaria), en la conformación de un gabinete integrado por actores ajenos al partido oficialista. El resultado de esta coincidencia de elementos fue la presencia mayoritaria de figuras de los dos partidos tradicionales, que por décadas impulsaron una imagen de política tributaria basada únicamente en la reducción del déficit fiscal, en los principales ministerios relacionados a la política económica.

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, Costa Rica no mostró un escenario de oportunidad para el cambio en la trayectoria de la política. Al contrario, los aspectos recién descritos, aunados a un contexto económico marcado por el alto déficit fiscal y endeudamiento externo, provocaron la fortaleza del monopolio de la política tributaria regresiva. Por último, y como tercer elemento explicativo, la fortaleza de esta trayectoria pareció encontrarse en el mantenimiento de la capacidad de influencia por parte de los mismos actores que por décadas impulsaron la imagen de política tributaria monopólica en el país. Es decir, se observó la existencia de una red de política tributaria caracterizada por la desigual distribución de poder (capacidades de influencia) entre sus actores, en donde los partidos tradicionales y grupos empresariales mostraron una mayor capacidad de influencia por sobre otros actores. Si bien hubo propuestas de imágenes de política tributaria alternativas, la exclusión consciente de estos grupos en la institucionalidad formal de toma de decisiones impidió la consideración de sus propuestas.

La coincidencia de los elementos señalados da indicios sobre las “fuerzas causales” que provocaron la reforma tributaria regresiva en Costa Rica. Sin embargo, como se ha mencionado desde el inicio de la investigación, el detalle de esta explicación requerirá un análisis acentuado que incorpore evidencias sobre las entidades y “Actividades” que efectivamente activaron cada una de las partes del mecanismo causal. En esta investigación, la incorporación de este segundo proceso causal ha permitido subrayar los tres elementos explicativos determinantes del proceso causal uruguayo y recalcar un último aspecto importante de mencionar debido la divergencia evidente encontrada entre ambos casos.

Al respecto, el “Análisis de Convergencia” dejó entrever la capacidad del Gobierno del FA para neutralizar las fuerzas externas opositoras que pudieron haber obstaculizado la aprobación de la reforma. En ese sentido, fue sumamente relevante el proceso de consulta sobre el proyecto de reforma realizado a la ciudadanía previamente a la presentación de este ante la Cámara de Diputados. Esta acción recibió a todos los sectores sociales y desligó al Gobierno de intereses sectoriales específicos. Si bien la consulta previa no puede considerarse como la única causa de la neutralización de algunos sectores opuestos a la reforma tributaria, sí evidenció una diferencia con respecto al caso costarricense en cuando en Uruguay no se observó el mismo nivel de confrontación social y exclusión de actores visto en Costa Rica, donde no se constató una acción similar a la realizada por el Gobierno de Uruguay.

En definitiva, los hallazgos expuestos en este último capítulo representan el cierre de la investigación ya que permitieron responder satisfactoriamente a la pregunta general del estudio y sus preguntas específicas. No obstante, algunas reflexiones finales restan por realizarse en las conclusiones generales de la investigación desarrolladas a continuación.

## CONCLUSIONES GENERALES

La desigualdad en los ingresos en América Latina no es un tema menor. Inclusive podría pensarse que es el principal reto al cual se enfrenta la región y del cual no escapa ninguno de los países que la integran. Los dramáticos niveles de desigualdad son tan conocidos que Latinoamérica se ubica como la región más desigual de todo el mundo, mostrando con ello, que las mismas sociedades que permiten a algunos individuos estar dentro del grupo selecto de los más grandes multimillonarios del planeta, son también sociedades que excluyen amplios sectores de la población y los limitan a tener una vida llena de carencias. Estos contrastes tan marcados, fáciles de observar en el día a día de cualquier ciudad de la región, provocan una profunda reflexión acerca de las causas que ocasionaron esta situación, pero también, de las áreas de oportunidad para lograr revertir la inequidad en la distribución del ingreso de la región.

Partiendo de esta preocupación inicial, la investigación se planteó estudiar un subsector de política pública clave para comprender algunas de las estructuras económicas que impiden una más equitativa distribución del ingreso y que, además, son y podrían convertirse en un instrumento esencial para contrarrestar esa elevada desigualdad que afecta a los y las latinoamericanas. La política tributaria, entonces, se ha considerado en este estudio como una herramienta política con amplios impactos sociales y económicos, mucho más allá que el simple entendimiento de esta como un instrumento para recolectar dinero. La capacidad de esta política para crear estructuras tributarias más o menos progresivas, dependiendo de la participación de impuestos directos o indirectos, de las exenciones específicas hacia ciertas actividades económicas y de los portillos para la evasión fiscal, la convierten en un subsector de política pública vital para comprender las desigualdades en América Latina.

Precisamente, la región latinoamericana ha construido estructuras tributarias sumamente regresivas en las cuales el peso de la carga tributaria ha recaído en los sectores de menores ingresos. Sin embargo, frente a este pesimista panorama de cara al futuro, se pudo constatar una reforma tributaria que efectivamente distribuyó de una forma más equitativa el ingreso por medio de la creación de algunos impuestos y de las modificaciones realizadas en las alícuotas de otros. Esta situación motivó a pensar en las causas que posibilitaron a Uruguay aprobar esta reforma tributaria progresiva de 2006 y a contrastarla con otra reforma tributaria regresiva en la región. Ello, con el objetivo de resaltar las convergencias y divergencias entre dos procesos políticos en el mismo

subsector de política pública, pero con desenlaces distintos. La reforma tributaria regresiva aprobada en 2018 en Costa Rica fue seleccionada para este propósito, justificándose su elección, además, por las similitudes en cuanto al desarrollo de las instituciones democráticas y el desarrollo humano en ambos países.

Por lo tanto, la investigación realizada se propuso y efectivamente respondió a la siguiente pregunta: ¿Resultado de qué mecanismo causal se desarrolla y varía la política tributaria en Uruguay y en Costa Rica hacia una mayor o menor progresividad? Esta pregunta colocó ambas reformas tributarias en el centro de la investigación al plantear estudiar los dos mecanismos causales con el objetivo de entender los procesos políticos que explicaron las diferencias de estas con respecto a la forma en que fueron construidas y justificadas en el espacio público. Es decir, comprender los procesos políticos que permitieron a Uruguay aprobar una reforma tributaria planteada para redistribuir el ingreso y al mismo tiempo aumentar los ingresos del Estado e impulsar la actividad económica, y que ocasionaron, en el caso de Costa Rica, la aprobación de una reforma tributaria justificada exclusivamente por la imperiosa y urgente necesidad de aumentar los ingresos fiscales para reducir el déficit fiscal.

Ahora bien, como se observó a lo largo de toda la investigación, la inquietud y atención especial recayó en conocer pormenorizadamente el mecanismo causal que hizo posible la aprobación de la reforma tributaria progresiva en Uruguay y, por ende, que este país fuera el único en la región en implementar una política tributaria con esas características. Además, la intención por explicar la causalidad detrás de la aprobación de esta reforma mostró algunos de los vacíos en la literatura o teoría previa en cuanto no eran suficientes para comprender el proceso causal que efectivamente permitió una reforma tributaria atípica en la región. En concreto, hacía falta ampliar el abanico de posibles causas que podrían haber entrado en juego e influido en el proceso político, inclusive, si estas causas correspondían a eventos históricos sucedidos varias décadas atrás.

En consecuencia, este estudio abarcó múltiples enfoques teóricos integrados en una perspectiva teórica inicial guía para la comprensión de un fenómeno social tan completo y con tantas ramificaciones. Variables estructurales, contextuales y otras de carácter micro o de agencia de los actores fueron incorporadas a la perspectiva teórica, que, igualmente agregó dos temporalidades distintas al acoplar abordajes de “largo plazo” o “*long-term*” junto con los de “corto plazo” o “*short-term*”. Este carácter mixto que ya preveía la construcción teórica inicial en la investigación redundó

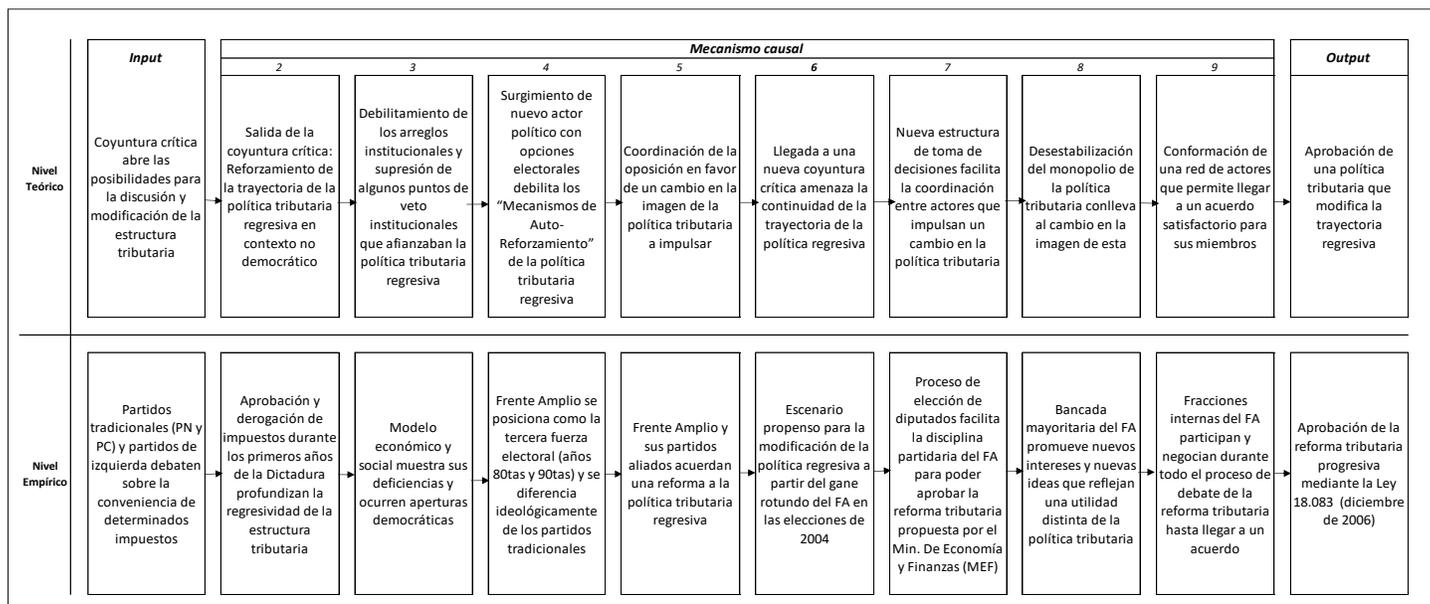
en la elaboración de una estrategia metodológica consistente con los requerimientos de las diversas categorías analíticas o variables explicativas dispuestas en la conjunción de los enfoques teóricos.

En ese sentido, la estrategia metodológica empleó el “Estudio de Caso” como encuadre metodológico del fenómeno de interés en la investigación y como ámbito de inferencias teóricas hacia casos similares ocurridos en América Latina. Estas inferencias resultaron del estudio de ambas reformas tributarias por medio de dos métodos principales: el “*Process Tracing*” y el “Análisis de Convergencia”. Estos fueron utilizados de forma complementaria para comprender la especificidad del proceso de reforma en Uruguay por medio, también, del estudio de la reforma tributaria en Costa Rica. Igualmente, ambos métodos facilitaron la búsqueda de datos de distinta naturaleza devenidos de la perspectiva teórica. Así, fue posible obtener, interpretar y exponer el argumento explicativo del caso atípico incorporando siempre un abordaje mixto en cada una de las etapas de la investigación.

Como resultado, la pregunta general y guía de la investigación pudo responderse a cabalidad. Esto significó entender y determinar con detalle el proceso causal que provocó la única reforma tributaria progresiva en América Latina. El mecanismo causal explicativo de esta reforma tributaria se convirtió, así, en el principal hallazgo del estudio. Como pudo observarse en los Capítulos 4 y 5, el mecanismo causal se compuso de ocho partes que vincularon la causal inicial o “*input*” con el desenlace o “*output*”. Se demostró cómo la coyuntura crítica observada a finales de la década de los cincuenta y sobre todo durante los años sesenta generó un proceso causal compuesto por múltiples fenómenos sociales intervinientes. Finalmente, la conjunción de todos ellos provocó el desenlace o aprobación de la reforma tributaria progresiva.

Al respecto, el siguiente esquema (ver Esquema 17) muestra el mecanismo causal explicativo, tanto en su nivel teórico, como en su nivel empírico, de la reforma de 2006 en Uruguay. Se ha omitido la exposición de las “Entidades Sociales” y las “Actividades” o “fuerzas causales” que activaron cada una de las partes ya que se quiere subrayar el argumento general encontrado por medio del mecanismo. Sin embargo, para una comprensión a cabalidad de las “fuerzas causales” que ocasionaron las partes de este, pueden consultarse los Esquemas 8 y 11 expuestos en los Capítulos 4 y 5 respectivamente.

**Esquema 17. Mecanismo causal reforma tributaria progresiva (Uruguay 2006)**



Fuente: Elaboración propia

Este mecanismo causal integra los dos mecanismos causales explicativos de la reforma tributaria en Uruguay que en los Capítulos 4 y 5 fueron trabajados en forma separada. Como se mencionó anteriormente, la separación de ellos se debió únicamente a similitudes analíticas que facilitaban la exposición y comprensión del mecanismo causal en su totalidad. No obstante, como ha quedado claro a lo largo del estudio, la unión del mecanismo causal temporal-estructural y del mecanismo causal coyuntural fue necesaria para dar una explicación global del porqué de la reforma progresiva. Por lo tanto, el mecanismo causal general describe y analiza la causalidad del proceso político en Uruguay a partir de elementos históricos, estructurales, contextuales, coyunturales, institucionales y de agencia de los actores. Se comprobó la interrelación de múltiples elementos explicativos, prevista desde la perspectiva teórica inicial y las hipótesis de investigación, para entender a cabalidad el proceso causal detrás de la aprobación de la reforma tributaria.

De esta forma, eventos ocurridos varias décadas atrás y la secuencia propia en la que estos sucedieron, tuvieron un impacto significativo en el surgimiento de determinados actores sociales, que igualmente actuaron en correspondencia a la estructura socioeconómica y al contexto propio de cada momento histórico. A su vez, la coyuntura crítica de inicios del siglo XXI tiene su explicación en la trayectoria de algunos arreglos institucionales y actores políticos que por años sostuvieron la política tributaria regresiva. Ese debilitamiento en los "Mecanismos de Auto-Reforzamiento" fue

aprovechado, además, por un actor clave (el FA), demostrando con ello, el impacto esencial que tuvo en este proceso la agencia de actores específicos. Es decir, la interrelación de todos estos elementos analíticos subraya una vez más la complejidad en la explicación, pero también, el detalle al que se llegó en cuanto a la causalidad de la reforma tributaria en estudio.

El argumento general explicativo construido a partir del mecanismo causal recién expuesto alcanzó un gran nivel de determinismo explicativo no solo por la rigurosidad teórico-metodológica en todo el proceso de investigación, sino también, por la contrastación constante de este mecanismo junto con el mecanismo causal elaborado para el caso de la reforma tributaria regresiva en Costa Rica. Las dos partes de este último mecanismo están expuestas en los Esquemas 9 y 12 en los Capítulos 4 y 5 respectivamente. No obstante, como se ha mencionado desde un inicio, la incorporación de este segundo caso y los hallazgos que de este surgieron estuvieron supeditados al aporte que este proceso político dio a las explicaciones del proceso de reforma en Uruguay. Por ende, si bien los esquemas mencionados muestran un mecanismo causal similar al del caso uruguayo, ellos omitieron profundizar en las “fuerzas causales” que activaron cada una de las partes del mecanismo.

Ello, sin embargo, no resta relevancia a los hallazgos encontrados para el caso de Costa Rica, ya que, además de plantear un mecanismo causal explicativo de la reforma regresiva, ayudó a subrayar y recalcar los elementos explicativos determinantes y esenciales para comprender el caso atípico en estudio. Con respecto a ello, la investigación encontró seis elementos explicativos de la reforma tributaria progresiva en Uruguay, que, por su relevancia para la comprensión del proceso causal, son pertinentes de retomar y subrayar. Vale la pena hacer la aclaración que estos elementos no corresponden específicamente a los pasos dentro del mecanismo causal, sino que surgen a partir del análisis e interpretación global del argumento explicativo.

En primer lugar, se observó cómo los condicionamientos históricos y estructurales propios de Uruguay tuvieron un impacto considerable en varios de los fenómenos sociales que posteriormente permitieron la aprobación de una reforma tributaria progresiva. Por ejemplo, fue clara la influencia que las primeras ideas surgidas a inicios del siglo XX con respecto al rol activo del Estado en la economía tuvieron en la rápida aceptación de los planteamientos programáticos del FA por parte de la ciudadanía. No se trataba de ideas ajenas al desarrollo institucional uruguayo, por lo que era comprensible, igualmente, que tarde o temprano surgiera en Uruguay una izquierda aglutinadora que retomara las ideas “batllistas”. De ahí que, si bien el FA fue fundado en un contexto totalmente diferente al de inicios del siglo XX, sus planteamientos calaron fácilmente en una sociedad que aún

no resolvía (en los años sesenta) los graves problemas de desigualdad y en la cual grandes sectores sociales no se sentían representados por los dos partidos tradicionales.

La falta de representación de amplios sectores, canalizada finalmente por el FA, permite entrever los condicionamientos de la estructura socioeconómica en el desarrollo de los eventos del siglo XX desde la misma fundación de este partido. El FA pudo vincularse a aquellos sectores socioeconómicos que el PC y el PN desatendieron a lo largo de los años al haber centrado su atención y haber creado vínculos electorales con los sectores urbanos e industriales (en el caso del PC) o con los sectores rurales y grandes hacendados (caso del PN). Dichos sectores expresaban la estructura económica uruguaya caracterizada por integrar actividades económicas de producción agrícola y bovina en las zonas rurales y concentrar la producción industrial y de servicios principalmente en la capital y zonas urbanas. Fuera de estos sectores económicos, el FA logró representar en un inicio a los sectores con mayor nivel educativo e intelectuales de zonas urbanas. Posteriormente, el partido amplió su vínculo hacia otros sectores. Por ende, no solo el FA, sino que los partidos tradicionales y la trayectoria de ligámenes de estos hacia determinados sectores también ha estado atada a la estructura socioeconómica específica de Uruguay.

Lo anterior evidenció que no era posible comprender cómo surge el FA, cómo sus planteamientos programáticos fueron apoyados tan rápidamente y cómo pudo diferenciarse de los partidos tradicionales si la estructura socioeconómica y los condicionamientos históricos de esta no eran considerados en el estudio. A la vez, los condicionamientos históricos demostraron tener impacto en la trayectoria de la política tributaria regresiva por medio de continuos fenómenos sociales que exhibían la debilidad de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de dicha política. Precisamente, el segundo elemento explicativo encontrado en el estudio hace referencia al debilitamiento progresivo de varios “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política tributaria en Uruguay y la forma en que ello creó las condiciones para que un cambio en la trayectoria de dicha política ocurriera.

Este continuo debilitamiento fue observado a lo largo de los años desde el mismo momento en que el FA se funda y se convierte en una amenaza electoral real para los dos partidos tradicionales. Este escenario de inicios de los años setenta provocó medidas drásticas en cuanto a los vetos institucionales a utilizar por parte de quienes tenían una opción de izquierda en el gobierno. Es decir, el régimen autoritario iniciado en 1973 debe leerse como una estrategia extrema para acallar las propuestas programáticas e ideas distintas sobre la política social y económica que el FA y otros

grupos de izquierda planteaban. Así mismo, al igual que la dictadura, otros fenómenos sociales ocurridos luego del regreso a la democracia permitieron constatar la débil adaptación de la política tributaria regresiva a los cambios que el contexto social imponía.

De esta forma, tanto el régimen autoritario, como los intentos desesperados de los partidos tradicionales en la década de los ochenta y noventa por impedir el gane electoral del FA en las urnas, permiten constatar la debilidad en la trayectoria de la política económica (incluida la política tributaria) y social impulsada por los partidos tradicionales. Los intentos por evitar un cambio en la trayectoria de estas políticas fueron consecuencia de hechos sociales concretos que supusieron amenazas reales a la estabilidad de dicha trayectoria. Al respecto, el crecimiento inminente del FA en los resultados electorales desde el regreso a la democracia y las ideas progresivas sobre la política tributaria promovidas por este partido, así como, las diversas crisis económicas acaecidas en las últimas tres décadas del siglo XX revelaron que los arreglos institucionales construidos por los partidos tradicionales se habían debilitado.

Como resultado de la aparición de una nueva imagen de política tributaria con opciones viables de acceder a instancias de toma de decisión, de un contexto económico caracterizado por continuas crisis económicas, y de eventos sociales concretos a los cuales la política tributaria regresiva no logró adaptarse, es que a inicios del siglo XX Uruguay presencia la llegada de una nueva coyuntura crítica. Esta coyuntura crítica significó la apertura a opciones distintas y viables para un cambio en la trayectoria de la política tributaria. Por lo tanto, esta coyuntura crítica de inicios del siglo XX y los fenómenos sociales mencionados reflejaron la debilidad evidente de los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política regresiva en Uruguay. Sin ello, el “*Path-Dependence*” de la política tributaria no hubiera mostrado apertura al cambio y, por lo tanto, no se hubiera arribado a un escenario idóneo para la modificación en la política tributaria, tal y como sucedió poco tiempo después.

Ahora bien, todo este proceso que desembocó en la coyuntura crítica está relacionado, igualmente, al papel esencial de un actor específico en el debilitamiento de la trayectoria regresiva de la política tributaria. En ese sentido, el rol histórico del FA como actor político en transición y adaptación se considera el tercer elemento explicativo de la aprobación de la reforma progresiva en Uruguay. Este partido político demostró tener la capacidad para plantear ideas progresivas que calaran rápidamente en la población pero que también pudieran variar en la medida en que el contexto social y político cambiaba. De esta forma, el FA mostró gran capacidad de adaptación programática

que le permitió distanciarse y diferenciarse de los partidos tradicionales sin perder de vista la moderación ideológica que el contexto de los años noventa impuso luego de la reforma electoral de 1996 y la necesidad de construir alianzas electorales.

La moderación ideológica y la construcción de importantes alianzas electorales resultaron en el gane del FA en 2004 y la confirmación de la apertura a un cambio en la reforma tributaria por la llegada a la coyuntura crítica de esos años. Esta estrategia electoral fue crucial para el primer triunfo electoral nacional en la historia de la izquierda en Uruguay y confirmó el relevante papel que el FA tuvo desde su fundación. Al respecto, otros eventos también mostraron el rol estratégico y fundamental del FA como actor principal en la escena política nacional, pero también, como actor consciente de la necesidad que el país tenía de modificar la estructura tributaria regresiva y proponer opciones viables de acuerdo con los contextos específicos de cada momento histórico. La combinación de estos dos elementos convirtió al FA en la peor amenaza para la trayectoria de las políticas económicas impulsadas por el PC y el PN, incluida, por supuesto, la política tributaria.

Con respecto a ello, se observó cómo la misma fundación del FA que implicó unir en una misma propuesta electoral y programática una gran diversidad de agrupaciones políticas se convirtió en un evento esencial con implicaciones en los eventos subsiguientes y el desarrollo de la política tributaria. Además, la coordinación de diversos partidos políticos en un mismo frente amplio de izquierdas demostró aptitud y disposición de los principales líderes de la época para proponer una opción electoral viable que hiciera frente a la hegemonía histórica del PC y del PN. De la misma forma que este hecho histórico inicial, la participación del FA en las negociaciones de transición y regreso a la democracia ocurridas a inicios de los años ochenta, mostraron a un FA comprometido y dispuesto a recuperar la institucionalidad democrática y recobrar con ello su legalidad política que les permitiera participar nuevamente en contiendas electorales. Desde entonces y conforme el FA obtuvo mejores resultados a nivel local (al ganar y administrar la intendencia de Montevideo) y luego a nivel nacional, la viabilidad de su propuesta ideológica en contexto democrático fue creciendo.

La evolución del FA, las estrategias desplegadas por este, y su gran capacidad de adaptación a los contextos cambiantes sin traicionar sus planteamientos ideológicos iniciales permiten considerarlo como el actor más relevante del Uruguay en los últimos cincuenta años. Es claro que su rol preponderante también impactó en el desarrollo de otros eventos y fenómenos sociales que debilitaron los arreglos institucionales construidos por los dos partidos tradicionales y que sostenían

la trayectoria de la política tributaria regresiva. Finalmente, este desarrollo histórico desembocó en la coyuntura crítica iniciada en 2004, la cual se consideró como un escenario de oportunidad inmejorable para el cambio en la política tributaria que el FA había buscado desde décadas atrás. Precisamente, este escenario de oportunidad y las características específicas de la coyuntura se han valorado como otro elemento crucial en la explicación del porqué de la reforma tributaria progresiva.

Al respecto, el cuarto elemento explicativo hace referencia a las características de la coyuntura crítica iniciada en 2004 y cómo estas generaron un escenario inmejorable para el debilitamiento total en los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la trayectoria regresiva en la política tributaria. La apertura de la coyuntura sucedió luego del triunfo electoral a nivel nacional y con mayoría en ambas cámaras legislativas por parte del FA. Este gane adjudicaba a la izquierda la potestad de administrar el Gobierno nacional por primera vez en su historia y de hacerlo junto con un Poder Legislativo a su favor, aunque esto no necesariamente supusiera facilidades para la aprobación de importantes reformas debido a la diversidad de fracciones internas del FA con representación en las cámaras. No obstante, el gane electoral por sí mismo significó un cambio rotundo en la trayectoria política del Uruguay, que desde el regreso a la democracia no había visto acceder con mayoría al gobierno a ningún partido, ni mucho menos con el abrumador apoyo popular exigente de cambios profundos que el FA recibió en dicha elección.

Además, este contexto político beneficioso para las aspiraciones programáticas del FA se entrelazó con un contexto económico igualmente favorable. La crisis económica de 2002 había encontrado una salida hacia finales de 2003 y luego de la elección del FA la situación económica había mostrado niveles de crecimiento. La superación de esta crisis, así como, las importantes negociaciones con los acreedores internacionales y el pago de grandes deudas a organismos financieros internacionales como el FMI, proporcionaron mayor margen de maniobra al Gobierno de Tabaré Vázquez. En estas circunstancias de apogeo económico, poco o nada limitaban la autonomía de Rodrigo Astori (ministro del MEF) y su Equipo Económico para el impulso de políticas económicas contra cíclicas y en específico, la promoción de una política tributaria progresiva y no únicamente enfocada en solucionar los problemas de endeudamiento externo y de déficit fiscal.

Por ende, coincidieron en un momento o coyuntura específica, condiciones políticas y económicas inmejorables para las reformas propuestas por el FA. Rápidamente el partido leyó de forma adecuada y estratégica la coyuntura crítica recientemente inaugurada, por lo que desde el inicio de

su administración impulsó varias de las reformas históricas que habían diferenciado su propuesta programática. Entre ellas, la reforma tributaria progresiva ocupó un lugar prioritario en la agenda de Gobierno de Vázquez, promoviéndose desde un primer instante su proceso de formulación política. Ello implicó escalar a instancias de toma de decisión una nueva imagen de política tributaria en un contexto social y económico de amplia apertura para los cambios políticos y en el cual la misma ciudadanía exigía dichos cambios.

Dado este escenario coyuntural, las condiciones estaban dadas para que el FA se adentrara en un proceso de negociación política e intentara aprobar una política tributaria reflejo de las ideas progresivas apoyadas por este partido. No obstante, si bien el partido tuvo mayoría en ambas cámaras legislativas, la concreción del acuerdo final con respecto a la reforma tributaria al interior del partido y entre los representantes de las distintas fracciones, encontró su explicación en otros dos elementos. El primero de ellos hace referencia a la estructura de toma de decisiones construida en el Gobierno del FA como resultado de las influencias de los arreglos institucionales (en específico, las reglas de selección interna de candidatos en los partidos) en la disciplina de las bancadas legislativas de los diferentes partidos políticos, así como, de las acertadas decisiones del presidente Vázquez con respecto a la conformación del gabinete ministerial y la consecuente coordinación interna alcanzada. Por su parte, y relacionado al anterior, el segundo elemento alude a la forma específica en que el FA planteó y realizó la negociación entre los diversos grupos internos, motivando la participación de todas las fracciones y buscando siempre los puntos en común que les permitiera llegar a un acuerdo satisfactorio.

Los elementos anteriores son, además, el quinto y sexto de los elementos explicativos de la reforma tributaria progresiva en Uruguay. Al respecto, la estructura de toma de decisiones fue vital para comprender la disciplina y coordinación interna entre las distintas fracciones del FA, que no solo tenían representación política en la Cámara de Diputados y en el Senado, sino que también, tenían participación en diferentes ministerios del nuevo Gobierno. Además, por las características propias del FA, los distintos órganos internos del partido también estaban liderados por dirigentes pertenecientes a diferentes fracciones del partido. Esta red de múltiples actores internos del FA en variados escenarios por los cuales debía pasar la negociación política en torno a la reforma tributaria requirió gran capacidad por parte de los principales líderes del partido para lograr coordinar y negociar una propuesta de reforma tributaria progresiva atractiva para las distintas fracciones. El FA debía ser capaz de coordinar su posicionamiento con respecto a la reforma, aunque esto

significara que los distintos grupos internos tendrían que ceder en algunas de sus peticiones. Finalmente, esto fue lo que sucedió e hizo viable la reforma.

Para la viabilidad de la reforma fue esencial la estructura de toma de decisiones devenida tanto de las reglas sobre la selección de los candidatos internos en los partidos, como de la selección de los ministros de Gobierno hecha por Vázquez. En relación con ello, el régimen electoral uruguayo es sumamente particular en cuanto a la forma en que se construyen las listas de candidatos a diputaciones al interior de todos los partidos políticos. La legislación indica que los “jefes de fracciones” son los encargados de confeccionar estas listas, por lo que una vez elegidos los y las diputadas, estos tendrán el incentivo de responder con sus actuaciones de la manera en que su fracción así lo espera. Este compromiso implícito asegura que los miembros de la bancada perteneciente a una fracción interna de un partido se sientan motivados a seguir la línea programática del grupo al que representan. Esta situación provoca una mayor disciplina de las bancadas internas, tal y como sucedió en el caso de las múltiples bancadas del FA durante el proceso de negociación de la reforma tributaria.

Los y las diputadas de los grupos internos del FA respondieron con disciplina al llamado de sus líderes de fracción en los momentos en que se votó el proyecto de ley. No hubo un solo diputado que se apartara del posicionamiento global del partido con respecto a la reforma tributaria. Sin duda, este hecho que evidenció una clara disciplina en el partido estuvo relacionado con el rol detentado por los principales “jefes de fracción” del FA en el Gobierno y en el proceso de negociación de la reforma. Al respecto, Vázquez nombró un gabinete ministerial constituido por varios de los “jefes de fracción” con mayor representación en la Cámara de Representantes y que, además, habían sido seleccionados también como senadores de la República. Por lo tanto, estos líderes del partido fueron directamente involucrados a los procesos de negociación de las distintas reformas de gran envergadura que el partido se había propuesto. Como consecuencia de ello, tanto las bancadas de las diferentes fracciones, como los “jefes de fracción” se sintieron comprometidos con el Gobierno y su presidente para apoyar y aprobar la reforma tributaria.

Por supuesto que, este compromiso asumido por los grupos internos del FA no significó en la práctica un proceso de negociación sencillo y sin diferencias internas entre los distintos actores que conformaban la red. La forma específica en que el FA asumió el proceso de negociación entre todos los actores involucrados es igualmente crucial para comprender cómo se logró el acuerdo final respecto de la reforma tributaria. El partido rápidamente entendió que debía integrar en el proceso

de formulación y negociación las opiniones y propuestas de todas las fracciones, siempre y cuando esto no significara cambiar los principios y objetivos generales de la reforma. De esta forma, durante el tiempo en que la reforma tributaria fue discutida los distintos actores participaron continuamente en las reuniones en que se debatía sobre la conveniencia o no de modificaciones a ciertos impuestos. El Equipo Económico del MEF lideró estas negociaciones y permitió que los puntos propuestos por grupos internos del FA fueran considerados y debatidos.

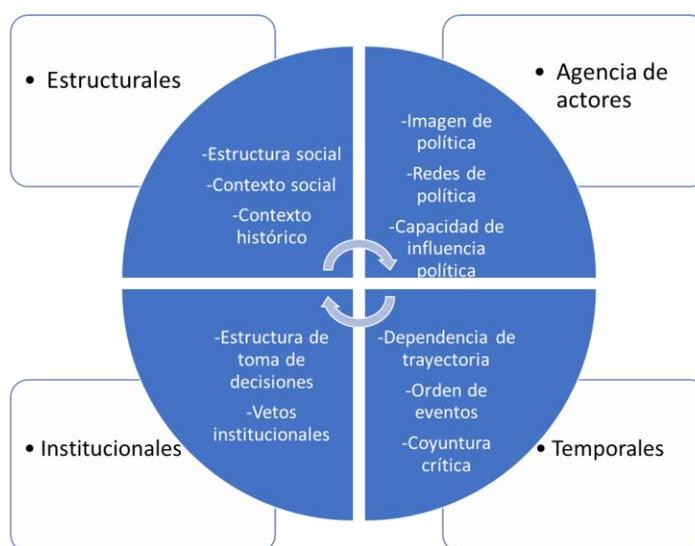
Este largo proceso fue resuelto luego que las distintas fracciones y representantes del FA en el Gobierno acordaron la versión final de la reforma. Para llegar a ello, prácticamente todos los grupos, incluido el mismo Equipo Económico, tuvieron que ceder en varias de sus exigencias iniciales con el fin de lograr puntos medios que fueran apoyados por la mayor cantidad de fracciones. Ninguno de los actores se consideró a sí mismo como suficiente para llevar a cabo la reforma, por lo que todos ellos fueron conscientes de la necesidad de acordar la mejor de las reformas posibles en un contexto tan diverso y complejo. Toda esta situación demostró una red de actores vinculados al FA sumamente equilibrada, en la cual todos los participantes contaban con recursos y opiniones valiosos de incorporar. El resultado de ello fue precisamente la concreción de un acuerdo sobre la reforma tributaria que satisfizo a todos los sectores internos del partido y su posterior votación y aprobación en Cámara de Diputados.

En definitiva, los seis elementos explicativos de la reforma tributaria progresiva en Uruguay muestran no solo la complejidad inherente de estudiar un proceso político como este, sino que, resaltan nuevamente la manera en que esta investigación trabajó múltiples líneas explicativas de forma conjunta. De esta forma, la reforma tributaria en Uruguay (y lo mismo se podría decir para el caso de la reforma tributaria en Costa Rica) fue resultado de fenómenos sociales ocurridos varias décadas atrás, como de otros sucedidos apenas unos meses previos a la aprobación de la reforma. Así mismo, la agencia de algunos actores, como por ejemplo el rol fundamental del FA en todo este proceso, fue determinante en la misma medida que los arreglos institucionales constriñeron las estrategias viables de los actores y la distribución de poder entre estos. El contexto social fue igualmente determinante no solo para entender el impacto de algunos eventos sucedidos en el pasado sobre la trayectoria de la política tributaria, sino también, para entender cuáles opciones de política tributaria eran viables en la coyuntura crítica iniciada en 2004.

Por ende, los hallazgos de la investigación permiten entrever la necesidad de integrar distintas temporalidades y perspectivas teóricas para el estudio del desarrollo institucional de la política

tributaria en América Latina. La unión en este estudio de abordajes teóricos centrados en variables estructurales junto con otros que resaltan el papel de las variables micro y de agencia de los actores sociales, además de tomar en cuenta las dos temporalidades (de “largo plazo” y de “corto plazo”), demuestra que ello es posible y que los resultados de las políticas tributarias no deben reducirse al impacto de una u otra corriente teórica, ni de una u otra temporalidad en el análisis de los procesos sociales. Este descubrimiento de la investigación significó crear y poner a disposición de futuras investigaciones un “Modelo Teórico-Analítico” que brinda un marco analítico más completo y detallado para estudiar la causalidad detrás de un desenlace de política tributaria. Al respecto, el siguiente cuadro (ver Cuadro 30) sintetiza este “Modelo Teórico-Analítico”.

**Cuadro 30. Modelo Teórico-Analítico**



Fuente: Elaboración propia

Como se observa, el modelo descrito acopla variables o categorías analíticas de distinta naturaleza. Estas se han segmentado en cuatro grandes ámbitos teóricos: variables estructurales, de agencia de actores, institucionales y temporales. Cada uno de estos ámbitos, a su vez, se desagrega en múltiples variables de igual abstracción analítica pero que muestran distintos sub-ámbitos en los cuales la atención puede centrarse de acuerdo con la investigación particular que se realice. En el cuadro anterior, se han indicado algunas de las subvariables propuestas y utilizadas en este estudio, pero se es consciente que en absoluto se abarca la totalidad de variables posibles dentro de cada uno de los cuatro ámbitos teóricos. Sin embargo, dar una idea de las subvariables que integran cada uno de los ámbitos teóricos permite también observar la interrelación existente entre ellos. No sería

recomendable trabajar alguno de estos ámbitos teóricos en solitario sin considerar la interdependencia que entre ellos sucede en la práctica, y sin la cual se corre el riesgo de llegar a explicaciones incompletas sobre el desarrollo institucional tributario. Por lo tanto, el modelo enfatiza en la complementariedad de las variables de distinta naturaleza.

Ahora bien, aunque el “Modelo Teórico-Analítico” surgió a partir del estudio de la causalidad en el desarrollo institucional de un subsector de política pública específico, este puede exportarse a otros ámbitos de política pública, e inclusive, otros desarrollos institucionales ocurridos dentro de un Estado. Si bien algunos de los elementos analíticos incorporados en la perspectiva teórica desarrollada en el Capítulo 1 se refieren en concreto al impacto de algunas variables en el tipo de política tributaria que podría esperarse, lo cierto es que las herramientas analíticas provistas en el modelo descrito en el Cuadro 30 no son exclusivas para la comprensión de la política tributaria. La unión de variables estructurales, institucionales, históricas, coyunturales y de agencia de actores pueden estar a disposición de cualquier estudio que procure entender la trayectoria de una política pública y los desenlaces de ellas. Es claro, que al igual que sucede en la política tributaria, otros subsectores de política también dependerán de los eventos ocurridos en el pasado y las trayectorias seguidas a lo largo de los años por las políticas públicas, de las condiciones estructurales y contextuales del país, de los límites institucionales propios de ese país, así como, del rol de los actores sociales involucrados.

Dicho ello, la complejidad del “Modelo Teórico-Analítico” para el estudio de la causalidad en el desarrollo institucional tributario implicó construir una estrategia metodológica lo suficientemente rigurosa que diera cuenta de la interrelación entre todas las variables propuestas. La combinación de variables de distinta naturaleza conllevaba una complicación extra con respecto al proceso de recolección, interpretación y análisis de los datos. El orden teórico proponía estudiar los procesos de reforma tributaria partiendo de la conjunción en un mismo estudio de variables estructurales y de agencia, pero también de dos perspectivas temporales (“largo plazo” y “corto plazo”), al mismo tiempo que se habían seleccionado dos casos de investigación y no únicamente el caso de la reforma tributaria progresiva en Uruguay. Por lo tanto, se había formulado una investigación que se movía en torno a tres relaciones problemáticas de orden analítico, es decir, variables estructurales y de agencia, perspectivas “largo plazo” y de “corto plazo”, y estudio de dos casos de reforma tributaria de forma distinta y con objetivos diferentes. Como era de esperar, ello dificultó el proceso de investigación, pero a la vez lo fortaleció.

Como consecuencia de lo anterior se elaboró una estrategia metodológica sumamente rigurosa que fuera consciente de los desafíos que las tres relaciones de orden analítico suponían. Finalmente, este proceso evidenció la conveniencia de complementar el estudio del caso atípico de la reforma tributaria progresiva en Uruguay junto con el análisis de la reforma tributaria regresiva acontecida en Costa Rica en 2018. Para llevar a cabo esta contrastación entre los casos se utilizaron dos métodos de investigación a saber: el “*Process Tracing*” y el “Análisis de Convergencia”. El primero de ellos estableció el camino para la recolección e interpretación de las “fuerzas causales” que activaron el mecanismo causal de la reforma tributaria en Uruguay. Mientras tanto, el segundo método brindó las herramientas para ubicar los puntos de convergencia y divergencia entre ambas reformas tributarias por medio del estudio de la reforma tributaria en Costa Rica.

Precisamente, el disponer de datos provenientes de un segundo caso permitió consolidar la propuesta metodológica al aportar nueva información que eventualmente fortaleció la explicación del caso atípico. El “Análisis de Convergencia” efectuado a partir del estudio del mecanismo causal de la reforma regresiva en Costa Rica mostró los fenómenos sociales en que ambos casos convergieron, pero también evidenció las múltiples divergencias entre las dos reformas tributarias. Estas divergencias subrayaron presencias y ausencias causales específicas del proceso causal uruguayo, es decir, no solo acentuaron algunas de las “fuerzas causales” que anteriormente se habían constatado sino que añadieron nuevos elementos causales no considerados previamente. Con ello, la construcción y el análisis de los datos recabados para la elaboración de una explicación causal del caso atípico de reforma tributaria en América Latina alcanzó un gran nivel de detalle y mostró nuevamente la conveniencia de haber complementado el análisis de “*Process Tracing*” junto con la contratación de un segundo caso con “*output*” diferente.

Tanto el “Modelo Teórico-Analítico” como la estrategia metodológica caracterizada por la complementariedad de dos casos por medio de dos métodos de investigación con fines distintos, generaron las condiciones adecuadas para realizar el proceso de investigación y responder a cabalidad las preguntas planteadas desde un inicio. Esto llevó a que, como se mencionó anteriormente, se lograra construir un mecanismo causal que detalló el argumento explicativo de la reforma tributaria progresiva en Uruguay. Dicho mecanismo evidenció los distintos elementos que desde el enfoque metodológico de “*Process Tracing*” son imprescindibles para rastrear el proceso causal de un fenómeno social. Por ende, el mecanismo mostró y constató el nivel empírico surgido a partir del nivel teórico o hipótesis de investigación formulada a lo largo de la investigación, ubicó

las diferentes “Entidades Sociales” que realizaron las “Actividades” pertenecientes a cada uno de los pasos y expuso cada una de estas “Actividades” o “fuerzas causales”. Todo ello desencadenó en la construcción paso a paso del argumento causal explicativo de la reforma tributaria progresiva en Uruguay.

Sin duda, este resultado de investigación confirmó la relevancia del “mecanismo causal” como herramienta analítica para la recolección, interpretación y análisis de los datos, pero también para la exposición de los resultados causales de un fenómeno social. El desglose de los elementos descritos en el mecanismo causal de la reforma tributaria progresiva en Uruguay muestra en forma clara y concisa cómo de una causa inicial o “*input*” se produjo un desenlace concreto o “*output*”. Por ende, puede afirmarse que la causalidad evidenciada es determinista en cuanto expone, luego de comprobar empíricamente, cada uno de los vínculos entre la causa inicial y sus “fuerzas causales” intervinientes hasta que finalmente el desenlace es provocado. La descripción y análisis de toda la cadena causal de elementos permitió determinar concretamente el proceso causal que ocasionó la reforma progresiva y, por ende, la manera específica en que se produjo el proceso en estudio.

Este determinismo en la causalidad encontrada dista de otras causalidades como, por ejemplo, la causalidad probabilística tan comúnmente utilizada en los estudios de corte cuantitativo. Mientras que esta investigación ha logrado determinar la causalidad entre una causa inicial o “*input*”, teorizada como la conjunción de varias categorías analíticas, y un desenlace o “*output*”, la causalidad probabilística no puede asegurar específicamente qué causó un fenómeno y mucho menos cómo este ha sido causado. Esta causalidad pierde fuerza explicativa de un fenómeno al hallar solamente una mayor o menor probabilidad de impacto de algunas de las variables independientes o explicativas consideradas dentro del modelo estadístico propuesto. Por ende, si bien las probabilidades pueden aportar información y datos relevantes con respecto a una serie mayor de casos en estudio y posibles conexiones causales entre variables explicativas y una variable dependiente, lo cierto es que no determina el cómo de esa relación causal de la manera en que la causalidad determinista sí puede mostrarlo y comprobarlo.

Al tratarse esta investigación del estudio en profundidad de un caso atípico en América Latina, fue pertinente, entonces, establecer la necesidad de alcanzar una causalidad determinista del proceso específico que había provocado la reforma tributaria progresiva en Uruguay. No solo no hubiera sido posible trabajar sus causas por medio de un modelo estadístico dada la evidente carencia de reformas tributarias similares, sino que el estudio de esta reforma incorporando una “N pequeña”

de casos en una investigación de carácter cualitativo comparativo tampoco hubiera sido lo adecuado. Por ejemplo, el haber utilizado métodos comunes hoy en día como el Análisis Cualitativo Comparativo o “QCA” por sus siglas en inglés, podría haber ayudado a profundizar en los casos gracias a su ubicación de ausencias o presencias de variables explicativas de fenómenos con distinta variable dependiente, pero igualmente hubiera sido insuficiente para explicar el cómo de la causalidad.

Ello se consideró de esta forma debido a que en esta investigación se partió de un entendimiento de la causalidad como asimétrica en contraste de una causalidad vista como simétrica. Esto quiere decir que no siempre que se ha encontrado que una variable explicativa causa una determinada variable dependiente este proceso causal se observará y mantendrá inalterado en otros fenómenos sociales. Al contrario, la causalidad asimétrica refiere a la previsión sobre los distintos procesos causales que una variable explicativa puede tener sobre un fenómeno social. En este caso, la coyuntura crítica de los años sesenta en Uruguay (causa inicial del mecanismo causal) no puede entenderse como la causa aislada de la reforma tributaria, sino que ella dependió de un proceso causal asimétrico que en dichas circunstancias específicas provocó la reforma. Por ende, comprender la causalidad como asimétrica permitió adentrarse en la cadena causal de procesos sociales que eventualmente ocasionaron la reforma, y con ello, la investigación agregó aún más valor a sus resultados.

Estos resultados de investigación demostraron la cadena causal que provocó la reforma tributaria progresiva en Uruguay, pero también aportaron datos e información relevante para comprender la cadena causal de la reforma tributaria regresiva en Costa Rica. Por ende, y aunque este segundo caso de estudio no profundizó en las “fuerzas causales” que activaron su mecanismo causal, su incorporación a la investigación fue esencial en cuanto permitió resaltar los elementos claves dentro de la causalidad del caso atípico. Su comprensión igualmente resultó de un entendimiento asimétrico de la causalidad detrás del “*output*” correspondiente, así como de la incorporación de diversos abordajes teóricos que dieran cuenta de todas las posibles explicaciones del desarrollo institucional tributario de Costa Rica.

Como consecuencia de ello, algunas divergencias encontradas entre ambos procesos causales resaltaron las presencias o ausencias causales claves para el argumento explicativo de la reforma tributaria progresiva en Uruguay. A la vez, estas divergencias subrayaron valiosos elementos explicativos de una reforma tributaria regresiva, que definitivamente contribuyen a un mejor

entendimiento de lo que posiblemente esté limitando las capacidades de distintos países en América Latina para modificar la trayectoria regresiva en la política tributaria. Entre las divergencias más notables se constató que el diferente rol y protagonismo de los partidos de izquierda, la apertura o no a una coyuntura crítica en la cual existan o no condicionamientos externos sobre la política económica de un país, y la confluencia o no de nuevas imágenes más progresivas sobre la política tributaria junto con un actor estratégico que comprende el contexto inmediato en el cual se encuentra, son esenciales para entender el porqué de una reforma progresiva o una regresiva en Latinoamérica.

Con respecto a estos contrastes, se observó cómo la principal diferencia entre ambos países radicó en la distinta construcción que de la izquierda se ha hecho a lo largo de las décadas y que ha resultado en protagonismos muy disímiles entre los partidos de izquierda en uno u otro país. Mientras que en Uruguay la izquierda surgió con gran fortaleza a partir de la unión de varios partidos en el FA y poco tiempo después de su primera elección fue ilegalizada durante la dictadura, en Costa Rica la izquierda fue desmovilizada y vinculada a ideas antidemocráticas desde mediados del siglo XX por partidos políticos que competían en un ambiente y sistema democrático. Ahora bien, aunque en ambos países los grupos de izquierda fueron ilegalizados, el papel del FA en el proceso de transición hacia la democracia de inicio de los años ochenta los posicionó cómo un partido abocado a la defensa de la democracia. Lo contrario sucedió en Costa Rica, en donde los discursos contruidos en torno a la izquierda lo han colocado habitualmente como una corriente ideológica que puede amenazar los fundamentos democráticos de la nación.

Como consecuencia de ello y aunque sería apresurado afirmar que la debilidad de la izquierda costarricense se deba a esta construcción en el imaginario político, lo cierto es que las mayores aperturas que el regreso a la democracia brindó al FA tuvieron como efecto su incorporación inmediata como actor central en el juego político democrático mientras la izquierda costarricense quedó completamente rezagada. Como actor central en la democracia uruguaya, el FA profundizó su propuesta ideológica permitiéndose con ello actualizar las líneas programáticas que no se ajustaban al nuevo contexto histórico. Por su parte, la izquierda costarricense poco hizo para aportar una visión programática atractiva al electorado que además lograra vincularlos de nuevo a ideas democráticas. Sus planteamientos parecieron distanciarse de una ciudadanía ansiosa por cambios pero que ha evitado el riesgo de elegir una opción alejada de las tradicionales élites políticas del país.

Estas diferencias constatables en ambas izquierdas tuvieron un efecto irremediable en los dos procesos causales y, por ende, en la aprobación de una reforma tributaria más o menos progresiva. El FA no solo tuvo un rol preponderante en la política uruguaya desde el regreso a la democracia, sino que por su profundización ideológica también pudo construir una imagen de la política tributaria progresiva que se ajustase al contexto cambiante. Por su parte, la izquierda costarricense se observó desvinculada de sectores sociales como los sindicatos que han querido promover nuevas ideas con respecto a la política tributaria pero que los partidos políticos no han podido coordinar en una misma propuesta en conjunto y mucho menos con acceso preferente a puestos de toma de decisión. Como resultado, la izquierda costarricense no ha logrado posicionar una imagen de política tributaria progresiva que pueda coordinar los distintos subsectores internos y atraer al electorado.

Lo anterior permite resaltar la relación que parece existir entre la izquierda y la progresividad tributaria, por lo menos en estos dos casos en estudio. Restaría profundizar en futuras investigaciones si es posible ubicar como una causa determinante del desarrollo tributario progresivo o regresivo en América Latina la existencia o no de una izquierda robusta y con gran protagonismo en la vida política. Igualmente, y por el hecho que el PAC se presenta a sí mismo y puede ubicarse ideológicamente en un ámbito progresivo debido a su apoyo rotundo a políticas como el matrimonio igualitario o el aborto terapéutico, sería aconsejable estudiar y quizás reconstruir el concepto de izquierda latinoamericana. La defensa de determinadas políticas progresistas en un plano social no necesariamente implica el apoyo a políticas progresivas en el nivel económico. Ampliar en el estudio de las nuevas dinámicas de los partidos que se autodenominan progresistas, pero en la práctica de la política económica perpetúan las mismas trayectorias institucionales, se convierte así, en una necesidad de futuras investigaciones.

Ahora bien, estos contrastes tan marcados entre las izquierdas de ambos países en estudio estuvieron íntimamente relacionados a otras diferencias surgidas por medio del "Análisis de Correspondencia". Al respecto, el mismo papel preponderante de la izquierda en Uruguay tuvo, sin duda, un impacto significativo para la apertura de la coyuntura crítica de inicios del siglo XX. Esta coyuntura crítica se convirtió en un escenario de oportunidad inmejorable para el cambio en la trayectoria de varias políticas públicas, incluida la política tributaria. Sin embargo, aunque fue evidente el contraste respecto del proceso causal en Costa Rica, debido a que en este país nunca se observó la llegada a una coyuntura crítica que amenazara la continuidad de la trayectoria tributaria, la existencia de un fenómeno social en concreto subraya una de las diferencias determinantes para

comprender el porqué de una política tributaria o regresiva. Este fenómeno social concreto se refiere a la temprana negociación y pago de las deudas contraídas con el FMI por parte del Equipo Económico del FA.

La puesta en marcha de estas negociaciones en un contexto económico de relativo crecimiento y el posterior pago de las deudas contraídas con dicho organismo acreedor significó en la práctica el cese de los condicionamientos externos sobre la política económica en Uruguay. Es decir, las obligaciones programáticas y las metas establecidas con respecto a determinados indicadores económicos, que normalmente son adquiridas como parte de los compromisos para ser acreedor de un préstamo monetario, fueron suprimidas por la estratégica negociación del Gobierno del FA. Mientras tanto, los compromisos adquiridos por los sucesivos gobiernos en Costa Rica mostraron un escenario completamente distinto. En este país las presiones provenientes de las instituciones acreedoras y de las evaluadoras de riesgo era inmenso, debido principalmente al elevando déficit fiscal que dichos organismos internacionales consideraban como insostenible. En estas circunstancias no había cabida para propuestas novedosas de política tributaria que tuvieran un objetivo distinto al requerido por las instituciones acreedores.

Como consecuencia, los condicionamientos externos en Costa Rica fueron enormes, afectando y determinando las formas específicas de ciertas políticas públicas. En este contexto, el Gobierno del PAC estuvo subordinado a las directrices emanadas desde instituciones extranjeras y a los objetivos de política económica establecidos desde dichas instituciones. El Gobierno estuvo claramente condicionado y con ello pudo observarse la pérdida de autonomía de las instituciones democráticas del país. No fueron los representantes electos popularmente por medio de elecciones libres los que decidieron sobre las políticas públicas en el área económica, ni mucho menos, los que debatieron en torno al modelo de desarrollo más conveniente para el país. Por lo tanto, la dependencia del Estado costarricense a los préstamos internacionales, sus grandes niveles de endeudamiento externo y el déficit fiscal sostenido a lo largo de los años, crearon las condiciones para la pérdida de autonomía del Gobierno, para su aparente captura por actores privados (internos y externos) y, en definitiva, para la imposibilidad de ni siquiera pensar en una política tributaria progresiva.

Aparte del impacto evidente que la presencia o ausencia de estos condicionamientos externos tienen sobre la autonomía de la política tributaria en ambos países, lo observado en Costa Rica resalta particularmente por la constante aseveración sobre la fortaleza de la democracia en este país. La intervención de los organismos internacionales en la formulación de la reforma fiscal de

2018 fue evidente, lo cual hace cuestionar la independencia, autonomía y soberanía de las instituciones democráticas costarricenses para decidir sobre sus políticas y en general, sobre el modelo de desarrollo a impulsar. Ello debería conducir no solo al debate con respecto a la forma en que se estudia la democracia, los índices elaborados para ello, y la construcción del concepto mismo, sino también, a continuar con el estudio de la captura del estado por actores privados y las distintas formas en que ello puede suceder, así como, las consecuencias que esto tiene como limitante para la aprobación de políticas progresivas.

Precisamente, el último gran contraste encontrado entre ambos procesos de reforma tributaria hace referencia a la exclusión o incorporación de actores privados, principalmente grupos de poder empresarial y/o cámaras empresariales, en el proceso de negociación de las políticas en ambos países. Mientras lo observado en Costa Rica mostró la participación constante de actores privados, incluyendo las cámaras empresariales aparte de los organismos financieros internacionales, en Uruguay no pareció haber evidencia de actores privados protagonistas en el proceso de negociación de la reforma. En este país la negociación tuvo con actores centrales a las distintas fracciones internas del FA, excluyendo de esta forma a los grupos de poder empresarial y cámaras empresariales anteriormente vinculadas a los dos partidos tradicionales. Esta forma de negociación, que además se caracterizó por un equilibrio de poder entre todos los actores inmersos en contraste del claro desequilibrio constatado en el proceso de negociación en Costa Rica, conduce nuevamente a reflexionar sobre el impacto de dichos actores privados en el desarrollo institucional tributario en cuanto a su progresividad o regresividad.

Si bien no puede asegurarse que la presencia o no de estos actores privados lleva irremediablemente a una reforma tributaria más o menos progresiva, si puede afirmarse que un mayor protagonismo e influencia política de estos actores por sobre otros, como pueden ser los sindicatos, augura una política tributaria más cercana a sus intereses inmediatos. Sin embargo, en las sociedades y sistemas políticos actuales en América Latina, sería muy difícil pensar en la exclusión total de los grupos de poder económico de los procesos de negociación sobre políticas que pueden impactar sus ingresos privados. Por lo tanto, aunque los hallazgos de la investigación no encontraron evidencia sobre la participación de grupos de poder económico en el proceso de negociación en Uruguay, ello pudo deberse a pactos o negociaciones ocurridas en espacios a los que es difícil acceder o simplemente al hecho que la reforma no tocó propiamente los ingresos de los grupos más adinerados. Cualquiera que sea la explicación para ello, futuras investigaciones deberán ampliar la

visión y estudio de los sectores empresariales en Uruguay, sus características peculiares, su ligamen a determinadas actividades económicas y la gran concentración de tierra en latifundios, con el fin de complementar la información recabada en esta investigación.

El estudio de ambos procesos de reforma tributaria mostró esta divergencia relevante con respecto a la participación de actores vinculados a las principales actividades económicas, pero al mismo tiempo reveló la poca participación de la sociedad civil y otros grupos pertenecientes a esta en el proceso de negociación de las reformas. En ninguno de los dos países se observó un proceso caracterizado por la negociación constante entre la institucionalidad pública y los representantes de diversos grupos de la sociedad civil, más allá de las cámaras empresariales ya mencionadas en el caso costarricense. En consecuencia, no parece existir en ninguno de los dos casos un gran pacto nacional que fundamentara y legitimara las reformas tributarias. Al contrario, estas surgen por el predominio en las negociaciones de algunos actores centrales, dentro de los cuales los gobiernos en cada país tuvieron un papel fundamental. Ello podría entenderse por el gran apoyo y legitimidad de origen recibida luego de las elecciones en que ambos gobiernos son electos y la gran expectativa social generada a partir de dichas elecciones. Sin embargo, estos hechos llaman la atención por los efectos que una política tributaria no concertada podría tener en una sociedad y sus niveles de conflictividad social.

Si bien no puede afirmarse un impacto de las reformas tributarias aprobadas sobre los niveles de conflictividad social en ninguno de los dos países, sí es pertinente alertar sobre los riesgos que la falta de concertación sobre una política tributaria puede tener en las sociedades latinoamericanas. En ese sentido, al tratarse de un ámbito de política pública que roza los ingresos de todos los individuos y grupos sociales en una sociedad, la política tributaria se convierte en un subsector de política propenso a crear malestares entre unos y otros grupos que pueden sentirse afectados por las acciones del mismo Estado mientras otros sectores son privilegiados. La presencia de sectores o grupos sociales irritados y hasta indignados por la forma en que las medidas en torno a la recolección de ingresos los han afectado podrían crecer hasta el punto de percibir que el gobierno de turno no toma en cuenta sus intereses. Eventualmente, este tipo de percepciones podrían llevar a una valoración negativa de las instituciones democráticas en cuanto excluye o ignora intereses de sectores sociales específicos.

Así mismo, y mientras las políticas tributarias sean concertadas entre los grupos de poder económico y las élites políticas de los países, apartando con ello amplios sectores de la población

como lo son los sectores trabajadores, los sindicatos, entre otros, sería esperable la preservación de privilegios de esos sectores. Como consecuencia de ello, no solamente aumentaría la probabilidad de mayores conflictos sociales, sino que también y relacionado a ello, incrementarían las brechas económicas entre los grupos sociales. Es decir, una política tributaria no concertada entre amplios sectores de la población y en la cual los privilegios de determinados grupos son preservados, pondría en cuestión la institucionalidad democrática ya que mostraría su incapacidad para negociar entre todos los intereses de una sociedad. Igualmente, dicha política amenazaría el orden social por el impacto que las políticas tributarias regresivas tienen en el aumento de las desigualdades sociales y la posible intensificación en la conflictividad social.

Por lo tanto, la falta de incorporación de amplios sectores de la población en los dos procesos de reforma tributaria estudiados en esta investigación podría motivar estudios futuros respecto de las capacidades institucionales y democráticas de los dos países para construir pactos sociales duraderos. Estos acuerdos duraderos con respecto a cómo se recolecta el dinero y qué aportará cada individuo o grupo de la sociedad podrían estudiarse al ampliar otras dimensiones relacionadas y que este trabajo conscientemente ha omitido. Por ejemplo, la cultura fiscal específica de un país debería considerarse en todo estudio que pretenda comprender las capacidades y/o voluntades de una sociedad para crear pactos duraderos y estables respecto del manejo del dinero público. Al respecto, esta investigación es consciente que la profundización en esta dimensión no se realizó propiamente tratando a la “cultura fiscal” como una categoría de análisis. Sin embargo, por cuestiones prácticas y de viabilidad de tiempos de investigación no fue posible ahondar en los conocimientos, evaluaciones, opiniones y actitudes de los y las ciudadanas hacia la forma en que se recauda en dinero público y la manera en que este se utiliza posteriormente.

Profundizar en la cultura fiscal de Uruguay y Costa Rica hubiera ameritado realizar encuestas de opinión pública que permitieran reflejar la propensión de sus poblaciones hacia políticas tributarias de determinadas características. Ello, aparte de ser un reto a nivel teórico y metodológico, fue imposible de realizar en las condiciones de pandemia por el virus Sars Cov 2 iniciadas a principios del año 2020. El contexto sanitario a nivel mundial limitó la movilidad entre países, con lo cual los viajes para realizar trabajo de campo en ambos países en estudio tuvieron que ser cancelados. Al igual que sucedió con los instrumentos de recolección de datos para las encuestas, otras entrevistas a profundidad propuestas de realizar en un inicio de la investigación tuvieron que prescindirse. Al respecto y si bien después se pudieron efectuar entrevistas a profundidad vía remota con algunos

actores claves del FA, no fue posible entablar conexiones suficientes con miembros de los partidos tradicionales o de los sectores empresariales en Uruguay para realizar entrevistas no presenciales. Las entrevistas a estos otros actores hubieran sido esenciales para abarcar algunos puntos grises de la investigación que aún quedan por resolver.

No obstante, las limitaciones propias de cualquier proyecto de investigación y por supuesto, las limitaciones en un contexto de pandemia no han impedido que el estudio realizado respondiera a cabalidad la pregunta de investigación. Los hallazgos analizados ampliamente en los Capítulos 4 y 5, y retomados brevemente en estas conclusiones generales, son muestra de ello. Se brindó una extensa y profunda explicación con respecto a los mecanismos causales que provocaron una reforma tributaria progresiva en Uruguay y otra regresiva en Costa Rica. Además, las reflexiones realizadas a lo largo de toda la investigación generaron aportes extra en términos de avances teóricos y metodológicos sustanciales, como, por ejemplo, el “Modelo Teórico-Analítico” creado. Estos aportes han resultado del proceso propio de la investigación y de los retos que esta planteó desde un inicio, por lo que igualmente están íntimamente relacionados al problema de investigación efectivamente resuelto. Es decir, la investigación ha demostrado la rigurosidad necesaria para obtener resultados válidos, al mismo tiempo que ha aportado importante conocimiento teórico y metodológico a las ciencias sociales.

Este conocimiento generado sería irrelevante si es conservado en un libro impreso guardado en una biblioteca al cual solo algunos o algunas investigadoras retoman cada cierto tiempo. Su valor no radica en el conocimiento por sí mismo. Su valor real resultará de la utilización que de este conocimiento se haga en futuro, ya sea para profundizar en áreas de conocimiento aún inexploradas o por ahondar, pero, sobre todo, para aportar soluciones prácticas a problemas reales que impactan el diario vivir de las personas. Conocer más acerca de los procesos políticos detrás de una reforma tributaria en América Latina solo tendría sentido si se ha partido previamente de la pesadumbre, o al menos incomodidad, que los altos niveles de desigualdad generan. Si se ha entendido la capacidad de esta política pública para redistribuir de formas más equitativas el ingreso entre los miembros de una sociedad, el conocimiento surgido de esta comprensión debe estar dirigido a impulsar reformas tributarias más progresivas, en las cuales quienes más dinero poseen aporten más que quienes apenas reciben lo mínimo para subsistir.

Sin embargo, lo más sorprendente de todo ello es que, aun sabiendo y siendo conscientes de las grandes desigualdades económicas de nuestra región, la política tributaria ha sido plenamente

desaprovechada como instrumento para una más justa redistribución del ingreso. Al contrario, las trayectorias de esta política reflejan el fortalecimiento de las estructuras tributarias regresivas. Ante esta situación, ¿qué escenario nos espera en un futuro?, ¿qué tan viable sería la aprobación de una reforma tributaria progresiva en América Latina?, ¿seremos capaces de reducir la desigualdad económica con ayuda de la política tributaria? Estas y otras preguntas tendrían que estar sobre la mesa de cualquier político latinoamericano. Esperemos que así lo sea. Es permitido soñar.

## REFERENCIAS

Adam, S y Kriesi, H (2007) **The Network Approach**. En Sabatier, Paul A. (Ed.) "Theories of the Policy Process". (Pp. 129-154) Westview Press, Estados Unidos.

Aguilar, R (2018) **Sostenibilidad fiscal por el bienestar de Costa Rica**. Presentación ante la Asamblea Legislativa. Disponible en: [https://presidencia.go.cr/wp-content/uploads/2018/05/2.-Discurso\\_Sostenibilidad-Fiscal-por-el-Bienestar-de-Costa-Rica.pdf](https://presidencia.go.cr/wp-content/uploads/2018/05/2.-Discurso_Sostenibilidad-Fiscal-por-el-Bienestar-de-Costa-Rica.pdf)

Aguilar, M (2013) **Escenarios y perspectivas del cabildeo/lobbying en el Congreso Mexicano**. Ponencia presentada en el Congreso REDIPAL Virtual VI. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea, en mayo de 2013 en la Dirección General de Servicios de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados de México.

Albistur, A y Baudes, N (2009) **IRPF dual (Ley 18.083): Efectos sobre la equidad horizontal en el año 2007**. Tesis presentada para optar por el grado de Licenciadas en Economía por la Universidad de la República.

Alvarado, H (1981) **De los empresarios políticos a los políticos empresarios (1974-1978)**. Oficina de Publicaciones-Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica.

Amarante *et al* (2010) **La reforma tributaria y su impacto distributivo**. En Mancebo y Narbono (coord.) "Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos". Editorial Fin de Siglo. Uruguay.

Antía, F (2016) **La política tributaria durante el gobierno de Mujica: ¿hacia el fin del secreto bancario?** En Betancur y Busquets (coord.) "El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica". Editorial Fin de Siglo. Uruguay.

Arenas de Mesa, A (2016) **Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf)

Artavia, S (25 septiembre 2018) **'Empeñamos las joyas de la abuela': Diputados entre la aprobación y el recelo ante medida urgente anunciada por el Gobierno**. La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-entre-la-aprobacion-y-el-recelo-ante/GZLR5DAGFBANVP7RMNTUM6IMNU/story/>

Astori, D (2005, 5 abril) **Conferencia de prensa del ministro de economía y finanzas, Danilo Astori, y del representante del Fondo Monetario Internacional, Andrew Wolfe, en la sede del MEF**. [Comunicado de prensa]. Disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2005/04/2005040503.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/04/2005040503.htm)

Astori, D (2006, 20 abril) **Acta Número 44**. Comisión de Hacienda, Cámara de Representantes. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/078/comision->

actuacion?RA\_FechaDeReunion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=01-04-2006&RA\_FechaDeReunion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=30-04-2006

Avenidaño, M (4 junio 2018) **Los diputados pidieron señales y Carlos Alvarado se las dio, ¿ahora qué sigue?** El Financiero. Disponible en: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/los-diputados-pidieron-senales-y-carlos-alvarado/XKA4I7SV4ZHMRFYFKZMKZOA7U/story/>

Banco Central de Costa Rica (2018) **Evolución del PIB real y la Balanza de Pagos en el III Trimestre del 2017.** Disponible en: [http://www.centralamericadata.com/docs/BCCR\\_\\_Evolucin\\_PIB\\_Real\\_y\\_Sector\\_externo\\_III\\_2017.pdf](http://www.centralamericadata.com/docs/BCCR__Evolucin_PIB_Real_y_Sector_externo_III_2017.pdf)

Banco Central de Costa Rica (2015) **Indicadores Económicos. Finanzas Públicas.** Disponible en: [http://www.bccr.fi.cr/indicadores\\_economicos/](http://www.bccr.fi.cr/indicadores_economicos/)

Banco Mundial (2015) **Indicadores. Índice de Gini.** Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador>

Barrán, J.P y Nahum, B (1983) **Las primeras reformas, 1911-1913.** En EBO, 1983, Pp. 82-83.

Barreix, A y Roca, J (2007) **Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguay.** Revista de la CEPAL, 92, Santiago de Chile, Pp. 123-142.

Baumgartner y Jones (1993) **Agendas and instability in American politics.** Chicago: University of Chicago Press

Beach, D (2018) **Day 5- Congruence.** IPSA Summer School 2018. Universidad de Sao Paulo (USP), Sao Paulo, Brasil.

Beach, D y Pedersen, R (2016) **Causal Case Study Methods. Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing.** University of Michigan Press. EEUU.

Beach, D y Pedersen, R (2013) **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines.** University of Michigan Press. EEUU

Béjar, L (Coord.) (2018) **El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión.** ISBN Editorial. Ciudad de México, México.

Béjar, L (2009) **Élites parlamentarias en México. Los presidentes de comisiones.** En Béjar (coord.) "¿Qué hacen los legisladores en México? En trabajo en comisiones". México, Editorial Porrúa, Pp. 519-533.

Birkland, T (2007) **Agenda setting in public policy.** En Frank Fischer, Gerald J Miller y Mara S. Sidney. (eds.) "Handbook of public policy analysis". CRC Press, Boca Raton, Fl., Pp. 63-78.

Blanco, R (2012) **Campos, relaciones y redes de poder: debates teóricos para la comprensión de las disputas por el control del Estado.** Rev. Reflexiones / Jornadas de Investigación Interdisciplinaria: 95-106, ISSN: 1021-1209. Pp. 95-106

Buquet, D (2004) **Elecciones uruguayas 2004: el largo camino del bipartidismo al dipartidismo**. En revista Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol XXXIV: 1-2 2004, Pp. 65-90

Buquet, D y Chasquetti, D (2005) **Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio**. En Revista de Ciencia Política. Vol 25 (2) 2005, Pp. 143-152.

Burdín, G *et al* (2015) **Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011**. En Jiménez (Ed.) “Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina”. CEPAL. Santiago de Chile.

Caetano, G (2020) **Historia mínima de Uruguay**. El Colegio de México. Ciudad de México, México.

Cano, F (17 septiembre 2005) **Uruguay enmienda el rumbo**. Diario El País. Disponible en: [https://elpais.com/diario/2005/09/18/negocio/1127047945\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/09/18/negocio/1127047945_850215.html)

Capoccia, G (2016) **Critical Junctures**. En Orfeo Fioretos, Tulia Falletti and Adam Sheingate (eds.) Oxford Handbook of Historical Institutionalism (Pp. 118- 133). New York: Oxford University Press.

Cascante, M (2015) **Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral**. En Freidenberg, F (Ed.) “Los Sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y República Dominicana. Tomo 1” (Pp.81-111). Instituto Nacional Electoral (INE).

Castells, M (2009) **Comunicación y Poder**. Alianza Editorial. Madrid

Centeno, MA (2002) **Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America**. Penn State University Press. United States of America.

Central America Data (21 enero 2019). **Costa Rica en 2018: Déficit fiscal cerró en 6% del PIB. Disponible:**  
[https://m.centralamericadata.com/es/article/home/Costa\\_Rica\\_en\\_2018\\_Dficit\\_fiscal\\_cerr\\_en\\_6\\_del\\_PIB](https://m.centralamericadata.com/es/article/home/Costa_Rica_en_2018_Dficit_fiscal_cerr_en_6_del_PIB)

Cerdas, D (9 octubre 2018) **Ministro de Educación: Se deben recuperar más de €90.000 millones en salarios pagados durante los días de huelga**. La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/ministro-de-educacion-se-deben-recuperar-mas-de/YK2I3KRPMZHQJD7NJTMPGD73XQ/story/>

Cerdas, D y Ugarte, J (24 septiembre 2018) **Gobierno afirma que retrocede diálogo con sindicatos**. La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/quinto-encuentro-preliminar-Gobierno-y/TV4JO2L4ZFDORKFBKOMLZ72IIA/story/>

Chasquetti, D (2007) **Uruguay 2006: éxitos y dilemas del Gobierno de izquierda**. En Revista de Ciencia Política. Vol 27 (Esp) 2007. Pp. 249-263

CIEP (2018) **Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en abril de 2018**. Disponible en: <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-Resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-abril-2018.pdf>\*\*

Collier, D, Brady, H y Seawright, J (2010) **Causal Inference: Old Dilemmas, New Tools**. En Collier y Brady (eds.) "Rethinking social inquiry, diverse tools and shared standards". Rowman&Littlefield Publishers, Inc. Reino Unido.

Constitución Política de Costa Rica (1949) **Art. 138**. Disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

Corte Electoral del Uruguay (2015) **Estadísticas Corte Electoral República Oriental del Uruguay**. Disponible en: <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/estadisticas/estadisticas>

Corte Electoral del Uruguay (2004) **Elecciones Nacionales de 2004**. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20080108104249/http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpfiles/elecciones/Elecciones%20Nacionales%202004.htm>

Cortés, A (2019) **Trayectoria y coyuntura: cambios en la dinámica electoral en Costa Rica (1998-2018)**. En Bolaños y Treminio (eds.) "Tiempos de Travesía: Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica". (Pp. 19-52). FLACSO Costa Rica.

Cubero, A (5 febrero 2018) **Carlos Alvarado: Debate en segunda ronda debe enfocarse en temas relevantes para el país**. La República. Disponible en: <https://www.larepublica.net/noticia/carlos-alvarado-debate-en-segunda-ronda-debe-enfocarse-en-temas-relevantes-para-el-pais>

Della Porta, D y Keating, M (2013) **Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista**. Cambridge University Press y Ediciones Akal (ediciones en español). Madrid, España.

Dvorak, F (2012) **La regulación del cabildeo en México: retos y avances**. En Fernando Pérez Noriega, Lucero Ramírez León (compiladores) "Cabildeo y conflicto de intereses" (Pp. 19-54). México. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura.

Eisenstein, L (1961) **The ideologies of taxation**. Roland Press. New York.

Evans, T (Coord.) (1995) **La transformación Neoliberal del Sector Público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe**. Latino Editores. CRIES, Managua.

Evans *et al* (1985) **On the road to a more adequate understanding of the state**. En Evans, P; Rueschemeyer, D y Skocpol, T (eds.) "Bringing the state back in" (Pp.347-346). Cambridge University Press.

Favaro, E y Bensión, A (1993). **Part II. Uruguay**. En Rottenberg (Ed.) "The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth. Costa Rica and Uruguay". Oxford University Press. United Kingdom.

Frente Amplio (2003) **Grandes lineamientos programáticos para el Gobierno 2005-2010. Porque entre todos otro Uruguay es posible.** Aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio del 20 y 21 de diciembre 2003.

Frente Amplio (1984) **Bases Programáticas de la Unidad.** Disponible en: [https://issuu.com/mathiasdutra/docs/frente\\_amplio\\_-\\_programa\\_1984](https://issuu.com/mathiasdutra/docs/frente_amplio_-_programa_1984)

Frente Amplio (1971) **30 Primeras Medidas de Gobierno.** Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/43906075>

Gamboa, M (2013) **El anticomunismo en Costa Rica y su uso como herramienta política antes y después de la guerra civil de 1948.** Anuario de Estudios Centroamericanos, Vol (39), Pp.143-165. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/11798/11120>

Garcé, A y Yaffé, J (2006) **La izquierda uruguaya (1971-2004): Ideología, estrategia y programa.** En América Latina Hoy. Vol (44): diciembre, Pp. 87-114.

Garcé, A y Yaffé, J (2004) **De las ideas a las políticas: programas partidarios, agendas de gobierno y políticas públicas es el Uruguay contemporáneo (1985-2005).** En revista Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol XXXIV: 1-2 2004, Pp. 91-122.

García, U (2006) **Los ingresos públicos en el Uruguay en el siglo XX: Estructura tributaria y desarrollo económico.** Asociación Uruguaya de Historia Económica. Pp. 74-84.

García, U (2006) **La experiencia del sistema de imposición a la renta en el Uruguay de los sesenta.** Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo.

Gómez, J (2008) **El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución.** En Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol (XIV) núm. 42 (mayo-agosto) Pp. 97-124.

González, A (11 abril 2018) **Carlos Alvarado: El plan fiscal 'es la prioridad central' de mi futuro gobierno.** La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-alvarado-el-plan-fiscal-es-la-prioridad/WFTFWB6WHVDTPIV5A5ZUO5MZDU/story/>

Goyeneche, G (2010) **Reforma Tributaria: la primera gran negociación en la interna del gobierno progresista.** Tesis presentada para optar por el grado de Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Grau, C y Lagomarsino, G (2002) **La estructura tributaria de Uruguay: su impacto en la distribución del ingreso de los hogares.** Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Gray *et al* (2004) **Public opinion, public policy, and organized interests in the American States.** En Political Research Quarterly. Vol (57), No 3, Pp. 411-20.

Guerring, J (2004) **What is Case Study and What is it Good for?** En The American Political Science Review. Vol (98), núm. 2 (mayo), Pp. 341-354.

Hartz, L (1995) **La tradición liberal en los Estados Unidos: una interpretación del pensamiento político estadounidense desde la Guerra de Independencia.** Fondo de Cultura Económica.

Hernández, G (SF) **Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica, 1986-1998.**

Hidalgo, A (2003) **Costa Rica en evolución: política económica, desarrollo y cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense (1980-2002).** Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

INEC (2017) **Tasa de Desempleo se situó en 9,3%.** Disponible en: <http://www.inec.go.cr/noticia/tasa-de-desempleo-se-situo-en-93>

Instituto Nacional de Estadística Uruguay (SF) **Tasa de Desempleo 1986-2019.** Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/web/guest/actividad-empleo-y-desempleo>

La Nación (2 octubre 2018) **Diputados ya votaron un tercio de últimas propuestas de modificación al plan fiscal.** Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-ya-votaron-un-tercio-de-ultimas/ZK6GNCZN75AEJELZ5BR24QN73Q/story/>

Langston, J (2010) **Governors and their deputies: New Legislative Principals in México.** En *Legislative Studies Quarterly*. Vol (35), Núm. 2, Pp. 235-258.

Lanzaro, J (coord.) (2004) **La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno.** Editorial Fin de Siglo, Montevideo, Uruguay.

Lanzaro, J (2004) **Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay.** En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol (14) Pp.103-135.

Lanzaro, J (2001) **El Frente Amplio: un partido de coalición, entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno.** Versión corregida de la ponencia presentada al XXII Congreso Internacional de LASA. Miami, EEUU.

La Red 21 (4 julio 2003) **Reforma tributaria es 'insuficiente'.** Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/politica/118688-reforma-tributaria-es-insuficiente>

Leitón, P (1 noviembre 2018) **BCCR: Alza en tasas busca frenar inflación y aumento en dólar pero golpearía crecimiento económico.** La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/economia/indicadores/bccr-alza-en-tasas-busca-frenar-inflacion-y/3VXAWGWV5FE6DKKEE34WJQNZSVE/story/>

Le Lous, F (28 agosto 2018) **Todo sobre la reforma fiscal y la canasta básica de la discordia.** La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/todo-sobre-la-reforma-fiscal-y-la-canasta-basica/THA7AQBW3ZEADG73FNMHVWVWOPU/story/>

Levi, M (1997) **A model, a method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis.** En Lichbach, M y Zuckerman, A (eds.) "Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure" (Pp.19-41). Cambridge: Cambridge University Press.

Lissardy, G (2021) **Por qué solo hay 3 "democracias plenas" en América Latina, según The Economist (y por qué empeoró la situación en 2020).** BBC News. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55913877>

Madrigal, R (17 abril 2018) **Secretario de OCDE a Carlos Alvarado: Plan fiscal es 'crucial' para la adhesión.** La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/secretario-de-ocde-a-carlos-alvarado-plan-fiscal/NNEMWHPUMBKZCRA64CUUKRBME/story/>

Madrigal, R (4 septiembre 2018) **Hacienda se tira a la calle a convencer a contribuyentes sobre plan fiscal en punto álgido de su discusión en el Congreso.** La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/hacienda-se-tira-a-la-calle-a-convencer-a/HXSUIW7JPRACBBADJHXVBNHJY/story/>

Madrigal, R (25 septiembre 2018) **Carlos Alvarado: 'Es indispensable aprobar durante el mes de octubre la reforma fiscal'.** La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-alvarado-es-indispensable-aprobar-durante/6CO6QVIOSRAHNIPWALXVGFN3CQ/story/>

Madrigal, M *et al* (12 marzo 2018) **Carlos Alvarado anuncia a André Garnier como coordinador con el sector privado.** El Financiero. Disponible en: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/carlos-alvarado-anuncia-a-andre-garnier-como/UPMTRFWCNBEW5IQAJ7UZZT4FLCA/story/>

Madrigal, M *et al* (13 marzo 2018) **Economista Edna Camacho se une a Carlos Alvarado y coordinaría Consejo Económico.** El Financiero. Disponible en: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/economista-edna-camacho-se-une-a-carlos-alvarado-y/CN76HPOBFVU5DXAWV5D65IWNI/story/>

Marsh, D y Rhodes (1992) **Policy Networks in British Government.** Oxford: Clarendon Press.

Martínez, V (2001) **Los empresarios como actores sociales: esbozo de un enfoque sociológico para su estudio.** Revista Comercio Exterior. Pp. 1000-1020. Disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/30/6/RCE.pdf>

MEF (2005) **Memoria Anual.** Disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2005/MEF\\_2005.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2005/MEF_2005.pdf)

MEF (2005) **Lineamientos básicos para la Reforma Tributaria. Documento de consulta pública.** Disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2005/11/consulta\\_publica\\_rt.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/11/consulta_publica_rt.pdf)

Midaglia, C y Antía, F (2007) **La izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?** En Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol (16), No 1, Pp. 131-157.

Ministerio de Hacienda (2019, marzo) **Informe anual sobre el estado y evolución de la deuda pública interna y externa.** Dirección de Crédito Público. Disponible en: [https://www.hacienda.go.cr/docs/5e617644aedd2\\_INFORME%20DEUDA%20PUBLICA-EJERCICIO%20ECONOMICO%202018.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5e617644aedd2_INFORME%20DEUDA%20PUBLICA-EJERCICIO%20ECONOMICO%202018.pdf)

Ministerio de Hacienda (2015) **Estadísticas de la Deuda Pública.** Disponible en: <https://www.hacienda.go.cr/contenido/12519-informacion-de-la-deuda-publica>

Morales, A (18 de noviembre de 2021) **Entrevista Ariel Bergamino.** Por videollamada. Ciudad de México.

Morales, A (23 de noviembre de 2021) **Entrevista Mario Bergara**. Por videollamada. Ciudad de México.

Murillo, A (11 enero 2018) **La Corte Interamericana falla a favor del matrimonio igualitario**. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/01/10/mexico/1515624521\\_957175.html](https://elpais.com/internacional/2018/01/10/mexico/1515624521_957175.html)

Murillo, A (2 febrero 2018) **Costa Rica elige presidente entre el desencanto y el fervor religioso**. New York Times. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/02/02/costa-rica-elecciones-presidente-desencanto/>

Murillo, A (6 febrero 2018) **Costa Rica profundiza su transformación política**. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/02/06/america/1517941689\\_477648.html](https://elpais.com/internacional/2018/02/06/america/1517941689_477648.html)

Murillo, A (9 mayo 2018) **Alvarado toma posesión como presidente de Costa Rica con un llamado a la unidad**. El País. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2018/05/09/america/1525817183\\_645443.html](https://elpais.com/internacional/2018/05/09/america/1525817183_645443.html)

Nahum, B (2013) **Manual de historia del Uruguay. Tomo II: 1903-2010**. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

New York Times (1 abril 2018) **El oficialismo triunfa en Costa Rica con Carlos Alvarado**. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/04/01/carlos-alvarado-costa-rica/>

Oszlak, O (1980) **Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**. Estudios CEDES, Vol (3), No 2. Buenos Aires.

Perazzo, I y Rodríguez, S (2006) **Impactos de la Reforma Tributaria sobre el ingreso de los hogares**. Serie de Documentos de Trabajo, Instituto de Economía. Universidad de la República.

Pierson, P (2004) **Politics in time. History, institutions, and social analysis**. Princeton University Press. United Kingdom.

Piza, R y Quesada, C (2018) **Gobierno Nacional: acuerdo por la esperanza, la equidad y el desarrollo**. Disponible en: <https://semanariouniversidad.com/pais/carlos-alvarado-acepto-58-propuestas-plan-original-piza-rechazo-4-sellar-alianza/>

PNUD (2018) **Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018**. Disponible en: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf)

Presidencia Costa Rica (2019) **Ministras y Ministros**. Disponible en: <https://presidencia.go.cr/ministerios/06/>

Presidencia República Oriental del Uruguay (2006, 8 noviembre) **Cancelación total de deuda y de convenio vigente con el FMI**. [Comunicado de prensa]. Disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/noticias/2006/11/2006110815.htm](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/11/2006110815.htm)

Puente, K (en prensa) (2018) **Legitimidad parlamentaria en México**. En Guillén, Diana y A. Monsiváis (coord.) “¿Legitimidad cuestionada? Capacidades del Estado, instituciones políticas y acción social en México”. México: Colef-Instituto Mora.

Rivera, E (26 abril 2018) **Carlos Alvarado presenta gabinete multipartidario y con paridad de género**. Semanario Universidad. Disponible en: <https://semanariouniversidad.com/pais/carlos-alvarado-presenta-gabinete-multipartidario-y-con-paridad-de-genero/>

Robinson, W (2011) **Conflictos transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización**. UCA Editores. El Salvador.

Rodríguez, O y Ruiz, G (3 abril 2018) **Fitch: Persisten incertidumbre fiscal y amplios desafíos políticos tras las elecciones en Costa Rica**. La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/economia/politica-economica/fitch-persisten-incertidumbre-fiscal-y-amplios/CT22HNDXSFHIB5A7Z2WCKXINA/story/>

Rodríguez *et al* (25 septiembre 2018) **Explicación sobre Letras del Tesoro: Banco Central le tiró un polémico salvavidas al Gobierno**. La Nación Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/gobierno-revela-grave-faltante-de-dinero-para/764WBSUXVZBSNGTOF2TXMZQ3VE/story/>

Romano, A (2009) **Uruguay: una reforma tributaria en busca de la equidad**. En XXI Seminario regional de política fiscal, CEPAL-ILPES, 26 al 29 de enero, Santiago de Chile.

Rosenblatt, F (2005) **El desenlace de la crisis económica (2001-2002) en Argentina y Uruguay: una mirada desde “lo político”**. Tesis presentada para optar por el grado de Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República.

Rovira, J (1989) **Costa Rica en los años ochenta**. Editorial Porvenir. Costa Rica.

Ruiz, G (12 julio 2018) **Hacienda ve perjudiciales las reformas a impuestos propuestas por los sindicatos**. La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/hacienda-ve-perjudiciales-las-reformas-a-impuestos/75ADHU44D5FCRGU5FZYVREHVKM/story/>

Ruiz, G (25 septiembre 2018) **Diputada del PUSC pide cuentas a cooperativista por campaña de 70 millones de colones contra reforma fiscal**. La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputada-del-pusc-pide-cuentas-a-cooperativista/W7THP333FFYZF5NRXTOO5UOPI/story/>

Ruiz, G (5 octubre 2018) **Sector privado recibe optimista aval a plan fiscal, pero urge al Gobierno a tomar medidas para contener gasto**. La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/sector-privado-recibe-optimista-aval-a-plan-fiscal/N4JG462Z3FC37MGZAUW6IHOZDM/story/>

Salom, R (2004) **¿Sobrevivirá la izquierda? Una reflexión sobre su crisis y el impacto de las elecciones en 2002**. Revista Reflexiones. Vol (83), Pp. 9-19. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/11382/10737>

Segovia, A (2004) **Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo.** En Revista Centroamericano de Ciencias Sociales (FLACSO) 2 (1) p. 5-38. Disponible en: [http://www.flacso.or.cr/images/flippingbook/pdfs/rccs/rccs\\_2004\\_02.pdf](http://www.flacso.or.cr/images/flippingbook/pdfs/rccs/rccs_2004_02.pdf)

Sequeira, A (21 agosto 2018) **Reforma fiscal: acogido nuevo texto sustitutivo 5 votos contra 4.** La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/reforma-fiscal-acogido-nuevo-texto-sustitutivo/CXGUECTK45C2ZL4YH3HRMDCF4Y/story/>

Sequeira, A (27 agosto 2018) **Gobierno anuncia negociación y mantiene convocada la reforma fiscal en busca de recuperar ingresos perdidos.** La Nación. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/urgente-Gobierno-desconvo-ca-la-reforma-fiscal/PLUVMYZ6TVDETLU4GIM7FHCK4/story/>

Shugart, M y Carey, J (1992) **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics.** Cambridge University Press. New York.

Steinmo, S (1993) **Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State.** Yale University Press. New Haven and London.

Tashakkori y Teddlie (1998) **Mixed methodology: Combining qualitative and quantitative approaches.** Thousand Oaks, CA: Sage.

Torres, E (2008) **Centroamérica: de la izquierda revolucionaria a la izquierda socialdemócrata.** Revista de pensamiento iberoamericano. Núm (22), Pp. 41-50. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/520/52028250004.pdf>

True, Jones y Baumgartner (2014) **Punctuated-Equilibrium Theory. Explaining stability and change in public policymaking.** En Paul Sabatier (Ed.) "Theories of the Policy Process" (Pp. 189-211). West View Press.

TSE (2018) **Cómputo de votos y declaratorias de elección 2018.** Disponible en: [https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/computovotos\\_febrero\\_abril\\_2018.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/computovotos_febrero_abril_2018.pdf)

TSE (2014) **Declaratoria de elección de Diputados a la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica para el período constitucional comprendido entre el primero de mayo de dos mil catorce y el treinta de abril de dos mil dieciocho.** Disponible en: <https://www.tse.go.cr/juris/electorales/0830-E11-2014.pdf>

Villasuso, J (2000) **Reformas estructurales y política económica en Costa Rica.** Serie Reformas Económicas. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7608>

Yaffé, J (2007) **Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay.** Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.

Zurbriggen, C (2005) **Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay. El path dependence de las reformas actuales.** Disertación Tesis doctoral. Universidad de Tübingen.

Zurbriggen, C (2003) **Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica.** En colección Documentos Sistema Político y Gobernabilidad Democrática, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

Zúgina, C (1998) **Reforma del Estado en Costa Rica y transformaciones institucionales durante la administración Arias Sánchez (1986-1990).** Revista Ciencias Sociales UCR. Vol (81), Pp. 19-35.

## ANEXOS

## Anexo 1. Ejercicio de ensayo de mecanismo causal coyuntural por "Process Tracing" (Costa Rica)

|                           | Input   | Mecanismo causal  |  |   | Output  |
|---------------------------|---|---|--|---|---|
|                           |   | 2   | 3  | 4   |   |
| <b>Nivel teórico</b>      | Arreglos institucionales nuevamente fortalecen los Mecanismos de Auto-Reforzamiento y evitan una coyuntura crítica que amenace la trayectoria regresiva   | Red de la política tributaria con capacidad de influencia desigual entre los actores  | Fortaleza del monopolio de la política afianza la imagen de la política tributaria regresiva   | Dinámicas de poder utilizadas por algunos actores potencian los Mecanismos de Auto-reforzamiento de la política regresiva al convertirse en puntos de veto estratégicos   | Aprobación de una nueva política tributaria regresiva   |
| <b>Nivel empírico</b>     | Estructura de toma de decisiones construida luego del segundo triunfo del PAC dificulta cualquier cambio en la política tributaria  | Únicamente algunos partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil tienen acceso a las negociaciones de la reforma tributaria  | La política tributaria continúa observándose únicamente como un medio para reducir el déficit fiscal   | Uso recurrente de presiones externas por parte del Gobierno como justificante de la necesidad imperiosa de esa reforma fiscal   | Aprobación de la reforma tributaria regresiva mediante la Ley 9.635 (diciembre de 2018)   |
| <b>Entidades sociales</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Presidente Alvarado</li> <li>*PLN y PUSC</li> <li>*Ministros y ministras</li> <li>*Diputados y diputadas</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ministra de Hacienda (Rocío Aguilar)</li> <li>*Presidente del BCCR (Rodrigo Cubero)</li> <li>*Cámaras empresariales</li> <li>*PLN, PUSC y PAC</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ministra de Hacienda (Rocío Aguilar)</li> <li>*Organismos internacionales</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Ministra de Hacienda (Rocío Aguilar)</li> <li>*Presidente del BCCR (Rodrigo Cubero)</li> <li>*Medios de comunicación y redes sociales</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Diputados(as) del PLN, PUSC y PAC</li> </ul>  |
| <b>Actividades</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>*PLN obtiene la mayor cantidad de diputaciones en la Asamblea Legislativa</li> <li>*PAC es obligado a negociar y pactar al ser apenas la 3era fuerza política en la Asamblea Legislativa</li> <li>*Formación del gabinete con amplia participación de figuras del PLN y PUSC en ministerios importantes relacionados con el manejo de la política económica (fiscal).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Acceso preferencial de los partidos tradicionales, cámaras empresariales y organismos internacionales a las negociaciones</li> <li>*Varios partidos políticos y sindicatos tienen dificultades para participar en el proceso de negociación y no logran modificar la reforma tributaria</li> <li>*Movilizaciones en las calles tienen un impacto nulo en las negociaciones</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Escenario de elevado endeudamiento externo y déficit fiscal alienta a una reforma orientada a la captación de mayores ingresos</li> <li>*Objetivos de la reforma fiscal siguen vinculados únicamente a la reducción del gasto y al aumento en los ingresos tributarios como medio para reducir el déficit fiscal</li> <li>*Objetivos de la política tributaria similares a los dictados desde organismos internacionales y calificadoras de riesgo crediticio</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Campaña mediática en calles y en redes sociales argumentando la necesidad de la reforma fiscal ante inminente escenario de crisis económica</li> <li>*Campaña mediática y en redes sociales contra huelga sindical e imágenes alternativas de la política</li> <li>*Exposición de medidas del Banco Central como extraordinarias por no haber aprobado aún la reforma fiscal</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Recortes en sector público y en financiamiento a programas sociales y educación pública</li> <li>*Amnistía tributaria que perdona deudas con el fisco a grandes contribuyentes</li> <li>*Creación y modificación de impuestos varía las cargas tributarias de los deciles en perjuicio de los primeros</li> </ul> |

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 2. Guía de entrevistas (Ariel Bergamino y Mario Bergara)

| Nivel teórico  | Evidencias esperadas   | Preguntas abiertas   |
|--|--|--|
| <p><b>Llegada a una nueva coyuntura crítica amenaza la continuidad de la trayectoria de la política regresiva</b></p>                        | <p>*FA contempla aprobar una reforma tributaria progresiva al iniciar el Gobierno</p>  | <p>¿Cómo fueron variando y por qué las propuestas de reforma tributaria (desde 1971 hasta 2004)?</p> <p>¿Cuál fue el proceso de elaboración de la propuesta en materia tributaria? (Comisión Nacional del Programa, Congresos, etc)</p> <p>¿Qué otras reformas estructurales se propusieron para este primer Gobierno del FA y cómo se relacionan con la reforma tributaria?</p> <p>¿De qué forma las imposiciones y negociaciones con el FMI funcionaron como limitante o impulsor de la reforma tributaria finalmente aprobada?</p> <p>¿Cuáles eran las preocupaciones del FMI?</p>  |
| <p><b>Nueva estructura de toma de decisiones facilita la coordinación entre actores que impulsan un cambio en la política tributaria</b></p> | <p>*Mayoría de fracciones internas del FA tienen participación tanto en el Ejecutivo como el Legislativo</p> <p>*Nombramiento de algunos Jefes de Fracción del FA como Ministros de Gobierno promueve mayor disciplina interna</p> | <p>¿Qué rol tuvo el presidente Vázquez con respecto a la elección de su equipo?</p> <p>¿Cómo la conformación del Gobierno aseguró una cierta red interna del FA con la suficiente disciplina para coordinar tantos sectores?</p> <p>¿De qué forma las distintas reponsabilidades del Gobierno (políticas paralelas/Ministerios por sectores internos del FA) comprometieron a cada una de las partes para llegar a un acuerdo con respecto a la reforma tributaria?</p> <p>¿Cuál fue la forma de negociación del FA y cómo esta ayudó a coordinar a los distintos sectores internos?</p> <p>¿Es distinta la forma de negociación del FA a otros partidos en Uruguay?</p> <p>¿Qué tan importante fue la cohesión interna del FA en los distintos espacios de negociación?</p> |
| <p><b>Desestabilización del monopolio de la política tributaria conlleva al cambio en la imagen de esta</b></p>                              | <p>*Diversos posicionamientos de las fracciones internas del FA coinciden en la necesidad de la reforma</p>  | <p>¿Por qué los sectores de más de izquierda dentro del FA terminan aceptando una reforma muy alejada de las primeras propuestas radicales?</p> <p>¿Cuáles eran las diferencias y puntos de encuentro globales sobre los cambios tributarios entre los distintos sectores del FA?</p> <p>¿Se compartían las ideas de la progresividad, inversiones, producción, ingresos o alguna de estas demostraban diferencias internas?</p>   |
| <p><b>Conformación de una red de actores que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para sus miembros</b></p>                             | <p>*Todas las fracciones del FA muestran sus opiniones y ceden para llegar a un acuerdo (incluyen preocupaciones de otros sectores sociales y económicos)</p>  | <p>¿Qué imprevistos y dificultades internas hubo en la negociación?</p> <p>¿Cuáles fueron los distintos espacios de negociación y cuáles eran las características de cada uno de ellos?</p> <p>¿Hubo imprevistos, dificultades, resistencias desde oposición y sectores sociales que dificultaron la negociación?</p> <p>¿Cómo se neutralizó a las cámaras empresariales u otros sectores molestos por la futura aprobación de esta reforma tributaria?</p> <p>¿Tuvo que ver para esta neutralización de la oposición el hecho que la economía estuviera creciendo a un paso firme?</p> <p>¿Qué tan importante fue la cohesión interna del FA en los distintos espacios de negociación?</p>  |

Fuente: Elaboración propia

### Anexo 3. Ejemplo de Instrumento de Análisis de datos

| PASO 9 (Mecanismo Causal): Conformación de una red de actores que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para sus miembros                           |   |  |  |   |
|---|---|--|--|---|
| Actividades/Evidencias esperadas  | Citas/datos...  | Citas/datos...   | Citas/datos...   | Citas/datos...  |
| <p><b>Todas las fracciones del FA y partidos aliados tienen acceso a la red en torno a la reforma tributaria</b></p>                                    | <p>SISTEMACIDAD ENTRE PRESIDENTE, GABINETE Y LÍDERES SECTORIALES DEL FA</p> <p>Gobernar con perspectiva estratégica supone una acción de gobierno necesariamente cohesionada y coordinada. Cohesión y coordinación cuyo epicentro fueron el presidente y el gabinete ministerial, que, además de contar entre sus integrantes con varios líderes sectoriales del FA, funcionó con una sistematicidad entonces inédita. También sistemáticas fueron las coordinaciones con el FA —cuyo presidente, Jorge Brovetto, integraba el gabinete ministerial como titular de Educación y Cultura— y su agrupación de gobierno y bancada parlamentaria.</p> <p>(Libro: El camino de Tabaré<br/>Códigos: [Red cohesionada del FA])</p>   | <p>NEGOCIACIONES EN EL MEF INCLUÍA A TODOS LOS GRUPOS</p> <p>Tajam: Sí, mira hubo muchos ámbitos de negociación. Nosotros, primero, y eso no fue secreto para nadie, la 609 digamos, porque ahí incluíamos, la propuesta esa que yo te voy a enviar, estábamos los que pertenecemos al Movimiento de Participación Popular, pero también ahí estaba Couriel, estaba el sector de Víctor Vaillant, Clivetes Rojas, estaba también el sector de Saravia. Entonces nosotros fuimos a negociar como una propuesta de ese espacio. Fundamentalmente me acuerdo que nos reunimos con Mario Bergara, íbamos Couriel, Vaillant, estaba yo también, fuimos los que mantuvimos varias reuniones con Bergara con otra gente del equipo económico que estaban en el diseño del proyecto. Ese fue un primer nivel de negociación. Y después, el propio ministerio creó un área de negociación más grande en la cual estábamos representados los Diputados y Senadores de todos los grupos. Y allí nos reuníamos en el Ministerio y ahí fue donde fuimos afinando más.</p> <p>(Tesis: Reforma Tributaria la primera gran negociación en la interna del gobierno progresista)<br/>Códigos: [Espacios de negociación interna en el FA]</p> | <p>LA CLAVE EN EL FA ES LA UNIDAD Y NEGOCIACIÓN INTERNA</p> <p>...sí, la política uruguaya es muy negociada, muy conversada. Eso se da no solamente a nivel de todo el sistema político si no también se da en el FA. Es decir, que el FA, una coalición, tenga 50 años de existencia y haya superado las dificultades más grandes, es decir, los momentos más difíciles... eso habla también de una gran capacidad de negociación interna, que lleva tiempo administrar, gestionar políticamente al FA... llevar todos, absolutamente todos los sectores, dirigentes del FA son conscientes de ello. De que bueno, el FA es una herramienta que requiere mucho equilibrio interno y mucha negociación interna. Y la clave del FA es la unidad.</p> <p>(Entrevista Ariel Bergamino)<br/>Códigos: [Red cohesionada del FA]</p>  | <p>SECTORES ERA MINISTROS Y CONFORMABAN UNA RED</p> <p>Estabilizar un país que estaba en estado crítico. Y eso requería un Gobierno con un fuerte volumen político, con una fuerte impronta política. Por eso el Gabinete, el primer Gabinete ministerial, el Gabinete ministerial del primer gobierno frenteamplista, que tuvo muy pocas variaciones a lo largo de los 5 años, era un gabinete sustancialmente político y ahí estaban no solamente cuadros políticos, estaban los principales referentes de los sectores del FA. Eran ministros. Los principales dirigentes de los sectores del FA eran ministros. Era una forma... y bueno, el Presidente del FA, quien había sucedido a Tabaré en la presidencia del FA, bueno también era ministro, era ministro de educación naturalmente. No era un ministro improvisado, con una larguísima trayectoria científica y bueno, universitaria.</p> <p>(Entrevista Ariel Bergamino)<br/>Códigos: [Red cohesionada del FA] [Gobierno políticamente fuerte]</p>   |
| <p><b>Todas las fracciones del FA muestran sus opiniones y ceden para llegar a un acuerdo (+ incluyen preocupaciones de otros sec soc y econom)</b></p> | <p>NEGOCIACIÓN CONSTANTE PERO SIN PERDER LOS PRINCIPIOS GENERALES (LIDERAZGO DEL MEF)</p> <p>Sin embargo en esos dos años y medio, estuvimos año y medio discutiendo de impuestos con la sociedad, con el sistema político, con los trabajadores, con los grupos empresariales, con las organizaciones de la sociedad civil, con todo el mundo porque desfiló todo el mundo por el Ministerio a dar su perspectiva. Pero ahí lo que es importante es el liderazgo político. Fue indiscutido que el liderazgo político lo tenía el Ministerio de Economía, que tenía mucha claridad en qué era lo que quería implementar, pero también mucha apertura a encontrar cambios, excepciones que tuvieran sentido sin violentar a los principios generales y eso también quedó claro desde el principio.</p> <p>(Entrevista Mario Bergara)<br/>Códigos: [Espacios de negociación hacia otros sectores sociales]</p>  | <p>23 PUNTOS DE DISCORDIA INICIALES POR LAS OPINIONES DE TODOS LOS SECTORES DEL FA</p> <p>Llegó a haber 23 puntos, 23 puntos sobre los cuales dialogar porque nosotros al principio cuando hicimos los lineamientos, una de las cosas que hicimos fue que desfilaran por el ministerio todos los sectores del FA. Después los otros partidos, después los empresarios...pero se había quedado como con un listado de 23 puntos, después fueron 17 que eran puntos de discordia, como es lógico que hayan esto, pero si tú te fijas la inmensa, la inmensa mayoría de esos puntos son totalmente marginales... en lo que es el esqueleto, nadie tocaba el esqueleto de la reforma.</p> <p>(Entrevista Mario Bergara)<br/>Códigos: [Espacios de negociación interna en el FA]</p>  | <p>NULOS VÍNCULOS FA-EMPRESARIADO + NEUTRALIZACIÓN DE ESTE POR LA CONSULTA PÚBLICA QUE EVIDENCIA INTERESES PARTICULARES</p> <p>Pero después vos tenés, sobre todo desde la década del 50 para acá una influencia creciente al punto tal de que incluso ya antes de la Dictadura vos tenías a los propios empresarios ministros, por ejemplo. Cuando gana el FA hay como un corte drástico donde el vínculo con el empresariado del Estado cambia sustancialmente. El peso de los empresarios, el peso de los empresarios en clave de intereses particulares... porque todo este mecanismo de hacer público los lineamientos, de hacer consultas públicas y demás que tiene la belleza de la transparencia pero también de la independencia del Estado con respecto a los grupos de interés porque ahí hay que transparentar los intereses y el que te viene con un interés particular que lo escriba. Osea, tú quieres escribirlo, que lo escriba y ya habrá otro que diga "ojo si le das ese beneficio a ese o me estás matando a mí o yo también lo quiero", cosas de esas. Osea, el proceso político de consulta pública es un alzado de transparencia y de independencia.</p> <p>(Entrevista Mario Bergara)<br/>Códigos: [Espacios de negociación hacia otros sectores sociales]</p> | <p>SE LOGRAN ALGUNOS PUNTOS MIENTRAS OTROS NO SON POSIBLES Y SE ACEPTA LA SITUACIÓN</p> <p>Lorier: Bueno ahí también hubo discusiones porque todo implicaba, diríamos cada movimiento era dinero, eran elementos que se iban a ir analizando también a medida que la reforma fuera caminando. Tampoco hubo un acuerdo, nosotros pretendíamos lograr más franjas, lo que hubiera implicado disminuir al final el ingreso total de la reforma. Pero logramos algún avance en las franjas, no quedó todo exactamente igual, logramos elevar el monto mínimo no imponible, que también no es poca cosa. Logramos que los sectores empresariales pagaran efectivamente lo que no estaba contemplado en el documento diríamos las rentas no empresarial, sino a las personas. Y creemos que bueno, esto fue una transacción, un acuerdo, que luego se tradujo en la aprobación de la ley.</p> <p>(Tesis: Reforma Tributaria la primera gran negociación en la interna del gobierno progresista)<br/>Códigos: [Todos los sectores del FA cedieron y acordaron]</p> |
| <p><b>Acuerdos satisfacen a la mayoría de los miembros de la red</b></p>  | <p>LAS DIFERENCIAS SE LOGRARON SALDAR Y EL ACUERDO FINAL SATISFIZO A TODOS LOS MIEMBROS DE LA RED</p> <p>Goyeneche: ¿Y finalmente cómo se llegó al acuerdo? ¿Algunos sectores tuvieron que ceder algunas cosas y otros también?</p> <p>Tajam: Sí, yo creo que cedimos todos, creo que todos los agrupamientos políticos que estábamos representados en el Parlamento logramos cosas y cedimos y también el Poder Ejecutivo logró cosas y cedió. Entonces salió un proyecto que creo que las coincidencias ahí es que era mejor del que venía. Incluso el mismo Poder Ejecutivo reconoció que el proceso había sido muy rico, y que acá en el Parlamento también se había dado la oportunidad de trabajar con la propia sociedad organizada que nos dio muchísimos elementos. Ahora, no sé cómo calificarlo, no fue un enfrentamiento digamos entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo de la misma fuerza política. A veces el Frente Amplio también intervino en estas discusiones, porque también se reunió el Frente Amplio, sacó sus apreciaciones al respecto.</p> <p>(Tesis: Reforma Tributaria la primera gran negociación en la interna del gobierno progresista)<br/>Códigos: [Todos los sectores del FA cedieron y acordaron]</p> | <p>PROYECTO APROBADO NO RESPONDÍA AL 100% LO QUE ALGÚN GRUPO PLANTEABA PERO DENTRO DE LO POSIBLE FUE LO MEJOR</p> <p>Y bueno, cuando saldamos esos aspectos, que como te voy a decir, para mí fue como una especie de... que todos cedimos, cedió el equipo económico en algunas cosas y también los sectores que queríamos modificar, cedimos porque no salió el 100% de lo que ninguno planteaba. Pero fue una buena negociación, creo que fue una buena experiencia también de gobierno. Porque como nos dicen a nosotros "somos manos de yeso", bueno, no hemos sido manos de yeso. Muchas veces hubo negociaciones en muchos temas entre el Poder Ejecutivo y la bancada donde hubo temas que se trancaron y la reforma tributaria creo que fue el primer tema, y se saldó bien. Si demoramos un año, pero es una reforma tan importante y tan estructural que un año no es nada.</p> <p>(Tesis: Reforma Tributaria la primera gran negociación en la interna del gobierno progresista)<br/>Códigos: [Todos los sectores del FA cedieron y acordaron]</p>   |  |   |

Fuente: Elaboración propia

#### Anexo 4. Operacionalización del Mecanismo Causal (Costa Rica)

|       | <b>Nivel teórico</b>   | <b>Evidencia esperada (indicadores)</b>  | <b>Técnicas de recolección de datos</b> | <b>Fuentes</b>   |
|-------|--|--|---|--|
| Input | Coyuntura crítica abre las posibilidades para la discusión y modificación de la estructura tributaria                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Elevado endeudamiento interno y externo</li> <li>-Cuestionamiento del modelo económico anterior</li> <li>-Liberalización económica por Programas de Ajuste Estructural (PAES)</li> <li>-Impulso de nuevas políticas para reducir el déficit fiscal</li> <li>-Surgimiento de nuevos actores (tecnócratas liberales)</li> </ul>  | -Análisis documental                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> </ul> |
| 2     | Impulso a imagen de la política tributaria con carácter regresivo por parte de nuevos actores económicos y políticos   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Visualización de la política tributaria como medio para aumentar los ingresos del Estado</li> <li>-Visualización de la política tributaria como medio para fortalecer ciertos sectores económicos</li> <li>-Fomento de nuevas actividades y sectores económicos</li> <li>-Influencia de actores externos en favor de políticas regresivas</li> </ul>                               | -Análisis documental                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> </ul> |
| 3     | Vínculo entre sectores económicos y partidos tradicionales fortalece los arreglos institucionales contruidos por estos | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Transición ideológica del PLN desde la socialdemocracia hacia la derecha económica</li> <li>-PLN y PUSC compartieron líneas ideológicas similares en materia económica</li> <li>-Creación de institucionalidad privada paralela (UCCAEP más otras cámaras empresariales)</li> <li>-Participación e influencia de grupos empresariales en reformas tributarias aprobadas</li> </ul> | -Análisis documental                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> </ul> |

|   |   |  |                      |  |
|---|---|--|----------------------|--|
| 4 | Estructura de toma de decisiones y la complejidad de la oposición para organizarse reforzaron la imagen de la política tributaria regresiva               | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Ilegalidad temprana del Partido Comunista</li> <li>-Partidos de izquierda con débil caudal electoral</li> <li>-Pactos institucionales entre el PLN y el PUSC (bipartidismo imperante)</li> <li>-Gran fragmentación del sistema de partidos</li> <li>-Sistema de elección de diputados limita participación de partidos minoritarios</li> <li>-Poca relación entre la política tributaria y sus efectos en la distribución del ingreso demostrada por los partidos de gobierno</li> </ul> | -Análisis documental | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> <li>-Legislación Electoral</li> </ul> |
| 5 | Fortaleza de los “Mecanismos de Resiliencia” evita que la política tributaria varíe en años   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Vínculo estable entre sectores económicos preponderantes y los partidos tradicionales</li> <li>-Poco o nulo caudal electoral de los partidos de izquierda</li> <li>-Presión internacional (FMI, BM) para aprobar políticas tributarias enfocadas en la reducción del déficit fiscal</li> <li>-Necesidad de 40% para ganar la elección presidencial y continua fragmentación interna en la Asamblea Legislativa</li> </ul>  | -Análisis documental | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> <li>-Legislación electoral</li> </ul> |
| 6 | Arreglos institucionales nuevamente fortalecen los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” y evitan una coyuntura crítica que amenace la trayectoria regresiva | <ul style="list-style-type: none"> <li>-PLN obtiene la mayor cantidad de diputaciones en la Asamblea Legislativa</li> <li>-PAC es obligado a negociar y pactar al ser apenas la tercera fuerza política en la Asamblea Legislativa</li> <li>-Formación del gabinete con amplia participación de figuras del PLN y PUSC en ministerios importantes relacionados con el manejo de la política económica (fiscal)</li> </ul>  | -Análisis documental | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Libros</li> <li>*Artículos académicos</li> <li>*Periódicos</li> </ul>            |

|        |   |  |                      |   |
|--------|---|--|----------------------|---|
| 7      | Red de la política tributaria con capacidad de influencia desigual entre los actores  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Acceso preferencial de los partidos tradicionales, cámaras empresariales y organismos internacionales a las negociaciones</li> <li>-Varios partidos políticos y sindicatos tienen dificultades para participar en el proceso de negociación y no logran modificar la reforma tributaria</li> <li>-Movilizaciones en las calles tienen un impacto nulo en las negociaciones</li> </ul>  | -Análisis documental | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> <li>-Periódicos</li> </ul> |
| 8      | Fortaleza del monopolio de la política afianza la imagen de la política tributaria regresiva  | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Escenario de elevado endeudamiento externo y déficit fiscal alienta a una reforma orientada a la captación de mayores ingresos</li> <li>-Objetivos de la reforma fiscal siguen vinculados únicamente a la reducción del gasto y al aumento en los ingresos tributarios como medio para reducir el déficit fiscal</li> <li>-Objetivos de la política tributaria similares a los dictados desde organismos internacionales y calificadoras de riesgo crediticio</li> </ul> | -Análisis documental | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> </ul>                      |
| 9      | Dinámicas de poder utilizadas por algunos actores potencian los “Mecanismos de Auto-Reforzamiento” de la política regresiva al convertirse en puntos de veto estratégicos | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Campaña mediática en calles y en redes sociales argumentando la necesidad de la reforma fiscal ante inminente escenario de crisis económica</li> <li>-Campaña mediática y en redes sociales contra huelga sindical e imágenes alternativas de la política</li> <li>-Exposición de medidas del Banco Central como extraordinarias por no haber aprobado aún la reforma fiscal</li> </ul>  | -Análisis documental | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Libros</li> <li>-Artículos académicos</li> <li>-Periódicos</li> </ul> |
| Output | Aprobación de una nueva política tributaria regresiva   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Recortes en sector público y en financiamiento a programas sociales y educación pública</li> <li>-Amnistía tributaria que perdona deudas con el fisco a grandes contribuyentes</li> </ul>  | -Análisis documental | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Artículos académicos</li> <li>-Estadísticas económicas</li> </ul>     |

|  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|
|  |  | -Creación y modificación de impuestos varía las cargas tributarias de los deciles en perjuicio de los primeros |  |  |
|--|--|--|--|--|

Fuente: Elaboración propia

### Anexo 5. Instrumento de análisis de datos para “Análisis de Convergencia”

| Convergencias   | Divergencias  | Imput: Llegada a una nueva coyuntura crítica amenaza la continuidad de la trayectoria de la política regresiva  | Nueva estructura de toma de decisiones facilita la coordinación entre actores que impulsan un cambio en la política tributaria (2)  | Desestabilización del monopolio de la política tributaria conlleva al cambio en la imagen de esta (3)   | Conformación de una red de actores que permite llegar a un acuerdo satisfactorio para sus miembros (4)   |
|---|---|---|---|---|--|
| Mecanismo causal  |   |   |   |   |  |
|   | COYUNTURA CRÍTICA QUE ABRE O NO LAS POSIBILIDADES AL CAMBIO<br><br>CONTEXTO SOCIAL (ECONÓMICO Y POLÍTICO TAMBIÉN)   | Mientras que en URU hay una C. Crítica y además eventos contextuales recientes (salida de la crisis) que significan grandes posibilidades para el cambio en la política, en CRC no hay apertura por medio de una C. Crítica y el contexto de déficit dificulta aún más pensar en un cambio de la imagen siempre impulsada. Esto se fortalece por el acceso de determinados actores a instancias de toma de decisión en Uruguay. |   |   |  |
| ARREGLOS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURA DE TOMA DE DECISIONES<br><br>ACCESO O NO; ESTRATEGIAS, ETC<br><br>(Incidencia reglas del proceso electoral en gabinetes y reformas) + (Incidencia de fragmentación en negociaciones y acuerdos viables) | ARREGLOS INSTITUCIONALES Y ESTRUCTURA DE TOMA DE DECISIONES<br><br>ACCESO O NO; ESTRATEGIAS, ETC<br><br>(Incidencia reglas del proceso electoral en gabinetes y reformas) + (Incidencia de fragmentación en negociaciones y acuerdos viables) |   | Las reglas electorales restringen los eventuales Gobiernos, las opciones de alianzas y en definitiva, las opciones políticas tributarias viables de impulsar en contextos específicos de institucionalidad (Igual que en CRC, aunque el resultado fue el fortalecimiento y alianza de la derecha y no de la izquierda como en URU). Influye en las estrategias disponibles y viables de los actores, en la distribución de poder entre ellos, y en las preferencias de estos. |   |  |
|   | MONOPOLIO DE LA POLÍTICA Y DEFINICIÓN DE IMAGEN DE LA POLÍTICA  | Acceso de nuevos actores en institucionalidad política facilitaría la desestabilización del monopolio regresivo en favor de la bandera histórica y aún distinta a la imagen de política tributaria propuesta en CRC (donde el escenario de alto déficit fiscal siguen motivando lo regresivo mientras que en URU la crisis superada abre las puertas)   |   | Acceso de nuevos actores en institucionalidad política facilitaría la desestabilización del monopolio regresivo en favor de la bandera histórica y aún distinta a la imagen de política tributaria propuesta en CRC (donde el escenario de alto déficit fiscal siguen motivando lo regresivo mientras que en URU la crisis superada abre las puertas) |  |
| MOVILIZACIÓN DE ACTORES EN RED (exclusión consciente de actores) + (Momentos de tensión y desacuerdo)   | DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE ACTORES<br><br>CAPACIDAD DE INFLUENCIA<br><br>MOVILIZACIÓN DE ACTORES EN RED  |   |   |   | Equilibrio de poder entre los actores necesarios para aprobar la reforma es vital en URU. Se cede y modifica mucho más que en el caso costarricense, en donde, además, la capacidad de influencia de actores institucionales formales o no es muy asimétrica y no todos participan de la red aunque quieren. En URU y CRC se excluyen concientemente diversos actores de la red, aunque en URU se excluyen a quienes históricamente promovieron la trayectoria regresiva. En CRC se cerró la puerta a las iniciativas ajenas a la institucionalidad mientras que en URU en un inicio de la negociación estas fueron incorporadas |

Fuente: Elaboración propia

## **Anexo 6. Transcripción de la entrevista realizada a Ariel Bergamino**

**Entrevistadora**-Una de las cuestiones que a mí más me llama la atención cuando he estudiado sobre el proceso de Uruguay tiene que ver con la forma en que la reforma tributaria es algo que se habla en el Frente Amplio y en distintos grupos de izquierda uruguaya desde hace muchas décadas. Y también es una reforma e idea de reforma que ha ido variando a lo largo del tiempo. No es la misma reforma que se planteaba en el 1971 ni es la misma reforma que se aprobó en el 2006. Quisiera que vos pudieras elaborar un poco en cómo fue ese tránsito desde esas primeras ideas del FA recién constituido y por qué varía un poco a lo que finalmente se propone en 2004, 2005 y 2006.

**Ariel**-El FA es una coalición de varios partidos que van desde partido demócrata cristiano a partido comunista. Es una coalición muy amplia síntesis de un largo proceso de unidad de los sectores progresistas uruguayos y al mismo tiempo impulso para seguir adelante. Por lo tanto, la conducción del FA, la coalición que ya lleva 50 años, todo un récord. Yo no conozco sinceramente en nuestra región coaliciones que hayan perdurado medio siglo. Esto es todo un récord. Medio siglo del cual una década el FA estuvo prácticamente ilegal perseguido por la dictadura. El FA nace en 1971, en 1973 el Golpe de Estado en Uruguay. Este Golpe de Estado no se da contra MLN, el movimiento guerrillero que ya había sido derrotado militarmente en año 1962, sino que se da contra el FA que había nacido en 1971, que había logrado un 20% en su primera comparecencia electoral, pero seguía creciendo. El Golpe de Estado en el Uruguay no es contra el movimiento guerrillero es contra el movimiento comunal y su expresión política en el FA. El FA es duramente perseguido durante la época dictatorial. Yo mismo estuve casi 3 años preso y luego 5 años exiliado. El FA es realmente la principal fuerza opositora durante el periodo dictatorial, no la única pero la principal y la que puso los muertos y los presos. Es una fuerza clave durante el periodo de reconducción democrática. El retorno a la democracia en Uruguay no fue sencillo. No hay salida perfecta de la dictadura y la uruguaya no la fue y algunos el precio de algunas imperfecciones aún hoy lo estamos pagando. Pero bueno, fue lo mejor que pudimos hacer en aquel momento. El FA que fue una pieza clave en ese momento de reconstrucción democrática llega al Gobierno ya en el año 2004. Desde entonces y hasta el 2020 se suceden tres gobiernos, tres periodos de Gobierno nacional del FA. El mundo cambió desde 1971 hasta hoy, la región también, el país también y nosotros también. El FA tiene unos valores y principios fundacionales que continúan vigentes, sin duda. El compromiso con la paz, la libertad, la democracia, la justicia, la transparencia, sus señas de identidad continúan vigentes, pero bueno los programas de Gobierno no son piezas de museo y también las fuerzas políticas actualizan sus propuestas de país, porque al fin y al cabo los programas de gobierno son propuestas de país. Eso, en el caso de una coalición tan diversa como es el FA es una tarea casi que permanente y una arquitectura delicadísima. Tener que sintetizar y armonizar en la serie de identidad de un partido demócrata cristiano con el partido comunista y en el medio los socialistas, los independientes, no es sencillo. A mí particularmente como asesor de la Presidencia del FA entre el año 2001 y 2003 me tocó coordinar una comisión de actualización ideológica casualmente. Y créeme que fue un trabajo algo intenso y no sencillo, pero donde realmente aprendí muchísimo y creo que aporté algo, pero también aprendí muchísimo coordinando ese proceso de actualización que derivó en el año 2003 en una nueva propuesta programática que fue la que se instrumentó ya en el Gobierno a partir del 2005. Y ahí casualmente estaba el tema de la reforma impositiva. No es fácil hablar de impuestos en una campaña electoral, nadie gana elecciones hablando de impuestos. Sin embargo, nosotros durante la campaña electoral de 2004 dentro de la propuesta de país

identificábamos una serie de reformas estructurales y una de ellas era la reforma impositiva y la anunciamos, expusimos sus líneas rectoras, sus objetivos principales y luego una vez en el Gobierno a partir del 2005 se comenzó a instrumentársela. Fue objeto primero de una negociación dentro de la fuerza de Gobierno, dentro del Gobierno, del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, con nuestra propia bancada y con el resto del sistema político. No estuvo libre de dificultades, pero las mismas se sortearon. Creo que hay un trabajo que tú lo has consultado, es un trabajo de tesis que hizo un estudiante uruguayo que dice así “la reforma impositiva, la primera gran negociación interna de la izquierda en el Gobierno”. No recuerdo la autora, pero creo que ese es el título del trabajo, “la primera negociación interna de la izquierda en el poder, en el Gobierno”, bueno, fue la reforma impositiva. Creo que ahí se narra con mucho detalle, mucho más de lo que yo recuerdo cuál fue el proceso de elaboración de esa reforma. Nosotros llegamos al Gobierno con ideas generales, con enunciados globales, pero bueno, luego había que aterrizarlos.

**Entrevistadora-** ¿Puedo interrumpirlo un momento antes que vayamos a las negociaciones? Me queda la duda acerca de... entiendo que la RT sigue siendo una gran reforma estructural para el FA y es una prioridad de Gobierno junto con otras reformas estructurales, pero sí hay un cambio desde una reforma radical a una reforma casi que un poco aparejada a los lineamientos más, no sé si decir ortodoxos en términos económicos, pero al fin de cuentas fue una reforma que el mismo FMI aprueba y que cuenta con el apoyo. Pregunto yo si pierde un poco ese sentido de radical por las circunstancias.

**Ariel-**Bueno hay algún trabajo de algunos politólogos uruguayos que hablan de un proceso de moderación de la izquierda uruguaya. Creo que son trabajos, más que nada... tal vez vos los has consultado, son trabajos de Jaime Yaffé y Adolfo Garcés que hablan de que la izquierda uruguaya, entre aquel Frente de 1971 y el Frente del 2004 como que hay un proceso de moderación donde el FA pule sus aristas más radicales y sin embargo enfatiza sus aristas más moderadas. Lo que hay es un proceso de actualización sin duda, eso sí. Es un proceso de actualización que se da entre el año 2000 y el 2004. Ahí Tabaré Vázquez que era el presidente del FA y candidato presidencial dice “bueno señores, el mundo ha cambiado, la región ha cambiado, el país ha cambiado y bueno nosotros también. Tenemos que actualizarnos, no tenemos que renunciar a nuestras señas de identidad, pero tenemos que actualizarnos, tenemos que adaptarlas a la de nuestros tiempos y a una nueva realidad. Y tenemos también que aterrizarlas para instrumentarlas”. Mientras la izquierda es testimonial o la oposición es testimonial puede decir muchas cosas. Ahora, cuando está a punto de asumir responsabilidades tiene que medir muy bien, lo cual no significa renunciar, lo cual no significa abdicar. Significa, bueno, la palabra es esa, actualizar. Y esa fue la tarea que hicimos en el FA impulsada por la presidencia del Frente por Tabaré y su equipo, desde el año 2000 y al 2003 más o menos, que fue una tarea de actualización ideológica y de profundización programática. Actualización ideológica, profundización programática y reestructura o reformulación de la estructura de la coalición. Una nueva forma de funcionamiento territorial, funcional y de más. Esa era las tres grandes tareas que se llevaron adelante entre el 2000 y el 2003. ¿Por qué el 2003? Bueno porque 2004 ya era el año de la campaña electoral y estas cosas no se pueden hacer en campaña electoral. La campaña electoral es una especie de carrera de obstáculos, no puedes inventar durante los seis... en Uruguay las campañas electorales son bastante largas, durante esos seis meses de campaña. Por lo tanto, nosotros teníamos claro que durante el 2003 teníamos que dejar laudado los asuntos para 2004 iniciar la campaña, una campaña que avizoraba iba a ser exitosa. Ya todo

indicaba que el FA iba a ganar la elección de 2004 por varias razones, entre otros por razones demográficas y por relevos generacionales en el cuerpo cívico. En aquel tiempo, simplemente por el reemplazo de la población tu notabas que el Frente elección tras elección iba ganando. Los viejos que morían votaban a los partidos tradicionales, los nuevos electores votaban a la izquierda. Ahora estamos viviendo nosotros esta situación, ahora los frenteamplistas estamos empezando a morir de viejos. Es todo un tema. Los que en 1971 teníamos 15 años o 18, y en el 2004 teníamos 45 o 50, hoy ya somos sesentones largos. Hoy los frenteamplistas mueren de viejos.

**Entrevistadora** - Mire, hay un tema... yo vuelvo a repetir esto del FMI porque a mí me pareció muy interesante...usted sabe que en mi tesis yo contrasto el proceso de reforma uruguaya con la reforma costarricense y una de las principales limitantes que yo he visto a una reforma progresiva, en el caso costarricense, ha sido la presión desde organismos internacionales... banco mundial, calificadoras de riesgo, FMI, etcétera. Yo asumí desde el inicio que esas presiones existían y existen en cualquier país de América Latina que quiera hacer una reforma estructural, porque así son las cosas hoy en día. Y me llamaba la atención que justo al empezar el Gobierno hay una ofensiva muy fuerte de Danilo Astori, supongo que, con el apoyo del resto del Gobierno, para que se pueda renegociar ciertas deudas que se tenían, poder pagarlas y con ello tener un mayor margen de maniobra de acuerdo a las políticas que quería impulsar el FA. Esa es una idea que a mí me ha parecido de todo. ¿Usted concuerda con ello? ¿Que fue tan importante el manejo que se tuvo?

**Ariel**-Lo importante es lo siguiente. Te diría más, te diría más. Ya en el año 2004, en plena campaña electoral, a mediados de 2004, junio, julio, la elección era en octubre, Tabaré anunció que en caso de ganar la elección el ministro de Economía iba a ser Danilo Astori. Fue el único ministro que anunció, no anunció ningún otro ministro, en caso de ganar. Ese anuncio no fue casual, estaba por un lado destinado acá, a la interna del país, Danilo era...es un hombre sustancialmente frenteamplista. Fue también un mensaje a los mercados y a los sectores económicos del país que con Danilo lo respetaban mucho, consideraban que era una persona no solamente técnicamente solvente, sino que, además, políticamente confiable. Es decir, ese anuncio, el anuncio de junio, julio del año 2004, "si yo soy presidente, Danilo va a ser ministro de Economía", descomprimió mucho la situación acá en Uruguay y fue también un mensaje para externos también, los organismos de crédito y demás. Es más, durante la campaña, una vez anunciado que Danilo iba a ser el ministro de Economía en caso de Gobierno frenteamplista, Danilo hizo misiones, cumplió misiones a Washington, fue a reunirse con el BM y con FMI y con el BID, y luego volvió a hacerlo nuevamente después en el periodo de transición, entre que ganamos la elección y asumimos, entre noviembre y marzo ya varios ministros designados hicieron misiones a distintos países y actos. No fue el único Danilo, pero Danilo fue nuevamente a Washington. Lo que se intentaba era mostrar tranquilidad, solvencia, confiabilidad porque la gran bandera del Gobierno, del oficialismo y de la derecha en Uruguay era "el frente, bueno, son buenos muchachos, pero Gobernar? Es asunto de nosotros, los que sabemos, y bueno sí, la izquierda sabe gestionar los ministerios de desarrollo social, los ministerios de educación...ahora, la economía la manejamos nosotros". Y nosotros teníamos que demostrar, también, que también nosotros podíamos manejar la economía. El presidente Jorge Batlle, el entonces presidente Jorge Batlle en el año 2004 llegó a decir como presidente de la República en plena campaña electoral, que si ganaba el FA era como si ganara el Sendero Luminoso en Perú. Eso fue en el año 2004. Tú me dirás, bueno, Jorge Batlle era un presidente muy locuaz y que a veces en su locuacidad se excedía... pues sí, pero se dejó decir eso... "si gana el FA, gana

Sendero Luminoso”. Imagina a Sendero Luminoso gobernando a Uruguay. Lo cierto es que teníamos que revertir esa situación. El anuncio de Danilo y las misiones de Danilo antes de la elección y después de la elección tenían un efecto tranquilizador para los agentes externos, para el mercado interno, pero también para la fuerza política. Danilo era una garantía para el FA. Danilo formó un muy buen equipo, Mario, Lorenzo, en fin, un equipo económico muy fuerte y contó siempre, como yo te decía en anteriores charlas, con un respaldo total de Tabaré. Es decir, Danilo era un ministro plenamente respaldado por el presidente y por el Consejo de ministros también. Yo participé en algunas misiones junto a Danilo, ya en el Gobierno, algunas veces que fuimos a Washington con el Presidente y Danilo, bueno a mí me tocó integrar esa comitiva también, participar en algunas reuniones con el FMI, con el BM, no era reuniones fáciles y te diría que en una estuvimos a punto de levantarnos e irnos ante la impertinencia del entonces Presidente del Banco Mundial que entró a la reunión con una actitud tan insolente, que en determinado momento Tabaré miró a Danilo, Danilo miró a Tabaré, ambos nos miraron a otros integrantes que estábamos en la delegación ahí...estábamos a punto de levantarnos y creo que el Presidente se dio cuenta que se había excedido y que había metido la pata, y bueno, en seguida recapituló... pero eran reuniones muy tensas. Con el FMI, en aquel tiempo el director era el español Rodrigo Rato, en aquel momento, fueron más amigables y bueno, con el BID ya era algo diferente porque bueno, había un presidente uruguayo que facilitaba mucho las cosas, como era Enrique Iglesias. El hecho de transmitir tranquilidad y solvencia, las dos cosas, tranquilidad y solvencia... confiabilidad y solvencia, y seriedad. Y Danilo aportaba todo eso... confiabilidad, tranquilidad, solvencia. Y si se quiere también, transparencia para todos lados. Es decir, para el FA y para los interlocutores también. El FA se sentía tranquilo con Danilo en el Ministerio y los interlocutores, bueno, incluso también la oposición, tenían en Danilo también un interlocutor confiable, transparente. Hubo diferencias, pero siempre se pusieron sobre la mesa.

**Entrevistadora**-Perdoná que te interrumpa. ¿Hubo alguna preocupación especial de parte del FMI o del BM o del BID por la reforma tributaria propuesta por el FA o realmente sus preocupaciones tenían más que ver con el no dejemos de establecer a Uruguay como un lugar importante para las inversiones, que haya productividad, que no espanten los que invierten...?

**Ariel**-Que yo recuerde no hubo. Yo no percibí, por lo menos en lo que a mí me tocó, no percibí en estos organismos multilaterales una preocupación excesiva por la reforma tributaria uruguaya, entre otras cosas porque tampoco, tú lo decías hace un rato, tampoco la reforma tributaria fue un revulsivo... a la prueba está que 15 años después el FA pierde las elecciones y pierde el Gobierno, entre otras cosas, porque hay sectores medios de la población que se consideran, bueno, que la reforma tributaria fue demasiado tibia o que le metió la mano en el bolsillo a la clase media pero que no tocó a los más poderosos. Es decir, la reforma tributaria tampoco fue una revolución tributaria, fue una reforma donde bueno, sí hubo sectores del FA durante la negociación interna que decían, bueno, podemos ir un poquito más allá, deberíamos ir un poquito más allá, pero bueno, tampoco fue...la reforma tributaria no fue un tsunami tributario, fue una brisa que trajo aire fresco, aire nuevo, que abrió nuevos oídos, si, sin duda, pero bueno, que renovó sin duda, aire fresco que ventiló, sin duda, que oxigenó, pero no fue un vendaval.

**Entrevistadora**- ¿Cómo cree usted que los sectores más de izquierda dentro del FA aceptaron eventualmente que la reforma no tuviera ese nivel de cambio progresivo que apostara a sectores

de verdad poderosos y aceptaran finalmente básicamente la propuesta de Danilo Astori y su equipo económico? ¿Por qué cree que se termina aceptando?

**Ariel**-Hubo, yo creo que hubo un proceso, no solamente hubo un proceso... hablábamos hace un momento de un proceso de actualización ideológica, hubo un proceso de profundización programática, hubo un proceso de reestructura organizativo y funcional del FA y hubo también, a medida que pasaba el tiempo, un proceso de acumulación de lo que nosotros llamamos, cultura de Gobierno. Es decir, bueno, cuando estás en el Gobierno primero tomás contacto con una realidad que de repente desde la oposición no percibes del todo, y segundo, bueno, tienes naturalmente que gobernar para todos, naturalmente, en base a tus señas de identidad y tus propuestas programáticas, pero tienes que gobernar para todos. Entonces, bueno, eso también, y yo creo que en eso el FA a medida que fue asumiendo responsabilidades de gobierno fue también acumulando una cultura de gobierno. Lo cual no quiere decir resignarse, pero sí, comienzas a percibir una serie de cosas que de repente, bueno, ya te digo, que desde la oposición no eran del todo visibles o no lo dimensionábamos adecuadamente. Y yo creo que eso, que bueno, que eso se dio también y se dio más que nada sí, se dio más que nada en esos sectores que uno podría decir más radicales del FA porque bueno, también tuvieron responsabilidades de Gobierno. Había otros sectores no, que ya tenían, bueno, que ya venían con experiencia de Gobierno, de departamental de Gobierno en Montevideo desde hacía 15 años. Había dirigentes del FA que ya habían acumulado... ¿Sabe dónde se acumula experiencia en este país?, ¿Cuáles son las verdaderas escuelas de Gobierno en este país? Bueno, naturalmente el Gobierno...ese es uno, ese es una escuela de Gobierno. Otra escuela de Gobierno en este país es la Universidad de la República...la universidad tiene un cogobierno no, docentes, estudiantes y egresados, tiene tres órdenes y bueno, ahí también hay un cogobierno. El principal centro de asistencia médica privada de este país es el Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay, dentro del sistema privado es el más grande. Ahí también es una verdadera escuela de gobierno. Gobernar el Sindicato Médico, gobernar el Centro Asistencial es complejo. En un país de viejos, gobernar un sanatorio, administrar un sanatorio en un país de viejos es todo un tema. No es casual, no es casual que la ministra de Salud Pública en ese primer Gobierno del FA, que fue la que impulsó la reforma sanitaria, la otra gran reforma de ese año...tenía mucha experiencia. ¿Y sabe cuál es la otra escuela de Gobierno en este país? El fútbol. Gobernar la Asociación Uruguaya de Fútbol es todo un tema... y si tú observas, excepto Mujica, todos los presidentes de la república desde el 85 hasta ahora, todos pasaron en mayor o menor medida, con más o menos suerte por el gobierno del fútbol uruguayo, como delegados de clubes, como neutrales...El fútbol en este país, aquí en este país el presidente de la Asociación Uruguaya de Fútbol pesa tanto como un ministro. Tabaré Vázquez fue presidente de la Liga Universitaria de Deportes y fue un presidente exitoso. Durante su Presidencia el equipo de fútbol universitario uruguayo salió campeón del mundo, por ejemplo. Además, bueno, era presidente de equipo de fútbol también pequeño pero importante y Sanguinetti lo mismo. Es decir, es una escuela de Gobierno. Acá no solamente el Gobierno es una escuela de Gobierno en este país. Y si tú miras todos los dirigentes políticos uruguayos tienen un pasaje o por el Sindicato Médico, o por la Universidad de la República o por el fútbol. Ahí se foguean. Tabaré siempre decía "el que sobrevive al Gobierno del fútbol sobrevive a cualquier cosa".

**Entrevistadora** -Es decir, lo que usted me está queriendo decir es que hay una especie de cultura política que nace desde distintas fuentes y que eso finalmente se vio reflejado en el mismo Gobierno

del FA. Una cultura política que, creo entender, enfocada hacia la negociación, al ceder de las partes...

**Ariel**-Claro que sí. Creo que lo habíamos hablado en la primera charla que tuvimos. Esto es un país de cercanías territoriales, demográficas, sociales y políticas. Un país pequeño, con poca gente, donde acá los ricos no son muy ricos y los pobres no son muy pobres, o al menos eso creemos. Acá la política es muy negociada... en un país donde, creo que bueno, Costa Rica tal vez puede ser parecido, pero es un país de 3 millones de habitantes. Vos tené en cuenta que Uruguay es un país de 3 millones de habitantes. Acá los uruguayos... todos somos medio conocidos, medio amigos, medio parientes, todos fuimos... todos nos conocemos. Todo mundo se conoce. Bueno, el diálogo, la negociación es muy importante. En política tú no te peleas con un primo, con un compañero de estudios, con alguien con quien compartiste otros momentos en tu vida muy gratos o duros. Eso hace que un país pequeño, de poca gente, con un sistema político sólido y estructurado con base a partidos, partidos que son no solamente comunidades de ideas sino también son agentes disciplinadores, hacen que la negociación sea muy... sí, la política uruguaya es muy negociada, muy conversada. Eso se da no solamente a nivel de todo el sistema político si no también se da en el FA. Es decir, que el FA, una coalición, tenga 50 años de existencia y haya superado las dificultades más grandes, es decir, los momentos más difíciles... eso habla también de una gran capacidad de negociación interna, que lleva tiempo administrar, gestionar políticamente al FA... llevar todos, absolutamente todos los sectores, dirigentes del FA son conscientes de ello. De que bueno, el FA es una herramienta que requiere mucho equilibrio y mucha negociación internos. Y la clave del FA es la unidad. Por eso nosotros tenemos clarísimo que la derecha no teme a nuestros gritos y a nuestros pataleos, le teme a nuestra unidad. Ya ha quedado demostrado, a los gritos y a los pataleos la derecha no le teme, le teme a la unidad de la izquierda y esa sí es la que intenta permanentemente socavar. Esa es casualmente la que nosotros tenemos que tratar de preservar. ¿En base a qué? Bueno, a un diálogo permanente, a una negociación permanente. Aquello que decíamos a veces algunos compañeros... bueno, nosotros no sabemos si el siglo... lo decíamos allá en la década del 80ta, del 90ta... decíamos, nosotros no sabemos si el siglo XXI nos encontrará unidos, seguramente nos va a encontrar reunidos. Eso sí. Y esa capacidad de diálogo, de negociación minuciosa a veces, hasta lo indecible se puso de manifiesto también en ocasión del trámite de la reforma tributaria. Una negociación interna en el FA, primero que nada, que no fue fácil.

**Entrevistadora** -Disculpa que lo interrumpa. Mencionó dos cosas que me parecen muy importantes. Lo primero que dijo que los partidos políticos son agentes disciplinadores y lo segundo que dentro del FA los distintos sectores también tenían distintas responsabilidades de gobierno y quiero llegar a entender qué hizo que la negociación fuera posible. Entonces, con respecto al primer punto, mi pregunta es ¿Usted cree que el sistema político uruguayo que especifica un doble voto simultáneo para la elección de diputaciones tiene que ver con este agente disciplinador o va más allá de esta regla electoral? ¿Si no existiera esta regla electoral sería posible creer que existan agentes disciplinadores y por qué sí y por qué no?

**Entrevistadora** -Cuando yo hablo de disciplinadores hablo lo siguiente. Por un lado, sí, yo te diría lo siguiente que por lo menos tienes que tener en cuenta incluso en el tema impositivo. Uruguay es un país de cercanías territoriales, de cercanías demográficas, de cercanías sociales. Ya digo, somos pocos, todos nos conocemos, acá los ricos no son tan ricos y los pobres no parecen tan pobres. Acá nadie hace ostentación ni de la riqueza ni de la pobreza. Los uruguayos somos, en ese sentido,

bastante sobrios. Porque entre otras cosas, y también es un detalle que esto pesa en el tema impositivo, somos una sociedad envejecida cuyo comportamiento político es también el de una sociedad envejecida. Acá en Uruguay determinados fenómenos políticos que se dan en países 50% de la población tienen menos de 25 años, eso acá en Uruguay es imposible. En Uruguay es imposible una revolución, aquí tú no haces una revolución con viejos y empleados públicos. Eso, por un lado. Y eso también pesó mucho, en el tema de la reforma tributaria ni que hablar, en el tema de la reforma impositiva también. Cuando yo hablaba de los partidos son disciplinadores...sí, los partidos políticos en Uruguay son comunidades de ideas, pero antes fueron comunidades de sangre. El Partido Blanco y el Partido Colorado, antes de ser comunidades de ideas fueron comunidades de sangre a mediados del siglo XIX. Tuvieron sus batallas, su guerra civil, tuvieron sus muertos. El FA también es una comunidad de sangre...vaya si durante la dictadura fue castigada. El FA también en ese sentido ya no es un partido, es tal vez el más tradicional de los partidos tradicionales que hay en Uruguay. Porque los blancos y los colorados derramaron sangre a mediados del siglo XIX. El FA fue ayer no más y mucho más. Entonces, eso, por un lado. Y también son comunidades de ideas y juegan un rol disciplinador. Yo digo disciplinador en este sentido. Moldeador de valores, de principios, de culturas...tienen eso. Los partidos, tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado, más el Partido Colorado que el Nacional y sin duda el FA son partidos que disciplinan a su electorado, por decirlo de alguna manera, lo disciplinan no solamente en términos electorales sino también en términos culturales, en fin, en ese sentido. Son partidos que no son perfectos ni vulnerables por cierto pero que comparados otros, son partidos que tienen mecanismos de control sobre sus propios integrantes y eso hace que, bueno, actos de corrupción, de indisciplina, sean detectados. No quiere decir que no ocurra, ocurre, pero en general yo te diría que hay una reacción más institucional como partido que lo que vez raramente en otros países. Son disciplinadores sí. Y aún hoy tú le preguntas a cualquier uruguayo en la calle y te dirán, soy colorado, soy blanco, soy frenteamplista y eso ya define, hasta define la forma de vestir, la forma de hablar, del Partido Nacional con camisita celeste, pantalones de color beige y luego está el Partido Colorado son más urbanos, el Frente Amplio es más multicolor, en fin. Si tú observas, asómate a periódicos uruguayos y observa los actos que hay y vas a ver hasta un estereotipo de forma de vestir, así como, por ejemplo, antes decían que los socialistas españoles en la década de setenta, del ochenta, andaban todos con sacos de corduroy, bueno aquí se le dice pana, corduroy creo que se le dice. Bueno acá también, son elementos, son disciplinadores, son moldeadores. Y yo te diría que en el FA pesa muchísimo porque es una comunidad de sangre reciente.

**Entrevistadora** -Y usted me mencionaba la otra vez que habíamos hablado en ocasiones anteriores que justamente el primer Gobierno del FA había sido un Gobierno muy fuerte porque tenía redes muy bien hechas, muy fuertes entre los distintos sectores del FA con las distintas representaciones que se podía tener tanto con el Poder Ejecutivo, en el Senado, en la Cámara de representantes. ¿Esto tiene que ver con lo que usted me menciona? ¿Con la disciplina, con la unidad, crear esas redes?

**Ariel** -Sí, sí, sí. El primer Gobierno del FA 2005-2010...hagamos un símil. Cuando tú ves a un paciente en un centro de tratamiento intensivo en un hospital, en una unidad de internamientos intensivos, lo primero que hay que hacer es evitar que el paciente se muera, es lo primero. Tienes que equilibrarlo para que no se muera y a partir de ahí comienzas a actuar para bueno, comienzas a intervenir en la dolencia que tiene y comenzar. Pero lo primero es evitar que se muera. Cuando

nosotros en el primer Gobierno del FA, cuando asumimos, nosotros asumimos en el 2005 el país estaba realmente en el sepelio. El país venía de décadas de un deterioro permanente de su economía, de su sociedad, venía incluso de una crisis económica muy fuerte en el año 2002. El país estaba en el sepelio. Y yo te diría que, de los 5 años del primer Gobierno frenteamplista, el 2005 y buena parte del 2006 tuvimos que dedicarlo a estabilizar ese paciente. Recién en fines del 2006 y 2007 comienza a desplegarse otra serie de medidas que bueno, que apuntan a una recuperación. Pero primer año, 2005, y buena parte del 2006 fue estabilizar este paciente. Estabilizar un país que estaba en estado crítico. Y eso requería un Gobierno con un fuerte volumen político, con una fuerte impronta política. Por eso el Gabinete, el primer Gabinete ministerial, el Gabinete ministerial del primer gobierno frenteamplista, que tuvo muy pocas variaciones a lo largo de los 5 años, era un gabinete sustancialmente político y ahí estaban no solamente cuadros políticos, estaban los principales referentes de los sectores del FA. Eran ministros. Los principales dirigentes de los sectores del FA eran ministros. Era una forma...y bueno, el presidente del FA, quien había sucedido a Tabaré en la presidencia del FA, bueno también era ministro, era ministro de educación naturalmente. No era un ministro improvisado, con una larguísima trayectoria científica y bueno, universitaria.

**Entrevistadora** -El ministro Brovetto se refiere usted, ¿no?

**Ariel**-Sí. Pero el tener a los principales, a las cabezas de los sectores del FA en el Consejo de ministros, era una forma, entonces también de comprometer a todos. Y eso también ayudó mucho, ayudó mucho. El tener a los principales referentes del FA en el Gabinete ministerial ayudó mucho al Gobierno. Ayudó mucho la relación Gobierno-Poder Legislativo, Gobierno-oposición, Gobierno-sector externo. Ayudó mucho en términos, también, de entrenabilidad al FA. No ayudó tanto a la estructura militante, a mantener la estructura territorial y el nuevo funcionamiento de esa estructura. El traslado de dirigentes frenteamplistas al Gobierno desnudó, dejó un poquito al desnudo al FA. Objetivamente el Gobierno se comió a los elementos más valiosos de la estructura frenteamplista y acá estoy hablando no solamente de ministros, que al fin y al cabo era 13 o 14, estoy hablando de otros cuadros del intermedio. Eso suele suceder, es un tema que está planteado a un nivel de todas las fuerzas políticas, de cómo a veces el Gobierno se come la fuerza política y a la larga, bueno, en la medida en que también las fuerzas políticas a veces no son capaces de generar relevos, en fin...la verdad sigue siendo un problema como el que tenemos nosotros actualmente acá. Tres Gobiernos, tres periodos de Gobierno del FA realmente podaron al árbol del FA...a los mejores cuadros. Eso el FA lo sintió. Pero el tener un Gabinete ministerial con mucho peso político era imprescindible en el primer Gobierno del FA. El segundo Gobierno, el de Mujica, ya fue una mezcla, un poco más equilibrado, el componente técnico y el componente político y el tercero, el tercer Gobierno del FA, el segundo de Tabaré, yo te diría que hubo un Gabinete más técnico que político lo cual a la postre tampoco fue del todo beneficioso para el Gobierno en tanto se intentó equilibrar todo. Hubo algunos relevos en equipo. Tabaré no era muy afecto a cambiar ministros. Cuando se intentó ya era un poquito tarde, es decir, cuando se intentó fortalecer políticamente el Gabinete ya era un poco tarde. Pero bueno, es todo un tema. Y yo creo que la reforma tributaria desafortunadamente no fue sencilla, aunque hubo un buen volumen de componente político

**Entrevistadora** -Perdone que le interrumpa. Usted mencionó que era una forma de comprometer a todos, de integrarlos a todos, de hacerlos a todos partícipes, de generar una unidad y bueno, yo le preguntaba sobre las razones de que algunos sectores aceptaran una reforma tributaria menos

radical, menos progresiva a la cual algún tiempo aspiraban, imagino que también tenía que ver con las políticas paralelas que ciertos ministros querían impulsar. Osea, la reforma de salud, la reforma de salud era una reforma que estaba vinculada de alguna forma a la reforma tributaria, como cualquier otra política de Gobierno. Depende de que los ingresos sean suficientes. Entonces, usted me...

**Ariel**-Pero yo te diría que fue...la reforma de la salud fue una reforma que en su área fue bastante más profunda, bastante...fue un revulsivo muy grande por lo que te decía. Acá en un país de viejos la medicina, la corporación médica tiene mucho peso.

**Entrevistadora** -Claro, pero a lo que yo me refería es que, así como el sector de salud otros sectores de Gobierno dependen de una reforma tributaria. Dependen de los ingresos, dependen del presupuesto. Entonces a la hora de entender cómo los distintos sectores llegan a aceptar...yo le muestro mi reflexión, mi argumento, a ver si tienen algún sentido. A la hora querer aceptar y de imponer un tipo de reforma tributaria los otros sectores se ven comprometidos porque como son parte y tienen que tener también resultados positivos en sus propias áreas terminan por ceder un poco y priorizan una reforma tributaria, aunque no tenga las características.

**Ariel**-Claro sí y al mismo también hubo ahí todo un juego, hubo todo un equilibrio necesario. Aceptamos que de repente la reforma tributaria no vaya tan lejos como nosotros queremos, pero queremos que la reforma de la salud, o la reforma educativa o la reforma laboral vaya y ahí también el equipo económico tuvo que...hubo una negociación interna. Recuerda que en el año 2005 cuando se estaba discutiendo el presupuesto el presupuesto nacional, el presupuesto quinquenal y elaborar la propuesta, casualmente en esa negociación, el Ministerio de Educación pedía más recursos y Danilo no quería darlos y hubo una fuerte negociación a nivel del Gabinete ministerial donde, incluso, Danilo en algún momento dijo que se iba. Pero bueno...Hubo naturalmente, hubo una negociación interna. La reforma tributaria de repente no va tan lejos como todos queremos, bueno, sí sí, pero la reforma de la salud va más allá y la reforma de la educación y la reforma laboral. Es decir, hubo negociación sin duda.

**Entrevistadora** -Entrando al tema de la negociación que creo que usted ha querido ya sacarlo en varios momentos y yo he estado ahí como cortándolo un poco, es que es interesantísimo todo el proceso.

**Ariel**-El ámbito era el Consejo de ministros que se reunía regularmente. Ahí en el Consejo de ministros tenías una reunión semanal del Consejo de ministros donde estaba el presidente y donde estaban los ministros que además eran los principales líderes sectoriales y lo que no podía resolverse ahí, lo que de alguna manera se complicaba, pasaba al FA, que fue lo que pasó con la reforma tributaria. La reforma tributaria hubo en el primer tramo de elaboración del proyecto hubo una propuesta inicial que bueno, que fue rechazada y que estaba un poquito...se empantanó un poco la negociación intragobierno y Tabaré dijo "bueno por acá no podemos seguir" y lo remitió al FA. Y como yo te decía, en realidad los que discutían eran siempre las mismas personas, pero en otro ámbito, en otra habitación. En última instancia, los delegados eran los mismos, pero, ya te digo, con otro uniforme y en otra habitación. Una vez que en el Frente se resolvía, volvía al ámbito del Gobierno. En ese sentido, entonces, tú tenías que, más que nada Brovetto, que era no solamente el ministro de Educación y Cultura sino además el presidente del FA, vaya, tenía una tarea tremenda que era sobrellevar con mucha entereza y con mucha rigurosidad, pero al mismo tiempo con mucho

buen humor. Brovetto era una persona realmente encantadora en el trato personal, una persona tremendamente afable, simpática, de muy buen humor, que facilitaba muchísimo. Con Brovetto era imposible pelearse y era una persona que generaba muchísimo respeto. Siempre era, el respeto desde la cercanía. Entonces, bueno, ahí tenías sí, yo creo que la reforma tributaria fue como lo menciona bien ese trabajo de tesis que bueno, hecho aquí en la Facultad de Ciencias Sociales...fue cierto...la reforma tributaria fue un laboratorio, digamos, de negociación de la izquierda en el Gobierno, y luego de la izquierda con sectores, bueno, con el resto del sistema político, pero también fue un experimento para nosotros. Y la reforma sanitaria y la reforma educativa, también lo fue.

**Entrevistadora** -Disculpe que le interrumpa. Entiendo que fue un proceso de negociación a lo interno sumamente riguroso y es una de las características que tiene este proceso de negociación, porque no es normal que un Gobierno tenga mayoría hoy en día y que la negociación, más bien, sea a lo interno, pero obviamente había sectores muy disconformes con esta reforma tributaria y muy opuestos a esta reforma tributaria que en determinados momentos criticaron que se trataba de un proceso que podía ser, inclusive, antidemocrático porque no se discutía dentro del Parlamento, no se discutía dentro de la cámara, dentro del senado, sino que se discutía fuera, en el partido político. Mi pregunta es, ¿cómo neutralizar a tantos sectores políticos que, aunque el FA tuviera mayoría, estaban claramente disconformes?, ¿tiene que ver con el hecho que la reforma no fuera tan radical, que básicamente era una reforma que molestaba un poco pero que no molestaba tanto?

**Ariel**-Hacia la interna del FA, la reforma era para algunos sectores era tibia. Entonces, tiraneaban un poco diciendo, bueno, es una reforma un poco tibia, podemos ir a más. La oposición, por cierto, hacia esta reforma es una oposición muy caliente...nos están saqueando, esto es terrible. Entonces, bueno, y en el medio el Equipo Económico y Danilo, en particular, eran tironeados por una interna que decía, “vamos un poquito más allá” y una oposición que decía “por favor, esto es un atropello”. Y en el caso Danilo, Danilo no era solamente un técnico de primer nivel, era un referente político. Porque bueno, si tú tuvieras un ministro que era un excelente técnico y nada más, pero era un líder político y que, incluso, en aquel tiempo se manejaba que podía ser el próximo presidente de la república. Ganó Mujica, por varias razones. Una de ellas pudo haber sido el trámite por la reforma tributaria...una de ellas, no la única, por cierto, y tal vez no la principal, porque Mujica es un fenómeno muy singular, incluso dentro de la propia izquierda uruguaya. Pero sí, nosotros lo que teníamos que hacer era primero que nada acordar entre nosotros e ir al Parlamento con una posición acordada. Pese a que teníamos mayoría parlamentaria en ambas cámaras no podíamos darnos el lujo de tener fugas o disidencias una vez que...eso lo hacíamos con todos los proyectos parlamentarios. Primero se acordaba y se llevaba. Lo cual no quiere decir que fuera automáticamente votado, aprobado, pero sí, primero se acordaba previamente. El proyecto iba con el acuerdo de toda la bancada y bueno, y luego se discutía, pero sobre la base de una posición unánime de la bancada. Las veces que no fuimos con posición unánime al pleno de la Cámara no nos fue bien. Pero fueron pocas y no en temas fundamentales, excepto uno.

**Entrevistadora** -Usted recuerda de casualidad, es que a mí me llama mucho la atención cuando veo un proyecto de reforma tributaria y que en todas las fuentes que he estudiado, en todo lo que he leído la participación de las cámaras empresariales, el sector empresarial privado es nula, o parece ser nula. Eso lo pongo en duda. Pero hay algo que usted recuerde sobre esto porque a mí me parece que es raro que yo no encuentre información sobre esto.

**Ariel**-Hubo una oposición fuerte, sí sí hubo de parte de los sectores empresariales. Ahora...

**Entrevistadora** -Pero ¿cómo se manifestaba esa oposición? Yo le hago la pregunta... en el caso de Costa Rica había, por ejemplo, cuando estaban en el proceso de la reforma, había conferencias de prensa en streaming a nivel nacional en dónde el Banco Central se sentaba al lado del presidente de la Cámara de Industrias y aplicaban medidas de salvoconducto para el Estado como forma de influenciar a favor de una cierta reforma.

**Ariel**-No no no. Acá diálogo hubo, por cierto, intercambios había siempre. Ahora, también había una posición muy firme y en mi opinión acertada, de Danilo y del Equipo Económico en su conjunto, de acá los roles son claro, quién gobierna. Quien gobierna y cuáles son los roles, las competencias, las posibilidades. Acá no hay un Gobierno de coparticipación. Con las cámaras empresariales negociamos, conversamos, pero...juntos, pero no revueltos. Y Danilo siempre decía y era verdad, Danilo no atendía empresarios en el Ministerio por causas particulares, no atendía. No era ese su rol. A veces se sucedía lo siguiente, a nosotros nos pasó muchas veces. Llegábamos con Danilo a algún lugar, a algún evento, de estar en el intermedio de una función de teatro y bueno, estábamos con en él en el vestíbulo o en el “foyer” del teatro y se arrimaba algún empresario a plantearle...primero venían a saludarlo, “y cómo le va ministro y ya que estamos...”. Y Danilo, pero lo paraba en seco “mire, yo acá vine al teatro y yo no atiende, hable con quién sea menos conmigo y menos acá”. En ese sentido Danilo era una persona tremendamente, no solamente solvente sino confiable, transparente y firme. Y tú lo habrás visto que en general, incluso de los sectores empresariales y demás, críticas furibundas a Danilo por algunas medidas, pero en ningún momento una crítica a su seriedad, a su vulnerabilidad y a su honestidad. En ese sentido era un lujo, realmente. Fue una pieza clave de los tres gobiernos frenteamplistas, no solamente como ministro de Economía sino también como vicepresidente de la República en la gestión de Mujica.

**Entrevistadora** - ¿Pero sí había apertura hacia otros sectores, hacia otros sectores económicos, sindicatos, cooperativas?

**Ariel**-Sin duda. Sin duda porque bueno, cada Gobierno tiene sus señas de identidad y tiene su base social. Y la base social del frente está clarísimo cuál es. Naturalmente no fueron...a ver, los sectores empresariales con el Gobierno del frente ganaron muchísimo dinero. ¿Por qué? Porque el frente les ofreció garantías, un país estable, un equilibrio macroeconómico, confiabilidad, previsibilidad, seriedad. Ganaron muchísimo dinero. Ahora, los sectores como los sindicatos...se avanzó muchísimo en temas de las relaciones laborales, muchísimo. Es decir, naturalmente que los sectores más desposeídos de la sociedad con el frente ganaron mucho más. Cuestión que ahora, rápidamente, si tú observas, en este año y media de Gobierno que llevamos del Partido Nacional, de un Gobierno de centro derecha, la regresión que ha habido. Este Gobierno, pero no tiene ningún plurito en decir que gobierna para los sectores agroexportadores...no tiene ningún plurito en decirlo y vaya si lo está haciendo. Hoy mismo se fueron conociendo algunos datos. Lo que ha ganado el sector agroexportador uruguayo en este último año y medio es increíble. Los depósitos que tienen fuera del país en el último año son increíbles realmente. Este país, Uruguay, en materia de pandemia ha tenido un muy buen desempeño desde el punto de vista sanitario, es el país de la región que tal vez tiene el mejor desempeño sanitario. Es el país de la región que menos ha invertido en amortiguar los impactos sociales de la pandemia. Aquí el Gobierno lo que ha hecho es “muy bien, hay una pandemia, yo compro la vacuna y te la doy, ahora, de lo demás te encargas tú...yo te vacuné, de lo

demás te encargas tú”. Es una actitud, una postura muy conservadora...ultraneoliberalismo, “arréglatelas como puedas y si te tocó ser pobre, y bueno, lo lamento”. Y es así. Entonces, bueno, a ver qué otra cosa más se te ocurre.

**Entrevistadora** - ¡Gracias! De hecho, ya he resuelto todo lo que tenía en mente y simplemente quería comentarle que me parece que la reforma no disgusta a nadie, pero tampoco agrada de sobremanera a nadie.

**Ariel**-Fue tibia. Tal vez, bueno, por un lado, facilitó su instrumentalización, sí, facilitó porque es otro tema, también, que seguramente tú tocaste en tu trabajo. Instrumentar una reforma tributaria significaba también fortalecer todo el organismo encargado de recaudar, de controlar y recaudar y ahí, bueno, se hizo también una tarea muy fuerte de modernización, profesionalización de la Dirección General Impositiva. Por eso, yo te decía también que podría ser importante, conversar también con quién en aquel momento o después, incluso, fue director de la oficina nacional de renta. Porque bueno, acá también, burlar los mecanismos de control y eludir las obligaciones impositivas era un deporte nacional. Eso también hubo, hubo un enorme trabajo de modernización, de profesionalización, de la Dirección General Impositiva. Es verdad, la reforma tal vez fue tibia, pero bueno, tal vez era lo mejor dentro de lo posible. No hay políticas perfectas, no hay. Ni hay acuerdos perfectos tampoco. Se busca lo mejor dentro de lo posible, que no quiere decir cualquier cosa, tampoco. Y en Uruguay eso, lo mejor dentro de lo posible...la salida de la dictadura fue lo mejor dentro de lo posible, no fue perfecta y algunas imperfecciones aún hoy las estamos pagando. Pero bueno, era muy fácil y cómodo esperar la perfección cuando tenías miles de presos políticos o exiliados. Y acá lo mismo, era bastante... hubiera sido muy cómodo, muy responsable esperar el omento propicio. Hubo que hacer lo mejor dentro de lo posible en el momento en que nos tocó gobernar. Ahí hubo aciertos, hubo errores, hubo limitaciones, hubo dificultades. Yo repaso estos 15 años y creo que aún con dificultades, con limitaciones, con errores, pero el saldo es positivo. El Uruguay no es el mismo, no es el mismo. Aunque quieran...este Gobierno quiera borrar, pero realmente quiere borrar los 15 años de gobierno frenteamplista, Uruguay no es el mismo. No es un país perfecto, está lejos de serlo, no existen los países perfectos, pero bueno, es mucho mejor de lo que era en el 2004.

**Entrevistadora** -Me queda claro que, aparte, fue toda una tarea y una enseñanza para el mismo partido que no es lo mismo, no es lo mismo estar en oposición que ser Gobierno y creo que eso es lo que me ha quedado de esta entrevista, es crear lo mejor dentro de lo posible y nada, yo le agradezco mucho Ariel, por su tiempo, porque ya llevamos una hora 15 minutos, llevamos un montón. Regáleme un segundo para parar las grabaciones. ¡¡Muchas gracias!!

### Anexo 7. Transcripción de la entrevista realizada a Mario Bergara

**Entrevistadora**-Este proceso de reforma tributaria es gigantesco y analizarlo desde sus causas ha sido toda una tarea bastante grande. Una de las cosas que más me llaman la atención del proceso de esta reforma tributaria es que es un proceso que no inicia unos años, ni siquiera 10 años antes, del 2006. Es un proceso que la izquierda uruguaya ha estado planteando desde la misma fundación del FA. En ese sentido, te quería preguntar ¿cómo ha ido variando y por qué finalmente la reforma pierde ese carácter de radical, según yo entiendo por quienes he estudiado y por quienes he leído? ¿Por qué varía ese carácter? Y finalmente, ¿podríamos decir que es una reforma que apostó por la redistribución o que se queda corta de acuerdo con cómo se pensó inicialmente en 1971 grandes reformas estructurales?

[problemas de conexión]

**Mario**-Tú decías que la reforma dejó de ser entre comillas radical y por qué apostó a la progresividad...hasta ahí te había escuchado.

**Entrevistadora**-Sí, era si me podías contar un poquito sobre ese tránsito programático ¿A qué se debió?, ¿qué sucedió?, ¿por qué una propuesta de reforma tributaria en el 71, claramente son contextos distintos, pero, se pierde realmente esa intención de radical? ¿por qué se pierde? Y en todo caso, ¿cuál era el motivo objetivo con la reforma tributaria de 2006 planteada en ese primer Gobierno del FA?

**Mario**-Bueno yo, en realidad creo que la evolución programática va con la vida, ¿no? Osea, en el año 71 cuando se funda el FA en el contexto de un mundo bipolar, de Guerra Fría, de emergencia de las organizaciones de izquierda en América Latina, se conforma un pre-esqueleto programático, quizá más de consigna que de análisis y de realidad verdad. Era un programa que hablaba de nacionalizar la banca, el comercio exterior, la reforma agraria y demás...era más bien de eslogan que de programa analizado en profundidad. Y las cuestiones programáticas de la evolución programática de la izquierda en Uruguay del FA en particular, hay trabajos que evalúan eso. Obviamente que una cosa es estar recién haciendo como organización de unidad política...la creación del FA es probablemente el hecho político mayor de los últimos 100 años en el Uruguay y bueno, tiene un poco esa escala, tiene un poco esas características y ese contexto que nada se parece al contexto de principios de siglo en donde ya no había Unión Soviética, en donde ya la cercanía del FA al Gobierno también lo obliga a ir haciendo una adecuación, una modernización y una actualización programática que gobernada por el realismo en el sentido de que bueno, una cosa es hacer planteamientos programáticos cuando uno está lejos del Gobierno y en el contexto político y social que se vivía previo a lo que fue después una dictadura de 11 años en el país, con una brutal agresión hacia el FA en particular, hacia la izquierda y bueno, después se da también un proceso de maduración, de evaluación del contexto global, regional, nacional. El Uruguay tiene también características sociodemográficas y políticas, de preferencias políticas y formas de avanzar en los temas que implica...que no implica cuestiones de forma radical digamos. Si tú ves la historia de América Latina ves muchos países que han ido haciendo cambios, yo digo entre comillas radicales, porque lo radical que no perdura no es nada radical. Radical es cambiar la realidad de manera sistemática y permanente. Te decía que sobre la evolución programática del FA hay trabajos, hay

trabajos de politólogos uruguayos que quizás tú conozcas, como Adolfo Garcé, Jaime Yaffé, sé que ahí seguramente puedas obtener material sobre la evolución programática. Los programas del FA fueron variando y adecuándose a las nuevas realidades. Fijate que en el 71 estábamos hablando de ese mundo de Guerra Fría, de emergencia del movimiento sindical unitario, del movimiento político de izquierda unitario, en un proceso que llevaba al debilitamiento institucional y a la Dictadura. Después hubo 11 años de Dictadura donde la izquierda fue reprimida brutalmente. Después la salida de la Dictadura es un mundo diferente. Después el cambio en la economía, en la política, en la geopolítica global de la caída de la Unión Soviética, de la Europa del Este y todo lo que eso implicó en términos políticos para los partidos de izquierda en el mundo e incluso en los periodos de gobiernos democráticos, del 85 en adelante, también ahí cambió la realidad. Ya te digo, sobre la evolución programática de la izquierda en Uruguay te recomiendo que consultes, si ya no lo hiciste, estos trabajos de Adolfo Garcé, de Jaime Yaffé. Pero una cosa es tener un eslogan o un discurso radicales, y otra es diseñar e implementar una reforma. Yo creo que hay que entender, a ver, ya te digo, lo programático del 71 cuando recién se conforma el FA podía estar todas esas, esos ítems programáticos que creo podrían estar en los programas de cualquier partido de izquierda en América Latina...muy lejos del Gobierno, sin experiencias cercanas al Gobierno. Osea, no es lo mismo la idea de esos eslóganes que decir bueno, con todo lo que evolucionó el mundo, la región, el país, los procesos políticos, la propia izquierda...yo creo que Uruguay hace una reforma bastante radical, una reforma integral. Tanto por el contenido como por la forma en que se hace que sea sustancial para entender por qué se pudo implementar. Es como paradigmática...en el año 2006, un año después que el FA llegara por primera vez en el Gobierno. El frente, la izquierda, llega al Gobierno por primera vez siguiendo, digamos, si bien había un proceso de crecimiento sistemático de la izquierda política en Uruguay que iba camino al Gobierno, bueno eso se termina de acelerar en la crisis que Uruguay tuvo en 2002-2004, en buena medida derivada de lo que fue la situación de Argentina que nos impactó mucho, pero también por las debilidades que tenía la economía y la sociedad uruguaya para abordar ese shock. Y bueno, se conformó una situación crítica muy grande en Uruguay, con una caída enorme del producto, del desempleo, del ingreso de la gente, un aumento brutal de la pobreza, casi el 40% de los uruguayos cayó bajo la línea de la pobreza en un país que no está acostumbrado a eso, niveles de desigualdad muy grandes. De repente hay dualismos que en el marco de América Latina son razonables que para Uruguay son inaceptables. Uruguay hoy tiene niveles de pobreza en la metodología CEPAL y aún después de la pandemia, de un dígito. En la metodología que nosotros usamos en nuestro instituto de estadística que es más duro que el de CEPAL, estamos en 11 y pico por ciento. Pero quizás, no tengo claro cuál es el número de CEPAL aplicado a Uruguay, pero no sería mucho más del 6, 7, 8 por ciento de pobreza, aún después de la crisis de la pandemia. Antes, prepandemia, en el año 2019, la pobreza medida con nuestra metodología era del 8 con 8%, con la metodología CEPAL no llegaba al 4 o 5 por ciento. Esos son un poco estándares históricos, e incluso el Índice de Gini, el de equidad, en Uruguay era 0,38. Estaba considerado como el más bajo de América Latina. Habían llegado a 0,44 pero de repente es normal o bajo en los países de América Latina, pero en el caso de Uruguay era muy elevado. En ese sentido, las preferencias sociales por la equidad en Uruguay son más altas, sin duda, que, en probablemente, en todos los países de América Latina. Pero desde el punto de vista de lo que significó la crisis, la gente vota en el año 2004 al FA por primera vez en el Gobierno en un esquema donde había balotaje, pero ni siquiera se necesitó balotaje porque el FA gana en primera vuelta con

mayoría. Y ahí se dan, yo después te voy a pasar la referencia de un libro que yo escribí en 2015 o es capaz que Ariel te lo mencionó, que se llama “Las nuevas reglas del juego en Uruguay”

**Entrevistadora**-Sí, me lo mencionó... ¿sabe quién me lo mencionó? Supongo que usted lo conoce, Martín Puchet. Martín está dentro de mi Comité de Tesis, el me lo mencionó hace un tiempo.

**Mario**-Nosotros con un compañero escribimos un artículo para el Trimestre Económico, que se agarraba algunos aspectos del libro este que yo te digo. El libro lo podés adquirir por Amazon o por Mercado Libre, es baratito, tranquila. Que yo lo que hago ahí es repasar el cúmulo de las reformas, que fue enorme, en los primeros dos gobiernos del FA en clave o en una visión de economía institucional, de cómo se transformaron las estructuras de incentivos y las instituciones que le dan soporte a las nuevas estructuras de inventivos. Es decir, es un poco aplicación de la lógica de la economía institucional y de costos de transacción en el proceso de reformas de Uruguay. En ese libro obviamente hay un capítulo asociado a la reforma tributaria que creo que es un ejemplo clarito de que hay...cambian las estructuras de incentivos en el diseño del tema tributario y en las instituciones que le dan soporte a este nuevo esquema. Una primera cosa que nosotros teníamos clara cuando hicimos la reforma es que en paralelo al rediseño de la matriz de impuestos teníamos que hacer una reforma administrativa que fortaleciera la administración tributaria, la Dirección General Impositiva. Y se hacen las cosas en paralelo. En mi libro segmento todo, incentivos e instituciones. Y la reforma tributaria se da...es un ejemplo donde se dan las dos reformas, en la estructura tributaria y en la administración tributaria y en el enfoque tributario general de inserción de Uruguay en el mundo porque paralelo a la reforma interna de impuestos, en Uruguay, sobre todo después de 2008, también va adecuándose a lo que es la nueva fiscalidad internacional, las nuevas demandas que hay en el mundo, el G20, la OCDE, en cuanto a ir hacia un esquema de fiscalidad internacional, de intercambio de información, más transparente, etcétera. Por lo tanto, hay muchas reformas a la vez, pero yo te decía la referencia del libro, que realmente hay un artículo dentro de mi libro que lo escribió uno de los compañeros que trabajó con nosotros en la reforma tributaria, David Eibe, que relata, primero los objetivos, como preguntabas vos, ¿cuáles era los grandes objetivos de la reforma tributaria? Tiene que ver con más equidad, osea buscar un poco una reforma que implicara más equidad en la carga tributaria sobre la base de que los grandes impactos sobre la equidad de las políticas públicas no se hacen en la estructura tributaria. La estructura tributaria puede contribuir un poco a los elementos de equidad, pero la gran herramienta que contribuye a la equidad en las políticas públicas es el gasto público. Nosotros, de todas maneras, apostamos como un objetivo la mayor equidad, la mayor eficiencia del sistema. Uruguay tenía 30 y pico de impuestos de los cuales el artículo 1 de la reforma tributaria deroga 15 impuestos. Impuestos que estaban mal diseñados, que recaudaban poco y nada, que distorsionaban mercado o que iban a ser sustituidos por la nueva estructura de impuestos que se estaba proponiendo. La reforma, sobre todo, el asociado al impuesto sobre la renta de las personas físicas que desde la década del 60 prácticamente en el Uruguay se había erradicado. Entonces ahí estaba el tema de la mayor eficiencia que pasaba por la simplificación de la estructura tributaria, también asociada a lo que te decía hoy, asociado a la capacidad de control de la administración tributaria que estábamos fortaleciendo. Escribir en el papel una estructura de impuestos que puede sonar muy linda y muy radical en el papel, si después no tenés la capacidad del control y del hacer cumplir, del “enforcement”, queda en el papel y por lo tanto, el diseño de la reforma de impuestos tiene que estar siempre teniendo un ojo, eso es parte de la lógica de la economía institucional, es el diseño ex ante y la implementación ex post. Tiene que

tener un ojo en las capacidades institucionales del país, de hacer cumplir esa estructura de impuestos. Entonces ahí se apunta a una mayor simplificación de la estructura de impuestos e incluso, una simplificación del impuesto estrella que surgía de la reforma que era el Impuesto de la Renta a las Personas Físicas. Uno puede escribir en el papel una lista enorme de deducciones al impuesto personal que puede sonar muy equitativo y muy justo, pero de cada variable que tú agregas en eso implica exponencialmente un costo de control. De manera tal que si hacés demasiado sofisticado ese esquema, es imposible de controlar y lo que vos querés implementar de hecho, no se va a implementar. Un tercer objetivo era el de tener una estructura tributaria consistente con los estímulos a la inversión productiva. Osea, uno cuando diseña impuestos no solo está diseñando una estructura de ingresos y de carga tributaria para que el Estado tenga ingresos, sino también, sobre todo en clave de la renta empresarial, impuestos que deben mantener o promover el estímulo a la inversión. Inversión en economía es el eslabón principal, inicial de todo el proceso económico. Sin inversión no hay producción, no hay empleo, no hay ingresos, no hay capacidad de cobrar impuestos, no hay capacidad de desarrollar políticas públicas. Esto también explica en el diseño algunos elementos de la reforma que también se hace con una cosa en la cabeza, que es una reforma en paralelo que se estaba haciendo, que es el proceso de reglamentación de la ley de promoción de inversiones. Como la promoción de inversiones se hace esencialmente con instrumentos tributarios, teníamos que estar pensando integralmente la estructura de impuestos, sobre todo a la renta empresarial con el esquema de promoción de inversiones que también estábamos rediseñando. Eso también lo encontrás en mi libro, un capítulo sobre la reforma tributaria y otro sobre los cambios en la reglamentación de la promoción de inversiones. Por ejemplo, una de las lógicas de promoción de inversiones podría ir en el sentido de bajar mucho la renta, el impuesto a la renta empresarial. Tú estás en un mundo donde los países esencialmente compiten por inversiones, es decir, hay flujos transnacionales...bueno, Costa Rica claramente lo tiene. Tú compites por inversiones y si bien no es el único porque la inversión de calidad, por lo menos, toma en cuenta otros factores más allá de los impuestos...la estabilidad política, la estabilidad social, la calificación de la mano de obra, el cumplimiento de las reglas del juego, de los contratos, etcétera, osea temas de capacidad institucional en sentido amplio. También al fin de cuentas es qué pasa con los impuestos. Entonces, tú podías tener un esquema, como otros países tienen, de bajar mucho la tasa de impuesto empresarial y hacer la promoción de inversiones por esa vía, sin distinguir mucho más, o un esquema, que fue el que nosotros optamos, que fue bajar pero muy poco la renta empresarial, incluso para dividendos distribuidos la renta empresarial no bajaba porque si sumás el 25% de renta empresarial más el 7% del impuesto a la renta personal...quedaba más o menos en un 30 algo por cierto...pero sí, un esquema más generoso de exoneraciones para los que efectivamente invierten en el esquema de la promoción de inversiones. Osea, te decía estas cosas asociadas al tercer objetivo de la reforma que era hacer una reforma que fuera consistente con algo que el Uruguay necesitaba como el pan que eran inversiones. Y, de hecho, si tú ves la historia de las inversiones en Uruguay, nosotros teníamos ratios de inversión muy bajos y a partir de la reforma tributaria y de la reglamentación de la ley de inversiones los ritmos de inversiones en Uruguay crecieron enormemente.

**Entrevistadora**-Voy a interrumpirle porque esto me lleva a un tema que había planteado hablar con vos sobre el proceso de negociación que se realizó en paralelo con el FMI a inicios de 2005 y que finalizó en 2006 habiéndose saldado la deuda que Uruguay tenía con el fondo, y quería preguntarte esto porque evidentemente un instituto multilateral como el FMI o el BM tiene una agenda bastante

evidente en cuanto a reformas tributarias, inversiones, atracción de inversión extranjera, que en el caso de Costa Rica es evidente que la reforma iba alineada a ciertos parámetros del FMI. Pero en el caso de Uruguay, es curioso que teniendo una situación económica tan complicada antes de que ingrese el FA al Gobierno, Uruguay logra crecer, saldar la deuda, luego aprueba la reforma, hay un proceso mayor de inversión, de impulso económico, pero ¿eso ocurre posterior a la reforma o antes? Me queda algo que no logro por entender. EL FA negoció, el Gobierno negocia con el FMI, salda la deuda, y mi pregunta es ¿Qué influencia tuvo? ¿Usted cree que tuvo algún tipo de influencia en la moderación de la propuesta final que el FA aprueba? O ¿el proceso de negociación, el saldar la deuda, era un poco “quitémonos esta presión de un Gobierno internacional en nosotros”?

**Mario**-Es mucho más lo segundo. Yo descarto totalmente lo primero porque el diseño de la reforma lo hicimos nosotros. En la carta de intención con el FMI de 2005 que era imprescindible porque era imprescindible para gobernar tener flujos de financiamiento de los otros multilaterales, imprescindible para ir al mercado después de la crisis a buscar financiamiento. Constaba así en la carta de intención la realización de una reforma tributaria, pero en realidad las metas que se incluían en la carta de intención eran propuestas del Gobierno. Todo el cúmulo de reformas que estaba ahí e incluía la reforma tributaria eran propuesta de Gobierno y el FMI, de hecho, no participa en esa discusión, no hay absolutamente nada con respecto al diseño. Nosotros, recuerdo haberles hecho una presentación al FMI, de cuál era la agenda de reformas que nosotros teníamos y de ahí cuál era la previsión en el terreno de crecimiento, en el terreno fiscal, en el terreno de deuda, que incluía un proceso económico que, en determinadas cantidades de años, además, íbamos a saldar la deuda con el FMI y la deuda de emergencia, que era la deuda cara que era de corto plazo, del BID, del BM. Afortunadamente las cosas se dieron y el acceso al mercado internacional se dio más rápido de lo previsto porque el programa económico del Gobierno uruguayo fue creíble, el Gobierno firma en seguida la carta con el FMI, y nosotros decidimos avanzar con la cancelación de eso en un año y medio de Gobierno, en un año y 9 meses de Gobierno. Es decir, en diciembre de 2006 cancelamos con el fondo y rápidamente cancelamos la deuda de emergencia con el BID y el BM. Eso más bien en una lógica de liberarnos de la presencia de una carta de intención que ponía, sobre todo, presión en el lado fiscal, no en el diseño de las reformas. Es más, después nosotros les pedimos, en el buen vínculo con el fondo, después de haber cancelado la deuda y liquidado la carta de intención, nosotros mantuvimos el programa económico pero el programa económico era del Gobierno y además, incluso, le pedimos alguna misión que era más bien de asesoramiento de técnicos en el terreno tributario como también vinieron del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Nosotros tomamos, sí, experticia de técnicos que además los elegíamos, en el caso del BID hasta lo elegimos nosotros, para asesorar de manera puntual sobre los borradores que estábamos trabajando. Pero después, todo el diseño y la responsabilidad política es totalmente del Gobierno y sobre todo, del equipo económico. Y ya te digo, no hay una incidencia del tema con el FMI en el diseño, implementación de la reforma tributaria.

Te hablaba de los tres principales objetivos. Equidad, eficiencia y simplificación y consistencia con los incentivos a la inversión y un cuarto factor del diseño era: la responsabilidad fiscal, un enfoque dinámico de responsabilidad fiscal porque nosotros estábamos haciendo una reforma integral. Y cuando vos hacés una reforma integral y eliminás 15 impuestos, vos sabés al otro día todo lo que vas a dejar de recaudar, pero de los impuestos nuevos no sabés bien cuánto vas a recaudar. Nosotros apuntábamos a sostener los niveles de recaudación porque un sistema tributario tiene que tener la

característica de la suficiencia de la recaudación, pero teníamos esa incertidumbre. Por lo tanto, no fue un cambio de día para el otro, sino que se dio en un proceso dinámico que nos fuera dando las garantías de que lo que íbamos matando, iba perdiendo esa recaudación pero que eso iba siendo compensado con la recaudación de los nuevos impuestos. Acordate que acá no era simplemente que subían tasas de algún impuesto, las tasas que había prácticamente todas las bajamos. El IVA bajó, se eliminaron 14 impuestos en un saque, después se eliminó otro, en fin. Pero los nuevos impuestos no sabías bien los niveles efectivos de recaudación hasta que empezaron a funcionar. Entonces esa era una cuarta característica de la reforma que era el enfoque dinámico de responsabilidad fiscal. Porque además estábamos en el marco de múltiples otras reformas que requerían de recursos públicos. Osea, no podías aprobar una reforma que implicaba reducir la recaudación, sino más bien lo contrario, en un proceso de crecimiento económico, que eso no es inocuo. Todo esto se pudo hacer de esta manera, a este ritmo y con esta profundidad porque estábamos, también, en un proceso de crecimiento económico. Por otro lado, ¿por qué la reforma tributaria y otras reformas, tantas reformas, se pudieron hacer en 4 o 5 años? Es decir, en un periodo cortísimo, se hicieron 20 reformas estructurales en Uruguay. Te decía que veníamos de una crisis y en la crisis y en la crisis la gente demanda cambios. Osea, la parte de oportunidad que tiene la crisis. La crisis habilita a que haya transformaciones. Y, a su vez entraba por primera vez en el Gobierno la izquierda en Uruguay. Gobernaba la izquierda por primera vez ofreciendo cambios. Yo juego un poco con la idea de un libro que después, creo que sería bueno que le pegaras una mirada, no solo al capítulo de la reforma tributaria sino a la introducción del libro, que tiene un enfoque que juego con esa analogía de mercado en el cual era un momento que había demanda y oferta de cambios y eso habilitó, había una carta de crédito a los cambios, habilitó múltiples reformas. Y otro tema que ayuda a entender esto es que el FA ganó con mayoría la primera vuelta. Ello significaba que tenía mayorías parlamentarios. Entonces el juego político en Uruguay cambió. El centro dejó de ser la discusión, quizás, a nivel parlamentario entre los partidos y el centro del juego político pasó a estar dentro del FA, que es una coalición, entre los sectores del FA. Pero...el proceso necesariamente no es más fácil, es distinto porque a veces las discusiones son más profundas en la interna de un partido político que hacia afuera. Pero al tener mayorías parlamentarias, lo que sí tú tenías era la garantía de que, una vez resuelta la discusión en la interna del FA, eso salía a nivel parlamentario y se implementaba. Entonces era una constelación de factores proclive a que haya reformas. Demandas de reformas por parte de la sociedad en el marco de la crisis, oferta de reformas por parte del FA la primera vez que llegaba al Gobierno y un esquema de mayoría parlamentaria del FA que daba garantías que lo que se discutía y se diseñaba se aprobaba como ley y se implementaba luego.

**Entrevistadora**-Disculpe que lo interrumpa, a mí hay algo que me parece muy curioso...me llama la atención el estar estudiando una reforma tributaria y que uno de los actores que no me aparecen porque no aparecen por las circunstancias y las características de la negociación que usted me está diciendo, son los sectores empresariales, son las cámaras empresariales...

**Mario**-No aparecen sí, solo que todavía no llegamos al proceso...

**Entrevistadora**-Claro, claro. Dame un segundo, dame un segundo. Claro que aparecen y aparecen y mucho, sobre todo en la negociación formal en Cámara de Representantes...aparecen mucho. Pero hay otro mundo que seguramente usted lo conoció al cual yo no he tenido acceso por distintas fuentes, que es, ¿qué pasó con esos sectores? ¿Cómo se neutralizaron esos sectores? Porque si bien es cierto la reforma no sube cargas extremas, osea no es una reforma que atenta contra unos

sectores, sí había muchos sectores molestos con la reforma. Entonces mi pregunta era ¿qué pasó y cómo se negoció con estos sectores, que, si bien no tenían forma de modificar la trayectoria de la reforma institucional porque tenía mayoría el FA, sí tienen otras formas de influir muy particulares, y en Uruguay pasa y en todos los países pasa?

**Mario**-Hay toda una literatura de la cual también...mira el primer proyecto que se hizo en Uruguay combinando economistas y politólogos que fue un proyecto del BID del año 2003, que le tocó dirigir, que estaba Garcé, Chasquetti, Buquet, que era justamente el enfoque de economía institucional y de instituciones políticas como el juego que sintetiza acuerdos políticos, no solo de los partidos sino de la sociedad, de todo lo que integra la institucionalidad de un país. Y ahí lo que en ese enfoque teníamos claro era que el cómo se hacen las cosas es tan importante como qué cosas hacés. Osea, el diseño de la reforma tenía un lado técnico, pero el proceso era esencialmente político. Y ahora te voy a nombrar unas características que hacen...porque las cosas también tienen sus momentos, su lugar que ayuda a aplicar eso. Y también entender que a veces los puntos de veto están en la órbita del diseño, a veces los puntos de veto están en la órbita legislativa y otras veces los puntos de veto están en la órbita de la implementación, sobre todo los grupos de interés muchas veces tienen más peso en bloquear procesos de una ley ya votada en el proceso de implementación. Pero acá tú tenías un partido político de izquierda, centroizquierda que llega al Gobierno por primera vez con mucha fuerza, con muchísima potencia, gana con mayoría absoluta y por lo tanto, varios procesos anteriores pero sobre todo más este proceso político, hace que las gremiales empresariales no estuvieran en su momento de mayor fortaleza. Incluso en otras reformas como la reforma laboral, lo que hay hay un montón de leyes que saca el FA que lo que busca es equilibrar poder en las relaciones entre empleadores y trabajadores. Osea, hay un equilibrio, se busca un mayor equilibrio en el poder de negociación de trabajadores y empleadores.

Pero en todo caso ¿cómo fue el proceso? El proceso arranca conformando una comisión de expertos en la órbita del Ministerio de Economía que yo tuve el gusto de presidir con técnicos internacionales y técnicos locales y obviamente los técnicos del propio Ministerio. Que fue un muy buen trabajo donde básicamente ahí lo que se generó fueron los lineamientos de la reforma tributaria. Nosotros éramos conscientes que el proceso político de la reforma era fundamental. Siempre con estos compañeros decíamos “hay que acordarse de que la Revolución Francesa se da a partir de un tema tributario. La Revolución Norteamericana se da a partir de un tema de impuestos”. Osea, y después es difícil ver, implementar reformas tributarias integrales en el mundo. Bueno, Costa Rica es un caso, pero en Paraguay para un aumento del IVA al 10% casi cae el Gobierno. Y nosotros decimos que hablar...nosotros hicimos un proceso político...estuvimos un año y medio discutiendo con la sociedad sobre impuestos y eso no lo puede hacer cualquier Gobierno. Lo hace un Gobierno con una influencia fuerte en lo técnico, en el diseño, con una potencia política que le permite hacer eso. Porque estamos tocando, como decimos nosotros, el órgano más sensible del cuerpo humano, que es el bolsillo, y nadie gana políticamente hablando de impuestos. Sin embargo, en esos dos años y medio, estuvimos año y medio discutiendo de impuestos con la sociedad, con el sistema político, con los trabajadores, con los grupos empresariales, con las organizaciones de la sociedad civil, con todo el mundo porque desfiló todo el mundo por el Ministerio a dar su perspectiva. Pero ahí lo que es importante es el liderazgo político. Fue indiscutido que el liderazgo político lo tenía el Ministerio de Economía, que tenía mucha claridad en qué era lo que quería implementar, pero también mucha apertura a encontrar cambios, excepciones que tuvieran sentido sin violentar a los principios

generales y eso también quedó claro desde el principio. Cuando se arman los lineamientos con este grupo de expertos los jefes del Ministerio lo que salimos a hacer fue hacer presentaciones de los lineamientos de la reforma tributaria, partido por partido, la Central Sindical, las cámaras empresariales, hasta en los clubes sociales. Osea, salimos a informar los lineamientos y pusimos a discusión los lineamientos generales de la reforma tributaria. Hicimos un proceso formal de consulta pública, osea, colgamos el documento de los lineamientos y durante un tiempo recibimos opiniones de quien quisiera opinar. Tuvimos reuniones con todos esos sectores, tuvimos infinidad de reuniones. Todo el mundo venía a decir “sí nosotros estamos de acuerdo con esa orientación, pero nuestro caso es especial”, esa era la clásica... “todo bien, que le cobren más al que más gana, todo bien, pero mi caso es distinto”. Obviamente el tener claros los objetivos, los lineamientos y demás y en qué iba a consistir en general la reforma tributaria, en erradicar un montón de impuestos, en cambiar algunos parámetros, en incorporar impuesto a la renta, etcétera, nos permitía solo con la aplicación de los criterios sacar para afuera el 90% de los planteamientos que recibíamos que justamente era tratar de mantener privilegios o prebendas tributarias. Y eso se hace con la integralidad de la reforma, por la misión firme de que es lo que debíamos hacer y con el liderazgo político, y el respaldo que teníamos del Gobierno. Osea, el liderazgo político claramente lo tuvo el Ministerio de Economía, pero con fuerte respaldo de la Presidencia y del Gabinete, que tenía que ver también con la cuestión reputacional del Ministerio de Economía y con el hecho de que el FA tenía que hacer una reforma tributaria porque era una de sus banderas históricas. Y así se elabora...el proceso de consulta pública es fundamental para comenzar a allanar la aceptación de la reforma a nivel social y de los grupos económicos. Los grupos económicos que venían con sus pretensiones, o no cuajaba eso con los lineamientos de la reforma...lo que pasa es que ahí se percibió un Gobierno fuerte, se percibió orientación económica sólida y se percibía potencia política. Por esa constelación de factores que hoy te decía...éramos el Gobierno post crisis ofreciendo una reforma históricamente ofrecida, con una demanda en el marco de la crisis, con mayorías parlamentarias, con una expectativa de la sociedad con respecto a un Gobierno de izquierda en Uruguay en oposición a lo que se había vivido, sobre todo de la crisis. Osea, hay una constelación de factores, de preferencias políticas, de mayorías parlamentarias, de percepción de la sociedad que ayudó mucho, que hizo que ese fuera el momento de hacer la reforma que el Gobierno quería. Yo te diría que las cosas que quedaron un poquito por el camino fueron marginales y sobre todo en el marco de la discusión interna del FA, pero el grueso de la reforma se llevó adelante con un protagonismo excluyente del Equipo Económico de mucha reputación y con poder político para hacerla. Político y técnico...porque vos dabas la explicación técnica y había una distancia en la argumentación que muchos planteos caían solos... “¿por qué no le ponés más impuestos a?” ...y bueno, “la razón es esta...” ... “¿Por qué no mantenés una exoneración a estos sectores?” ... bueno...fuimos a un esquema de reglas con mucha menos discrecionalidad que hubo en el pasado. Hay estudios, por ejemplo, hay un paper de Martín Rama que se llama “el país de los vivos” del año, creo, 91, está citado en mi libro, en que el mostraba cómo la historia del ablandamiento y la historia de hacer política en base clientelar hacía que, bueno, miles de decretos y resoluciones del ejecutivo eran con nombre y apellido, osea, era el mundo de la discrecionalidad. Nosotros vamos a un esquema de reglas en donde la discrecionalidad se reduce al mínimo y eventualmente se tiene que transparentar. Y, además, el hecho de la consulta pública te permite dos cosas, 3 cosas. Primero, procesar políticamente el tema, segundo, tomar conocimientos, osea, en la consulta pública hay mucha gente que te muestra realidades que de repente vos no tuviste en cuenta a la hora del diseño,

y tercero, transparenta la discusión y transparenta conflictos de interés...el dejar claro que, si yo apunto a beneficiar a cierta dirección, estoy perjudicando a otro. Entonces, al poner eso transparente, neutralizo influencias. Osea, la mayor transparencia ahí opera como un factor de independencia del Gobierno, en términos de poder implementar cosas que de repente podían perjudicar algún sector, pero eso también estaba siendo observado por otro sector que se beneficiaba. Por ejemplo, los aportes a la seguridad social que se habían toqueteado...era muy difícil explicar la estructura de impuestos y de aportes a la seguridad social en Uruguay previa a la reforma porque había sido fruto de un proceso aluvional de impuestos, impuestitos, impuestazos, exoneraciones, subsidios, osea, cosas que venían de la crisis anterior que después no se tocaron, después de esta crisis... por ejemplo, en materia de aportes a la seguridad social...nosotros fuimos a un esquema en el que todo el mundo paga lo mismo, el aporte patronal por ejemplo...cuando en realidad la crisis, por ejemplo, tenías, que los servicios pagaban 12.5 de aportes a la seguridad social pero en la crisis se había exonerado a la industria del agro que pagaban 0. Osea, cuando vos le decís a la industria del agro “usted ahora va a pagar” y a los de los servicios le decías “usted también va a pagar, pero menos que antes”. Nosotros terminamos en un 7.5 que básicamente equilibraba la recaudación e implicaba que algunos sectores iban a pagar lo que no estaba pagando y otros iban a pagar menos, que además era los mayores generadores de empleo. Osea, esa reformulación también tenía un impacto sobre el empleo. Osea, el proceso político que incluyó un diagnóstico técnico potente, con gente que no eran todos frenteamplistas pero que se percibían expertos en la materia, una formulación de lineamientos generales que se presentó por todos lados, en el sistema político, empresarial, trabajadores, social, con un Gobierno y sobre todo un Equipo Económico que salió a dar la batalla e incluso mediática sobre el tema, con mucha fuerza, y con un proceso de consulta pública. Uno puede decir, mirá, estábamos en un proceso de consulta pública sobre los lineamientos de la reforma, se recibieron 700 documentos con opiniones y se respondieron todos. Osea, todas esas cosas legitiman un proceso siempre y cuando tengas el respaldo técnico político. Eso fue fundamental para avanzar en la reforma. Después, el diseño fino que se tradujo en proyecto de ley era aterrizar los lineamientos al proyecto de ley y eso se hizo en la órbita del Ministerio de Economía. Básicamente yo dirigía ese trabajo y con la asesoría tributaria del Ministerio. De hecho, el que escribe el capítulo de la reforma tributaria en mi libro es David Eibe, que era el jefe de la asesoría tributaria del Ministerio. También en ese proceso de redactar todos los artículos, también recibimos grupos de interés, empresarios, trabajadores, cooperativistas, osea, se siguió recibiendo gente que de alguna manera te marcaba esas situaciones especiales, algunas lo eran y otras no, pero ayudó y mucho. También algunas cosas, sobre todo en materia de deducciones, se hacía con la cabeza en otra reforma que era fundamental, que era la Reforma en el Sistema de Salud y de cómo la sociedad iba a aportar un seguro de salud que, si bien no funciona como un impuesto, porque es una contribución, una tasa para financiar servicio de salud, uno lo tenía que tomar en cuenta porque era de las cosas que las familias tenían que pagar y las empresas tenían que pagar. Entonces se hizo esta reforma pensando en la promoción de inversiones, pensando en la reforma de la salud, etcétera. Pero entonces, ese proceso político fue fundamental para darle legitimidad a una reforma, una reforma tributaria que nunca es popular pero esta yo creo que fue suficientemente neutra para poder llevarla adelante, en términos de aceptación pública. Y después, la etapa siguiente de la implementación que también ahí hubo una incorporación tecnológica, fortalecimiento tanto de la administración tributaria, de la DGI, como de la administración de la seguridad social, del Banco de Promoción Social, que tuvo un rol muy importante en la implementación, de cómo apuntas a

implementar eso de un Impuesto a la Renta de las Personas Físicas a partir de descuentos anticipados. Y ahí, el 80 o 90 por ciento de la recaudación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas se va haciendo anticipadamente y se regulariza y ahí hubo incorporación tecnológica, recursos...por eso te decía, la reforma tributaria incluye la reforma en el mix de impuestos y el fortalecimiento de la administración tributaria. Sin esto último la implementación de la reforma no hubiera sido posible. Y ahí también, en el proceso de implementación también tenés intentos de bloqueo que bueno, la constelación política y el hecho que la reforma se hubiera pasado ya en el Parlamento, y el peso político, una mayor independencia del Estado de los grupos empresariales. El FA que llega por primera vez al Gobierno tiene básicamente limpios sus vínculos con el sector empresarial. Mientras que los partidos tradicionales tenían una influencia muy grande, histórica, aluvional, el FA llegaba, no era un "outsider" porque no era un "outsider" pero a los estrictos del vínculo y del peso que tenían sobre todo los empresarios en las políticas públicas, hay un cambio radical con el Gobierno del FA. Entonces el peso que podían tener los grupos empresariales, sobre todo, en la implementación de la reforma tributaria era mucho menor del que puede pensarse en otras épocas o en otros países. A medida que se fue implementando esto después surge también el tema de la nueva fiscalidad internacional que también fue una discusión pública. En Uruguay históricamente era visualizado como una plaza financiera. Desde la época desde la dictadura, pero incluso, desde los siguientes gobiernos democráticos se alimentaba la idea de un secreto bancario como parte de lo que vos le ofrecés a la región, sobre todo a los argentinos...les ofrecías opacidad a los argentinos. El 40% de los depósitos en los bancos uruguayos eran de argentinos y eso fue un talón de Aquiles en la crisis de 2002. Cuando los argentinos vinieron a buscar su plata porque en Argentina con el "corralito" no se la daban, implicó una corrida bancaria fenomenal en Uruguay. Bueno...todo eso cambió después, pero además cambió el enfoque que nosotros rápidamente hicimos de echar la reforma tributaria, se eliminan los últimos vestigios de un paraíso fiscal, como las sociedades anónimas financieras de inversión que se erradican, y después comenzamos a avanzar en el proceso de erosión del secreto bancario, de firmar acuerdos de intercambio de información tributaria, de avanzar en la nueva fiscalidad internacional. Y bueno, también eso está escrito en el artículo este que te digo de mi libro. Osea, que también implicó discusión política porque como era el FA que llevaba adelante esa inserción en un mundo tributario diferente, que arranca en 2008... ¿por qué arranca en 2008?, porque con la crisis financiera internacional los países desarrollados tuvieron que volcar enormes sumas de dinero al mercado para evitar la explosión financiera y la ausencia de liquidez. EEUU, Europa, Japón tuvieron que volcar toneladas de "guita". Los dólares en el mundo se multiplicaron por 5, los euros por 3, la base monetaria japonesa se duplicó. Osea, ellos volcaron tantos volúmenes que después de ahí dijeron "pero ojo, ahora que toda esta "guita" no se vaya para los canales no santos" del narcotráfico, del lavado de dinero y demás porque a la larga esas cosas las pagan, en parte, los contribuyentes de esos países. En otras partes las pagan como todos nosotros con el impuesto inflacionario del dólar. Entonces en el 2008 es que viene la coordinación G20 y OCDE que empieza a levantar los estándares y a poner varas cada vez más altas en este proceso de la nueva fiscalidad, osea, intercambio de información, erosionar los regímenes secretos, limitar los arbitrajes tributarios para las inversiones. Osea, todo lo que arrancó en 2008 y año tras año, incluso hoy se sigue aumentando las exigencias para el contralor y la coordinación internacional. Eso se puede hacer solo cuando hay una coordinación global. Un país aisladamente no podía avanzar en eso porque los capitales se iban para otro país, pero si vos controlás eso globalmente tus capitales, entre comillas, ya no tienen dónde irse, solo a jurisdicciones

que son mal vistas. Los paraísos, “Islas Seycheles” ...Panamá tuvo que hacer rápidamente una adecuación porque justamente cuando queda expuesta. Entonces, también eso fue parte del proceso de reforma porque la orientación nuestra también era erradicar la lógica del paraíso fiscal a raíz de la plaza financiera regional.

**Entrevistadora**-Ahora, Mario...perdón que vuelva un poco a lo que estábamos hablando anteriormente. Volviendo al tema de la negociación con los actores...

**Mario**-Vos decís, Uruguay y Costa Rica tienen similitudes...menos de las que parecen, menos que la de los indicadores de desarrollo humano y demás muestran. El funcionamiento del sistema político y de la institucionalidad y las preferencias sociales en Uruguay son distintas a las de Costa Rica. Tú ahora me hacés preguntas claras que en México y en Costa Rica rompen los ojos...el poder del empresariado, por ejemplo, Uruguay tiene diferencias en ese sentido.

**Entrevistadora**-Pero mira que para allá iba porque cuando yo pongo la atención en la negociación interna del FA esto irremediamente te lleva a la institucionalidad, las reglas electorales, las reglas de elección de candidatos en Uruguay, que son particulares desde el doble voto simultáneo hasta la fraccionalización tan grande que tienen los partidos políticos internamente. Y te quería preguntar, porque ya queda claro cómo se neutralizan sectores externos, pero también cómo se neutralizan limitantes y obstáculos internos. Porque lo cierto es que Astori, el Equipo Económico tenía una orientación económica un poco más reservada que algunos sectores internos del FA que eventualmente terminan por aceptar la reforma pero hay un proceso de negociación donde todos tienen que ceder y ellos ceden, en mi opinión...terminan por priorizar el esquema global de reforma de un nuevo partido en el Gobierno y un nuevo plan de desarrollo...y en mi opinión dicen “bueno, aceptamos esta reforma porque por otro lado viene una reforma de salud, porque por otro lado un plan de emergencia”. No sé si usted lo lee igual.

**Mario**-Está claro. Es que el proceso político era todo eso. El primer discurso del Equipo Económico que alguien podía entender como más tecnócrata o más social demócrata...es que primero el FA no tiene una definición socialista ni nada por el estilo, el FA es una constelación de sectores bastante variada. Fue la prioridad en la política económica era el “Plan de Emergencia”. Osea, nosotros éramos los paladines de la política social inmediata para afrontar la crisis. Sí es cierto que la reforma tributaria se da en el marco de una discusión de múltiples reformas a la vez, pero era bastante excluyente, igual. Y, además, por otro lado, había muchos otros sectores que de repente hubiera preferido algunos parámetros diferentes, pero a la hora de la discusión el sustento conceptual...había una distancia muy grande en el Equipo Económico en ese tema y lo que podían plantear...era como apabullante desde el punto de vista argumental. Pero, además, otra cosa es cómo armó el Gobierno Tabaré Vázquez. Tabaré armó el Gabinete replicando lo que era la Mesa Política del FA, osea, puso a los 7 u 8 líderes principales como ministros de manera tal que si había desalineamiento de la política eso tenía consecuencias políticas. Osea, de alguna manera Vázquez tuvo la capacidad de ver que para él tener el apoyo político completo del FA debía poner en el Gabinete a todos los líderes relevantes del FA. Astori era uno, por supuesto, pero también estaba Mujica y había otros. Era un FA bastante más, con sectores más relevantes, más que ahora. Ahora yo te diría que la fraccionalización en el frente relevante es mucho menor. Antes había 7 u 8 grupos principales, había algunos más grandes que otro...ahora te diría que hay 3 o 4 pero bueno, es parte de un proceso político diferente. Lo que te digo es cómo Vpazquez arma el Gabinete diciendo “yo

acá necesito el respaldo político y acá consigo el alineamiento político del FA...porque si algún sector se desalinea de manera significativa, ah bueno, pone en riesgo su ubicación en el Gobierno” Osea, implícitamente, nunca se planteó en estos términos, pero implícitamente funcionaba así. En la reforma tributaria, primero en el propio proceso político quedaba claro y argumental-conceptual quedaba claro que vos podías discutir en el margen, pero no en el esqueleto. Osea, eso de que podía haber habido una reforma tributaria entre comillas “más radical” no es cierto, no era institucionalmente factible ni conveniente, ni sostenible. Y después, eran discusiones en el margen y algunas cosas se movieron en la discusión política, pero también había un alineamiento del presidente con este proceso que en el terreno económico delegó enteramente en el Ministerio de Economía, porque le fue bien. El primer Gobierno del FA fue exitoso por el lado que lo mires. En un año y medio le pagamos al FMI, hicimos 25 reformas, la sociedad cambió, el vínculo con el Estado cambió, la economía cambió, empezaste a crecer a lo loco, empezó a recuperarse el empleo, empezó a bajar la pobreza. Osea, el primer Gobierno del FA fue súper exitosos con un centro crucial en el Ministerio de Economía que era el Ministerio que tenía agenda. Si vos ves las reformas, el 90% de las reformas eran la agenda del Ministerio de Economía. Entonces, al presidente obviamente...nosotros contábamos con todo el apoyo, el respaldo. En algunas cosas de matiz, de margen podía ser, pero en el esqueleto de la política no había dudas en ese sentido. Tanto era así que Tabaré anuncia en un viaje a EEUU que su ministro de economía iba a ser Astori y esa fue una señal fundamental para que ganara. Y después, aún con las discrepancias que tú planteas Mujica cuando le gana la interna a Astori y va a ser el candidato inmediatamente plantea que el Vice tiene que ser Astori como forma de darle una credibilidad que él no necesariamente traía. Osea, el rol de Astori fue fundamental, el peso político del Ministerios de Economía fue fundamental, el liderazgo del Ministerio de Economía fue fundamental en el proceso. Y eso también corre para afuera y también corre para adentro en este esquema que te digo de que Vázquez trasladó la Mesa Política al Gabinete y generó con eso un mecanismo de “enforcement”, de disciplina.

**Entrevistadora**-Esto yo ya lo tengo muy pensado e institucionalmente es clarísimo la diferencia con el caso de Costa Rica y de hecho Ariel profundizó mucho en estos temas. Hay una...ya para ir cerrando porque ya llevamos más de una hora y esto ha sido muy muy bueno, todo lo que me has dicho. No sé si recuerdas que, en algún momento de la negociación, o por lo menos lo he leído, Brovetto, el secretario de Educación tiene...como que Tabaré le pide que por favor le ayude a negociar con ciertos sectores que no están aceptando la segunda versión...Hay un punto en la negociación donde se entraba todo un poquito y la propuesta del Equipo Económico no va muy de la mano, hay algunos sectores que proponen otra, unos 17 puntos, todo este tema. Y Brovetto asume un poco el rol de negociador y se reúne con cada uno de los sectores.

**Mario**-Él además de ministro de Educación era el presidente del FA. Osea, es en calidad de presidente del FA que por lógica coordina la negociación. Llegó a haber 23 puntos, 23 puntos sobre los cuales dialogar porque nosotros al principio cuando hicimos los lineamientos, una de las cosas que hicimos fue que desfilaran por el ministerio todos los sectores del FA. Después los otros partidos, después los empresarios...pero se había quedado como con un listado de 23 puntos, después fueron 17 que eran puntos de discordia, como es lógico que haya esto, pero si tú te fijas la inmensa, la inmensa mayoría de esos puntos son totalmente marginales... en lo que es el esqueleto, nadie tocaba el esqueleto de la reforma. Era ver si le ponías el IMESI al vino o no porque los vinicultores no sé qué o si el Impuesto al Patrimonio en vez de bajar en tanto tiempo bajaba un poco

más despacio. Osea, eran casi todos temas...el aporte patronal de las cooperativas...osea, eran todas cosas marginales que no cuestionaban el esqueleto de la...si en vez...por ejemplo...una cosa que se cambió en base a eso. Nosotros habíamos dicho: 25% renta empresarial y 5% adicional para la distribución de dividendos por vía del Impuesto a la Renta Personal. Y en esa discusión subiste del 5 al 7%. Era uno de los puntos, totalmente marginal. Osea, si tú repasas esos puntos ninguno va al corazón o al esqueleto de la reforma.

**Entrevistadora**-Yo la verdad es que tenía un listado de preguntas que se han ido respondiendo sin yo tener que hacértelas. Pero creo que me ha quedado todo muy claro. Yo venía con muchas dudas de este tema sobre las negociaciones con los sectores empresariales.

**Mario**-Que el FA haya ganado. Estas cosas son tema de “timing”, quizás después con el tiempo los vínculos se van rehaciendo de otra manera. El Estado uruguayo nace con la influencia de los empresarios del agro, después el Partido Colorado que es el gran constructor del Estado...las reformas que hubo en el principio del siglo XX en el Gobierno de José Batlle y Ordóñez...que es paradigmático el batllismo uruguayo allá es porque se habían debilitado en una crisis los sectores empresariales del agro que influían mucho en el Estado. Pero después vos tenés, sobre todo desde la década del 50 para acá una influencia creciente al punto tal de que incluso ya antes de la Dictadura vos tenías a los propios empresarios ministros, por ejemplo. Cuando gana el FA hay como un corte drástico donde el vínculo con el empresariado del Estado cambia sustancialmente. El peso de los empresarios, el peso de los empresarios en clave de intereses particulares...porque todo este mecanismo de hacer público los lineamientos, de hacer consultas públicas y demás que tiene la belleza de la transparencia, pero también de la independencia del Estado con respecto a los grupos de interés porque ahí hay que transparentar los intereses y el que te viene con un interés particular que lo escriba. Osea, tú quieres escribirlo, que lo escriba y ya habrá otro que diga “ojo si le das ese beneficio a ese o me estás matando a mí o yo también lo quiero”, cosas de esas. Osea, el proceso político de consulta pública es un aleado de transparencia y de independencia.

**Entrevistadora**-Existe... ¿se puede acceder a las respuesta u opiniones?

**Mario**-No sé dónde está eso, te digo la verdad. Quedó allá en el Ministerio. Hay un documento de respuesta genérico que quizás ya lo tienes. Es una respuesta a la consulta.

**Entrevistadora**-Sí, lo tengo y lo he visto. Es relativamente pequeño.

**Mario**-Hay muchos de los planteos de esos 700 documentos que eran “yo soy distinto” pero a la larga no. Osea, ¿Por qué sos distintos? Porque sos no más, pero estás en la misma circunstancia que y por lo tanto la regla a aplicar es la misma. Nosotros fuimos a un esquema, esto es conceptual no, a un esquema de reglas vs la discrecionalidad anterior. Osea, fuimos a un mecanismo y a un control que apunta a limitar, incluso hasta la promoción de inversiones...la promoción de inversiones se transformó en reglas y no según la carga del inversor. Hay casos excepcionales por temas de dimensión no...viene una empresa internacional y va a invertir 4mil millones de dólares obviamente es una inversión diferente que el empresario que va a invertir 10 0 15. Pero transparente también. Osea, en los gobiernos del frente, en ese sentido, hubo una ganancia de transparencia muy grande que ayuda a la independencia, a la mayor independencia del Estado y del Gobierno con respecto a los grupos empresariales y a los grupos de trabajadores también.

**Entrevistadora**- Muy bien. ¡muchas gracias!

**Anexo 8. Consentimiento informado 1 (Entrevista Ariel Bergamino)****Carta de Consentimiento informado**

Yo, **Ariel Bergamino**, declaro que la investigadora Ana María Morales Chacón me ha explicado los fines de mi participación en esta entrevista, como parte del proceso de investigación doctoral del estudio titulado "Procesos políticos en reforma tributaria hacia una mayor o menor progresividad. Los casos de Uruguay (2006) y Costa Rica (2018)". Mi participación en esta entrevista, realizada por medio digitales (por videollamada), consistirá en responder una serie de preguntas abiertas que pretenden aportar mayores conocimientos con respecto al proceso de formulación y negociación de la reforma tributaria de 2006 en Uruguay. Además, la investigadora me ha mencionado y he aceptado que la entrevista sea grabada en su formato de audio, tanto vía Zoom, como otro particular, para su posterior transcripción, análisis e incorporación al documento final de la investigación. He aceptado, igualmente, que se me identifique por mi nombre si alguna de la información mencionada en la entrevista es utilizada posteriormente en los hallazgos de la investigación o en cualquier evento público donde puedan presentarse los resultados del estudio. Finalmente, como participante, acepto la invitación en forma libre y voluntaria, y declaro estar informado de que los resultados de esta investigación tendrán como producto un informe de tesis doctoral a presentar en la Universidad Nacional Autónoma de México. He leído esta hoja de Consentimiento y acepto participar en este estudio según las condiciones establecidas.

Montevideo, 18 de noviembre de 2021.



Ariel Bergamino

## Anexo 9. Consentimiento informado 2 (Entrevista Mario Bergara)

### Carta de Consentimiento informado

Yo Mario Bergara, declaro que la investigadora Ana María Morales Chacón me ha explicado los fines de mi participación en esta entrevista, como parte del proceso de investigación doctoral del estudio titulado “Procesos políticos en reforma tributaria hacia una mayor o menor progresividad. Los casos de Uruguay (2006) y Costa Rica (2018)”. Mi participación en esta entrevista, realizada por medio digitales (por videollamada), consistirá en responder una serie de preguntas abiertas que pretenden aportar mayores conocimientos con respecto al proceso de formulación y negociación de la reforma tributaria de 2006 en Uruguay. Además, la investigadora me ha mencionado y he aceptado que la entrevista sea grabada en su formato de audio, tanto vía Zoom, como otro particular, para su posterior transcripción, análisis e incorporación al documento final de la investigación. He aceptado, igualmente, que se me identifique por mi nombre si alguna de la información mencionada en la entrevista es utilizada posteriormente en los hallazgos de la investigación o en cualquier evento público donde puedan presentarse los resultados del estudio. Finalmente, como participante, acepto la invitación en forma libre y voluntaria, y declaro estar informado de que los resultados de esta investigación tendrán como producto un informe de tesis doctoral a presentar en la Universidad Nacional Autónoma de México. He leído esta hoja de Consentimiento y acepto participar en este estudio según las condiciones establecidas.

Montevideo, a las 20:00 de 23 de noviembre de 2021.



---

Mario Bergara