APLICACIÓN DE PARADIGMAS ECONÓMICOS Y ESTATALES POS-'CONSENSO DE WASHINGTON' EN EL CONO SUR

RECONFIGURACIÓN DE LA ADAPTACIÓN NEOLIBERAL-INSTITUCIONALISTA EN URUGUAY (1997-2009)

JUAN ESTEBAN ZORZIN REY

Juan Esteban Zorzin Rey

Aplicación de paradigmas económicos y estatales
Pos-'Consenso de Washington' en el cono sur

Reconfiguración de la adaptación neoliberal-institucionalista en Uruguay (1997-2009)

Las ilustraciones que aparecen al interior del texto fueron tomadas
con autorización del semanario *Búsqueda*.

Juan Esteban Zorzin Rey nació en Alemania en 1985. Hijo de uruguayos, creció y se formó en Argentina y en Alemania. Es B.A. en Historia e Hispanística por la Universidad de Mannheim, M.A. en Estudios de Área sobre América Latina y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Berlín. Vive y trabaja en Berlín.

Este trabajo fue escrito como tesis doctoral entre 2014 y 2019, defendido en octubre de 2020 y publicado con algunas modificaciones en la Universidad Libre de Berlín en mayo de 2021.

AGRADECIMIENTOS

En la realización de esta obra fueron importantes Teresa Orozco Martínez, Anna-Maria Thöle, Alejandro Zorzin, María Cecilia Rey Moreno, Marianne Braig, Jean François Prud`homme, Martha Zapata Galindo, José Ignacio Zorzin, Natalia Rey Moreno, Dagmar Knobloch y María Laura Rey. También fueron cruciales las 38 personas entrevistadas durante mi estadía en Uruguay en 2015. Con sus puntos de vista me ayudaron a escribir este trabajo. ¡Muchas gracias por recibirme y brindarme su tiempo!

ABSTRACT

This dissertation examines intellectual and technopolitical connecting pathways responsible for the spread of economic and statehood paradigms in South America at the beginning of the 21st century. How are paradigms of economic policy and state organization being re-introduced in the *Cono Sur* region in the face of dwindling support for the "Washington Consensus"? How are they adapted to the political processes of the countries there? In order to answer this questions, this study examines the transformation that the neoliberal "Governance" paradigm is undergoing in a South American state context (Uruguay) governed by a left-wing coalition (*Frente Amplio*) after a severe financial crisis (2002). In what way did the intellectual and technopolitical mediation of the neoliberal-institutional economic paradigm in Uruguay, towards a renewal of the political-state mode of regulation, take place?

This work is part of a debate that has again been intensifying in the social sciences since the late 1980s: the relationship between ideas and politics (e.g. Hall, 1989; Smith, 1991; Goldstein & Keohane, 1993; Béland & Cox, 2011). The focus here is on various types of intellectuals and technocrats, their relationship to private, civil society and state institutions, and their involvement in the hegemonic production and dissemination of knowledge. Accordingly, our attention is also focused on a number of academic debates that have been triggered by this, such as global policy transfers (e.g. Benson & Jordan, 2011), the influence of Economics schools and their networks in Latin American politics (e.g. Montecinos & Markoff, 2009), the impact of the "Washington Consensus" and its update in the context of a second generation of reforms (e.g. Stiglitz, 1999), post-neoliberalism (e. g. Boron, 2003), neo-developmentalism (e. g. Guillén Romo, 2007) or the economic and social policy moderation of European social democracies since the end of the 1990s in a policy of the "third way" (e. g. Glyn, 2001). Starting from a holistic perspective of the economic and the political, the present study takes a political-sociological approach to the questions raised above. This research approach combines transnational changes in the structures of (global) capitalism with the empirical investigation of the dynamics of negotiation and stabilization of hegemonic relations in (local) nation-state spaces of the Global South. The focus is on the North-South transmission of recent regulatory dynamics, including the role played by an intellectual or technopolitical community articulated across national spaces, which generates specialized knowledge and has symbolic power in state arenas.

First, this study offers a contextualization of the Uruguayan case by using secondary literature to examine significant developmental patterns of the global and local political economy and its intellectual-technocratic power relations (Chapters 1 and 2). The succession of economic crises that shook several countries of the global South in the 1990s helped to update

the policy and development concepts of the "Washington Consensus" with the theoretical contributions of New Institutional Economics. The New Institutional Economics is an academic movement within the economic sciences that emerged in the United States between 1937 and 1970s and whose main theorists were connected to the neoliberal intellectual network of the Mont Pèlerin Society (e.g. Ronald Coase, James Buchanan, George Stigler, Anthony Downs, Mancur Olson, Armen Alchian, Harold Demsetz, Assar Lindbeck, William Niskanen). The fathers of New Institutional Economics aimed to improve the blind spots of Neoclassic Economics and its General Equilibrium Theory: by relativizing the notion of the rational *homo oeconomicus*, by emphasizing the significance of transaction costs, by not assuming equilibrium tendencies in intervention-free markets as natural given, and by establishing a broad definition of institutions as contractual-constitutional "rules of the game". According to this thinking the observance of rules favours the functioning or development of market-based societies (e.g. in the approaches of Oliver Williamson and Douglass North). The institutional-economic foundation of the development paradigm that became predominant in the technopolitical organizations of global capitalism (especially the World Bank) in the 1990s emphasizes the need to complement macroeconomic policies with reforms of state institutions, especially through the emulation of microeconomically based business organization and management models. This renewed neoliberal approach to market regulation aims at a more efficient/ resource-optimizing state that focuses on reducing private and public transaction costs and is better able to meet the needs of its citizens by means of non-hierarchically coordination structures (whereby this "more flexible" and "activating" *Governance*-State increasingly relies on subsidizing civil society initiatives for social policy tasks). Under this hegemonic dispositive of neoliberal origin, political action is limited to the creation and maintenance of framework conditions (institutions as “rules and incentives") whose primary goal is to enable the capitalist market economy.

With the political-sociological reconfiguration of the field of Uruguay's economic-state organization (agents, institutions, discourses, and as a relevant policy field: the tax reform passed by the first *Frente Amplio* government in 2006), we analyse the transnational epistemic gravitation of the intellectual-technopolitical networks that led the application of a renewed neoliberal paradigm at the local level; the socio-political resistance that makes its mediation/adaptation to the specifics of the nation-state context also comes into focus. The theoretical framework draws on five analytical concepts: dispositive (Foucault, 2000), epistemic community (Haas, 1997), social field (Bourdieu, 1985; Bourdieu & Wacquant, 1996), public intervention of the intellectual (Eyal & Buchholz, 2010), revolutionary heroes or bureaucratic avant-garde in the field of state administration (Bourdieu, 2014). In combination with a qualitative methodology, this theoretical framework allows to show how the North-South transmission of the neoliberal-institutional economic and statehood paradigm worked. It helps to reconfigure the intellectual and technopolitical forms of its mediation and adaptive application in the Uruguayan context. What is analysed in this work as "ne-

oliberal-institutionalist imprint in Uruguay at the beginning of the 21st century" (1997-2009) is focused on the social practices of the three most important economists who planned and implemented the economic policy of the first *Frente Amplio* government in 2005 (Danilo Astori, Mario Bergara, Fernando Lorenzo). Two phases of a political-economic process are examined, which, through the mediation/ application of the neoliberal-institutional economic paradigm to the local political field (1997-2004: Chapter 3), finally reaches its adaptive application in Uruguay's modes of regulation when the left-wing *Frente Amplio* enters government (2005-2009: Chapter 4). For these two phases, we analyse the strategic forms in which this now leading trio of Uruguayan economists was able: (1) to network with the relevant socio-political actors; (2) to legitimize a symbolic-discursive interpretative framework of social reality; and thus (3) to promote consensus, alliances and social agreements in favor of a renewed mode of regulation for the economy. This made it possible, after Uruguay's great financial crisis (2002), to make the eroded mechanisms of post-*batllismo* capitalism (implemented since 1973 by the military government) more functional and to make the country more robust in the global competition.

The methodology used aims to reconfigure genealogically and field-theoretically the innovations in the field of Uruguay's economic-governmental organization in the context of the 2002 crisis. The aim is to locate and describe the three main actors identified (Astori, Bergara, Lorenzo), their practices and their achievements in the field of reform policy (institutional-economic-based restructuring of the tax system and its administration). Furthermore, the integration of these economic and administrative experts into social structures that go beyond the realm of nation-states will be illustrated. Empirically, all this works on the basis of mapping the careers/ positions of the three economists in the transnationally permeated local field of Uruguay. Astori's, Bergara's and Lorenzo's public interventions are analysed, both in terms of their networking practices (social relations) and their discursive practices (dissemination of knowledge and technopolitical statements). In addition, the project also aims to illustrate the dynamics of adjustment of political governance and the related administrative apparatus by examining one of the most important reforms of the regulatory framework (the tax reform passed in 2006). In all this, the analysis is combined in three ways: Networks, discursive positions in texts and strategies/techniques in the field of public policy. The data used for this purpose are extracted from a variety of sources: (1) Six texts (articles and essays) with a technopolitical profile (written/published by Astori, Bergara and Lorenzo between 1997 and 2004); (2) 38 guided interviews (semi-structured questionnaire focusing on the research problem: Witzel, 2000) with representatives of various academic, (techno-)political, economic and trade union sectors in Uruguay (experts, protagonists of the trial, witnesses/ "insiders" and other indirectly involved persons); (3) a selection of 273 news items, columns and interviews in the press and on the Internet (compiled from the most important Uruguayan political, economic and social information media); (4) CVs and biographical information published on the websites of various public and private institu-

tions/ organisations, both in Uruguay and internationally; (5) institutional documents (from local and international organisations) published on the Internet; (6) secondary literature on Uruguay's socio-political and economic development after 1985. As a method for the analysis and critique of discursive positions in linguistic utterances (scientific, technocratic and political texts as well as corresponding written speech acts) we use techniques of critical discourse analysis (Jäger, 1999) and symptomatic reading (Rehmann, 2008).

The research work comes to the following conclusions:

(1) Uruguay's new STABILITY under the *Frente Amplio* Administration is largely due to the changed mechanisms of a tax state (administration and tax structure), which in 2002 experienced one of the most serious crises in its history. The tax reform passed at the end of 2006 improved the efficiency of the Uruguayan tax authorities and thus generated more state revenue. Moreover, the new tax system is slightly less regressive than the previous one. In situations of moderate growth, the state can continue to afford relatively high social spending without having to incur unsustainable debt in the long run.

(2) The TAX REFORM adopted in 2006, which is geared towards stability, efficiency and fairness, is part of a regulatory framework oriented towards neoliberal institutionalism. Its application and adaptation to the Uruguayan context required a broad social consensus, ranging from centre-right to centre-left of the political spectrum. The intellectual, techno-bureaucratic and political organization of this consensus of market- and competition-friendly regulation was driven by the local core of an epistemic community, in which different generations of Uruguayan economists participated (see Annex, Chart 7). The agents of this network were positioned at the transnational level in various institutional areas of the economic-state field (academia, think tanks, global governance organizations, state bureaucracy, political parties and governments).

(3) For the creation of a non-partisan CONSENS, which also included the leading parts of the *Frente Amplio*, not only the networking and discourse practices of two generations of orthodox economists, who are connected to this left-wing party coalition in different ways, were decisive. Important for the success of the tax reform was –from the point when Astori, Bergara and Lorenzo took over the leadership of the Ministry of Economy and Finance under the first *Frente Amplio* government– the technocratic management of the reform process: the restructuring of the tax administration, the participation of a commission of experts in the plans for the new tax structure and the procedure for citizen participation in the reform debate were all based on the neoliberal institutionalist techniques for the implementation of structural reforms – the so-called New Political Economy, part of the theory building of the New Institutional Economics (see Annex, Chart 10).

PREFACIO

Lo que entendemos era opinión generalizada en academia, *think tanks* y organizaciones internacionales sobre la reforma tributaria uruguaya de 2006 (vista como ejemplar y positiva en sus efectos: p. ej. Cetrángolo & Gómez Sabaini, 2007: 78; Romano, 2008; Wille & Meier, 2010; CEPAL, 2014: 321; Bárcena, cit. en El País Online: 21.05.14) fue punto de partida para nuestra investigación. La atención internacional se centraba en la remodelación completa de la estructura tributaria. Entre otros aspectos, la reforma (Ley 18.083) había introducido un impuesto a la renta personal y redujo las tasas del impuesto al valor agregado, disminuyendo así el peso relativo de los ('regresivos') impuestos indirectos en el sistema. Además, la presión tributaria se mantuvo constante ('la reforma no subió impuestos'). Varios analistas del Cono Sur vieron estas medidas tributarias como un cambio progresivo de paradigma en la política fiscal/ redistributiva ('equidad') bajo un gobierno de izquierda (Frente Amplio). En nuestra investigación, en cambio, argumentamos que tales análisis son parciales y que sus categorías analíticas son de poca utilidad, para explicar procesos políticos y económicos en un capitalismo bajo hegemonía neoliberal. Ni la reforma tributaria ni los cambios en la política fiscal de Uruguay pueden ser vistos en forma aislada. Perspectivas de este tipo sobre el tema quedan acotadas a la superficie de los fenómenos estudiados. En nuestra perspectiva de análisis no resulta tan relevante preguntar si la política impositiva es menos regresiva, si la presión tributaria fue modificada, o si la política fiscal aporta mayor equidad al sistema. En dinámicas de transnacionalización acelerada (que se sostienen en relaciones de hegemonía y su producción científico-intelectual) buscamos comprender reformas (fiscales) en su contexto político-económico e ideológico-simbólico global. Ello en nuestra perspectiva de estudio implica analizar orígenes epistémicos de modelos de política pública, así como su traducción/ aplicación intelectual-(tecno)política a espacios estatales del Sur Global.

Nuestra hipótesis toma en cuenta un largo período de estabilidad político-económica de Uruguay dentro del contexto sudamericano (2005-2019). Proponemos un análisis distinto de la nueva estabilidad lograda bajo los gobiernos del Frente Amplio, coyuntura que el discurso académico/ tecnopolítico suele asociar a las bondades de un proyecto socialdemócrata 'criollo' (Lanzaro, 2008, 2010, 2014), o bien 'periférico' (Traversa, 2008) o simplemente 'progresivo' (Wille & Meier, 2010; Garcé & Yaffé, 2014). Argumentamos que para comprender la estabilidad y sus mecanismos, es necesario explorar por fuera de esas propuestas interpretativas que la atribuyen a una regulación reformista y progresista, fácilmente conectable con tradiciones de la cultura política local (batllismo, frenteamplismo). La reforma tributaria uruguaya de 2006 permite conocer *pars pro toto* las formas en las que actualmente paradigmas económico-estatales diseñados en el hemisferio norte son transmitidos, traducidos y adaptados a las políticas públicas de países del Cono Sur. Profundizar el análisis en el estudio del área impositiva y fiscal ayuda a entender la especificidad de un renovado marco

institucional-regulatorio para el capitalismo uruguayo a inicios del siglo XXI; a la vez, identificar formas intelectuales y tecnopolíticas del dispositivo de conciliación social encargado de estabilizar las políticas del 'Consenso de Washington' (a ello se refiere la expresión paradigmas económicos y estatales pos-'Consenso de Washington', que utilizamos en el título de esta investigación):

1. La ESTABILIDAD en buena medida va relacionada con los cambios operados en los mecanismos de un Estado fiscal (administración y estructura tributaria) que en 2002 sufrió una de las más severas crisis en su historia. La reforma tributaria aprobada a fines de 2006 mejoró la eficiencia del fisco uruguayo e incrementó la recaudación. Además, el nuevo sistema tributario es algo menos regresivo. En coyunturas de crecimiento moderado –donde la distribución lograda por la vía de consejos salariales tripartitos se ve disminuida– el Estado aún puede seguir solventando altos volúmenes de gasto público social sin tener que recurrir a un endeudamiento a la larga insostenible.
2. La REFORMA TRIBUTARIA aprobada en 2006, comprometida con estabilidad, eficiencia y equidad, forma parte de un marco regulatorio de inspiración neoliberal-institucionalista, cuya aplicación adaptativa en el contexto uruguayo requirió generar un consenso capaz de cohesionar a sectores sociales desde la centroderecha hasta la centroizquierda del espectro político. La organización intelectual, tecnoburocrática y política de este consenso pro-lógicas de mercado/ organización empresarial se pudo dar a través de un núcleo epistémico que involucró a diferentes generaciones de economistas uruguayos (ver Anexo, Gráfico 7). Los mismos estaban posicionados transnacionalmente en varios ámbitos institucionales del campo de la organización económica-estatal (academia, *think tanks*, organizaciones de gobernanza global, burocracia estatal, partidos políticos y gobiernos).[1]
3. Para la generación de un CONSENSO suprapartidario capaz de incluir a los sectores dirigentes del FA, fueron claves no solo las actuaciones de dos generaciones de economistas ortodoxos y vinculados de distintos modos a esta coalición de izquierdas, sino también –una vez instalados en el asesoramiento económico del gobierno 'progresista'– las técnicas de gerenciamiento tecnocrático del proceso de política pública inscritas en el dispositivo neoliberal-institucionalista (la así llamada Nueva Economía Política, una parte del edificio teórico de la Nueva Economía Institucional). La reforma tributaria inspirada por el paradigma neoliberal-institucionalista implica un proceso, donde el político confía en el 'técnico' y sus criterios metodológicos. El político mediante su respaldo contribuye a hacerlos consenso de una 'política de Estado' (ver Anexo, Gráfico 10). Mostramos que este dispositivo pudo afianzarse a través de: la reorganización administrativa de los entes recaudatorios bajo criterios de 'eficiencia' y 'profesionalización' (4.2.1.1); la conformación y el manejo de una comisión encargada de diseñar una estructura de impuestos más simple, equitativa y amigable con la inversión (4.2.1.2 y 4.2.1.3); los mecanismos para presentar y legitimar ese diseño ante la sociedad (4.2.2.1). Si bien el equipo económico enfrentó ciertas resistencias en la sociedad, teniendo que negociar y verse finalmente obligado a sellar compromisos que lograron ir alterando el planteamiento inicial, lo sustancial del paradigma neoliberal-institucionalista pudo ser puesto en práctica (4.2.2.2 y 4.2.3).

ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Instituciones y organizaciones

ABPU	Asociación de Bancos Privados del Uruguay
ACPU	Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios
ADEOM	Asociación de Empleados y Obreros Municipales
ADM	Asociación de Dirigentes de Marketing
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AN	Alianza Nacional (PN)
ANCAP	Administración Nacional de Combustibles, Alcoholes y Portland
ANII	Agencia Nacional de Investigadores
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANV	Agencia Nacional de Vivienda
ARU	Asociación Rural del Uruguay
ASBA	Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AU	Asamblea Uruguay (FA)
BP	Batllismo Progresista
BPS	Banco de Previsión Social
BCU	Banco Central del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CEE1815	Centro de Estudios Estratégicos 1815
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centro de Estudios Sobre la Realidad Económica y Social
CIAT	Centro Interamericano de Administración Tributaria
CIEDUR	Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay
CIEPLAN	Corporación de Estudios para Latinoamérica
CINVE	Centro de Investigaciones Económicas
CIU	Cámara de Industrias del Uruguay
CNCS	Cámara Nacional de Comercio y Servicios
DECON/ FCS	Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR)
COFE	Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado
EP-FA	Encuentro Progresista – Frente Amplio
EP-FA-NM	Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría
FA	Frente Amplio
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCEA	Facultad de Ciencias Económicas y Administración (UdelaR)
FED	Federal Reserve
FESUR	Friedrich Ebert Stiftung en Uruguay
FEUU	Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay
FMI	Fondo Monetario Internacional
FR	Federación Rural
FUECyS	Federación Uruguaya de Empleados de Comercio y Servicios
ICP/ FCS	Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR)
IDRC	International Development Research Centre

IECON	Instituto de Economía (FCEA/ UdelaR)
IFO	Instituto Fernando Otorgués
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MLN-T	Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros
MPP	Movimiento de Participación Popular (FA)
MSP	Ministerio de Salud Pública
MPS	Mont Pèlerin Society
MREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MRO	Movimiento Revolucionario Oriental
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/ Sida
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
ORT	Universidad ORT Uruguay
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PC	Partido Colorado
PCU	Partido Comunista de Uruguay (FA)
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PGP	Por el Gobierno del Pueblo
PI	Partido Independiente
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores – Comisión Nacional de Trabajadores
PN	Partido Nacional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Polo Progresista
PS	Partido Socialista de Uruguay (FA)
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PVP	Partido por la Victoria del Pueblo
REDIU	Red de Economistas de Izquierda de Uruguay
SAREC	Swedish Agency for Research Cooperation
SCJ	Suprema Corte de Justicia
SEGIB	Secretaría de Estados Iberoamericanos
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UC/ Berkeley	University of California (Berkeley)
UCU	Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga
UdelaR	Universidad de la República
UE	Unión Europea
UEU	Unión de Exportadores del Uruguay
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNTMRA	Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramos Afines
UP	Unidad Popular
UPAZ	Universidad para la PAZ (ONU)
URSEA	Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua
URSEC	Unidad Reguladora de los Servicios de la Comunicación
USAID	United States Agency for International Development
VA	Vertiente Artiguista (FA)

Otras siglas y abreviaturas

ACD	Análisis Crítico del Discurso
Adm.	Administración
aprox.	aproximadamente
BPC	Base de Prestación y Contribución
Cap.	Capítulo
CAUCE	Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica
cf.	confer
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
cit.	citado
CW	'Consenso de Washington'
DEA	Diplome de Etude's Approfondies
etc.	etcétera
e. d.	es decir
Fonasa	Fondo Nacional de Salud
IASS	Impuesto a la Asistencia de la Seguridad Social
IMEBA	Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios
IMESI	Impuesto Específico Interno
IP	Impuesto al Patrimonio
IR	Impuesto a la Renta
IRAE	Impuesto a la Renta de Actividades Económicas
IRNR	Impuesto a la Renta de los no Residentes
IRP	Impuesto a las Retribuciones Personales
IRPF	Impuesto a la Renta de la Personas Físicas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
NEI	Nueva Economía Institucional
NEP	Nueva Economía Política
ONG	Organización no gubernamental
PANES	Plan de Asistencia a la Emergencia Social
PBI o PIB	Producto Bruto Interno (o Producto Interno Bruto)
PEC	Protocolo de Expansión Comercial
Ph.D.	Philosophical Doctorate (philosophiae doctor)
p. ej.	por ejemplo
p.	página
pp.	páginas
RAT	Reforma de la administración tributaria
RET/ RIT	Reforma de la estructura tributaria/ reforma de la legislación a nuevos estándares de tributación internacional
RT	Reforma tributaria
SAFI	Sociedades Anónimas Financieras
SMN	Salario Mínimo Nacional
TEG	Teoría del Equilibrio General
TICs	Tecnologías de la información y la comunicación
UI	Unidad Indexada

ÍNDICE DE SIGNOS DE CITACIÓN

En nuestro texto, utilizamos **»comillas latinas«** para marcar:

- Citas comunes, por ejemplo:

  »Aunque el repudio hacia la dictadura y sus políticas fue total cuando se restauró el gobierno por los civiles, no todos los cambios introducidos o consolidados por el régimen neoliberal fueron mal vistos, ni pudieron revertirse.« (Finch, 2014: 298)

- Títulos de publicaciones[I] académicas, tecnopolíticas y políticas. Por ejemplo:

  »La naturaleza de la empresa«, obra clave del economista Ronald Coase.

  »El Estado en un mundo en transformación«, un informe del Banco Mundial en 1997.

  »Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977«, documento lanzado en 1972 desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

  »Grandes lineamientos para el gobierno 2005-2009. Porque entre todos otros Uruguay es posible.« Fue el pre-programa electoral del FA para 2004.

Utilizamos **"comillas inglesas"** para marcar:

- Citas que aparecen dentro de citas comunes, por ejemplo:

  »*"The Leviathan that we observe today simply cannot be ignored."*« (Buchanan, cit. en Plehwe & Walpen, 1999: 17) – Además, marcamos términos y frases no españolas en *cursivas*.

Utilizamos **'encomillado simple'** para marcar:

- Términos comúnmente aceptados, que introducimos y/ o problematizamos en nuestro análisis, por ejemplo:

  'Consenso de Washington', 'neoliberalismos', régimen 'cívico-militar', *'state capacity'*, *'good governance'*, 'progresista', 'colorados, 'blancos', 'neo-batllismo', etc.

[I] Las únicas excepciones a esta regla son las obras y los textos que sometemos a análisis discursivos/ lecturas sintomáticas. Éstos aparecen marcados en *cursivas*. Se trata de: (1) *Política y Estado. Alternativas al neoliberalismo* (Danilo Astori, 1997); (2) *La economía política de los déficits fiscales en Uruguay* (Aboal, Lorenzo, Oddone & Rius, 2003) y (3) *Política partidaria y política cambiaria. La evidencia para Uruguay desde 1920* (Aboal, Lorenzo & Rius, 2003) – ambos en (4) *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico* (Aboal & Moraes, 2003); (5) *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas* (Lorenzo & Aboal, 2004) – en *Uruguay 2005. Propuestas de política económica* (Astori, Lorenzo, Aboal, Notaro, Olesker, Porto, Vaillant & Viera, 2004); (6) *Las reglas de Juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos* (Bergara, 2003).

- Términos que modificamos a manera de neologismos, como ayuda para describir fenómenos socio-históricos, por ejemplo:

  'transnacionalización', 'Washington tecnopolítico', académico 'setentista', fundamentación 'neoinstitucionalista', 'intelectuales periféricos', etc.

- Términos calificativos y con carga normativa, ligados en nuestra investigación a la problematización analítico-metodológica que hacemos de marcos simbólico-interpretativos de la realidad social (ideologías) y su disputa, por ejemplo:

  lo 'legítimo', el 'deber-ser' de las cosas, algo 'deseable', 'serio', 'maduro', 'responsable', un 'genio', hacer 'buenas' y 'malas' políticas, 'transparencia', 'estabilidad', 'credibilidad', 'eficiencia', 'equidad', etc.

LEYENDA PARA LA TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS

[…] : texto suprimido en el rango de una, dos o tres oraciones de la transcripción (en casos donde lo dicho por la persona entrevistada se repite o no es relevante para la cita)

[… … …] : texto suprimido en el rango de más de tres oraciones de la transcripción (en casos donde lo dicho por la persona entrevistada no es relevante para la cita)

[un ejemplo] : texto agregado por el Autor a la frase con el fin de ayudar a la comprensión de lo dicho por la persona entrevistada (en casos donde faltan especificaciones sintácticas y semánticas)

[* = ejemplo] : aclaración de 'uruguayismos'

[* ejemplo] : aclaración que brinda informaciones adicionales sobre la dinámica de la entrevista y las reacciones del entrevistado a preguntas del Autor en calidad de entrevistador

– : frases interrumpidas o finalizadas abruptamente por la persona entrevistada

{…} : partes de la transcripción donde no se entiende lo dicho por la persona entrevistada (por la mala calidad de los audios de algunas entrevistas)

OTRAS LEYENDAS UTILIZADAS EN EL TEXTO

[/] : punto y aparte en pasajes de citas

[sic] : error en pasaje de cita

el Autor : Juan Esteban Zorzin Rey

ANONIMIZACIÓN DE ENTREVISTAS

Se optó por resguardar la identidad de las 38 personas entrevistadas para esta investigación.[II] Garantizar el anonimato de l@s uruguay@s que en 2015 abrieron al Autor con gentileza las puertas de sus despachos o casas fue un cometido ético que acompañó el trabajo desde el principio. El Autor está muy agradecido con tod@s ell@s. Fue gracias al caudal de informaciones, testimonios o apreciaciones vertidas en el transcurso de cada entrevista que esta tesis pudo realizarse. Al respetarse lo que fue acordado con cada persona antes de las entrevistas, el lector solo encontrará para este tipo de citas la abreviación PE (= Persona Entrevistada) y algunas rótulos bastante generales para dar cuenta del rol social-profesional de cada individuo. Ello con el fin de preservar –al máximo posible– el anonimato de tod@s l@s entrevistad@s. Informaciones adicionales sobre las entrevistas se encuentran al final del trabajo (Anexo: 3 y 4).

PLURAL DE MODESTIA

Para la redacción de este trabajo el Autor recurre al plural de modestia. Según lo especificado por los especialistas en lengua, se trata de una técnica retórica que consiste en utilizar un 'nosotros' que encubre un 'yo'. La primera persona singular se convierte en plural para que el individuo responsable de aseveraciones, juicios, propuestas, etc. pase a un segundo plano y quede oculto tras una pluralidad ficticia. Se trata de dar un paso atrás lingüísticamente para no atribuirse demasiada importancia a uno mismo. Pese a que hoy en día se ha vuelto poco común emplear dicha técnica, este particular empleo de la primera persona del plural se inscribe en una tradición de textos académicos y científicos.

[II] Única excepción: el expresidente Jorge Batlle Ibáñez (PE29). Por ser tan conocida su persona no fue posible anonimizar su relato.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN 1

Interés y pregunta de investigación 1

Caso de estudio y perspectiva temática 1

Contexto histórico-global, problema de investigación y contribución del trabajo 2

Propuesta empírica 3

Hipótesis 4

Marco teórico-conceptual 5

Metodología 10

Estructura del texto 14

PARTE I CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO POLÍTICO-ECONÓMICO URUGUAYO EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI Articulación de dinámicas transnacionales con el plano estatal-nacional 19

Capítulo 1. Formación epistémica del neoinstitucionalismo económico y hegemonía neoliberal: de la Nueva Economía Institucional al paradigma de buena gobernanza y reforma institucional (1937-1997) 21

1.1. Neoliberalismo: aproximación al fenómeno 22

1.2. Nueva Economía Institucional: intelectuales clave, teorías normativas y su potencial tecnopolítico 27

1.2.1. Ronald Coase: la empresa y su autorregulación 28

1.2.2. James Buchanan y Gordon Tullock: Estado y bienestar social 30

1.2.3. George Stigler: regulación y desregulación 31

1.2.4. Potencial de la Nueva Economía Política como guía tecnopolítica-regulatoria 32

1.3. Ascenso tecnopolítico del neoinstitucionalismo económico en los 1990 desde la órbita del Banco Mundial: paradigma regulatorio ante la desestabilización de la hegemonía neoliberal del capitalismo 36

Capítulo 2. Paradigmas económico-estatales en el Uruguay contemporáneo: del Uruguay batllista al pos-batllismo (1968/73-2002) 43

2.1. Batllismo: un orden de integración social y su crisis 43

2.2. Pos-batllismo: tres décadas de rumbo económico oscilante 46

2.2.1. Políticas de inspiración neoliberal en dictadura (1973-1985) 46

2.2.2. Políticas neoliberales bajo el 'Consenso de Washington' y su crisis en democracia (1985-2002) 48

PARTE II RECONFIGURACIÓN EMPÍRICA DEL PROCESO POLÍTICO-ECONÓMICO URUGUAYO EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI Tres economistas vinculados al Frente Amplio, sus estrategias de intervención pública y su conducción de la política económica desde el gobierno 53

Capítulo 3. Sus intervenciones desde ámbitos de investigación, partidarios y burocráticos en tiempos de transformación del Frente Amplio y crisis socioeconómica: traducción sociopolítica del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista (1997-2004) 55

3.1. Danilo Astori: garante de una izquierda moderada 55
3.1.1. Prácticas vinculatorias. La trayectoria de Astori hacia el cargo de Ministro de Economía y Finanzas 55
3.1.1.1. Vita profesional: trayectoria de Astori (hasta 1989) 57
3.1.1.2. Contexto que contribuyó al crecimiento político-simbólico de Astori: transformación de la izquierda uruguaya y redefinición política del Frente Amplio (1990-2004) 58
3.1.1.3. Posicionamientos y actuaciones de Astori hasta su designación como ministro (1990-2004) 64
3.1.2. Prácticas discursivas. Lectura sintomática de *Política y Estado. Alternativas al neoliberalismo* (Danilo Astori, 1997) 75
3.1.2.1. Contexto intelectual y tecnopolítico de *Política y Estado*: participación del autor en foros regionales sobre gobernanza y sus vertientes de recepción teórica (1990-1997) 78
3.1.2.2. Resumen del análisis de *Política y Estado*: el mensaje del autor 82
3.1.2.3. Diagnóstico de los problemas en *Política y Estado*: los »efectos negativos« y la »crisis de la política« tras la sucesión de dos modelos económico-estatales (mensaje 1) 86
3.1.2.4. Proyección socioeconómica en *Política y Estado*: »crecimiento productivo con equidad social« como vía de »inserción más justa« en »un contexto internacional crecientemente globalizado« (mensaje 2) 94
3.1.2.5. Planteo económico-estatal en *Política y Estado*: »consenso«, »estabilidad« y »eficiencia« como criterios rectores para la constitución del mercado vía una regulación capaz de generar »situaciones nuevas y eficaces« (mensaje 3) 100
3.2. Mario Bergara y Fernando Lorenzo: un especialista de reformas en la institucionalidad estatal – un experto de la conducción macroeconómica 116
3.2.1. Prácticas vinculatorias. La trayectoria de Bergara y Lorenzo hacia los cargos de Subsecretario de Economía y Finanzas y Director de la Asesoría Macroeconómica y Financiera 116
3.2.1.1. Vita profesional: trayectorias de Bergara y Lorenzo (hasta 1999) 118
3.2.1.2. Contexto que acompañó el crecimiento-empoderamiento de Lorenzo y Bergara: cambios globales en la formación, profesión y estatus social del experto en economía (1985-2004) 120
3.2.1.3. Posicionamientos institucionales y vinculaciones estratégicas con organizaciones de la gobernanza global, así como partes del empresariado local y sectores tecnoburocráticos ligados a los partidos fundacionales (2000-2004) 124
3.2.1.3.1. Mario Bergara 124
3.2.1.3.2. Fernando Lorenzo 134
3.2.2. Prácticas discursivas de Lorenzo y Bergara 141
3.2.2.1. Lectura sintomática de las contribuciones de Lorenzo a *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico* (2003) y a *Uruguay 2005. Propuestas de política económica* (2004) 141
3.2.2.1.1. El texto académico *Economía Política en Uruguay*: marco simbólico-interpretativo de la realidad social y expresión de un vector tecnopolítico 142
3.2.2.1.1.1. La introducción a *Economía Política en Uruguay*: presentación de la Nueva Economía Política (entender y mejorar »la forma en que la democracia administra sus recursos«) 143

3.2.2.1.1.2. *La economía política de los déficits fiscales en Uruguay* y *Política partidaria y política cambiaria* (»ciclos electorales oportunistas« e »inclinaciones ideológicas«) 149
3.2.2.1.2. El texto de intervención pública *Uruguay 2005*: planteo tecnopolítico en *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas* (»lograr un ambiente previsible« y reconocer » las condicionantes impuestas por los recursos disponibles«) 152
3.2.2.1.2.1. Lineamientos de política fiscal 160
3.2.2.1.2.2. Lineamientos para manejar el sistema financiero 164
3.2.2.1.2.3. Lineamientos monetarios y cambiarios 167
3.2.2.2. Lectura sintomática del principal texto de intervención pública de Bergara: *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos* (Mario Bergara, 2003) 172
3.2.2.2.1. Contexto de surgimiento del texto, personas e instituciones involucradas con el autor 174
3.2.2.2.2. Principales fuentes de recepción teórica en *Las reglas de juego* 175
3.2.2.2.3. Explicación en Bergara de los »problemas económicos« del »entorno institucional« uruguayo y su justificación de nuevas »reglas de juego« 175
3.3. La izquierda accede al gobierno en un contexto favorable: equipo económico, disputa por el programa, redefiniciones de la nueva conducción económica 184
3.3.1. Lineamientos económicos del programa 2004 y dos tendencias que se disputan su interpretación 185
3.3.2. Interpretación de los lineamientos por parte del equipo económico (lectura oficial del programa económico frenteamplista) 190

4. Su conducción de la política económica del gobierno en tiempos de bonanza. Aplicación adaptativa del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista: ajustes al modelo pos-batllista con una reforma tributaria integral (2005-2009) *201*
4.1. Antecedentes del antiguo sistema tributario (hasta 2005) 205
4.1.1. Sistema impositivo del batllismo y primer intento de reforma (1960) 205
4.1.2. Remodelación del sistema impositivo bajo el régimen 'cívico-militar' (1974, 1979, 1982) 207
4.1.3. Evolución del sistema impositivo en el período democrático hasta la crisis de 2002 210
4.1.4. Influencia tecnopolítica sobre la disputa en torno al sistema tributario y la cuestión fiscal (durante el contexto pre y poscrisis de 2002) 212
4.2. Los cambios fiscales como área ejemplar de política pública: estrategia del equipo económico, apoyos y resistencias en la reforma tributaria de 2006 223
4.2.1. Concepción y diseño de la reforma tributaria (marzo a octubre 2005) 229
4.2.1.1. Reforma de la Dirección General Impositiva 229
4.2.1.2. Comisión de especialistas en temas tributarios 245
4.2.1.3. Diseño tributario elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas 273
4.2.2. Presentación, negociación y aprobación de la reforma tributaria (noviembre 2005 a diciembre 2006) 281
4.2.2.1. Presentación del diseño tributario ante ciudadanía, partidos políticos y organizaciones empresariales/ sindicales en el marco del mecanismo de una consulta pública 281
4.2.2.2. Negociación del proyecto de reforma a la estructura tributaria en la interna del Frente Amplio (trámite parlamentario hacia la Ley 18.083) 293

4.2.3. Implementación de la reforma tributaria, reacciones sociopolíticas y medidas correctivas (enero 2007 a septiembre 2008) 303
4.3. Efectos regulatorios de la reforma tributaria según distintas personas que acompañaron el proceso 312
4.3.1. Reconocimientos y críticas leves a la reforma tributaria por parte de sectores de izquierda moderada ('centroizquierda') 313
4.3.2. Críticas leves y reconocimientos a la reforma tributaria por parte de sectores de derecha moderada ('centroderecha') 314
4.3.3. Críticas fundamentales a la reforma tributaria por parte de sectores de derecha más radical ('derecha') 316
4.3.4. Críticas fundamentales a la reforma tributaria por parte de sectores de izquierda más radical ('izquierda') 316

CONCLUSIÓN 319

BIBLIOGRAFÍA 325

Literatura académica, ensayos y documentos institucionales 325

Noticias en medios de prensa e internet 336

Columnas o artículos en medios de prensa e internet 340

Entrevistas en internet 341

Fuentes de registro biográfico en internet 341

Videos en internet 343

NOTAS FINALES 345

INTRODUCCIÓN

»[…] en mi memoria, a través de los índices objetivos y a través de los informadores, veía aparecer héroes, personajes de los que se decía que son los autores de esta revolución burocrática. Me dije: ¿qué estoy estudiando aquí? Estoy estudiando una revolución específica, es decir, una revolución burocrática, el paso de un régimen burocrático a otro. Trato con revolucionarios específicos.« (Pierre Bourdieu, 2014: 37)

»No se trata de saber todo en las otras disciplinas, pero sí lo suficiente para poder formular preguntas razonables a sus especialistas.« (Siegfried Jäger, 1999: 15 – traducción del Autor)[2]

»Eso que está escrito parece ser, a primera vista, algo individual, inconexo y disperso: no más que un artículo científico o un columna periodística. El vínculo entre publicaciones individuales puede existir a lo largo del tiempo y de varios lugares. El artículo que aparece 'suelto' en un diario no despierta grandes significados. Mientras que algunos notan que algo se reitera, otros ven en ello una conspiración. Si figuran los nombres de personajes conocidos, una organización o asociación puede volverse más interesante e incrementar su importancia. Y si se trata de algo capaz de imprimirle su impronta al tiempo histórico, puede generar un interés todavía mayor.« (Bernhard Walpen, 2004: 9 – traducción del Autor)[3]

Interés y pregunta de investigación

El trabajo investiga canales intelectuales y tecnopolíticos encargados de promover paradigmas económicos y estatales en procesos políticos del Cono Sur latinoamericano. Preguntamos: ¿Cómo se transmiten y adaptan a comienzos del siglo XXI paradigmas de política económica y estatalidad pos-'Consenso de Washington' (CW) a procesos políticos en el Cono Sur?

Caso de estudio y perspectiva temática

Nuestra investigación se inscribe dentro de un debate que a lo largo de las últimas tres décadas resurgió en el campo de las ciencias sociales: la relación entre ideas y política (p. ej. Hall, 1989; Smith, 1991; Goldstein & Keohane, 1993; Béland & Cox, 2011). Tomando como fondo ese debate, adoptamos una perspectiva de sociología política que (1) ajusta el concepto 'ideas' a la noción de paradigmas de organización económica-estatal y (2) hace hincapié en el estudio de su materialidad. Intentamos visualizar paradigmas económico-estatales en su vinculación con agentes, instituciones y discursos. Los mismos se hallan entrelazados e inmersos en formaciones socio-históricas, a su vez signadas por estructuras productivas/ distributivas, así como por correlaciones de fuerza entre distintos grupos sociales. Los intereses contradictorios, divergentes o incluso antagónicos de estos grupos inciden y prefiguran la disputa política en ámbitos institucionales en torno al poder interpretativo sobre la modalidad de ordenamiento

social a ser aplicada (e. d., definiciones legítimas sobre soluciones efectivas para problemas públicos). Con este enfoque buscamos dar visibilidad analítica a formas que adquiere la intervención de corrientes de saber especializado (ciencia social) a través de intelectuales y tecnócratas en procesos políticos del Estado-nación periférico. Marco amplio de nuestra investigación es la acelerada 'transnacionalización' que experimentó la economía política del capitalismo global desde mediados de los 1970.

Contexto histórico-global, problema de investigación y contribución del trabajo

El contexto histórico-global de nuestra investigación es el de un capitalismo que en los últimos cuarenta años fue adquiriendo cada vez mayor gravitación transnacional (cf. Plehwe, 2000; Haug, 2003; Walpen, 2004; Candeias, 2004; Bieling, 2007; Brandt, 2007). Para ello convergieron adelantos tecnológicos y procesos de integración económica bajo hegemonía de la corriente de pensamiento y acción neoliberal (ver nota 5). Este dispositivo[4] hegemónico está basado en el principio de la competencia individual en el mercado, así como la economización y despolitización de lo social (cf. Schui & Blankenburg, 2002). Busca fortalecer tanto global como localmente marcos de regulación económica dirigidos a desarticular los vigentes bajo preeminencia de las corrientes keynesiana y desarrollista en el período que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los 1970 (cf. Cox, 1987, 1996; Gill, 1992, 1995; Hirsch, 1995; Hirsch, Jessop, Poulantzas, 2001; Jessop, 2002, 2003).[5] Basándonos en estos trabajos de Economía Política Global postulamos la existencia de una triple dinámica relacional: (1) aparición de nuevas constelaciones de problemas públicos resultantes de la organización socioeconómica capitalista con su tendencia sistémica al cambio social acelerado; (2) tensiones sociales y políticas generadas por dichas constelaciones problemáticas de origen estructural, que obligan a una permanente renegociación de modos regulatorios y sus relaciones de hegemonía; (3) reacciones teóricas a estas tendencias de inestabilidad por parte de ámbitos productores de saber especializado (intelectuales posicionados en universidades y *think tanks*), así como un incremento en la apropiación tecnopolítica de estos paradigmas socioeconómicos por parte de instituciones de gobernanza global. Tanto de manera consciente o inconsciente, explícita o implícitamente, todo pensamiento propositivo sobre modos de organización política de estructuras socioeconómicas modernas se ve obligado a lidiar con dos problemas (cf. Blanke, Jürgens & Kastendiek, 1975): el desafío de legitimar la dominación política-estatal del individuo en formaciones sociales cuya institucionalidad se basa en tradiciones liberales-burguesas; y consecutivamente, el desafío de regular en esas sociedades –dominación política-estatal mediante– los modos de re-producción económica capitalista. Este doble problema-desafío circunscribe la temática medular ante la que ha de posicionarse una corriente intelectual-tecnopolítica, que busque ofrecer modalidades 'legítimas' a la organización política

de formaciones socioeconómicas actuales; ello vale también para los enfoques más actuales de la corriente de pensamiento y acción neoliberal.

Con esta perspectiva integradora de lo económico y lo político, nuestro investigación elige un enfoque de sociología política. En él se relacionan transformaciones transnacionales en las estructuras del capitalismo (global) con el estudio empírico de dinámicas de negociación/ estabilización de relaciones de hegemonía en espacios locales (Estado-nación) del Cono Sur. Enfocamos la transmisión norte-sur de dinámicas regulatorias surgidas en los 1990, incluyendo los roles asumidos por una corriente intelectual/ tecnopolítica –articulada a través de los espacios nacionales– generadora de saber especializado y con poder simbólico-interpretativo en arenas estatales.[6] Con este enfoque, nuestra investigación contribuye transversalmente a una serie de discusiones académicas relacionadas:

1. discursos en la ciencia política sobre la difusión/ transferencia global de políticas públicas (p. ej. Bennett, 1991; Rose, 1991; May, 1992; Dolowitz & Marsh, 1996, 2000; Weyland, 2004; Benson & Jordan, 2011; McCann & Ward, 2012);
2. trabajos que estudian la influencia ejercida por redes de economistas sobre la orientación intelectual/ tecnoburocrática de paradigmas de política económica en América Latina bajo coyunturas cambiantes en el siglo XX (p. ej. Hirschmann, 1961; Mallorquín, 1998, 2001; Babb, 2001; Katz, 2001; Biglaiser, 2002; Drake, 2005; Montecinos & Markoff, 2009; Montecinos et al., 2012);
3. polémicas en cuanto a implicancias del CW (1990) y su replanteamiento (bajo las así denominadas 'reformas de segunda generación') sobre las economías estatales en América Latina (incluyendo los últimos tres lustros del 'giro a la izquierda'), así como también controversias en torno a un período 'posneoliberal' o 'pos-Consenso de Washington' bajo políticas económicas de orientación 'neodesarrollista' (p. ej. Williamson, 1990, 1994; Naím, 1994; Stiglitz, 1999; Oszlak, 1999; Kuczynski & Williamson, 2003; Boron, 2003; Mendes Pererira, 2006; Guillén Romo, 2007; Sader, 2008; Stolowicz, 2010);
4. discusiones en torno a si la moderación político-ideológica/ programática de los movimientos socialdemócratas europeos en una 'tercera vía'[7] (durante los 1990) son o no síntoma de una asimilación global de esa corriente política a un 'neoliberalismo progresivo' (p. ej. Recio & Roca, 2001; Glyn, 2001; Harris, 2000; Storck, 2001; Crouch, 2008; Fraser, 2017).

Al pensar la relación entre paradigmas económicos-estatales y política sobre el trasfondo argumental de una creciente tendencia a la transnacionalización del Estado-nación, prestaremos atención a otras cuestiones eminentemente vinculadas al fenómeno, como p. ej. las articulaciones entre ciencia social y política, así como la forma de pensar la relación entre economía (mercado) y política (Estado).

Propuesta empírica

Investigamos la transformación adaptativa del renovado paradigma neoliberal de 'gobernanza' económica-estatal (*'state capacity'* como '*good governance'*), impulsado a mediados de la década de 1990 desde el Banco Mundial (p. ej. BM, 1997; Burky & Perry, 1998; Stiglitz, 1999), en un contexto estatal del Cono Sur (Uruguay), gobernado por una coalición de izquierdas

(Frente Amplio). ¿De qué forma se dio en el Uruguay pre y poscrisis 2002 la traducción intelectual y tecnopolítica (1997-2004) del paradigma neoliberal-institucionalista[8] en la renovación del modo político-estatal regulando el proceso socioeconómico (2005-2009)? Contribuimos así a explicar cómo opera una transmisión norte-sur del renovado dispositivo regulatorio neoliberal cuando busca estabilizar esta formación hegemónica (Gramsci)[9] vinculada a un patrón de capitalismo altamente transnacional y tecnológico (Haug)[10]. Con la reconfiguración político-sociológica del campo de la organización económica-estatal en Uruguay (agentes, instituciones, discursos y una política pública clave: la reforma tributaria aprobada en 2006 por el primer gobierno frenteamplista) ilustramos la gravitación epistémica transnacional de las redes intelectuales/ tecnopolíticas que lideran la aplicación del dispositivo en el nivel local; también las resistencias sociopolíticas que hacen necesaria su traducción/ adaptación a las especificidades del contexto Estado-nación.

En resumen, el caso de nuestra investigación no es la política impositiva de Uruguay bajo el primer gobierno del Frente Amplio (FA). Solo tomamos la reforma tributaria de 2006 como área ejemplar de política pública sobre el que se deja mostrar la aplicación adaptativa del paradigma económico-estatal pos-CW en el Cono Sur (ver Prefacio, p. III).

Hipótesis

Nuestra hipótesis toma en cuenta un largo período de estabilidad político-económica de Uruguay dentro del contexto sudamericano. Por un lado, es en el espacio nacional uruguayo donde fuerzas de izquierda lograron permanecer durante más tiempo en el gobierno (2005-2020, incluso con posibilidades de un cuarto mandato 2020-2025). Por otro lado, durante ese lapso los gobiernos del FA sostuvieron altas tasas de crecimiento económico, habiendo implementado además en su primera administración (2005-2010) un vasto programa de reformas socioeconómicas. El mismo incluyó la total remodelación del sistema tributario (1974) caótico, insuficiente y regresivo heredado del período dictatorial (1973-1985). Nuestra investigación propone un análisis distinto de la nueva estabilidad lograda bajo los gobiernos del FA, coyuntura que el discurso académico/ tecnopolítico suele asociar a las bondades de un proyecto social-demócrata 'criollo' (Lanzaro, 2008, 2010, 2014), o bien 'periférico' (Traversa, 2008) o simplemente 'progresivo' (Wille & Meier, 2010; Garcé & Yaffé, 2014). Argumentamos que para comprender la estabilidad y sus mecanismos, es necesario explorar por fuera de esas propuestas interpretativas, que la atribuyen a una regulación reformista y progresista, fácilmente conectable con tradiciones de la cultura política local (batllismo, frenteamplismo). La reforma tributaria uruguaya de 2006 permite conocer *pars pro toto* las formas en las que actualmente paradigmas económico-estatales diseñados en el hemisferio norte son transmitidos, traducidos y adaptados a las políticas públicas de países del Cono Sur. Profundizar el análisis en el estudio del área impositiva y fiscal ayuda a entender la especificidad de un renovado marco institucio-

nal-regulatorio para el capitalismo uruguayo a inicios del siglo XXI; a la vez, identificar formas intelectuales y tecnopolíticas del dispositivo de conciliación social encargado de estabilizar las políticas del CW (a ello se refiere la expresión que utilizamos en el título de esta investigación: paradigmas económicos y estatales pos-CW).

Marco teórico-conceptual

Nuestra investigación reconfigura la impronta neoliberal-institucionalista en Uruguay a comienzos del siglo XXI (1997-2009) al enfocar las prácticas sociales de los tres principales economistas que en 2005 desplegaron la política económica del primer gobierno del FA (Danilo Astori, Mario Bergara, Fernando Lorenzo). Estudiamos dos etapas de un proceso político-económico que, pasando por la traducción del paradigma neoliberal-institucionalista al campo sociopolítico local (1997-2004: Capítulo 3), finalmente llega a su aplicación adaptativa en los modos regulatorios del Uruguay cuando la coalición de izquierdas FA accede al gobierno (2005-2009: Capítulo 4). Para esas dos etapas investigamos las formas estratégicas[11] en las que ese nuevo núcleo de agentes uruguayos especializados en economía fue capaz de:

1. vincularse con agentes y actores sociopolíticos relevantes;
2. justificar y legitimar un marco simbólico-interpretativo de la realidad social; pudiendo llegar así a
3. promover consensos, alianzas y acuerdos sociales a favor de un modo económico-estatal.

Ello permitió recomponer los erosionados mecanismos del capitalismo pos-batllista de Uruguay frente a la transnacionalización neoliberal a comienzos del siglo XXI. Para nuestro marco teórico recurrimos a cinco conceptos analíticos: dispositivo (Foucault, 2000), comunidad epistémica (Haas, 1997), campo social (Bourdieu, 1985; Bourdieu & Wacquant, 1996), intervención pública del intelectual (Eyal & Buchholz, 2010), vanguardias burocráticas en el campo de la administración estatal (Bourdieu, 2014). Junto a una metodología cualitativa este marco teórico-conceptual nos permite mostrar cómo funcionó la transmisión norte-sur del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista, reconfigurando las formas intelectuales y tecnopolíticas de su traducción y aplicación adaptativa en el contexto uruguayo. Los conceptos elegidos permiten ubicar a los tres agentes-economistas en cuestión, sus prácticas, así como sus logros de construcción institucional/ política pública. Además, tomamos en cuenta su inserción dentro de estructuras sociales que traspasan espacios estatal-nacionales.

Astori, Bergara y Lorenzo fueron los principales encargados de adaptar un dispositivo político en Uruguay. Para Foucault (2000: 119) un dispositivo es una estructura integradora de prácticas discursivas y no-discursivas. El primer aspecto equivale a formaciones de saber (*episteme*). El segundo aspecto engloba la materialidad de: (1) prácticas de técnicas *(techne)*; (2) prácticas de relacionamiento social y acción colectiva; (3) codificación jurídica de marcos político-

institucionales/ modos regulatorios. Los últimos surgen en procesos económicos de disputa social donde confluyen saberes, técnicas y acciones colectivas. De ese modo, un dispositivo político puede entenderse como estrategia de dominio gubernamental que reacciona ante una situación de emergencia socioeconómica, y que puede ser modificado por resistencias sociales. Operando en base a saberes, técnicas y prácticas de acción colectiva es capaz de generar y mantener un orden político-jurídico-institucional (regulación). Esta noción analítica permite trascender el mero análisis de las prácticas discursivas del paradigma neoliberal-institucionalista. Visto así, un paradigma de organización económica-estatal es más que un discurso con sus saberes, ideas o marcos simbólico-interpretativos de la realidad social. El análisis de su materialidad también abarca prácticas no-discursivas como los relacionamientos transnacionales de agentes sociales, acción dirigida a aplicar adaptativamente en el contexto uruguayo nuevas técnicas/ tecnologías que buscan establecer modalidades regulatorias diferentes. Ello dio lugar a un marco de políticas públicas que establece un actualizado arreglo institucional, donde la reforma tributaria de 2006 es uno de sus pilares. Nuestro trabajo se propone hacer una descripción lo más exacta posible de los canales de traslado y las técnicas de adaptación del dispositivo neoliberal-institucionalista en el contexto específico de Uruguay. Por eso, recurrimos al análisis del dispositivo político para teorizar técnicas y tecnologías da administración/ gerenciamiento, así como de los marcos legales.

Los tres economistas participan en una comunidad epistémica. Una comunidad epistémica hace referencia a un grupo de intelectuales-científicos que comparten un pensamiento similar sobre la realidad por tener un paradigma en común. Éste sirve al grupo para fundamentar su producción de conocimientos (cf. Holzner & Marx, 1979). En las ciencias sociales el paradigma intelectual se define (cf. Roth Deubel, 2008: 69-70) en base a tres componentes: ontología (naturaleza de la realidad), epistemología (relación que existe entre el saber y el investigador) y metodología (manera cómo se descubre el conocimiento). A partir de los años noventa, la ciencia política y las Relaciones Internacionales destacan la creciente gravitación global de comunidades epistémicas a causa de su creciente formación transnacional. Desde esta perspectiva interesa su autoridad experta sobre la construcción de marcos regulatorios para problemas globales. Siguiendo a Haas (1997), una comunidad epistémica puede definirse en base a que sus integrantes comparten cuatro elementos: (1) convicciones normativas como principios, valores, cosmovisiones, ideologías políticas; (2) concepciones respecto a cómo relacionar causalidades observables en su trabajo científico; (3) certezas en cuanto a cómo validar intersubjetivamente procesos científicos; (4) entendimientos sobre y respuestas a problemas públicos de alcance global, que se cristalizan en planes de acción u agendas que propone marcos de políticas públicas. Esta noción analítica nos permite situar la circulación del paradigma neoliberal-institucionalista en el plano global. Resalta la gravitación transnacional del dispositivo, como movimiento de ideas conformado por una red intelectual de académicos, científicos de *think tanks* y tecnoburócratas. Al compartir los integrantes de estas redes un marco normativo y científico, convergen en modelos globales de política pública, que promueven a nivel de

agenda buscando convencer a sectores mediáticos, políticos y empresariales (que actúan en espacios estatal-nacionales). A su vez, en los niveles estatal-nacionales estas alianzas epistémico-normativas entre académicos, personal de *think tanks*, tecnoburócratas, periodistas, políticos y empresarios forman *policy-networks*, también denominadas coaliciones discursivas (Hajer, 1997) o coaliciones promotoras (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994).

Los economistas uruguayos Astori, Bergara y Lorenzo intervienen en un campo social, en nuestro caso el de la organización económica-estatal. Siguiendo a Bourdieu (1985, 1996 con Wacquant), la noción del campo social permite analizar en forma objetiva relaciones de poder en espacios sociales. Las interacciones sociales ocurren en un conjunto de distintos campos superpuestos o ensamblados (p. ej. campo religioso, académico-intelectual, artístico-cultural, político-burocrático, económico-empresarial, etc.). Cada campo está formado por una diversidad de agentes posicionados en él. Si bien cada uno de estos campos cuenta con códigos y mecanismos de funcionamiento específicos, configurativamente todos ellos están basados en relaciones definidas de manera objetiva por la división social del trabajo y, derivado de ello, en función a las posiciones jerárquicas que ocupan los agentes de un campo. Las jerarquías resultan de la capacidad de cada agente para acumular poder (capital simbólico) en el campo. El capital simbólico (cuota de poder con la que cuenta cada agente del campo) resulta de la acumulación y combinación de tres tipos de recursos (capitales) que en mayor o menor medida se encuentran en juego en cada campo: capital cultural (distinción social en base a experiencia, conocimiento, educación, formación, etc.), capital social (distinción social a través de vínculos y relacionamientos con quienes detentan poder) y capital económico (distinción social por posesión de riquezas materiales). La lucha simbólica en un campo social no solo consiste en acumular el capital más valioso en cada campo específico, sino también por la medida en que el capital más valioso en un campo pueda transformarse en uno que vale más en otro. En todo campo social se encuentran agentes que luchan por transformar, alterar o mantener la configuración material del mismo. Como requisito esencial para lograrlo, deben ser capaces de imponer en él sus propias definiciones simbólicas acerca de la realidad social y el 'deber-ser' de las cosas, para detentar así sobre otros agentes del campo una supremacía interpretativa (poder simbólico). En esta permanente disputa por la configuración simbólica y material del campo, los agentes hacen valer estratégicamente sus dotaciones de capital. Para ello, despliegan prácticas vinculatorias con otros actores y prácticas discursivas. A través de las mismas no solo pretenden legitimar sus definiciones simbólicas (acerca de la realidad social y el 'deber-ser' de las cosas), sino que al mismo tiempo intentan generar divisiones y vinculaciones con otros agentes para establecer alianzas.

La noción del campo social es menos estructuralista que la del dispositivo político. Al igual que el concepto de la comunidad epistémica abarca en mayor medida la dimensión de los agentes. En particular, el enfoque teórico del campo social se destaca por su utilidad a la hora de conceptualizar y analizar en forma objetiva los mecanismos sociales determinantes en la disputa

sociopolítica por la organización económica-estatal. Nos resulta útil para explicar la transmisión (norte-sur) del dispositivo neoliberal-institucionalista al campo estatal en Uruguay. En sintonía con las lecciones de Bourdieu (2014) sobre el Estado como un campo político-burocrático, afirmamos que es en esa arena –influenciada por movimientos epistémicos transnacionales y su dispositivo– donde se termina dirimiendo la disputa por la organización económica-estatal 'legítima'. Allí tiene lugar la lucha simbólico-interpretativa por el liderazgo intelectual y tecnopolítico necesario para definir el 'deber-ser' de la transformación, alteración o mantención material del modo de regulación económica para el capitalismo uruguayo en su fase pos-batllista. Con esa perspectiva, enfocamos el campo social uruguayo (en el que se debate la organización económica-estatal) como una arena nacional, cuya componente trasnacional radica en la gravitación que allí adquiere una comunidad epistémica al promover un dispositivo político. En esa arena se superponen diversos ámbitos institucionales (nacionales y extranjeros), destacándose en ellos agentes especializados, con posicionamientos múltiples, que producen discursos sobre la organización económico-estatal y buscan transformarlos en marcos regulatorios. En primera línea, intervienen los especialistas en economía, administración o derecho. Estos agentes especializados se relacionan con/ se desempeñan en universidades (públicas y privadas), *think tanks*, organizaciones de gobernanza global, burocracias estatales, gobiernos, partidos políticos y –en menor medida– empresas privadas. En este campo de la organización económica-estatal mapeamos las actuaciones de los tres economistas (agentes) cuyas prácticas relacionales/ vinculatorias y discursivas resultan centrales para comprender la aplicación adaptativa del dispositivo neoliberal-institucionalista: Danilo Astori, Mario Bergara y Fernando Lorenzo (el primero, a partir de 2005 Ministro de Economía y Finanzas; los otros dos, sus principales asesores). Al relacionarse en el correr de los 1990 con todos estos tipos de instituciones nacionales y extranjeras en el campo de la organización económica-estatal, estos tres economistas lograron adquirir capital cultural, social y simbólico. A su vez, volvieron a invertir sus dotaciones de capital para ampliar nexos con otros agentes e instituciones del campo, y formar nuevas alianzas estratégicas capaces de facilitar la aplicación local del dispositivo una vez al frente del ministerio de Economía. Nos proponemos explicar mediante el recurso reconfigurativo de las relaciones de poder simbólico en un campo permeable a influencias epistémicas transnacionales, cómo estos tres economistas lograron alcanzar posiciones desde las cuales generaron consensos e intervinieron en el diseño del marco regulatorio ('ser escuchados y contratados como asesores por el poder político y económico').

Los agentes-economistas Astori, Bergara y Lorenzo cumplen un rol intelectual. Aplicamos el término intelectual en un sentido amplio y argumentamos que tuvieron una particular injerencia en la producción y promoción de paradigmas (ideas) en lo económico-estatal. Uno de los objetivos de nuestro trabajo es lograr una comprensión lo más exacta posible sobre los alcances de su rol intelectual. Gramsci (1999: 1497-1516) popularizó el concepto amplio del intelectual orgánico en sus *Quaderni del carcere*. Desde ese enfoque cada clase social cuenta con sus propios intelectuales, quienes no tienen que estar automáticamente ligados a la producción

científica o cultural, sino pueden ser simplemente difusores/ multiplicadores de ideas. Hayek (1949: 417-418) distingue el *'original thinker'* del '*second hand dealer in ideas'*. El primero trabaja en la concepción ideológico-epistémica. En cambio, el segundo está a cargo de difundir la producción del primero, p. ej. mediante formas de reproducción y relacionamiento público. Siguiendo una lógica similar, Foucault (cit. en Jessop, 2007: 60) distingue dos tipos de intelectuales: el intelectual específico y el intelectual universal. Con el primero se refiere a un especialista en disciplinas científicas con relevancia social. Con el segundo distingue a un diletante cuya influencia depende de su capacidad de posicionarse/ ascender en el campo de la producción intelectual. Bourdieu (1991: 42) reflexiona sobre el intelectual público como ser bidimensional. Con esa perspectiva, para ser considerado intelectual se requieren dos condiciones. Una condición es pertenecer a un campo que goza de autonomía frente a poderes religiosos, políticos o económicos, contando ese espacio con reglas propias y a ser respetadas por quienes lo integran. La otra condición es que el intelectual tenga participación política fuera de su propio campo, amparándose en la competencia y la autoridad con la que goza dentro del mismo. Eyal & Buchholz (2010) amplían la aproximación de Bourdieu y aportan la noción de la intervención pública del intelectual desde espacios intersticiales[12]. Nos servimos de las últimas dos nociones analíticas para adoptar una perspectiva en la que »lo importante, no es definir a un determinado actor social perteneciente a una comunidad cultural independiente y que trata de intervenir en los asuntos públicos, sino resaltar los contornos de un agente heterogéneo que utiliza un determinado conocimiento experto (de orígenes muy diversos) para intervenir en la esfera pública (de formas muy diversas)« (Pecourt Gracia, 2016: 355). A su vez, las distinciones de tipos 'intelectuales' aportadas por Gramsci, Hayek y Foucault son útiles para caracterizar jerarquías entre especialistas del saber económico que cumplen distintas funciones en la división transnacional del trabajo intelectual y tecnopolítico.

En cuanto a la dotación de capital cultural y social de dos de los tres economistas que intervienen como agentes en el campo de la organización económica-estatal uruguaya (Bergara y Lorenzo), consideramos útil incluir una noción que Bourdieu (2014: 37) aporta en sus lecciones sobre el Estado como campo político-burocrático: »vanguardia[s] burocrática[s]«, integradas por »héroes revolucionarios« en el campo de la administración estatal. Bajo esa figura sociológica Bourdieu conceptualiza a cuadros hípercalificados y renovadores del campo de la burocracia estatal, dada su capacidad de innovar las políticas públicas. Se trata de individuos que por sus dotaciones extraordinarias de conocimientos administrativos, matemáticos, econométricos y politológicos (perfeccionados en universidades/ escuelas de élite) cuentan con un reconocimiento privilegiado por parte de los dirigentes políticos, dado que su principal recurso simbólico radica en técnicas para calcular costos y beneficios de cada decisión política. Los 'héroes burocráticos' –como los denominaremos en el texto a partir de aquí, en alternancia con el término más amplio de las 'vanguardias tecnopolíticas'– son personas que detentan una notable acumulación de capital simbólico. Esta noción analítica sirve para teorizar nuevos patrones de aprendizaje internacional, que en las últimas dos décadas caracterizan la formación

internacional de una nueva generación de cuadros tecnoburocráticos del Sur Global (3.2.1.2). En el ámbito de la burocracia estatal la distinción social vanguardista y elitista de los mismos (al haber adquirido conocimientos de administración económico-estatal en reputados ámbitos científicos de Estados Unidos/ Europa) los empodera para dar un impulso renovador a las políticas públicas en sus países de origen.

Metodología

Recurrimos a una metodología cualitativa capaz de reconfigurar el campo de la organización económica-estatal en Uruguay. De esta manera, investigamos cómo se dio en ese proceso político-económico la adaptación del dispositivo neoliberal-institucionalista a un contexto nacional-estatal del Cono Sur. Partimos del supuesto, que el renovado marco institucional-regulatorio de Uruguay devino en una forma híbrida del dispositivo original, cuando se lo adaptó a las características del contexto socioeconómico local, con su cultura política y sus luchas de poder. Mediante un mapeo de agentes, instituciones, discursos y reformas/ resultados de construcción institucional buscamos reconfigurar cómo esta concepción de política económica y organización estatal ideada en el hemisferio norte pasa a funcionar como dispositivo gubernamental en la sociedad uruguaya. Con el mapeo de agentes reconfiguramos las trayectorias/ posicionamientos de tres economistas centrales. Analizamos sus intervenciones públicas, tanto en forma de sus prácticas vinculatorias (relacionamientos sociales) como discursivas. Además, ejemplificamos la dinámica de adaptación del dispositivo político analizando una de las principales reformas al marco institucional-regulatorio uruguayo (la reforma tributaria aprobada en 2006). Para todo lo anterior, combinamos el análisis descriptivo de redes, posiciones discursivas en textos y estrategias/ técnicas de política pública.

Elegimos centrar nuestra investigación en los agentes Danilo Astori, Mario Bergara y Fernando Lorenzo por ser especialistas del saber económico-estatal, cuyas trayectorias gozan de reconocimiento internacional. Cada uno de ellos contribuyó desde sus respectivos posicionamientos profesionales y en base a sus especializaciones a popularizar en Uruguay la concepción económica-estatal del paradigma neoliberal-institucionalista. Se trata de un pensamiento microeconómico de la política –inspirado en las teorías de la Nueva Economía Institucional, Nueva Economía Política, Elección Pública o Economía Constitucional– en pro de un tipo de regulación neoliberal que busca estabilizar economías capitalistas vía el reordenamiento 'eficiente' de la relación mercado – Estado – sociedad civil (Cap. 1). A partir de 2005, cuando el FA y su candidato presidencial Tabaré Vázquez acceden al gobierno con mayoría absoluta, el experimentado político Astori accede a la cartera de Economía y Finanzas, incorporando a Bergara y a Lorenzo en la dirección ministerial. Desde ese lugar Lorenzo comienza a gerenciar ajustes a la conducción macroeconómica y Bergara un conjunto de reformas a las estructuras institucionales del Estado.

Extraemos nuestros datos de una base variada de fuentes**:** (1) Seis textos (artículos y ensayos) de perfil[13] tecnopolítico (escritos/ publicados por Astori, Bergara y Lorenzo); (2) 38 entrevistas en profundidad (cuestionario semiestructurado y centrado en el problema de investigación: Witzel, 2000) con integrantes de distintos sectores académicos, (tecno)políticos, empresariales y sindicales uruguayos (expertos, protagonistas del proceso, testigos/ *'insiders'* y otras personas relacionadas: ver Anexo 2, 3 y 4); (3) una selección de 273 noticias, columnas y entrevistas en medios de prensa e internet (recopiladas en su mayor parte de los principales medios de información política, económica y social uruguayos: El País, El Observador, La República, Búsqueda, Brecha, Voces, La Red21, El Espectador y otros blogs: ver Anexo 5); (4) currículos vitae e información biográfica publicada en los sitios web de diversas instituciones/ organizaciones públicas y privadas, tanto uruguayas como internacionales; (5) documentos institucionales (de organizaciones locales e internacionales) publicados en internet; (6) publicaciones bibliográficas sobre la izquierda uruguaya pos-1985, su proyección político-económica y sus economistas.

Como método para el análisis y la crítica de posiciones discursivas en actos lingüísticos (textos y exposiciones tecnopolíticas) empleamos técnicas del Análisis Crítico del Discurso (Jäger, 1999) y lectura sintomática (Rehmann, 2008).

El Análisis Crítico del Discurso (ACD) consiste de un repertorio de técnicas para analizar e interpretar textos u otras formas lingüísticas (a partir de las teorías de autores como A. Gramsci, A. N. Leontjew, M. Foucault y H. J. Link). Funciona en base a un análisis hermenéutico-inmanente de textos, abarcando diferentes niveles analíticos en ellos: el autor y su posicionamiento institucional, el *layout* del texto, los recursos retóricos y lingüísticos utilizados, así como los marcos orientadores de la realidad social (como marcos simbólico-interpretativos o ideologías políticas). A través de interrelacionar todos estos niveles analíticos, el ACD permite interpretar cualquier tipo de acto lingüístico-comunicativo como fragmento de un contexto sociopolítico específico y organizado discursivamente. En tal sentido, para Jäger un texto generalmente contiene y conecta temáticamente varios fragmentos discursivos. Bajo esta concepción, el ACD ayuda a reconstruir cómo dentro de un contexto sociopolítico determinado un autor con objetivos específicos (basados en una motivación o un interés más o menos general) se vale de argumentos para transmitir un mensaje a un destinatario (individual o colectivo) pretendiendo generar un efecto concreto a través de su intervención en el discurso (haciendo para ello un uso estratégico y rutinario de recursos comunicativos). Por lo tanto, el análisis discursivo del ACD *sensu* Jäger implica identificar e interrelacionar sistemáticamente: (1) los argumentos (más o menos explícitos) que transmiten el mensaje (más o menos implícito) del autor (dentro de lo posible junto a su motivación, su interés y su objetivo subyacente); (2) los recursos que emplea en su estrategia comunicativa; (3) el destinatario (individual o colectivo) del mensaje; (4) los efectos que busca causar con su mensaje en el discurso; (5) el contexto

económico, social, político del discurso en el cual busca intervenir el autor con su mensaje. De esta manera, el método del ACD ayuda a visibilizar reglas, estructuras y aquellos patrones de pensamiento (interpretativos de la realidad social) que articulan corrientes discursivas. Ello permite situar todos sus elementos en un contexto histórico, socioeconómico y político, posibilitando clarificar y explicitar intereses en pugna, tanto político-económicos como ideológicos.

Lectura sintomática es un concepto analítico que Louis Althusser adaptó de Karl Marx. Su intención era reapropiarse de criterios metodológicos que el filósofo alemán empleó para su deconstrucción de la Economía Política clásica (cf. Rehmann, 2008: 142/ 144/ 182). Se trata de un método hermenéutico que, fundado en la Crítica de la Ideología (*Ideologiekritik*), pretende arribar a un entendimiento del tipo de enfoque (marco simbólico-interpretativo) encargado de organizar (dar sentido a) una realidad social. A lo largo de nuestra investigación lo empleamos como técnica de lectura, interpretación y crítica inmanente de discursos (saberes especializados y no-especializados). ¿A qué apunta este método que aplicamos en forma complementaria al ACD? Busca hacer plausible una crítica a fragmentos discursivos en textos, partiendo desde sus estructuras internas. Por un lado, analiza en el texto la lógica legitimadora de su posicionamiento social; por el otro, observa contradicciones/ disyuntivas internas. Así, se hace posible detectar las limitaciones inherentes a la estructuración y al ordenamiento (social) de problemas (político-económicos) que tematiza ese discurso. Para ello, se requiere identificar en los escritos/ dichos analizados la conexión existente entre lo que es 'reconocido' y 'no-reconocido' por sus autores: aquello que en base a la perspectiva del enunciante no es visto (*bévue*) dentro de lo que sí es visto (*vue*). En ese punto comunicante aparece el 'silencio en el discurso' (*das Schweigen im Diskurs*: Rehmann, 2008, 142). ¿A qué remite en esta simultaneidad de 'reconocer – no-reconocer' la noción de lo 'sintomático'? Lo 'sintomático' remite a la técnica analítica de leer los puntos de quiebre (ruptura) argumental en el texto como síntomas de un latente segundo texto (o como respuestas inconscientes a preguntas que el autor no se ha planteado). En resumen, la lectura sintomática es un tipo de análisis discursivo que permite llegar a un balance crítico de los marcos simbólico-interpretativos que fundan e inspiran posiciones discursivas. Es posible arribar así a una distinción entre lo que un enunciado, por su forma de entender/ problematizar un segmento de la realidad social, es capaz de reconocer (VER) y de no reconocer (NO VER) en su cosmovisión de las cosas. De esta manera, pueden contraponerse tanto los potenciales positivos (VERDADEROS) como negativos (FALSOS) de un posicionamiento ideológico-discursivo.

Antes de iniciar nuestro análisis empírico en el tercer y cuarto capítulo (Parte II), los dos primeros capítulos ofrecen una contextualización del proceso político-económico uruguayo en los inicios del siglo XXI (Parte I). Ambos se basan en literatura secundaria y aportan el *background* de historia económica/ de ideas para comprender la articulación de dinámicas transnacionales con el plano estatal-nacional. En el primer capítulo incluimos referencias a una serie de trabajos de Economía Política que de manera genealógica abordan la producción científico-

intelectual y la difusión tecnopolítica-global de distintas corrientes/ escuelas/ ideas neoliberales sobre lo económico-estatal (Blanke, Jürgens & Kastendiek, 1975; Plehwe & Walpen, 1999; Plehwe, 2000; Schui & Blankenburg, 2002; Walpen, 2004; Candeias, 2004; Mendes Pereira, 2006). El aprovechamiento de algunos de estos títulos implica incluir en nuestro texto referencias más extensas. Esta opción se debe a que la mayoría son monografías (Blanke et al.; Plehwe; Schui & Blankenburg; Walpen; Candeias) o *papers* (Plehwe & Walpen) accesibles solo en alemán.[14] Como nuestra investigación en español está centrada en un contexto estatal-nacional de América Latina, consideramos necesario contribuir a la recepción 'periférica' de estos discursos científicos hasta ahora limitados al alemán (e incipientemente traducidos al inglés). Se trata de investigaciones cuyo enfoque sobre la producción científico-intelectual/ difusión tecnopolítica-global de ideas económico-gubernamentales asociadas al movimiento neoliberal ayudaron a encauzar nuestro análisis empírico. Tomando en cuenta la creciente 'transnacionalización' del Estado-nación bajo formación de una hegemonía neoliberal, estos autores tematizan las articulaciones entre ciencia social y política, así como la forma de pensar la relación entre economía (mercado) y política (Estado).

El segundo capítulo en gran parte hace suyo el análisis del historiador económico británico Henry Finch (2014), que periodiza la economía política del Uruguay contemporáneo en dos tramos: el Uruguay batllista (período que comienza a finales del siglo XIX y finaliza 1968-1973) y pos-batllista (período que se extiende hasta la primera década del siglo XXI).

La combinación del análisis descriptivo de redes, de posiciones discursivas en textos y de un dispositivo político hace necesario el uso frecuente de notas. Éstas brindan información adicional, importante y necesaria, aunque no indispensable para seguir el hilo del texto principal. Las notas contienen informaciones sobre personas e instituciones, así como breves menciones a las fuentes correspondientes. En otros casos, amplían detalles sobre posicionamientos y estrategias discursivas. También utilizamos las notas para referir informaciones contextuales sobre la sociedad, la economía, la cultura y la política uruguaya. Además, ya que trabajamos con un importante caudal de literatura secundaria y primaria en alemán e inglés, son útiles para presentar traducciones. Otra función de las notas es ofrecer material de las entrevistas, pues consideramos que enriquece al texto principal incorporar el habla y los puntos de vista de personas con *backgrounds* sociales y posicionamientos políticos diferentes. En el cuarto capítulo, las notas son importantes, pues brindan estadísticas económicas y fiscales. La profusión de notas busca aliviar el texto principal. Entendemos que no debieran faltar en un documento, cuya metodología de trabajo científico intenta hacer visible el entramado de agentes (personas), instituciones (organizaciones) y discursos (saberes que crean marcos simbólico-interpretativos de la realidad social). Optamos por reunirlas como notas finales, también porque algunas se extienden por varios renglones, superando la dimensión de nota 'al pie'.

Estructura del texto

En el Capítulo 1 argumentamos que la sucesión de crisis económicas que sacudieron a varios países del Sur Global en el correr de los años noventa contribuyó a que los fundamentos de las instituciones del CW fueran actualizados con las contribuciones teóricas de la Nueva Economía Institucional. El también llamado 'neoinstitucionalismo económico' es una corriente académica surgida en los Estados Unidos entre 1937 y los 1970, con varios de sus teóricos vinculados a la red intelectual neoliberal de la *Mont Pèlerin Society* (p. ej. Ronald Coase, James Buchanan, Kenneth Arrow, George Stigler, Anthony Downs, Mancur Olson, Armen Alchian, Harold Demsetz, Assar Lindbeck, William Niskanen). Las teorías microeconómicas de los neoinstitucionalistas (basadas en las categorías analíticas 'costos de transacción', 'contratos' y 'derechos de propiedad') complementaron, redefinieron y revolucionaron el paradigma neoclásico expresado en la teoría del equilibrio general (modelo de mercado que presupone equilibrios óptimos, agentes con información/ racionalidad completa y transacciones sin costos: cf. Schui & Blankenburg, 2002; Candeias, 2004). Los economistas de este neoinstitucionalismo, dirigido a mejorar los puntos ciegos de la teoría neoclásica, partieron indagando el funcionamiento del *homo oeconomicus* limitadamente racional en el mercado y ensayaron una definición amplia de las instituciones como 'reglas de juego' contractuales ('restricciones' e 'incentivos'), cuyo cumplimiento propicia el buen funcionamiento económico/ desarrollo (p. ej. Oliver Williamson, Douglass North). Si bien esta corriente teórica se caracteriza por su sesgo epistemológico positivista, deriva en planteamientos (micro)económicos de la política, que sin explicitarlo contienen una fuerte impronta normativa en cuanto al 'deber-ser' del rol estatal en el proceso económico (cf. Plehwe & Walpen, 1999; Plehwe, 2000). El comportamiento político, el Estado y las políticas públicas son entendidas como un mero apéndice del mercado, lógica por la cual su organización ha de estar sujeta a criterios de empresa. La fundamentación 'neoinstitucionalista' en el paradigma que pasan a enarbolar las organizaciones tecnopolíticas del capitalismo global desde mediados de los 1990 enfatiza la necesidad de reforzar las políticas macroeconómicas con reformas a las instituciones, principalmente a través de emular lógicas de organización/ gerenciamiento empresarial. Este renovado enfoque neoliberal de regulación del mercado postula como objetivo un Estado más eficiente, centrado en la eficaz coordinación de las actividades privadas, y con mayores capacidades de atender las necesidades de sus ciudadanos (recurriendo en mayor medida a subsidiar organizaciones de la sociedad civil). Bajo esta visión hegemónica, lo político-regulatorio se agota en la creación de condiciones/ marcos institucionales posibilitadores de economías de mercado.

El Capítulo 2 contextualiza el disputado proceso de cambio en el paradigma económico-estatal de Uruguay partiendo del agotamiento de la estrategia desarrollista, la transmisión de la crisis internacional de los 1970 y el advenimiento de la hegemonía neoliberal. Primero, se hace un repaso de las bases del orden batllista y la crisis estructural que desde finales de la década de 1950 descompuso su modelo de integración social. Luego se enfoca la reorientación político-

económica pos-batllista a partir del ingreso al período autoritario-dictatorial (1968-1985), así como las posteriores políticas del CW y los motivos de su crisis (1990-2002). Básicamente, el capítulo sigue el análisis del historiador económico británico Henry Finch. El mismo argumenta que el período 1870-1970 conforma una etapa cerrada del »Uruguay batllista« (Finch, 2014: 298-299). En el tramo posterior, que va hasta comienzos del siglo XXI, Finch caracteriza al Uruguay pos-batllista »buscando la nueva dirección« económica (Finch, 2014: 269). Respecto a este proceso fuertemente disputado entre las fuerzas sociales y políticas del Uruguay, este autor señala que tras un primer ensayo de liberalización comercial y financiera en la dictadura (primero »conducido bajo el nombre de la alta economía« y posteriormente »impuesto por los acreedores internacionales«), a partir de 1985 en democracia la búsqueda osciló »entre Batllismo, Socialismo y Neoliberalismo« (Finch, 2014: 299/ 301). Además, especifica que »el "neoliberalismo" nunca fue una etiqueta políticamente aceptable para una población acostumbrada a la protección del Estado«, aunque »gradualmente bajo la democracia restaurada las soluciones de mercado para los problemas económicos fueron consideradas de manera más frecuente« (Finch, 2014: 299). Desarrollando este argumento, nuestro trabajo empírico enfoca la segunda mitad de los 1990 para rastrear las formas sociopolíticas, intelectuales y tecnoburocráticas con las que el dispositivo neoliberal fue capaz de reposicionarse en un contexto nacional signado por una dinámica particular dentro de la región Cono Sur. En la misma se destacan los intentos de reformas pro-mercado impulsadas por los gobiernos del Partido Nacional (PN) y el Partido Colorado (PC), frenadas por una alianza entre el movimiento sindical y la mayoría del FA. La resistencia de sectores de la ciudadanía a las privatizaciones recurrió a mecanismos de democracia directa (plebiscitos, referendos) garantizados por la constitución uruguaya del año 1967.[15]

El Capítulo 3 ilustra a través de qué prácticas vinculatorias (3.1.1, 3.2.1) y discursivas (3.1.2, 3.2.2) las tres futuras cabezas del equipo económico del gobierno frenteamplista promovían un discurso basado en la noción de 'reglas de juego' (institucionalidad, regulación) 'transparentes', 'estables' y 'creíbles' para impulsar un crecimiento 'eficiente' y 'equitativo' (1997-2004). La última sección del capítulo (3.3) analiza cómo esa tendencia terminó predominando en la dirigencia del FA y explica la operatoria de su discurso en la reinterpretación del programa económico. Se muestra cómo en el contexto pre y poscrisis de Uruguay tres economistas inspirados en el paradigma económico-estatal neoliberal-constitucionalista traducen el dispositivo tecnopolítico como precondición para materializar una pauta regulatoria capaz de establecer el equilibrio social prometido por una izquierda renovada en el gobierno. La pretensión de compatibilizar un crecimiento 'eficiente' y 'equitativo' expresa nítidamente la dirección político-económica en el despliegue de un proyecto gubernamental de compromiso social entre los sectores del trabajo y el capital.

El Capítulo 4 muestra cómo se dio la aplicación adaptativa del paradigma neoliberal-institucionalista en el marco regulatorio del Uruguay con la izquierda (FA) en el gobierno

(2005-2009). Se analizan las estrategias/ técnicas de los tres economistas en cuestión, cuando en calidad de líderes del equipo económico llevan a cabo reformas del marco institucional-regulatorio. Se reconfigura la articulación de prácticas vinculatorias, discursivas y de política pública mediante las que el equipo económico fue capaz de neutralizar resistencias, implementar gran parte de su plan regulatorio y consolidar el predominio del paradigma económico-estatal pos-CW. Para ilustrar esa dinámica se enfoca un área sensible de política pública: los cambios en la fiscalidad. Primero, se introduce la historia fiscal previa de Uruguay entre 1960 y 2002 (4.1). Luego se analizan concepción, negociación e implementación de la reforma tributaria aprobada a fines de 2006, mostrándola como punto saliente del proceso político-económico durante la segunda etapa de la impronta neoliberal-institucionalista en Uruguay (4.2). Por su carácter integral (sistémico) la reforma tributaria uruguaya permite ilustrar modélicamente la estrategia y las técnicas aplicadas en la adaptación del dispositivo neoliberal-institucionalista (4.2.1, 4.2.2, 4.2.3); además, permite mostrar las opiniones de distintos actores sociales en cuanto a la función de esta política en la renovación del marco regulatorio (4.3). Así, el capítulo sale al encuentro del objetivo planteado, de hacer visibles rasgos de la aplicación adaptativa de un renovado paradigma económico-estatal en el Uruguay junto a su dispositivo.

La reforma tributaria de 2006 es una pieza central en la arquitectura de la política económica del gobierno frenteamplista, en buena medida determinante para poder cumplir los objetivos de política pública/ regulación en otras áreas (trabajo/ relaciones laborales, desarrollo/ asistencia social, salud, vivienda). Es parte de una visión integral, sistémica, dirigida a contribuir a varios objetivos de política económica a la vez. En esa perspectiva integral reside una de las ventajas del equipo económico ante otros planes tributarios: su capacidad de pensar la política en su conjunto, en base a un planteo teórico que incluye técnicas regulatorias y de gerenciamiento político (dispositivo económico-estatal neoliberal-institucionalista). En la dimensión del proceso tecnopolítico (concepción, comunicación, negociación e implementación de la reforma tributaria) se destacan: las vinculaciones con instituciones y personas que con su asesoría aportaron al diseño del nuevo sistema; el manejo político de este personal consultor; así como la forma de legitimar el proceso reformista e implementación. La reforma tributaria inspirada por el paradigma neoliberal-institucionalista implica un proceso, donde el político confía en el 'técnico' y sus criterios metodológicos (eficiencia, evaluaciones de cálculo microeconómico costo-beneficio). El político mediante su 'respaldo' contribuye a hacerlos 'consenso' de una 'política de Estado'. Este dispositivo neoliberal-institucionalista está presente en: la reorganización administrativa de los entes recaudatorios bajo criterios de 'eficiencia' (4.2.1.1); el entramado vinculatorio de una comisión encargada de diseñar una estructura de impuestos más simple, equitativa y amigable con la inversión (4.2.1.2 y 4.2.1.3); los mecanismos para presentarla ante la sociedad (4.2.2.1). También se muestra que el equipo económico enfrentó ciertas resistencias en la sociedad, teniendo que negociar y verse finalmente obligado a sellar compromisos que lograron ir alterando el planteamiento inicial (4.2.2.2 y 4.2.3). Como corolario,

un integrante del equipo económico termina afirmando satisfecho, que las modificaciones a la concepción económica-estatal original »no cuestionaba[n] el esqueleto, sino que eran […] puntos paramétricos«, »no violentaban el esquema general« (PE28, 2015: líneas 117-118/ 163-164).

Dos últimas indicaciones sobre maneras posibles de abordar este trabajo. Los Cap. 3 y 4 se pueden leer en forma relativamente independiente. Quienes quieran pasar por alto nuestro análisis de las formas en que (entre 1990 y 2004) en el campo sociopolítico de Uruguay el paradigma neoliberal-institucionalista ingresó al gobierno del FA, pueden pasar del Cap. 2 (crisis del Uruguay pos-batllista) al Cap. 4 (donde analizamos el proceso de la reforma tributaria de 2006, como manera de adaptar localmente un dispositivo político-gubernamental). En el Cap. 3 (3.1.2, 3.2.2) incorporamos un análisis discursivo extenso de textos de Danilo Astori, Fernando Lorenzo y Mario Bergara. A lectores no familiarizados con nuestro método interpretativo de los textos (combinamos lectura sintomática y ACD) estas partes pueden resultarles demasiado densas. Es posible pasar directamente de las introducciones que hacemos a estos análisis, a las respectivas conclusiones finales. Éstas se separan de los textos previos mediante tres asteriscos (***).

PARTE I

CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROCESO POLÍTICO-ECONÓMICO URUGUAYO EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

Articulación de dinámicas transnacionales con el plano estatal-nacional

Capítulo 1. Formación epistémica del neoinstitucionalismo económico y hegemonía neoliberal: de la Nueva Economía Institucional al paradigma de buena gobernanza y reforma institucional (1937-1997)

> »En el neoliberalismo, orden que deja abierta la opción de formas autoritarias de gobierno y flanqueadas por fuerzas militares, el enfoque institucionalista vuelve a mostrar sus garras.« (Wolfgang Fritz Haug, 2004: 1225 – traducción del Autor)[16]

> »El *homo oeconomicus* [* cursivas en el texto original], tal como lo entiende (tácita o explícitamente) la ortodoxia económica, es una especie de monstruo antropológico: este práctico con cabeza de teórico encarna la forma más exquisita de *scholastic fallacy* [* cursivas en el texto original], el error intelectualista o intelectualocéntrico que es muy común en las ciencias sociales (especialmente la lingüística y la etnología). El científico pone en la mente de los agentes que examina –amas de casa u hogares, empresas o empresarios, etc.– las consideraciones y construcciones teóricas que él mismo tuvo que elaborar para rendir cuentas de sus prácticas. [...] Nada escapa ya a la explicación del agente maximizador, ni las estructuras organizativas, empresas y contratos (con Oliver Williamson) ni los parlamentos y comunidades, ni el matrimonio (como intercambio económico de servicios de producción y reproducción) ni la comunidad doméstica, las relaciones entre padres e hijos (con James Coleman) ni el Estado.« (Pierre Bourdieu, 1998: 195-196 – traducción del Autor)[17]

> »Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios –y las normas e instituciones– que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz.« (Banco Mundial, 1997: 1)

Este capítulo presenta una perspectiva crítica sobre el paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista (o neoliberal-constitucionalista) y su concepción (micro)económica de la política. En base a una selección de literatura secundaria (Blanke, Jürgens & Kastendiek, 1975; Plehwe & Walpen, 1999; Plehwe, 2000; Schui & Blankenburg, 2002; Walpen, 2004; Candeias, 2004; Mendes Pereira, 2006) presentamos y condensamos la tesis de una correspondencia entre dicha formación epistémica y la corriente de pensamiento y acción neoliberal. En esencia, el neoliberalismo[18] es un movimiento conservador del orden socioeconómico, que tras la crisis de 1929 reacciona ante tres tendencias consolidadas en los países de mayor desarrollo a partir de la segunda mitad del siglo XX: reformismo keynesiano, Estado de bienestar y políticas de pleno empleo (cf. Schui & Blankenburg, 2002). El movimiento intelectual y tecnopolítico vinculado a las ideas del neoinstitucionalismo (o neoconstitucionalismo) económico –cuyas teorías/ escuelas científicas parten del *homo oeconomicus* y la *elección racional*[19], la organización empresarial y el trasvase de estos enfoques microeconómicos a lo político– se ha vuelto una variante epistémica clave en los 1990, aportando saberes administrativos y técnicas regulatorias al dispositivo neoliberal hegemónico.

A partir de los años cincuenta los intelectuales del saber económico, formados desde 1947 en la red neoliberal de la *Mont Pèlerin Society* (MPS), emprendieron un movimiento revisionista-renovador de la teoría neoclásica del equilibrio general (TEG). Por un lado, trataban de arribar

a planteos más convincentes sobre la forma de justificar economías de mercado capitalistas basadas en el principio de la competencia individual (como forma de legitimar modos regulatorios alternativos a los del Estado de bienestar keynesiano). Por otro lado, tenían la preocupación de atender problemas sistémicos (con la intención de brindar soluciones prácticas a ciertas tendencias desequilibrantes en el funcionamiento del capitalismo). La concepción (micro)económica de la política surgió del enfoque sobre la empresa elaborado por el economista neoliberal Ronald Coase a partir de 1937 (costos de transacción, contratos, derechos de propiedad) y aportó un vector clave a esa tendencia revisionista-renovadora del equilibrio neoclásico. Uno de los enfoques fundantes del paradigma económico neoliberal-institucionalista se encuentra en el conjunto de las teorías económicas de la política. Éstas surgieron en la década de 1950 y en la década posterior y fueron subsumidas bajo la denominación Nueva Economía Política (NEP). En 1975, Oliver Williamson terminó de definir el edificio teórico de la Nueva Economía Institucional (NEI), formación de saber que pasó a agrupar la NEP con enfoques económicos complementarios (la teoría de los costos de transacción, la de los contratos y la de los derechos de propiedad: ver nota 30). Desde los 1970, varios economistas cuyas investigaciones se enmarcan dentro de esta corriente fueron galardonados con el premio nobel de economía: Kenneth Arrow (1972), George Stigler (1982), James Buchanan (1986), Ronald Coase (1991), Douglass North (1993), Oliver Williamson (2009). En los 1990 el enfoque (micro)económico neoinstitucionalista de lo social cobra peso al orientar el paradigma económico-estatal del BM para el desarrollo, influyendo las así llamadas 'reformas de segunda generación' del CW (cf. Mendes Pereira, 2006).

Tomando en cuenta lo anterior, no nos limitaremos a reproducir nociones predominantes que definen la NEI como un programa de investigación plural, estrictamente científico-académico y políticamente neutral, interesado en conocer los efectos socioeconómicos de instituciones como ´reglas de juego´, que propician el intercambio/ desarrollo económico (p. ej. Ayala Espino, 1999; Ménard & Shirley, 2011).[20] Por el contrario, y en base a la literatura secundaria antes referida, entendemos y ubicamos el surgimiento de la NEI y del posterior paradigma de desarrollo basado en ella, como interacción dentro de contextos históricos de la economía política global. Con este enfoque, nuestro trabajo entiende el neoinstitucionalismo económico a partir de sus orígenes teóricos: como corriente de saber elaborada por científicos independientes, y a la vez una tendencia epistémica constitutiva de la formación intelectual-ideológica, que a partir de los 1930 fue impulsando la construcción de una nueva hegemonía en el capitalismo global (neoliberalismo).

1.1. Neoliberalismo: aproximación al fenómeno

En la historia económica y social el prefijo 'neo' ante el nombre de corrientes de pensamiento y acción indica en ellas simultaneidad de cambio y continuidad (cf. Krätke, 1999: 3). Neolibera-

lismo se puede definir como expresión histórica del pensamiento económico liberal, con fundamentos teóricos neoclásicos fuertemente influidos por las ideas de Friedrich von Hayek y Milton Friedman, en el contexto de mundialización de finales del siglo XX (cf. Elías, 1998: 96). Resultará útil especificar cómo se articula el neoliberalismo con el fenómeno de la creciente mundialización capitalista desatada a partir de los 1970. También revisar la premisa de que los fundamentos teóricos neoliberales son exclusivamente neoclásicos, así como la reducción de sus orígenes a las ideas económicas de Hayek y Friedman. Incorporando en esta aproximación al neoliberalismo una perspectiva 'gramsciana', resulta clarificador asociarlo analíticamente a dos aspectos (cf. Candeias, 2004: 76). Por un lado, a aquellas fuerzas intelectuales y (tecno)políticas cuyo objetivo es una transformación profunda de la sociedad (red o comunidad epistémica). Por el otro, a una formación hegemónica, basada en la combinación de coerción y consenso, generadora de un nuevo bloque histórico (dispositivo político).

La noción del bloque histórico, que Candeias toma de Gramsci, refiere al conjunto de estructuras productivas, sus modos de vida y su regulación política. Como nuevo bloque histórico, el capitalismo que se fue formando a partir de las crisis 'estanflacionarias' de los tardíos 1960 adquirió cada vez mayor gravitación transnacional, convergiendo en él adelantos tecnológicos y procesos de integración económica. Este fenómeno complejo suele caracterizarse de un modo reduccionista como 'mundialización' o 'globalización'. Mirándolo con mayor rigor cabe preguntar, ¿qué nuevos elementos aparecen articulados en esta fase de 'transnacionalización' acelerada del bloque histórico bajo hegemonía neoliberal? Candeias (2004: 12/ 14) identifica:

- predominio de una ideología de desregulación, liberalización y privatización (fortaleciendo mercados y competencia como principio rector);
- creación de mercados monetarios y financieros globales;
- desarrollo de cadenas productivas transnacionales más flexibles;
- nuevas formas del trabajo en base a la incorporación y uso de nuevas tecnologías (electrónica, microelectrónica y tecnologías de la información y la comunicación);
- difusión cada vez mayor de lógicas capitalistas y sus nuevas tecnologías en áreas del trabajo, la vida diaria, el medioambiente, así como el cuerpo y la psiquis de las personas;
- reorganización del Estado de bienestar (*welfare state*) a un Estado que asegura la explotación de la fuerza de trabajo y la competencia entre los individuos pertenecientes a grupos más o menos precarizados (*workfare state*);
- recomposición de relaciones de clase y género, así como fragmentación de la sociedad y sus estratos;
- establecimiento de nuevas estructuras institucionales de gobernanza global, que consolidan la supremacía de un bloque de poder transnacional integrado por millonarios, grandes grupos empresariales y países líderes; cristalizando un nuevo tejido de organizaciones y foros internacionales/ supranacionales que amplían y potencian poderes estatales: p. ej. Fondo Monetario Internacional (FMI), BM, Organización Mundial del Comercio (OMC), Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) Unión Europea (UE), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Grupos de los Siete (G7), Foro de Davos.

¿Cómo se originó este nuevo bloque histórico de un capitalismo altamente transnacional y tecnológico (Haug, 2003) con sus núcleos de poder hegemónicos?

Schui & Blankenburg (2002: cf. 145-147) parten[21] identificando tres tendencias históricas ante las que a partir de los 1930 fue reaccionando la corriente neoliberal en formación: el reformismo keynesiano, el Estado de bienestar y las políticas de pleno empleo. Ambos autores (2002: cf. 144) resumen la cuestión fundamental que hace a la disputa entre reformismo keynesiano/ socialdemócrata y neoliberalismo. Se trata del disenso en torno a si la finalidad de la producción, del progreso técnico y el crecimiento de la productividad debería ser la multiplicación de bienestar general (*allgemeine Wohlfahrt*) o su búsqueda de modo individual-egoísta (compitiendo y explotando oportunidades). Los neoliberales piensan que no debería existir un objetivo de bienestar exógeno, fijado políticamente, pues atentaría contra la libertad del individuo en el mercado. En ese sentido, toda política reformista que tienda a la redistribución del producto social altera el derecho de propiedad y restringe la libertad individual.[22] Schui & Blankenburg (2002: cf. 147-148) también identifican dos grandes vehículos de hegemonía utilizados por esta formación conservadora para lograr un reordenamiento del capitalismo en base al principio de la competencia: la economización del comportamiento humano y la despolitización de lo social. Desde esta óptica, el neoliberalismo persigue intereses concretos. Esta corriente de pensamiento y acción no se reduce a un conjunto de teorías socioeconómicas relacionadas, cuya motivación radica en la apreciación científica de lo social, sino que en primera línea expresa una ideología que libere al capitalismo de reglamentaciones (cf. Schui & Blankenburg, 2002: 9-10). Esa liberación capitalista busca recomponer condiciones para la acumulación del capital, alteradas por las crisis en las estructuras estatales de bienestar y desarrollo forjadas en la primera mitad del siglo XX en zonas céntricas y periféricas. Ello implica restaurar el dominio de clase burgués ante las tendencias reformistas promovidas por las socialdemocracias y populismos nacional-desarrollistas (cf. Rehmann, 2008: 170).

No existe 'un' neoliberalismo o 'el' neoliberalismo (cf. Plehwe & Walpen, 1999: 206-211; Walpen, 2004: 13-14, 63-65, 73). Formando una red epistémica transnacional, no libre de disputas por el predominio interno y con un caudal de ideas más o menos contradictorias, el espacio neoliberal está integrado por voces, teorías y escuelas variadas. Entre las más destacadas se encuentran la Escuela de Friburgo, las que se formaron bajo el techo de la Universidad de Chicago, las constitucionalistas, el anarcocapitalismo o el libertarianismo. El anarcocapitalismo rechaza frontalmente la intervención estatal, mientras que los *libertarians* bogan por acotarla a sus funciones básicas y dar lugar a cierto *laissez-faire*. Tanto la Escuela de Friburgo (neoliberales alemanes que influyeron el paradigma económico-estatal ordoliberal en su país) como los constitucionalistas (neoliberales estadounidenses basados en la NEI, NEP: ver 1.2 y 1.3) recomiendan Estados fuertes y eficaces para garantizar sociedades de mercado basadas en la libre competencia mercantil. Los economistas neoliberales de la así llamada Escuela de Chicago –lejos de formar un pensamiento monolítico– impulsaron modelos gubernamentales, que osci-

lan entre ambos polos de este espectro económico-estatal. ¿Cómo se explica la articulación más o menos armoniosa de estas tradiciones en un dispositivo gubernamental? Con la formación de la MPS en 1947, un núcleo de 39 intelectuales liberal-conservadores –la mayoría economistas– como Hayek, Friedman, Wilhelm Röpke, Walter Eucken, Ludwig von Mises, William Rappard, Fritz Machlup, Maurice Allais, Lionel Robbins, Frank Knight, Aaron Director y George Stigler sentaron bases para unificar a los representantes de todas estas corrientes en un programa de acción común (el *'statement of aims'* de la MPS). Su motivación era estratégica, a largo plazo e iba dirigida a recuperar la hegemonía cultural del pensamiento socioeconómico liberal. La MPS fue germen a la hora de influir la 'batalla de ideas', convirtiendo sus propios planteos intelectuales/ tecnopolíticos en *commmon sense* de las sociedades (primero en las norteamericanas y europeas) y desplazar así el consenso económico-estatal del bloque histórico inspirado en posiciones keynesianas, socialdemócrata-reformistas (centro) y desarrollistas (partes de la periferia).[23] Un denominador común de todas las corrientes neoliberales agrupadas en la MPS es el rechazo a cualquier forma de práctica/ política 'colectivista' (p. ej. marxismo, comunismo, socialismo, socialdemocracia, así como –tras la segunda posguerra– keynesianismo y Estado de bienestar: cf. Walpen, 2004: 63). De este modo, se afirma que:

> »La pluralidad de enfoques dentro de la corriente neoliberal no le es desventajosa. Por el contrario, la diversidad interna de sus facciones le jugó a favor, siendo este uno de los rasgos que fortalecieron su ascenso hegemónico. El neoliberalismo actual se caracteriza por sus estrechas conexiones con doctrinas y enseñanzas académicas, pero no se reduce a ellas. Forma un conjunto contradictorio de ideas científicas (ante todo económicas), estrategias políticas (a partir del Estado y o de la sociedad civil), modelos de organización (gerenciamiento) empresarial y técnicas de subjetivación. Al interior de la MPS tampoco faltan distintos enfoques teóricos (algunos de ellos incluso opuestos), así como recomendaciones divergentes de política pública, elaboradas y promovidas a partir de un gran número *think tanks* (vinculados a la red en forma no oficial). Las variantes dentro del neoliberalismo coexisten y evolucionan en base a principios compartidos por todos sus integrantes sobre el principio de 'libre mercado', un Estado acotado pero fuerte, propiedad privada incuestionable de los medios de producción y competencia entre empresas privadas.« (Plehwe & Walpen, 1999: 206 – traducción del Autor)[24]

Una insuficiencia analítica de enfoques de sociología política *mainstream* (sobre la intervención pública de académicos) radica en que se limitan a concebir las contribuciones teóricas de los economistas ortodoxos como aportes científicos de académicos, que parecerían operar en forma solitaria e independiente. Así se pasan por alto los posicionamientos intelectuales de estos individuos dentro de una red epistémica liberal-conservadora, y no se hacen visibles los vínculos –orgánicos y teóricos– entre científicos que actúan independientemente (cf. Plehwe & Walpen, 1999: 211). La perspectiva 'gramsciana' de hegemonía resulta útil para analizar el desarrollo histórico del neoliberalismo. Adoptar esa óptica implica pensar a los integrantes más destacados de la MPS como intelectuales orgánicos, asociando la difusión transnacional de sus ideas socioeconómicas en círculos de élite con la formación de una densa red de *think tanks* aparentemente independientes, aunque vinculados a la MPS. La hegemonía neoliberal que se impuso globalmente en los 1990 pudo construirse a partir de una compleja estructura agencial, institucional y discursiva, que constantemente requiere ser defendida, renovada y

redefinida. Con esa perspectiva, tanto teóricos como prácticos del neoliberalismo son individuos que trabajan en forma independiente, pero cumpliendo a la vez la función de intelectuales orgánicos del capitalismo de mercado, a través sus actuaciones en el marco de la MPS y otras organizaciones emparentadas. Esta doble condición del trabajo epistémico-intelectual, es crucial para comprender dinámicas de producción y estabilización de la hegemonía neoliberal en el discurso, dentro de un determinado contexto socio-histórico (cf. Walpen, 2004: 113-114). Quienes integran la MPS no pertenecen a un grupo de intelectuales independientes, en tanto están vinculados a sectores del capital transnacional (empresas/ consorcios multi y transnacionales). Tal patrón de relacionamiento obedece a una dinámica compleja, en la que

> »[...] los intelectuales de la Mont Pèlerin Society toman distancian respecto a la clase dominante. Lo hacen para poder criticarla. Al hacerlo, sin embargo, se vuelven representantes del capitalismo en general, evitando quedar alineados con intereses particulares o modelos específicos dentro del sistema; logran conectarse en forma mucho más intensa con lo que ellos perciben como el capitalismo mismo; pasan a formar una superestructura del capitalismo global. No formulan directamente los intereses específicos de corporaciones empresarias, tampoco los 'del capital'; pues al pensar el capitalismo como un todo, reflexionando sobre sus condiciones, demandas y desafíos básicos, ellos son los intelectuales orgánicos del capitalismo global. Forman parte de la clase transnacional de un capitalismo con producción altamente tecnológica. Como tales fundamentan científicamente un orden que tiene un efecto desorganizador y socialmente destructivo.« (Walpen, 2004: 285 – traducción del Autor)[25]

En el ámbito de la fundamentación científica, el ascenso del pensamiento neoliberal y sus economistas impulsó una renovación de la TEG neoclásica (Schui & Blankenburg, 2002: 75/ 83-92). Parte de las premisas e implicancias de la TEG ya no convencían a gran parte de los investigadores, por contribuir a explicaciones demasiado estáticas, mecanicistas e irreales de los procesos socioeconómicos. De ese manera tampoco se podía brindar el fundamento filosófico-teórico para legitimar un paradigma de organización económica-estatal alternativa, capaz de disputar el campo tecnopolítico a la (por aquel entonces ortodoxa) macroeconomía keynesiana. Entre los 1940 y los 1970 la TEG fue revisada, reformulada y actualizada. Su tradicional sesgo metodológico-individualista se mantuvo, pero pasó a incorporar nuevos paradigmas del comportamentalismo (*behaviourism*) de la teoría social (elección racional, información asimétrica, organización empresarial) y de las matemáticas (teorías de los juegos). Por un lado, es indiscutible que existieron avances teóricos respecto a la TEG, cuyas premisas básicas modelizaban equilibrios óptimos, agentes perfectamente informados y con racionalidad completa, así como transacciones libres de costos (cf. Ménard & Shirley, 2011: 11). Además, este movimiento revisionista generó algunos enfoques originales, que sirvieron para complementar puntos ciegos de las doctrinas keynesianas (p. ej. el enfoque de la empresa y su organización: ver 1.2).[26] Por otro lado, hay que preguntarse, en relación a la nueva hegemonía neoliberal, qué modelo de sociedad puede ser legitimado en base a estos renovados enfoques neoclásicos (cf. Schui & Blankenburg, 2002: 76). En definitiva, se trata de teorías económicas que tienden a justificar el mercado y la competencia, como principios naturales del orden social. Una de las contribuciones más notorias en ese sentido fue la de Friedrich Hayek, uno de los iniciadores de la MPS con su proyecto hegemónico. Tras una carrera académica-intelectual que lo fue llevan-

do por Viena, Londres, Chicago y Friburgo, Hayek (re)definió el mercado como un 'proceso de descubrimiento', que da lugar de manera espontánea a un orden económico-estatal natural y legítimo (cf. Schui & Blankenburg, 2002: 77-82).[27] Casi en paralelo, Milton Friedman, otro intelectual destacado del neoliberalismo, produjo sus investigaciones sobre la política monetaria. Éstas influyeron decisivamente el paradigma monetario restrictivo aplicado durante los 1980 y 1990 en varias partes del mundo (llamado monetarismo).[28] En el próximo apartado ilustraremos que, aún siendo Hayek y Friedman dos de los intelectuales neoliberales más destacados, también la NEI es importante. Dentro de las perspectivas neoliberales, fue una de las variantes teóricas más influyentes para la promoción (tecno)política del mercado, la competencia individual y autonomía del empresario.

1.2. Nueva Economía Institucional: intelectuales clave, teorías normativas y su potencial tecnopolítico

En este apartado enfocamos la NEI como una variante teórica dentro de la red intelectual neoliberal. Es útil comenzar distinguiendo el neoinstitucionalismo económico (= NEI) surgido a mitad del siglo XX en los Estados Unidos del institucionalismo económico clásico, cuyos referentes fueron p. ej. Thorstein Veblen, Karl Polanyi y John Maynard Keynes. El institucionalismo clásico tiende a rechazar la doctrina económica neoclásica, privilegiando miradas de corte histórico y sociológico. Al mismo tiempo hay que distinguir el neoinstitucionalismo económico de otros enfoques neoinstitucionalistas, como el neoinstitucionalismo histórico, el neoinstitucionalismo sociológico o el neoinstitucionalismo discursivo (variando en mayor o medida sus entendimientos acerca del rol y el valor de las instituciones: ver Hall & Taylor, 1996). Genéticamente, el neoinstitucionalismo económico encuentra un antecesor clave en el pensamiento contractualista del siglo XIX (cf. Bröckling, 2016: 127). Se trata del temprano paradigma en el que filósofos sociales tan disímiles como el conservador Herbert Spencer (evolucionismo socialdarwinista) y el socialista Pierre-Jospeh Proudhon (anarquismo) basaron sus respectivas utopías de las relaciones contractuales como principio de organización social. En ambos lo social aparece como efecto de relaciones humanas reglamentadas (institucionalizadas, reguladas) por contratos, estando »el principio contractual siempre asociado a progreso, equilibrio pacífico de intereses, igualdad y autodeterminación, en definitiva, un contraproyecto positivo a toda forma de reglamentación burocrática, paternalista, autoritaria y violenta« (Bröckling, 2016: 128 – traducción del Autor).[29] En cuanto a su inserción socio-histórica (contexto de surgimiento) los enfoques que configuran el edifico teórico de la NEI se encuentran ligados, como todos los enfoques institucionalistas del siglo XX, a intentos de legitimación estatal (cf. Haug, 2004: 1225).

El objetivo esencial de la hegemonía neoliberal es reformular la realidad socioeconómica en base a enfoques microeconómicos centrados en la competencia individual en el mercado y la

lógica empresarial. Bajo esta visión, los partidarios del neoliberalismo promueven una reorganización de los marcos político-jurídicos que bajo preeminencia del pensamiento keynesiano regularon la economía. Buscan así racionalizar formas alternativas de intervención estatal en el mercado, nuevas modalidades de gobierno económico para sociedades capitalistas. No obstante, vimos que no existe un neoliberalismo, sino 'neoliberalismos' cuyos proyectos políticos recurren a distintas variantes de ideas socioeconómicas articuladas por un denominador mínimo común de posiciones liberal-conservadoras. Dentro de estas variantes que hacen al dispositivo neoliberal, la NEI puede ser vista como un conjunto de teorías cuya categoría analítica central es el 'contrato' como institución social clave. A partir de la antropología fundante de este enfoque 'constitucionalista' todo tipo de agencia es vista como acción que tiene lugar en mercados. De ahí que la actividad fundamental de cada agente en el mercado consiste en cerrar contratos con otros agentes que participan del mismo mercado. Dentro de dicha lógica, la agencia, y los contratos que establece, obedecen siempre a maximizar el beneficio individual, a la vez que se originan costos. Es bajo esta perspectiva 'costo-beneficio' que las relaciones contractuales se vuelven objeto del análisis económico neoclásico, mientras que a su vez la teorización normativa de toda relación social como arreglo contractual abre la posibilidad a la práctica (tecno)política-gubernamental de su economización mercantil-empresarial (cf. Bröckling, 2016: 129). A continuación (1.2.1, 1.2.2 y 1.2.3), ampliaremos la influencia teórica de cuatro intelectuales clave de la NEI (Ronald Coase, James Buchanan, Gordon Tullock y George Stigler) y en dos notas haremos mención a otros economistas igualmente relevantes dentro de la misma corriente (Oliver Williamson, Douglass North, Armen Alchian, Harold Demsetz, Kenneth Arrow, Anthony Downs, Duncan Black, Mancur Olson, William Nordhaus, Assar Lindbeck, William Niskanen). Luego (1.2.4) presentaremos de forma más detallada una perspectiva crítica sobre el potencial normativo de la NEP[30] al aplicarse como guía tecnopolítica-regulatoria.

1.2.1. Ronald Coase: la empresa y su autorregulación

La contribución del teórico Ronald Coase al proceso de cambio neoliberal radica en haber popularizado el enfoque microeconómico de gestión empresarial como *leitbild* de organización social (cf. Plehwe y Walpen, 1999: 214-216). Este economista británico-estadounidense fue el pionero en pensar la empresa –unidad clave en la economía capitalista– como un organismo cuasi-viviente y constituido por acuerdos contractuales. El argumento basal de una de sus dos obras clave –»La naturaleza de la empresa« (*»The Nature of the Firm«*: 1937)– es que este tipo institucional se origina a causa del beneficio que significa integrar operaciones recurrentes del proceso mercantil dentro de los límites de una estructura organizacional jerárquica (siendo la firma empresarial mero 'agente' de sus empleados, que en el rol de 'principales' le transfieren poder de decisión). Así, la figura de la empresa es concebida como una agrupación de contratos capaz de asegurar derechos de propiedad, definir reglas a mediano plazo y reducir de ese modo incertidumbre en pos de estabilidad. A través de este arreglo organizacional-

institucional es posible minimizar 'costos de transacción' inherentes a procesos de mercado, entendiéndose por ello los costos ligados a la obtención de información, al sostenimiento de negociaciones o a la mediación de conflictos.[31] Plehwe y Walpen argumentan que la idea de Coase otorgó gravitación teórica al fenómeno de la estructura empresarial en el pensamiento macroeconómico y dio cauce a un nuevo enfoque científico-académico hacia el análisis de la empresa como unidad económica crucial. Esta nueva perspectiva microeconómica basada en la empresa pudo ganar poder interpretativo ante el análisis macro, al presentarse como portadora de mayor peso práctico (el enfoque macroeconómico había mostrado poco interés en investigar la empresa como forma de organización central en el capitalismo). Por otra parte, ambos autores afirman que con la teoría de Coase se podían mitigar críticas a prácticas monopólicas (provenientes p. ej. de economistas keynesianas como Joan Robinson). Esto era posible en la medida que el enfoque de Coase tiende a justificar las ventajas de organizaciones empresariales grandes y altamente jerarquizadas (la 'distorsión' del 'libre mercado' a causa de una mayor concentración empresarial no era vista como un problema mayor: para Coase el límite en el crecimiento de una estructura empresarial se da en el momento en que los costos de transacción internos superan los que la firma enfrentaría equivalentemente en el mercado). Pero ante todo, el planteo pionero de Coase permitió poner en el centro del debate una cuestión hasta entonces poco tematizada por la teoría económica surgida de la síntesis neoclásica: los costos (de transacción) inherentes tanto al proceso económico como al de la organización política. Particularmente en el caso de las pesadas estructuras estatales de la época comenzaba a emerger el problema de los costos burocráticos y administrativos. El nuevo eje de atención económica sobre costos organizacionales cada vez más exorbitantes, dio inicio a la corriente académica de la NEI, impulsada en particular por Oliver Williamson (considerado otro 'padre' del enfoque de los costos de transacción, los contratos y los derechos de propiedad: ver nota 31). Además, en el debate público este nuevo caudal teórico proporcionó a los sectores formados en la 'ofensiva' neoliberal un caudal de argumentos para deslegitimar la acción de los Estados keynesianos y desarrollistas de posguerra, exaltando a la vez las bondades de la desregulación y la privatización. Según Plehwe y Walpen, no fueron estas las únicas orientaciones de política económica que pudieron ser legitimadas a partir del trabajo académico de Ronald Coase.

En »El problema del costo social« (*»The Problem of Social Cost«*: 1960) Coase presenta una argumentación que en el contexto de la época contribuyó a poner en tela de juicio el accionar estatal dirigido a mitigar las así llamadas 'externalidades' (efectos socialmente negativos/ perjudiciales que se originan en ciertas actividades económicas y por los cuales nadie está dispuesto a responsabilizarse pagando los costos: p. ej. de daños ambientales o de salud). Las teorías económicas del bienestar social (p. ej. Bator, Pigou) tendían a legitimar intervenciones estatales dirigidas a contrarrestar estos efectos negativos, ya sea por leyes, prohibiciones, vía tributaria o mediante el gasto social dirigido a proveer bienes colectivos y meritorios. A contracorriente, Coase esgrime el argumento, que los costos externos puede ser 'internalizados'

por los agentes de mercado, sin que el Estado intervenga en el proceso. Tal escenario, en el que las empresas se hacen cargo de sus 'externalidades', funcionaría siempre y cuando exista la posibilidad de que éstas puedan maximizar así sus ganancias (Teorema de Coase). Siguiendo a Coase, en caso de no existir un interés empresarial en común que motive a los agentes a actuar ante tales costos sociales, las externalidades pueden mitigarse mediante acuerdos contractuales entre empresas. Con esta lógica, no hay necesidad alguna de que el Estado intervenga. En cambio, interviniendo el Estado en la solución del tema de las externalidades, afecta la vía del mercado, pues disuade al privado de cerrar contratos y así ser rentable. En cuanto a la solución de problemas originados en actividades económicas lideradas por empresas privadas, el Teorema de Coase contribuye a justificar la primacía del mercado sobre la intervención correctiva por el Estado de bienestar (ya la Economía de Bienestar practicada bajo el auge del keynesianismo tendía a privilegiar mecanismos de mercado y solo intervenía ante externalidades en algunos campos específicos). Acorde a Plehwe y Walpen, no es difícil constatar las implicancias políticas que acarreó esta visión de la realidad socioeconómica: en los 1990 las *lobbies* industriales europeas se basaron en el Teorema de Coase a la hora de desestimar aumentos impositivos al sector logístico (argumentando que, ya en 1960 el recientemente distinguido Premio Nobel Coase había refutado la teoría pro-intervención estatal de Pigou). Está claro que con sus obras Coase puso de relieve la eficiencia de transacciones privadas de mercado. A ese tiempo concilió el modelo liberal de la economía de mercado pura con la eficacia de organizaciones jerárquicas (empresa) y caracterizadas por rasgos de planificación y coerción. Contribuyó así a popularizar el paradigma de organización empresarial frente a enfoques estatistas que enfrentaban problemas estructurales. Sin embargo, ello no significa que Coase no manifestase reparos ante la utilización tecnopolítica de sus ideas en nuevos marcos regulatorios (cf. Plehwe, 2000: 181-182).

1.2.2. James Buchanan y Gordon Tullock: Estado y bienestar social

Los integrantes de la MPS y autores de »El cálculo del consenso« (*»The Calculus of Consent. The Logical Foundations of Constitutional Democracy*«: 1962) James Buchanan y Gordon Tullock son los referentes más destacados de la concepción socioeconómica que ve al Estado como un mercado. Ambos 'patentaron' esta idea dándole nombre a la teoría de la Elección Pública (*Public Choice*). Su enfoque dio lugar a una economización radical en la explicación del sistema político (cf. Plehwe & Walpen, 1999: 217). Los políticos son concebidos como agentes interesados en maximizar su beneficio personal; su comportamiento se explica exclusivamente orientado a obtener votos y permanecer en el poder para apropiarse de los ingresos generados por la estructura estatal (*'rent-seeking'*). Este razonamiento también aplica a los partidos, que como *'vote-seekers'* diseñan sus programas para obtener adhesión electoral en el 'mercado político' (idea también popularizada por otro economista perteneciente a la neoliberal MPS: Anthony Downs). Un aspecto de estudio que deviene central aquí es el de las decisiones

colectivas (ver crítica de Blanke, Jürgens & Kastendiek a la NEP: 1.2.4). Buchanan y Tullock objetan que las concepciones científicas que existen sobre lo político carecen de un enfoque basado en el mecanismo de mercado para la regulación de procesos decisorios. En tal sentido, el enfoque de la Elección Pública tiene como objetivo hacer de este mecanismo el principal elemento constitutivo de lo político, argumentando que solo así es posible garantizar una 'alocación eficiente' de las preferencias individuales. Su marco teórico conlleva a rechazar las prácticas redistributivas por parte del Estado. La teoría de la Elección Pública identifica dos figuras preocupantes: *»"The Leviathan that we observe today simply cannot be ignored."«* (Buchanan, cit. en Plehwe & Walpen, 1999: 17). Y dentro de ese 'Leviathan' (un Estado interventor en pro del bienestar social) aparece el *»"specter of the free rider"«* (Buchanan, cit. en Plehwe & Walpen, 1999: 17). Según Plehwe y Walpen, al destacar estas dos deficiencias de las políticas del Estado de bienestar, la escuela de la Elección Pública deja der ser positivista (analítico-empírica) y adopta explícitamente un sesgo normativo: *»„we can summarize public choice as a theory of ‚governmental failure'"«* (Buchanan, cit. en Plehwe & Walpen, 1999: 17). En 1964, Buchanan, Tullock y Coase (todos participantes de la MPS) fueron obligados a abandonar la Universidad de Virginia, no solo por manifestar activamente apoyo al candidato republicano Barry Goldwater (de derecha radical), sino también por sus perfiles académicos heterodoxos para el contexto de época.

1.2.3. George Stigler: regulación y desregulación

La crítica más frontal contra la concepción económica que recomendaba la acción del Estado de bienestar no provino de Coase, sino de George Stigler, otro miembro de la MPS y economista de la Escuela de Chicago (cf. Plehwe & Walpen, 1999: 216-217). Stigler aplicó el principio básico de la teoría de la Elección Pública –según el cual la política no es más que un mercado dentro del mercado, también regido por el libre juego de la oferta y la demanda– planteando un redireccionamiento en la práctica regulatoria de sectores industriales, que por su interés social eran considerados 'sensibles' (p. ej. los monopolios estatales de empresas públicas encargadas de brindar infraestructura básica). Su investigación empírica se centró en el caso de las *independent regulatory commissions* estadounidenses, una modalidad especial de ente estatal ideado en épocas del *New Deal* como equivalente al patrimonio estatal en áreas de infraestructura clave (telecomunicaciones, energía, transporte). La importancia de su trabajo radicó en contribuir a la articulación de un discurso positivo sobre la conveniencia de desregular áreas clave de la economía, donde se venía operando esta concepción reguladora del Estado de bienestar keynesiano. Junto a otro de sus colegas en la MPS (Richard Posner) Stigler postuló el *capture-theorem*, según el cual los entes de regulación estatal están bajo la influencia de aquellos grupos de interés a los que supuestamente deberían controlar (p. ej. grupos industriales o élites políticas). Según indican Plehwe y Walpen, el planteo de Stigler toma el razonamiento económico de la política elaborado anteriormente por economistas como

Arrow, Downs, Black, Olson, Buchanan & Tullock (NEP)[32], generalizándolo en base a observaciones empíricas sobre un caso específico (regulación industrial de sectores vinculados a la prestación de servicios públicos). De esta forma, Stigler termina explicando las modalidades específicas de regulación en áreas de interés social con la existencia de un 'mercado político', caracterizado por el egoísmo individual de agentes colectivos. Acorde a esa lógica la regulación de las telecomunicaciones, la energía, el agua corriente o el transporte no es una práctica dirigida a defender el interés general, sino que contribuye al enriquecimiento de aquellos grupos que captan las rentas que estas actividades generan. Plehwe y Walpen llaman la atención que, desde esta perspectiva la regulación es socialmente injusta, lo que implicaría la necesidad de desregular aquello que el Estado de bienestar se encargó de regular. En cuanto al sesgo epistémico y metodológico, la aproximación de Stigler al problema (vía la NEP/ elección pública) sería reflejo sintomático de la incipiente tendencia en los 1970 a utilizar lógicas fundamentalistas del mercado en las ciencias sociales aplicadas a la economía del sector público (tendencia que luego sería incrementada por Gary Becker, otro economista de la Escuela de Chicago que también participó en la MPS). En los debates públicos de los 1980 y 1990 el artículo de Stigler »La teoría de la regulación económica« (*»The Theory of Economic Regulation«*: 1971) fue una referencia clave al momento de justificar la desregulación y liberalización de empresas estatales.

1.2.4. Potencial de la Nueva Economía Política como guía tecnopolítica-regulatoria

Blanke, Jürgens & Kastendiek (1975: 324-367) ensayaron una de las críticas más tempranas al enfoque de la NEP. Además de asociar esta concepción científica a la corriente de ideas neoliberales, sitúan las teorías económicas de la política dentro de una nueva tendencia de Economía Política, que estaría caracterizada por fundarse en la microeconomía y los enfoques de la elección individual. Argumentan que la principal preocupación de estas teorías radica en problematizar (y superar) la creencia neoclásica, según la que en mercados libres de intervenciones tiende a darse una alocación de recursos óptima, capaz de mantener la economía en equilibrio. La crítica de Blanke y sus dos colegas a la NEP surge en respuesta a tres interrogantes. Primero, el modo en que este enfoque concibe/ explica la sociedad, su reproducción material, así como los problemas inherentes a la relación política – economía. Segundo, su capacidad para reflexionar las restricciones que encuentran estrategias dirigidas a solucionar –mediante regulación estatal– los problemas de economía política, así como su forma de concebir a los agentes de la regulación (si se los piensa como sujetos u objetos). Y tercero, la visión del enfoque sobre posibilidades y limitaciones en la regulación estatal, así como las restricciones que identifica.

La NEP es una corriente de trabajos surgidos en los 1950 como parte de un movimiento revisionista-renovador de la tradición económica neoclásica (y su TEG) que fue impulsado intelec-

tualmente por el advenimiento de la corriente neoliberal. Como toda teoría social la NEP parte explicitando su interés por un problema científico junto a un marco epistémico-teórico-metodológico (paradigma) para resolverlo. Al mismo tiempo, ambos aspectos implican siempre una preocupación práctica. Ésta, en la NEP, evidencia una dimensión normativa, dirigida a la renovación de los modos de intervención/ regulación estatal en el capitalismo desarrollado. Blanke, Jürgens y Kastendiek señalan que el interés científico-paradigmático común de todos los trabajos que conforman la NEP se caracteriza por desarrollar enfoques que, sin dejar de basarse en la concepción neoclásica, pasan a considerar deficiente la manera en que ésta venía fundamentando el funcionamiento económico de democracias de mercado. Hasta aquel entonces, la neoclásica TEG no había podido arribar a un planteo –coherente y democrático a la vez–, capaz de probar que fuese imposible agregar (sumar) voluntades individuales hacia la obtención de una voluntad colectiva (o general). Esta falencia de la teoría económica liberal-conservadora representaba un riesgo en la disputa sociopolítica con tendencias reformistas del capitalismo en países de mayor desarrollo (socialdemocracia). Sin una evidencia 'científica' que rebata –o al menos ponga en duda– la capacidad de los individuos de ponerse de acuerdo, no era posible legitimar un reordenamiento conservador del proceso socioeconómico, que pusiera en tela de juicio la viabilidad de una institucionalidad con tendencias más o menos 'colectivistas', como era el Estado de bienestar inspirado por las teorías keynesianas. En ese sentido, el propósito práctico (y normativo) de la NEP radica en avanzar hacia la definición de nuevas reglas de elección social. De esa manera, el enfoque se mantiene dentro del paradigma neoclásico, pero con la intención de aplicar los fundamentos de ese modelo social al análisis de la política. ¿Cuál es entonces el problema práctico que interesa a la NEP, la preocupación que forma su propósito respecto a la renovación del orden social?

Según Blanke, Jürgens y Kastendiek, la NEP parte de un problema práctico: el reconocimiento de fallas en el mercado, o sea, su funcionamiento deficiente como mecanismo de alocación óptima de recursos escasos. De este diagnóstico surge como vector propositivo el consenso fundamental de la NEP: los nuevos problemas del mercado requieren de una regulación adicional por parte del Estado, nuevas funciones a ser planificadas y organizadas por el sistema político. A la convicción de que el Estado debe efectuar en mayor medida funciones regulatorias se le suma una preocupación extra: se precibe que el Estado no logra cumplir satisfactoriamente con su función de regulador. ¿Cómo reflexiona la NEP esta problemática en términos teóricos y qué consecuencia tecnopolítica resulta de ello para el enfoque? Blanke y sus dos colegas critican que, recurriendo al pensamiento microeconómico que la orienta, la NEP asocia el problema de la deficiente regulación estatal con un defecto analítico en la toma de decisión, por una tendencia inherente a la política a prescindir de técnicas útiles para definir elecciones óptimas. Bajo ese enfoque, las restricciones inherentes al accionar económico del Estado regulador, aparecen situadas exclusivamente en el plano de la toma de decisión política. Razonando así, no se le reconoce al ámbito de la elección *política* una racionalidad distinta al de la elección *económica*. Esta lógica –que adopta la visión de la realidad económica neoclásica para

analizar procesos políticos: las teorías económicas de la política modelizan la democracia liberal como proceso económico-mercantil– orienta el principal vector programático de la NEP, cuya preocupación (teórica) se limita al problema (práctico) de volver más eficiente (competitivo) el accionar estatal.

Desde la óptica de los tres autores en cuestión, la NEP como teoría social tiende a ser reduccionista de la complejidad de los procesos socioeconómicos, p. ej. en relación a la génesis de los problemas sistémicos y sus condiciones socio-históricas. Su problematización de la relación entre lo económico y lo político es abstracta, en el sentido que prescinde de un entendimiento socio-histórico de los procesos político-económicos (por su origen en la teoría neoclásica, la NEP abstrae, niega la existencia de formaciones socioeconómicas específicas). Solo piensa esta problemática por vía de economizar recursos escasos y arribar a su alocación óptima. Reproduce así tecnocráticamente la racionalidad de un sujeto que enfrenta restricciones administrando recursos limitados. A ello se le agrega la ilusión de que los procesos económicos buscan optimizar necesidades individuales, libres de relaciones de dominación y con el fin de alcanzar un estado de bienestar óptimo. ¿Cuáles son las ventajas de legitimación ideológica y práctica tecnopolítica de la NEP? Según la crítica de Blanke y sus dos colegas, el traslado de categorías analíticas como 'mercado' y 'competencia' al enfoque microeconómico (o microsociológico) representa un elemento clave en la legitimación sistémica por parte del enfoque. Lo que bajo el rótulo de la NEP es denominado como 'teorías económicas de la política y la democracia' parece más novedoso de lo que realmente es; sería 'vino viejo en odres nuevos'. En tal sentido, no se hace más que dar vuelta el orden mental propagado bajo la economía política clásica y, más aún, neoclásica: del viejo 'modelo democrático del mercado' se pasa a la 'teoría económica de la democracia'. Dicen estos autores: la concepción de la política y la democracia como proceso de índole económica-mercantil permite efectuar ajustes y adaptaciones, con el fin de restringir el carácter democrático del sistema, además de reconciliar la teoría económica en boga con los intereses de los sectores dominantes. En cuanto a las ventajas del enfoque en la práctica tecnopolítica, los modelos definitorios de elecciones óptimas manejados por la NEP emulan esquemas de cálculo empresarial. Su función radica en formalizar y facilitar la elección de la 'mejor' estrategia posible, permitiendo proyectar diferentes alternativas sobre una base comparativa, para luego medir la eficacia de cada una en relación a objetivos preestablecidos.

¿Dónde se encuentran según Blanke, Jürgens y Kastendiek los puntos ciegos de la NEP y su programa tecnopolítico de una renovada regulación económica por parte del Estado? Para los autores, la respuesta a la pregunta implica criticar la noción que el enfoque ofrece sobre el rol estatal (como maximizador de bienestar y sujeto regulador), así como su capacidad para reconocer tanto limitaciones como alcances de la función regulatoria propuesta. Una crítica al vector tecnopolítico de la NEP surge de su punto de partida teórico: el Estado como 'sujeto económico' (encargado de maximizar la utilidad). Como el enfoque se sigue basando en esa noción neoclásica, predefine de antemano una cuestión crucial vinculada a la existencia del Esta-

do: la de su relación genética y funcional con la formación social específica sobre la cual elige, toma sus decisiones, regula. La consecuencia del razonamiento implícito en ello: el Estado imaginado 'sujeto económico', no es más que un portador autónomo (agente depositario) de la soberanía de la sociedad. Así, la teoría social de la NEP adopta para el Estado la perspectiva del sujeto racional que elige óptimamente (*homo oeconomicus*), al igual que podría serlo un empresario tomando decisiones en el mercado. Ese enfoque fundante de la realidad económica neoinstitucionalista conlleva a establecer una modalidad de intervencionismo estatal, que concibe tanto las condiciones como los condicionamientos sociales de su agencia como datos duros ante una situación (problema, escenario) de elección racional. En ultima instancia, cada decisión política a tomarse, únicamente puede ser pensada como restricción que solo es posible y deseable en 'sí misma', obedeciendo siempre a una racionalidad constituida por la limitación individual, la escasez de recursos y el imperativo de su optimización. Así, siguiendo la crítica de Blanke y sus dos colegas, la NEP abstrae tanto de las características como de las especificidades materiales inherentes a la formación social que pretende regular. Dicha tendencia resulta por operar con la fórmula de la 'alocación óptima', buscando lograrse con ello el mejor y más justo suministro de bienes. Pero bajo ese paradigma, no se le presta mayor atención al problema de la insuficiente utilización del capital. Al igual que en el análisis neoclásico, el origen de esa deficiencia es visto como una tendencia 'subóptima' del mercado. La diferencia con la TEG neoclásica es que acorde a la NEP –que entiende al Estado como sujeto funcional a la mejor alocación económica posible– el aprovechamiento deficiente del capital puede ser manejado. Simplemente concibe esta problemática estructural y causante de crisis sistémicas como una dificultad 'técnica' que puede ser solucionada vía el manejo de los agregados económicos. Visto así, la NEP tiende a separar y relativizar tecnocráticamente problemas de economía política, cuyas causas radican en contradicciones y conflictos inherentes a la estructura social capitalista.

Fue a través de este movimiento intelectual –estrechamente articulado con la corriente neoliberal– que la TEG neoclásica pudo renovar sus postulados y fortalecerse como fundamento teórico hacia la obtención de una nueva hegemonía liberal-conservadora. Se había concebido científicamente un marco simbólico-interpretativo diferente al del keynesianismo (que desde la crisis mundial de 1929 había legitimado el accionar reformista de los Estados de bienestar o desarrollistas, estancados desde finales de los 1960 y con compromisos sociales en erosión). La gama de enfoques que conforman la NEI fueron un vector clave a la hora de replantear las ideas sobre el ser humano actuando en sociedad y económicamente. Se aceptó el rol de las instituciones como nexo coordinador entre agente individual y estructura social (cf. Schui & Blankenburg, 2002: 180). Ello implicaba reconsiderar el postulado según el cual los agentes económicos actúan bajo condiciones de información completa y en mercados con competencia perfecta. Además, el individuo-agente económico pasó a ser considerado limitadamente racional. En las investigaciones realizadas por Gordon Tullock, ese sesgo antropológico deriva en que el *'common man'* no es capaz de ponerse de acuerdo sobre principios de organización

socioeconómica (cf. Schui & Blankenburg, cit. en Candeias, 2003: 327). Arrow, en sintonía con Tullock, construye una idea sumamente limitante del individuo actuando en sociedad. Su condición social no iría mucho más allá de descubrir cuál es su máxima utilidad individual, para luego incrementarla mediante actos de intercambio (cf. Schui & Blankenburg, 2002: 129). Visto así, el Teorema de Arrow (ver nota 32) cuestiona la idea de que los actos electorales sean un herramienta indicada para poder averiguar lo que desea la mayor parte de un colectivo (cf. Schui & Blankenburg, cit. en Candeias, 2003: 327). El pensamiento de esta corriente teórica crítica para con los principios de elección social (política electoral de masas) pareciera implicar que las instituciones mercantiles-empresariales brindan mecanismos de organización económica-estatal más eficientes e indicados. Así –economización del comportamiento humano, despolitización de lo social–, la NEI es funcional al objetivo neoliberal, de establecer y perpetuar el principio de mercado como modelo de ordenamiento social.

1.3. Ascenso tecnopolítico del neoinstitucionalismo económico en los 1990 desde la órbita del Banco Mundial: paradigma regulatorio ante la desestabilización de la hegemonía neoliberal del capitalismo

En la última parte de este capítulo indagaremos el contexto en que el edifico teórico de la NEI, y dentro del mismo en especial la NEP, adquirieron peso simbólico-interpretativo como herramienta tecnopolítica. Argumentamos que las fracciones del capital más proclives a un orden de producción, mercado y cultura global con ello buscan estabilizar una hegemonía neoliberal, que comenzaba a afrontar problemas para organizar los marcos económico-estatales de un capitalismo devenido altamente transnacional y desequilibrado.[33]

En el correr de los 1990, las fuerzas rectoras dentro del bloque de poder neoliberal debieron actualizar y reorientar el paradigma de organización económica-estatal (cf. Walpen, 2004: 266-269/ 279). Se requería una modalidad de gobernanza global, capaz de afianzar el multilateralismo en las relaciones internacionales y a la vez apuntalar reformas pro-mercado en estructuras estatales. Ambos vectores de acción apuntaron a profundizar la transnacionalización productiva y financiera del capital con sus nuevas tecnologías de punta (TICs). Esta reorientación del dispositivo neoliberal obedecía a las dinámicas de un contexto signado por transformaciones e inestabilidad. La 'ofensiva' de los primeros gobiernos neoliberales en el Reino Unido y los Estados Unidos durante los 1980 había logrado un primera desarticulación de los marcos económico-estatales del keynesianismo/ reformismo socialdemócrata (así como también debilitar a las organizaciones del trabajo). En América Latina, las asistencias financieras de las instituciones internacionales tras la crisis de la deuda de 1982, habían servido para imponer desde el hemisferio norte –condicionalidades crediticias mediante– un incipiente desmantelamiento de estructuras económico-estatales desarrollistas. A partir de 1989 se dio en Europa del Este la implosión del bloque socialista y con ello un fuerte impulso al triunfalismo de la hegemonía

neoliberal ('fin de la historia'), cuyos agentes comenzaron a promover allí reformas pro-capital. No obstante, a partir de 1994 comenzaron a manifestarse una serie de crisis financieras en aquellas regiones que el neoliberalismo calificaba como 'mercados emergentes' (México, Asia del Este, Rusia, Brasil, Argentina, Turquía). Walpen aporta una análisis que conecta las dinámicas en la economía política global de los 1990 con el reposicionamiento del liderazgo intelectual-tecnopolítico de las tendencias-variantes neoliberales más moderadas:

> »Lo que inicialmente fue definido y celebrado como 'victoria' sobre el socialismo, a largo plazo fue todo menos un éxito claro para la MPS. Internamente, la unidad que existía por el oponente común se fragmentó. Desde entonces, distintas posiciones en ella se volvieron más independientes. Hasta mediados de los 1990 parecía que prevalecería un discurso radical y totalizador del mercado (que se alimentaría del colapso del socialismo real). Pero las diferencias pronto emergieron más claramente en la MPS. Aunque en un principio se pudo percibir una retórica radicalmente anti-estatal en amplios sectores de los intelectuales de la MPS, se hizo evidente la rapidez con la que esta red podía responder a los desafíos planteados por los nuevos movimientos y grupos sociales, así como a la crisis del capitalismo en el sudeste asiático. Si a principios de los años noventa existían posibilidades de llevar a cabo proyectos radicales de política de mercado y de política estatal, después bajo nuevas condiciones sociales se podía proponer un neoliberalismo amortiguado.« (Walpen, 2004: 278 – traducción del Autor)[34]

Para Walpen, la 'amortiguación' neoliberal no implica desconocer las transformaciones profundas que este dispositivo fue capaz de imponer en sociedades cada vez más globalizadas. Tales cambios –que ya enumeramos en 1.1– son difíciles de ser reconocidos como un reordenamiento de funciones en la relación mercado - Estado - sociedad civil (cuyas implicancias veremos en el caso de Uruguay). La clave de esta movimiento re-regulatorio bajo ideología liberal-conservadora radica en que beneficia a los sectores del capital por sobre los del trabajo asalariado (cf. Walpen, 2004: 278). A nivel global, consolidó modos estatales dirigidos a asegurar la explotación de la fuerza de trabajo (*'workfare states*' en vez de *'welfare states*'), para lo cual han sido rearticulados y fortalecidos los aparatos jurídico-represivos. Al mismo tiempo, se dio un movimiento regulatorio ambivalente. La lógica radicó en re-regular sobre la sociedad civil lo que había sido des-regulado en pos de ampliar los derechos del capital: »En la medida de lo posible, las leyes y reglamentos que limitan al capital han sido y están siendo disueltos y rearticulados en diversas formas de compromiso voluntario en el ámbito de la sociedad civil.« (Walpen, 2004: 278 – traducción del autor)[35] Mientras que sectores del capital han sido así fortalecidos (vía amplias posibilidades y mecanismos jurídicos de obtener fallos a su favor), organizaciones vinculadas a sectores del trabajo asalariado (sindicatos, movimientos sociales, así como ciertas ONGs o partidos políticos) corren con desventaja a la hora de hacer prosperar sus intereses en la sociedad. De todas maneras, estos desarrollos no han impedido que surgiesen resistencias contestatarias a la hegemonía neoliberal; mientras que a la vez esta última ha mostrado tendencias de fracaso en ámbitos diversos. Ello tuvo implicancias para la reorientación del dispositivo neoliberal desde el ámbito de la MPS:

> »El creciente número de informes sobre privatizaciones fallidas en el sector de energía eléctrica en los Estados Unidos, los ferrocarriles en Gran Bretaña, Suecia y los Países Bajos, los fondos de pensiones en Chile o el sistema de salud (iniciado) en Chile, Gran Bretaña, Francia

> y Alemania exigía una vehemente necesidad de justificación y explicación por parte de los neoliberales. Las corrientes utópicas del mercado huyen hacia la teoría del mercado 'puro' y explicaban los errores con el hecho de que o bien no existe un mercado 'real' o bien la aplicación no había sido realizada en forma coherente. Las corrientes ordoliberales y constitucionalistas comenzaron a elaborar posibles soluciones que no solo se orientaban en función del mercado. Fueron sobre todo estas últimas las que comenzaron a imponerse con más fuerza. Esto permitió a las fuerzas hegemónicas del neoliberalismo reaccionar proactivamente ante las crisis. En la MPS, la posición de las fuerzas hegemónicas, que habían sido consistentemente dominantes desde 1962, se fortaleció de nuevo. Por lo tanto, los 'libertarianos' tuvieron que retroceder, pero siguen siendo efectivos. Sobre todo, conservan la imagen 'pura' de la economía de libre mercado.« (Walpen, 2004: 278-279 – traducción del Autor)[36]

En una coyuntura incierta y defensiva de la hegemonía neoliberal, organizaciones de la gobernanza global, como el BM, fueron vitales en promover con mayor decisión renovaciones y ajustes a los modos de organización económica-estatal (ante todo, en los países del Sur Global y en las economías del ex-bloque soviético). En la difusión de un *aggiornado* paradigma económico-estatal neoliberal hacia ámbitos periféricos jugó (y juega) un rol preponderante una coalición discursiva liderada por organizaciones tecnopolíticas como el BM, FMI, OMC, OCDE, Organización de las Naciones Unidas (ONU) y BID. Esta institucionalidad discursiva, con sus agentes del saber económico ortodoxo, adquirió gravitación en un actualizado CW. Para Mendes Pereira (2006) las reformas que la hegemonía neoliberal impulsó en el Cono Sur a partir de los 1980 permitirían reconocer una secuencia histórica. Los ajustes estructurales practicados bajo una 'primera generación' de reformas (1989-1993) dieron lugar a 'reformas de segunda generación' (1994 en adelante). Dicha dinámica adquiere visibilidad en la evolución de las posiciones del BM durante los 1990. A su vez, Mendes Pereira enfatiza que las posturas de este tipo de organizaciones no son monolíticas, sino que dentro de un mismo esquema tecnopolítico pueden coexistir distintas vertientes[37] con sus respectivos matices propositivos.

¿Qué alcance tienen estas 'reformas de segunda generación'? ¿Se trata de una propuesta bajo la que el CW dejó de lado sus fundamentos neoliberales de organización económica-estatal? Para finalizar este capítulo, resumiremos tres argumentos clave que Mendes Pereira (2006) plantea al respecto. Primero, las razones que motivaron el debate neoliberal sobre un nuevo rol estatal y las reformas para materializarlo. Segundo, el tipo de enfoque científico que inspiró y legitimó el nuevo paradigma político-económico-estatal. Tercero, el doble movimiento pretendido por este renovado paradigma del dispositivo neoliberal.

La crisis mexicana de 1994 fue el parteaguas definitivo en la actualización del CW (cf. Mendes Pereira, 2006: 1). Siendo esta crisis la primera de varias que tuvieron lugar hasta 2001-02, terminó por reconocerse necesaria una 'segunda generación' de reformas estructurales (complementarias a las de la 'primera generación', que se habían concentradas en controlar la inflación y retomar el crecimiento, a partir de un conjunto de acciones dirigidas al ajuste de la política macroeconómica, a la apertura comercial y financiera, a la desreglamentación de la economía, al ajuste fiscal y a las privatizaciones: Naím, cit. en Mendes Pereira, 2006: 3). Éstas

ya no centraron su discurso en la minimización del Estado, como las de 'primera generación', sino en el montaje de un Estado eficiente:

> »[…] durante los años 90 la agenda política del Banco Mundial enfatizó cada vez más la reforma del Estado como condición para consolidar las reformas estructurales y retomar el crecimiento económico. El enfoque 'amistoso con el mercado', diseñado en 1991, establecía como un imperativo mejorar la eficacia del Estado, entendida como el perfeccionamiento de la gestión pública, el fortalecimiento de las instituciones públicas, la delimitación de prioridades estratégicas y la ampliación de los márgenes de libertad de los mercados. Ya no se trataba de reducir el Estado al 'mínimo' y sí de construir un Estado 'eficiente'. Se llegó a comprender que la reforma institucional constituía la dimensión que faltaba al Consenso de Washington […]« (Mendes Pereira, 2006: 13).

La discusión sobre el papel del Estado se venía dando en el marco del debate más amplio sobre los rumbos de las reformas neoliberales, y no al revés (cf. Mendes Pereira, 2006: 6). El enfoque publicado por el BM en 1991 evidencia que

> »ya estaba claro al menos para algunos formuladores de políticas a nivel internacional más atentos que el discurso a favor de la reducción del Estado no podría materializarse, ya que un Estado debilitado no lograría supervisar debidamente el sistema financiero, lo que podría amenazar el funcionamiento de la propia economía capitalista« (Mendes Pereira, 2006: 3).

Hubo cinco razones por las que se comenzó a dejar de lado la concepción del 'Estado mínimo' (cf. Mendes Pereira, 2006: 7). Primero, porque de esa manera se había venido favoreciendo una concentración de poder en el marco de los gobiernos centrales (ello era necesario para promover las propias reformas neoliberales, pero desventajoso en el mediano y largo plazo, por fortalecer los liderazgos de élites tradicionales). Segundo, porque en el marco de reuniones y conferencias mundiales estaba formándose una toma de consciencia cada vez mayor respecto a problemas vitales para el presente y el futuro de la humanidad (p. ej. medio ambiente, educación, pobreza, hambre, desigualdades sociales y salud pública). En tercer lugar, porque se volvía evidente un punto ciego en »la propia dinámica de las políticas de ajuste estructural«: ésta »requiere el fortalecimiento de la acción estatal no solo para iniciarlas sino también para regular la esfera de acción de los agentes económicos, de forma que« puedan evitarse »las prácticas condenables por sus propios promotores ('riesgo moral' empresarial, patrimonialismo, corrupción en el sector público, monopolios privados)« (Mendes Pereira, 2006: 7). Cuarto, porque hacía falta contar con mecanismos de reacción ante crisis financieras. Por último, porque los países que habían implementado las políticas de ajuste estructural mostraban tasas de crecimiento insuficientes. No se abandonaba la fe en la autoregulación de los mercados, pero en la práctica tendía a reconocerse que la idea era una falacia. Las instituciones públicas estaban llamadas a mejorar[38] »el funcionamiento de la economía de mercado, previniendo o contrarrestando su tendencia a la inmediatez, al desequilibrio y a la recurrencia de crisis« (Mendes Pereira, 2006: 7).

Para ocultar la institucionalización de una nueva configuración de poder –materializada en la supremacía del capital financiero y el ataque a los derechos sociales vinculados al mundo del trabajo– se recurrió a un enfoque 'administrativista' de la organización (política) económica-estatal (cf. Mendes Pereira, 2006: 1). En 1992 el BM pasó a enfatizar »la noción de 'gobernan-

za' (*'governance'*), definida como »la "forma mediante la cual el poder es ejercido administrando los recursos sociales y económicos de un país para el desarrollo" […]« (BM, cit. en Mendes Pereira, 2006: 8; ver también nota 31 para la definición científica del término *sensu* Oliver Williamson). Por ende »la 'Nueva Economía Institucional' constituye la base teórica de las posiciones del Banco Mundial a lo largo de los años 1990« (Mendes Pereira, 2006: 18). El mismo autor argumenta que, la adopción de ese edificio teórico permitió al BM aceptar la introducción de una dimensión política para promover la economía de mercado, pero quedando la política reducida al rango de un aspecto técnico e instrumental (aspecto que hemos profundizado en 1.2.4). De esta forma, la componente 'institucional' fue instrumentada y subordinada a la liberalización económica, dado que se la construye a partir de relaciones de poder aceptadas como algo dado o naturalizado. Este último punto fue señalado en el apartado anterior (1.2.4) y es útil remarcarlo por su importancia para nuestro análisis del contexto uruguayo. En enfoques donde la comprensión del Estado aparece amputada de su »dimensión política y de los nexos histórico-estructurales entre la acción estatal y la reproducción del capital«, se da lugar a una naturalización del »arreglo de poder generado por dos décadas de transformación neoliberal« (Mendes Pereira, 2006: 18). Asimismo, se promueve en regiones periféricas una ilusión de desarrollo sesgada por el etnocentrismo del occidental hemisferio norte:

> »Tampoco es por casualidad que la 'Nueva Economía Institucional' constituye la base teórica de las posiciones del Banco Mundial a lo largo de los años 1990. Al definir las instituciones como normas y mecanismos formales y informales que orientan y aseguran el comportamiento de individuos y organizaciones, el Banco […] establece como objetivo a alcanzar por todos los países un modelo de desarrollo basado en una lectura fetichizada de la trayectoria del mundo anglosajón, cuyo presupuesto es una asociación abstracta entre libre iniciativa, propiedad privada y progreso económico […]. Se trata de una visión profundamente etnocéntrica de desarrollo, que replantea la idea de que el secreto del desarrollo capitalista está en la capacidad, mayor o menor, de los 'pueblos atrasados' de reproducir las creencias y instituciones que tuvieron 'éxito' en los países más avanzados […], no reconociendo la legitimidad de otras trayectorias, prácticas y experiencias […]. Coherente con esa posición etnocéntrica, la cuestión del desarrollo de los países periféricos parece resumirse tan sólo en definir la mejor secuencia de las reformas estructurales y el arreglo institucional más adecuado para implementarlo, pues los objetivos y el conjunto de instrumentos propuestos son siempre los mismos. A los operadores locales cabría tan sólo aplicar de la forma más 'nacional' posible una receta elaborada desde el exterior.« (Mendes Pereira, 2006: 18)

Inscrito en esa óptica, el paradigma neoliberal-institucionalista asigna al Estado el mero rol de »manejar los instrumentos necesarios para mantener un orden social que se supone constante y cuyos fundamentos permanecen en el marco de lo indiscutible« (Mendes Pereira, 2006: 18). Por esa vía ideológica se asiste a una »'despolitización' del Estado«, que únicamente responde al interés objetivo de »los agentes situados en el tope de la estructura de poder capitalista internacional y nacional […]« (Mendes Pereira, 2006: 18). Se trata de un discurso que »reduce el Estado a una maquinaria administrativa y lo define como algo separado por completo de la sociedad«, empleando para ello un discurso centrado en la racionalidad técnica, la neutralidad política y la observancia de los cánones macroeconómicos (Mendes Pereira, 2006: 17/ 18).

La reforma del Estado obedece a un doble movimiento (cf. Mendes Pereira, 2006: 1). Por un lado, asegurar la autonomía de las agencias estatales encargadas de conducir la política macroeconómica en desmedro de reivindicaciones democráticas (p. ej. decretándose la independencia técnica de los bancos centrales). Por otro lado, llevar adelante una 'ampliación selectiva' del propio Estado, por medio de la creación de un conjunto de 'arreglos público-privados', que pasan a ser responsables de desarrollar funciones, que antes solo eran desempeñadas por instituciones de la esfera pública.

***

Existen investigaciones con argumentos sólidos como para sostener que la agenda de reformas estructurales preconizadas por el BM continúa basada en los marcos fundamentales del CW. Ello pese a existir en ámbitos intelectuales y tecnopolíticos del neoliberalismo y la ortodoxia económica un discurso a favor de su superación (con una retórica que propone ir 'más allá' del CW: ver nota 37). En rigor, es posible afirmar que, sobre la base teórica de la NEI, se asiste a un replanteamiento constitucionalista de la hegemonía neoliberal sobre bases más pragmáticas (p. ej. respecto a una utilización más selectiva de los aparatos estatales a la hora de coordinar el mercado y la sociedad civil) y estables (p. ej. en cuanto al intento de equilibrar los impactos de crisis sistémicas). Hasta los años posteriores al estallido de la crisis económica mundial de 2008 esta hegemonía promovió con mayor o menor éxito una revitalización del Estado como instancia coordinadora del mercado: reformas a las instituciones estatales, apuntando a una transformación hacia el »Estado eficaz«, visualizado como un promotor eficiente de la actividad económica privada (Banco Mundial, 1997).

Capítulo 2. Paradigmas económico-estatales en el Uruguay contemporáneo: del Uruguay batllista al pos-batllismo (1968/73-2002)

> »En los años 50, el dicho popular de "como el Uruguay no hay" reflejó el sentimiento generalizado de satisfacción de sí mismo. Sin embargo, hacia los últimos años de la década del sesenta, todo eso había terminado. A partir de entonces por lo menos un diez por ciento de la población emigró y se llegó a hablar, con cierta ironía amarga, de la "latinoamericanización" del país.« (Henry Finch, 2014: 16)

> »En cierto momento de su historia, los uruguayos se enamoraron de su país. […] Alguien enunció el lema que resume óptimamente este sentimiento: "Como el Uruguay no hay." Quien esto escribe ha oído repetir innumerables veces su aliterada resonancia, y lo ha visto escrito en los más variados lugares, entre ellos, otrora, sobre la fachada del […] monumental edifico del diario *El Día* [* cursivas en el texto original], el órgano de prensa que fue de José Batlle y Ordóñez, quien dedicó gran parte de su vida en intentar convertir a Uruguay en país modelo. Sin duda son legión quienes creen ver en su esfuerzo la clave de la tan mentada singularidad de nuestra República.« (Ramón Díaz, 2018: 25)

En este capítulo contextualizamos el proceso de cambio en el paradigma económico-estatal de Uruguay. Partimos del agotamiento de la estrategia desarrollista en los 1960 y el advenimiento gradual de la hegemonía neoliberal a partir de los 1970. No haremos un análisis exhaustivo, ya que partes de 3.1, 3.2 y 4.1 abarcarán en forma más detallada aspectos de la política económica y fiscal en el período pos-batllista. Lo que nos importa aquí es ir destacando ejes que en cada etapa articularon la dinámica relacional entre regulación económica-estatal, cambio social y reacción (tecno)política ante efectos problemáticos del desarrollo capitalista en el Uruguay contemporáneo. Establecemos así una base de información histórica necesaria para fundar el análisis de la parte empírica del trabajo: la traducción y la aplicación adaptativa de paradigmas económico-estatales al Uruguay entre 1997 y 2009 – reconfigurando las prácticas transnacionales de tres economistas uruguayos ligados al FA, en el campo epistémico de la organización económica-estatal (como agentes clave, cuyas intervenciones en una estructura institucional y discursiva direccionan el reciente proceso político de Uruguay bajo la izquierda frentista en el gobierno). Tras una breve síntesis del Uruguay bajo el orden batllista y su crisis (2.1) enfocamos las dos fases del posterior período pos-batllista, signadas por una reorientación neoliberal de las políticas económicas en dictadura (2.2.1) e intentos en democracia de extender este paradigma a las estructuras estatales (2.2.2).

2.1. Batllismo: un orden de integración social y su crisis

El orden batllista en Uruguay[39] se consolidó durante las primeras tres décadas del siglo XX y pese a su parcial interrupción (por la dictadura de Gabriel Terra entre 1933 y 1942) siguió funcionando sin grandes inconvenientes hasta 1955. Durante un primer período (1900-1930) se

destacan las dos presidencias de José Batlle y Ordóñez[40] (1903-1907 y 1911-1915) con su liderazgo al frente del PC hasta su muerte (en 1929). La política batllista[41] se caracterizó por emplear el sistema político comparativamente autónomo formado en el período modernizador a fines del siglo XIX para asegurar el aislamiento político del sector económico dominante (los grandes propietarios rurales). Buscó así establecer cierto grado de equilibrio social y mantener la supremacía electoral de 'colorados' (PC) sobre 'blancos' (PN). Básicamente esto se logró con el crecimiento del sector estatal, la expansión de la educación pública, así como leyes laborales y sociales. Ambos partidos pluriclasistas 'tradicionales' o 'fundacionales' (PC y PN)[42] se convirtieron en instrumentos capaces de articular los intereses políticos mayoritarios de los nuevos sectores urbanos pequeño-capitalistas y mediano-asalariados, en la transición a una política electoral de masas.[43] De esta manera, la alianza social del Uruguay batllista era »integrada fundamentalmente por grupos que no tenían participación directa en el flujo del ingreso generado por la actividad económica dominante: la producción y la exportación de productos ganaderos« (Finch, 2014: 226). La conversión del Estado por el batllismo, en una instancia mediadora en los conflictos de intereses, contribuyó a empoderar a los sectores medios (además de coadyuvar a la integración de la clase obrera en la alianza social batllista). La impronta del batllismo significó una original respuesta a tensiones sociales y políticas que aun se venían procesando del período modernizador, brindando una transición »de carácter liberal, humanitario, muy de clase media« (Finch, 2014: 25). Su »intención subyacente era de esencia conservadora«, tratándose de »extender las funciones del Estado a los efectos de asegurar el equilibrio de fuerzas entre las distintas clases sociales y realzar el papel del sistema político« sobre ellas (Finch, 2014: 25).

Sobre finales de la década de 1950 se comenzó a manifestar el agotamiento y la inviabilidad del Uruguay batllista y su Estado. Desde mediados de los 1940, bajo el llamado 'segundo batllismo' o 'neo-batllismo' de Luis Batlle Berres (sobrino de José Batlle y Ordóñez), se había optado por implementar una estrategia deliberada de industrialización mediante sustitución de importaciones. Aunque se logró así un rápido crecimiento industrial y cierta diversificación del sector agropecuario, la evolución de la economía uruguaya en la primera década de la posguerra era poco sólida. Al igual que la de otros países latinoamericanos, dependía de »condiciones externas favorables pero temporarias, tales como la acumulación de reservas en moneda extranjera durante la Segunda Guerra Mundial, los precios de sus saldos exportables en la posguerra y la autonomía de que dispusieron todas las economías periféricas […] en los años de desorganización económica internacional« tras la contienda bélica (Finch, 2014: 244). Las políticas redistributivas del Estado batllista hacia los sectores medios y bajos del ámbito urbano (y desde 1947 con Batlle Berres la industrialización deliberada a través de sustituir importaciones) se sustentaban básicamente en la renta del sector rural. Una de las principales limitaciones del batllismo reside en no haber impulsado un cambio significativo en los términos de la dependencia uruguaya. La economía nacional se caracterizaba por una estructura rural altamente concentrada, monoproductora y dependiente de pocos productos exportables (lana,

carne y cueros). El batllismo nunca intentó reformarla de manera radical, tratando de evitar conflictos mayores con el sector dominante de los grandes propietarios rurales, que aceptaban su alejamiento del poder político siempre y cuando no se afectara en forma sustancial su rentabilidad económica. Este arreglo institucional del Uruguay batllista empezó a entrar en crisis con el prolongado ciclo de estancamiento del agro uruguayo a partir de 1955. Esa coyuntura comenzó a agotar las bases redistributivas del modelo y a tensar socialmente su orden de integración social en torno al ideal de la clase media.[44] En vez de facilitar salidas a la crisis, el Estado batllista junto a sus dos grandes movimientos partidarios (PC y PN) contribuyeron a perpetuarla.[45]

El paradigma de liberalización, apertura y diversificación económica pos-batllista comenzó a ser impulsado en forma incipiente partir de 1958 y con mayor decisión desde 1973. Según Garcé & Yaffé (2014: 34 y 108) durante los años sesenta se dieron »sucesivos experimentos de política económica, que oscilaron entre el reformismo liberal y la ratificación del dirigismo batllista« en forma de los estudios/ planes elaborados por la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE). Bajo el primer gobierno del siglo XX presidido por el PN (1958-1963) y recurriendo al asesoramiento del FMI Uruguay fue transitando una gradual reorientación liberal de las políticas económicas. Este rumbo se profundizó a partir de 1968, bajo las presidencias autoritarias de Jorge Pacheco Areco (PC) y Juan María Bordaberry (PC) en un clima de creciente conflictividad social. Fue consolidado desde el inicio del período dictatorial-militar en 1973. Para entender este giro incipiente de políticas de desarrollo industrial endógeno hacia un paradigma de liberalización, apertura y diversificación fundado en ideas neoliberales, resulta útil enfocar los movimientos de disputa intelectual y tecnopolítica en la academia de economistas uruguayos.

Las décadas de 1950 y 1960 marcan un ciclo de ascenso, apogeo y crisis del pensamiento desarrollista en Uruguay (cf. Garcé, 2009: 88). La crisis de la experiencia de planificación desarrollista en el marco de la CIDE comenzó a constatarse sobre finales de la década de 1960, bajo signos de estancamiento económico prolongado, confrontación social y crisis institucional (al compás de violencia y autoritarismo creciente). Si tras la segunda posguerra en el país había predominado ampliamente un »cuore del estructuralismo cepalino«, a mediados de la década de 1960 »la mayoría de los protagonistas […] de la planificación comenzaron a pensar que la experiencia […] realizada en la CIDE había fracasado« (Garcé, 2009: 88). Los economistas no solo responsabilizaban al sistema político por »carecer de una auténtica "voluntad política" para aplicar los planes« desarrollistas, sino que también »buena parte de los protagonistas comenzaron a revisar sus ideas acerca del desarrollo económico en Uruguay« (Garcé, 2009: 88). Mientras que algunos de ellos incursionaron en las teorías de la dependencia y la economía política marxista, otros recibieron las enseñanzas del nuevo liberalismo económico (cf. Garcé, 2009: 88). De esa manera, la experiencia del desarrollo planificado de la década de 1960 terminó operando como parteaguas. En especial, para una generación de economistas

que en el Uruguay de la posguerra había comenzado a formarse de manera bastante homogénea bajo el pensamiento estructuralista-desarrollista 'cepalino'. A partir de la CIDE y sus propuestas, se habían agrupado en el ámbito institucional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Varios economistas de la tendencia 'dependentista' y 'marxista' abandonaron la OPP, alejándose del aparato tecnopolítico-estatal y reagrupándose en el Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) de la Universidad de la República (UdelaR).[46] En cambio, los economistas de la nueva tendencia 'liberal' permanecieron en los principales ámbitos tecnopolíticos (OPP y Banco Central del Uruguay: ambos fundados en 1967), fueron alejándose de la universidad y empezaron a orientarse en teorías neoliberales originadas en Estados Unidos y Europa.[47] Los economistas de esta última tendencia serían los encargados de ejercer influencia tecnopolítica durante el período pos-batllista.

2.2. Pos-batllismo: tres décadas de rumbo económico oscilante

Entre 1968/ 73 y 2002 el país vivió más de tres décadas de rumbo económico oscilante entre intentos de profundizar la reorientación económica liberal y contra-tendencias de mantener un modelo estatista agotado, sin dirimirse socialmente una alternativa viable al fracasado orden batllista. La incapacidad de las élites políticas, intelectuales y burocráticas 'tradicionales' de sanear y estabilizar los erosionados mecanismos del capitalismo pos-batllista se terminó manifestando en la crisis de 2002.

2.2.1. Políticas de inspiración neoliberal en dictadura (1973-1985)

En 1973, bajo una dictadura que se autodenominó 'cívico-militar' (1973-1985), Uruguay abandonó definitivamente el paradigma desarrollista de sustitución de importaciones, iniciando un proceso de apertura económica y liberalización comercial en base a su inserción regional y promoviendo exportaciones (cf. Finch, 2014: 298). Mientras que la liberalización comercial se dio en forma discontinua, la apertura y la desregulación financiera fueron implementadas de manera continua, en base a la admisión del dólar como unidad de cuenta para los contratos internos, libre movilidad de capitales y divisas, e instalación de la banca *off-shore*[48] (cf. Elías, 2005: 1).

La autocaracterización 'cívico-militar' del régimen dictatorial indicaba que el manejo de la política económica estaba a cargo de civiles, un »grupo de *técnicos* [* cursivas en el texto original] que conducían la política económica desde el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central«, direccionando »un experimento peligroso conducido bajo el nombre de la alta economía« (Finch, 2014: 274/ 299). Entre ellos sobresalían Alejandro Végh Villegas (ministro de Hacienda 1974-1976 y 1983-1985) y José Gil Díaz (presidente del Banco Central 1974-1982). El

relacionamiento de este núcleo de economistas liberales (ver nota 47) con la cúpula militar no siempre estuvo libre de tensiones. La posición de mando que detentaron los militares –inexpertos en teoría económica– sobre sus asesores civiles, en cierta medida condicionó la imposición temprana del paradigma neoliberal en Uruguay (cf. Finch, 2014: 274-275). Esta obstaculización militar a la transformación económica neoliberal incluía distintos aspectos:

- un alto gasto militar (la cúpula de las Fuerzas Armadas no estaba dispuesta a reducirlo);
- cuestiones ligadas a la apertura económica, que afectaban la autonomía nacional (tema que ponía en vilo a los militares por considerar la defensa de los intereses de la patria su competencia esencial);
- la participación de militares en la dirección de los entes estatales (los intereses económicos de altos oficiales en estos cargos administrativos dificultaban iniciativas privatizadoras);
- reparos de sectores militares ante los costos sociales generados por aplicar medidas neoliberales (en parte reflejo cultural relacionado a un batllismo residual).

La crisis de la deuda latinoamericana de 1982 precipitó la derrota económica del régimen 'cívico-militar'. Este desenlace no quita que en general bajo la dictadura se logró consolidar y volver irreversible un patrón de transformación económica aceptado por gran parte de la población: »Aunque el repudio hacia la dictadura y sus políticas fue total cuando se restauró el gobierno por los civiles, no todos los cambios introducidos o consolidados por el régimen neoliberal fueron mal vistos, ni pudieron revertirse.« (Finch, 2014: 298) En ese sentido, el principal 'éxito' del régimen militar fue la promoción y diversificación de exportaciones no tradicionales. Además, a través de tratados bilaterales de cooperación económica, como el Protocolo de Expansión Comercial (PEC) y el Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE), pudo desarrollarse un activo mercado de exportaciones a Brasil y Argentina (en los 1990 ambos tratados fueron absorbidos por el MERCOSUR). El régimen 'cívico-militar' encauzó definitivamente el desmantelamiento del anterior esquema proteccionista y su incipiente estructura industrial. Ya no habría retorno al patrón de desarrollo endógeno vía creación de una industria nacional, aunque este efecto no fue tanto el resultado de un aceptación de ideas neoliberales por parte de la sociedad uruguaya, sino más bien de las condiciones económico-financieras difíciles que enfrentaba el país tras la crisis de 1982: »No podía volverse al proteccionismo de décadas anteriores; si la experiencia de estanflación o las enseñanzas de la economía política clásica no lo habían descartado, el peso del servicio de la deuda sí.« (Finch, 2014: 298) En el curso de los 1980 se irían acentuando, al compás del crecimiento incesante de la deuda externa, las presiones/ condicionalidades de las instituciones financieras globales para continuar desmantelando los resabios de las estructuras estatales nacional-desarrollistas en América Latina (popularizándose para 1990 como CW el decálogo reformista presentado por el economista del Institute for International Finance John Williamson). No obstante, el advenimiento de ideas neoliberales bajo el régimen dictatorial no alcanzó para modificar un rasgo esencial del Uruguay batllista y su cultura estatista. Los monopolios de las empresas públicas se mantuvieron, ya que prácticamente no se registraron avances en la privatización

de estos activos estatales. Díaz (2018: 28) constata para el período que se inicia en 1974 un »retorno del liberalismo, por más que solo parcial«, dada »la intangibilidad de las empresas estatales y sus monopolios«.

2.2.2. Políticas neoliberales bajo el 'Consenso de Washington' y su crisis en democracia (1985-2002)

Como desenlace de una década de crecimiento –sustentado en una fuerte dependencia comercial de los países vecinos, el ingreso de capitales especulativos, una política de bandas cambiarias, apreciación monetaria y endeudamiento público–, en 1999 Uruguay entró en recesión y enfrentó en 2002 la crisis financiera, económica y social más importante de su historia.[49] La fuga de capitales entre 2000 y 2002, por las crisis de Brasil y Argentina, desencadenó el colapso bancario, que junto a otros factores condujo a la crisis económica. La misma puso de manifiesto el agotamiento y la inviabilidad de una estrategia de valorización y apertura financiera, que había sido intensificada en la década de 1990, bajo el auge regional de las políticas del CW. Sin embargo, pudimos ver que los orígenes de esta regulación se remontan al período de dictadura 'cívico-militar' entre 1973 y 1985, con administraciones económicas que intentaron superar la crisis del Uruguay batllista mediante políticas aperturistas de inspiración neoliberal. A fines de la década de 1990, en América Latina las políticas de orientación neoliberal del CW comenzaron a afrontar una crisis de legitimidad, tanto a nivel político como de sus referentes intelectuales. Partes centrales del paradigma que, bajo el auspicio del FMI, del BM y del BID, había dado sustento teórico a las reformas económicas en la región durante los 1980 y 1990, comenzaron a ser cuestionadas por sus efectos negativos (inestabilidad macroeconómica, crisis fiscales, pobreza, exclusión y desigualdad social: p. ej. Stiglitz, 2002).

En Uruguay la crisis bancaria se trasladó a la economía real, elevando el índice de pobreza a 32% en 2004 (Lorenzo, 2010: 149). Esa crisis fue más que un simple efecto-contagio de las crisis económicas de sus dos principales socios comerciales Brasil y Argentina. Según Sanabria & Buendía García (2013: 119), la crisis del 2002, si bien propiciada por factores coyunturales,

> »evidenciaba las debilidades de un modelo asentado en la especialización exportadora que competía en el exterior, fundamentalmente vía coste de producción (presionando a la baja sobre los salarios y las condiciones laborales, aumentando con ello la pobreza y la exclusión social); liberalización comercial irrestricta, que agudizó el proceso de desindustrialización; liberalización financiera, que aumentaba la inestabilidad económica del país sin canalizar recursos al sistema productivo; y dependencia, sobre todo de sus socios regionales en MERCOSUR, Argentina y Brasil«.

Incorporando una perspectiva de más largo alcance, estos economistas heterodoxos critican »la trayectoria seguida desde los años sesenta, y más claramente a partir de la dictadura, caracterizada por un progresivo desmantelamiento del sector público como distribuidor de recursos, en pro del mercado y de las políticas de ajuste sobre el trabajo« (Sanabria & Buendía García, 2013: 120-121). Argumentando en línea similar, Elías (2005: 2) señala como problemá-

tico que con la apertura económica se fomentó el ingreso de bienes desde el exterior, pero sin que el mercado externo asumiese un papel como impulsor fundamental del crecimiento. Añade que, »la crisis económica de 1999-2002 tuvo como causas fundamentales las devaluaciones de los principales socios comerciales de Uruguay y la incapacidad de la conducción económica para adaptarse a la nueva situación regional«: se deterioraron »las finanzas públicas, aumentó el riesgo país, se debilitó el sistema bancario y se perdió la confianza en la banca oficial« (Elías, 2005: 2).

En resumen, los problemas de la economía uruguaya en el período pos-batllista hasta 2002 fueron causados por una política económica liberal y ortodoxa, que privilegió la estabilidad de precios recurriendo a instrumentos monetarios:

1. se producen ciclos (1974-1982, 1983-1989, 1990-2002) caracterizados por:
   (i) apreciación de la moneda (producto de la sobrevaluación del tipo de cambio vía modelos de cambio fijo: 'tablita' entre 1979-1982, 'ancla cambiaria' entre 1990-2002);
   (ii) ingreso de importaciones baratas, desindustrialización creciente junto a la pérdida de competitividad internacional (por encarecerse las exportaciones agropecuarias del país);
   (iii) creciente déficit público (compensado mediante endeudamiento externo, primero en los mercados financieros y, cuando estos cortan el crédito, con el FMI);
2. estos ciclos van afectando la balanza de pagos y ante los efectos de *shocks* externos (p. ej. crisis de la deuda latinoamericana en 1982, hiperinflación argentina en 1989, crisis brasileño-argentina entre 1999-2002) agudizan crisis fiscales: el Estado ya no puede cumplir sus compromisos de deuda, devalúa para reestablecer la competitividad externa y aplica ajustes fiscales a la población para incrementar los ingresos públicos; en caso de no reactivarse el crecimiento, puede recurrir al apoyo del FMI y sus condiciones crediticias (realización de reformas y ajuste económico).

La combinación entre este paradigma económico neoliberal, *shocks* externos y errores de conducción económica afectó fuertemente al aparato productivo de Uruguay, sobre todo al sector manufacturero (cf. Elías, 2005: 3). No solo escaseaba la inversión, también se presenciaba retraso tecnológico, pérdida de mercados externos, así como la desaparición de empresas y productores. Ello redundó en los niveles de empleo y la distribución del ingreso, terminando por afectar la cohesión social en una sociedad que, pese a ser considerada la mas egalitaria/ integrada en la región Cono Sur, incrementó notablemente sus guarismos de pobreza y desigualdad entre los 1970 y 2000. Al mismo tiempo, el desfinanciamiento crónico del Estado impactó negtivamente en sus posibiliades de paliar estos efectos.

Finch caracteriza al Uruguay pos-batllista »buscando la nueva dirección« económica (Finch, 2014: 269). Respecto a este proceso fuertemente disputado entre las fuerzas sociales y políticas del Uruguay, el autor señala que tras un primer ensayo de liberalización comercial y financiera en la dictadura (primero »conducido bajo el nombre de la alta economía« y posteriormente »impuesto por los acreedores internacionales«), a partir de 1985 en democracia la búsqueda osciló »entre Batllismo, Socialismo y Neoliberalismo« (Finch, 2014: 299/ 301). Además, especifica que »el "neoliberalismo" nunca fue una etiqueta políticamente aceptable para una

población acostumbrada a la protección del Estado«, aunque »gradualmente bajo la democracia restaurada las soluciones de mercado para los problemas económicos fueron consideradas de manera más frecuente« (Finch, 2014: 299). En el Uruguay de los 1990, las políticas neoliberales casi no pudieron ser impuestas de manera directa, como sí ocurrió en Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990) y en Argentina durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999). Durante esa década, el triunfalismo global de la hegemonía neoliberal –recibido entusiastamente por el gobierno de Alberto Lacalle (1990-1995) y en forma menos explícita por los de Julio María Sanguinetti (1995-2000) y Jorge Batlle (2000-2005)– encontró resistencia en la alianza del sindicalismo y el FA. Este arco social representante de vastos sectores populares logró poner en jaque varias de las iniciativas privatizadoras del dispositivo neoliberal uruguayo mediante referendos derogatorios.[50] La Administración Lacalle (PN/ Herrerismo) fue perdiendo apoyos, sobre todo por parte de sus aliados del PC, partido que venció en las elecciones de 1994 y 1999. El gobierno de Sanguinetti mostró un mayor dosis de pragmatismo en su intento de negociar reformas pro-mercado más moderadas con los sectores menos radicales del FA. En ese curso, figuras frenteamplistas como Danilo Astori o Líber Seregni fueron claves, abriéndose al diálogo y apoyando la reforma constitucional (1996), la reforma educativa (1997), así como la semiprivatización del sistema previsional (1998).

***

Elías (2005: 1) se refiere al período pos-batllista diciendo que

> »la sociedad uruguaya y el Estado no han encontrado caminos para superar una crisis estructural de inserción internacional y de desarrollo productivo de larga data. Los sectores dominantes ubicaron las causas profundas del estancamiento productivo en la transferencia de recursos del sector exportador hacia los sectores protegidos y como respuesta imponen (dictadura militar mediante) un modelo extrovertido, extremista en su preferencia por el mercado y en el cuestionamiento de la acción colectiva a través del Estado. Intentan excluir lo político, porque provoca acciones voluntarias que inciden negativamente en el orden "natural del mercado", omitiendo que los procesos sociales son siempre históricos«.

A continuación, nuestro trabajo abarcador del período 1997-2009 contribuye a mostrar cómo a partir de un contexto de crisis económica y social (1999-2003) este modelo nacional de inspiración neoliberal (o neoconservadora) comienza a ser replanteado por sectores vanguardistas de la élite (tecno)política local en pos de su estabilización. En conexión con el capítulo anterior, señalamos que esa renovación regulatoria se nutre intelectual y tecnopolíticamente de un movimiento transnacional de ideas, basado en una variante de la corriente neoliberal hegemónica junto a su dispositivo: la NEP neoinstitucionalista o neoconstitucionalista (revisionista y superadora de la TEG: Cap. 1). A la vez, destacamos que esta actualización de la regulación económica en el capitalismo uruguayo pos-batllista es promovida y realizada por un núcleo de intelectuales y tecnócratas pertenecientes al FA (Cap. 3 y 4). Si bien la política económica inspirada en el dispositivo neoliberal-institucionalista no deja de ser un »modelo extrovertido« que 'prefiere el mercado' (Elías), cambian las formas en el gerenciamiento del dispositivo económico-estatal. En el contexto global de un movimiento de actualización regulatoria para regiones

periféricas, tiende a revalorizarse el rol estatal como garante de una institucionalidad estable en el capitalismo neoliberal (‘nuevas reglas de juego’) y coordinador del proceso socioeconómico bajo criterios de eficiencia empresarial (*‘good governance’*). Pero para poder imponerse socialmente en el contexto uruguayo, este dispositivo hegemónico requirió legitimar la lógica y las prácticas de un Estado tecnocrático, necesitado de impedir que sectores sociales afectados por las políticas neoliberales se organicen colectivamente en su órbita con fines contestatarios. Parafraseando a Finch, hacen falta nuevos modalidades regulatorias neoliberales de mercado bajo etiquetas políticamente aceptables. En tal sentido, el neoliberal »cuestionamiento a la acción colectiva a través del Estado« (Elías) se transforma, pasando a ser justificado en un marco simbólico-institucional libremercadista menos »extremista« (Elías) y más conciliador. Se buscó generar un consenso social amplio en torno a esta reorientación estabilizadora del modo regulatorio pos-batllista. Sus ideólogos ya no hablaban de un »orden natural del mercado« (Elías), sino que enfatizaban la centralidad de instituciones estatales eficientes y capaces de apuntalar los procesos económicos en democracias de mercado. Conjuntamente, la ‘exclusión neoliberal de lo político’ (Elías) continuó operando al redefinir el sentido de la acción política. Dentro de esa lógica, la acción política es aceptable siempre y cuando esté dirigida a generar consensos (políticas de Estado) en torno a soluciones dictadas por una racionalidad técnica y profesional, capaz de generar estabilidad, previsibilidad y con ello afluencia de inversión extranjera directa. Tal enfoque es visto condición *sine qua non* para generar los recursos económicos necesarios, que permitan sostener equitativamente medidas redistributivas en el tiempo, garantizando igualdad de oportunidades en democracias de mercado.

PARTE II

RECONFIGURACIÓN EMPÍRICA DEL PROCESO POLÍTICO-ECONÓMICO URUGUAYO EN LOS INICIOS DEL SIGLO XXI

Tres economistas vinculados al Frente Amplio, sus estrategias de intervención pública y su conducción de la política económica desde el gobierno

Capítulo 3. Sus intervenciones desde ámbitos de investigación, partidarios y burocráticos en tiempos de transformación del Frente Amplio y crisis socioeconómica: traducción sociopolítica del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista (1997-2004)[51]

3.1. Danilo Astori: garante de una izquierda moderada

3.1.1. Prácticas vinculatorias. La trayectoria de Astori hacia el cargo de Ministro de Economía y Finanzas

»La izquierda socialista se había embarcado en un profundo proceso de transformación, que iría acentuándose año tras año, y había comenzado a ubicarse con sospechoso entusiasmo bajo la influencia de intelectuales neoconservadores que, con el pretexto de renovar el pensamiento de izquierda, trabajaban para borrar todo lo que hacía que la izquierda fuese la izquierda. En realidad, se estaba produciendo una metamorfosis general y profunda, tanto de los *ethos* [* cursivas en el texto original] como de las referencias culturales. Pasó de hablarse de explotación y resistencia a "modernización necesaria" y "refundación social"; ya no eran relaciones de clase, sino de "vivir juntos"; no se hablaba de destinos sociales, sino de "responsabilidad individual". La noción de dominación y la idea de una polaridad estructural entre dominantes y dominados desaparecieron del paisaje político de la izquierda oficial en beneficio de la idea neutralizadora de "contrato social", "pacto social", en cuyo marco se pedía a los individuos definidos como "iguales en derecho" (¿"iguales"?, ¡qué broma obscena!) que olvidaran sus "intereses particulares" (es decir, que se callaran y dejaran que los gobernantes gobernaran como mejor les pareciera).« (Didier Eribon, 2015: 130-131)

»El calificativo de "presentable" se pone desde los intereses del establishment.« (José Pablo Feinmann, en Página 12, 21.10.18)

Esta sección enfoca las prácticas de relacionamiento social y político en la trayectoria de Danilo Astori, el más veterano en un trío de economistas cuya actuación es importante para com-

prender la impronta neoliberal-institucionalista en Uruguay. En su carrera política fue clave que en julio del 2004 el candidato presidencial Tabaré Vázquez, en plena campaña electoral y durante una gira por Washington, designó a Astori como futuro Ministro de Economía y Finanzas en caso de acceder el FA al gobierno.[52] Luego de la victoria Astori accede al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como garante de una izquierda moderada y traductor en el FA de un renovado paradigma económico-estatal, dentro del contexto que propició su empoderamiento político. Recurriendo a la concepción teórica del campo social (Bourdieu) se busca descifrar a partir de la década de 1990 la relación cambiante de Astori con las fuerzas nucleadas en el FA y con Tabaré Vázquez (integrante del Partido Socialista quien en 1996 desplazó de la conducción del movimiento de izquierdas unidas al fundador y líder histórico Líber Seregni). Se reconfiguran su posicionamiento institucional, sus relaciones sociales y desempeños para comprender los canales organizativos que este intelectual empleó en la consolidación simbólica de su paradigma económico-estatal a nivel local (la sección siguiente complementará estos aspectos analizando el marco simbólico-interpretativo de sus intervenciones discursivas: 3.1.2).

Astori es una figura de considerable peso simbólico-interpretativo en círculos de la izquierda uruguaya, dada su trayectoria de académico e intelectual, previa a haber iniciado su carrera como dirigente del FA en los años noventa. En el transcurso de esa década el ascenso electoral del FA fue fortaleciéndose por la pérdida de legitimidad de los dos partidos fundacionales ante una coyuntura socioeconómica cada vez más adversa (Uruguay entró en recesión en 1999 y sufrió una severa crisis económica y social en 2002). A partir de 1990, Astori desde su banca de Senador fue moderando y tornando más pragmáticas sus posiciones políticas. Este cambio ocurrió al compás de la transformación en clave de *realpolitik* experimentada por el FA bajo el liderazgo de Vázquez. Si bien la relación de Astori con Vázquez fue conflictiva en sus inicios, buscando el primero disputarle el liderazgo al segundo, tendió a ir convergiendo en una alianza estratégica. Entre fines de los noventa y el año 2004, el líder político (Vázquez) y el economista (Astori) formaron un dúo que, expresando perfiles distintos, fue exitoso en varios frentes. No solo lograron cohesionar al FA en la estrategia de reposicionamiento programático y de alianzas hacia el centro del espectro político uruguayo, sino que también obtuvieron la anuencia de las instituciones tecnopolíticas globales, así como apoyos por parte de sectores del empresariado local. En este proceso, la figura de Astori pasó a fungir nacional e internacionalmente como garante de una izquierda 'seria' y 'madura' en la conducción económica, en sintonía con el proyecto político de la 'tercera vía' ensayada por las principales socialdemocracias europeas.

Las prácticas de relacionamiento social y político en la trayectoria de Astori se presentan en tres apartados. El primero repasa su trayectoria hasta fines de los 1980, poniendo el acento en su condición de prestigioso académico, intelectual y militante de izquierda (3.1.1.1). El segundo incluye el contexto que contribuyó al crecimiento político de Astori desde comienzos de los

1990, trazando la transformación de la izquierda uruguaya y puntos cruciales en la redefinición política del FA (3.1.1.2). El tercer apartado abarca los posicionamientos y las actuaciones políticas que fueron destacando a este académico hasta llegar a ser designado Ministro de Economía y Finanzas en 2004 (3.1.1.3).

3.1.1.1. Vita profesional: trayectoria de Astori (hasta 1989)

Se comienza a reconstruir el ascenso de Astori. Para ello conviene revisar primero los datos de su vita profesional. Acto seguido se hará un balance de su trayectoria hasta el año 1989.

Tras graduarse a los 23 años en la FCEA de la UdelaR, ya de muy joven Astori comenzó a destacarse por sus contribuciones científicas al desarrollo uruguayo desde el pensamiento estructuralista latinoamericano (su inquietud académica comienza poniendo el foco en el problema de la estructura agraria uruguaya y su potencial productivo).[53] En ese contexto híper-politizado de los años sesenta, pasó a vincularse tempranamente a ámbitos del pensamiento desarrollista internacional y regional (como en aquel entonces eran promovidos por la ONU: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Food and Agriculture Organization of the United Nations). A la vez, estuvo involucrado en la órbita de la CIDE y participó en los intentos de incorporar los planes desarrollistas de esta comisión a las políticas del Estado uruguayo durante el segundo gobierno colegiado blanco (siendo asesor en el Ministerio de Ganadería bajo Wilson Ferreira Aldunate, dirigente del ala izquierda del PN). En 1971, bajo un clima de creciente autoritarismo político, confrontación social y violencia, el joven economista participó de la fundación del FA. En 1973, con poco más de treinta años, Astori se convierte en el decano más joven en la historia de la FCEA. Sin embargo, este reconocimiento le dura poco, ya que al poco tiempo de ocurrido el golpe 'cívico-militar' se lo expulsa de la universidad. Apartado de la academia pública y con el FA proscrito, Astori funda en 1978 el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR), como plataforma para poder proseguir sus investigaciones junto a otros académicos de izquierda marginados de la universidad.[54] Con el retorno al proceso democrático a mediados de los 1980 y la reorganización del FA, Astori pudo volver a actuar libremente en sus dos grandes campos de acción. Por un lado, retomando su trayectoria académica, al ser reinstaurado al frente de la FCEA en 1985. Por el otro, impulsando su carrera política: entre 1984 y 1990 integró la Comisión del Programa del FA y formó parte del equipo asesor de la presidencia del movimiento. Finalmente, en 1989, Astori reduce al mínimo su participación en el ámbito académico y pasa a dedicarse de lleno a la política: integra la fórmula presidencial del FA como vice del histórico líder Líber Seregni. En esas elecciones resulta elegido Senador (cargo que revalidó en los comicios de 1994 y de 1999). Así, a comienzos de la década de 1990 Astori asomaba como una de las principales figuras de la dirigencia frenteamplista.

El repaso a los datos biográficos de Astori confirma que se trata de una figura interesante de la política uruguaya más reciente. Comienza como economista estructuralista formado y politizado durante las revolucionarias décadas de 1960 y 1970. Luego madura al compás de la llamada 'década perdida' de 1980. Llega a la década de 1990 perfilándose como político de primera línea surgido del campo del saber económico. Todo ello en el marco de una coalición de izquierdas cuyo debate sobre la estrategia política a seguir se enciende con el retorno del Uruguay a la democracia y recibe una inflexión decisiva con la implosión del socialismo real, el auge de relatos neoliberales sobre el fin de la historia y el lanzamiento del recetario tecnopolítico del CW. Para muchos militantes de diversas izquierdas globales son tiempos difíciles, ya que en el ideario predomina un sentimiento de derrota política e intelectual. No obstante, Astori transmite un discurso radical, de resistencia a los cambios en el mundo y la región: »Compañeros: no le tengamos miedo a las palabras. Nos han tratado de infundir miedo. Pero esto, esto, se sigue llamando revolución«, exclama cuando es nombrado candidato a vicepresidente en 1989 (Astori, cit. en Garcé & Yaffé, 2014: 70-71). Quince años después, en un banquete del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington, ante la mirada de la tecnoburocracia del capitalismo global, Tabaré Vázquez lo designa Ministro de Economía y Finanzas de un inminente gobierno de izquierda en Uruguay. Es posible entender la llegada de este actor al MEF en base a su posicionamiento político en el proceso de transformación experimentado por la izquierda frenteamplista entre la década de 1990 y finales del primer lustro del 2000.

3.1.1.2. Contexto que contribuyó al crecimiento político-simbólico de Astori: transformación de la izquierda uruguaya y redefinición política del Frente Amplio (1990-2004)

Para abarcar la transformación de la izquierda uruguaya nucleada en el FA se siguen tres pasos. Tras comenzar incluyendo una breve introducción a los comienzos del FA y su resurgimiento en democracia, se enfoca el período entre 1990 y 2004. Los cambios de perfil del FA son reflexionados a partir de tres componentes analíticos, que son introducidos más abajo en el texto. El último paso consiste en un balance del posicionamiento político-partidario adoptado por el FA a comienzos del siglo XXI.

El FA fue fundado en 1971 por un conjunto de grupos políticos de izquierda y centro-izquierda uruguayos. Participaron fuerzas provenientes del PC, del PN, democratacristianos, socialistas, trotskistas y comunistas. El surgimiento de esta coalición de izquierdas estuvo signado por la crisis estructural del Uruguay batllista (Cap. 2). La élite política tradicional no encontró salidas a la crisis que beneficiaran al grueso de la población. Un grupo de personas de la vida pública reconociendo esta situación buscaron articular un movimiento de participación ciudadana por fuera de las estructuras de los partidos fundacionales.[55] Entre 1973 y 1984, el FA estuvo proscrito por la dictadura cívico-militar y sufrió una desarticulación de sus estructuras. Algunos de sus fundadores fueron asesinados (Zelmar Michelini), encarcelados (Líber Seregni, Juan Pedro

Cardoso, Héctor Rodríguez) y otros forzados a largos exilios (Rodney Arismendi, Carlos Quijano). Con el retorno de la democracia en 1984-85, el FA retoma su actividad política reconstituyéndose como alternativa electoral al PC y al PN. Para ese entonces, el FA continuaba reivindicando un perfil »antiimperialista, nacional y popular, estatista y desarrollista«, sin que se verifiquen saltos radicales a nivel del programa económico (Garcé & Yaffé, 2014: 5). En comparación con el programa del FA en 1971, ya no se menciona explícitamente la eliminación del latifundio; también desaparece la mención a la nacionalización de los rubros vitales del comercio exterior. Por otra parte, la 'nacionalización' de la banca cede a la propuesta más radical de 'estatización'.

Desde 1985 en adelante se percibe un incipiente proceso de corrimiento programático del FA, desde posiciones de izquierda más hacia el centro del espectro político. Esta dinámica fue acelerándose en tres contiendas electorales: 1989, 1994 y 1999. Finalmente –y tras haber ido incrementando el número de votos en las elecciones de 1994 y 1999– ese proceso condujo a la obtención del gobierno por el FA en 2004 (Lanzaro, 2004; Yaffé, 2005; Garcé & Yaffé, 2014; Sanabria & Buendía, 2013: 120-121).[56] El desplazamiento electoral más hacia el centro implicó una transformación de la izquierda uruguaya, cambio que se hace visible en el proceso de redefinición política del FA.[57] Como mencionamos más arriba (3.1.1.1) esa transformación se comenzó a gestar ante un contexto histórico-global signado por cambios importantes (implosión del socialismo real, despegue de la transnacionalización neoliberal del capitalismo y las presiones tecnopolíticas del CW hacia los endeudados gobiernos de América Latina para liberalizar y desregular sus economías). Estas tendencias a comienzos de los noventa alimentaron un debate interno que la izquierda uruguaya ya venía realizando desde 1984-85. Ante la nueva realidad mundial, una parte del movimiento comenzó a insistir con la renovación del pensamiento de izquierda y su estrategia política. Los sectores integrantes de la coalición se encontraban ante el desafío de negociar la definición de posicionamientos en común y a su vez preservar la unidad electoral frenteamplista. Llegar a un acuerdo implicaba reflexionar cuestiones relacionadas a la identidad política de cada sector y sus miembros, pero simultáneamente requería arribar a propuestas viables sobre cómo abordar los temas económicos y sociales que marcaban la agenda de la arena política local. En el Uruguay de los 1990, los tópicos candentes eran: el manejo macroeconómico (frente fiscal, deuda externa, inflación, tipo de cambio, manejo monetario), la situación del sector público-estatal (empresas y empleados públicos) y aspectos sociales (seguridad social, educación, pobreza).

Para comprender el empoderamiento simbólico de Astori hasta la posición de primer experto económico del FA, es útil tomar en cuenta cómo fue adaptándose a ese proceso de transformación de dicha coalición política aportando su formación intelectual y de economista. Tres componentes analíticos caracterizan la redefinición política del FA: alianzas electorales con sectores partidarios de centroizquierda; el liderazgo personal que ejerció el dirigente socialista

Tabaré Vázquez; y las redefiniciones para moderar los lineamientos programáticos y proyección política de la coalición.[58]

Clave en la redefinición política del FA es la fundación del Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA) para las elecciones de 1994. Se trató de una alianza electoral con sectores del ala izquierda de los partidos fundacionales (PC y PN) y otras agrupaciones de centroizquierda que habían abandonado el FA en 1989.[59] Tal decisión fue el principal resultado de los debates procesados al interior del FA tras las elecciones de 1989. Si bien en esa oportunidad el FA no había podido aumentar su caudal de votos, Tabaré Vázquez accedió al gobierno municipal de Montevideo. En el análisis de Garcé & Yaffé (2014) la creación del EP-FA marca el fin de una década transicional de la izquierda uruguaya (1985-1994). Entre otras cosas, el balance de esta transición se manifiesta en la redefinición del calificativo programático: aparece la noción de una nueva izquierda 'progresista' (1995-2004) que desplaza la tradicional de una izquierda 'frenteamplista' (1971-1984). Con el lanzamiento del EP-FA termina imponiéndose dentro del FA la línea de las fuerzas moderadas, que pregonan la renovación y buscan el corrimiento hacia el centro del espectro político para poder acceder al gobierno.

Tabaré Vázquez aparece como el principal dirigente de esta lógica de moderación política de la izquierda uruguaya en clave 'progresista' (cf. Garcé & Yaffé, 2014: 16). Entre 1991 y 1994 este médico oncólogo, miembro de la masonería y militante del Partido Socialista (PS) fue figura central en la complicada negociación para formar el EP-FA (alianza inicialmente resistida por los sectores más radicales del FA).[60] En 1996 se dio otro paso clave en el proceso, cuando Vázquez logró fortalecer su posición de liderazgo, al renunciar el histórico Seregni a la conducción del movimiento. A fines de ese año Vázquez proclamó el inicio de la llamada 'actualización ideológica'. Entre 1997 y 2001 dicha instancia fue llevada a cabo al interior del FA (como debate en forma de documentos/ publicaciones de los distintos sectores, comisiones de trabajo y congresos). Luego, entre 2001 y 2003, se redujo al ámbito del EP-FA (en el marco de una comisión integradora de los programas de ambas plataformas).[61]

Lo que Vázquez denominó 'actualización ideológica' derivó en una redefinición de los lineamientos programáticos del FA. Implicó una serie de movimientos simbólico-discursivos en forma de resignificaciones y cristalizó como proyección política a fines del 2003, de cara a las elecciones al año siguiente (esta dinámica simbólico-discursiva se analiza de manera sistemática en 3.1.2). Para el ulterior desarrollo de nuestro trabajo consideramos importante identificar estos movimientos discursivos en forma resumida, pues presentan claves para entender la redefinición 'progresista' del FA. Constituyen un elemento vital para poder llegar al gobierno e impulsan su convergencia con paradigmas globales de las socialdemocracias europeas ('tercera vía'). ¿Qué tipo de lineamientos programáticos y proyección política ofrece una fuerza electoral de izquierda del Cono Sur, cuya corriente hegemónica entre fines de los 1990 y comienzos de los 2000 opta por la auto-denominación del 'progresismo'? Un breve repaso descripti-

vo-cronológico basado en la lectura crítica del trabajo pionero de Garcé & Yaffé (2014) muestra los cambios en los lineamientos socioeconómicos y la proyección política frenteamplista.

- Programa 1994: todavía persiste un *mix* entre continuidades con la tradición 'frenteamplista' y elementos de la nueva línea 'progresista' (Garcé & Yaffé, 2014: 76-77). Entre las continuidades figuran temas como la nacionalización de la banca, la constitución de un frente de países deudores para no pagar los intereses de la deuda externa del sector público y la participación del Estado en el desarrollo industrial vía políticas sectoriales. Entre los elementos nuevos asoman varios tópicos que reflejan la consideración de los problemas públicos de los años noventa. P. ej. una mayor preocupación por el 'equilibrio fiscal' y el 'control de la inflación'. Además, se menciona la 'reforma del Estado' (en »defensa de una administración pública profesional, meritocrática, controlada por los usuarios y consumidores, dirigida con criterios técnicos y no político-electorales«: Garcé & Yaffé, 2014: 76-77). También se incorporan planes de reforma tributaria basados en reinstaurar el impuesto a la renta (IR) introducido en 1960, que había sido derogado tras el golpe 'cívico-militar'. Adicionalmente, se menciona la mención a la necesidad de contar con políticas promotoras de la ciencia y la tecnología (en Santiago de Chile acababa de lanzarse la estrategia neo-estructuralista propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en los 1990: Transformación Productiva con Equidad). Por último, se mencionan políticas sociales y educativas.
- Programa 1996: incorpora una estructuración en base a tres ejes de acción ('país productivo', 'políticas sociales' y 'democratización de la sociedad y el Estado'). A la vez, se suprime la tradicional reivindicación de nacionalizar la banca. Se enfoca la 'reestructura del sistema financiero' con el fin de redirigir recursos hacia las 'actividades productivas' y el inicio del 'pago de la deuda social' (Garcé & Yaffé, 2014: 97).
- Programa 1998: mantiene sus tres grandes ejes de acción, solo se actualizan las etiquetas discursivas y el orden ('La búsqueda de la justicia Social. Pobreza, desigualdad, marginación, exclusión', 'Transformaciones hacia un país productivo' y 'La democratización de la sociedad y el Estado. Políticas institucionales'). Como aspecto central, el FA modifica su posición frente al endeudamiento externo: »"el gobierno progresista, sin rehuir de las obligaciones contraídas por el Estado, buscará aliviar la carga externa, sin aceptar imposiciones de los organismos internacionales de crédito, renegociando plazos y reformulando el perfil de la misma"« (FA, cit. en Garcé & Yaffé, 2014: 98).

El 2001 es un año importante para el FA. La conducción frenteamplista da por culminada la 'actualización ideológica'. La elaboración de las líneas estratégicas de acción política es trasladada al ámbito de negociación del EP-FA (la CIP). Como resultado de la 'actualización ideológica' por primera vez se »plantea en forma explícita la existencia de una ideología propiamente frenteamplista, asumiendo la necesidad de actualizarla permanentemente« (Garcé & Yaffé, 2014: 90). En palabras del FA, »se trata de un proceso unitario de pensamiento y acción en torno a los valores y principios que en 1971 motivaron la fundación del FA« (FA, cit. en Garcé & Yaffé, 2014: 90). Garcé & Yaffé aciertan con el argumento que en 2001 el FA asume rasgos de partido y está dejando de ser una coalición de izquierdas. El programa se inserta en una realidad social compleja y representa una disputada negociación entre grupos con pensamientos/ proyecciones distintas y desiguales capacidades de intervención y poder simbólico en política. De hecho, la estrategia política responde a una corriente hegemónica al interior del movimiento, que entre 1994 y 2004, bajo el liderazgo de Vázquez, operó ese corrimiento al centro y la moderación política en clave 'progresista'. La redefinición de la proyección política frenteam-

plista en el marco de la 'actualización ideológica' proclamada por la corriente 'progresista' puede ser descrita en base a seis líneas de análisis (cf. Garcé & Yaffé, 2014: 90-96):

- Cosmovisión político-filosófica: primero**,** en un nivel de cosmovisión político-filosófica, la referencia al pensamiento marxista se redujo a muy pocos grupos frenteamplistas. En cambio, se torna hegemónica una »definición socialista laxa, muy vinculada a la crítica de la globalización y del neoliberalismo, como expresión contemporánea de la crítica al capitalismo realmente existente« (Garcé & Yaffé, 2014: 91).
- Concepción del cambio social: segundo, deriva de ello que el cambio social ya no se concibe en términos de revolución, sino vía un acercamiento reformista y gradualista. En todo caso, la revolución es visualizada como »resultado final de un proceso continuo de reformas graduales« (Garcé & Yaffé, 2014: 92) o, en palabras del propio Vázquez en 1997, de avance »en la dirección de un modelo de desarrollo que permita ir compatibilizando sus componentes fundamentales, es decir: crecimiento, distribución de la riqueza con justicia social, soberanía nacional y regional, realización integral de mujeres y hombres, libertad y la más amplia participación política« (Vázquez, cit. en Garcé & Yaffé, 2014: 92).
- Valoración de la democracia: tercero, dentro del FA en los albores del siglo XXI se termina afianzando una tendencia ya visible en 1985: la revalorización de la democracia, pero reclamando a la vez su profundización y ampliación, p. ej. mediante mecanismos de participación y control ciudadano, y de descentralización.
- Relación igualdad-libertad: en cuarto lugar, se destaca el pensamiento sobre la jerarquización de los valores igualdad y libertad. La igualdad ya no prima sobre la libertad, aunque se la continúa manteniendo como valor central de todos los frenteamplistas. Esta importancia se expresa en el señalamiento de la pobreza y (más generalmente) de la desigualdad socioeconómica como déficit democrático a corregir. En todo caso, la preferencia por la Igualdad social persiste, pero »conviviendo ahora con una nueva valoración de la Libertad política, en el sentido que Democracia y Justicia se asocian de una nueva forma: "la libertad, la igualdad y la justicia social son las grandes metas del Frente Amplio (…) reivindicamos la libertad y la igualdad, la solidaridad y la justicia como nuestros principales valores"« (FA, cit. en Garcé & Yaffé, 2014: 93).
- Relación Estado-mercado/ rol de la sociedad civil: como quinto punto, despunta la relación Estado-mercado y sujeto a ello el rol de la sociedad civil y sus organizaciones. Según Garcé & Yaffé (2014: 93), »la posición actual se puede calificar como un nuevo estatismo moderado por la asignación de funciones específicas a las relaciones de mercado y por el reconocimiento de las ineficiencias del estado, así como de la necesidad de una rearticulación eficiente entre Estado y Mercado« (en desmedro de posiciones frenteamplistas que reclaman una supresión del mercado/ capitalismo). Según el programa del FA a fines de 2001, »vivimos en una sociedad donde el mercado juega un papel importante. Propugnamos un mejor Estado y un mejor funcionamiento de los mercados (…). Impulsamos un proceso de reforma reguladora del mercado que evite sus frecuentes descompensaciones y efectos desigualitarios« (FA, cit. en Garcé & Yaffé, 2014: 93). En relación con las organizaciones de la sociedad civil, se pasa a reconocer su existencia (como un tercer sector entre Estado y mercado), planteando la necesidad de su mayor participación en tareas otrora desempeñadas por el Estado, como p. ej. las políticas sociales (»"el relacionamiento del estado con esta área debe ser asumido con creatividad desde una lógica progresista y transformadora"«: FA, cit. en Garcé & Yaffé, 2014: 94).[62]
- Visión del desarrollo histórico y social: finalmente, como sexto punto, resta abarcar lo que ambos autores nombran como »interpretación del desarrollo histórico-social« Garcé & Yaffé (2014: 94). Este cambio opera tras más de una década de políticas neoliberales (que impactaron negativamente sobre el sobre el conjunto de la sociedad) y una estrategia política del FA cada vez más proclive hacia el abandono del obrerismo (en pos de alianzas sociales policlasistas/ amplias). Así, –afirman los autores– de privilegiar una visión del conflicto social, se pasa a proclamar la necesidad de impulsar acuerdos políticos, reconociendo la noción burguesa del pacto social (pensar la existencia de un pacto social permite pensar la posibilidad de un acuerdo político)**.** En cambio, pierden aceptación enfoques estratégicos basados en la lucha de clases como motor del desarrollo histórico-social.

En diciembre de 2003, habiendo redefinido su proyección política y con vistas a las elecciones presidenciales y parlamentarias de octubre de 2004, el FA presenta sus 'Grandes Lineamientos Programáticos para el Gobierno 2005-2010' (elaborados por la comisión integradora de los programas del FA y del EP y luego ratificados en diciembre en el marco del 'IV. Congreso Extraordinario Héctor Rodríguez' del FA). Aunque Uruguay está volviendo a crecer, el contexto aún se encuentra signado por los problemas sociales tras el estallido de la crisis económica a mediados de 2002 (el índice de pobreza ronda el 30% de la población: Cap. 2). No obstante, los dos grandes partidos fundacionales se encuentran debilitados por su responsabilidad en la crisis y el primer gobierno del FA parece inminente.

- Programa 2003: se destaca como aspecto central que de tres ejes de acción el programa pasa a contar con cinco: 'el Uruguay Social', 'el Uruguay Productivo', 'el Uruguay inteligente', 'el Uruguay democrático' y 'el Uruguay integrado'. El tercer elemento (políticas de innovación y desarrollo científico-tecnológico) y el quinto (inserción externa hacia la región del MERCOSUR, Latinoamérica y el mundo) aparecen como corolario del período de recesión/ crisis 1999-2003, »que puso de manifiesto la alta dependencia de Uruguay respecto a los mercados argentino y brasileño, y la importancia estratégica de apoyar el desarrollo económico en la capacidad de innovación« (Garcé & Yaffé, 2014: 100).

Resumiendo los hallazgos aportados por Garcé & Yaffé (2014), es posible arribar a una serie de conclusiones sobre el contexto en el que se inserta Astori a comienzos de los 1990 (punto que será revisado a la brevedad). Hacia el año 2004 la transformación de la izquierda uruguaya ha derivado en un perfil 'progresista'. Esta proyección fue capaz de volverse hegemónica dentro del FA después de 1985, sobre todo en el transcurso de los 1990, tras colapsar el socialismo real en los países de Europa Oriental. Significa el triunfo al interior del movimiento de una lógica defendida por aquellas fuerzas/ grupos que (ya) no cuestionan la organización social capitalista en sí. En cambio, pretenden llegar al gobierno para impulsar reformas que humanicen este sistema (buscando una sociedad más justa dentro del marco capitalista). Entonces, es posible afirmar que con la redefinición programática del FA se constata una moderación política de la coalición de izquierdas unidas hacia posiciones y objetivos pragmáticos. Derivado de este proceso surge la proyección estilo *realpolitik* de una centroizquierda que intenta posicionarse entre un neoliberalismo ortodoxo en boga y un marxismo-leninismo en retirada.

Esta transformación hacia la moderación pragmática de la propia proyección política y sus líneas estratégicas de acción ocurre en un carril similar al que experimentaron las principales socialdemocracias europeas durante la década de 1990 en medio de la consolidación hegemónica neoliberal.[63] Tal posicionamiento se dirimió en la concepción de una 'tercera vía' entre socialismo y capitalismo, recurriendo a corrientes de pensamiento como la enunciada por el teórico Anthony Giddens (1999). De tal forma, esta concepción intersticial terminó inspirando las políticas de gobiernos como los de Felipe González, Tony Blair, Lionel Jospin o Gerhard Schröder. Garcé & Yaffé dan una pista, que hace plausible la sintonía de la coalición del FA en Uruguay con las de grandes países de Europa occidental por la participación de una institución

socialdemócrata europea en la formación del EP-FA en 1994. En 1992, la alemana Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR) trabajó a favor de la formación del EP-FA fomentando a través de su sucursal uruguaya la formación del Grupo Propuesta. Se trató de un proyecto académico-político que reunió a conocidos representantes de los grupos impulsores de la alianza EP-FA (Garcé & Yaffé, 2014: 78).[64] Pero, si tras su redefinición 'progresista' resulta posible posicionar al FA como una fuerza socialdemócrata moderna, que postula una organización socioeconómica entre Estado y mercado, ¿por qué no se auto-inscribe ella misma explícitamente dentro de la 'tercera vía'? Garcé & Yaffé (2014: 92) aducen motivos de naturaleza estratégica. Haber adoptado ese planteo de las socialdemocracias avanzadas antes del acceso al gobierno en el año 2004, habría implicado explicitar la renuncia a la utopía socialista y la aceptación del capitalismo como modo de organización social superior, dentro del cual es posible compatibilizar libertad e igualdad. Además, podría haber representado un riesgo para la estabilidad estructural y electoral del FA identificarse con la visión de gobiernos que a través de sus políticas neoliberales giraron a la derecha.

Habiendo visto cómo se fue transformando el contexto de las fuerzas de izquierda en el campo político uruguayo, es factible analizar cómo Astori fue actuando y creciendo políticamente en él.

3.1.1.3. Posicionamientos y actuaciones de Astori hasta su designación como ministro (1990-2004)

La trayectoria de Astori combina convicciones político-filosóficas y cálculos estratégicos por el poder. En 1989 había logrado ascender a candidato vicepresidencial de la coalición FA. Dentro de la fórmula Líber Seregni (presidente) – Danilo Astori (vice), él representaba el descontento de sectores radicales del FA con las tendencias en ascenso de renovación moderada (cf. Garcé & Yaffé, 2014: 71). Los sucesos electorales e internacionales del año 1989 tuvieron dos consecuencias importantes para el pensamiento y posicionamiento estratégico de Astori. Por un lado, en 1989 el FA no había logrado aumentar su caudal de votos con respecto a 1984, lo que otorgaba un argumento de peso a los partidarios de la moderación y alianzas con grupos de centroizquierda (notas 56 y 59). Además ese magro resultado electoral se daba a la par de la caída del Muro de Berlín y el derrumbe del socialismo real. Esta cadena de eventos llevó a varios integrantes del ala radical frenteamplista a repensar sus posiciones y adoptar un mayor pragmatismo (nota 60). Mucho indica que a partir de ese momento también comienza un reposicionamiento pragmático en el ideario de Astori.[65] En esas mismas elecciones de 1989 obtuvo la victoria Tabaré Vázquez, candidato del FA al cargo de Intendente del gobierno municipal de Montevideo. Al economista Astori le surge así a nivel político-estratégico un competidor capaz de perfilarse en un cargo de político de importancia. De hecho, a partir de ese momento Vázquez comienza a tener cada vez cada vez más injerencia en la renovación de la izquierda en clave 'progresista'. Tras la formación del EP-FA en 1994 Astori se acercó a la corriente de la

renovación pragmática, pero a la vez tratando de diferenciarse estratégicamente de Vázquez (principal referente de esta línea). Su aspiración era disputarle a Vázquez la conducción del movimiento y una eventual presidencia de la República. Así fue marcando diferencias de matices con el pensamiento político de Vázquez, pero sin lograr superar a su adversario en sucesivas elecciones internas del FA. Entre 1999 y 2004 las divergencias entre ambas figuras se van atenuando y empieza a aclararse que, además de compartir el pensamiento 'progresista' que llevará al FA al gobierno, Vázquez y Astori requieren unir fuerzas para convencer a élites globales y locales que la izquierda uruguaya esta 'madura' para gobernar. A lo largo de todo ese proceso Astori fue ganando autoridad simbólica como el especialista económico de la izquierda moderada. Tras una dinámica relacional ambivalente entre ambos dirigentes frenteamplistas, en el 2004 finalmente se llegó a un reparto de funciones en el que Astori quedó segundo de Vázquez, asentando su liderazgo político-intelectual en el área del manejo económico.

En marzo de 1991 los presidentes Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Menem (Argentina), Andrés Rodríguez (Paraguay) y Luis Alberto Lacalle (Uruguay) acordaron la fundación del MERCOSUR. Daban así inicio al proyecto de un escalonado proceso de liberalización comercial y financiera en el marco de un nuevo bloque regional. Dentro del FA este evento generó posiciones de rechazo pero también de cauta aceptación. Mientras para algunos el MERCOSUR formaba parte de un recetario político neoliberal impuesto por las potencias centrales (en interés de sus empresas transnacionales y desfavorable para la industria uruguaya), otros creían que podría llegar a representar un proyecto potencialmente beneficioso a futuro (con una integración sudamericana emulando la arquitectura institucional supranacional al estilo de la Unión Europea). Finalmente, el FA se manifestó a favor del MERCOSUR, adoptando una postura de 'apoyo crítico'. Acorde a registros de prensa y testimonios de participantes en la interna frenteamplista, Astori no rechazó la iniciativa, sino que junto a los otros dos dirigentes frenteamplistas de peso (Seregni, Vázquez) se sumó a la postura de apoyo crítico al MERCOSUR.[66]

Otro posicionamiento de Astori se encuentra en 1992. El año anterior el gobierno de Lacalle (PN) había acordado en el parlamento con los sectores del PC la aprobación de la Ley 16.211 (Ley de Empresas Públicas). Las dirigencias de ambos partidos fundacionales buscaban iniciar un proceso de desmonopolización de actividades estatales (venta de seguros, producción de alcoholes) y privatización de varias empresas públicas (teléfonos, administración portuaria, aerolínea de bandera, ferrocarriles, pesca, gas). El proyecto generó un intenso debate sociopolítico sobre la conveniencia de privatizar propiedad estatal y movilizó a un vasto segmento de la izquierda uruguaya en contra de esa iniciativa. La reacción culminó en el lanzamiento de una campaña apoyada por una parte mayoritaria del FA, el movimiento sindical y movimientos sociales para derogar partes de la ley mediante una consulta popular (referendo). Los votos necesarios para habilitar la convocatoria al referendo recién se pudieron alcanzar en el segundo intento (la primera votación en junio de 1992 no alcanzó la participación necesaria de 25% del electorado). Ante el fracaso del primer intento varios sectores frenteamplistas cuestiona-

ron el sentido de la medida y propusieron desistir de una segunda votación (estipulada para octubre). Astori fue uno de los dirigentes frenteamplistas que con más énfasis continuó defendiendo una segunda votación para habilitar el referendo que permitiese una derogación parcial de la ley.[67]

Ante la formación del EP-FA en julio de 1994, así como en su posterior relacionamiento con Vázquez, Astori sostuvo posiciones ambivalentes. En un primer momento, se manifestó contrario a la alianza electoral defendida por los partidarios de la moderación y la renovación para llegar al gobierno (Garcé & Yaffé, 2014: 87). Al mismo tiempo, fundó Asamblea Uruguay (AU), su propia agrupación política dentro del FA. A ella se incorporaron varios 'comunistas renovadores' que habían abandonado el PCU y su organización juvenil UJC luego de la caída del socialismo real (nota 60). La reticencia inicial de Astori al EP-FA y la fundación de su propio sector político no expresaban un desacuerdo de fondo con la línea de la renovación moderadora del FA impulsada por Vázquez. No obstante, Astori consideraba que una alianza de la coalición con otros sectores de centroizquierda recién debía hacerse una vez que el FA fuera gobierno y no antes.[68] Pese a sus objeciones, tanto Astori como AU terminaron votando a favor del EP-FA junto al PS de Vázquez y otros sectores partidarios de la moderación 'progresista'. El sector de Astori incluso en los años siguientes siempre acató la posición mayoritaria dentro de la coalición, mostrando así disciplina partidaria. En las elecciones de 1994 la agrupación de Astori hizo una exitosa campaña en sintonía con la renovación 'progresista' del FA (Garcé & Yaffé, 2014: 87). En las elecciones de 1994, AU logró reunir casi un tercio de la votación frenteamplista.

Lo anterior estaría indicando que entre comienzos y mediados de la década de 1990 Astori fue abandonando sus posiciones de izquierda más radicales. Se fue adaptando al contexto de una izquierda moderada y pragmática, adhiriendo a esta línea hegemónica en el FA. Este cambio todavía incipiente y difuso (entre 1990 y 1994) se vuelve más claro a partir de 1996, cuando Seregni renuncia a la conducción frenteamplista y Vázquez pasa a ser su principal dirigente (3.1.1.2). Entre ese año e inicios de 2004, Astori disputó con Vázquez en forma intermitente el liderazgo del FA y la forma de ejercer la oposición a los gobiernos de coalición entre 'colorados' y 'blancos'.[69] En esta dinámica –donde concepciones político-filosóficas se mezclan con cálculos estratégicos– Astori terminó ubicándose políticamente a la derecha de Vázquez. A su vez Vázquez hizo el movimiento contrario y logró ganar popularidad por sobre Astori posicionándose a su izquierda. Esta dinámica de competencia y distinción de perfiles dentro de una línea político-filosófica similar se evidencia ante dos reformas impulsadas por 'colorados' y 'blancos' en 1996. Por un lado, una reforma constitucional que entre diversos aspectos también introdujo el mecanismo electoral del balotaje en segunda vuelta, buscando dificultar el probable acceso del FA al gobierno en 1999 (nota 56). Por otro lado, la semiprivatización del sistema de seguridad social como parte de la 'reforma del Estado'. En ambos casos Astori se manifestó a favor de las reformas y mantuvo una actitud de diálogo constructivo en línea con el clima de cogobierno entre el PC y el PN. En pos de la unidad frenteamplista, él y su sector

AU terminaron plegándose a la posición mayoritaria del FA votando en contra de ambas reformas.[70] Vázquez, por el contrario, había adoptado una postura claramente crítica frente a estas dos iniciativas del gobierno y desde su nueva posición como principal figura opositora lideró la campaña frenteamplista de oposición a las reformas y a sus impulsores.

Las divergencias entre Astori y Vázquez durante la segunda mitad de los años noventa (donde Astori aparece posicionado a la derecha de Vázquez) no responden a diferencias de fondo en sus convicciones políticas. Más bien resultan de sus respectivos cálculos estratégicos en la disputa que mantienen por liderar el FA y marcar el perfil opositor ante la coalición de 'colorados' y 'blancos' (cf. Garcé & Yaffé, 2014: 16, 87). Mientras que Astori, además de haber pasado a defender posiciones más moderadas, se mostraba afín a la estrategia de ejercer una oposición constructiva y dialoguista (en pos de arribar a acuerdos interpartidarios para solucionar los principales problemas públicos[71]), Vázquez era partidario de hacer una oposición frontal intransigente a la políticas de los partidos fundacionales (para llegar a un gobierno de izquierda 'progresista'). En este juego de posicionamientos, Astori aparece como el político más conservador, mientras que el pragmático de la primera hora Vázquez evidencia una mayor cercanía con posiciones tradicionales del FA.[72] Esta distinción de perfiles confundió a muchos especialistas de la época, que durante un tiempo vieron en Vázquez al »arquetipo de la izquierda "ortodoxa" (interpretando erróneamente su enfrentamiento con Danilo Astori como un conflicto ideológico)« (Garcé & Yaffé, 2014: 16). Aunque también es probable que el enfrentamiento estratégico de ambas figuras sirvió para diversificar la oferta electoral del FA y ganar adhesión entre sectores de la ciudadanía con una orientación política más centrista. Garcé & Yaffé afirman que »el posicionamiento más centrista de Danilo Astori desde 1996 hasta el presente, lo ha transformado en una pieza clave de la estrategia del "progresismo" para las elecciones nacionales de este año [2004]« (2014: 87). Aunque con el paso del tiempo, la designación de Astori como Ministro de Economía y Finanzas en 2004 pueda parecer una decisión obvia de Vázquez, no era previsible en aquel entonces. Para muchos uruguayos fue una sorpresa cuando con esa designación, Vázquez y Astori pusieron punto final a casi una década de relacionamiento ambivalente acordando trabajar unidos.[73] ¿Cómo se llegó a esa armónica convivencia política tras años de relacionamiento ambivalente, signado por coincidencias y polémica?

El año 1999 es relevante para entender este proceso, pues allí comienzan a darse modificaciones que serán significativas para la trayectoria de Astori. Por un lado, Uruguay entra en recesión tras la devaluación brasileña. Por otro lado, las encuestas daban chances a la alianza EP-FA de acceder por primera vez al gobierno en las elecciones presidenciales de octubre. En las elecciones internas previas del FA para elegir candidato presidencial, Astori buscó, pero no logró derrotar el liderazgo de Vázquez, quien ya había sido candidato en 1994. Pese a esa derrota, al haberse convertido Astori en uno de los principales referentes de la moderación política del FA y habiendo logrado un importante reconocimiento como autoridad en temas eco-

nómicos, pronto su figura contaría con el peso simbólico necesario para manejar esta área cuando la izquierda llegara al gobierno. De cara a la interna frenteamplista y la posterior campaña presidencial Vázquez se había rodeado de un equipo de asesores económicos de su confianza. Lo integraban algunos de los referentes más destacados que el FA tenía en la materia.[74] Es lógico que su contendiente y economista Astori no formara parte de ese grupo. A través de testimonios aportados por politólogos y frenteamplistas que participaron en la interna de la época, es posible constatar que el líder de AU había comenzado a vincularse con economistas más jóvenes (capacitados en universidades del hemisferio norte, como Mario Bergara y Fernando Lorenzo, donde mantenían una amplia gama de contactos profesionales y tecnopolíticos: 3.2.1).[75] A pocos días de las elecciones presidenciales Vázquez anunció que el equipo económico de un eventual gobierno frenteamplista estaría integrado por Astori (AU), Alberto Couriel (VA), Bernardo Kreimerman (PS), Jorge Quartino (MPP) y Daniel Olesker (frenteamplista independiente).[76] Añadió que en caso de triunfar el FA en primera vuelta, encargaría a estos cinco economistas reunirse con el FMI, el BM y el BID, con la intención de transmitir mensajes de tranquilidad para el caso de que la izquierda acceda al gobierno. Este anuncio de Vázquez a una semana de las elecciones muestra que, una vez dirimida la interna por la fórmula presidencial frenteamplista, había incluido a Astori como cabeza de su virtual equipo económico. Sin embargo, el FA terminó perdiendo las elecciones de 1999 en segunda vuelta, habiendo Vázquez sufrido una situación adversa en la campaña del balotaje. Su contendiente del PC (Jorge Batlle) utilizó el mes previo al balotaje para lanzar una ofensiva contra el FA. La acción del candidato 'colorado' consistió en atacar los planes de reforma tributaria que el FA había plasmado en su programa (basados en la reinstauración del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas – IRPF: ver nota 362 en 4.1.4 para un análisis más detallado de la campaña electoral de 1999 en el contexto de la política fiscal).[77]

Durante la campaña electoral, tanto Vázquez como su principal asesor Olesker habían manejado el tema impositivo de forma arriesgada. Prefiguraron de manera detallada cómo sería el nuevo IRPF y a qué sectores afectaría (incluyendo los depósitos bancarios, de los que gran parte pertenecían a ahorristas extranjeros). Además, en el tramo final de la campaña ofrecieron datos confusos sobre el posible monto de recaudación del impuesto. Ante las primeras críticas Vázquez quitó del foco a Olesker y recurrió rápidamente a la figura de Astori, que apareció como *spin doctor* encargado de limitar el daño desatado por la campaña de Jorge Batlle (PC) contra el IRPF. En los días previos al balotaje, Vázquez redobló la apuesta: instó a Astori a hablarle a los medios, ofreció ruedas de prensa con él a su lado e incluso lo anunció como futuro Ministro de Economía y Finanzas en caso de llegar al gobierno.[78] Apreciaciones posteriores señalaron que el FA habría perdido esas elecciones independientemente de la escasa habilidad demostrada para manejar el tema impositivo en forma coordinada.[79] El apartamiento de Olesker y el precipitado llamamiento de Astori reflejan una dinámica de toma de decisiones que Vázquez aplicaría en adelante para otras situaciones críticas en debates de política eco-

nómica. Sobre este punto resulta revelador un pasaje de una entrevista que Astori mantuvo con el principal medio de información política del país:

> »-Entrevistador: "Antes de las elecciones del 31 de octubre el economista Daniel Olesker pareció quedar relegado a un segundo plano. ¿Qué pasó? ¿Sus opiniones perjudicaron electoralmente al EP-FA?" -Astori: "No, no lo creo ni creo que haya quedado relegado a un segundo plano. Sigue trabajando como antes en el EP-FA." -Entrevistador: "Durante la campaña hacia las elecciones internas usted dijo que Vázquez hacía promesas fáciles y que comprometía el triunfo de la izquierda. ¿Cómo se entiende ahora este acercamiento?" -Astori: "Después de la interna hubo mucho trabajo, que permitió llegar a la síntesis actual en la que me siento totalmente representado y en la que logré volcar opiniones que fueron aceptadas. Lo que hay ahora es un trabajo de equipo." -Entrevistador: "¿Cuál va a ser, entonces, el "cambio a la uruguaya"? -Astori: "El gradualismo va a ser una característica fundamental. Este será un proceso que articulará continuidades: respeto por el equilibrio fiscal, compromiso con las obligaciones internacionales, mucho respeto por la estabilidad y la fortaleza del sistema financiero. Y transformaciones: reforma educativa, productiva, profundización de la integración, reforma tributaria y reforma política. Algunas de estas transformaciones exigirán más que un período de gobierno."« (Búsqueda, 18.11.99: contratapa/ 24-25)

En sus apreciaciones al semanario Búsqueda, Astori no solo se encarga de desdecir algunos de los planteos 'radicales' asociados con la figura de Olesker (no-pago de la deuda externa, gravamen de los depósitos extranjeros), sino que también debe responder a los motivos que precipitaron su aparición a última hora como referente económico de Vázquez. Elude la pregunta sobre el apartamiento de su colega Olesker y reconoce en forma indirecta, que en un contexto electoral adverso ha sido capaz de imponer algunas de sus »opiniones« a Vázquez tras haberlo criticado por sus »promesas fáciles«. En todo caso, la elección de 1999 contribuyó a incrementar la apuesta por la moderación hacia el centro, no solo la del programa económico, sino también en relación a la idoneidad estratégica de los asesores económicos para ganar elecciones. Astori comienza a perfilarse como la persona indicada. Su posicionamiento discursivo de Astori de un »gradualismo« entre las »continuidades« y las »transformaciones« ya contiene una síntesis de la política del equipo económico bajo su conducción a partir de 2005 (3.3 y 4.1.4).

Tomando en cuenta lo expuesto hasta aquí, llama la atención que a muchos sorprendiera la segunda designación del economista que Vázquez avanzó a mediados de 2004 en la sede del BID en Washington. Después del fracaso electoral en 1999 y hasta el estallido de la crisis bancaria a mediados del 2002 Vázquez y Astori habían vuelto a disputar el liderazgo frenteamplista, diferenciando sus perfiles en torno a la postura opositora a asumir frente los problemas económicos, sociales, fiscales y financieros (ver nota 72). Por un lado, Astori y su sector adoptaron una actitud en principio constructiva para con el gobierno de Jorge Batlle. Trataron de facilitar la gobernabilidad apoyando en términos generales el salvataje crediticio acordado con la FED primero y el FMI después. En tanto, la línea vazquista tendió a fustigar al debilitado gobierno del PC y el PN. A principios de 2004, Astori decidió que no volvería a competir con Vázquez en la interna frenteamplista por la candidatura presidencial. Su postura revela que había desistido en su ambición de competir con Vázquez. Este llegó al año 2004 como candidato único de la coalición de izquierdas y con muchas posibilidades de acceder al gobierno. En

este contexto se dio una situación similar a la de Olesker en 1999, pero involucrando a Carlos Viera, otro de los economistas en el grupo que asesoraba a Vázquez. Viera era coordinador del equipo de especialistas que había elaborado los lineamientos económicos del EP-FA en la CIP y hasta comienzos de 2004 uno de los principales acompañantes de Vázquez cuando éste debía tratar públicamente temas económicos. A fines de abril de 2004, en una aparición en los medios declaró que para alcanzar un equilibrio fiscal se debía aumentar la imposición sobre el sector más rico y pujante de la sociedad: el agropecuario. Asimismo afirmó que no descartaba el instrumento de las retenciones a las exportaciones agropecuarias como forma de impulsar la producción agroindustrial con materia prima uruguaya. De inmediato Viera fue blanco de críticas por parte de las asociaciones rurales, medios conservadores y políticos del PC y del PN. Se señalaba que sus dichos reflejaban un sinceramiento en cuanto a lo que serían las políticas a ser implementadas por un gobierno de izquierda.[80] Acto seguido, los principales dirigentes frenteamplistas se encargaron de desautorizar a Viera.[81] Esta reacción de la dirigencia del FA, tratando de minimizar daños, revela cómo tras el traspié electoral de 1999 se había impuesto en el FA la moderación centrista liderada por Vázquez y apoyada por otros dirigentes de peso como Astori y José Mujica.

Los sucesos en torno a las figuras de Olesker y Viera también ilustran cuan difusos eran los lineamientos programáticos tras el proceso de 'actualización ideológica' en clave 'progresista' y la compatibilización del programa del FA con el del EP (ver notas 59 y 61). Tanto Daniel Olesker (1999) como Carlos Viera (2004) seguían adhiriendo a propuestas económicas y estilos políticos disfuncionales al logro de una victoria del FA; más que asesores profesionalizados eran economistas de larga militancia en la izquierda uruguaya. Estas diferencias entre tendencias político-económicas 'militantes' y 'profesionalizadas' sobre el tema fiscal se verán de manera detallada más adelante (3.3). Aquí es posible adelantar, que los lineamientos del programa eran lo suficientemente 'elásticos' como para dar cabida a la proyección política moderada del 'progresismo' (Vázquez, Astori, Mujica) sin descartar explícitamente posiciones más extremas como las reivindicadas por Olesker y Viera. En definitiva, para Vázquez, el planteo incómodo de Viera fue un último inconveniente en una campaña electoral diferente a la de 1999 y en la que se terminó consolidando la figura de Astori como garante de una izquierda moderada en el gobierno de la economía.

Como lo sintetizó el analista político Ernesto Tulbovitz tres días antes de celebrarse las elecciones presidenciales de 2004, la campaña frenteamplista de ese año estuvo »pautada por un claro viraje al centro« (Búsqueda, 28.10.04: 8-9). Citaba el veredicto de uno de los asesores políticos del candidato Vázquez, según el cual »"esta campaña la ganan los mudos"«. En tal sentido, la estrategia ideada por los tres hombres de confianza de Vázquez (el excomunista Esteban Valenti, el socialista Ariel Bergamino y el democristiano Héctor Lescano) manejó un discurso con grandes lineamientos, sin abundar en detalles y evitando ahondar temas espinosos (p. ej. el futuro de las administradoras de los fondos de pensión en el sistema previsional

semiprivatizado en 1996, la instrumentación del prometido IRPF, así como el manejo de la abultada deuda externa contraída por el gobierno de Batlle para salir de la crisis).[82] Con respecto a la poco coordinada campaña de 1999 también se destacaba un nuevo modo de organización, más centrado en el candidato, que dirigió la contienda personalmente, sin intermediarios en apreciaciones económicas y prescindiendo de un comando político.

A los cinco ejes de gobierno mencionados en el programa (3.1.1.2, p. 63) el candidato frenteamplista en sus numerosas apariciones ante empresarios, banqueros y organismos financieros internacionales les sumó tres mensajes 'tranquilizadores'. De esta manera, la campaña buscó diferenciarse de las definiciones más radicales hechas en 1999 por el comunicador económico Olesker.[83] Uno de estos nuevos mensajes estaba basado en la garantía de certezas y la transmisión de confianza, asegurando el respeto a los contratos y a la propiedad privada. Otro mantra consistió en garantizar la permanencia de la reforma previsional hecha en 1996, afirmando que se mantendrían las administradoras privadas de fondos de pensiones. Por último, se garantizó que la reforma tributaria a impulsarse por un gobierno de la izquierda no afectaría los depósitos de ahorristas del exterior, ni las actividades de inversores foráneos que utilizaban los mecanismos *off-shore* del país (las llamadas Sociedades Anónimas Financieras: SAFIs).[84] En cuanto a las prácticas que acompañaron el discurso de su campaña, Vázquez no solo supo manejar la interna frenteamplista (asegurándose la lealtad de los dirigentes de distintas corrientes frenteamplistas, haciendo callar a Viera y evitando que Mujica debatiera con los candidatos de los partidos fundacionales), ampliar la alianza del EP-FA (incorporando al Nuevo Espacio en el EP-FA-NM) y capitalizar el éxito proselitista de otras izquierdas del Cono Sur (al mostrarse junto a gobernantes y políticos de las izquierdas regionales). Para ganar, fue igualmente importante su relacionamiento con las instituciones financieras de Bretton Woods, así como con las élites económicas a nivel local. A continuación, se verá como en esta doble trama la figura de Astori se volvió esencial en su respaldo a Vázquez.

La gira de presentación que en julio de 2004 absolvieron Vázquez y Astori por España, Alemania y Estados Unidos sirvió para que el primero presentara al segundo como su futuro Ministro de Economía y Finanzas (durante una cena ofrecida por el BID en Washington).[85] Con anterioridad, Vázquez había ofrecido ocupar un cargo en su futuro gabinete al economista Enrique Iglesias (referente desarrollista en los años sesenta, Ministro de Relaciones Exteriores del primer gobierno del PC tras la dictadura y en el 2004 presidente del BID en Washington), que este declinó.[86] Sobre el final de la gira se oficializó la noticia, que »Astori se convirtió […] en el principal referente económico de la izquierda« (Búsqueda, 15.07.04: 5). La designación de Astori tuvo lugar tras una extensa ronda de reuniones en el Washington tecnopolítico. Estos encuentros no solo incluyeron contactos con las planas dirigentes del BID (Iglesias), del FMI (Anne Krueger, Anoop Singh) y del BM (David de Ferrantis).[87] El binomio Vázquez-Astori también se presentó en instituciones ligadas a la diplomacia comercial estadounidense (Cámara de Co-

mercio, Oficina del Representante Comercial, Departamento de Estado), grupos financieros (Citigroup, JP Morgan, Merrill Lynch, Moore Capital) y empresariales (Microsoft).[88]

En este contexto internacional, el mensaje de Astori –que será analizado de manera sistemática en 3.1.2 y 3.3– estuvo centrado en prometer cambios en la continuidad. P. ej. a través de concretar 'transformaciones estructurales', reforzar el compromiso con el proyecto de 'reforma del Estado', pagar a los acreedores de la deuda pública uruguaya tras una renegociación de los vencimientos, introducir mecanismos fiscales-tributarios para incentivar inversiones productivas y regular el sistema financiero. En esta línea, se destaca una frase clave de Astori (y definición relevante para el análisis de 3.3): »Nunca más hay que volver a esa trilogía nefasta de manejo irresponsable de las cuentas públicas, endeudamiento para financiar el déficit y tipo de cambio fijo. Eso nunca más. O sea, hay grandes cambios, pero también algunas continuidades.« (Astori, cit. en Búsqueda, 15.07.04: 5) Por un lado, se nota que Astori mantiene similitudes con su mensaje de 1999 (al prometer cambios y continuidades). Por otro lado, define la principal diferencia que proyectaban marcar los gobiernos frenteamplistas en relación con las fracasadas medidas económicas del PC y el PN en los noventa, bajo el auge del primer CW (bandas de flotación cambiaria, déficit fiscal crónico y endeudamiento: combinación que en un contexto de crisis regionales precipitó el colapso uruguayo de 2002). Adicionalmente, ante la cobertura de los medios uruguayos, Astori y Vázquez se encargaron de aclarar los términos de su relación y el nuevo reparto de tareas en su colaboración. También en este punto se destacan similitudes con la situación de 1999:

> »El propio Astori reconoció a Búsqueda que con Vázquez tuvo "vacíos políticos, relativamente extensos, sobre todo entre la crisis bancaria (de 2002) y los comienzos de este año". "Pero ahora ese camino se ha revertido, estamos muy cerca, nos consultamos y eso me deja muy contento", dijo. A su vez, Vázquez dijo […] que para él "sería realmente inigualable contar con un ministro de Economía de las condiciones y cualidades del senador Astori.« (Astori, cit. en Búsqueda, 15.07.04: 5)

Sobre el final de la campaña uno de los asesores de Vázquez decía que »después de lo que vivieron con estos gobiernos los empresarios se dieron cuenta que con nosotros peor no la van a pasar« (cit. por Tulbovitz, en Búsqueda, 28.10.04: 8-9) . Si bien este punto será abordado con más detalle en 3.2.1, aquí vale adelantar que efectivamente el contexto poscrisis 2002 ayudaba al FA. La crisis económica había acarreado graves problemas sociales y los partidos fundacionales y sus economistas habían sufrido una fuerte pérdida de reconocimiento. No obstante, como se ha visto, a pesar de esta posición ventajosa, la corriente predominante (vazquistas y aliados como Astori) entre 1999 y 2004 intensificó la moderación pragmática en sus planteos económicos. Este corrimiento no solo implicó mostrar un perfil de *realpolitik* en las capitales de Europa y Estados Unidos, sino que para ganar la campaña también fue necesario convencer a los sectores locales del poder económico. La gira por Washington fue vital también para presentarse ante las élites económicas locales con un sello de garantía. El acercamiento de Vázquez y Astori con el empresariado local incluyó una diversidad de prácticas. Por un lado, se dieron varias rondas de disertaciones y presentaciones ante empresarios, no solo de Uruguay,

sino también de Argentina.[89] Por otro lado, a nivel más personal, se fortaleció la trama de nexos con sectores de negocios específicos que, además de asegurar apoyos electorales, derivó en colaboraciones económicas para la campaña. Tal los casos del argentino Juan Carlos López Mena (dueño de los *ferrys* que conectan Uruguay con Argentina por el Río de la Plata, que financió viajes de Vázquez junto con periodistas a España, Argentina, Brasil y Chile, además de apoyar la elaboración de encuestas); de Alberto Fernández (dueño del frigorífico de productos marítimos Fripur, que prestó su avión privado a Vázquez para hacer viajes al interior del país). En el caso de Gonzalo Gaggero (presidente de la Federación Rural Uruguaya) se logró ganarlo como candidato a Senador del sector Alianza Progresista.[90] Otro apoyo en la coordinación de encuentros entre frenteamplistas y empresarios provino de la FESUR, a través del foro Grupo INDUS (continuando así esta fundación alemana su apoyo a la 'moderación progresista', iniciada a comienzos de los 1990 con el Grupo Propuesta: 3.1.1.2).[91] Un *highlight* de campaña en el acercamiento de la izquierda electoral y sectores del empresariado fue el viaje que en septiembre de 2004 realizaron Vázquez y Astori con 40 empresarios y senadores frenteamplistas a Brasil, para reunirse allí con las respectivas contrapartes.[92]

***

Esta sección de nuestra investigación delineó cómo bajo una corriente predominante al interior de la coalición se fue dando el proceso de redefinición político-programática del FA hasta su triunfo electoral 2004. Dicha corriente estuvo formada por aquellos militantes e intelectuales frenteamplistas que ante un contexto de fortalecimiento del capitalismo global vieron necesario renovar la izquierda local y su poder de convocatoria. De este grupo fueron surgiendo las figuras que, empoderadas como políticos profesionales, aportaron capacidad de liderazgo para conducir estratégicamente el proceso (p. ej. el pragmático intendente montevideano Tabaré Vázquez). Además de forjar alianzas con partidos de centroizquierda y acelerar la institucionalización del FA como un partido de coalición, la conducción vazquista impulsó instancias dirigidas a unificar al ideario al interior del FA. También establece implícitamente ciertas convergencias con la 'tercera vía' adoptada por las grandes socialdemocracias europeas – con un claro apoyo de la alemana FESUR. Fue en ese sentido que la nueva izquierda electoral-frenteamplista se redefinió 'progresista', moderó su proyección política y privilegió de su tradición aquellos lineamientos de *realpolitik* dirigidos a construir de manera pragmática una sociedad más justa – sin salirse del orden capitalista de mercado e incluso adaptando algunos de sus nuevos paradigmas globales postulados como alternativas viables entre un neoliberalismo ortodoxo en ascenso y un marxismo-leninismo en retirada. Además, en esta sección se continuó el análisis iniciado en los dos capítulos anteriores, ilustrando cómo el economista y político Danilo Astori interviene EN este proceso y a la vez es influido POR el mismo. Astori entra en el campo político representando a los sectores de la izquierda más radical del FA. Tras reticencias iniciales se pliega a la corriente predominante del FA, buscando durante años y sin éxito disputarle la conducción del movimiento a Tabaré Vázquez. No obstante, hace aportes

intelectuales al ideario de la coalición que resultan útiles para reposicionar la proyección política del movimiento (3.1.2). A su vez, Astori supo rodearse con asesores jóvenes, formados en las academias del hemisferio norte y conocedores de las corrientes socioeconómicas más actuales, así como sus paradigmas de aplicación tecnopolítica. El capital simbólico de Astori (como político proveniente de la academia de economistas uruguaya) y el contexto histórico confluyeron y consolidaron su figura como garante de una izquierda preparada para gobernar (confiable en su respeto a las reglas del orden capitalista de mercado). Tras 15 años de carrera política, y a pesar de la autoridad simbólico-interpretativa que ostenta su figura, Astori se ha vuelto más político que economista: ser 'garante' económico de una izquierda moderada no es lo mismo que ser 'asesor tecnopolítico' en la realización económica de una izquierda moderada. Astori es un economista formado en los 1960-70, bajos otros saberes económicos y, por lo tanto, careciente de una visión tecnopolítica acabada para poder materializar políticas económicas. Entonces, se argumenta que su función en el MEF a partir de 2005 se restringió a su capacidad de liderazgo político. Extraoficialmente serán sus dos asesores, Bergara y Lorenzo, quienes estarán a cargo de las detalles 'técnicos' de la política económica del gobierno del FA (el manejo de las variables macroeconómicas y las reformas en las instituciones).

3.1.2. Prácticas discursivas. Lectura sintomática de *Política y Estado. Alternativas al neoliberalismo* (Danilo Astori, 1997)

»El último [tema] frente al cual quisiera referirme es la reforma del Estado. Sé que es un tema que venimos discutiendo desde hace años, pero no cabe duda de que en el país se han hecho avances significativos. Hoy entendemos mejor que el tema no pasa necesariamente por el tamaño de la propiedad pública, sin por la eficiencia y responsabilidad. Los Estados contribuyen a la economía si son eficientes, y cuando no lo son prevalece la impunidad y la falta de sanciones. Creo que frente a este tipo de problemas la reforma del Estado es hoy más importante que nunca en nuestros países. Debemos definir las responsabilidades del Estado, comenzando por la regulación de los mercados. El Estado tiene que estar presente en la regulación. El Estado tiene que estar presente en la habilitación, para asegurar la igualdad de oportunidades, el acceso a la educación, el crédito y en algunos países a la tierra. De alguna forma, la habilitación de igualdad de oportunidades es un factor importante, como lo es también, por supuesto, el Estado compensador. Las políticas de lucha contra la pobreza de los sectores marginados son muy importantes.[/] Todo eso implica que en los próximos años vamos a tener que definir y redefinir la presencia del Estado. Creo que frente a la coyuntura internacional y al tipo de crisis que estamos viviendo en muchos de nuestros países, el Estado va a tener que asumir un papel más activo, seguramente distinto al de los últimos cuarenta años, pero que necesita desarrollar actividades que permitan concertar esfuerzos y voluntades para hacer frente a los problemas que vienen del exterior. Esa redefinición de la función del Estado, eficiente y responsable, es una de las condiciones en que tenemos que asentar la reflexión y las acciones de tipo político.« (Enrique Iglesias, 2002: 29-30)

El ensayo *Política y Estado. Alternativas al neoliberalismo*[93] (1997) provee una referencia clave al reconfigurar la forma en que Astori aportó su especialización académica para reposicionar la izquierda uruguaya ante el Estado y la política interviniendo en el proceso socioeconómico. Ello se dio bajo la reorientación del CW hacia el paradigma de la reforma de las instituciones estatales en el mercado (ver 1.3). En sincronía con ese movimiento discursivo en la órbita de las instituciones de Bretton Woods respecto a los problemas sociales, económicos y políticos en el Sur Global, Ediciones de la Banda Oriental publicó las reflexiones del entonces senador

frenteamplista Astori sobre »nuevas articulaciones entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado, el poder y la sociedad civil« (Astori, 1997: contratapa). A lo largo de noventa páginas, Astori plantea a sus compatriotas pensar »una adecuación del Estado a los nuevos tiempos« (11), introduce »criterios fundamentales para la renovación de funciones en los sectores público y privado« (31) y propone »definiciones sobre transformaciones y acciones concretas a poner en práctica« (34).[94] Comienza afirmando que, si se comparte su »tipo de aproximación al problema«, será posible advertir que »la discusión trasciende al tamaño del Estado, y al debate acerca de la necesidad de aumentarlo o reducirlo«. Se trata »más bien de modificar cualitativamente su papel, de modo que este […] suponga encarar con eficacia la superación de los obstáculos al desarrollo« (5). En esta afirmación, que enfatiza lo 'cualitativo' de la reforma estatal por sobre aspectos 'cuantitativos', se encuentra uno de los mantras de Astori en sus intervenciones públicas a partir de la segunda mitad de los 1990. P. ej. expresa esta frase de forma muy similar en un evento del año 1999:

> »Creo que la reforma del Estado es todo un tema de Uruguay, respecto al cual tenemos la responsabilidad de encontrar mejores equilibrios de los que ha tenido el país hasta ahora, que reduzcan la excesiva definición partidaria y aumenten el espacio de la solvencia profesional. […] Me refiero a la reforma del Estado, no orientada a aumentarlo o achicarlo –no creo que sea un tema de cantidad sino de calidad– sino a mejorar la eficiencia de la gestión pública […].« (Astori, cit. en De Armas & Garcé, 2000: 25-26)

A la vez, existe una notable sintonía de este discurso con el del BM, organización de la gobernanza global que en 1997 oficializaba un nuevo paradigma económico-estatal:

> »El gasto público representa en estos momentos casi la mitad del ingreso total en los países industriales, y aproximadamente la cuarta parte en los países en desarrollo. Pero ha sido precisamente este incremento de la influencia estatal lo que ha dado lugar a un cambio de orientación: lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones sino su eficacia para atender las necesidades de la población.« (BM, 1997: 2)

Tanto Astori como el BM subrayan 'calidad' y 'eficiencia' (o 'eficacia'). Al mismo tiempo, la elaboración de Astori problematiza la relación entre lo 'político-partidario' y lo 'técnico-profesional' en el debate sobre el formato estatal. Equipara la noción de la 'responsabilidad' a la del 'equilibrio', y las enlaza en forma positiva con 'profesionalismo solvente' y 'capaz' (autorepresentación que se apropia sutilmente de la objetividad, asepsia y virtuosismo del experto). De esta manera, se está sugiriendo una vía racional de solución a los problemas opuesta a la de una actuación política basada en convicciones o posicionamientos 'partidarios'.

En esta sección del trabajo sostendremos el siguiente argumento: la impronta neoliberal-institucionalista en la política uruguaya –como traducción local de un discurso global sobre el 'deber-funcionar' del Estado y la participación política (Cap. 3), así como el gerenciamiento en la adaptación de las respectivas reformas económico-estatales que hacen al dispositivo (Cap. 4)– se basa en un marco simbólico-interpretativo más amplio. El mismo aporta respuestas a dos temáticas medulares relacionadas. Por un lado, justificar cierta cosmovisión 'ideal' sobre la relación entre lo económico y lo político-estatal (para ello, se recurre a una fundamentación

microeconómica de la política, que pretende integrar lo económico y lo político en una NEP). Por otro lado, legitimar el rol del 'experto' formado bajo ese enfoque del saber económico, como agente social capacitado para manejar esa relación (a tal fin el economista neoinstitucionalista es retratado como un profesional preocupado en mediar la definición del proceso político/ contrato social). Se exalta su capacidad de dotar las políticas de racionalidad técnica, consecuencia de su conocimiento sobre arquitecturas institucionales-regulatorias capaces de hacer prosperar el intercambio económico en sociedades de mercado capitalistas.

Dada la sintonía de Astori con el locus discursivo del BM y la motivación eminentemente política del ensayo, consideramos apropiada su lectura sintomática a partir del análisis discursivo. La misma expresa el sentido inscrito en una cristalización local del renovado paradigma económico-estatal para países periféricos. Como primer texto en el análisis de las prácticas discursivas de los tres integrantes del futuro equipo económico –a ampliarse con ensayos de Bergara y Lorenzo–, *Política y Estado* adquiere una doble relevancia. Por un lado, permite identificar cómo durante los años 1990 en el debate de la izquierda sobre los problemas de Uruguay se da una recepción de elementos teóricos e implicancias tecnopolíticas del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista. Por otro lado, sirve para reconstruir la matriz simbólico-interpretativa empleada por el futuro ministro de Economía del gobierno del FA a la hora de justificar localmente este paradigma de proveniencia epistémica neoliberal. Analizaremos su utilización como 'núcleo duro' de una proyección socioeconómica posicionada a la centroizquierda, que busca impulsar una actualizada estrategia desarrollista y postula su carácter *alternativo al neoliberalismo*. Sostenemos que Astori cumplió una función paralela a la de su actividad política, que mostramos estuvo signada por la disputa partidaria con Tabaré Vázquez por liderar el reposicionamiento del FA como fuerza electoral de una socialdemocracia moderada (ver 3.1.1). Su actuación política corrió a la par de su tarea de economista e intelectual de izquierda.

Por lo crucial del ensayo *Política y Estado* para nuestra investigación, en esta sección presentaremos los resultados de su análisis sistemático (ver Metodología). Mediante el análisis discursivo puede reconstruirse cómo Astori legitima localmente la necesidad de programar un nuevo consenso sobre cambios/ ajustes al modo económico-estatal pos-batllista. En forma adicional, el método aplicado ayudará a identificar cómo opera en este movimiento transnacional de ideas la división del trabajo intelectual entre ámbitos céntricos y periféricos. Así buscamos clarificar en qué medida el *know-how* sobre la labor de adaptación política del renovado paradigma neoliberal a contextos específicos viene ya incluido en las propuestas del dispositivo neoliberal-constitucionalista. Para ello, es útil chequear las vertientes de recepción teórica del autor y ponerlas en relación con sus propios aportes innovadores al discurso. En otras palabras: se trata de descubrir si el 'paquete' tecnopolítico-global, promovido por la institucionalidad discursiva del CW para el Sur Global, provee de una 'guía', que las élites locales pueden aplicar a la hora de adaptarlo. De esta manera, sería posible dilucidar la genuina cuota de tra-

bajo orgánico que realizan 'intelectuales periféricos' como Astori en estos procesos de traducción de discursos globales a ámbitos locales del Estado-nación. Con esta doble perspectiva nuestro análisis busca responder a las interrogantes que siguen: ¿Cómo funciona en el discurso de Astori la legitimación (justificar, dar sentido, coherencia) de la concepción de *política* y *Estado* a la que recurre, para postular *alternativas al neoliberalismo*? ¿En qué medida la elaboración discursiva de este intelectual en la periferia significa un aporte original, complementario, incluso progresivo respecto al actualizado discurso neoliberal del CW?

Por entender que el análisis discursivo *in extenso* (3.1.2.3-3.1.2.5) es denso para el lector, optamos por anteponer un apartado con los resultados del mismo. Consiguientemente, el próximo apartado abarca el contexto intelectual y tecnopolítico que influyó en la conformación teórica de *Política y Estado* (3.1.2.1). Le sigue el resumen mencionado con los resultados del análisis discursivo (3.1.2.2). Recién en los tres apartados finales presentamos *in extenso* el análisis discursivo: diagnóstico de los problemas (3.1.2.3), proyección socioeconómica (3.1.2.4) y planteo político-estatal (3.1.2.5). Concluimos con una síntesis de nuestra lectura sintomática de *Política y Estado* (ver p. 113).

3.1.2.1. Contexto intelectual y tecnopolítico de *Política y Estado*: participación del autor en foros regionales sobre gobernanza y sus vertientes de recepción teórica (1990-1997)

En el ámbito intelectual y tecnopolítico de Astori la difusión norte-sur de una renovada concepción económica-estatal para el capitalismo global aflora de la siguiente manera: por un lado, cuando éste refiere a contextos de debate e intercambio con otros intelectuales y sus instituciones a nivel regional; por el otro, siguiendo sus vertientes de recepción teórica en *Política y Estado*, lo que permite conocer el contexto de discusión entre corrientes epistémicas en el plano regional de época.

La difusión de actualizadas ideas neoliberales sobre la organización económica-estatal ya se percibe en el prólogo del ensayo. Allí Astori explicita los contextos de debate que acompañaron su labor investigativa en camino a la publicación de *Política y Estado*.[95] No solo menciona temas candentes del debate político local, sino también su participación en foros académicos a nivel regional que lo inspiraron durante la pesquisa (1990-1997).[96] Así, comienza aportando pistas que ayudan a visibilizar canales de organización intelectual y tecnopolítica mediante los cuales el renovado paradigma neoliberal fue difundido en ámbitos epistémicos del Cono Sur latinoamericano. En cuanto a los temas políticos locales, el autor se inscribe en la discusión »sobre el Estado – que se gestó a partir de los primeros años del decenio precedente« y »la presentación y la posterior discusión de la ley de empresas públicas durante el transcurso de 1991« (6). Sobre los foros de discusión académica que contribuyeron a la producción del ensayo, Astori destaca el seminario »Estado, mercado y equidad«, patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el BID, »en el marco de las actividades del

Círculo de Montevideo referidas a "los nuevos caminos de América Latina"« (6). También nombra su participación en un seminario organizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), bajo el tema »Partidos políticos y gestión estratégica del Estado« (6). Estas referencias ponen de relieve algunos de los ámbitos institucionales de la comunidad epistémica, que entre el hemisferio norte y sur, discutían la adaptación del Estado a una nueva coyuntura global (BID, ONU, ILPES como ámbito integrante de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe). También dejan entrever algunos de los renovados conceptos que marcaron el debate (»Estado, mercado y equidad«, »nuevos caminos«, »partidos políticos y gestión estratégica«).

No basta con mencionar ámbitos de debate e intercambio intelectual-tecnopolítico que frecuentó Astori antes y durante la elaboración de *Política y Estado*. También reconstruiremos vertientes de recepción teórica a partir del registro de sus lecturas científicas. Las asociaremos a corrientes epistémicas y revisaremos los términos que caracterizaron el debate entre ellas en el contexto latinoamericano de época. Primero, en cuanto a la bibliografía del ensayo: a lo largo de *Política y Estado* aparecen 102 referencias a trabajos de otros autores. Astori suele incluirlas como notas al final del texto, sin agregar explicaciones y limitándose a mencionar los datos bibliográficos.[97] Las referencias remiten a un total de 50 diferentes trabajos científicos. Todos provienen de autores extranjeros, en su mayoría economistas anglosajones y algunos latinoamericanos. Tres de sus insumos teóricos pueden ser considerados clave, no solo por la cantidad de veces que Astori refiere a ellos, sino especialmente debido a su recurrencia para sostener gran parte de la argumentación. Los tres trabajos en cuestión representan el 46% de las referencias en el texto y aportan casi de principio a fin la trama del mensaje.[98] Las tres grandes vertientes (o canales) de recepción teórica que inspiraron el reposicionamiento político-intelectual de Astori en *Política y Estado*, remiten a corrientes epistémicas, cuyos marcos definitorios/ narrativas de la realidad social (y sus problemas) se encontraban en auge en aquel momento histórico. Su confluencia en el ensayo –en forma de un amalgamiento entre tendencias epistémicas de época–, refleja debates y signos de transformación intelectual presentes en la región bajo la situación político-económica de los años 1980 y 1990; caracterizan el contexto socio-histórico para la formación teórica de *Política y Estado*.

El primer indicio para una vertiente de recepción teórica en el Astori de *Política y Estado* es un trabajo del economista mexicano Ayala Espino (1992) titulado »Límites del mercado, límites del Estado«, que culmina en un »marco general y estrategias políticas« para la »reforma del Estado«.[99] Esta obra se menciona veinte veces a lo largo de *Política y Estado*, convirtiendo a Ayala Espino en orientador clave de las ideas presentadas en el ensayo (con 20% de las referencias teóricas). En relación con este autor, fallecido en 2002, cabe destacar que fue un temprano e importante referente intelectual para Latinoamérica de ideas económicas neoinstitucionalistas y el derivado paradigma tecnopolítico sobre la nueva »economía política del Estado« (mencionamos a Ayala Espino en Cap. 1). En 1999, el Fondo de Cultura Económica publicó

su introducción al neoinstitucionalismo económico, en la actualidad una obra de referencia importante para el tema en el mundo hispanohablante.

El segundo gran canal de recepción teórica en el pensamiento de Astori es un trabajo de Smith & Thomson (1991) titulado *»The role of private and public agents in the food and agricultural sectors of developing countries«*.[100] Esta investigación del ámbito institucional de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) recibe catorce de las 102 menciones a lo largo de *Política y Estado*. Es así la segunda fuente más referenciada en el texto (con casi 14% de las referencias teóricas). Además, en Astori el nuevo 'deber-ser' del rol público-estatal bajo orientación del ideario económico-neoinstitucionalista queda marcado por una serie de trabajos similares (centrados en el sector agropecuario y alimentario): Binswanger, Rosenzweig & McIntyre para el BM (1985), Horton (1986), la FAO para el Club de Roma (1988), Faaland & Parkinson (1991) y Timmer (1991).[101] Este canal de recepción teórica neoinstitucionalista, vinculado a investigaciones sobre políticas para el agro, parece lógico, si se tiene en cuenta que Astori tuvo una formación de economista estructuralista-desarrollista y se especializó en la planificación agropecuaria de países periféricos (sus primeras investigaciones estuvieron dedicadas al reordenamiento del agro uruguayo).[102] Por otra parte, su recepción en cuanto a la instrumentación tecnopolítica de la NEI en la reforma del Estado no se agota en esta serie de estudios vinculados al sector agrario, o el recurso al trabajo del entonces principal popularizador de esa corriente epistémica para la academia latinoamericana (Ayala Espino). Astori también incorpora algunas referencias a *'founding fathers'* de la NEI (Olson, 1971; Stigler, 1971; North, 1994), así como otras obras que, aunque de autores con menos renombre, también se inscriben dentro de la misma temática (p. ej. Lowe, 1987; Sappington & Stiglitz, 1987). Finalmente, también recurre a otros trabajos que, ya de forma más general, evidencian la difusión tecnopolítica global de este actualizado paradigma regulatorio neoliberal. P. ej. con respecto a la promoción de »estrategias para el cambio« hacia un Estado »modesto« y »moderno« (Crozier, 1989), la de un »Estado regulador« en Chile »después de las privatizaciones« (Muñoz, 1993), la *»regulatory reform«* (Cowan & Vickers, 1994) y la *»utility regulation«* en Gran Bretaña (Helm, 1995), así como la »capacidad de gobernar« (Dror, 1996).

Finalmente, el tercer indicio de una vertiente de recepción teórica en Astori se encuentra en el aporte de Ibarra (1990) titulado »Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado« (publicado en la revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe). El artículo recibe doce de las 102 menciones en el texto. El trabajo de este economista representante del renovado pensamiento desarrollista se convierte así en la tercer fuente más referida (con el 12% de las referencias teóricas). Ibarra fue investigador de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), secretario de Hacienda mexicano en el período 1977-1982, asesor de la subsede de CEPAL en Ciudad de México (actualmente está vinculado a la gerencia de dos conglomerados empresariales de su país). En tendencia similar a la orientación del autor en esta contribución de Ibarra, se destacan una serie de trabajos del ILPES (1993, 1995, 1996) que

expresan los resultados de una serie de talleres. Los insumos de esta institución vinculada a la CEPAL, donde Astori cursó parte de su especialización en la década del sesenta y luego continuó participando activamente, reciben tres menciones en el texto (un 3% de las referencias teóricas). Abarcan temáticas como »Repensando la planificación«, »El Proceso decisorio público: evaluación de impactos y logro de consensos« y »Gestión estratégica, regulación y mercado«. Además, recibe una mención un trabajo de CEPAL (1996) que pone el énfasis en las »interacciones entre macro y microeconomía« como forma de »fortalecer el desarrollo«.

El registro de estas tres vertientes teóricas en la bibliografía de Astori pone de relieve dos tendencias epistémicas en *Política y Estado*. Una indica la gravitación de un nuevo tipo de estatalidad, fundada en el enfoque económico neoliberal-constitucionalista. Ésta se expresa en la preeminencia del trabajo de Ayala Espino, así como el de Smith & Thomson. La otra tendencia apunta a la incorporación del paradigma neoinstitucionalista en la renovación del paradigma estructuralista-desarrollista latinoamericano. Esta segunda tendencia se vuelve visible en lo que al ensayo de Astori aporta el trabajo de Ibarra, pero también los de ILPES y CEPAL. La presencia de ambas tendencias de recepción teórica en el ensayo refleja el impacto del contexto socio-histórico que rodeó a Astori cuando elaboró *Política y Estado*. Argumentamos que ambas tendencias reflejan el encuentro regional de dos corrientes epistémicas en los años ochenta, y a continuación la creciente inclusión de una en la otra durante los noventa. ¿Cómo se dio esta dinámica? Por un lado, influyó el enfoque económico neoinstitucionalista, a partir del ámbito intelectual-académico-tecnopolítico anglosajón (fundamentando un nuevo tipo de estatalidad preeminentemente eficiente). Por el otro, cobró peso el local paradigma económico estructuralista (originado a partir del núcleo cepalino latinoamericano). Este último se encontraba en proceso de renovación de su estrategia desarrollista, tras la crisis sistémica en la región durante los 1980. Evidenciaba una tendencia a ir incorporando progresivamente el paradigma económico-estatal de inspiración neoinstitucionalista. Paradójicamente, en su intento por actualizarse frente a la creciente hegemonía global del neoliberalismo, los lineamientos estratégicos del así llamado neodesarrollismo (o en su sustrato teórico: neo-estructuralismo) tendieron a ir convergiendo con el paradigma de organización económica-estatal proveniente de una rama académica del céntrico pensamiento neoliberal (argumento compartido por distintos autores: cf. Guillén Romo, 2007; también Katz, 2001). En otras palabras: el reposicionamiento tecnopolítico-intelectual ensayado por el Astori 'maduro' de *Política y Estado*, socio-históricamente se inscribe dentro de una dinámica, donde la hasta entonces predominante corriente económica-estatal del Cono Sur fue asimilando el paradigma del hemisferio norte (basado a una fundamentación microeconómica de la política, el Estado y sus instituciones, que busca revitalizar la hegemonía neoliberal en el proceso de reorganización transnacional del capitalismo: Cap. 1). Reconfiguradas las vertientes teóricas, afirmamos que el desarrollista uruguayo Astori adhirió a este cambio de ideas en el seno de la tradición estructuralista-desarrollista, congregada en torno al ámbito epistémico cepalino. Su ensayo es una fuente reveladora sobre la difusión norte-sur de una renovada concepción económica-estatal neoliberal inspirada en la NEI.

El próximo apartado estudia las implicancias que tuvo este reposicionamiento intelectual en el campo político uruguayo de los 1990, o sea: el impacto de Astori participando en la izquierda frenteamplista y aportando su saber económico-estatal para reorientar la noción del 'progresismo' en la vía electoral de una socialdemocracia moderada.

3.1.2.2. Resumen del análisis de *Política y Estado*: el mensaje del autor

Con el análisis discursivo intentamos descifrar la modalidad de trabajo intelectual inscrita en la legitimación del planteo astorista sobre »nuevas responsabilidades entre los sectores público y privado« (8). *Política y Estado* es importante pues inicia en el ámbito de la izquierda uruguaya la traducción adaptativa de un renovado paradigma neoliberal de organización económica-estatal; que busca estabilizar las economías de mercado en el Sur Global. Para ello recurre a criterios de una concepción tecnopolítica generada en el hemisferio norte y legitimada en teorías económicas de la política (NEP o Elección Pública). Astori trata de justificar en el plano local uruguayo la viabilidad de un conjunto de reformas estatales englobadas en tres tópicos: la »reforma del Estado«, la reformulación de las »relaciones entre Estado, espacio público y sociedad civil«, así como la »reforma política […] y de las organizaciones partidarias« (8). Se basa en esa visión económica-estatal cuando afirma que ya »no es posible encarar el papel a cumplir por los diferentes actores y fuerzas sociales, en los nuevos caminos a recorrer, sin considerar la reforma del Estado«, resultando además »imprescindible diferenciar correctamente los conceptos de sector y espacio público« (65). En ese sentido, su pensamiento sobre el Estado y la política propone »un proceso de negociación entre el sector público y los actores relevantes de la sociedad civil«, permitiendo »la elaboración de consensos y […] de un acuerdo básico: ni el Estado ni el mercado, por sí solos, son capaces de conducir hacia una reformulación de las estructuras en las que se encuadran las economías mixtas de carácter tradicional« (57). Sostenemos que la creciente preeminencia regional y local de esta cristalización del renovado paradigma económico-estatal del hemisferio norte –presente en el ensayo de Astori– marcó el debate económico al interior del FA desde la segunda mitad de los noventa. No solo otorgó coherencia teórica a la elaboración programática de esa fuerza a los ojos de sectores empresariales/ organizaciones internacionales, sino que a la vez fortaleció la figura política de Astori en su trayectoria al MEF (ver 3.1.1). También propició el ascenso profesional de sus dos asesores más jóvenes Bergara y Lorenzo, formados en Estados Unidos y Europa en el auge de la NEI (ver 3.2.1). En definitiva, se convirtió en un eje para la orientación de la política económica del FA en el gobierno.

En primer lugar argumentamos que, Astori fue una figura capaz de reposicionar el pensamiento económico de la izquierda uruguaya tras el desconcierto generado por el fin del socialismo real y el triunfalismo neoliberal del 'fin de la historia'. En esa constelación del campo local

cumplía un triple rol: economista formado en el desarrollismo estructuralista latinoamericano; intelectual de izquierda; dirigente de la corriente de renovación pragmática en el FA. La fase de labor intelectual en *Política y Estado* (1990-1997) coincide con la creciente valoración de su figura, que para no pocos dentro de la izquierda uruguaya significaba un vínculo con el pasado. Su trayectoria de académico 'setentista' con compromiso social simbolizaba el legado combativo del FA fundacional ante los poderes de élites tradicionales (sectores terratenientes, partidos fundacionales, Fuerzas Armadas). Aunque ya para el año 1997 Astori había moderado su cosmovisión política, su figura aún podía seguirse asociando con el imaginario de un 'progresismo' popular-democrático, antioligárquico y antiimperialista (valores que en 1971 llevaron a la formación del FA como coalición de izquierdas unidas: ver 3.1.1). Todavía contaba con el suficiente capital simbólico dentro del FA para reposicionar esa herencia colectiva en el contexto de los 1990. Su palabra lograba funcionar como 'bisagra' en la transición hacia un 'progresismo' adaptado a la nueva realidad socioeconómica y política global.[103] Entre 1997 y 2003 en el FA tuvo lugar una 'actualización Ideológica' liderada por Tabaré Vázquez (3.1.1). Terminó siendo la condición necesaria para que el FA pudiese acceder al gobierno en 2004 y comenzar a realizar los cambios/ ajustes económico-estatales. Durante ese proceso, Astori tuvo una función protagónica, canalizando ideas de difusión global, para generar una tercera vía 'progresista' (izquierda pragmática) dentro del espectro partidario uruguayo.

En segundo lugar sostenemos que, Astori ofició como presentador de un paradigma que, además de ser funcional en la moderación del espectro político y opción viable a futuro, era compatible con el reposicionamiento pragmático del legado 'progresista' en el FA. *Política y Estado* puede leerse como manifiesto de una nueva estrategia económica-estatal en el ámbito de la centroizquierda uruguaya, y alternativa a la de las distintas administraciones del PN y del PC en los 1990 (Lacalle 1990-1995, Sanguinetti 1995-2000, Batlle 2000-2005). En mayor o menor medida, estos gobiernos de coalición entre el PN y el PC comenzaron asociando sus resistidas iniciativas de liberalización, privatización y desregulación al discurso global de un paradigma neoliberal mucho más radical: »[…] ellos hacen como que trabajan y yo hago como que les pago«, comentaba en 1991 el presidente Lacalle su conflicto con los sindicatos de la administración pública (Lacalle, cit. en Grillé, 28.03.18). A la par, el viceministro de Economía de ese mismo gobierno apuntaba contra el proteccionismo de los grandes industriales en el país (Arregui, en El Observador Online, 08.08.18). Por ese entonces gran parte de las dirigencias batllistas y herreristas recogían de sus referentes intelectuales y tecnopolíticos el pensamiento popularizado en los países avanzados por las tendencias más radicales de la corriente de pensamiento neoliberal (ver 1.3). Poniendo *Política y Estado* en contraste con esas posturas, entendemos que, bajo un contexto donde ya se percibían signos de crisis en los 'mercados emergentes', la fuerza del planteo astorista radicaba en haber logrado popularizar un paradigma neoliberal más moderado y afín a ciertas formas de regulación de los mercados. Astori captó ese potencial tecnopolítico del ámbito internacional y en su elaboración discursiva lograba superar dos tendencias (ver nota 106). Por un lado, la del *shock* neoliberal impulsado inicial-

mente por las dirigencias de los partidos fundacionales uruguayos. Por otro lado, la de los perimidos esquemas estatistas reivindicados por los sectores de una izquierda frenteamplista más tradicional. Esta última se encontraba a la defensiva ante el fortalecimiento de posiciones fundamentalistas del mercado. La propuesta de *Política y Estado* busca posicionarse como la »alternativa« viable entre »políticas de orientación neoliberal« y los anteriores »modelos basados en una intensa y extensa intervención gubernamental« (5). El acto discursivo de aportar nuevos conceptos de organización económica-estatal para consolidar una tercera posición entre la 'vieja' izquierda y la 'vieja' derecha, pretende moderar y superar: (1) discursos neoliberales radicalmente anti-estatistas (instalados en sectores de la derecha del espectro político: los mayoritarios estamentos conservadores en los partidos fundacionales, y también algunos económicamente liberales); (2) discursos estatistas tradicionales inspirados en la agotada experiencia desarrollista del 'neo-batllismo' (arraigados en sectores de la izquierda del espectro político: los grupos radicales del FA).

En tercer lugar argumentamos que, Astori supo legitimar un renovado paradigma neoliberal de organización económica-estatal al asociar 'consenso, estabilidad y eficiencia' con 'crecimiento productivo más equidad social'. La propuesta de una tercera vía intermedia para la »adecuación del Estado a los nuevos tiempos« (11) no solo pasa a operar como sello del académico-político-intelectual Astori en el debate uruguayo, sino que a la vez puede ser interpretada como codificación del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista en un ámbito del Cono Sur.[104] El proclamado hito 'renovador' y otras nociones a las que remite el texto ('orientar', 'articular, 'integrar', 'alternar', 'equilibrar') son la forma, envoltorio o ropaje retórico, que en el contexto discursivo uruguayo recibe el actualizado paradigma del CW. Cuando Astori llama a »recuperar el prestigio de la política« (82) –sumida regionalmente en una »crisis« (6) tanto sistémico-institucional como de valores, por la sucesión de los »efectos negativos« (5) tras la alternancia de modos económico-estatales de inspiración keynesiana-desarrollista y neoliberal–, su trabajo discursivo está redefiniendo la noción de la política y el Estado. El autor pretende traducir al lenguaje de la cotidianidad del campo sociopolítico local la noción de estatalidad y arreglo político requeridos para viabilizar una proyección socioeconómica, que postula su carácter alternativo al neoliberalismo recurriendo a un lema progresivo: »crecimiento productivo con equidad social« (74). Busca volver predominante dentro (y, en menor medida, fuera) del debate frenteamplista un modo de organización económica-estatal de proveniencia teórica neoliberal (el del neoinstitucionalismo económico), aunque incorporado en el marco más amplio de una estrategia socioeconómica de orientación neodesarrollista (la 'transformación productiva con equidad' propuesta por los teóricos de CEPAL desde finales de los 1980).

En cuarto lugar entendemos que, *Política y Estado* ofrece un insumo teórico capaz de orientar las futuras políticas públicas del Uruguay, aunque con efectos disímiles. Coexisten una tendencia regresiva (predominante) con elementos potencialmente progresivos (subalterna en le texto). Como elaboración de una estrategia dirigida a renovar el programa político-económico

de la principal fuerza electoral de izquierda en Uruguay, el discurso adopta de su entorno epistémico regional de época la tendencia a compatibilizar marcos neoliberales con esquemas neodesarrollistas. Posibles contradicciones latentes en esa elaboración discursiva son sintomáticas en una práctica intelectual que, a comienzos del siglo XXI, emprende la tarea de dar coherencia y sentido a un mensaje que busca conciliar un legado 'progresista' (de la antigua izquierda frenteamplista) con 'democracia de mercado' (impulsada por el neoliberalismo institucionalista). El desafío pareciera consistir otorgarle apariencia progresiva, popular, democrática y participativa a un modo de organización económico-estatal impuesto desde el ámbito institucional-discursivo del CW (en clave tecnocrática, desde arriba hacia abajo y con primacía del mercado 'eficiente'). Bajo esa concepción pretende activar el ordenamiento político-estatal de mercados periféricos hacia políticas pro-mercado, con mayores niveles de eficiencia económica y estabilidad social. Podría objetarse que intenta conciliarse un aspecto negativo con otro positivo. Negativo: en esta concepción neoliberal más moderada el momento político-democrático tiende a reducirse a la 'responsabilidad' de cada individuo-ciudadano a sumarse a un 'consenso' en torno a la 'estabilidad' política (y permitir con ello la programación 'eficiente' de la acción estatal en el mercado). Positivo: bajo este formato de regulación no solo se pasan a contemplar ciertas necesidades distributivas, sino también mayor equilibrio macroeconómico (políticas fiscales y de regulación financiera).

En los próximos tres apartados presentamos *in extenso* nuestro análisis discursivo de *Política y Estado*. La finalidad consiste en ir encontrando respuestas a las interrogantes formuladas más arriba camino a una lectura sintomática de *Política y Estado*. Para ello, iremos sintetizando y relacionando las operaciones argumentativas del autor, así como los recursos y las rutinas estratégicas de los tres actos que conforman el mensaje de su elaboración discursiva. De esta manera, podremos reconfigurar cómo partiendo de un DIAGNÓSTICO, Astori presenta un PLANTEO, cuya puesta en práctica remite a la PROYECCIÓN de un futuro económico y social 'deseable'. Como en su texto estos tres actos aparecen entrelazados, optamos por modificar ligeramente ese orden de presentación. Así buscamos no confundir al lector, brindándole de principio a fin una estructura fácilmente accesible a las reglas del discurso. Por eso, tras comenzar revisando el DIAGNÓSTICO de la realidad social y sus problemas (3.1.2.3), resumiremos la PROYECCIÓN socioeconómica (3.1.2.4), para concluir analizando el PLANTEO tecnopolítico de reforma estatal (3.1.2.5). En esta secuencia, la presentación discursiva de *Política y Estado* se ajusta mejor al mensaje de Astori. Su lógica se podría estructurar de la siguiente manera: 'Dado el estado de la situación económica, social y política (mensaje 1: DIAGNÓSTICO), y si queremos llegar a alcanzar nuestro objetivo de sociedad (mensaje 2: PROYECCIÓN), hay que adoptar una nueva concepción económica-estatal junto a sus reformas (mensaje 3: PLANTEO).' De esta forma, identificamos el PLANTEO tecnopolítico como 'núcleo duro' de la propuesta económica, social y de Astori. Entendemos que no es posible comprender la esencia tecnopolítica neoliberal inscrita en el discurso del ensayo, ni su traducción al plano local, si no se comienza por revisar la trama del

DIAGNÓSTICO (construcción de los problemas), para luego detenerse en las nociones que forman la PROYECCIÓN socioeconómica (estrategia económica y su legitimación social).

3.1.2.3. Diagnóstico de los problemas en *Política y Estado*: los »efectos negativos« y la »crisis de la política« tras la sucesión de dos modelos económico-estatales (mensaje 1)

Al comienzo de *Política y Estado*, Astori presenta un diagnóstico de los problemas sociales, económicos y políticos »en el Uruguay y en otros países de la región« (5).[105] Recurriendo a sus dos fuentes latinoamericanas de referencia (Ayala Espino e Ibarra), ofrece al lector una interpretación de la situación presente mediante el análisis de dinámicas del pasado. A pesar de no explicitarlo, y presentar un tipo de estudio más o menos generalizador del plano regional, su intervención busca incidir en el debate político del campo local, volverse predominante en la disputa definitoria que allí tiene lugar. Ante una constelación política polarizada en dos corrientes mayoritarias[106], el autor de *Política y Estado* adopta una posición intermedia, pretendiendo justificar una vía alternativa de »opciones diferentes« (22), superadora de ambas posturas mediante un discurso moderado. Con esa finalidad realiza dos operaciones paralelas. Ambas le permiten canalizar los dos lechos discursivos en los cuales discurrirá su planteo sobre el 'deber-ser' del *Estado y la política* para lograr *alternativas al neoliberalismo*. Por un lado, critica los dos principales paradigmas de organización económica-estatal practicados en el pasado bajo las políticas económicas de los períodos batllista y pos-batllista. Para ello, pondrá al descubierto sus respectivas fallas (aunque no sin reconocerle logros a cada una): »[…] los efectos negativos generados en el pasado por los modelos basados en una intensa y extensa intervención gubernamental, [así] como la [...] política económica de orientación neoliberal, se han convertido en los principales estímulos a la búsqueda de nuevas articulaciones entre los sectores público y privado, entre el Estado y el mercado.« (5)[107] Por otra parte, el autor reorienta este diagnóstico enfocando y enfatizando la »crisis« (10) que estarían atravesando los sistemas partidarios y particularmente la actividad política en la región: »Estos temas [los »efectos negativos« de índole socioeconómica], así como la búsqueda que proponen, no sólo no están desvinculados de la crisis que afecta a la actividad política en el Uruguay y en otros países de la región, sino que condicionan fuertemente la superación de esta crisis.« (6)

En el diagnóstico que hace Astori resumiremos, primero, los argumentos: los »efectos negativos« que el autor atribuye a las prácticas estatistas tradicionales, así como a las neoliberales, y las determinantes de la »crisis de la política«. Segundo, comenzaremos a dilucidar cómo operan estos dos pilares argumentales que estructuran el discurso de *Política y Estado*.

Según el autor, »tanto la intervención estatal tradicional como su desmantelamiento en el marco de la visión neoliberal en boga durante los últimos años, exhiben consecuencias negativas para la sociedad en su conjunto« (31-32). Este diagnóstico crítico de las »consecuencias negativas« de ambos modelos de política económica es extraído de la contextualización que

hace de los mismos en la historia junto a una presentación de las corrientes teóricas que forman los respectivos paradigmas.[108] Astori reconoce como positivo que pese a sus controversias la »intervención estatal tradicional«[109] redundó en mayores tasas de inversión, mejoras de perfiles productivos, incrementos de empleo y asignaciones de recursos de capital para impulsar actividades nuevas o ya existentes (15, similar en 33[110]). En cambio, su ensayo enfoca como problemáticos cuatro »desequilibrios« ocasionados por el accionar »tradicional« de los Estados (desquilibrios que, desde finales de los años sesenta, fueron exacerbando »presiones« a los gobiernos en contextos nacionales signados por una »multiplicación de demandas sociales insatisfechas«).[111] Entre estas tendencias desequilibrantes el autor enfatiza (17-18), primero, la »inestabilidad monetaria« (inflación y problemas del tipo de cambio) generada por una fuerte expansión del gasto y el consiguiente aumento del déficit público. Segundo, el »costo general de la intervención estatal y la carga que representa sobre la actividad económica concebida en su conjunto«, problema que redundó en »presiones tributarias no sólo excesivas sino frecuentemente mal compuestas desde las perspectivas de una producción relativamente estancada y la capacidad contributiva de la población«. Como tercer desquilibrio señala el »incremento extralimitado de la burocracia«, práctica que »encubrió procesos de corrupción, prácticas corporativistas, clientelismo y búsqueda de rentas«. Y como cuarto, los »niveles de productividad y eficiencia en la acción del sector público« (o sea, el generalizado descenso de su productividad global, al darse un proceso de deterioro de la relación entre los recursos asignados a determinados fines como variable cuantitativa y su resultado cualitativo en términos reales).

Las cuatro tendencias negativas (»desequilibrio«) atribuídas por el autor al estatismo keynesiano y su variante de adaptación desarrollista en zonas periféricas, desembocan en tres conclusiones críticas, cuyas implicancias serán clave para su redefinición del accionar estatal. La primera conclusión pone en duda la capacidad del Estado »tradicional« para contribuir al crecimiento y al desarrollo de estructuras productivas. Para lograr »crecimiento« en el centro o el »desarrollo productivo de los países atrasados« ya »no resultaba suficiente concentrar toda o gran parte de la atención de la acción pública sobre la demanda«; comienza »a tornarse necesaria la consideración de los problemas de la oferta y […] los que refieren a la productividad, la composición de la producción y el dinamismo de esta última por el camino de la renovación tecnológica y la creación de ventajas comparativas« (18).[112] La segunda conclusión cuestiona la eficiencia de la intervención estatal »tradicional« a la hora de gestionar los recursos aportados por la sociedad: »la propia concepción relativamente totalizadora de la intervención estatal –articulando la generación de riqueza con la calidad de vida de la población– había nublado progresivamente la importancia de un conocimiento preciso acerca del origen y el destino de los recursos asignados como consecuencia de la conducta del sector público«; se pierde »la noción que el mercado puede contribuir en una medida relevante al esclarecimiento de relaciones socialmente más convenientes entre la eficiencia y la rentabilidad« (18-19).[113] La tercera conclusión pone en entredicho la capacidad del Estado »tradicional« como garante de

equidad social: »creció la convicción de que la presencia del sector público perdía relevancia aun para asegurar equidad social, y dejaba de constituir una garantía para poder alcanzarla«; se »percibía [...] que las políticas redistributivas resultaban insostenibles durante extensos horizontes temporales, en virtud de su sesgo contra la inversión privada, lo cual a su vez gestaba problemas de crecimiento y comprometía las posibilidades futuras de mejoramiento de las condiciones generales de vida de la sociedad en su conjunto« (19).

En cuanto a los efectos de las »políticas económicas de inspiración neoliberal«[114], Astori –tras ensayar una explicación sobre el auge regional de este paradigma en los años 1980[115]– reconoce sus logros en »materia de disciplina monetaria, equilibrio de la cuentas públicas y estabilidad de precios« (9, 49). En cambio, ve sus »consecuencias negativas« en la »agudización de la desigualdad y la pobreza« (5, 49[116]). Más específicamente, critica »el problema del conjunto de política neoliberal«, que »exacerba la tendencia a los desequilibrios del sistema en su conjunto, concentra la riqueza, agrava la desigualdad social y –frecuentemente– perjudica al medio ambiente« (73-74). En otra parte, agrega los efectos negativos de la »destrucción productiva«, la »pobreza« y el »desempleo« (9). Aclara que, si bien los efectos de las políticas económicas neoliberales »no surgieron cuando la intervención [estatal] tradicional fue controvertida«, requieren pensar en »opciones diferentes, tanto respecto a esta última [* se refiere al estatismo keynesiano-desarrollista] como a la eliminación indiscriminada de la acción del sector público« (21-22).

Identificadas en el diagnóstico de Astori las »consecuencias negativas«, tanto del estatismo keynesiano-desarrollista como del modelo neoliberal, pasamos a revisar el argumento de la »crisis de la política«.

Uruguay y la región enfrentan una crisis de sus sistemas político-partidarios, encontrándose éstos fragmentados en »luchas internas por el poder«, signados por »conductas de confrontación« e incapaces de lograr »acuerdos« y »consensos« – dice Astori en el pasaje de su diagnóstico referido a la »crisis de la política« (10). Allí conecta ese fenómeno con las crecientes tendencias de corrupción, así como la persistencia de sistemas electorales obsoletos, en definitiva factores agravantes de esta situación. Para el autor, el problema de fondo es que el »deterioro« de los sistemas partidarios ha trascendido ese ámbito, llevando a desacreditar la política »como actividad humana«, como »conducta [...] que se practica colectivamente para intentar modificar la realidad en un sentido y con una intensidad previamente elegidos« (10, similar en 77-79). Así las cosas, ésta se encontraría crecientemente desprestigiada, carente de confianza, credibilidad y perspectivas (6, 7, 9). Se estaría en una situación desventajosa para el desarrollo de las sociedades afectadas por ese fenómeno. Astori advierte el peligro de un déficit en el ejercicio democrático, cuando se asiste al vaciamiento de aquella práctica »basada en valores superiores de la condición humana«, dirigida a impulsar »conductas colectivas«, la »convivencia democrática«, los »proyectos nacionales«, »actividades positivas para el país y sus habitan-

tes« (81). En última instancia, para el autor, esta dinámica imposibilita impulsar alternativas a las políticas de ajuste neoliberal en auge. ¿Pero dónde ve Astori las causas y los factores determinantes de la »crisis de la política«?

Para el autor, la pérdida de confianza y credibilidad en la actividad política sería una tendencia que no es ajena a las »políticas de ajuste de orientación neoliberal« (7) practicadas desde la crisis de 1982 en la región. Según Astori, la »crisis de la política« es »un proceso complejo que admite factores causales que provienen […] de tres ámbitos«, correspondientes »a la economía, la sociedad y el propio terreno de la actividad política« (9). En el área de »la economía«, a pesar de reconocer algunos »logros« de las »políticas de ajuste de orientación neoliberal«, enfatiza otros efectos negativos para »enormes masas de la población regional«, que »sufren una calidad de vida absolutamente indigna de la condición humana«, por la »destrucción productiva«, »el aumento del desempleo«, »de la pobreza« y el »ensanchamiento de la brecha social« (9). En el ámbito de »la sociedad«, –y en relación con una »cadena de derrotas« sufrida por mucha gente en la situación económica antes descrita– el autor ve un »deterioro de la esperanza en la conducta colectiva«: se trata del »desaliento« en las expectativas de mucha gente para lograr cambios en forma conjunta (9). Esta situación, en la que mucha gente terminó »refugiándose progresivamente en su peripecia individual«, estaría ligada a la »matriz cultural« del neoliberalismo, cuya »concepción determinista de la vida« (fundada en la creencia del mercado como mejor vía para el equilibrio social) lleva a que »los seres humanos pierden […] la condición de sujetos de la historia, para convertirse en objetos de la historia« (9-10). En el »terreno político propiamente dicho«, el autor ve una acumulación de demandas durante el período autoritario (10). Las mismas no fueron atendidas »significativamente« tras el retorno democrático, donde incluso las políticas de ajuste neoliberal ensancharon y diversificaron las aspiraciones frustradas de mucha gente, dinámica que finalmente »minó seriamente el prestigio del que gozaban los partidos« en esa época (10). Para Astori, este conjunto de experiencias generó las mencionadas consecuencias negativas que hacen a la »crisis« de la actividad política.

En resumen, la lógica del autor entiende que los errores de las políticas keynesianas-desarrollistas fueron agravados por las políticas neoliberales que pretendían superarlas. Sintetizada la base argumental del diagnóstico, comenzaremos a desarrollar el modo en que opera el discurso inscrito en *Política y Estado*.

Las implicancias de las tres conclusiones sobre las fallidas experiencias inspiradas en el paradigma keynesiano-desarrollista (ver pp. 87-88) son rutinas clave en la intervención dirigida a redefinir el accionar estatal en la economía. Al incorporárselas en el diagnóstico generan una dimensión normativa del 'deber-ser' de la organización económica-estatal y la acción política-partidaria. O, en sintonía con un cambio de paradigmas en el ámbito internacional, se encargan de ir prefigurando ciertas nociones acerca de la orientación que la acción estatal no

debería o sí debería tomar en el proceso económico-social. Con estas tres conclusiones el lector es introducido a la comprensión del Astori 'maduro', para quien en el contexto de los 1990 un Estado de inspiración keynesiana-desarrollista ya no estaría en condiciones ni es capaz de tres cosas. Primero, de asegurar el desarrollo de las estructuras productivas (dada la inherente tendencia a concentrar su accionar en la generación de demanda y a desatender aspectos como las necesidades del lado de la oferta, la productividad y el dinamismo de la producción). Por lo tanto, Astori pone en tela de juicio la generación de demanda por parte del Estado. Segundo, de garantizar una alocación eficiente del gasto público (debido a que, al totalizar su actividad en la lógica de articular la generación de riqueza con la calidad de vida de la población, desatiende la relación entre la cantidad asignada en recursos y la calidad de su ejecución). Por lo tanto, Astori enfatiza la transparencia y la gestión eficaz de los recursos fiscales. Tercero, de asegurar la equidad[117] social (ya que no lo es posible mantener políticas redistributivas en el tiempo sin afectar la inversión privada y comprometer así el crecimiento económico). Por lo tanto, Astori vincula la sostenibilidad del crecimiento con las posibilidades de distribuir el producto social. Lo llamativo en sus tres implicancias es que no las formula a modo de afirmaciones. El autor no expresa manfiesto acuerdo con ellas. Más bien en su ensayo las va deslizando, haciéndolas aparecer como aprendizajes obtenidos a partir del análisis objetivo. De esa manera, aparecen como lecciones resultantes de una experiencia socialmente consensuada y políticamente indiscutible, a la luz de la crisis del proceso socioeconómico global desde los 1970. En la gramática del autor esto se evidencia cuando recurre a construcciones con sujeto tácito: »comenzó a crecer la percepción de que [...]«: 18; »creció la convicción de que [...]«: 19).[118]

De esa forma, en el diagnóstico de *Política y Estado* asoman los contornos normativos de un nuevo marco simbólico-intepretativo ('deber-ser' de las cosas). Éste define criterios considerados apropiados para orientar el accionar político y estatal en las sociedades latinoamericanas, hacia un 'desarrollo' económico y social 'sustentable', bajo las condiciones imperantes del contexto económico-estatal 'globalizado' de los años noventa: crecimiento productivo, eficiencia (de la gestión) económica y equidad social. Recién en el próximo apartado (3.1.2.4) nos encargaremos de analizar el significado que adquiere la articulación discursiva de estos tres criterios en la proyección socioeconómica de Astori (dentro del anteriormente señalado contexto socio-histórico y regional en el que se encuentran y amalgaman dos corrientes epistémicas). No obstante, lo que pudimos registrar hasta aquí es la tendencia en el Astori 'maduro' a adherir a una lógica pro-mercado. Ésta se caracteriza por su sesgo hacia la competititvidad, la productividad, las ventajas comparativas, la eficiencia, la inversión privada, así como la –implícita– subordinación de la redistribución al crecimiento económico (argumento que el autor justifica con la factibilidad de su sostenibilidad en el tiempo: ver 3.1.2.4). En su texto, esta lógica implica distanciamiento de un paradigma económico-estatal basado en la generación de demanda y la redistribución del producto social entre la población sin dar preeminencia a criterios de eficiencia y rentabilidad. Así, ya se

anuncia la implícita necesidad de un accionar político y estatal que otorgue mayor protagonismo al mecanismo mercantil-empresarial de lo económicamente 'eficiente' y 'competitivo'. Esta perspectiva adquirió una connotación positiva a los ojos del autor: »el mercado puede contribuir en una medida relevante al esclarecimiento de relaciones socialmente más convenientes entre la eficiencia y la rentabilidad« (18-19).[119]

A continuación, profundizaremos el análisis de los insumos teóricos que se detectan en el diagnóstico de Astori, así como tensiones que estos generan en la coherencia argumental de su intervención discursiva, que se presenta como alternativa al fenómeno neoliberal.

Hasta aquí hemos visto cómo Astori privilegia una mirada analítica, que pone en tela de juicio aspectos como los costos del accionar estatal sobre la moneda, la inversión, el crecimiento, la productividad y la rentabilidad. A la vez, con el mismo enfoque, cuestiona lo justo y racional de una gestión estatal de recursos no guiada por criterios de transparencia y eficiencia, además fustiga tendencias de corrupción y clientelismo. Es de notar que en el cuestionamiento que Astori hace de modos estatales keynesiano-desarrollistas, hay una tendencia a incorporar perspectivas originalmente asociadas a filosofías neoliberales con sus respectivas elaboraciones teóricas en cuanto a la coyuntura crítica que les tocó afrontar. P. ej. en su diagnóstico, el autor reproduce explicaciones afines al monetarismo (inflación y volatilidad del tipo de cambio asociados exclusivamente a la »expansión« del gasto público), al ofertismo (señala »necesaria la consideración de los problemas de la oferta«, o apunta al »costo« de la acción estatal y sus efectos negativos sobre la inversión) y a la Elección Pública (tematizando el »incremento extralimitado« de la burocracia y ligándolo a fenómenos como »corrupción«, electoralismo en relación a la »captura de votos« y con la »búsqueda de rentas«[120]). En *Política y Estado* esa tendencia se vuelve sintomática de un discurso no exento de contradicción: actualiza el pensamiento de la principal fuerza de izquierda en Uruguay recurriendo a un fundamento teórico básicamente conservador (posiciones filosóficas afines a un neoliberalismo, que encuentra su moderación en el discurso tecnocrático-global de 'mejorar instituciones deficientes': »las normas e instituciones […] hacen posible que los mercados prosperen y que la gente tenga una vida más saludable y feliz«: BM, 1997: 1). Al incorporar en su diagnóstico estas perspectivas analíticas sin someterlas a un análisis más diferenciado y complejo, su versión de la crisis del estatismo keynesiano-desarrollista no se aleja demasiado de discursos neoliberales que intentan estabilizar la hegemonía de este pensamiento. En última instancia, la reflexión del autor discurre en la órbita de tópicos dirigidos a desacreditar los modelos estatales de formulación keynesiana y desarrollista, mediante análisis pormenorizados (si bien reduccionistas) de la política (ver p. ej. 1.2). En lo visto hasta aquí su texto sugiere que las estructuras estatales heredadas del pasado son demasiado pesadas, sumamente costosas, poco productivas, de baja rentabilidad, ineficientes, expuestas a corrupción y por ende socialmente injustas.

En la medida que el Astori 'maduro' fue moderando su pensamiento político bajo influencia de criterios económicos hegemonizados por variantes neoliberales más sutiles en la apología del mercado, su definición de 'neoliberalismo' tuvo que restringir el alcance conceptual del fenómeno para no ser incoherente. En el discurso de Astori la identificación de las consecuencias negativas de las políticas neoliberales opera a partir de una definición limitada del fenómeno. Ésta reduce el pensamiento neoliberal y su práctica política a la noción de un dispositivo anarco-capitalista cuyo objetivo es desmantelar el Estado en favor del mercado: la »eliminación indiscriminada de la acción del sector público« (22), la »liberalización absoluta de los mercados« (73). Al operar con esa noción sesgada (en parte reduccionista) del fenómeno neoliberal su diagnóstico no reconoce estar incorporando concepciones neoliberales más moderadas y pragmáticas de la acción estatal, cuyas suavizadas lógicas pro-mercado buscan redefinir y reorganizar lo socioeconómico, político y estatal en crisis. En *Política y Estado* se nota cierta debilidad para ver en el neoliberalismo un fenómeno complejo y variado, cuya fuerza hegemónica se nutre de integrar no solo posiciones anarco-capitalistas y libertarias, sino también corrientes intelectuales proclives a la regulación económica, con capacidad para tolerar ciertos márgenes de bienestar social y derechos ciudadanos. Sin embargo, estos matices de economía y filosofía política son afirmativos del sistema de mercado y por ende contrarios a cualquier tipo de accionar 'colectivista'. P. ej. del tipo que busca alterar un régimen de competencia individual, iniciativa empresarial y acumulación como motor de valorización económica (Cap. 1). En el texto de Astori se manifiestan las tensiones que esta contradicción genera en su discurso, puntos donde tiende a quebrarse su consistencia argumental. P. ej. cuando tematiza y problematiza las »políticas de ajuste neoliberal« en un nivel más abstracto su ensayo tiende a perder rigor analítico. Su descripción de los efectos negativos de estas políticas es más breve y menos concreto que el que hace de las keynesianas-desarrollistas. Además, tiende a matizar los efectos regresivos de estas políticas con lo que él entiende son aciertos de las mismas (»disciplina monetaria, equilibrio de la cuentas públicas y estabilidad de precios«). Por un lado, se lee el sincero rechazo del autor a los efectos negativos del paradigma neoliberal y su parcial denuncia como una ideología de poder (33). Por otro lado, se asiste a una vasta incorporación de narrativas que tienden a reproducir posiciones de aquellos enfoques teóricos, que legitiman esta ideología de dominación en un tipo de capitalismo sumamente regresivo (ofertismo, monetarismo, Elección Pública). Como habíamos adelantado en el penúltimo apartado, esa dinámica contradictoria podría resultar de la participación de Astori en un proceso intelectual donde la corriente neodesarrollista fue convergiendo hacia variantes teóricas del pensamiento neoliberal en boga (paradigma neoliberal-constitucionalista, NEI). Esta presunción resulta plausible cuando se tiene en cuenta el contexto de debate que entre 1990 y 1997 acompañó su elaboración de *Política y Estado* (e. d., los foros tecnopolíticos organizados por el ILPES, el PNUD y el BID). Si bien se trata de tres ámbitos institucionales diferentes (p. ej. en cuanto a su historia, función, organización, tamaño, etc.) en el correr de los 1990 la temática común giraba en torno a impulsar regionalmente la reforma del Estado, del sistema político y la gestión estratégica de ambas estructuras.

Las tensiones que genera esta tendencia a ciertas contradicciones en el ensayo de Astori inciden sobre la propuesta política de un texto escrito por un dirigente del FA, a la vez que reconocido académico de izquierda (que promete *alternativas al neoliberalismo*). Inicialmente, el autor reconoce las políticas neoliberales como problema principal, su existencia motiva la intervención y moviliza cierto potencial crítico hacia una superación. Sin embargo, al nutrirse con narrativas de enfoques neoliberales, que desestiman el Estado keynesiano-desarrollista y sus dinámicas de compromiso social, el problema se traslada. Lo problemático ya no es la organización neoliberal de la sociedad, sino el Estado y sus prácticas políticas. La lógica del autor podría describirse como sigue: para que el neoliberalismo y sus políticas de ajuste regresivo no tengan chances de aflorar, es necesario un tipo de Estado y práctica política, que no incurran en los vicios que justificaron el surgimiento de la política neoliberal. La contradicción en esa lógica aflora cuando en su diagnóstico recurre a la teorización neoliberal del problema. Así, la *alternativa al neoliberalismo* pasará por plantear la programación de un modelo de *política* y *Estado* que incorpora la lógica pro-mercado subyacente. El planteo económico-estatal de Astori tiene un núcleo neoliberal (argumento que ampliaremos en 3.1.2.5). Esta dinámica epistémica debilita la proyección de un modelo socioeconómico de izquierda, tiende a perder su potencial progresivo (argumento que ampliaremos en 3.1.2.4).

Como último punto analítico sobre el diagnóstico que hace el ensayo, analizamos el punto a partir del que se pasa de la descripción de los problemas socioeconómicos (originados por los modelos keynesiano-desarrollistas y neoliberales) al ámbito de los problemas políticos. La »crisis de la política« (segunda componente del diagnóstico) adquiere protagonismo y a la vez tiene lugar un traslado temático. Astori establece una relación causal entre las »consecuencias negativas« (en el proceso de sucesión de los dos paradigmas de organización económica-estatal) y el »deterioro del sistema de partidos en su conjunto [...] más [...] de la actividad política [...] como [...] conducta humana que se practica colectivamente para intentar modificar la realidad«. La »crisis de la política« se sostiene en una argumentación que, aunque pretende ser diferenciada, termina siendo poco concreta cuando intenta explicar el 'por qué' de la crisis. Si bien en principio la decadencia de lo político sería causada a raíz de los efectos sociales y económicos devastadores de las políticas de orientación neoliberal, en cierto punto de la argumentación estas causas estructurales (de índole socioeconómica) pasan a un segundo plano. En el primer plano persisten el »deterioro« del sistema partidario, el »desprestigio« de la tarea política y la falta de proyectos políticos transformadores. En forma similar a perspectivas neoliberales sobre el Estado y la política,[121] también Astori reenfoca y postula estos síntomas como problemas en sí mismos, cuya solución se vuelve demanda prioritaria.[122] El motivo del protagonismo que recibe la »crisis de la política« en el análisis de Astori, y por qué esta componente de su argumentación es algo difusa, lo trataremos en nuestra presentación del planteo que hace el autor (3.1.2.5).

De esta manera, el autor estableció para el ámbito uruguayo una nueva tercera posición discursiva entre estatismo keynesiano-desarrollista y neoliberalismo radical. A partir de este posicionamiento puede enunciar una proyección socioeconómica inspirada en una renovada concepción desarrollista (3.1.2.4) y, para poder realizarla, continuar con un planteo de reorganización estatal en clave neoinstitucionalista (3.1.2.5). Astori realizó en paralelo dos movimientos fundamentales. Primero señaló su versión de los respectivos pros y contras de cada paradigma económico-estatal, recurriendo a una narrativa impregnada por la visión de teorías neoliberales y una lógica un tanto reduccionista de los problemas de la »intervención del Estado tradicional«.[123] Segundo, y habiendo permeado el diagnóstico con el *'leitmotiv'* (Gramsci) de la política en »crisis«, el autor preparó el terreno para asentar un planteo simbólico-valórico, que más adelante operará de techo normativo a partir del cual derivará deductivamente su planteo reformista de orientación neoliberal (junto a sus requisitos económicos, sociales y políticos). De esta manera, la »crisis de la política« (*Política:* lecho/ pilar argumental 'normativo' del discurso y sus 'valores') será el *'leitmotiv'* a partir del cual Astori podrá comenzar a desarrollar su *alternativo* planteo económico de transformación estatal (*Estado*: lecho/ pilar argumental del 'técnico profesional').

3.1.2.4. Proyección socioeconómica en *Política y Estado*: »crecimiento productivo con equidad social« como vía de »inserción más justa« en »un contexto internacional crecientemente globalizado« (mensaje 2)

El autor promueve como »finalidades« de un desarrollo socioeconómico alternativo el »crecimiento con equidad« (73, similar en 74) o, más concretamente, un »crecimiento productivo con equidad social« (74). Esta noción binominal converge con la de transitar un »sendero de desarrollo sostenido« (50). La última noción está en sintonía con el renovado discurso de época en las organizaciones de la gobernanza global, en especial el BM, la ONU y el BID. En los años noventa dichas instituciones internacionales adoptaron el mantra de la 'sostenibilidad' o 'sustentabilidad'. En *Política y Estado* estas nociones tienden a cristalizarse en formulaciones como la de »encontrar los caminos que nos conduzcan a una sociedad más próspera, que sepa aprovechar todas sus potencialidades, y –al mismo tiempo– acoja a sus hijos en libertad y con la justicia de la igualdad de oportunidades para todos« (6, similar en 52). En relación con la »prosperidad«, la »libertad« y la »justicia de la igualdad de oportunidades para todos« también se destaca que el autor propicia la »democracia« como sistema de gobierno (aspecto que profundizaremos en 3.1.2.5). El 'poder-realizar' esta proyección 'deseable' se vincula al desafío que representa la »globalización económica mundial« (49). Sobre la así llamada globalización, el autor dice, que si bien no se está practicando »la libre competencia [...] y […] la formación de bloques regionales se […] consolida aceleradamente« (74), también »constituye […] un proceso irreversible« en el »que no todo es malo o criticable« (argumenta que tuvo lugar una renovación tecnológica y que hay una mayor cantidad de bienes y servicios disponibles, aunque aún no hay justicia en el acceso a ellos: 49). En cuanto a cómo lograr un »sendero de desa-

rrollo sostenido« bajo esas condiciones, Astori afirma que el desafío pasa por »reorientar los procesos de globalización a escala mundial, y de apertura a escala nacional« (50). En el ámbito local el Estado debe lograr capacidad para »impulsar la especialización productiva y la creación de ventajas competitivas dinámicas, como vías preferentes hacia una inserción más justa en el mercado mundial« (74-75).[124]

Astori entiende que regiones como América Latina tienen la posibilidad de obtener ventajas de la globalización económica y desarrollarse en forma sustentable. No obstante, dependería de los Estados impulsar ese proceso. En este punto del texto se da el encadenamiento discursivo de la estrategia productiva y social con el planteo de reforma estatal. Según el autor, el problema radica en que el Estado no está en condiciones de cumplir el rol impulsor del proceso económico. Su mensaje es que, si no se transforma el papel del Estado junto con la organización de sus instituciones (para habilitarlo en la regulación eficiente del proceso económico) no es factible lograr el crecimiento productivo con equidad social requerido para una inserción externa sostenible. Astori afirma que la transformación estatal debe lograr »mejores oportunidades para la actividad privada, así como nuevas formas de relacionamiento de esta última con el sector público« (75). De otra forma, para el autor, bajo las anticuadas estructuras del modelo estatal keynesiano-desarrollista (erigidas en el esquema batllista) no están dadas las condiciones de promover una inserción justa de estos países en las nuevas dinámicas productivas y comerciales de la economía global.[125] Es así que, siguiendo la argumentación de Astori, la posibilidad de alcanzar esa proyección socioeconómica depende de la concreción de su planteo de transformación estatal: reformar los modos de intervención del Estado en el proceso económico sería la condición *sine qua non* para alcanzar una sociedad más próspera, libre y justa. Continuaremos indagando las bases de este planteo reformista en el próximo apartado (3.1.2.5). Por ahora, nos ocuparemos del sentido que adquieren en el texto de Astori: prosperidad, libertad y justicia. De momento podemos afirmar que »crecimiento productivo con equidad social« equivaldría a decir 'prosperidad sustentable, en libertad y democracia, bajo una justicia que garantiza la igualdad de oportunidades para todos'.

Analizar cómo opera en forma discursiva esta proyección socioeconómica, implica desmitificar parcialmente la presentación del autor sobre los potenciales a futuro de la misma. Para ello, distinguiremos los fundamentos de política económica y social inscritos en la propuesta. Así podremos descifrar orientaciones, sesgos y sentidos detrás de ciertas retóricas políticas dirigidas a cohesionar el discurso. También obtendremos puntos de referencia sobre las intenciones y los potenciales de la estrategia económica en caso de ser llevada a la práctica. Nuestro análisis pone en evidencia que Astori en 1997 era un intelectual de izquierda preocupado por conciliar nuevos paradigmas regulatorios (provenientes del hemisferio norte) con iniciativas progresivas pensadas para la realidad de un pequeño país del Cono Sur. Bajo el contexto de época y los paradigmas económico-estatales en auge, la idea de administrar en el Sur Global las fuerzas

de la globalización neoliberal, y orientarla hacia un especie de neodesarrollismo, podía parecer una perspectiva viable, positiva (Astori tituló su texto *alternativas al neoliberalismo*).

En el diagnóstico de *Política y Estado* hemos identificado tres criterios que Astori considera apropiados para orientar la organización económica-estatal en sociedades latinoamericanas: crecimiento productivo, eficiencia (de la gestión) económica y equidad social. La inclusión de estos tres aspectos en el ensayo hace que lo proyectado por el autor impresione como alternativo y atrayente. Ello no solo ocurre en la medida que Astori está sugiriendo la factibilidad de compatibilizar metas cuya armonización a primera vista parece compleja, sino ante todo porque presenta un conjunto de objetivos variados, equilibrados y capaces de despertar asociaciones positivas en imaginarios sociopolíticos diferentes. Se trata de un efecto *'catch all'* bajo un lema capaz de conectar positivamente tanto con mentalidades empresariales, burocráticas, profesionales, asalariadas, obreras y socialmente excluidas. El autor además de postular un objetivo-ideal de organización social como horizonte de futuro 'deseable', presenta los contornos de una oferta política, cuyo sentido puede acoplarse a imaginarios progresivos en la centroizquierda del espectro político ('justicia distributiva'), imaginarios moderados en el centro ('crecimiento', 'productivismo') e imaginarios conservadores hacia la centroderecha ('eficiencia'). La pretensión de construir un tipo de inserción externa capaz de administrar y morigerar en forma eficiente el impacto local de la »creciente globalización económica mundial«, se complementa con el argumento del potencial de esta estrategia, capaz de desplegar un conjunto de iniciativas, cuya connotación general resulta progresiva:

> »Surge entonces una pregunta fundamental: ¿cuáles son las bases sobre las que –habida cuenta de las peculiaridades de cada país– debería descansar una conducción económica que procure superar los efectos más negativos de las políticas de ajuste, recorriendo un sendero de desarrollo sostenido? En la respuesta a esta pregunta habría que considerar […] siete temas que resultan de importancia crucial para casi todo los países de la región.[/] El primero es el que refiere a la necesidad de detener y revertir el actual proceso de destrucción productiva, particularmente en la industria manufacturera. El segundo apunta a los cuidados de preservación del medio ambiente y la dotación de recursos naturales. El tercero alude a un requisito central de la reorientación a intentar: el control de los movimientos internacionales de capital especulativo. El cuarto es el que conduce a postular la constitución y el fortalecimiento de bloques entre las economías de la región. El quinto se vincula a dos reformas centrales en el seno de nuestras sociedades: la de la educación, y la de los sistemas de seguridad social. El sexto tiene que ver con una indispensable revisión de las condicionalidades cruzadas que han venido imponiendo las instituciones internacionales de crédito. El séptimo constituye una piedra angular en la construcción de nuevas articulaciones entre los sectores público y privado: la promoción de conductas colectivas en el seno de este último.« (50-51)

Argumentamos que de esta manera le es posible conciliar ciertas reivindicaciones históricamente asociadas a una izquierda fundacional 'progresista' en Uruguay con un paradigma económico-estatal aperturista y pro-mercado. Se está en presencia de un traslado discursivo en donde la noción del 'ser-progresivo' pasa a equipararse con el 'desarrollo sostenido', mantra de política real que en la práctica de una izquierda renovada en el pragmatismo significa ni más ni menos que »superar los efectos más negativos de las políticas de ajuste« neoliberal (50).

Las siete propuestas enunciadas por Astori se convirtiron en pilares del programa del FA para las elecciones de 2004 (cf. Sanabria & Buendía, 2013: 120-121; ver p. ej. FA, 2003; Astori, 2004, 2004a). Vemos que ya en 1997 Astori agrupa estos lineamientos estratégicos en parte disímiles (cuando no contradictorios) bajo la dirección rectora del paradigma económico-estatal neoliberal-constitucionalista. Aparecen en armonía, sugiriendo una propuesta política horizontal, sin fricciones ni jerarquías de objetivos. Allí radica la fuerza que legitima un discurso *'catch all'*. En realidad, las siete propuestas expresan la génesis del imaginario 'progresista' y su reposicionamiento bajo la influencia regional de un renovado marco económico-estatal neoliberal. En tal sentido, al menos dos iniciativas podrían considerarse reivindicaciones históricamente asociadas a una tradicional izquierda 'progresista' en Uruguay (industrialización e integración regional). Otras tres parecieran ser reivindicaciones de una izquierda 'progresista' en un contexto posdictatorial (autonomía nacional de los organismos financieros, regulación de las transacciones financieras a escala global, preservación del medioambiente y sus recursos naturales). La coyuntura posdictatorial estuvo signada por los efectos de la crisis de la deuda de 1982, la creciente transnacionalización productiva en los 1990 y la 'ola verde' impulsada desde los movimientos ecologistas en los países centrales. Finalmente, dos de las iniciativas presentadas por Astori expresan la influencia del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista en la agenda frenteamplista; marcan en el discurso 'progresista' de los noventa nuevas temáticas preponderantes en cuanto a la percepción de los problemas públicos y remiten a las 'reformas de segunda generación' del CW (previsional y educativa, así como la promoción de »conductas colectivas« en el seno del sector privado: ver Anexo 1 – Gráfico 1).

Recién en el siguiente apartado 3.1.2.5 nos concentraremos en analizar el 'núcleo duro' de *Política y Estado*: planteo tecnopolítico que postula la »combinación de estrategias y mecanismos instrumentales« para lograr la »transformación del Estado« (74-75). Antes vamos a distinguir entre lo que ciertos imaginarios sociopolíticos pueden llegar a asociar con la proyección social del 'crecimiento equitativo' y el sentido concreto que adquiere este lema en el trabajo discursivo del autor. En particular, veremos cómo la noción »crecimiento productivo con equidad social« tiende a poner en un segundo plano el tercer criterio clave: la 'eficiencia'. También contribuye a resignificar conceptos que son funcionales a la reactivación de nociones asociadas a una tradición estatista de desarrollo y reformismo social (revindicada y defendida por gran parte de la izquierda uruguaya). El enunciado astorista »crecimiento productivo con equidad social« expresa una proyección cuyos vectores teóricos están en sintonía con la estrategia neodesarrollista (arraigada en la corriente del neoestructuralismo, surgida a partir de la renovación del estructuralismo latinoamericano en el ámbito de la CEPAL, en los 1980). Como ya especificáramos más arriba (3.1.2.1) las ideas neodesarrollistas nutren la proyección socioeconómica del autor. El surgimiento de esta corriente nos permite situar el *aggiornamiento* del académico Astori dentro de un nuevo paradigma socioeconómico regional

durante el correr de los años noventa. Esta actualización tuvo lugar bajo una dinámica de maduración/ reposicionamiento intelectual, que contribuyó a la recepción de un esqueleto filosófico-teórico para su proyección estratégica. En esencia, la estrategia neodesarrollista plantea un accionar económico-estatal basado en la compatibilidad de tres criterios: eficiencia económica; crecimiento productivo; equidad social. A primera vista, en *Política y Estado* la pretensión neodesarrollista de compatibilizar a largo plazo la eficiente programación estatal de un »crecimiento productivo con equidad social« puede parecer contradictoria. Ciertas perspectivas críticas de economía política marxista, keynesiana o desarrollista incluso podrían contestar, que esa compatibilización es una quimera, ya que está basada en la contradicción existente entre lógicas opuestas, como la eficiencia económica y la justicia/ igualdad social. Sin embargo, para entender a qué sentido apunta esta estrategia, y si realmente existe tal contradicción en ella, es preciso distinguir a qué orientaciones político-económicas y sociales remiten estos criterios en Astori:

- La noción de EFICIENCIA ECONÓMICA es un criterio poco visible en la proyección del »crecimiento productivo con equidad social«. Sin embargo, implica una renovación de fondo en las lógicas y las formas del accionar estatal. Marca un cambio en relación con la noción estatista de orientación keynesiana-desarrollista, practicada en muchos países periféricos tras la Segunda Posguerra. El nuevo criterio de una actuación estatal económicamente eficiente ajusta la lógica de intervención del sector público a la del ámbito mercantil-empresarial. En los hechos, significa la adopción de este imperativo del capitalismo neoliberal como principio rector para orientar la acción del sector público. Este reposicionamiento teórico-práctico se impuso en la concepción periférica del neodesarrollismo bajo los efectos de un contexto de economía política global en el que las correlaciones de fuerzas viraron hacia la hegemonía neoliberal (cf. Guillén Romo, 2007; Katz, 2001). Como puede verse en *Política y Estado*, esta reorientación 'eficientista' en la lógica que guía el accionar estatal requiere definir y legitimar un nuevo orden de organización económica-estatal, sus objetivos, así como la reforma de sus estructuras y su administración (3.1.2.5).
- Por otra parte, la noción de CRECIMIENTO PRODUCTIVO, si bien puede parecer similar a la de experiencias desarrollistas del pasado, ya no expresa el esquema industrializador del desarrollismo clásico. Éste tradicionalmente derivaba en procesos sustitutivos de importaciones bajo legislaciones proteccionistas. En esquemas neodesarrollistas actuales como el que sugiere Astori – influidos por las teorías del crecimiento endógeno, p. ej. la de Paul Romer– dicha noción remite a aspectos referidos a la »productividad, la composición de la producción y el dinamismo de esta última por el camino de la renovación tecnológica y la creación de ventajas comparativas« (19). Acorde a esta visión aperturista y competitiva de la economía nacional periférica, tanto la »especialización productiva y la creación de ventajas competitivas dinámicas« sirven »como vías preferentes hacia una inserción más justa en el mercado mundial« (75).
- Por último, la noción de EQUIDAD SOCIAL, si bien para la mayoría de los no-especialistas está fuertemente emparentada con la 'justicia' social, adquiere un sentido diferente al de esta concepción redistributiva, que tradicionalmente legitimaba la acción de los Estados de bienestar (o sus emulaciones en países periféricos). En concepciones de inspiración neodesarrollista como la de *Política y Estado*, la justicia distributiva equivale a un pensamiento para el cual las políticas socialmente equitativas o justas, son aquellas orientadas a mejorar la calidad de vida del conjunto de la población en el largo plazo, para lo cual deben ser sostenibles en el tiempo. Tal lógica implica que la redistribución del producto no debe afectar la inversión privada ni el crecimiento económico o los equilibrios de las cuentas públicas. Por ende este enfoque de justicia social postula que para poder redistribuir primero se tiene que crecer (ver 3.3.2).

Como vemos a través de los criterios que la orientan, esta concepción no persigue una quimera. Se trata más bien de un enfoque realista, pragmático y consistente con los objetivos que se propone. En la proyección de inspiración neodesarrollista de Astori, el pensamiento sobre lo socialmente eficiente, productivo y justo podría resumirse de la siguiente manera: lo socialmente equitativo resulta cuando un Estado eficiente brinda al mercado las oportunidades de crecer económicamente vía desarrollo productivo; luego la prosperidad obtenida se destina democráticamente a mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto, otorgándole igualdad de oportunidades a todos. Los dos aspectos anteriores caracterizan este enfoque en su forma de administrar con eficiencia las tensiones entre: hacer crecer la economía y redistribuir el producto. Por un lado, se privilegia una concepción de justicia distributiva basada en la igualdad de oportunidades. A ella pueden adherir tanto social-liberales en la izquierda como neoliberales moderados. Implicaría que el Estado se limita a ofrecer un marco institucional que garantice el buen funcionamiento de los mercados, interviniendo lo menos posible ex-ante en la lógica de acumulación capitalista. De esa forma, la garantía estatal de la igualdad de oportunidades representaría una redistribución moderada y ex-post del producto social (vía gasto público y en menor medida usando la estructura impositiva). La mayor parte de la distribución quedaría a cargo del mercado (vía mecanismo salarial). A la vez, este enfoque privilegia la terminología más moderna de 'equidad' social (popularizada bajo la segunda generación de reformas neoliberales) en lugar de la tradicional 'justicia' social (utilizada en el keynesianismo/ desarrollismo). Cuando se recurre al concepto de la equidad social, se traslada el sentido de la acción estatal hacia la mejora de la calidad de vida de la población en su conjunto, privilegiando el mecanismo de mercado en el largo plazo.

La noción del crecimiento equitativo y sostenido en *Política y Estado* plantea la viabilidad de alcanzar el desarrollo de fuerzas productivas y equidad social bajo criterios de eficiencia económica. Por un lado, se trata de la inserción en el proceso llamado 'globalización' vía apertura económica, especialización productiva y creación de ventajas competitivas dinámicas (»crecimiento productivo«). Por el otro, este tipo de política llevaría a un proceso económico con una distribución más justa (»con equidad social«). La estrategia va dirigida a apuntalar el crecimiento abriendo la economía y compitiendo globalmente a través ventajas comparativas a forjar. Sobre esas bases luego se lograría la distribución del producto social. Astori ha asumido la idea de que el mecanismo de mercado juegue un mayor papel en la orientación del accionar estatal. De esta forma, en última instancia, una concepción socioeconómica que se estaba volviendo importante en la elaboración programática del FA, en su origen ha incorporado como principio rector la lógica de eficiencia económica. No obstante, en el decurso del ensayo astorista es notoria la recurrencia a términos históricamente emparetandos con el estatismo keynesiano-desrarollista, asociados a procesos de industrialización (crecimiento, productividad) y bienestar estatal (equidad social). Aunque estos se encuentran resignificados para sintonizar con las necesidades 'aperturistas' y 'eficientistas' de un contexto histórico signado por la hegemonía del neoliberalismo (en un

capitalismo altamente tecnológico y transnacionalizado), aún activan connotaciones positivas en diferentes imaginarios políticos (pudiendo incluso sugerir continuidades con el anterior esquema batllista). A ello se le suma una gama de lineamientos económicos que reunen diferentes reivindicaciones históricas del 'progresismo' uruguayo. En conjunto y sin jerarquías de objetivos, estas orientaciones matizan el nuevo planteo de reformas estatales con significados que resultan familiares en la sociedad uruguaya. Todo ello confiere legitimidad al marco tecnopolítico propuesto. El discurso de Astori, en definitiva, contribuye a reforzar la oferta política *'catch all'* de un frenteamplismo en proceso de reposicionamiento electoral.

A continuación, aún nos resta enfocar el planteo de transformación hacia un Estado 'eficiente' en su tarea de orientar el proceso económico. Desde la óptica del autor esta instancia representa la condición *sine qua non* para sostener la proyectada estrategia socioeconómica de »crecimiento productivo con equidad«.

3.1.2.5. Planteo económico-estatal en *Política y Estado*: »consenso«, »estabilidad« y »eficiencia« como criterios rectores para la constitución del mercado vía una regulación capaz de generar »situaciones nuevas y eficaces« (mensaje 3)

El 'núcleo duro' de *Política y Estado* consiste en un planteo de inspiración tecnopolítica. La elaboración discursiva recurre a un marco simbólico-interpretativo que promueve reformas en los modos regulatorios de economías de mercado capitalistas en el Sur Global. El autor realiza un trabajo de traducción intelectual para anclar esta concepción etnocéntrica (cf. Mendes Pereira: ver Cap. 1) en Uruguay. Astori postula la realización de su planteo de organización económica-estatal como condición *sine qua non* para generar »crecimiento productivo con equidad social« en el marco de la »globalización económica mundial« (3.1.2.4). De esa forma ve posible superar los problemas sociales, económicos y políticos asociados con la aplicación en el pasado del paradigma estatal keynesiano-desarrollista y luego el neoliberal (3.1.2.3). Introduce su planteo de transformación estatal como »visión acerca de los cambios que sería preciso incorporar a la estructura y al funcionamiento del Estado, y las nuevas articulaciones de este último con el mercado« (7):

> »Habida cuenta de los valores humanos y éticos que operan como puntos inevitables de referencia en una reflexión sobre el tema en cuestión, el desafío consiste en despojar el análisis de las cargas y los prejuicios puramente ideológicos y, a partir de una lectura objetiva de la experiencia disponible, seleccionar aquellos ámbitos en los que la acción estatal directa o indirecta es indispensable, mejorar su gestión, y encontrar los espacios y las vías necesarias para encarar nuevos tipos de integración y labores concertadas con el sector privado.« (74)
>
> »[…] el desafío para el Estado consiste en encontrar la intervención más adecuada para que […] mercados sean creados o complementados, y funcionen sin fallas graves.« (5)
>
> »[…] la dicotomía Estado-mercado no es genuina: dicho de otro modo, se trata de un falso dilema. Las instituciones públicas no están llamadas a sustituir a los mercados, sino más bien a asegurar el mejor funcionamiento de estos últimos que resulte posible. Tampoco son de recibo las posturas ideológicas que atribuyen a priori y en cualquier caso, condiciones de co-

> rrección a las acciones de los sectores público y privado. En este sentido, la actitud que corresponde adoptar es la de analizar cada caso concreto de intervención estatal, y evaluarla en base a la contrastación entre los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos, de modo de determinar por este camino el nivel de eficiencia alcanzado.[/] En suma, la interrogante clave que cabe formular y es preciso contestar, refiere al peculiar entramado institucional que cada situación específica requiere, de modo de establecer la más conveniente articulación entre la presencia y la acción del Estado por un lado, y el funcionamiento de los mercados por otro. Hay en ello aspectos técnicos en juego, pero también influyen las posturas de naturaleza normativa, asociadas –a su vez– a la conformación de la sociedad, y la particular correlación de fuerzas e intereses en la que descansa dicha conformación.« (43)

El planteo comienza apelando a la ética y sus »valores«. Continúa llamando a apartarse de las ideologías en pro de fortalecer apreciaciones objetivas, dirigidas a lograr una gestión técnica de cuestiones políticas (registradas como posturas normativas y asociadas a fuerzas e intereses sociales: aspecto señalado en la introducción de *Política y Estado* y profundizado en nuestro análisis de su diagnóstico). Además, la propuesta del autor acentúa su condición pragmática y realista (aspecto que identificamos en el apartado anterior) cuando postula que los mercados funcionen sin falencias graves y de la mejor forma posible. Para ello, la técnica recomendada consiste en la desideologización de lo político, especialmente en la evaluación de la acción estatal eficiente como objetivo primordial. El planteo de Astori enfatiza que la intervención estatal en vez de ser rígida y de tenor universal puede ser directa o indirecta, incluso concertada e integrada con el sector privado, pero siempre basada en casos concretos o institucionalidades peculiares.

En este apartado de nuestro análisis presentaremos las rutinas y significados que dan coherencia a esta último secuencia del discurso astorista. Comenzaremos adelantando en qué consiste la definición de los cambios institucionales y sus mecanismos. En ese complejo tecnopolítico se perfilan lineamientos de acciones para reorganizar el Estado en clave económica-neoinstitucionalista. A partir de mediados de la década de 1990 estos lineamientos fueron ganando espacio en el programa del FA, volviéndose más frecuentes en el discurso político de su dirigencia. Ante la crisis en el 2002 economistas vinculados al FA los proponían como alternativas viables de política pública. Desde 2005, con Astori liderando el equipo económico del nuevo gobierno de las fuerzas de izquierda, se las empezó a implementar, con los especialistas Mario Bergara y Fernando Lorenzo en el MEF (Cap. 4). ¿Cuál sería la visión que respalda el »conjunto de criterios generales para redefinir los papeles del Estado y el sector privado, tanto con respecto a los modelos tradicionales, como con referencia al neoliberalismo actual« (34)?

Los cambios institucionales que Astori define para la transformación estatal abarcan tres tópicos (53[126]). Primero, la reforma del Estado, »concebida […] para posibilitar una renovación de la intervención gubernamental, […] también con miras a que el sector privado pueda asumir cabalmente sus responsabilidades y articule coherentemente su conducta con la del sector público« (8, similar en 55). Esta »herramienta« (75) tecnopolítica incluye »tres mecanismos instrumentales del proceso reformista« (8), que son: privatización, desregulación y modernización de la gestión pública.[127] En segundo lugar la transformación del Estado apunta a la con-

formación de un espacio público entre el Estado y la sociedad civil, promoviéndose e impulsándose »actitudes y conductas colectivas en el seno del sector privado« (53, similar en 65 y 71[128]). La iniciativa va dirigida a la »organización colectiva de agentes privados« (71) que producen bienes públicos (cooperativas, ONGs y algunas pequeñas empresas). Este mecanismo busca que el Estado pueda abandonar la producción/ provisión de ciertos bienes públicos, restringiendo su nueva principal responsabilidad a la »conducción y regulación en el área económica« (68).[129] En tercer lugar, Astori propone la reforma del sistema político-partidario, para hacer viable »la gobernabilidad en sociedades que hoy se encuentran excesivamente divididas desde una perspectiva política« (77). Este eje de acción conecta con el discurso sobre la »crisis de lo político«, proponiendo una »nueva cultura política« (77) e incluye varios mecanismos para a incidir en las reglas constitucionales y la organización de los partidos (p. ej. una segunda vuelta electoral; integración de rasgos de sistemas parlamentarios en sistemas de tradición presidencialista; descentralización del gobierno; fortalecimiento de reglamentaciones para el funcionamiento/ financiamiento de los partidos). En los tres tópicos que acabamos de resumir, figuran los lineamientos claves del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista. Son los cambios que *Política y Estado* intenta popularizar como principios rectores para las políticas públicas en un futuro gobierno del FA. Se busca una reforma moderada hacia la reducción del peso de la estructura estatal. Se busca externalizar de actividades/ servicios estatales al ámbito de la sociedad civil organizada (mediante su subsidiarización y su coordinación: aspecto que señalamos en 1.3). Se busca reglamentar las posibilidades de partidos políticos, organizaciones corporativas y movimientos sociales de incidir en esta reorganización del proceso económico-estatal (mediante disposiciones que fortalezcan el »acatamiento disciplinado de resoluciones democráticas«: 79).

¿Qué criterios orientan, tornan coherente el sentido social postulado por Astori en esta visión del 'deber-hacer' y el 'deber-ser' en el ámbito político-estatal? Comenzaremos por analizar la rutina del 'ser-ideológico' empleada por Astori. Luego analizaremos el enlazamiento de esta estrategia discursiva con un planteo basado en dos lechos/ pilares argumentales. Con ese enlazamiento Astori busca conciliar una normatividad político-democrática pasiva –que se impone de arriba hacia abajo (»consenso«)– con la programación tecnocrática de una estatalidad funcional a los requerimientos de los mercados (»estabilidad« y »eficiencia«).

Astori hace referencia a su fuente Ayala Espino cuando argumenta con el »falso dilema« que existe »entre intervencionismo y liberalización« (73, similar en 43). También retrata esta discusión como »dicotomía estéril« (73, similar en 43[130]). Enfatiza el »carácter esencialmente polémico que tiene el tema relativo a los papeles del Estado y el sector privado, así como los mecanismos de articulación entre los mismos« (32). Lo explica atribuyendo »insuficiencias teóricas« (32). Señala que »no es posible esperar una definición precisa y universal acerca de los límites de las acciones de los sectores público y privado«, pero sí »rechazar por anticipado los planteos de tipo absolutista, como los que sostienen que el Estado debe intervenir en todos

los asuntos económicos de la sociedad, o bien que es necesario aniquilar por completo esa posibilidad, a través de una privatización y una desregulación totales« (47). Afirma además que, »en realidad, son estas las posturas más impregnadas por ingredientes ideológicos y […] menos fundamentadas en una observación detenida y rigurosa de la evidencia empírica« (33). En la misma dirección, Astori dictamina que »todas las visiones fuertemente ideologizadas del problema –en el sentido de establecer a priori valoraciones supuestamente inherentes a los papeles de los sectores público y privado– ayudan muy poco, o más bien perjudican, a la búsqueda de mejor equilibrio entre ambos« (47). También emplea varias partes del texto para aclarar dos »confusiones« que »han contribuido a dificultar« la comprensión sobre »las relaciones entre Estado, espacio público y sociedad civil« (8). Su clarificación de la primera confusión sostiene que lo público no tiene por que ser colectivo, al igual que 'privado' no siempre significa 'individual':

> »[…] la necesidad de promover e impulsar actitudes y conductas colectivas en el seno del sector privado, resulta de especial importancia cuando se trata de buscar nuevas articulaciones entre dicho sector y el sector público. En este sentido, es menester terminar con la histórica confusión entre público y colectivo por un lado, y privado e individual por el otro.« (53, similar en 34[131])

Con otra clarificación el autor enfatiza que no son lo mismo sector público y espacio público: »Hay otra [confusión] que es fundamental y que ha llevado a identificar los conceptos de sector público y espacio público.« (65) Astori busca la activación no solo de la sociedad civil organizada en el cumplimiento de funciones sociales no contempladas por el nuevo paradigma estatal, sino también introducir nuevos formatos de asociación público-privada para producir y gestionar bienes colectivos. Para ello, da un nuevo sentido al lugar de la sociedad civil organizada y al de la iniciativa privada. En su forma de apelación subjetiva, el mensaje se podría resumir de la siguiente manera: ¿quién dijo que la iniciativa privada no está en condiciones de contemplar, gerenciar y gestionar equitativamente cuestiones de interés público y de organización colectiva? ¿Es el estatal sector público siempre capaz de ofrecer el espacio para atender estas cuestiones?[132]

Por un lado, en el ensayo de Astori las nociones de lo 'falso', lo 'polémico', lo 'insuficientemente informado' o la 'confusión' (en percepciones sobre el Estado interviniendo en la economía) son empleadas para activar imaginarios sobre nuevos formatos de organización y gerenciamiento social. Buscan superar concepciones arraigadas en tiempos pasados, donde los modos de intervención estatal tradicionales eran jerárquicos y paternalistas (como en el período batllista). Por otro lado, remiten a la temática compleja de las ideologías y su influencia en dificultar el reconocimiento de la realidad social. El autor de *Política y Estado* se apropia de la denuncia del 'ser-ideológico' como su punta de lanza. Astori recurre a la estrategia de presentarse como 'desideologizado' (neutralidad científica del propio planteo 'técnico'), para generar un espacio argumental en principio alejado de la mera motivación política y 'normativa'. Este recurso le hace posible deslegitimar otras concepciones socioeconómicas/ estatales sobre las que busca primar en la disputa simbólico-interpretativa por definir la realidad y aportar solu-

ciones a problemas públicos. En esa dirección abre posibilidades de endilgar a quien se oponga a su planteo una percepción distorsionada de las cosas, así como supuestamente basada en un interés político que, en última instancia, estaría motivado por el egoísmo particularista y material vinculado a posiciones ideológico-partidarias (la actitud que para Astori determina la »crisis de la política«: ver 3.1.2.3). A su vez, adoptando este recurso, logra presentar su concepción de la realidad social como aséptica y motivada en una reflexión desapasionada y desinteresada de las cosas (abocada exclusivamente al »interés de la sociedad«: 73). En Astori el acto discursivo sugiere como virtud la capacidad propia de entender la complejidad inherente a los procesos sociales (frente a un reduccionismo que endilga a visiones 'falsas', 'polémicas', 'desinformadas', 'confundidas', 'absolutas', 'universales', 'estereotipadas', 'totalizantes' o simplemente 'ideológicas'). En estos pasajes se observa que el acto ideológico ocurre en la elaboración discursiva de Astori. Nuestra objeción es válida si bajo ideología se entiende, no el hecho de ser 'polémico' o 'poco científico' (como entiende Astori), sino la capacidad de camuflar como saber 'técnico' (científico, experto, objetivo, neutral) posturas y paradigmas que en definitiva legitiman un capitalismo de sesgo neoliberal (o, en su defecto, plantean que no existen alternativas al mismo).

Como uno de los principales criterios de reflexión en *Política y Estado*, el autor menciona la »integración entre los factores económicos y los de naturaleza política«, p. ej. »las lógicas de mercado y de la democracia« (35). Esto debido a que »pueden conducir a tensiones sociales relevantes«, pudiendo poner en »riesgo de ruptura el tejido social« (35). Sin embargo, asegura que en ese caso, siempre »suelen emerger transformaciones políticas que procuran restablecer la armonía perdida« (35). En la misma parte del texto, Astori manifiesta la necesidad de »determinar el contenido del concepto de eficiencia« y el del de »equidad o justicia, sabiendo […] que resulta muy difícil separarlo del anterior« (33). Lo que hace el autor en estos pasajes no solo es anunciarle al lector su intención 'armonizadora' de conciliar la eficiencia (vinculada al funcionamiento económico del »mercado«) con la equidad social (asociada a la organización política de la »democracia«). Así circunscribe los dos lechos/ pilares argumentales ('factores') con los que buscará justificar su visión de *Estado* y *Política*. Su razonamiento para lograr integración social consiste en tornar eficiente la actuación *económica* del *Estado* y sus instituciones en el *mercado*, proceso a desarrollarse dentro de cierto marco *político* de la *democracia*. Pero para tornar coherente el planteo económico-estatal aún requiere conectar ambos lechos/ pilares argumentales (el de la *política* y el del *Estado*).

Astori prosigue refiriéndose a su fuente Ayala Espino. Afirma que, en la definición del »peculiar entramado institucional que cada situación específica requiere« –con el fin de establecer »la más conveniente articulación entre la presencia y la acción del Estado por un lado, y el funcionamiento de los mercados por otro«–, se debaten »aspectos técnicos«, pero también »posturas de naturaleza normativa, asociadas […] a la conformación de la sociedad, y la particular correlación de fuerzas e intereses en la que descansa dicha conformación« (43). Nuevamente,

y en forma menos específica, aparecen los dos lechos/ pilares argumentales de *Política y Estado* (o, en el orden de este pasaje: *Estado* y *política*). Los »aspectos técnicos« equivalen a los »factores económicos« del párrafo anterior; en cambio, las »posturas de naturaleza normativa« serían el equivalente a los »factores […] de naturaleza política«. Aquí se está dando una operación sutil pero clave para el discurso de Astori. Lo político-democrático sigue siendo algo normativo, ligado a »posturas« sociales disímiles y sus correlaciones de fuerzas. Lo económico, en cambio, pasó a quedar separado como saber técnico, e. d. objetivo, neutral, desapasionado, nunca normativo. A pesar de pretender lo contrario, Astori escinde su discurso en dos pilares: uno, el del 'técnico' académico ('deber-ser' de la economía del *Estado* en el mercado) y otro, el del 'político' ('deber-ser' de la actitud *política* en la órbita estatal). El primer pilar (Astori hablando como 'técnico' sobre la reorganización del *Estado*), apuntará a la justificación teórica de un proceso reformista, dirigido tecnopolíticamente (desde arriba hacia abajo), con el fin de mejorar la eficiencia del mercado al modificar la actuación económica del Estado. El segundo pilar (Astori hablando como 'político' de la *democracia* y los comportamientos 'adecuados' en ella), está referido a la definición política del proceso democrático, que requiere este proceso de reorganización económica-estatal. Esta rutina clave en el ensayo y su discurso aparece de manera análoga en el primer bloque de cita que presentamos en 3.1.2. Allí Astori pedía reducir la excesiva »definición partidaria« (moderación de lo 'político-normativo') y aumentar el espacio de la »solvencia profesional« (enaltecimiento del saber 'técnico' en la órbita estatal). Al mismo tiempo, este argumento conecta con lo dicho en nuestro apartado sobre el diagnóstico (3.1.2.3), donde habíamos adelantado que la »crisis de la política« funciona como *'leitmotiv'* a partir del cual Astori comenzará a deducir su planteo de transformación estatal.

Aunque Astori pareciera separar una parte de su planteo (dirigida a fundamentar la reforma de las instituciones *estatales* en el mercado) de otra (sobre el marco deseable de participación *política*), ambas siguen siendo tanto 'técnicas' como 'normativas'. En ese sentido, el autor maneja una distinción abstracta. En todo caso, su construcción sobre dos pilares argumentales (*Política*, *Estado*) responde al paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista como dispositivo hegemónico de organización económica-estatal. Ya Ayala Espino en sus »Ensayos sobre Economía Política del Estado« (1992) recurría a la separación entre lo 'político-normativo' y lo 'económico-técnico'. Astori la retoma en su ensayo. No obstante, disimula este aspecto en su intervención, enalteciendo el lado normativo (no económico-técnico) del marco simbólico (la »ética« y los »valores« capaces de revertir una »crisis de la política«). Tal pareciera, recurre a ello para lograr la traducción local (Uruguay) del paradigma foráneo. Esa es la labor intelectual propia que lo identifica en un ámbito estatal-nacional del Cono Sur.

Nos queda por analizar la manera en que el discurso de Astori desarrolla y conecta coherentemente sus dos pilares: el de la normatividad *política* y el del gerenciamiento *estatal*.

El autor de *Política y Estado* presenta su planteo como »ingrediente sustancial para la recuperación de los valores superiores sobre cuya base la política volverá a ser una actividad digna del respeto de la sociedad en su conjunto« (6, similar en la contratapa[133]). También lo postula como contribución a »la recuperación de valores y conductas en el marco de una renovación profunda de la cultura política« (8). Concluye el texto afirmando que »se trata de una batalla […] por la ética« (82).[134] Argumentamos que el discurso de Astori opera proclamando una 'recuperación de la política' como forma de legitimar una transformación del Estado. Así, da coherencia y sentido a un nuevo hábito gubernamental de proveniencia neoliberal. Para reforzar nuestra afirmación analizaremos cómo define el autor lo político y veremos luego cómo enlaza esa noción con el modo de reorganización estatal que propone. ¿Qué sentido adquiere la política en el trabajo discursivo de este intelectual? ¿Para qué forma de estatalidad al momento de gobernar la economía?

Primero, analizaremos en el planteo de *Política y Estado* la definición sobre el sentido de lo político. En relación a los aspectos políticos centrales, el texto menciona »el Estado y las fuerzas sociales« (44) y »el poder y la legitimación« (45). El autor enfoca un entendimiento de la política como »actividad humana superior« (82, similar en 7 y 9[135]) o »parte de la condición humana« (82). En ese sentido, distingue una dimensión donde la política pasa a ser definida como »la conducta humana que se practica colectivamente para intentar modificar la realidad en un sentido y con una intensidad previamente elegidos« (10, similar en 82[136] y 43-44[137]). Acorde a su visión,

> »se trata de actuar en la vida para recuperar el prestigio de lo político como ámbito natural de las personas que desean transformar la realidad en la que viven, sabiendo que su descrédito solo sirve a quienes no desean que ello ocurra«; residiendo en ello »una batalla, sin tregua y sin renuncias, por la ética«(82).[138]

Este discurso sitúa el concepto 'política' en la vaguedad conceptual de una noción antropológica (»condición humana«), abierta y poco definida (demanda cambiar la »realidad« del mundo social en una dirección y con un grado de radicalidad acordado anteriormente). Al posicionar este mensaje en el terreno aséptico de lo normativo-valórico ('conducta', 'credibilidad', 'prestigio', »ética«) lo separa de contenidos 'anticapitalistas' propios de una izquierda radical. Ese doble paso es condición clave para poder incorporar al ámbito de la sociedad uruguaya un llamado político, que apuesta a lograr el nivel de recepción y adhesión ciudadana más amplio posible. La indefinición de una propuesta que elige no apelar a imaginarios tradicionales de una izquierda utópica y combativa, permite abrir a gran parte del espectro político la opción de identificarse con el planteo de estatalidad propuesto por Astori. A continuación, desarrollaremos con más detalle este rasgo en su discurso. La intención de promover más allá del FA un mensaje político abarcador e inclusivo de estamentos ciudadanos heterogéneos, se expresa en cierto canon normativo-valórico, que promueve la definición del 'buen' comportamiento político. Este ensamblaje de normativas recurre a categorías generales y abiertas, con la finalidad de crear un espacio intermedio entre posiciones socialdemócratas, social-liberales y liberal-

conservadoras (así se estaría estableciendo una nueva posición en el debate político uruguayo).

El entendimiento normativo y valórico de lo político en Astori –como 'acción colectiva superior dirigida a transformar la realidad en un sentido predeterminado'– se encuentra ligado a la democracia. Ésta es definida como »sistema de convivencia, participación y búsqueda de acuerdos« (74, similar en 21[139]). El autor afirma que su visión implica el »fortalecimiento« de ese sistema (74). Acorde a dicha concepción democrática, »la interacción política con la sociedad civil es [...] un ingrediente imprescindible de la conducción económica« (21), debido a que »la democracia y la participación« son »un canal de articulación entre el Estado y los agentes privados« (44). Según este marco explicativo, existen en las sociedades del Sur Global pequeños grupos más o menos elitistas y autoritarios (»minorías concentradoras del poder«, que en regiones como América Latina se encuentra »excesivamente centralizado«: 45). Estos sectores capturan al Estado y a su burocracia, no permitiendo un »correcto funcionamiento de los mercados« (al generarse por esta vía comportamientos gubernamentales de tipo »patrimonialista« y cadenas de mando basadas en un tipo de liderazgo »personal«, que facilitan el fenómeno de »corrupción o […] privilegio indebido como mecanismos de enriquecimiento«: 45-46). Una parte de la solución al problema consistiría en democratizar la sociedad, ya sea otorgando más participación a la ciudadanía en las decisiones políticas (p. ej. al descentralizar las instancias de poder), o fortaleciendo la reglamentación en el funcionamiento de las organizaciones partidarias (reforma político-partidaria). Visto así, el orden democrático (en sociedades de mercado capitalistas) supone

> »una distribución más equitativa del poder económico y, de ese modo mayores oportunidades, tanto para la materialización de resultados económicos, como para su traducción en términos de calidad de vida de la población en su conjunto« (46).

Ya especificamos más arriba este sentido de 'armonía' en Astori. El autor ve en la democracia (liberal) un vehículo capaz de volver compatibles las lógicas contradictorias entre lo que él concibe una (natural) dicotomía entre el interés individual (en el mercado) y el colectivo (en la organización política). Desde una posición social-liberal o socialdemócrata renovada, busca introducir soluciones actuales a una temática clásica de la filosofía social o política burguesa: re-conciliar el interés económico del individuo con la preferencia del colectivo político por limitar mediante la intervención estatal tendencias socialmente rupturistas/ destructivas del sistema. Su afirmación sobre el 'restablecimiento de la armonía' expresa su convicción que históricamente (1990-1997) el sistema económico está en una coyuntura crítica y necesita su planteo de integración social. Por eso a Astori le urge materializar »proyectos nacionales« que resulten positivos »para el país y sus habitantes« (82). Su planteo se presenta »a la luz del interés de la sociedad y [...] del crecimiento con equidad« (73).

El planteo de Astori aparece fundado en un orden donde la apertura al ámbito global, la revolución productiva y la democracia social confluyen virtuosamente en la esfera del Estado como

eficiente promotor del mercado. Promueve armonía, conciliación y unidad en sociedades, proponiendo administrar las tensiones entre economía de mercado (capitalista) y democracia política (liberal). Para ello, a partir del 'consenso democrático' su mensaje político comienza delimitando los rasgos del 'deber-ser' del »comportamiento« (45) político. Lo hace proclamando ciertos valores para dotar de sentido una normatividad política. Este canon de 'valores' puede ser resumido esquemáticamente, incluyendo la relación dicotómica con los respectivos 'no-valores' (ver Anexo 1 – Gráfico 2).

Al introducir Astori esta enumeración dicotómica, da un mensaje a la izquierda uruguaya de la cual forma parte, y a la que busca orientar en una dirección pragmática, de realismo político: »En el terreno de la justicia y los valores ya no alcanza con levantar las viejas banderas de la libertad y la justicia« (82). En *Política y Estado*, estos »valores« ilustran el tipo de »conducta« arraigada en una nueva »ética« política de izquierda »positiva«, que desea »transformar la realidad« (buscando la »convivencia democrática«). Se redefine así 'el-ser' progresivo de una 'izquierda progresista'. Del contraste dicotómico resultan 'no-valores'. Estos redefinen la noción de lo 'no-progresivo' o 'conservador'. Al mismo tiempo establecen dentro del espectro político –tanto hacia derecha como a izquierda– una delimitación con fuerzas políticas consideradas 'no-progresistas'. De este modo, el discurso forma un nuevo centro –una tercera vía política– entre la 'vieja' izquierda y la 'vieja' derecha. En forma análoga a su connotación negativa del 'ser-ideológico', este discurso normativo-moralizante permite que todo aquel que no esté dispuesto a adherir a tal canon simbólico del consenso 'deseable', puede llegar a ser deslegitimado como figura representante de los 'no-valores'; se lo podría señalar como persona 'autoritaria', 'corrupta', 'no seria y honesta en lo político-intelectual', 'no-positiva para el país', 'opositora a la unidad', 'fragmentadora de la armonía', o 'saboteadora del consenso'. Ese plano de proyección negativa remite al momento en que Astori separa »las personas que desean transformar la realidad en la que viven«, de las que »no desean que ello ocurra« (dado que las primeras saben que »su descrédito solo sirve« a las segundas: 82).[140]

Astori en gran medida incorpora códigos normativos asociados a la guía tecnopolítica neoliberal-institucionalista ('conducta', 'responsabilidad', 'proyecto', 'coherencia', 'seriedad', 'ser positivo', 'combate a la corrupción'). Por otra parte, mantiene una vinculación residual con imaginarios (también) afincados en el pensamiento de las izquierdas ('libertad', 'justicia', lo 'colectivo'). Finalmente, incorpora marcos simbólico-interpretativos tradicionalmente conservadores respecto a la integración social en formaciones socioeconómicas caracterizadas por contradicciones ('convivencia en democracia', 'unidad en la diversidad', 'respetar al que piensa distinto'). De esta forma, lo que aparenta ser un anuncio de la incorporación de nuevas prioridades políticas a las »viejas banderas« de la izquierda ('justicia', 'libertad'), resulta más bien en un influjo moderador de sus »valores« clásicos. Con este renovado canon de valores para la izquierda el autor no solo toma distancia de los sectores más radicales del FA, sino que también transforma reivindicaciones socialistas más utópicas/ combativas, trasladando el imagina-

rio a otro terreno normativo, en donde opera la »ética« de la integración y la armonía social. Este movimiento discursivo es coherente con su intención de generar un consenso lo más abierto posible en cuanto a los segmentos sociales capaces de identificarse con los valores propuestos para sustentar el proceso de transición hacia la estatalidad neoliberal-institucionalista. Es por ello que las nociones *'catch all*' como 'honradez', 'humildad', 'respeto', 'seriedad' y 'honestidad' expresan notoria vaguedad para el proceso político. ¿Quién no se sentiría seducido con el pensamiento de una sociedad guiada por estas virtudes?

En Astori la noción de política queda fijada en un nivel normativo que –asociándola con cierto entramado de »ética«, »responsabilidades«, »valores y conductas humanas«, y »actitudes positivas para el país y sus habitantes« (82)– equipara los »acuerdos y consensos« expresados en »políticas de Estado« con una »genuina y duradera convivencia democrática« (45). El consenso social se vuelve categoría determinante para comenzar a definir la 'verdadera' condición político-democrática requerida para »la efectividad de los aportes que un gobierno puede realizar con su intervención en el proceso de desarrollo« (45). Así, 'saber ponerse de acuerdo' es el rasgo deseable para una »democracia sólida y correctamente articulada«, lo cual a su vez se enlaza con la noción de »estabilidad« (45). Este último aspecto es elevado a »condición del Estado«, al descansar en el »la continuidad y la predicibilidad de la acción pública«, cuestión clave en relación a »los niveles de certeza que exhiben las conductas de los agentes individuales, las organizaciones y los mercados« (45). Con el enfoque astorista de lo 'político' se asiste a una »valoración de la democracia como organización básica de la sociedad y el sistema político y –a partir de esta condición– como vía esencial para la concertación de esfuerzos y la convivencia entre los distintos sectores y capas de la comunidad« (46). La organización democrática bajo la que Astori pretende lograr »una verdadera politización del proceso económico y social« (46) pareciera no contemplar el disenso o los conflictos, sino únicamente la concertación de ciertos acuerdos y consensos en un nuevo tipo de »proyecto[…] nacional[…] (82):

> »De esto se trata […] cuando se menciona la conveniencia de politizar la economía y la sociedad, no en el sentido partidario o fraccionalista de la expresión, sino en su acepción estricta de acción consciente y deliberada de una sociedad para modificar su realidad a la luz de una orientación previamente elegida.« (46)

Para Astori una democracia funciona correctamente (es 'buena') cuando los sectores que la integran son capaces de adherir (cuasi-pasivamente) al consenso requerido para un accionar estatal estable en la regulación macro y microeconómica (gestionada por tecnopolíticos: ver 3.2). La existencia de un previsible marco de continuidad política, pese a los cambios de gobierno, otorgaría las certezas que requieren los agentes (individuos o organizaciones) para funcionar en el mercado. Visto de ese modo, el sentido de la acción político-democrática en el terreno estatal queda acotado por la constitución, organización, reglamentación del mercado. Hasta aquí mostramos el modo en que –a partir de los principios categoriales del 'consenso' y la 'estabilidad'–el autor ha formado un techo de valores normativos desde el cual derivar deductivamente (*top-down*) el entramado tecnopolítico de »criterios«[141] (31), sus »definicio-

nes«[142] (34), así como los »mecanismos instrumentales« (55) para reorganizar el rol interventor del Estado en el proceso socioeconómico.

Finalizaremos el análisis presentando en *Política y Estado* la normatividad para el accionar estatal, su intervención 'técnica' y 'profesional' en la regulación (eficiente) del mercado.

Hemos analizado cómo el planteo de *Política y Estado* parte de un techo normativo vinculado al sentido de la 'política' (simbolizado en la deseabilidad de lograr un 'consenso' en torno a la 'estabilidad' de la acción estatal). Terminaremos reconstruyendo la derivación deductiva de este razonamiento hasta la definición del sentido del Estado como regulador del mercado ('consenso' y 'estabilidad' como requisitos para poder programar cierta forma de accionar estatal). Como habíamos observado en Astori, esta segunda temática abarca el lado 'técnico' de su mensaje, a diferencia del anterior sobre la 'normatividad' de lo 'político'. El razonamiento 'técnico' se funda en un análisis económico que abarca tanto las »principales fallas del mercado« (35) como las correspondientes a la »intervención estatal« (42). Astori recurre de manera implícita a una argumentación económica de la política (siendo su principal fuente Ayala Espino). Se remite a la »larga experiencia mundial« (35), incorporando a su análisis el caudal de actualizaciones de la NEI al paradigma ortodoxo-neoclásico de la TEG (Cap. 1).

En su planteo Astori parte definiendo al Estado como »síntesis de la estructura política de la sociedad y […] de las convergencias y los conflictos que existen entre los diferentes agentes sociales y sus organizaciones representativas« (20, similar en 32[143]). Pero en el transcurso del ensayo pasa a privilegiar una definición más afín a la armonización de las disputas sociales, al decir que esa »síntesis fundamental de la organización política de la sociedad« es una »estructura institucional y organizativa«, en las que se apoyan las acciones políticas provenientes de estamentos sociales en busca de »alterar la realidad en un sentido predeterminado« (43-44). Termina por definir al Estado como »síntesis de la estructura política de una nación« (55). En principio, no niega que las contradicciones y los conflictos sociales existan. Sin embargo, ya señalamos su iniciativa de que tales tensiones deben ser concertadas y transformadas positivamente a la luz del consenso democrático (su idea de la política). Así, las nociones de *política* y *Estado* (en democracia) han de converger positivamente: no niega la posibilidad que existan contradicciones entre ambas instancias, pero busca cerrar la vía del conflicto.

Falta ver cómo debe dirigirse según Astori el accionar estatal en la regulación 'correcta' del mercado (la forma de programar una 'buena' intervención gubernamental en la economía con el fin de aplacar el conflicto social). En Astori adquiere relevancia el análisis de la NEI, primero abarcando fallas/ deberes del mercado y luego fallas/ deberes del Estado.

El mercado evidencia »cinco grandes fallas« (35-42) cuya solución requiere reducir los »costos de transacción«[144] (36) que generan. En primer lugar están las imperfecciones de la informa-

ción disponible. De allí el autor deriva la necesidad que el Estado de sociedades periféricas produzca información pública. En segundo lugar figuran las externalidades.[145] Para el autor el Estado de sociedades periféricas debe asumir los costos de externalidades y suplir la ausencia/ debilidad de mercados de capitales. En tercer lugar están las indefiniciones e inseguridades en cuanto a los »derechos de propiedad« (37) con los que se atribuyen/ traspasan bienes de interés colectivo y público. Astori afirma dos cosas: el Estado de sociedades periféricas debe estimular al mercado para que produzca ciertos bienes colectivos y públicos (o en su defecto producirlos por su cuenta). Además la sociedad debe evaluar –sin presiones de 'algunos grupos' particulares– sus 'aspiraciones y necesidades' en cuanto a esos bienes y ponerse de acuerdo sobre cuál debe ser la cantidad 'adecuada' a suministrarse de los mismos. En cuarto lugar hay mercados inexistentes o incompletos; p. ej. en la región los mercados de crédito y seguros. Astori relaciona esta temática con un desarrollo deficiente del sector agrícola (por aversión al riesgo o falta de garantías reales productores agrícolas de menor escala no acceden a financiamiento y seguros, quedando sometidos a las condiciones riesgosas de su actividad, lo cual les impide crecer). El autor dice que, en lugar de liberalizar al máximo, para el Estado de sociedades periféricas lo más conveniente sería regular y complementar los mercados crediticios y de seguros (para reducir así los costos de transacción señalados y permitir que funcionen correctamente). En quinto lugar, Astori señala el problema generado por poderes monopólicos u oligopólicos en mercados de países periféricos. Esta quinta falla sería consecuencia de las anteriores y radica en »la vigencia de diversas barreras que impiden el acceso a la oferta en los respectivos mercados« (41). Con la perspectiva de la NEI, el autor afirma que, para garantizar la conformación de un ambiente competitivo (mercados libres de monopolios u oligopolios) el Estado de sociedades periféricas debe intervenir a través de normas, controles y regulaciones.

Astori continúa aplicando la visión de la NEI sobre las »principales fallas de la intervención estatal« (42). En su enfoque el Estado se encuentra 'dentro' del mercado y por ello cuenta con sus mismos defectos (aunque manifestándose estos en costos de transacción específicos): »los gobiernos actúan en el mismo contexto económico que los agentes individuales, y –por lo tanto– también enfrentan problemas de información imperfecta, riesgo e incertidumbre.« (42) Al ver en la esfera de lo político-estatal un apéndice/ subsistema de lo económico-mercantil –como tipo específico de mercado 'en' el mercado– se trata de un enfoque economicista que arriesga ser reduccionista de lo político. La visión de Astori está signada por un hábito tecnopolítico al momento de identificar los problemas del *Estado* y la *política*:

> »[la intervención estatal] debe dar respuestas a dificultades tales como las que originan la provisión de bienes públicos y el financiamiento de estos últimos con recursos limitados.[/] De esta manera, el sector público enfrenta obstáculos importantes, y las mismas fallas o deficiencias del mercado que pretende superar o atenuar, se proyectan o trasmiten a sus propias actividades«. (42)

Bajo esa perspectiva, la noción de Estado de bienestar (cuyo criterio rector venía siendo proveer protección social sin que primaran criterios de rentabilidad) es puesta en duda pues prima lo dificultoso de operar con »recursos limitados«.

De manera implícita Astori pareciera sugerir el criterio de eficiencia como principio rector del accionar estatal (esto conecta con el adelanto que había dado en su diagnóstico sobre los »efectos negativos« del paradigma estatal keynesiano-desarrollista: 3.1.2.3). Vuelve a retomar los problemas que señaló en la parte inicial del ensayo y los clasifica en dos tipos. Las siete »fallas de la intervención estatal« son catalogadas en aquellas que ocurren »por comisión« y las que se dan »por omisión« (42). Entre las primeras figuran: altos costos con que operan algunas empresas públicas vinculadas a actividades manufactureras no tradicionales; ineficiencia de ciertos programas de inversión; proliferación de controles irrelevantes sobre las actividades privadas; desequilibrios observables en las cuentas públicas (alimentados principalmente por el área paraestatal) incluyendo las presiones inflacionarias que generan; defectos que en general exhibe la asignación de los recursos económicos. Entre las que ocurren »por omisión« el autor no solo destaca el deterioro de la estructura básica, sino también la incapacidad para asegurar el mantenimiento de los llamados equilibrios macroeconómicos (temática que abarcaremos en 3.2.2.1.2 al leer a Lorenzo). Por defecto, las fallas 'cometidas' y 'omitidas' remiten a lo 'deseable' y 'correcto' en cuanto al gobierno del sector político-estatal como mercado 'dentro' del mercado. Se trataría de: evitar (altos costos de) empresas públicas vinculadas a actividades manufactureras no tradicionales; gestionar programas de inversión eficientes; impulsar controles de la actividad privada solamente en la medida que esto sea necesario; mantener el equilibrio las cuentas públicas (controlando los gastos del área paraestatal) para evitar presiones inflacionarias; asignar eficientemente los recursos públicos; generar infraestructura básica y mantener los equilibrios macroeconómicos (ver Anexo 1 – Gráfico 3).

De esta forma, el discurso de Astori manifiesta que el accionar del Estado debe medirse por su capacidad de »transformar la realidad« (82), aunque sin salirse esta lógica transformadora de un marco simbólico-interpretativo en el que »las instituciones públicas no están llamadas a sustituir a los mercados, sino más bien a asegurar el mejor funcionamiento de estos últimos que resulte posible« (42). Bajo esa normativa, 'transformar' se equipara a la concepción de »eficiencia« (19, 33, 43). En ella radica el criterio rector de un tipo de intervención estatal dirigida a garantizar el »correcto funcionamiento de los mercados« (46) en pro de impulsar »crecimiento productivo con equidad social«. Tal normativa 'eficientista' evidencia un tipo de manejo del Estado, que puede ser programado tecnopolíticamente desde arriba hacia abajo y vuelto medible en sus efectos (*'state capacity*'). Lo último, significaría que la acción coordinadora de una institucionalidad estatal restringida a la »conducción y regulación« (66) del proceso socioeconómico sería capaz de generar situaciones »nuevas y eficaces« (5) siempre y cuando toda medida de organización económica-estatal:

- se inicie teniendo en cuenta el »peculiar entramado institucional que cada situación específica requiere« (43);
- se maneje con un criterio de selectividad a la hora de fijar posibles objetivos y tenga en cuenta experiencias pasadas (cf. 5);

- aplique evaluaciones basadas en »la contrastación entre los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos, de modo de determinar por este camino el nivel de eficiencia alcanzado« (43).

En consecuencia, para esta visión de organización económica-estatal basada en los principios del consenso, la estabilidad y la eficiencia, los tres criterios capaces de orientar correctamente la actividad estatal son: (1) especificidad del contexto; (2) selectividad de objetivos (en base a la experiencia); (3) constante evaluación entre resultados y objetivos. Al comienzo de *Política y Estado* ya aparecían como los »tres aspectos fundamentales que operan como puntos de partida del análisis« (5) y los vuelve repetir a lo largo del texto (5, 31-35, 43, 47-49). Siempre son sus criterios »para la articulación entre los sectores público y privado« (47).[146] En última instancia, funcionan como la componente legitimadora de cierto *know-how* tecnopolítico, cuyo sesgo etnocéntrico radica en la idea, que el desarrollo de regiones atrasadas pasaría por reproducir las creencias e instituciones 'exitosas' en las avanzadas (ver 1.3). Los objetivos e instrumentos propuestos por el paradigma neoliberal-institucionalista no varían ('reformas de segunda generación' del 'Consenso Washington'). No obstante, los tres criterios que indica Astori son necesarios en la adaptación local-periférica de los pasos requeridos para reprogramar el Estado regulador. Sirven a los operadores locales de este paradigma económico-estatal a la hora de aplicar de la forma más 'nacional' posible una receta elaborada desde el exterior, que sin embargo niega ser »panacea universal para conseguir un Estado eficaz« (BM, 1997: 3) o aportar »un modelo universal válido« (Ayala Espino, 1992: 139).

***

La lectura sintomática de *Política y Estado* termina de clarificar el rol intelectual de Astori como traductor local de un renovado dispositivo de hegemonía neoliberal. Su discurso evidencia ante todo la introducción de ideas neoliberales más moderadas para la renovación 'progresista' de la izquierda uruguaya en el FA. Este reposicionamiento discursivo es posible en la medida que implícitamente opera vía la apropiación local de un paradigma de organización económica-estatal originado en el hemisferio norte. El paradigma neoliberal-institucionalista aporta un marco simbólico-interpretativo para materializar en un contexto estatal-nacional del Cono Sur un nuevo compromiso sociopolítico. Ello es precondición para impulsar una actualizada regulación del capitalismo pos-batllista, dirigida superar el fallido modelo de inspiración keynesiana-desarrollista, así como intentos neoliberales radicales de superarlo. Damos así mayor precisión a la tendencia señalada por Finch en el debate de la política económica uruguaya en los 1990: las reformas neoliberales del original CW como soluciones de difícil aceptación y legitimación en una sociedad acostumbrada a la protección estatal (ver 2.2.2).

Política y Estado se destaca como reflexión de un economista periférico formado en el estructuralismo cepalino y el desarrollismo. Intenta definir un proyecto de organización socioeconómica-estatal para su país en una coyuntura de creciente transnacionalización del capitalismo bajo hegemonía neoliberal. A principios de los 1990 Astori se ha convertido en el principal

referente económico-intelectual de una izquierda que busca renovarse en el pragmatismo, sabiendo que bajo el contexto global imperante no es posible el retorno a las agotadas recetas estatistas del pasado. Como figura eminentemente política, al ser senador del FA, el rol traductor del intelectual de izquierda Astori consiste en presentar, interpretar y popularizar el renovado paradigma económico-estatal del hemisferio norte. Su intervención discursiva revela afinidad con el 'recetario' tecnopolítico del BM (1997: 16), para el que:

> »la reforma del Estado […] requiere la cooperación de todos los grupos de la sociedad«;
>
> »los buenos dirigentes consiguen que la población se sienta identificada con la reforma, que se convenza de que ésta no es algo que viene impuesto desde el exterior«;
>
> »articular[…] una visión a plazo más largo para la sociedad« permite »a la población ver más allá de los sufrimientos inmediatos del ajuste«.

Si bien el rol de Astori en el ámbito periférico puede ser visto como el de un intelectual 'específico' (Foucault) y 'orgánico' (Gramsci), su valor agregado en la división transnacional del trabajo intelectual –requerida para adaptar el paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista al ámbito uruguayo– es la de un *'second hand dealer in ideas'* (Hayek). Esta última figura contrasta con la del *'original thinker'* (Hayek), que sería aquel intelectual posicionado en los ámbitos académicos del hemisferio norte y galardonado con el Premio Nobel de Economía (en la corriente de la NEI: Buchanan, Stigler, Coase North y Williamson). ¿Pero cómo formula Astori en su rol del '*second hand dealer in ideas'* periférico una visión social a largo plazo, capaz de poner en un segundo plano políticas de ajuste estructural, que son impuestas desde los centros de poder del capitalismo global en el hemisferio norte?

Filosóficamente, el Astori 'maduro' de la década de 1990 argumenta desde la convicción que la indisoluble unión 'mercado-Estado' puede favorecer el bien común; solo que para ello se requiere lograr una institucionalidad estatal que, en el marco de renovados consensos sociopolíticos (base para pasar a definir intereses nacionales), garantice buenos mercados, como motores hacia la prosperidad y el desarrollo. En esencia, el trabajo discursivo de Astori tiende a idealizar la orientación que considera conveniente para lograr un redireccionamiento 'eficaz' del Estado, como promotor y coordinador de la actividad privada.

El texto de Astori enuncia –con la crisis de 2002 en el horizonte– la propuesta de un proyecto de conciliación social como programa de una izquierda social-liberal y 'progresista'. Se evidencia que la noción neodesarrollista de un »crecimiento productivo con equidad social« (en combinación con otras metas progresivas formuladas en *Política y Estado*) es poderosamente seductora y cohesiva en su apelación a los distintos imaginarios que conviven en la izquierda frenteamplista. A la vez, el planteo de elevar la eficiencia a razón de Estado (aspecto que aquí analizamos como 'núcleo duro' de *Política y Estado*) opera abriendo la propuesta a sectores del espectro político hasta entonces no identificados con el FA (las alas izquierdas del PN y del PC). Lo original en la contribución intelectual de Astori en *Política y Estado* consiste en la elaboración de una posición discursiva capaz de cohesionar imaginarios 'batllistas', 'socialistas' y

'neoliberales' en un renovado proyecto 'progresista' estilo 'socialdemocracia tercera vía'. Lo sintomático del texto radica en el hecho de expresar un posicionamiento discursivo que propone soluciones de mercado y empresa, pero desligándolas del paradigma neoliberal-institucionalista en auge. Pero el verdadero significado de estas medidas liberal-conservadoras de reorganización económica-estatal se diluye. Por un lado, cuando las amalgama con una proyección neodesarrollista (que postula »crecimiento productivo con equidad social«). Por otro lado, como efecto de una tónica ética moralizante aportada por el mismo Astori (ésta postula una recuperación de la política asentada en valores democráticos y participativos). Con esta estrategia abierta y *'catch all'* el autor es capaz de postular la construcción de un proyecto nacional e igualitarista para insertarse en la globalización (prometiendo la capacidad del país y su Estado de administrar efectos adversos de la transnacionalización económica).

La contradicción fundamental en *Política y Estado* radica en que allí se ofrece una *alternativa al neoliberalismo* que no puede llegar a serlo. La inspiración filosófico-teórica del autor le hace difícil proponer algo alternativo a una concepción fundamentalista del mercado. Ello se debe a que, en definitiva, su autor ya incorporó partes del pensamiento neoliberal, si bien en sus variantes más moderadas, pragmáticas y tecnocrático-administrativistas. En *Política y Estado* Astori evita inscribirse explícitamente dentro de un marco teórico, tampoco alude de manera directa a las corrientes intelectuales y tecnopolíticas que lo inspiran en su argumentación. A continuación, mostraremos como Fernando Lorenzo y Mario Bergara completaron académicamente este 'punto ciego' en Astori. Junto a otros integrantes de sus círculos epistémicos (nucleados localmente en organizaciones como el CINVE, el DECON y el BCU) trabajaron en justificaciones empíricas dirigidas a consolidar localmente esta doctrina de gobierno neoliberal-constitucionalista (3.2.2). Antes de analizar sus prácticas discursivas (en textos académicos, así como ensayos de intervención pública) reconstruiremos las prácticas de relacionamiento social que permitieron a ambos establecerse en el medio sociopolítico local (3.2.1).

3.2. Mario Bergara y Fernando Lorenzo: un especialista de reformas en la institucionalidad estatal – un experto de la conducción macroeconómica

3.2.1. Prácticas vinculatorias. La trayectoria de Bergara y Lorenzo hacia los cargos de Subsecretario de Economía y Finanzas y Director de la Asesoría Macroeconómica y Financiera

»Siempre tuve una inclinación por la cosa pública, que de alguna manera permitía integrar mis inquietudes profesionales con las preocupaciones de índole política y social. En los ochenta, éramos muy pocos los que decidíamos estudiar Economía y, en general, poníamos nuestro interés en las políticas públicas y en las consideraciones sociales.« (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016)

»[…] no hay instituciones formales que por sí solas garanticen resultado macroeconómico alguno. En última instancia, todas las instituciones formales (y la credibilidad a la que pueden aspirar) dependen de la solidez de los consensos políticos en que se asientan, porque aun las reglas constitucionales más rígidas pueden ser modificadas por nuevas decisiones 'políticas'.[/] Entonces, una […] implicación […] sería que se necesitan algunos acuerdos políticos básicos para que el calendario electoral, o las legítimas diferencias de apreciación entre los actores políticos, no impidan los ajustes que el entorno internacional o la realidad económica local puedan reclamar.« (Diego Aboal, Fernando Lorenzo & Andrés Rius, 2003: 68)

Esta sección enfoca las prácticas de relacionamiento social y político en las trayectorias de Mario Bergara y Fernando Lorenzo, los dos actores más jóvenes en un trío de economistas (Astori, Bergara, Lorenzo), cuya actuación permite comprender la impronta neoliberal-institucionalista en Uruguay. Merecen atención porque entre octubre de 2004 y marzo de 2005 tuvo lugar un período de transición entre el gobierno de coalición del PC y el PN hacia la nueva administración del FA. Durante ese período, Danilo Astori dio a conocer que Bergara y Lorenzo serían sus principales colaboradores en la gestión ministerial. Bergara puede ser identificado como especialista de reformas en la institucionalidad estatal, a su vez Lorenzo posee capacitación necesaria para la conducción macroeconómica. Para entender la decisión de As-

tori importa conocer el contexto de empoderamiento sociopolítico de ambos y sus actuaciones previas a ese momento. Recurriendo a la concepción teórica del campo social (Bourdieu) se propone reconfigurar el entramado de sus trayectorias y hacer visibles vínculos que entablaron con otros actores individuales, así como también actividades desplegadas a partir de su posicionamiento en diferentes ámbitos institucionales localizados en Uruguay y el exterior (universidades, *think tanks*, organismos gubernamentales/ de gobernanza global, agrupaciones políticas). Ello ayuda a comprender los canales organizativos empleados por ambos economistas en la consolidación de su paradigma económico-estatal en el ámbito local uruguayo (complementariamente, la sección siguiente analizará los marcos simbólico-interpretativos que ambos ofrecen en sus intervenciones discursivas: 3.2.2).

En la coyuntura económica crítica (1999-2003) y la consiguiente pérdida de legitimidad de los hasta entonces referentes en temas económicos del PN y PC, comienza a cobrar importancia otro núcleo de economistas. Dentro de él se destacan Bergara y Lorenzo. Ambos son especialistas del paradigma neoliberal-institucionalista y cuentan con el aval de las organizaciones del CW. Ello les permitió generar confianza por fuera del FA en sectores empresariales y tecnoburocráticos, tradicionalmente vinculados con los partidos fundacionales. En especial, lograron captar así fuerzas sociopolíticas que excedían las posibilidades cohesivas de Astori y Vázquez. Además, sus recientes estudios de posgrado en ámbitos académicos del hemisferio norte los capacitaban para programar en sintonía fina la ingeniería tecnopolítica del paradigma neoliberal-institucionalista (superador de la crisis que afectaba al capitalismo pos-batllista uruguayo). La sección anterior mostró la importancia de Astori para reposicionar el concepto de la izquierda uruguaya sobre el Estado y la política en el proceso socioeconómico. En adelante, se muestra que los entramados de puentes institucionales y redes sociales forjados por Bergara y Lorenzo posibilitaron intervenir ante grupos de poder local con personal tecnopolítico 'serio' y 'calificado', capaz de gestionar los cambios económico-estatales tras una probable victoria electoral del FA en 2004. Algunos de estos grupos –en especial tecnoburócratas con idearios batllistas o wilsonistas, de tendencia política centrista– desilusionados con políticas del PC y el PN orientadas por el CW, podían identificarse con los lineamientos del frenteamplismo 'progresista' liderado por Vázquez y Astori. Otra parte de estos grupos –en especial, empresarios más formados, cosmopolitas y receptivos a las tendencias neoconstitucionalistas del ámbito global– pudieron percibir que, con economistas como Bergara y Lorenzo asesorando a Astori, un gobierno de izquierda 'progresista' se limitaría a administrar localmente la renovación de paradigmas neoliberales (sin afectar en esencia, incluso estabilizando la matriz político-económica del rumbo pos-batllista).

Las prácticas de relacionamiento social y político en las trayectorias de Bergara y Lorenzo se presentan en tres apartados. El primero repasa las trayectorias de ambos hasta finales de los años noventa, enfatizando como aspecto que los favorece la dotación inicial de capital simbólico que lograron acumular en sus diversificadas carreras formativas, profesionales y políticas

vividas 'entre' el hemisferio norte y el Cono Sur (3.2.1.1). El segundo contextualiza sus posibilidades de inserción profesional y política en el Uruguay de comienzos del siglo XXI, resaltando algunos cambios globales que a partir de los años ochenta signaron: formación, profesión y estatus social de economistas uruguayos. También se incluye la evolución institucional del campo del saber económico en ese país (3.2.1.2). El tercer apartado reconfigura los posicionamientos institucionales desde los cuales Bergara y Lorenzo entablaron vinculaciones estratégicas con organizaciones de la gobernanza global, sectores de los partidos fundacionales con sus cuadros burocráticos y partes del empresariado local (3.2.1.3). El análisis tiene por trasfondo una coyuntura económica crítica, que afectó la legitimidad de los principales políticos liberal-conservadores: Luis Alberto Lacalle Herrera (PN), Julio María Sanguinetti y Jorge Batlle (PC) y la de sus respectivos referentes económicos. En consecuencia, obtuvo preeminencia político-económica un nuevo núcleo de economistas, capaces de justificar y programar un paradigma estatal alternativo.

3.2.1.1. Vita profesional: trayectorias de Bergara y Lorenzo (hasta 1999)

Las reseñas biográficas de Bergara y de Lorenzo muestran que ambos integran una nueva generación de economistas de élite en Uruguay.[147] Ambos nacieron en la década de 1960.[148] Se formaron en la FCEA de la universidad pública durante los años ochenta.[149] Ya como estudiantes iniciaron su actividad política en distintos círculos de izquierda. Lorenzo pertenece a la 'Generación del 83', aquellos uruguayos que en el tramo final de la dictadura militar (1980-1985) confrontaron al debilitado régimen de facto desde la organización gremial estudiantil.[150] Y Bergara llegó a militar en el Partido Comunista (PCU), pero lo abandonó en el contexto de la disgregación que sufrió esta organización a partir de 1989 con la caída del socialismo real. La inserción laboral de ambos se dio en la década de 1990: Lorenzo en el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) y Bergara en el Banco Central del Uruguay (BCU) tras haber trabajado cinco años en el paraestatal Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) en sus tiempos de estudiante.[151] Durante esta primera fase profesional los dos tuvieron la posibilidad de cursar estudios de posgrado en le hemisferio norte: Lorenzo en Europa (se recibió de DEA en París y más tarde hizo un Ph.D. en Madrid) y Bergara en Estados Unidos (cursó un Master y un Ph.D. en Berkeley). A comienzos del siglo XXI, ya en sus cuarenta, ambos se encontraban ocupando destacadas y múltiples posiciones en ámbitos científicos, tecnopolíticos y burocráticos del Uruguay. Habían llegado a ser investigadores-profesores de la UdelaR. Bergara en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales (DECON/ FCS) y Lorenzo en la FCEA. Éste además había llegado a ser director del CINVE.[152] Bergara trabajaba en el *think tank* uruguayo Centro de Estudios Estratégicos 1815 (CEE1815) e integraba el directorio de la Unidad Reguladora de los Servicios de la Comunicación (URSEC), un nuevo ente estatal creado para garantizar la competencia en el sector de las comunicaciones (parcialmente privatizadas). Al mismo tiempo, ambos continuaban militando en sectores partidarios del FA. No obstante sus

diferentes maneras de vincularse a este movimiento (Lorenzo como integrante del NE, Bergara con un perfil de militante independiente), compartieron vínculos con el fundador y líder histórico Líber Seregni (Lorenzo conociéndolo ya en el contexto de sus actividades en la 'Generación del 83' y Bergara acompañándolo como asesor en el CEE1815 entre 1999 y su muerte en 2004). Si bien no nos ha sido posible establecer la fecha exacta, fue entre fines de 1990/ comienzos de 2000 que tanto Bergara como Lorenzo estrecharon vínculos con Astori, que en aquel entonces además de ser senador del FA –como líder del sector AU– también integraba el *staff* de asesores económicos de Vázquez (candidato presidencial en las elecciones de 1994, 1999 y 2004).

Con esta breve caracterización de ambos economistas queda claro que cuentan con trayectorias altamente diversificadas. Comienzan en el contexto uruguayo de los años ochenta y son perfeccionadas en espacios académicos del hemisferio norte durante los noventa (sus estudios de posgrado en Europa y Estados Unidos). Allí adquirieron especialización, distinción y un plus de capital cultural (teórico, informacional) y social. Todo converge con los vínculos que ambos actores previamente habían establecido en el campo sociopolítico local. Cuentan con un caudal importante de recursos simbólicos. No obstante, esta dotación de recursos no funciona como 'piloto automático', aunque otorgue ventajas para intervenir públicamente y transformar el campo político. El reconocimiento simbólico otorgado en el Cono Sur a académicos que perfeccionaron conocimiento en ámbitos el hemisferio norte no es un fenómeno nuevo, aunque es preciso situarlo en el actual contexto internacional-global. Se trata de un aspecto que le es inherente a toda forma de organización social basada en distribuciones desiguales de riqueza, poder y saber. Durante las últimas tres décadas la corriente teórica poscolonial ha generado trabajos que ayudan a comprender la actual reproducción de asimetrías del conocimiento entre los centros y las periferias. A pesar de que en este trabajo no recurrimos a enfoques poscoloniales, es pertinente mencionar la noción de »colonialismo mental« (Guillén Romo, 2007: 313). Puede ser útil para comprender patrones de comportamiento en relación a la proveniencia de saberes y su valorización a la hora de explicar los problemas socioeconómicos de la periferia. Guillén Romo, alumno del economista estructuralista Celso Furtado, critica la continuidad de una tendencia que viene reproduciéndose desde que las repúblicas en América Latina se volvieron independientes:

> »Los países del centro donde apareció primero la ciencia económica se convirtieron en exportadores de un producto particular, el experto económico extranjero, firmemente convencido de que gracias a sus conocimientos de la ciencia económica podía explicar la problemática económica y aportar las soluciones correctas a cualquier país del mundo, y con más razón en los subdesarrollados. Frente a la arrogancia del experto extranjero se encuentra la actitud de sumisión y de autodesprecio de muchos de los economistas del mundo subdesarrollado, quienes lo esperan con ansiedad, convencidos de que sus consejos serán una medicina mágica que resolverá todos sus problemas.« (Guillén Romo, 2007: 296)

Contar con una formación de élite en el exterior no exime de hacer política, e. d.: desplegar estrategias discursivas y vinculare con actores de peso político para generar consensos y formar alianzas. Para situar las prácticas políticas de hoy en su correspondiente contexto, es ne-

cesario repasar las principales estructuras que en las últimas tres décadas operaron como correas de transmisión de saberes económicos desde los centros del capitalismo global hacia las periferias. Forman parte del contexto que predispuso el ascenso político de Lorenzo y Bergara.

3.2.1.2. Contexto que acompañó el crecimiento-empoderamiento de Lorenzo y Bergara: cambios globales en la formación, profesión y estatus social del experto en economía (1985-2004)

Al promediar los años setenta se comenzó a prefigurar en el ámbito internacional-global un escenario que se fue profundizando en las décadas siguientes: acelerada transnacionalización tecnológica, económica y política del capitalismo bajo hegemonía del pensamiento neoliberal (Hirsch, 1995; Haug, 2003; Candeias, 2004). Para Bourdieu (1997: 2) »el programa neoliberal extrae su fuerza social de la fuerza político-económica de aquellos individuos cuyos intereses representa, tales como los accionistas, los operadores, los financistas, los industriales, los políticos conservadores o incluso socialdemócratas convertidos a las concesiones tranquilizantes del laissez-faire«. A la vez, siguiendo al mismo autor, este programa »tiende a fortalecer la brecha entre la economía y las realidades sociales y a construir de esta manera un sistema económico en la realidad que corresponda a la descripción teórica; e. d., se trata de una suerte de maquinaria lógica que se presenta como una cadena de restricciones que cohíben a los agentes económicos« (Bourdieu, 1997: 2). Dentro de esta dinámica los economistas afincados en marcos teóricos de la ortodoxia tuvieron un rol destacado como actores sociales 'capacitados' en la explicación científica y la organización tecnopolítica del proceso socioeconómico. Por lo tanto, cabe preguntar cómo impactaron las nuevas formas transnacionales del capitalismo en la formación, profesión y estatus social del economista.

Markoff & Montecinos (1993) hablan del omnipresente ascenso social de los economistas a posiciones cuasi-sacerdotales. Katz (2001) enfatiza la internacionalización de la profesión del economista bajo hegemonía [geopolítica] estadounidense y supremacía intelectual de la corriente de pensamiento neoliberal. Krätke & Roth (2004: 3) sitúan la economía neoclásica como fundamento teórico clave en la legitimación científica del neoliberalismo. Según Bourdieu (1997: 3)

> »sin que comparta[n] necesariamente los intereses económicos y sociales de los verdaderos creyentes, los economistas tienen bastantes intereses específicos en el campo de la ciencia económica para aportar una contribución decisiva a la producción y la reproducción de la creencia en la utopía neoliberal, no importa el estado de ánimo que los asalte a propósito de los efectos económicos y sociales de la utopía que ellos revisten de razón matemática. Separados durante toda su existencia, y sobre todo por toda su formación intelectual, cada vez más abstracta, libresca y teoricista del mundo económico y social tal como es, ellos se inclinan de manera particular a confundir las cosas de la lógica con la lógica de las cosas«.

La opinión de Bourdieu prioriza un tipo de análisis sociológico basado en los mecanismos del campo social. Este autor hace hincapié en el hábito de distinción social del *homo academicus*, así como la tendencia del mismo a enclaustrarse en la teoría, ignorando la realidad social. A la

vez, Bourdieu asocia a este tipo de economistas con la figura del 'héroe burocrático' (ver Marco Teórico Metodológico). Estos cuadros son capaces de cautivar a los políticos con una combinación de técnicas administrativas, econométricas y politológicas revolucionarias e innovadoras, por su carácter vanguardista en el campo de la organización económica-estatal. De esa manera, Bourdieu evita incurrir en la reduccionista perspectiva de retratar a quienes manejan la ortodoxia económica del neoliberalismo como »personal de la clase dominante« y de »los atropellos sociales« (Katz, 2001: 1/ 3). Por otra parte y enfocando la educación en el campo de la ciencia económica, Zaiat (2012) llama la atención sobre la deshumanización en el estudio de la disciplina, proceso experimentable en la predominancia de cánones formativos que formalizan el saber económico como una ciencia exacta y fuerzan un divorcio entre economía y política. Esto daría lugar a una falsa pretensión de neutralidad de la enseñanza, el discurso y la acción de los economistas y de la política económica; tendencia que se estaría haciendo palpable cuando la 'economía política' es rebautizada 'ciencia económica' o simplemente 'economía'. Puede preguntarse entonces, ¿cómo impactó este proceso de reorientación global de la ciencia económica *mainstream* sobre el ámbito uruguayo, las estructuras institucionales de la disciplina y el significado social del economista formado en la ortodoxia neoclásica?

Estas tendencias internacionales-globales se difundieron hacia el Cono Sur y cobraron fuerza en Uruguay durante la segunda década de los 1980. Con la democracia recuperada, el campo uruguayo del saber económico junto a su entramado institucional experimentó un conjunto de transformaciones. A partir de un trabajo pionero de Garcé (2009) sobre el devenir de la ciencia económica en Uruguay a lo largo del siglo XX, es posible afirmar que los cambios repercuten en tres niveles interrelacionados: se establece (1) un nuevo ideario ligado a la teoría económica, se transforma la (2) estructura organizativa de la disciplina y avanza la (3) transnacionalización epistémica en la producción de conocimiento especializado. En cuanto a (1): la reorientación económica aperturista, consolidada a partir de la década de 1970 bajo la dictadura militar y sus asesores económicos, signó el sucesivo fortalecimiento en la predominancia del pensamiento neoliberal, así como el de la ortodoxia neoclásica como una de sus principales expresiones científicas.[153] En cuanto a (2): se asistió a una multiplicación de los ámbitos donde se producen saber económico especializado. En primer lugar, con la fundación de *think tanks* privados, destacándose el CINVE (en 1974), el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo del Uruguay (CIEDUR: en 1977) y el Centro de Estudios Sobre la Realidad Económica y Social (CERES: en 1995). En segundo lugar, mediante el surgimiento de tres universidades privadas que pasaron a competir con la academia pública en la formación de economistas: la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (UCU: en 1985), la Universidad ORT Uruguay (ORT: en 1995) y la Universidad de Montevideo (UM: en 1996). Y tercero, otro elemento de diversificación institucional residió en que también la universidad pública buscó pluralizar su perfil en ciencias económicas. Dentro de la nueva Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UdelaR fue creado el Departamento de Economía (DECON: en 1991). El DECON de la FCS abrió un ámbito académico complementario a los ya tradicionales institutos de la FCEA,

como el IECON, fundado en la década de 1960 bajo el auge del estructuralismo cepalino (Cap. 2). En cuanto (3): al compás de estas transformaciones el número de absolventes en economía fue aumentando de manera significativa.[154] La reforzada competencia por puestos de trabajo y los crecientes problemas de inserción laboral de economistas en el país finalmente derivaron en una mayor tendencia a cursar estudios de posgrado, también en universidades del exterior (Garcé, 2009: 89-90).

Para Garcé (2009: 92) »la mayoría de las instituciones mencionadas, publicas y privadas, de enseñanza o de investigación, tienen un acento ideológico reconocible. En algunas prevalece la matriz estructuralista –el mejor ejemplo es el Instituto de Economía de la FCEA– en otras el liberalismo – por ejemplo, en el CERES o en el Departamento de Economía de la FCS«. En tal sentido, se entiende que el fortalecimiento del pensamiento económico liberal en Uruguay no solamente fue acompañado por el surgimiento de instituciones genuinamente neoliberales, como el semanario Búsqueda (en 1972) o el CERES, sino también a través de la recepción de teorías neoliberales en ámbitos como el BCU (fundado en 1967 bajo un contexto de crisis del Uruguay batllista), el CINVE y el DECON. Estas tres últimas instituciones fueron importantes para las trayectorias de Bergara y Lorenzo. Algunos de los rasgos característicos en la orientación y las prácticas de las mismas ayudan a comprender cómo se dio el crecimiento/ empoderamiento de ambos economistas en el campo sociopolítico uruguayo.

En cuanto al BCU: Garcé (2009: 93) señala que desde la década de 1970 »ha sido muy importante en el desarrollo del pensamiento liberal« en Uruguay y destaca que »su principal aporte ha consistido en impulsar sistemáticamente la formación de economistas liberales en universidades extranjeras«, o sea, »centros académicos de excelencia, generalmente de EE.UU«.[155] El mismo autor agrega que »desde 1974 hasta la fecha, el BCU ha apoyado financieramente los estudios de posgrado de cerca de tres decenas de economistas« (Garcé, 2009: 93). Además, »los excelentes niveles salariales del BCU hicieron posible la ulterior reinserción en Uruguay de estos economistas, muchos de los cuales, a su regreso, han desempeñado un papel destacado en el debate publico y en la modernización teórica y metodológica de la investigación económica en Uruguay« (Garcé, 2009: 93).[156]

En cuanto al CINVE: esta institución fue fundada por un grupo de cientistas sociales (de orientación estructuralista-desarrollista) que habían sido expulsados de la UdelaR al comenzar la dictadura (entre ellos Astori). Como relata un investigador del *think tank*: »Rápidamente, CINVE, que al principio fue como un paraguas de reacción para cubrirse […] se transforma en una cosa restrictivamente económica y no involucra otras ciencias sociales« (PE15, 2015: líneas 311-315). Siendo finalmente armado bajo la dirección de solo dos economistas del amplio grupo fundador (Carlos Macadar y Celia Barbato), el CINVE »consiguió financiamiento del SAREC, que es la cooperación sueca« y se volvió »un centro de formación de economistas de excelencia« (PE15, 2015: líneas 327-329). Al igual que el BCU, también CINVE se fue orientan-

do hacia los ámbitos científicos de los países céntricos. En ese sentido, PE15 resalta dos aspectos que caracterizan el perfil de los economistas del CINVE. Por un lado, la condición de que sus investigadores más jóvenes cumplan con una etapa formativa de posgrado en el exterior:

> »Entonces, ¿qué hacía el CINVE? Algo que yo sigo haciendo acá con mi gente [* en referencia al ámbito empresarial donde también se desempeña PE15]. Capturo muchachos en años de estudio con una serie de procesos de selección bastante rigurosos, los acompaño a terminar la carrera, los acompaño en sus primeros dos años de vida profesional y empresarial, los obligo […] para irse a estudiar afuera […]. Siempre los he ayudado, yo soy parte ellos, a irse afuera. Y en algunos casos, en la medida que era posible, que el plan del muchacho fuera volver a Uruguay, o la muchacha, [intento] traerlos de nuevo a trabajar con nosotros. Ese fue el proyecto CINVE que formó a Martín Rama, a Fernando Lorenzo, a Carlos Grau, a Rosa Osimani, a Marcelo Bisogno, a Adrián Fernández, a mí. O sea, la cadena de economistas. Y hoy CINVE sigue existiendo.« (PE15, 2015: líneas 329-339)

Por el otro, y relacionado con su primer punto, PE15 define lo que destaca a los »economistas de excelencia« del CINVE:

> »Es verdad que [CINVE] siempre fue una institución […] muy ecléctica. Gente de izquierda, pero de izquierda con formación académica en el primer mundo y por lo tanto con conocimiento de los fundamentos de la economía neoclásica y […] con capacidad de hablar con el *mainstream* de qué hace un economista, un macroeconomista en el mundo desarrollado.« (PE15, 2015: líneas 208-212)

Siguiendo la lógica de este investigador integrante de la plana mayor del CINVE, lo que distingue y hace valioso a un economista »de izquierda« es su capacidad de manejar el análisis convencional de la ortodoxia neoclásica, el poder vincularse con el *»mainstream«* del pensamiento económico, sentirse inter pares con los economistas del hemisferio norte (el foco está puesto en »hablar« con esos economistas *»mainstream«* para conocer sus prácticas). En las citas se expresa un marco simbólico según el cual la formación académica bajo la predominante corriente neoclásica –tanto en universidades de Europa o Estados Unidos como a través de la influencia ejercida en el medio local por quienes estudiaron allí– es un requisito importante.

> »Yo lo que me atrevería a decirte es [que] el pensamiento dominante hoy no es un pensamiento neoclásico-ortodoxo del estilo de los años noventa, como cuando Javier [de Haedo] era viceministro de Economía. Que [entonces] fue capaz de decir: "La mejor política industrial es la falta de política industrial." Eso que era el pensamiento liberal de Chicago. O una versión berreta [* = inauténtica] del pensamiento liberal de Chicago en América Latina. [Ese pensamiento hoy] No está más. Ahora, que ahí [en América Latina] haya alternativamente una construcción que la pueda yo clasificar de neodesarrollista– Yo te diría que los tipos [* = personas] que tomaron decisiones de política económica en los últimos diez años, relevantes, influyentes, y los que yo creo que van a tomar [decisiones] en los próximos diez años, si vos le preguntás a uno de esos si es desarrollista, te dice: "No tengo la más puta idea lo que es eso, yo soy un economista con formación neoclásica".« (PE15, 2015: líneas 1682-1693)[157]

En cuanto al DECON (de la FCS de la UdelaR): es una institución académica con un perfil epistémico parcialmente influido por corrientes teóricas de la ortodoxia económica. Es sabido que »en el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales se formó un polo de investigación con un fuerte acento de las corrientes neoinstitucionalistas«. (Garcé, 2009: 91).[158] Una vez situadas estas tres organizaciones en el ámbito sociopolítico uruguayo, el apartado que sigue continúa desarrollando el argumento inicial: cada uno de los economistas fue

capaz de intervenir públicamente a partir de su posicionamiento en un entramado formado por instituciones y actores individuales. Esa base social les permitió ir entablando alianzas estratégicas con organizaciones de la gobernanza global, sectores de los partidos fundacionales y sus cuadros burocráticos, así como también con el empresariado local.[159] A diferencia de Astori, Bergara y Lorenzo no cumplen en su país un rol de intelectuales orgánicos, sino que como economistas de élite tienen el rol de 'héroes burocráticos' (Bourdieu) en la renovación de la organización económica-estatal (su principal capital son saberes tecnopolítico-regulatorios de vanguardia, así como redes de contactos armadas durante su obtención). Con el fin de facilitar la lectura, se presenta la trayectoria de cada economista por separado, comenzando con Bergara y prosiguiendo con la de Lorenzo.

3.2.1.3. Posicionamientos institucionales y vinculaciones estratégicas con organizaciones de la gobernanza global, así como partes del empresariado local y sectores tecnoburocráticos ligados a los partidos fundacionales (2000-2004)

3.2.1.3.1. Mario Bergara

En cuanto al economista Bergara se comienza viendo sus inicios profesionales en el BCU (1990-1995) y sus posteriores estudios de posgrado en la University of California en Berkeley (1995-1998). Luego, tras su reinserción en el BCU, se examina su triple posicionamiento en los ámbitos del DECON, el CEE1815 y la URSEC, enfocando también las relaciones entabladas a través de esas instituciones con actores locales y extranjeros (1998-2004).

Entre 1990 y 1995 tuvo lugar el primero de tres ciclos de desempeño de Bergara en el BCU.[160] Haciendo referencia a la investigación de Garcé (2009) ya habían sido señalados más arriba (3.2.1.2) tres aspectos relevantes sobre la institución: (1) es considerada reducto del pensamiento económico liberal en Uruguay; (2) promueve sistemáticamente la formación de sus economistas en reputadas universidades norteamericanas; (3) propicia la reinserción de estos cuadros especializados en el medio local a través de muy buenos niveles salariales y les brinda espacios desde donde incidir en debates disciplinarios. Para ello, sus cuadros profesionalizados cuentan con la Revista de Economía del BCU, además desde 1986 se celebran sus Jornadas Anuales de Economía. Como cuadro tecnopolítico[161] del BCU, Bergara en gran medida es producto de este perfil institucional, quizás incluso su cuadro con la trayectoria más destacada en las últimas tres décadas. Presidió la institución (2008-2013 y 2015-2018) bajo la administración de Mujica y las dos de Vázquez.[162] El ingreso de Bergara a la institución coincide con el inicio del gobierno de Lacalle (PN), administración que se caracterizó por una clara tendencia libremercadista. Con la llegada en 1990 del »Nuevo Modelo Económico« (Finch, 2014: 321), al frente del BCU fue designado Ramón Díaz, que es considerado uno de los principales intelectuales orgánicos del liberalismo económico en Uruguay (fue miembro de la MPS, que incluso llegó a presidir en 1998).[163] En ese contexto institucional del BCU el joven Bergara comenzó a desem-

peñarse elaborando informes económicos.[164] Allí se relacionó con su gerente de sección, Daniel Vaz, a quien nombra como una de las personas que más lo influyeron en el plano personal.[165] Durante su primer ciclo en la institución monetaria (1990-1995) Bergara absolvió varios cursos de especialización a cargo de organizaciones tecnopolíticas de orientación más o menos ortodoxa.[166] Desde su involucramiento en el ámbito del BCU se incrementaron tanto el número como la frecuencia de sus publicaciones científicas.[167] Además las Jornadas Anuales de Economía (y los lazos epistémicos entre los Bancos Centrales de la región) le brindaron una plataforma donde presentarlas.[168] Junto a su actividad en el BCU Bergara continuó participando del medio académico como ayudante de cátedra en la FCEA de la UdelaR (1988-1992) y docente de microeconomía en la facultad privada ORT (1992-1994).

En 1995 Bergara interrumpe su vínculo laboral con en el BCU y parte a la University of California en Berkeley (UC/ Berkeley) para cursar estudios de posgrado. Como cuadro profesional de la entidad monetaria forma parte del selecto grupo de economistas uruguayos a los que esta institución facilitó una formación adicional en una destacada universidad estadounidense. Garcé (2009: 90) enfatiza que para su país »salvo en algunas instituciones como el BCU, no existen políticas que faciliten la realización de posgrados en el exterior«. Sin embargo, debe enfocarse este argumento con mayor precisión. Como se infiere del currículum vitae de Bergara, no fue el BCU quien le otorgó el apoyo financiamiento para obtener calificaciones adicionales en el exterior, sino que el apoyo económico provino de una beca otorgada a través de un programa financiado por el BM.[169] Entonces, es preferible decir que el BCU no solo facilitó a Bergara informaciones o nexos para obtener financiamiento, sino que posiblemente también dejó abierta la opción de volver a reintegrarlo en el futuro. Para esta nueva fase los datos curriculares del economista reflejan una planificación perseverante y disciplinada. En cuatro años logró no solo obtener el Master en Economía (1997), sino también consecutivamente el Ph.D. (1998). El posgrado le aportó una especialización teórica en un campo de saber/ paradigma que por entonces gravitaba en el ámbito de la gobernanza global y sus *policy-networks* (el de la NEI, así como su correspondiente instrumentación tecnopolítica en la regulación de economías de mercado capitalistas mediante reformas a las instituciones estatales: Cap. 1). Además, enriqueció su red de contactos con personalidades de jerarquía en ese ámbito. Viendo esta sumatoria con enfoque 'bourdieuano' (capital cultural, informacional, teórico por un lado y capital social por el otro), Bergara acumula como capital simbólico una reputación que a los 33 años lo distingue de regreso a su país de origen (tanto en el campo académico de los economistas como en el campo político-burocrático de la élite estatal y los sectores políticos que la forman). Esta ecuación puede ilustrarse con algunos datos del 'período norteamericano' de Bergara.

Bergara realizó su posgrado en la Walter Haas Business School de la UC/ Berkeley, un destacado reducto de la economía neoinstitucionalista. En 1988 la UC/ Berkeley había sumado como catedrático a uno de los *'founding fathers'* de la NEI, Oliver Willamson.[170] La universidad tam-

bién tenía como referente al economista neoinstitucionalista Douglass North (había estudiado en Berkeley y fue galardonado con el Premio Nobel en 1993). El arribo de Williamson, que ya era conocido en los 1980, contribuyó a que la ciencia económica en la UC/ Berkeley ganara prestigio en el mundo académico (liderado por 'templos' del saber económico como Harvard, Chicago o el MIT). Figuras como North y Williamson fortalecieron el perfil neoinstitucionalista de la enseñanza y la investigación económica en aquella universidad tradicionalmente asociada al intelectualismo progresivo/ social-reformista del país. Fue en ese contexto socio-histórico que Bergara ingresó a la Haas Business School como economista proveniente del Cono Sur, contando con cierto respaldo simbólico por su trabajo en el BCU. Durante sus años en Berkeley, Bergara se relacionó con un ámbito académico asociado con innovación, progreso y heterodoxia en materia de conocimiento económico y tecnopolítico.

El capital teórico adquirido por el economista uruguayo en la UC/ Berkeley comprende un conjunto de saberes en auge. »Regulación, economía de la información y de las instituciones y microeconomía bancaria« son nuevos 'sistemas de pensamiento institucionalizados' (Foucault) que distinguen su perfil profesional una vez de regreso en su país de origen.[171] Pasan a figurar como elementos distintivos en su carta de presentación académica y dejan entrever una formación tecnopolítica apta para incidir en las definiciones del 'deber-ser' de la ingeniería económica-estatal en el campo político local. En cuanto a la trama de relaciones con personas en niveles de jerarquía (capital social) se destaca que Williamson integró el tribunal de tesis doctoral de Bergara. El hecho de doctorarse en la órbita de una eminencia intelectual confiere jerarquía al alumno (en la lógica de Bourdieu podría decirse que parte del poder simbólico del maestro es conferido al aprendiz). Bergara no ha dejado de destacar públicamente la influencia también ejercida por los otros dos integrantes de su tribunal doctoral, Pablo Spiller y Richard Gilbert.[172] Spiller es otro académico importante en el 'período norteamericano' de Bergara. Su figura se destaca por ser un economista uruguayo largamente radicado en los Estados Unidos y establecido en la UC/ Berkeley, aunque poco conocido en su país de origen.[173] Si bien nos falta evidencia para afirmar que fue Spiller quien conectó a Bergara con el 'mundo' de Berkeley, ello no es improbable. Entre Spiller y Bergara se dio una productiva relación de trabajo. Bergara fue su asistente entre 1995 y 1998.[174] En esa etapa publicó junto a Spiller tres artículos en prestigiosas revistas/ ediciones anglosajonas (tematizando la regulación eficiente y pro-competitiva de mercados energéticos: 3.2.2.2). La lista de publicaciones de Bergara confirma que con estos tres trabajos asciende a un nuevo nivel de jerarquía en materia de impacto científico, son sus primeras intervenciones en el mundo editorial de la academia anglosajona (*California Management Review*, *Utilities Policy* y una edición a cargo del economista canadiense Georges Zaccour, quien aplica la teoría de los juegos a las políticas ambientales).[175] Otro de sus contactos académicos es Witold Henisz[176], que fue colega de Bergara en la UC/ Berkeley y coautor de uno de los tres artículos de Bergara con Spiller.[177] La institución universitaria puede seguir ocupando un rol importante para sus alumnos incluso varios años después de finalizada la estadía en ella; la producción de distinciones y capital simbólico es cuidada y

renovada. Cuando en 2008 Bergara abandonó su cargo en el MEF como vice de Danilo Astori (quien dejó el cargo para competir con José Mujica en la sucesión de Tabaré Vázquez como candidato presidencial para un segundo mandato del FA) y pasó a desempeñarse como presidente del BCU, la UC/ Berkeley lo distinguió con »el Premio Internacional […] Elise y Walter Haas de la Universidad de California […] que reconoce anualmente a un ex alumno internacional por su contribución al desarrollo de las políticas públicas en su país« (Bergara, 2015: tapa interior). Para ese entonces, Bergara había aplicado a la economía uruguaya su caudal de experiencia tecnopolítica enriquecido durante su estadía en Berkeley.

A su regreso de los Estados Unidos con el Ph.D. en Economía Bergara se reintegró al BCU por un tiempo (1998-2001). Durante este segundo ciclo en esa organización estuvo desempeñándose como analista en el Área de Investigaciones Económicas, llegando a encabezar el Departamento de Estudios Económicos (en el 2000). No obstante, el BCU ya no era su única opción profesional en el país. La nueva distinción académica ganada tras su paso por la UC/ Berkeley le abrió las puertas a otros espacios institucionales sociopolíticamente relevantes. A partir de 1998 el DECON de la FCS de la UdelaR (introducido más arriba como ámbito receptor de la corriente de ideas neoliberales-institucionalistas), le había otorgado rangos académicos para dedicarse tanto a la investigación como a la enseñanza del edificio teórico/ tecnopolítico de la NEI. En 1998 fue nombrado 'Profesor Agregado Grado 4 de Teoría de Juegos y Contratos', al año siguiente se lo asignó 'Profesor Agregado Grado 4 de Teoría Económica de la Regulación' y en 2003 se fusionaron ambos cargos otorgándole el rango de 'Profesor Titular Grado 5 de Economía de la Regulación y Teoría de Contratos' que mantiene hasta el día de hoy (CV Bergara, 2008: 10: 5).[178] Contando con este sólido posicionamiento académico en la UdelaR, en 2001 Bergara dejó el BCU pasando a desempeñarse en dos nuevos ámbitos laborales: la URSEC y el CEE1815. Si bien son diferentes tanto los tipos institucionales como las actividades a realizar, en la situación del momento histórico ambas tareas respondían al mismo sentido: promover 'políticas regulatorias' en Uruguay. Bajo la actualizada fórmula de acción ('regular') se continuaba impulsando la reforma neoliberal del Estado iniciada en los años noventa. La misma ahora se encaraba con un paradigma económico-estatal renovado y adaptado al contexto de crisis financieras de época en los así llamados 'mercados emergentes'. Desde mediados de los 1990, el enfoque del neoinstitucionalismo económico era base de legitimación científica y guía tecnopolítica para actualizar la organización económica-estatal neoliberal (Cap. 1 y 3.1.2). Especializado como cuadro tecnopolítico bajo dicha concepción, Bergara comienza a invertir su *know-how* y sus contactos en la implementación de ese paradigma a nivel local. Además del DECON de la FCS (universidad), el economista desplegó su agencia desde sus involucramientos en la URSEC (ente estatal) y el CEE1815 (*think tank*). Este posicionamiento de Bergara en tres espacios institucionales le brindó un sostén social diversificado desde el cual influyó estratégicamente en la disputa político-económica del campo local, vinculado con el ámbito transnacional de la gobernanza global.

En primer lugar se destaca el posicionamiento de Bergara en la URSEC (2001-2005).[179] Este ente estatal fue fundado en 2001 bajo el gobierno de Jorge Batlle (líder del ala económico-liberal del PC).[180] Al año siguiente se creó la complementaria Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA).[181] Uruguay cumplía así una medida que los organismos de la gobernanza global venían demandando al país desde mediados de los 1990. La creación de estas 'unidades reguladoras' de los servicios públicos forma parte del dispositivo neoliberal-institucionalista en la reforma estatal en países del Sur Global (Cap. 1). En Uruguay, donde en los años noventa la resistencia ciudadana evitó que se privatizaran las empresas públicas dedicadas al suministro de agua, energía y comunicaciones, el impulso del FMI y el BM en la creación de estos nuevos entes de control pretendía establecer un esquema tecnopolítico que asegurase el funcionamiento 'eficiente' y 'transparente' de monopolios estatales, garantizando ciertas condiciones de 'competencia' en los respectivos mercados. La URSEC se presenta como »una autoridad reguladora técnicamente independiente, especializada, moderna, dinámica, innovadora, reconocida a nivel nacional e internacional, promotora del desarrollo de los servicios de comunicaciones y de los derechos a la comunicación y a la información«; su »misión« radica en »regular, controlar y promover las actividades de telecomunicaciones y postales con transparencia, eficiencia, reconociendo las máximas garantías procedimentales, la efectividad de los derechos en la materia y promoviendo el desarrollo en sus inseparables dimensiones económica, social, cultural y ambiental, velando por la competencia dentro de los límites establecidos por el derecho uruguayo, en beneficio de la Sociedad« (sitio web de la URSEC).[182] Ya en el texto de Astori (*Política y Estado*: 3.1.2) identificamos esta formación discursiva predominante, que vincula la noción del 'técnico independiente' (interviniendo en el proceso político) con la imagen de una nueva organización estatal ('promotora' de 'eficiencia', 'transparencia' y 'competencia'). El dispositivo de la URSEC también evidencia otras nociones familiares en el discurso de Astori, p. ej. la preocupación por una »gestión eficiente y soberana de los recursos públicos en telecomunicaciones«, el énfasis en la »calidad de los servicios« o el empeño en velar por una »aplicación de tarifas que reflejen los costos económicos« (sitio web de la URSEC). A diferencia de *Política y Estado*, texto en el que Astori formulaba el ingreso de esta filosofía económica-estatal en el programa frenteamplista, con Bergara el especialista interviene en la arquitectura institucional uruguaya (a través de una de las reguladoras). No es improbable que la posibilidad de concretar la implementación de la URSEC lo motivara a dejar su entorno de larga trayectoria en el BCU. El ámbito de URSEC le abrió al joven economista el terreno del *policy-making*, experiencia que le resultaría útil cuando en 2005 fue el encargado por Astori de orquestar procesos como el de la reforma tributaria.[183]

Otra plataforma institucional de Bergara interviniendo en el campo sociopolítico local tras su retorno de los Estados Unidos fue su actuación en el CEE1815 junto a Líber Seregni (2000-2002). Al igual que el trabajo en URSEC, este momento de la trayectoria pone de relieve su participación en iniciativas dirigidas a la adaptación de renovados mecanismos de mercado/ gestión empresarial en la sociedad y el Estado uruguayo. El CEE1815 fue un *think tank* fundado

por Seregni luego de que Vázquez lo sustituyera en la conducción del FA en 1996. El objetivo del ya anciano fundador y líder histórico del movimiento de izquierdas unidas (fallecido en 2004 a pocas semanas que el FA ganara por primera vez el gobierno) era continuar incidiendo en el debate de ideas que acompañaba el reposicionamiento frenteamplista hacia posiciones pragmáticas (3.1.1). En la década del noventa Seregni había perdido influencia en el FA. Con Vázquez y Astori habían surgido dos figuras más jóvenes que pugnaban por liderar la coalición de partidos. Seregni tuvo la habilidad de percibir y adaptar una nueva tendencia del ámbito global: institutos privados de investigación para asesoramiento de organizaciones político-partidarias (cf. Walpen, 2004: 276). A través del Instituto Fernando Otorgués (IFO) Seregni comenzó a dirigir el primer *think tank* vinculado integralmente al FA. Aunque el IFO organizó seminarios y promovió algunas publicaciones, fue poco trascendente a la hora de proveer impulsos teóricos (cf. Garcé, 2005: 5).[184] Según Garcé, »cuando el liderazgo interno de Seregni fue sustituido por el de […] Vázquez, el IFO fue desmantelado«, como parte »de la estrategia de Vázquez para terminar de afirmar su propia autoridad en la interna. Alejado de la militancia partidaria, Seregni contraatacó fundando, ahora con el apoyo de Naciones Unidas, un nuevo centro cuyas actividades tuvieron un impacto importante en la agenda pública: el Centro de Estudios Estratégicos 1815« (Garcé, 2005: 5).

El CEE1815 tuvo una existencia fugaz (1997-2004), pero la figura política moderada de Seregni fue capaz de darle una impronta práctica.[185] El impacto público del *think tank* creció una vez lanzado su Proyecto Agenda Uruguay. Con el financiamiento de la ONU y con Bergara oficiando como coordinador académico del proyecto[186], el CEE1815 pasó a organizar una serie de debates temáticos para contribuir a 'políticas de Estado' en Uruguay (servicios públicos, energía, educación e inserción externa).[187] En los encuentros, casi todos en el Hotel Sheraton de Montevideo, se presentaba una izquierda renovada, moderna y abierta al diálogo interpartidario.[188] Además de congregar a élites académicas, burocráticas y políticas del medio local, participaban como invitados académicos y personal tecnopolítico de instituciones internacionales (uruguayos y extranjeros). Tras cada uno de sus foros, el CEE1815 se encargaba de ir editando publicaciones con las intervenciones de los disertantes, incluso en tres oportunidades documentos declaratorios, expresando posiciones comunes de los referentes en cuanto a políticas 'deseables'. La tarea y la motivación de Bergara acompañando a Seregni, una de las figuras más importantes en la historia de la izquierda uruguaya, se expresan en su currículum vitae. Allí se lee que fue »Coordinador del proyecto URU/01/008/A/01/99: "Apoyo a la construcción de consensos sobre servicios públicos para la formulación de políticas de Estado," Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro de Estudios Estratégicos 1815, Universidad para la Paz de Naciones Unidas.« (CV Bergara, 2008: 10)[189] El ámbito del CEE1815 a Bergara le brindaba una plataforma para desplegar su actividad tecnopolítica desde junto a Seregni y en el contexto de reposicionamiento programático del FA.

El CEE1815 de Seregni cumplió una doble función: por un lado, ONG (aunque en los hechos cercana a la izquierda frenteamplista y sus debates internos), por otro lado, instancia promotora de un diálogo interpartidario. En la segunda mitad de los años noventa, el anciano líder histórico del FA había asumido una línea conciliadora con los gobiernos de los partidos fundacionales, similar a la adoptada por Astori. En cambio, la línea del nuevo líder Vázquez era más intransigente y en su estrategia electoral articulaba un discurso hostigador de las políticas del PC y del PN en el gobierno. Aunque no existían diferencias notorias en los idearios político-económicos de Seregni, Astori y Vázquez, sí las había en el modo de ejercer oposición, particularmente en una coyuntura socioeconómica que se volvía cada vez más crítica (1999-2003).[190] Mediante sus intervenciones públicas, tanto Seregni como Astori contribuyeron a articular un discurso que transparentaba convicciones de una izquierda corrida al centro del espectro político y comprometida a promover la agenda reformista de un neoliberalismo menos radical y más pragmático (en su propensión a implementar un tipo de gobernanza tecnocrática para ordenar el funcionamiento de los mercados). Como mantras en sus discursos de la época aparecen: 'gobernabilidad', 'consenso', 'políticas de Estado' y 'participación forzosa en los destinos del país' (ver 3.1.2 y nota 187). Tanto Seregni como Astori reflejaban coherencia de pensamientos, dichos y hechos. No obstante, generaban irritación y una cierta polarización dentro del FA, en particular Seregni. Causaba desconcierto su propuesta política, tendiente a converger con la de organizaciones de la gobernanza global y posturas de los partidos fundacionales en el gobierno. Es así como la figura del antiguo líder frenteamplista terminó causando rechazo en algunos sectores más radicales del FA:

> »Cuando el Frente cumplió 30 años le impidieron [a Seregni] subir al estrado. Hace pocas semanas se le negó el honor de encabezar todas las listas en las elecciones internas. Antes, el diputado socialista Roberto Conde lo menospreció, llamándolo "otrora gran conductor". Los radicales lo acusaron de ser "servicial" y "colaboracionista" con el gobierno. Llegaron a insinuar que estaba chocho [* = senil] y preparando su regreso al Partido Colorado. El diputado Raúl Sendic preguntó: "¿no tiene algún amigo que le diga que se calle?" (Haberkorn, en El País: 07.08.04)

Al economista Bergara el *think tank* CEE1815 le brindaba un entorno propicio desde donde incidir públicamente con la concepción reguladora neoliberal-institucionalista. Los simposios organizados en el marco del Proyecto Agenda Uruguay servían para conectar a figuras académicas, burocráticas y políticas uruguayas bajo el lema de las 'políticas de Estado' y su 'modernización'. A su vez, las conferencias servían para presentar localmente las ideas de representantes tecnopolíticos del ámbito internacional. De esta manera, el paradigma de gravitación global se transmitía al ámbito local, donde generó 'coaliciones discursivas' (Hajer) o 'promotoras' (Sabatier & Jenkins Smith). Junto a su nuevo cargo en la URSEC, Bergara pudo acoplar un rol adicional, como moderador de un formato de debate entre élites locales e internacionales, interviniendo incluso personalmente con ponencias y firmando declaraciones conjuntas de economistas. Aunque es poco probable que el formato inaugurado con el Proyecto Agenda Uruguay haya resultado de la visión de Bergara, no es improbable que desde su cargo de 'consejero académico' imprimiera un sesgo a los eventos organizados por el CEE1815. P. ej. dándo-

le una mayor consideración al perfil internacional y tecnopolítico de los expositores (no solo con atribuciones de *gatekeeper*, sino facilitando además al CEE1815 su entramado de vínculos en instituciones del hemisferio norte).

Al comparar la modalidad del primer evento del CEE1815 en el que participó Bergara (2001) con la de dos seminarios anteriores (1998 y 1999) se observa un cambio de locación y del formato. A partir de 2001 las conferencias se realizaron en el Hotel Sheraton, mientras anteriormente se hacían en instalaciones cedidas por ministerios o sindicatos. Aunque en la década de 1990 el formato ya promovía la idea de explorar consensos suprapartidarios (p. ej. en torno a la reforma constitucional y de las organizaciones partidarias), todavía no se hablaba de las 'políticas de Estado' (p. ej. Seregni, 1999). Otro cambio se observa en cuanto a una mayor pluralidad político-ideológica de los participantes, así como también la asistencia de más personas vinculadas al ámbito burocrático/ tecnopolítico nacional e internacional (los eventos a finales de los años noventa reunían casi exclusivamente a personas uruguayas y mayormente vinculadas a círculos de la izquierda local). Cada evento discurría de manera análoga. Seregni abría la conferencia con una breve saludo y aludía al cometido del CEE1815 de explorar posiciones comunes. Luego seguían las notas de bienvenida de los representantes de las organizaciones del sistema de la ONU, a título de colaboradores y quienes financiaban el proyecto.[191] Las introducciones finalizaban con breves alocuciones a cargo de integrantes del gobierno, p. ej. del Presidente de la República (Jorge Batlle), de su vice (Luis Hierro) o algún ministro (Sergio Abreu, Didier Opertti, Antonio Mercader). En ocasiones de la apertura también participaba personal de organizaciones internacionales (p. ej. Julio Herrera, presidente de la Organización Latinoamericana de Energía). Continuaba un bloque con exposiciones de los participantes invitados en calidad de expertos ('técnicos') en la temática de cada encuentro. Por lo general, eran personas del medio local[192], pero también solían participar extranjeros[193] o uruguayos que se desempeñaban en organizaciones del exterior[194]. La parte final de las conferencias, solía estar a cargo de un panel integrado por dirigentes políticos[195] de todos los partidos.

Bergara intervino públicamente en dos eventos del Proyecto Agenda Uruguay: el primero, sobre los servicios públicos desde una perspectiva general (mayo 2001), y el tercero (septiembre 2001) centrado en el sector específico de las telecomunicaciones (ver nota 188). Presentó dos ponencias y figura entre los firmantes de las declaraciones conjuntas de cada uno de esos dos eventos. En el marco del primer evento se lanzó el »Documento de los nueve« (»Hacia una política de Estado para los servicios públicos« que fue »elaborado por Mario Bergara, Fernando Bracco, Walter Cancela, Fernando Lorenzo, Rosario Medero, Sergio Milnitsky, Rosario Patrón, Julio Rodríguez, Ernesto Talvi« (Proyecto Agenda Uruguay, 2001: 31). Bergara en el primer evento intervino como expositor en este panel de 'técnicos' con una disertación titulada »El diseño institucional de los servicios públicos: políticas de Estado o polarización ideológica« (Bergara, 2001: 37). Pocos meses después, en el marco del tercer evento, se lanzó el »Documento de los once« (»Hacia una política de Estado de telecomunicaciones«) que fue »elabora-

do por Oscar Barreneche, Juan Behrend, Mario Bergara, Miguel Brechner, Fernando Brum, Juan José Camelo, Andrés Cerisola, Rosario Medero, Fernando Pérez Tabó, María Simón, Mario Vila« (Proyecto Agenda Uruguay, 2002: 41). En esta oportunidad el economista Bergara aportó una presentación titulada »Pensando en el ciudadano de la sociedad de la información« (Bergara, 2002: 83). Ponencias y declaraciones grupales revelan convergencia en el pensamiento político-económico de cuadros y dirigentes de los tres grandes partidos uruguayos. Los documentos ('de los nueve' y 'de los once') condensan y proponen ideas de una nueva coalición discursiva/ promotora en formación. La tematización de la 'regulación eficiente y estable' en éstos eventos, indica que una 'vanguardia tecnopolítica' (Bourdieu) familiariza a élites político-partidarias, burocráticas y académicas con el nuevo enfoque ('deber ser') de organización económica-estatal. Como muestra la parte final de nota 192 esta vanguardia ('los nueve', 'los once') incluye economistas, juristas e ingenieros industriales. Gran parte de ellos está vinculada a ámbitos académicos (en menor medida a *think tanks* privados: CINVE, CERES). Muchos realizaron estudios de posgrado en Estados Unidos/ Europa y asesoraron a instituciones de la gobernanza global (ONU, OMC, OMS, BID). En Uruguay varios pasaron a desempeñarse en entes estatales, especialmente en el sector de las empresas públicas, el BCU, la OPP o las unidades reguladoras de servicios públicos. Algunas de estas personas trabajaron en los mismos ámbitos que Bergara (BCU, URSEC, DECON) y al igual que Bergara, luego ocuparon cargos administrativos en los gobiernos del FA. No solo los hay identificados con el ala moderada del EP-FA (corrientes del Vazquismo, el Astorismo y el Seregnismo), con el NE, así como con el PC (la fracción batllista más moderada/ social-liberal liderada Julio Sanguinetti y la económicamente más liberal Lista 15 de Jorge Batlle) y el PN (su ala izquierda del Wilsonismo y la derechista del Herrerismo). La autocomprensión que tiene de su función esa vanguardia tecnopolítica queda expresada en el texto del 'documento de los nueve', que »recogió el consenso al que arribó un calificado grupo de técnicos pertenecientes a las corrientes de pensamiento que, en Uruguay, aportan diferentes visiones en la materia, teniendo en cuenta las particularidades del Uruguay como nación, pero también los cambios que –en materia política, económica y científico-tecnológica– se han operado en el mundo« (Proyecto Agenda Uruguay, 2001: contratapa).

En la trayectoria de Bergara al MEF faltan detallar algunas de sus prácticas a partir del DECON. Se había adelantando que el joven economista trabajaba en esa institución desde 1998 y que en 2003 fue ascendido al máximo rango (profesor grado 5). Además, se había caracterizado a la FCS (que alberga el DECON) como un espacio epistémico con un fuerte acento en las diferentes corrientes neoinstitucionalistas (entre ellas la NEI, basada en individualismo metodológico y el enfoque de la Elección Racional: Cap. 1). La pertenencia profesional a un espacio de organización universitaria, proporciona al académico una plataforma de infraestructura material y simbólica apta para ser utilizada como cabeza de puente a la hora de entablar vinculaciones diversas. Como investigador/ profesor en el departamento económico de la FCS Bergara difundió su enfoque teórico desde la cátedra y mediante una elaboración colectiva de materiales didácticos (también publicados en el exterior). Se destaca su colaboración en un importan-

te proyecto del DECON, el manual »Economía para no economistas«, un texto introductorio a la disciplina editado por Rubén Tansini y elaborado conjuntamente por casi todos sus colegas del departamento.[196] El manual logró una difusión importante, se hizo una segunda edición al año siguiente y una edición electrónica (de acceso gratuito) en 2003. El libro también fue adaptado para el contexto cubano[197] ya que el DECON en el 'Programa de Capacitación en economía para funcionarios del gobierno de La República de Cuba' extendió sus saberes económico el espacio caribeño. Este proyecto fue »organizado por el Departamento de Economía de la Facultad die Ciencias Sociales, con participación del BCU, el MEF y la OPP, patrocinado por el M[inisterio de]R[elaciones]E[xteriores] y el apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)« (CV Bergara, 2008: 6). Se llevó a cabo entre 1996 y 2001 bajo la coordinación del mismo Tansini, hasta que éste fue convocado por el presidente Jorge Batlle, para asesorarlo en la reforma del Estado (tarea que cumplía cuando participó junto a Bergara y Seregni en el primer evento del Proyecto Agenda Uruguay: ver nota 192).[198] Dentro de este programa se desarrollaron »múltiples actividades de formación de recursos humanos y de investigación en economía«, siendo el »propósito fundamental colaborar en la creación de una masa crítica de acuerdo a los estándares internacionales de la disciplina económica, tanto con los Ministerios y el Banco Central de Cuba como con la Facultad de Economía de la Universidad de la Habana« (sitio web del DECON). También Bergara dio cursos en Cuba, enseñando »Teoría Económica de la regulación y el marco institucional« (CV Bergara, 2008: 6).[199]

En el período posterior a su regreso de California, Bergara volvió a publicar junto a su compañero del BCU José Licandro (1999), así como con sus colegas del DECON Jorge Ponce y Leandro Zipitría (2002).[200] Desde el DECON difunde dos publicaciones más, de alto impacto. En el proceso de elaboración de las mismas contó con el patrocinio de una organización de gobernanza global en el Washington tecnopolítico importante[201] para los gobiernos uruguayos: el BID.[202] Todo indica que esta institución financiera regional tuvo un rol destacado como nexo en el acercamiento del grupo de economistas uruguayos con el Washington tecnopolítico. Tanto Bergara como Lorenzo crearon vínculos con el área de investigación del BID; mientras que Astori ya había participado en talleres organizados por la institución (3.1.2). No deja de ser un detalle menor, que presidente del BID en ese entonces (1988-2005) fuera el economista uruguayo Enrique Iglesias.[203]

El primero de los proyectos de Bergara en la órbita al BID es una investigación titulada »Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003; Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé, Chasquetti, Buquet & Moraes, 2006). Se dio en el marco de una convocatoria de proyectos de investigación lanzada por el organismo financiero regional a través de su Red de Centros de Investigación del Latin American and Caribbean Research Network. La temática gira en torno a la 'calidad (del marco) institucional', 'procesos de políticas públicas y sus resultados'.[204] Bergara fue el coordi-

nador del proyecto para Uruguay (existen trabajos análogos para países como México, Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela). El trabajo sobre Uruguay finalmente involucró a siete investigadores, no solo economistas del DECON de la FCS (Bergara, Tansini, Pereyra), sino también a integrantes del contiguo Instituto de Ciencia Política (Garcé, Chasquetti, Buquet & Moraes).[205] El objetivo al que apuntaba en su momento este proyecto de investigación de alcance regional, era »identificar los factores clave que afectan la calidad de las políticas públicas en los países de América Latina« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 3 – traducción del Autor).[206]

Bergara también contribuyó con »La politización de los servicios públicos« (Bergara & Pereyra, 2006) al informe anual del BID »La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006« (BID, 2006).[207] Este trabajo junto con Pereyra[208] se ubica dentro de la misma corriente temática que el proyecto anterior, incorporando el enfoque neoliberal-institucionalista del 'proceso de formulación de las políticas públicas' (NEP: minimizar 'costos de transacción' en procesos de reforma). La contribución de Bergara y Pereyra al informe anual del BID se basa en un *paper* que ambos autores uruguayos prepararon en 2005 para el »Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC« (BID, 2006: 302; Bergara & Pereyra, 2006: 221).[209] Analizan y conceptualizan comparativamente la calidad de las políticas regulatorias de los servicios públicos en Argentina, Chile, Uruguay y Perú desde los años ochenta. Ambos autores se preguntan »por qué las políticas regulatorias son tan susceptibles de politización« (Bergara & Pereyra, 2006: 222).

3.2.1.3.2. Fernando Lorenzo

La información disponible para reconstruir las prácticas relacionales de Lorenzo es más escueta que en el caso de Bergara (ver nota 147). Los datos biográficos y de su actividad profesional indican una dinámica similar a la de su colega, aunque se valió de otras plataformas institucionales y vínculos personales para incidir en el discurso político-económico uruguayo. Al igual que Bergara, también Lorenzo trabó relación con Seregni, conociéndolo ya en el período final de la dictadura, a través de su participación en el movimiento estudiantil 'Generación del 83' (3.2.1.1).Tras su licenciatura en Economía no inició carrera en instituciones estatales como el BROU o el BCU, sino que se vinculó al CINVE, *think tank* que combinaba un legado fundacional de izquierda con investigación económica de corte más bien ortodoxo (3.2.1.2). Para Lorenzo el CINVE cumplió una función similar a la que el BCU y el DECON tuvieron para Bergara: espacios formativos y de habituación profesional. Además de posibilitarles estudios de posgrado en reputadas universidades del hemisferio norte, volvieron a recibir e integrarlos cuando retornaron al país, brindándoles cargos importantes desde donde intervenir públicamente con sus ideas. Desde ese contexto ambos economistas, vinculados de manera más o menos orgánica al

FA, comenzaron a relacionarse con Danilo Astori, quien en 2005 terminó llevándolos consigo al MEF como asesores.

Lorenzo decidió cursar estudios de posgrado en Europa, donde pasó por dos universidades con reconocidos perfiles formativos en Economía, Finanzas y Administración de Empresas. Tanto la Universidad Paris IX Dauphine (en la que Lorenzo realizó un DEA/ Master en Economía y Finanzas Internacionales) como la Carlos III de Madrid (donde obtuvo un Ph.D. en Economía) ocupan sólidas posiciones en los rankings internacionales de instituciones académicas.[210] Como corolario de su trayectoria formativa en Uruguay, Francia y España Lorenzo se presenta con un perfil profesional en »Macroeconomía y finanzas«, »Comercio Internacional« y »Métodos cuantitativos aplicados a la economía y las finanzas« (remitiendo estos últimos a su especialización en econometría).[211]

En forma análoga a Bergara, también en el caso de Lorenzo se da un ascenso en la jerarquía social uruguaya una vez concluida su capacitación en el exterior. No solo obtiene un cargo de profesor en la FCEA de la UdelaR, sino que además en 1997 es nombrado director del CINVE (cargo que mantuvo hasta el 2004 cuando pasó al MEF bajo la dirección de Astori). Estos dos campos de acción de Lorenzo en el ámbito científico (academia pública e investigación privada/ *think tank*) se complementan con la continuidad de su compromiso político en círculos de izquierda (agrupación partidaria). Lorenzo comenzó a militar dentro del NE, en una fase en la que la agrupación no formaba parte del FA (al que recién volvió a integrarse en 2004, cuando se concretó la alianza electoral EP-FA-NM: 3.1.1). Los tres pilares institucionales, con los que Lorenzo pasó a contar desde mediados/ finales de los 1990, le sirvieron de plataforma social idónea para poder incidir en el 'intersticio' (Eyal & Buchholz) de los espacios academia, política y burocracia.

La función orgánica de Lorenzo en el debate político-económico uruguayo a inicios del siglo XXI se encuentra estrechamente vinculada al incremento de preeminencia simbólico-interpretativa que el CINVE adquirió en el contexto de crisis (financiera) y deslegitimación del abanico de economistas/ tecnopolíticos asociados a las prácticas de los gobiernos del PC y del PN. Ante ese situación generalizada de desgaste, un actor institucional como el CINVE, fue capaz de ganar legitimidad intelectual ocupando una posición discursiva moderadora entre los extremos en el debate político-económico. El *think tank* aun contaba con el legado de sus fundadores, académicos de izquierda expulsados de la universidad pública por la dictadura (entre ellos Astori). A su vez, había ido desarrollando con los años un perfil epistémico en sintonía con las enseñanzas de la ciencia económica ortodoxa (3.2.1.2). En la coyuntura pre y poscrisis (1999-2003), un núcleo de economistas vinculados al »proyecto CINVE« (PE15) se convirtió en un intérprete privilegiado de la realidad socioeconómica. CINVE integraba las redes epistémicas de gobernanza global, lo que dio cierta tranquilidad a élites empresariales uruguayas preocupadas por una inminente llegada del FA al gobierno (en un contexto regional en el que se

multiplicaban gobiernos de izquierdas: Venezuela, Brasil, Argentina y Bolivia). Con Lorenzo al frente del CINVE resaltan tres prácticas a lo largo de esta dinámica: la participación de Lorenzo en conferencias del CEE1815 (Proyecto Agenda Uruguay), el nexo epistémico del CINVE con la red científica del BID y la elaboración de un *policy-paper* sobre la reforma del sistema tributario que surgió a partir de una cooperación con un representante del negocio de la asesoría financiera.

La primera ponencia de Lorenzo en el marco de los encuentros del Proyecto Agenda Uruguay (organizados por Bergara en el CEE1815) tematiza la cuestión estratégica sobre cómo asegurar en Uruguay el »éxito«, la perdurabilidad e irreversibilidad de reformas estructurales (la reforma del Estado) en el área de los servicios públicos. Bajo el título »Economía política en la reforma de los servicios públicos«, el director del CINVE afirma que,

> »[…] el éxito de los esfuerzos reformistas y la probabilidad de que las reformas perduren requiere de esfuerzos por parte del sistema político uruguayo orientados a: – Establecer de manera precisa los objetivos perseguidos, justificando la necesidad de las reformas y desarrollando argumentos sólidos sobre la conveniencia de las mismas. – Asegurar que el contenido de las reformas respeta los objetivos planteados y que cuente con un sólido respaldo técnico. – Fijar (nuevas) reglas e instituciones que contribuyan a limitar la interferencia discrecional del sistema político en el funcionamiento regular de los mercados considerados. – Limitar en la medida de lo posible el alcance de la contestación y evitar la reversión de las reformas planteadas.« (Lorenzo, 2001: 79)

Sus cuatro demandas (»establecer«, »asegurar«, »fijar«, »limitar«) plantean la hoja de ruta para concretar la reforma del Estado bajo el enfoque neoliberal-institucionalista (Lorenzo también aparece como firmante del ya mencionado »Documento de los nueve«: »Hacia una política de Estado para los servicios públicos«). Además, advierte que:

> »Es importante que el contenido de las propuestas reformistas no sea percibido como una imposición proveniente del exterior ni como el resultado de exigencias para acceder a líneas de crédito de organismos financieros multilaterales. Habría que evitar, asimismo, que las reformas fueran interpretadas como meras expresiones de preconceptos ideológicos.« (Lorenzo, 2001: 82)[212]

La segunda ponencia de Lorenzo en el marco del Proyecto Agenda Uruguay (»Desafíos y dilemas para la inserción externa«) enfocó el tema de la inserción internacional del Uruguay (Lorenzo, 2002). En nuestro análisis de *Política y Estado* (3.1.2) indicamos, que la reforma neoliberal del Estado busca adaptar las estructuras y el accionar estatal a los requerimientos de un capitalismo crecientemente globalizado. El debate sobre la inserción internacional de Uruguay no es ajeno al de las reformas estructurales que buscan transformar al Estado en un eficiente promotor de »crecimiento y estabilidad« (Lorenzo, 2002: 170). En forma similar a Astori en *Política y Estado*, el director de CINVE insiste que la inserción externa no debiera discutirse desde »posiciones dogmáticas« o »preconceptos ideológicos« (Lorenzo, 2002: 168), ni ser objeto de debate permanente. La discusión del tema debe orientarse tomando en cuenta la »realidad« (noción equiparada con las »oportunidades y restricciones reales« en la estrategia internacional) y estar dirigida a realizar diseños de políticas capaces de viabilizar la »inserción deseada« (Lorenzo, 2002: 168).[213] Para Lorenzo resulta esencial no ceder ante posiciones »pe-

rimidas« que proponen »cerrar la economía y abandonar la estrategia de apertura económica y comercial« (Lorenzo, 2002: 173).

El nexo epistémico del CINVE con la red científica del BID (organización que entonces presidía el uruguayo Enrique Iglesias) coincide con la etapa en la que el *think tank* uruguayo fue uno de los principales motores para la difusión del enfoque económico-estatal neoliberal-institucionalista (junto al DECON de la FCS). Ello queda claro en la presentación de ese enfoque en dos textos de elaboración colectiva (Aboal & Moraes, 2003; CINVE, 2006). Los aspectos discursivos de dicha difusión local a través del CINVE serán analizados en la sección 3.2.2.1. con una lectura sintomática de la introducción al texto editado en 2003 por Aboal & Moraes *(Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*) y de los aportes que Lorenzo hizo a la obra (*La economía política de los déficits fiscales en Uruguay* y *Política partidaria y política cambiaria. La evidencia para Uruguay desde 1920*). A continuación, se detallan los contextos institucionales de las publicaciones y las personas involucradas.

La publicación *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico* (Aboal & Moraes, 2003) resultó de un proyecto iniciado en el CINVE en 2001, y que luego fue realizado en colaboración con investigadores del DECON y del ICP de la FCS de la UdelaR. Además de la parte introductoria, contiene ocho capítulos a cargo de nueve autores, de los cuales »algunos […] decidieron escribir un capítulo mientras que otros prefirieron revisar sus artículos« (Aboal & Moraes, 2003: 6).[214] Se destaca que »Fernando Lorenzo, director del CINVE, dio su apoyo incondicional al proyecto y siempre brindó buenas ideas para la mejor consecución del mismo« (Aboal & Moraes, 2003: 6).[215] Los dos prólogos a la obra denotan vínculos institucionales con organizaciones internacionales. Estas son el BID (prólogo de Enrique Iglesias) y el PNUD (prólogo de Martín Santiago). Son las mismas instituciones con las que también se relacionaron Astori (3.1.1) y Bergara. Como se ha visto más arriba en el texto, Santiago –coordinador de la oficina del PNUD en Uruguay– tuvo una participación activa en las rondas del Proyecto Agenda Uruguay junto a Bergara; también Iglesias intervino en una de las conferencias que organizó el CEE1815. El libro (cuyo contenido abordaremos sistemáticamente en 3.2.2.1) consiste de una aplicación empírica del enfoque económico neoliberal-institucionalista (teorías económicas de la política o NEP) a varias áreas del proceso político-económico uruguayo (fiscalidad, moneda, endeudamiento externo, comercio exterior, seguridad social, crecimiento) durante diferentes coyunturas del siglo XX. En 3.2.2.1 reconfiguramos la manera en que la publicación presenta en su conjunto un nuevo marco simbólico-interpretativo sobre la reciente historia económica de Uruguay. Aquí interesa enfatizar el entramado epistémico en el que coinciden el CINVE, el DECON, el PNUD y el BID. El vínculo con el BID posiblemente fue facilitado por la presidencia del economista uruguayo Iglesias (ver nota 203, también 73, 187, 194) al frente de esa institución.

El vínculo orgánico de la institución dirigida por Lorenzo (CINVE) con el ámbito tecnopolítico de Washington (BID) se vuelve visible en »Para Entender la Economía del Uruguay. Un libro de texto básico« (CINVE, 2007). Con una intención similar a la del texto de Bergara junto a sus colegas del DECON (»Economía para no economistas«), el manual del CINVE propone »contribuir a mejorar el diálogo entre los economistas y los ciudadanos en general, aportando elementos que faciliten la comprensión de los problemas económicos que son objeto de análisis y polémica en el seno de nuestra sociedad« (CINVE, 2007: 7).[216] El texto fue publicado en 2006 y reeditado al año siguiente. El prólogo a la segunda edición da cuenta de la rápida difusión del manual en la academia uruguaya, donde »varios capítulos del libro han sido incorporados como bibliografía recomendada en distintos cursos universitarios« (CINVE, 2007: 6). Además, se destaca que el BID no solo hizo posible la aparición del manual, sino que también acompañó el proceso de elaboración.[217] Entre los vínculos académicos del CINVE en el exterior figuran no solo la Red Mercosur de Investigaciones Económicas, sino también dos plataformas auspiciadas por el BID. Por un lado, la Red INTAL de Investigación en Integración y, por el otro, la Red de Centros de Investigación (Latin American and Caribbean Research Network: CINVE, 2006: dorso).[218] La elaboración del manual contó con el asesoramiento de Guillermo Calvo y Eduardo Lora, dos economistas en ese entonces ligados al área de investigación del BID, que mencionamos en relación con otro texto de Bergara.

> »En una primera etapa, esta obra se nutrió de los invalorables comentarios del Economista Jefe de Investigaciones Económicas del BID, Guillermo A. Calvo. A lo largo de todo el período de elaboración, el Consejero Principal de Investigación de ese organismo, Eduardo Lora, leyó sucesivas versiones del texto y nos brindó su apoyo en forma permanente. Su colaboración excedió claramente la que hubiera correspondido en su carácter de coordinador del proyecto sobre libros de texto. Con singular sabiduría y delicadeza aportó críticas, consejos y comentarios que mejoraron de manera sustancial el contenido del libro. El texto se benefició también de atinados comentarios de colegas latinoamericanos que participaron en un taller de discusión sobre versiones preliminares de los seis libros elaborados a partir de la convocatoria del BID.« (CINVE, 2006: 5)[219]

La sintonía del CINVE y de su director Lorenzo con grupos del empresariado uruguayo se manifiesta en el contexto de un *policy-paper* del año 2004. Plantea y se titula »Ideas y Lineamientos para la Reforma Tributaria« (Grau, Lorenzo & Oddone, 2004).[220] Según el testimonio de un integrante del *think tank*, el trabajo fue elaborado a partir de una cooperación del CINVE con Daniel Ferrere (†), un representante del negocio de la asesoría financiera, que buscaba asegurar sus intereses ante el probable acceso del FA al gobierno.[221] Ferrere fue una figura influyente en el campo académico y los debates intelectuales, donde supo intervenir con posiciones neoliberales moderadas: hasta su muerte en 2010 fue una voz activa de la coalición promotora que en Uruguay impulsó la reforma del Estado bajo el enfoque regulatorio neoliberal-institucionalista (paradigma basado en las teorías de la NEI).[222] El *paper* sobre reforma tributaria fue presentado en un evento ante empresarios.[223] Casi al mismo tiempo, los principales economistas del CINVE habían redactado una serie de artículos en el diario El Observador – medio con amplia difusión en sectores de negocios– explicando el rumbo de la política económica bajo un probable y próximo gobierno del FA. Las intervenciones públicas que narra el

'insider' PE15 efectivamente expresan la función moderadora y estabilizadora del CINVE, que cobra autoridad ante partes del empresariado uruguayo en un momento donde la derecha económica estaba silenciosa/ perpleja mientras los economistas de sectores izquierdistas más radicales pedían romper con el sistema.[224] El entendimiento del *think tank* con un representante orgánico del campo económico (Ferrere) revela cómo empresarios preocupados por el futuro de la política económica tendieron proactivamente puentes con economistas de la plana dirigente del CINVE. Los hombres de negocios intuían que economistas del CINVE iban a ingresar al gobierno del FA como asesores de Astori y que les podían ser útiles a mediano plazo. Pero este acercamiento solo podía darse en la medida en que existían ciertas creencias compartidas en torno a la orientación económica deseable bajo un gobierno surgido de las fuerzas de izquierda. En tal sentido, figuras como la de Lorenzo (su sector NE terminó integrando el EP-FA-NM) sirvieron de garantía a los sectores más pragmáticos del poder económico. Justamente, fue un jurista graduado en Harvard y emprendedor de una de las más grandes consultorías financieras a nivel regional, quien supo anticipar que el gobierno del FA sería asesorado por economistas moderados, 'técnicos serios' y 'racionales'. Y a la vez, el CINVE repitió una tendencia que ya venían anticipando posiciones como la de Astori, Seregni y Bergara: batallar por la apertura, la construcción y la consolidación de un nuevo espacio político-discursivo. El *think tank* apoya esa 'tercera vía' capaz de cohesionar las tradicionales posiciones económicas de gran parte de la izquierda frenteamplista (estatismo keynesiano-desarrollista) y la de sectores liberal-conservadores representados por los partidos fundacionales, corridos a la derecha del espectro político (neoliberalismo aperturista, privatizador y excluyente).[225] Con esta óptica, es posible sostener, que la crisis del 2002 generó un quiebre por el que se acercaron los sectores más moderados vinculados a las tres grandes fuerzas políticas del país, para debatir y acordar ajustes al modelo económico-estatal.

***

El caso uruguayo de los años noventa muestra cómo el proyecto neoliberal de la privatización de lo público-estatal encontró resistencias en referendos impulsados por una coalición entre sectores del FA y del movimiento sindical (Cap. 2). Esa traba sociopolítica local a modos de hegemonía neoliberal pudo ser desactivada mediante la renovación del dispositivo-paradigma y la configuración de una coalición que lo promovió. Así se logró adaptar el Estado y las políticas económicas a las nuevas constelaciones de problemas generadas por el sistema mismo (crisis del capitalismo pos-batllista). Se hace más eficaz al Estado para volver a estabilizar el predominio neoliberal, limitando tendencias críticas. La regulación neoliberal-institucionalista ('nuevas reglas de juego') trae aparejada una técnica de gobierno diferente. Los tecnopolíticos transnacionales como Bergara y Lorenzo son puentes y operarios. Los intelectuales orgánicos como Astori (Vázquez y Seregni) cumplen en primera línea el rol de generadores de consenso en los sectores sociales capaces de ofrecer resistencias. Las prácticas de figuras como Bergara y Lorenzo explican como funciona la transmisión de aprendizajes realizados en el hemisferio

norte a contextos estatales del Cono Sur. El conjunto de prácticas vinculatorias y discursivas de los tres economistas en cuestión (Astori, Bergara y Lorenzo) ayudan a entender cómo en Uruguay el paradigma neoliberal-constitucionalista (basado en la NEI/ NEP) pudo establecerse e ingresar al gobierno del FA (ver Anexo 1 – Gráfico 7).

La vanguardia tecnopolítica que en Uruguay fortaleció el paradigma económico-estatal neoliberal-constitucionalista se concentró en tres ámbitos institucionales: BCU, CINVE y DECON (los dos primeros fueron principales reductos en predefinir la dirección rectora de la política económica de los gobiernos del FA). Pudimos ver que Bergara –además de sus actividades en la URSEC y el CEE1815– fue capaz de nuclear a un grupo de economistas a partir su actuación en el BCU (siendo sus rostros visibles Masoller, Licandro y Ponce). También existió, parcialmente superpuesto con el primer grupo, otro núcleo que rodeó a Bergara en el DECON (entre ellos figuran Tansini, Zipitría, Pereyra y Ponce). A su vez, Lorenzo –a la par de su trabajo en la FCEA y militancia en el NE– lideró otro grupo de economistas en el ámbito del CINVE (Aboal, Fernández, Grau, Oddone, Rama). Estos espacios posicionales de ambos economistas fueron importantes para fortalecer la 'inteligencia' neoliberal-institucionalista en Uruguay. No solo fueron los contactos con economistas en el medio local. También les sirvieron para conectarse con organizaciones de gobernanza global. El BID funcionó como contacto hacia lo que se ha denominado el 'Washington tecnopolítico', un ámbito externo formado por distintas organizaciones, donde lideran los países del hemisferio norte y se concentra el poder de la gobernanza global hacia los Estados del Sur Global (p. ej. el Cono Sur de América Latina). Las intervenciones de ambos actores hacia el ámbito externo derivaron en una serie de estudios y producciones de conocimientos: su común denominador fue enmarcar a Uruguay dentro de un paradigma que no solo postula la necesidad de cierto tipo de reformas institucionales (para lograr crecimiento y desarrollo económico), sino que además enseña una teoría sobre cómo deben negociarse estos cambios con los actores sociales que se encuentran en la órbita del Estado (para arribar a su concreción).

3.2.2. Prácticas discursivas de Lorenzo y Bergara

3.2.2.1. Lectura sintomática de las contribuciones de Lorenzo a *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico* (2003) y a *Uruguay 2005. Propuestas de política económica* (2004)

»La mayor parte de la evidencia disponible concuerda en señalar que el pobre desempeño económico (y en particular la pobre evolución de la productividad) que se ha encontrado en Uruguay y en otros países de América Latina, puede interpretarse como el resultado de marcos institucionales y políticas públicas adversas a un desarrollo eficiente de las actividades productivas. Las instituciones son aquellas que ordenan el funcionamiento de la sociedad y afectan el crecimiento, ya que implícita o explícitamente establecen las reglas de juego en las que se realiza la actividad económica y social, incentivando ciertas conductas y desincentivando otras.« (CINVE, 2007: 55)

En esta sección nos ocuparemos del repertorio discursivo empleado por Lorenzo para intervenir públicamente a partir de su posicionamiento en el CINVE. Para ello, recurrimos a dos fuentes de distinto tipo (en cuanto a su público destinatario), pero complementarias (en la motivación de consolidar sociopolíticamente un marco simbólico-interpretativo sobre los problemas y las posibilidades económicas de Uruguay a comienzos del siglo XIX). Primero, veremos las líneas centrales de *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*[226] (Aboal & Moraes, 2003 – una obra académica). Lorenzo fue uno de los impulsores de esta publicación colectiva (que ya introdujimos en la parte final de 3.2.1) y contribuyó a la misma con dos artículos: *La economía política de los déficits fiscales en Uruguay*[227] (Aboal, Lorenzo, Oddone & Rius, 2003) y *Política partidaria y política cambiaria. La evidencia para Uruguay desde 1920*[228] (Aboal, Lorenzo & Rius, 2003). Una vez identificadas las líneas simbólico-interpretativas de sus aportes en esta publicación especializada, pasaremos a analizar el planteo abiertamente tecnopolítico de Lorenzo en *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas* (Lorenzo & Aboal, 2004). Este último texto integró la edición *Uruguay 2005. Propuestas de política económica* (Astori, Lorenzo, Aboal, Notaro, Olesker, Porto, Vaillant & Viera, 2004 –

una obra más bien destinada al público general). Allí ocho economistas ligados a distintas tendencias del FA, ofrecen a un público no-experto sus propuestas para abordar los principales problemas económicos del país. Nuestro análisis no busca hacer una crítica metodológica a las sofisticadas investigaciones cuantitativas de Lorenzo y sus coautores en *Economía Política en Uruguay* (que sin duda aportan un caudal de datos útiles para interpretar la realidad social uruguaya). Nuestro objetivo en cambio es mostrar cómo la lectura de sus datos en clave de la NEP (marco teórico neoliberal-institucionalista) les imprime un carácter económico ortodoxo. El mismo marca tendencia en su argumentación tecnopolítica sobre el 'deber-ser' de la orientación económica-estatal en una coyuntura crítica del país.

3.2.2.1.1. El texto académico *Economía Política en Uruguay*: marco simbólico-interpretativo de la realidad social y expresión de un vector tecnopolítico

El entramado de instituciones e investigadores que forman el contexto de surgimiento de *Economía Política en Uruguay* (Trilce Ediciones, 215 pp.) lo especificamos en el último tramo de la sección anterior (3.2.1). Ahora preguntamos, ¿cuál es la temática, el enfoque y la relevancia de esta publicación dirigida al ámbito de saber especializado? Visto en conjunto, este trabajo colectivo originado en el CINVE manifiesta la aplicación de una de las tres ramas de la NEI –la NEP, o sea: teorías económicas de la política elaboradas por distintas escuelas académicas en Estados Unidos y Europa occidental (Cap. 1)– al estudio del proceso macroeconómico uruguayo del siglo XX. Las áreas que se abarcan en cada capítulo de esta edición son la política fiscal (balance presupuestal, endeudamiento externo), la política cambiaria, la política comercial, la política previsional y el crecimiento económico. El texto adquiere relevancia como fuente de análisis, porque indica el avanzado grado de recepción de la NEP en el CINVE, un ámbito de investigación económica/ asesoría política que adquirió preeminencia interpretativa ante la coyuntura crítica 1999-2003 del país (3.2.1). En el *think tank* dirigido por Lorenzo se fue formando en el correr de los 1990 uno de los tres núcleos locales de la comunidad epistémica neoliberal-institucionalista (junto al DECON de la FCS de la UdelaR y al BCU: 3.2.1). Nuestro relevamiento de material empírico no ha hallado otros textos con tal grado de concreción en lo que refiere a la introducción local del razonamiento económico neoinstitucionalista sobre la política. El colectivo de autores recurre a un enfoque teórico de recepción reciente en zonas periféricas como el Cono Sur, para encauzar con él un tratamiento científico novedoso de los problemas del país en la historia económica de sus últimas décadas. Como toda práctica científica esa tarea conlleva a un posicionamiento (tecno)político-intelectual. Veremos cómo a partir del capítulo introductorio la publicación presenta una interpretación de la realidad en la que los problemas económicos de Uruguay se encuentran principalmente relacionados con la predominancia de actitudes 'oportunistas' e 'ideológico-partidistas' en los actores del sistema político-estatal. Estos factores de tipo 'político e institucional' estarían determinando modalidades 'incompetentes' en el 'gobierno de la economía' ('malas políticas económicas'), que traban el desarrollo del país. Desde la perspectiva de Lorenzo y sus coautores esta situación

podría mejorarse. La obtención de mejores resultados económicos se debería fundar sobre 'consensos' políticos básicos, dando lugar a reglas inscritas en un marco constitucional 'estable' y 'creíble'. Con esa óptica, se propone un *modus operandi* político basado en la administración eficiente de los recursos públicos (única vía capaz de mejorar la performance económica del país). El CINVE, con este tipo de propuesta, se convirtió en un intérprete privilegiado de los problemas económicos y su dinámica de Uruguay. En todo ello, la NEP operaba como principal fundamento teórico y vector tecnopolítico.

Por entender que el análisis discursivo *in extenso* de los textos en *Economía Política en Uruguay* (3.2.2.1.1.1-3.2.2.1.1.2) y *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas* (3.2.2.1.2.1-3.2.2.1.2.3) es denso, existe la posibilidad de pasarlo por alto, yendo directamente a las conclusiones finales de esta sección 3.2.2.1 (ver p. 170).

3.2.2.1.1.1. La introducción a *Economía Política en Uruguay*: presentación de la Nueva Economía Política (entender y mejorar »la forma en que la democracia administra sus recursos«)

La introducción a *Economía Política en Uruguay* (Aboal & Moraes, 2003) presenta las explicaciones, que esgrimen dos corrientes de opinión sobre la prolongada recesión que vive Uruguay a comienzos del siglo XXI. Los autores buscan distinguirse de ambas posiciones en un término medio. Presentan primero una corriente de analistas y actores políticos que explica la mala coyuntura en base a factores económicos externos y regionales (»alto nivel de incertidumbre en los mercados de la región y una marcada dependencia en la toma de decisiones en función del comportamiento económico en dichos mercados«: 11).[229] Para la segunda corriente, la recesión de Uruguay resulta de factores domésticos vinculados a la ingeniería de las políticas públicas (»diseño e implementación de las políticas económicas desarrolladas durante los años noventa«: 11). Los autores hacen hincapié en las limitaciones teóricas de ambas corrientes. Para ellos, la explicación que se limita solo al impacto negativo de factores internacionales, estaría omitiendo la intervención de factores políticos e institucionales en el proceso económico local. En tanto, la explicación que apunta al (mal) diseño y a la (fallida) implementación de políticas públicas durante los años noventa, no estaría viendo que, las mismas en gran medida dependen de la combinación de factores políticos e institucionales (p. ej. de agentes/ actores colectivos en la negociación política y poder relativo de unos sobre otros). Dicen los autores que la tendencia (de ambas corrientes) a omitir la influencia de factores políticos e institucionales en el proceso económico reciente se repite en el diagnóstico predominante sobre el comportamiento de la economía uruguaya de largo plazo. Según Aboal y Moraes, se trata de un diagnóstico que explica la crisis uruguaya de mediados del siglo XX en base a la economía internacional y el deterioro de los términos de intercambio, pero sin considerar la política y las instituciones como factores explicativos fundamentales. Para los dos autores »no es menos evidente que las decisiones políticas adoptadas influyeron poderosamente en el desempeño

de la economía uruguaya en el largo plazo« (12). Los 'factores políticos e institucionales' son declarados por Aboal y Moraes un componente crucial para explicar el desempeño económico de sociedades: »el proceso político y las instituciones […] constituyen factores explicativos fundamentales de los desempeños económicos« (12). Así, tras haberse distanciado de ambas tendencias discursivas formadas en el debate local sobre los problemas del país, el colectivo detrás de *Economía Política en Uruguay* introduce su argumento clave: »Las instituciones y reglas de juego político, generan incentivos y constreñimientos importantes para el comportamiento de los actores políticos, afectando directamente el diseño y la eficacia de la política económica« (12). Al insistir con ello, dejan entrever la dimensión normativa a partir de la cual despliegan el paradigma neoliberal-institucionalista, o sea, el punto argumentativo donde la interpretación científica de la realidad social pasa a justificar cierta práctica política, que ese grupo de economistas quiere viabilizar:

> »Si las instituciones y los actores políticos son relevantes para el proceso económico, un diagnóstico erróneo centrado exclusivamente en factores económicos no permite corregir mediante nuevas instituciones y reglas de juego el comportamiento y racionalidad de los agentes.« (12).

Adicionalmente, manifiestan que »un diagnóstico centrado en factores económicos no asigna debidamente las responsabilidades políticas a los actores que toman las decisiones de política económica« (12).

Observamos que ha tenido lugar una opción preferencial en la argumentación de los autores. La misma venía criticando dos corrientes de opinión sobre el desempeño económico uruguayo del siglo XX (sin especificar quiénes las representan) y mientras los autores concentran su crítica en la primera corriente (más bien de corte económico-estructuralista) dejan de lado la otra corriente (que enfatiza errores formales de las reformas y es afín la ortodoxia económica y la politología positivista, vinculadas al movimiento neoliberal).[230] Como la primera corriente no considera todas las determinantes del proceso económico nacional, según el colectivo sus explicaciones estarían incompletas. Para los autores, »el desempeño de la economía uruguaya en el largo plazo depende en buena medida en la forma en que los problemas son diagnosticados« (12). Tal afirmación implica en la propia mirada analítico-empírica mayor capacidad para reconocer el por qué de los problemas económicos y ser capacidad para lidiar con ellos tecnopolíticamente. En esencia, lo que hace el texto es sugerir que, mejores diagnósticos, basados en los comportamientos y las responsabilidades de los actores políticos, podrían llevar a un mejor desempeño económico. Tras haber formulado los autores su posición crítica en relación a los principales diagnósticos sobre el desempeño económico del país en el largo plazo, pasan a formular lo que consideran es el valor agregado de su análisis:

> »[…] balancear el consenso actual sobre los factores que explican el desempeño de la economía uruguaya […] desde la nueva economía política […] busca[ndo] dar distintas visiones sobre los factores políticos e institucionales que explican el comportamiento de la economía uruguaya, así como el accionar en conjunto de los actores en un conjunto de políticas públicas de crucial importancia para el proceso económico« (12).

En este pasaje introducen el enfoque de la NEP (»nueva economía política«). Sugieren así, estar aportando un enfoque innovador la discusión del campo local (sería el 'nuevo' enfoque del saber económico). Al mismo tiempo también le confieren una impronta equilibradora de posiciones extremas ('balancear').

A continuación, registraremos las principales influencias en la recepción teórica de los autores. Luego reconfiguraremos cómo explican y definen la noción innovadora de su enfoque analítico (NEP).

¿Qué influencias teóricas indican haber sido cruciales en la recepción local de la NEP, como se la presenta en *Economía Política en Uruguay*? La introducción al texto, así como los capítulos de los autores del CINVE privilegian como marco explicativo de la realidad social las enseñanzas de Nordhaus (1975) y Lindbeck (1975). Se trata de dos *'original thinkers'* (Hayek) de la NEI. En el caso de Assar Lindbeck se está también ante un intelectual orgánico del pensamiento neoliberal (ver nota 32). Ambos economistas iniciaron en la década de 1970 el estudio de los Ciclos de Coyuntura Política (el *political business cycle*). Este enfoque microeconómico de la política concibe a los políticos como agentes 'oportunistas', interesados en maximizar su poder (Cap. 1). En dirección similar argumentan otras figuras intelectuales de la renovación económica neoinstitucionalista, a las que los autores también hacen referencia en la parte introductoria: Arrow (1951), Downs (1957) y Buchanan & Tullock (1962). Además, se percibe un amplio basamento de los autores del CINVE en el conjunto de teóricos generalmente asociados a una segunda generación de enfoques del Ciclo de Coyuntura Política. Estos desarrollos de la teoría original surgieron en los 1980, bajo una dinámica en que, para analizar políticas macroeconómicas, se afianzó la influencia de la NEI, recurriéndose a la Teoría de los Juegos y al enfoque de la Elección Racional (cf. López & Rodríguez, 2008: 139-141). En este sentido, los autores del CINVE incorporan por un lado las ideas de autores asociados al original 'enfoque del agente oportunista' (p. ej. Cukierman, Meltzer, Rogoff, Sibert, Persson, Tabellini). Por otro lado, hay una recepción de ideas de autores del Ciclo de Coyuntura Política adscritos al 'enfoque del agente partidista' (p. ej. Hibbs, Alessina, Sachs, Haggard, Kaufman, Stallings). En nuestra opinión, la recepción por parte del CINVE de estos *'original thinkers'* no aporta aspectos críticos ni elementos nuevos al enfoque manejado. Más bien trasvasan este marco interpretativo del hemisferio norte al contexto local del Cono Sur. Estos economistas del contexto periférico lo que sí hacen es aportar datos empíricos (mediante metodologías econométricas), con los cuales comprueban y corroboran las ideas del enfoque que incorporan.

¿Cómo proceden los editores de *Economía Política en Uruguay* al momento de explicar su enfoque analítico de la realidad social? Buscando definir el objetivo de la »nueva economía política« Aboal y Moraes parten de la »economía política« –sistema de pensamiento que agrupa nociones socioeconómicas heterogéneas– y terminan equiparando esta última con la primera (para ellos, Economía Política equivale a la NEP).[231] Comienzan este corrimiento argumental

explicando que la »economía política« abarca dos »cadenas causales opuestas« (12). Por un lado, »cómo el proceso económico afecta al proceso político« y, por el otro, cómo »el proceso político afecta al proceso económico« (12-13). El colectivo de autores de *Economía Política en Uruguay* se inscribe en la segunda cadena causal, que incorpora factores de origen político e institucional para explicar el proceso económico (p. ej. »cómo el número de partidos, los mandatos presidenciales y legislativos a término o la existencia de un Banco Central dependiente del Poder Ejecutivo afectan el desempeño económico en términos de crecimiento, déficit fiscal, tipo de cambio, comercio exterior, etcétera«: 13). Distinguen ese enfoque de la »economía 'a secas'«, que no »incorpora al marco de análisis un conjunto de factores explicativos de origen político e institucional« (13). En cambio, su aproximación desde la NEP »tiene en cuenta el papel de las instituciones y el comportamiento de los actores políticos en el estudio de los fenómenos económicos« (13). No obstante, sostienen al mismo tiempo que »no existe consenso en torno a una definición mínima de economía política en el sentido antes expuesto« (13). Aunque los autores no lo especifican, lo que ellos llaman »economía 'a secas'« equivale a la neoclásica TEG (cuya modernización fue emprendida a partir de los 1950 y 1960 por la NEI y sus teorías económicas de la política: Cap. 1). En una nota al pie Aboal y Moraes detallan que, si bien para los economistas clásicos la política era un factor relevante del análisis económico, posteriormente la ciencia económica y la ciencia política separaron sus análisis, hasta el advenimiento de la »teoría de la elección social« (p. ej. Arrow: Cap. 1), el »neocontractualismo« (p. ej. Buchanan, Tullock: Cap. 1) y los »enfoques de elección racional en el estudio de la democracia« (p .ej. Downs, Olson, Becker: Cap. 1). Acorde al razonamiento en el discurso, estas nuevas tendencias son asociadas a la noción de »economía política«, dando origen a la »nueva economía política«. Habiendo incorporado este entendimiento 'complementario' de la neoclásica TEG (aunque sin nombrarla), los autores justifican la relevancia del enfoque seleccionado.

La propuesta que traen Aboal y Moraes integra los enfoques del análisis económico y politológico bajo la noción de »economía política«. Pero, implícitamente, su propuesta se reduce a combinar los renovados enfoques ortodoxos de ambas disciplinas con miras una »nueva economía política«. Estos autores dan dos pasos en la elaboración de un mensaje, cuya formulación podría resumirse: ni del todo *homo oeconomicus*, ni del todo *homo politicus.* Por un lado, trabajan ilustrando una seguidilla de opiniones de economistas, que son partidarios de considerar analíticamente los factores políticos e institucionales (con ello buscan relativizar la idea 'economicista' del *homo oeconomicus*, interrogando el título de p. 13 al lector: »¿Homo oeconomicus?«).[232] Por otra parte, recogen las experiencias de economistas devenidos políticos, quienes enfatizan la relevancia de actores políticos e instituciones en el proceso económico (aquí pretenden relativizar la idea 'politicista' del *homo politicus*, interrogando el título de p. 15: »¿Homo politicus?«). Volviendo a mencionar la »economía 'a secas'« (su noción de la TEG) los autores ponen de relieve el valor adicional de la nueva »economía política« (parte de la NEI). Dicen que, si bien »la mayor parte de los modelos que enseñamos en las universidades parten del supuesto que las instituciones y las preferencias de los actores políticos son exóge-

nos a la explicación de los fenómenos económicos«, igualmente »las instituciones importan«[233] (13). Al mismo tiempo, el colectivo de autores se apoya en Lindbeck para fundamentar el argumento de considerar a los 'actores políticos como variables endógenas y no exógenas'. Para este economista sueco la razón de hacerlo es que

> »el comportamiento de los políticos sigue 'sus propias reglas', y […] la comprensión de estas reglas es necesaria tanto para la teoría y la investigación aplicada sobre política económica, como para el arte de las recomendaciones de política económica, si queremos que sean realistas« (Lindbeck, cit. en Aboal & Moraes, 2003: 14).

En sintonía con esa premisa, los autores explican la pertenencia de su enfoque de »nueva economía política« a la corriente »institucionalista«: »En esencia, la nueva economía política es institucionalista, en tanto los actores políticos y los agentes económicos se comportan de acuerdo a los incentivos y constreñimientos provistos por las reglas de juego.« (14) Este acto discursivo es importante, porque parecería sugerir una (inexistente) continuidad histórico-epistémica entre el 'viejo' institucionalismo (crítico de la teoría neoclásica, así como de ciertas dinámicas capitalistas: p. ej. Veblen, Polanyi o Keynes) y la NEI (neoclásica, surgida del revisionismo a la TEG, basada en la Elección Racional, asociada intelectualmente al pensamiento neoliberal y por ende fundamentalista del orden capitalista de mercado). La fragilidad de esa rutina discursiva –sugiriendo una continuidad entre corrientes del saber económico con pocos puntos en común (ver 1.2)– se hace más notoria cuando los autores a la introducción de *Economía Política en Uruguay* se basan en Allan Drazen, un referente más joven de la NEI:

> »Drazen (2000) señala que la nueva economía política se define fundamentalmente por la forma de responder a la pregunta: ¿cómo la política afecta a la economía? Según este autor, la economía política se define por el uso de las herramientas formales y técnicas del análisis económico, en el estudio de la incidencia de factores políticos e institucionales en la economía. El análisis económico es empleado no solamente en términos del instrumental matemático, sino que también, o fundamentalmente, a través del instrumental analítico.« (15)

De esta forma, se presenta en el ámbito académico y tecnopolítico de Uruguay un nuevo enfoque de »economía política« neoclásica. Se lo legitima trazando su continuidad y correspondencia con la tradición institucionalista del pensamiento económico. En definitiva, esta corriente teórica liberal-conservadora transfiere la concepción del *homo oeconomicus* y la organización mercantil-empresarial a la política y al Estado (ver 1.2). Como resumimos en 1.2.4, dicho razonamiento lleva a que lo político-estatal, la democracia, la convivencia y el bienestar social solo puedan ser pensados y operados en términos de restricciones económicas y escasez de recursos/ bienes. *Economía Política en Uruguay* explica este pensamiento liberal-conservador en el ámbito estatal-nacional de su país:

> »En esencia, la economía política considera a los factores políticos en términos de agentes que optimizan, teniendo en cuenta incentivos particulares, partidarios y de bienestar social y sujetos a restricciones que imponen tanto la estructura económica como la política e institucional.« (15)

Entonces, si bien en la introducción se explicita el basamento del libro en la rama de la »nueva economía política«, a la vez ésta es equiparada con la »economía política« y su corriente »ins-

titucionalista« en la primera mitad del siglo XX (p. ej. en el título de p. 12 del ensayo, de forma sutil en la nota al pie de p. 13, así como en p. 14). Así, los autores pasaron de destacar positivamente la pluralidad que compone el estudio de la »economía política«, a finalmente identificarla restrictivamente con las teorías económicas de la política que conforman la NEP. Volvemos a observar un angostamiento de la argumentación, cuando se delimita rápidamente, y sin entrar demasiado en detalle, debates muchos más amplios sobre corrientes intelectuales del saber económico; y luego ese enfoque teórico legitima un planteo ortodoxo sobre lo político-estatal. El colectivo editorial de *Economía Política en Uruguay* reconoce un incipiente desarrollo del enfoque de la NEP en el país y a la vez destaca su potencial interpretativo a futuro, para comprender la política económica uruguaya en el siglo XX: »En esencia, el libro tiene el doble propósito de ilustrar el camino recorrido por algunos académicos en los últimos años, así como impulsar la aparición de algunos estudios en años venideros.« (19) Aboal y Moraes también dan a entender el potencial práctico del enfoque NEP a la hora de incidir en la política:

> »Por último, la intención final del presente libro no sólo se centra en la descripción y explicación de la forma en que la democracia administra sus recursos, sino también en la posibilidad de mejorar ambas dimensiones. El corolario final del libro es que dicha posibilidad es una tarea eminentemente política e institucional.« (19)

Es de destacar que para los autores la intersección de lo económico y lo político se asocia principalmente con la »forma en que la democracia maneja sus recursos«. De manera implícita adhieren a la idea que el manejo político-democrático de los recursos (públicos) requiere una nueva normatividad, una idea distinta y fundante para la gestión burocrática. Plantean que, de concretarse su visión sobre el 'deber-ser' de las cosas, la democracia uruguaya mejorará su desempeño económico, dado que allí (en el manejo deficiente de los recursos públicos y las resistencias a modificar ese situación) reside el problema del país. Es la misma idea que también presentaba Astori en *Política y Estado*.[234]

Para concluir el análisis de la introducción a *Economía Política en Uruguay* resta atender la manera en que allí se pasa de la presentación de la NEP al 'cómo' practicarla. Con la intención de familiarizar al lector con su motivación normativa (mejorar la »forma en que la democracia administra sus recursos«), los autores toman una cita del economista chileno Alejandro Foxley. Arriba en nuestro texto (ver notas 166 y 207) este político-intelectual vinculado al CIEPLAN, a la Democracia Cristiana y a la Concertación fue presentado como figura relevante para Latinoamérica en la comunidad epistémica que desde el 'Washington tecnopolítico' promueve el paradigma neoliberal-constitucionalista. Para Foxley, el economista »debe ser un político«, en el sentido que

> »debe[…] no solo conocer sus modelos económicos, sino […] también entender de política, intereses, conflictos, pasiones, es decir, la esencia de la vida colectiva. Por un pequeño período de tiempo, uno puede realizar cambios a través de decretos; pero para que ellos persistan, uno debe construir coaliciones y tener gente que los soporte« (Foxley, trad. y cit. en 15).

Recurriendo a Foxley, pretenden humanizar al economista, sacarlo de su 'torre de marfil', insertándolo como un partícipe más en el proceso político. Sin embargo, esta participación del economista adquiere un sesgo tecnocrático y falaz. Bajo tal entendimiento, el economista-tecnopolítico se limita a estudiar y comprender la disputa política; no se trata de encararla analíticamente (llegando a reconocer en ella intereses y conflictos generados por relaciones de poder, explotación económica y la consiguiente desigualdad social). En cambio, bajo la premisa del *homo oeconomicus* y las restricciones que enfrenta toda acción política-estatal, se la concibe de manera superficial, naturalizada y administrativista. La intervención político-estatal pasa a ser visualizada como gerenciamiento neutral de un conflicto entre diferentes partes (motivadas todas por la misma esencia: los intereses egoístas y las pasiones ideológicas). Esta mirada desapasionada 'desde arriba' responde a la motivación final de administrar y dominar el conflicto sociopolítico acorde a un marco teórico-interpretativo de la realidad social vagamente especificado. La introducción a *Economía Política en Uruguay* reproduce un modo de actuar orientado a subsumir lo público-estatal bajo una lógica fundamentalista del mercado; en ella el accionar político únicamente es legítimo (permitido) cuando sirve para constituir y mantener ese orden. Con esa lógica se podría llegar a afirmar que, la tarea política e institucional preponderante sería ocuparse de la forma en que la democracia administra sus recursos. Visto de ese modo, el manejo/ gerenciamiento del conflicto sociopolítico se asocia, por un lado, a la construcción de redes y alianzas (en palabras de Foxley: »coaliciones» y »gente« capaz de dar »soporte«). Por otro lado, se privilegia la gestión estratégica de riesgos: »El cálculo de costo-beneficio político en la toma de decisiones es fundamental a la hora de decidir la política económica« (Foxley, trad. y cit. en 15). En ese tipo de cálculo microeconómico-empresarial reside el arte que destaca simbólicamente al 'héroe burocrático' (Bourdieu) bajo el auge del paradigma neoliberal-institucionalista. Con ese enfoque 'administrativista' (Mendes Pereira, ver 1.3) el economista que »debe ser un político« (Foxley) queda por encima de los actores a los que busca controlar estratégicamente, pero no se percibe ni piensa a sí mismo como agente social *inter pares* (en la medida en que también interviene representando intereses propios o ajenos).

3.2.2.1.1.2. *La economía política de los déficits fiscales en Uruguay* y *Política partidaria y política cambiaria* (»ciclos electorales oportunistas« e »inclinaciones ideológicas«)

Continuaremos identificando las implicancias simbólico-interpretativas de las investigaciones reunidas en *Economía Política en Uruguay*. Revisaremos las dos contribuciones de Lorenzo (y sus coautores) a esta publicación académica, impulsada por el CINVE. Se trata de *La economía política de los déficits fiscales en Uruguay* (24 pp.) y *Política partidaria y política cambiaria* (25 pp.). Así podremos corroborar los dos principales puntos sobre los que hicimos énfasis en nuestro análisis de la introducción a *Economía Política en Uruguay*. Se trata, primero, del diagnóstico del 'manejo político-institucional deficiente' y las 'malas políticas' como explicación del insatisfactorio desempeño económico uruguayo. Y como consecuencia de ello, segundo, la

postulación más o menos explícita de una nueva normatividad político-institucional ortodoxa, pauta que apela a ocuparse de la forma en que la democracia administra sus recursos. Resaltaremos cómo Lorenzo y sus coautores entienden y definen lo político en el gobierno de la economía. Además sintetizamos la manera en que este marco simbólico-interpretativo (junto a las evidencias empíricas de los autores) los lleva a formular una serie de sugerencias prácticas en cuanto a la estrategia tecnopolítica capaz de promover un 'cambio institucional' en Uruguay.

La argumentación en los dos textos en cuestión avanza de manera hipotético-deductiva. Toma un marco teórico proveniente del hemisferio norte (el Ciclo de Coyuntura Política) y lo aplica al contexto uruguayo:

> »[…] propósito de contrastar si ciertas relaciones encontradas en la literatura comparada que vinculan las decisiones y arreglos de naturaleza política e institucional con el desempeño de ciertas variables macroeconómicas se verifican cuando se consideran datos para Uruguay en el período 1925-2000« (Aboal, Lorenzo, Moraes & Oddone, 2003: 22)

Los autores argumentan que »la evidencia empírica para una gran cantidad de países« muestra que »las variables de política económica han sido manipuladas en fechas cercanas a las elecciones, seguramente con la intención de lograr "el afecto del pueblo" (o no perderlo), y con éste la reelección propia o de los correligionarios« (Aboal, Lorenzo & Rius, 2003: 47). Ambos trabajos aplican sofisticadas metodologías econométricas para testear sus hipótesis. Además, *La economía política de los déficits fiscales en Uruguay* aporta un 'índice de poder político presidencial'. Epistemológicamente, parten de un razonamiento ahistórico que, fundado en el individualismo metodológico y la perspectiva microeconómica, moldea el comportamiento del *homo oeconomicus* (cuya agencia se encontraría determinada por la optimización de recursos en pro de la utilidad y el beneficio individual). Esta noción converge con un paradigma de ciencia social positivista. De ello resulta un tipo de análisis deductivo, que busca relacionar las variables en cuestión (marco político-institucional –> desempeño macroeconómico) a partir de los datos obtenidos mediante métodos cuantitativos (modelaciones econométricas). Pero más allá de atributos formales, nos interesa analizar la estructura argumentativa inscrita en el discurso especializado de estos dos trabajos del área de la ciencia económica.

Ambas investigaciones constatan una problemática común, para acto seguido pasar a formular sus pautas sobre cómo solucionarla. Afirman que tanto en el caso del balance fiscal como en el del tipo de cambio, los resultados empíricos demuestran para Uruguay la existencia de ciclos electorales 'oportunistas' (fisco y tipo de cambio) e 'ideológico-partidistas' (tipo de cambio).[235] Estas tendencias las ven originadas en el comportamiento de políticos 'oportunistas', o sea »aquellos que buscan ser reelectos (ellos mismos o sus partidos) en el gobierno, a través de la manipulación de variables económicas fundamentales« (Aboal, Lorenzo, Moraes & Oddone, 2003: 22). Además, »los políticos tienen motivaciones personales y partidistas que influyen a la hora de tomar sus decisiones, en particular las relativas a la política económica« (Aboal, Lorenzo & Rius, 2003: 48). Acorde a la visión de estos autores, tales comportamientos por parte de

las élites políticas influyen sobre variables (macro)económicas y resultan en distorsiones que afectan el desempeño económico nacional.

Resumido el argumento con el que los autores localizan en el contexto de su país el fenómeno de los ciclos electorales 'oportunistas' e 'ideológico-partidistas', mostramos las pautas con las que sugieren puede reaccionarse ante esa problemática. En ambos textos éstas aparecen allí donde los respectivos balances se vuelven a remitir el enfoque teórico de la NEP, para articular una dimensión propositiva ante los problemas económicos:

> »Si entender mejor es necesario para comenzar a considerar eventuales respuestas (y en la literatura sobre política monetaria y cambiaria existen algunas 'recetas' disponibles), una de las lecciones del debate reciente sobre instituciones y desempeño macroeconómico es que no hay instituciones formales que por sí solas garanticen resultado macroeconómico alguno. En última instancia, todas las instituciones formales (y la credibilidad a la que pueden aspirar) dependen de la solidez de los consensos políticos en que se asientan, porque aun las reglas constitucionales más rígidas pueden ser modificadas por nuevas decisiones 'políticas'.[/] Entonces, una segunda implicación más o menos directa de los resultados presentados sería que se necesitan algunos acuerdos políticos básicos para que el calendario electoral, o las legítimas diferencias de apreciación entre los actores políticos, no impidan los ajustes que el entorno internacional o la realidad económica local puedan reclamar. Si la terminología no estuviera excesivamente 'devaluada', quizás correspondería hablar aquí de políticas de Estado. Si confiar en el consenso manteniendo el carácter discrecional del régimen suena excesivamente optimista, quizás valga la pena considerar (sólo mirando más allá del Río) cuanta más clarividencia política se requiere para coordinar apoyos a otras medidas necesarias cuando los shocks adversos se acumulan y ya se ha renunciado a grados de libertad en la política monetaria y cambiaria.[/] Finalmente, un observador casual (y apresurado) podría intentar minimizar el papel de la política (en sentido restringido), basándose en la relativa continuidad observada en los últimos cuatro gobiernos. Sin embargo, la aparente 'estabilidad' no debería asumirse como un dato: tanto el oportunismo como la polarización ideológica pueden fácilmente agudizarse si el entorno social es propicio, los horizontes de cálculo de los actores se acortan, o actores menos competentes llegan a posiciones de influencia.« (Aboal, Lorenzo & Rius, 2003: 68)

Vale la pena concentrarse en este pasaje del texto. El marco simbólico postulado muestra sintonía con lo dicho por Astori en Política y Estado (3.1.2). La cita densifica un posicionamiento político-intelectual que deja entrever una clara impronta normativa. Ello obedece a que los autores constatan la disyuntiva entre el 'ser' y 'deber-ser' de la realidad. En el fragmento que acabamos de citar, el sentido mensaje se hilvana en tres pasos. Primer paso: una doctrina.[236]

Para los autores, acuerdos políticos son el fundamento de 'buenas' instituciones (al ser 'estables' y por ende 'creíbles'). Al mismo tiempo, este discurso implica la preocupación de que la institucionalidad de las reglas capitalistas puedan ser alteradas (por »nuevas decisiones "políticas"«) en caso de no lograrse consenso.

Segundo paso: una consecuencia práctica.[237] Para los autores de este texto, parece natural que la »realidad económica« de los »ajustes« manda, pudiendo primar su necesidad como principio rector por sobre las consideraciones de los actores políticos en democracia. Bajo esta ópti-

ca de la ortodoxia político-económica el postulado de los autores sería que, tanto los intereses electorales como las diferencias ideológicas de los actores políticos serían aspectos legítimos. Pero entienden que deben pasar a un segundo plano para no interferir cuando el entorno internacional o la realidad económica local demanden ajustar las variables económicas.[238] Tercer paso: una advertencia.[239] El mensaje advierte que se tiene que actuar ya mismo y retocar el modo de regulación económica, porque cuanto más empeore la crisis, más difícil será (poniéndose de manera vagamente especificada el caso argentino como ejemplo crítico: »mirando más allá del Río«). La noción difusa de »actores menos competentes« parecería equivaler a aquellos participantes del proceso político tildados de 'oportunistas' y 'partidistas'; su contraparte 'competente' pasarían a ser actores como los autores del texto (economistas-políticos considerados serios y profesionales) o quienes apoyan su visión de las cosas/ paradigma.

El enfoque neoliberal-institucionalista –dentro del cual se inscribe la NEP– pone en evidencia los contornos de un fenómeno social existente. O sea, es difícil negar que el llamado Ciclo de Coyuntura Política sea parte de una realidad (más) compleja. Pero, de todas formas, la aproximación al problema, con esta óptica de rendimiento económico insuficiente del país, puede ser criticada. Destacamos tres puntos: (1) la simplificación de la realidad socioeconómica como consecuencia de un razonamiento científico mecánico y reduccionista;[240] (2) la lógica tecnopolítica que surca el análisis;[241] (3) la administración eficiente de los recursos públicos como el único paradigma para gobernar la economía.[242]

Para comprobar que esta dinámica causal impulsa programas político-económico con fundamentación neoliberal analizamos el texto de Lorenzo y Aboal en la edición *Uruguay 2005*. Allí ambos economistas del CINVE especifican pública y abiertamente el 'deber-ser' de la política macroeconómica.

3.2.2.1.2. El texto de intervención pública *Uruguay 2005*: planteo tecnopolítico en *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas* (»lograr un ambiente previsible« y reconocer »las condicionantes impuestas por los recursos disponibles«)

En 2003 la economía uruguaya estaba volviendo a crecer y se recuperaba del *crack* financiero ocurrido a mediados del año anterior.[243] No obstante, el gobierno de Jorge Batlle (PC) se había visto forzado a recurrir al endeudamiento externo tras rechazar un *default* (cese del pago de la deuda pública externa y sus intereses) y optar por el salvataje estatal del sistema bancario (colapsado por la persistente fuga de capitales argentinos).[244] Fue así que a la salida de la crisis el país se encontraba fuertemente endeudado y bajo la tutela del FMI.[245] El organismo le demandaba a Uruguay superávit fiscal y reformas económicas. Al mismo tiempo se acercaba el año electoral 2004. Una victoria del FA bajo Tabaré Vázquez era altamente probable. Pero pese a la pérdida de legitimidad, por los malos resultados económicos y al desgaste en el poder, parte de la élite (tecno)política del PC y el PN había comenzado a reaccionar. Todavía en el

gobierno del PC y bajo influencia del FMI comenzaron a replantearse paradigmas de política económica, así como a implementarse algunas reformas en busca de mayor estabilidad sistémica. En junio de 2002 Uruguay adoptó un régimen cambiario flotante. Se abandonaba así el sistema de bandas cambiarias adoptado en 1991 por recomendación de la ortodoxia económica y el FMI. Al finalizar el año se aprobó una reestructura del sistema financiero. El Estado pasaba a hacerse cargo de las carteras 'tóxicas' de los bancos en problemas, uniéndose bajo su supervisión los respectivos activos 'sanos' en el Nuevo Banco Comercial y liquidándose definitivamente algunas de las instituciones financieras colapsadas. Pese a no existir disensos fundamentales en cuanto al rumbo de las políticas, la cúpula del FA liderada por Vázquez no dio todo su apoyo parlamentario al debilitado gobierno de Batlle. Esto fue a sabiendas de que la primera administración frentista estaba más cerca que nunca y que el diseño de la política económica estaría a cargo de sus expertos (con Astori a la cabeza). Como *realpolitiker*, Vázquez y Astori buscaban el poder para implementar cambios moderados. Para conseguirlo lideraban una maquinaria electoral cuya retórica llamaba a 'terminar con el modelo neoliberal', 'transformar el país' y hacer 'el cambio a la uruguaya'.

En ese contexto es sugerente que en *Uruguay 2005* (Ediciones de la Banda oriental, 197 pp.) ocho economistas ligados en mayor o menor medida a distintas tendencias dentro del EP-FA-NM ofrecen a un público no-experto sus propuestas para abordar los principales problemas económicos del país. En principio, se observa que la publicación busca reflejar la tradicional idiosincrasia frenteamplista, plasmando los artículos un mensaje de unidad en la diversidad de ideas (para este caso en la organización económica-estatal). A la vez, es posible sostener que la edición *Uruguay 2005* refleja una clara tendencia respecto a la correlación de fuerzas simbólico-interpretativas dentro del movimiento de izquierdas, así como a la jerarquía de objetivos político-económicos. En primer lugar figura un artículo de Astori, que bajo el multifacético rótulo de las 'reformas estructurales' abarca los ejes del programa económico del EP-FA-NM (»especialización productiva«, »financiamiento de la inversión y la producción«, »reforma del Estado«, »formulación de un nuevo sistema tributario«, »política exterior«, »reforma social«, »educación«, »ciencia y tecnología«: Astori, 2004). Le sigue un artículo de Lorenzo y Aboal sobre la política macroeconómica (que analizaremos a la brevedad: Lorenzo & Aboal, 2004). Después aparecen las respectivas contribuciones de Notaro, Olesker, Porto, Vaillant y Viera. Más allá de que el orden de aparición de los artículos en la publicación sigue un orden alfabético, es de destacar que estos últimos cinco economistas atienden temas de índole más específica (crecimiento, distribución, producción, competitividad, inserción financiera internacional).[246] Leídos en conjunto, los aportes de Astori y su asesor Lorenzo expresan un planteo integral, capaz de explicar el todo de la política económica, dando sentido a un programa capaz de conciliar nociones que pueden parecer antagónicas ('reformas estructurales' y 'equilibrios macroeconómicos').[247] Argumentamos que la cosmovisión de los futuros integrantes del equipo económico sobre el 'deber-ser' de las reformas estructurales y el manejo macroeconómico se inspira en la concepción neoliberal-institucionalista (siendo los criterios para una regulación

renovada del Uruguay pos-batllista 'consenso' –> 'estabilidad' –> 'eficiencia': ver 3.1.2). La impronta rectora de este pensamiento será decisiva en la orientación de la política económica de los gobiernos del FA.

A continuación, enfocaremos el 'deber-ser' de una actualizada regulación macroeconómica del Uruguay poscrisis de 2002. Para ello, revisamos los puntos de vista y las rutinas argumentativas mediante las cuales ambos autores (Lorenzo y Aboal) intentan convencer públicamente con su visión del 'correcto' manejo fiscal, bancario y monetario.

En *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas* (2004) Lorenzo y Aboal expresan sus puntos de vista sobre la orientación deseable en el gobierno de las variables macro. Ambos autores destacan que el texto contiene una síntesis de las ideas desarrolladas por un grupo de investigadores del CINVE, habiendo sido estas publicadas anteriormente el mismo año como serie de artículos en el diario El Observador.[248] El ensayo consta de tres partes. Comienza con una breve introducción, que contiene las principales ideas de los autores. La segunda parte es una descripción del estado de las principales variables macroeconómicas tras la crisis de 2002 (sistema financiero, política monetaria, política fiscal y desempleo). Como tercer punto los autores esbozan lineamientos políticos centrados en las áreas fiscal, bancaria y monetaria. En rigor, el texto presenta las respuestas del macroeconomista Lorenzo (CINVE, FCEA, NE) a tres preguntas básicas:

1. ¿Qué principios deberían orientar el gasto público, la recaudación impositiva, así como la remodelación de la estructura tributaria?
2. ¿Bajo qué criterios se debería realizar la regulación del sistema bancario?
3. ¿Cómo se debería controlar la inflación y manejarse el tipo de cambio?

Clarificaremos los modos bajo los cuales, en una sociedad todavía marcada por la incertidumbre político-económica, los expertos del CINVE buscan consolidar un marco discursivo sobre el 'deber-ser' de la orientación 'macro' a venir. El texto permite apreciar los principios y objetivos que pasaron a regir la política económica bajo los gobiernos del FA (limitando o directamente impidiendo la proliferación de otros). Nuestro análisis muestra cómo los *'leitmotiv'* previamente identificados en los artículos académicos de *Economía Política en Uruguay* reaparecen ahora inscritos en un discurso tecnopolítico que propone una »agenda de políticas« (53).[249] En esta elaboración discursiva tanto las 'restricciones' del accionar político, como la asociación de este criterio a la pauta de 'mejorar la forma en que la democracia administra sus recursos', adquieren concreción (sobre el recién mencionado trasfondo de la crisis de 2002 y la reorientación de la política económica bajo tutela del FMI). Se vuelve palpable así cómo el contexto local adapta de los centros tecnopolíticos en el hemisferio norte (academia y organismos de gobernanza global) ciertas tendencias de reposicionamiento en cuanto a técnicas fiscales, monetarias y regulatorias de los sistemas financieros. Es notable cómo estas '*best practices'* se instalan en el sentido común, tanto de referentes económicos 'colorados' en el período final

del gobierno de Batlle (p. ej. Alejandro Atchugarry) como para aquellos nucleados en ámbitos como el CINVE (p. ej. Lorenzo, Aboal) o el DECON (p. ej. Bergara).

Los autores comienzan por definir el 'deber-ser' de la política macroeconómica:

> »El principal objetivo de las políticas macroeconómicas es estabilizar la economía. La estabilización de la economía debe entenderse en términos de evitar que los cambios imprevistos en el entorno macroeconómico generen movimientos cíclicos (transitorios) al alza o a la baja en variables económicas que tengan consecuencias negativas sobre el crecimiento a largo plazo o sobre objetivos socialmente relevantes. Por ende, las políticas macroeconómicas deben estar orientadas a lograr un ambiente previsible donde puedan desarrollarse con continuidad las actividades económicas. Por ello, en la labor de diseño de las mismas resulta fundamental que sean reconocidas las condicionantes impuestas por los recursos disponibles, especialmente, por las restricciones dadas para mantener la solvencia del sector público a lo largo del tiempo.« (41)

La consigna de »estabilizar la economía« remite a un lugar común; es una formulación poco específica. Nuestro análisis requiere identificar desde qué posición se está pensando 'estabilizar' y el modo de hacerlo (desde la óptica de los autores, »el concepto de estabilización que resulta pertinente«: 41). »Estabilizar la economía« es un objetivo crucial para los autores. Con ello buscan lograr un ambiente previsible para el desarrollo constante de las actividades económicas. Esto solo sería posible, en la medida que se opere con un criterio proclive a reconocer las condicionantes que restringen los recursos disponibles y siempre dispuesto a mantener la solvencia fiscal en el mediano (o largo) plazo. Esa lógica causal de los autores implica que, en caso de desconocerse el criterio restrictivo básico (la siempre relativa escasez de los recursos público-fiscales y por ende la necesidad de su uso disciplinado) se tiende a afectar el clima de negocios (e. d. desestabilizar la economía). Aquí reaparece el razonamiento que hace primar la estabilidad como pre-requisito para un entorno previsible. Se trata de una noción acotada al funcionamiento eficiente de los mercados (p. ej. *Política y Estado*, ver 3.1.2). Allí la normativa del 'poder-ser-estable' queda equiparada a la 'restricción' económica-fiscal. De esta forma, la noción tecnopolítica mencionada que reclama 'que una democracia administre eficientemente sus recursos' (hilo conductor en los textos de *Economía Política en Uruguay*, así como en *Política y Estado*) se convierte en vector programático cuasi-excluyente de la política macroeconómica. La estabilización a la que apuntan los autores, se encuentra atada a la lógica neoliberal-institucionalista de un Estado, para el que se vuelve preeminente administrar 'restricciones' en forma 'eficiente' (ver 1.2.4).

Este planteo de los autores adquiere mayor concreción, reflejando incluso un detalle novedoso. Afirman que estabilizar la economía va más allá que estabilizar los precios (combate antiinflacionario). Para ellos »también importa 'suavizar' las fluctuaciones en la actividad económica y, en particular, en la tasa de desempleo«; se deben evitar »acciones expansionistas incompatibles con la trayectoria de largo plazo de la economía o medidas contractivas que agudicen situaciones recesivas« (41). La pauta expresada por los autores puede sintetizarse como sigue: la política macroeconómica no debe tener ni un sesgo muy expansionista ni uno demasiado

restrictivo; debe cuidarse tanto la estabilidad de precios como el empleo. Evidencian aquí un posicionamiento tecnopolítico intermedio, a la hora de concebir el manejo macroeconómico. Adhieren a una actualizada tendencia epistémica, que se caracteriza por su moderación entre las dos grandes concepciones macroeconómicas practicadas en el pasado (esa moderación aparece en el título del artículo, donde se enfatizan »los equilibrios« en el manejo macroeconómico). De manera implícita, Lorenzo y Aboal postulan una vía político-económica inspirada en una síntesis. Ésta recoge, en un extremo, manejos asociados a un tipo de intervención macroeconómica fiel al pensamiento neoliberal más radical (minimalismo monetarista y su tendencia a restringir las políticas macroeconómicas al combate antiinflacionario: ver nota 28). En el otro extremo, tienden a revalorizar prácticas más afines a la tradición keynesiana (propensión a actuar fiscal y monetariamente en pos de reducir volatilidades cíclicas, que puedan afectar variables como crecimiento, empleo y demanda). Lo expresado por los economistas del CINVE implica la adaptación local a un movimiento de recambio y conciliación de paradigmas en el exterior. El hasta entonces predominante paradigma macroeconómico limitado a combatir la inflación es complementado con la noción de atender la contención de volatilidades. Así, la noción de 'estabilidad' adquiere una dimensión más amplia para la política económica. Este reposicionamiento marcará tendencia en la política económica que Uruguay llevaría adelante en la década siguiente (ver 4.2). Las nuevas '*best practices'* del arte macroeconómico evolucionaron respecto a las que fijaban las doctrinas neoliberales predominantes durante los años ochenta y parte de los noventa. Y como acabamos de ver, tal aprendizaje ocurrido tras una coyuntura crítica de la economía nacional, que da lugar una actualizado 'deber-ser' de la dirección macroeconómica, puede leerse en el ensayo: »cabe subrayar que el desafío de la estabilización de la economía desborda ampliamente el objetivo de estabilizar los precios« (41). El texto de Lorenzo y Aboal pone de relieve una actualización del paradigma tecnopolítico en relación al manejo macroeconómico. Aunque los autores dan cuenta de este aprendizaje, no explicitan que los macroeconomistas han cometido errores o se equivocaron en el pasado reciente. Con el renovado paradigma neoliberal-institucionalista de los »equilibrios« necesarios, se manifiesta una revisión de entendimientos macroeconómicos más radicales, practicados anteriormente (cuyos efectos claramente recesivos agravaron la crisis). Pese a ese movimiento epistémico moderador, la lógica fundamental continúa siendo el criterio conservador inscrito en el pensamiento macroeconómico de la ortodoxia neoclásica: la restricción económica-fiscal. Bajo hegemonía neoliberal esta lógica forzosa permite justificar la austeridad fiscal ante demandas democráticas. No obstante, en el moderado replanteamiento de los »equilibrios« macro, adquirieron gravitación mecanismos de estabilización, tanto de índole fiscal como de regulación bancaria. Con esa reorientación de la regulación macroeconómica, fueron rehabilitados instrumentos de política fiscal y control financiero que el pensamiento económico neoliberal más radical había dejado de lado (ver 1.3).

Una vez definida la dimensión normativa del 'arte' macroeconómico, ambos autores aplican su concepción al contexto poscrisis de Uruguay. Primero, evalúan el estado de situación (varia-

bles macro, políticas implementadas). Tienen la intención de definir los 'condicionamientos' y 'restricciones' que hacen a la nueva »realidad« (48) en la cual se debe operar la política macro. Acto seguido, ofrecen su visión complementaria de »agenda« (53) política necesaria en el campo fiscal, de regulación financiera y monetaria. Por un lado, reconfiguraremos la forma en que Lorenzo y Aboal traspasan su criterio básico de la 'restricción' económica al ámbito de las 'circunstancias' locales. ¿Cómo construyen el imaginario de una nueva 'realidad' macroeconómica a partir de la coyuntura crítica experimentada por el país entre 1998 y 2002 (»de la crisis al nuevo escenario macroeconómico«: 42)? Por otro lado, indagaremos la articulación de instrumentos tecnopolíticos, que su razonamiento imprime a la orientación macroeconómica a venir bajo los gobiernos del FA (»agenda de políticas«: 53).

Lorenzo y Aboal forman parte de la corriente de economistas uruguayos que apoyan el rumbo pos-batllista instaurado bajo hegemonía neoliberal. Presentan una explicación de la reorientación de las políticas macroeconómicas bajo la coyuntura crítica de 2002**.** Afirman que, »la evolución macroeconómica se vio afectada por acontecimientos externos que precipitaron la adopción de cambios de envergadura en las políticas aplicadas por el gobierno« (44). Sin indagar causas más profundas, ambos autores detallan que, en el contexto de agravamiento de la crisis argentina (precipitada a su vez por una sucesión de *cracks* financieros en otros 'mercados emergentes') se disparó

> »un proceso sin precedentes de salida de depósitos del sistema bancario, cuyas repercusiones se manifestaron, primero, en la adopción de un régimen de flotación libre del tipo de cambio y, más recientemente, en una importante reestructura de dicho sistema« (44).[250]

Sin tematizar los costos que el régimen de bandas cambiarias instaurado en 1991 (con anuencia fondomonetarista) acarreó a la sociedad uruguaya, los autores se muestran benevolentes con el paradigma de estabilización iniciado bajo influencia del CW (por haber sido exitoso en combatir la inflación): »A comienzos de 1998, por primera vez en más de cuatro décadas, la inflación estaba por ubicarse por debajo del 10% anual […]. Esto mostraba el éxito del plan de estabilización.« (42) Pero adoptando un posicionamiento más moderado, los autores no dejan de criticar que esa orientación de política económica se fue degenerando en el correr de la década, hasta volverse »inconsistente« (47):

> »Con un grado de apertura relativamente elevado (el coeficiente de apertura es superior al 40% del PIB) y una política de expansión permanente del gasto público en un contexto de compromiso explícito (sistema de bandas cambiarias con deslizamiento), se produjo una acumulación de presiones sobre la economía que terminaron provocando el colapso del régimen cambiario, ante una serie de shocks adversos, reales y financieros.« (47)

La noción autorreferencial del 'ser-consistente', tanto en el pensamiento como en la práctica económica, es un lugar común en los discursos tanto de Lorenzo como de Bergara. Volviendo sobre la cita anterior se puede apreciar que, si bien los autores presentan algunas críticas solapadas al rumbo macroeconómico implementado por 'blancos' y 'colorados' en el transcurso de los 1990, tienden a mostrarse partidarios de dos aspectos. Por un lado, de la estrategia antin-

flacionaria seguida en el curso de esa década (uso del instrumento cambiario como ancla estabilizadora vía un régimen de paridades deslizantes/ bandas cambiarias). Por el otro lado, apoyan las dos principales reacciones del gobierno de Jorge Batlle (PC) ante la crisis de 2002 (tipo de cambio flotante y salvataje/ reestructura bancaria). En su texto Lorenzo y Aboal señalan que estos dos últimos 'cambios de envergadura', aunque correctamente orientados, no son suficientes y requieren ser profundizados mediante reformas adicionales. De esa manera, están demandando una profundización del cambio de rumbo de paradigmas macroeconómicos. Propondrán medidas macroeconómicas que, sin salirse del rumbo pos-batllista, son capaces de ofrecer una orientación distinta. No piensan alterar los cimientos del debilitado proyecto hegemónico en curso para el capitalismo uruguayo, sino que, con su impronta de nuevas 'reglas' y 'equilibrios' contribuyen a estabilizarlo, vigorizarlo, reencauzarlo en una senda viable.

Como ya evidenció nuestra lectura de *Economía Política en Uruguay*, también en Lorenzo y Aboal el mensaje podría ser que, cuando se llega a una situación de crisis, no es debido a que las recetas de los economistas estén equivocadas, sino a que en su aplicación interfieren políticos incompetentes. Dos ejemplos sirven para ilustrar esta lógica en el discurso de estos economistas. El primero son dos citas de PE15, que conectan con la actuación del CINVE a la hora de ganar autoridad interpretativa sobre la política macroeconómica uruguaya en el contexto de crisis 2002. A ese ejemplo le sumamos otro pasaje de texto, que refleja cómo este discurso especializado se va desarrollando a nivel de comunidades epistémicas entre el Norte y el Sur Global.

El economista PE15 tiene buen vínculo con Lorenzo y Aboal por pertenecer junto a ellos al CINVE. En calidad de entrevistado nos habla sobre la situación del 2002 y la situación del CINVE. Dice que los referentes económicos del oficialismo (PC) estaban

> »muy absorbidos por los procesos que habían tenido lugar en los [años] noventa. O sea, por los compromisos de anclas cambiarias, por los compromisos del 'Consenso de Washington', con las reformas estructurales del Banco Mundial. […] cosas que no son todas disparatadas ni mucho menos, pero […] que por razones políticas fueron […] recibiendo […] aspectos negativos. Y, en el medio, CINVE lo que logró gracias a Fernando [Lorenzo … … …] en un momento de mucho […] silencio de centroderecha, porque lo que estaba pasando les comía el mundo económico que estudiaron, y la izquierda [estaba] diciendo un conjunto de cosas medias locas, [fue … … …] señalar los aciertos que el gobierno [de Jorge Batlle] estaba teniendo.« (PE15, 2015: líneas 202-207/ 213-216/ 231)

PE15 agrega con respecto al CINVE:

> »Es verdad que [CINVE] siempre fue una institución […] muy ecléctica. Gente de izquierda, pero de izquierda con formación académica en el primer mundo y por lo tanto con conocimiento de los fundamentos de la economía neoclásica y […] con capacidad de hablar con el *mainstream* de qué hace un economista, un macroeconomista en el mundo desarrollado.« (PE15, 2015: líneas 208-212)

PE15 sugiere de (manera poco concreta) que el recetario recibido por parte del 'Washington tecnopolítico' (»Consenso de Washington«) no fue el problema de fondo. Bajo esa lógica, técnicas de manejo macroeconómico como el ancla cambiaria »no son […] disparatadas ni mucho

menos« (con la expresión 'disparate' emplea la dicotomía de lo racional frente a lo irracional). En cambio, enfatiza el estado de 'absorción' en que se encontraba el equipo económico de Jorge Batlle (expresión con la que tiende a disipar las responsabilidades de los economistas liberal-conservadores que estaban a cargo de la conducción económica en ese momento). Lo más llamativo es que –silencio en el discurso mediante– recurre a la misteriosa expresión de las 'razones políticas', al intentar justificar la problemática situación que llevó al desprestigio/ caída de la primera generación de políticas neoliberales (»por razones políticas fueron […] recibiendo […] aspectos negativos«). Este razonamiento implica que, los actores políticos, al no haber comprendido el sentido reformista inscrito en ese paradigma económico-estatal foráneo, terminaron por sabotear su funcionamiento. Mientras que PE15 se muestra indulgente con los economistas ligados a los sectores políticos tradicionales (»lo que pasaba les comía el mundo económico que estudiaron«) presenta a los economistas de izquierda como actores irracionales (»la izquierda [estaba] diciendo un conjunto de cosas medias locas«). No obstante resaltar la tradición 'izquierdista' de su institución, subraya el eclecticismo y la formación académica »en el primer mundo« de los economistas del CINVE (con »fundamentos de la economía neoclásica«, siendo así »capaces de hablar con el *mainstream*«). Para PE15 es esa izquierda económica la mejor capacitada para entender e interpretar el escenario de crisis – al estar posicionada entre una derecha económica bien intencionada (pero superada en su saber) y una izquierda irracional (desconectada del saber macroeconómico relevante para el mundo desarrollado). Ese posicionamiento en el campo sociopolítico permitió que una institución como el CINVE empezara a gravitar durante la crisis (ver p. ej. resultados de 3.2.1.2 y 3.2.1.3.2).

Por otra parte, nuestro segundo ejemplo destaca cómo la rutina discursiva de las 'malas políticas económicas' propagada a partir del CINVE (*Economía Política en Uruguay*) fue fortaleciéndose ideológicamente hasta el día de hoy. Con el tiempo adquirió gravitación, hasta trascender las fronteras de la academia uruguaya, mediante formatos de intercambio científico en comunidades epistémicas. Principal impulsor de esa dinámica es Gabriel Oddone, uno de los economistas líderes del CINVE, colaborador de Lorenzo en los textos de *Economía Política en Uruguay* y hoy reconocido analista de la realidad económica uruguaya. A comienzos de 2016 tuvo lugar en el Becker Friedman Institute de la University of Chicago una conferencia sobre historia fiscal y monetaria en América Latina. El evento sirvió para discutir los resultados de un proyecto de investigación sobre varios países:

> »Un equipo de economistas de Colombia (David Pérez Reyna), Ecuador (Julián Díaz), México (Felipe Meza), Paraguay (Javier Chiarotti) y Uruguay (Gabriel Oddone) utilizará los datos específicos de cada país como 'estudios de caso', contrastando dos hipótesis centrales: en primer lugar, que las malas políticas fiscales y monetarias llevaron a la inestabilidad macroeconómica, y en segundo lugar, que la inestabilidad macroeconómica fue la responsable del bajo crecimiento de la región.« (blog de Gabriel Oddone)[251]

A modo de hipótesis el proyecto de estos economistas latinoamericanos presenta una correlación de causalidades aparentemente contundentes: mal manejo macroeconómico –> inestabi-

lidad macroeconómica –> bajo crecimiento. Sin embargo, se repite en ella el sesgo analizado en los textos de *Economía Política en Uruguay* (resultado de aplicar el razonamiento de la NEP). Las »malas políticas fiscales y monetarias«, en vez de ser identificadas como síntomas de fenómenos más complejos y multicausales, son declaradas »responsable[s]« directas.

Tras haber reconfigurado la noción macroeconómica de Lorenzo y Aboal, y haberla relacionado con el rol del CINVE en 2002, resumiremos el diagnóstico que presentan sobre el nuevo escenario macroeconómico poscrisis. Para los autores la situación se traduce en una realidad caracterizada por ciertas condicionantes/ restricciones. Existen por un lado »restricciones financieras« (47).[252] Además, Lorenzo y Aboal advierten que el nuevo sistema monetario aún se encuentra en una fase de adaptación, ya que »el mercado recién está comenzando a entender los nuevos mecanismos que implica un régimen monetario de flotación« y en suma »aún está mirando con atención la intervención (o no intervención) del BCU en el mercado de cambios« en caso de apreciarse el peso (50-51). Otros desafíos macroeconómicos vistos por los autores radican en la »vulnerabilidad externa« (52) y el »incremento del desempleo« (53).

Enfocaremos al final y por separado el discurso sobre política fiscal, el manejo monetario y sistema financiero. ¿Cuáles son los lineamientos propuestos para cada área y en qué diagnósticos basan las correspondientes justificaciones del curso macroeconómico recomendado en el ensayo?

3.2.2.1.2.1. Lineamientos de política fiscal

En cuanto al manejo fiscal, ¿qué pautas postulan y justifican los autores para orientar el gasto público, la recaudación impositiva, así como la remodelación de la estructura tributaria? Vimos que al amparo del discurso económico neoinstitucionalista de las 'restricciones' Lorenzo y Aboal señalan la »existencia de estrechos márgenes para el uso de la política fiscal« (54). Vinculan este aspecto con una advertencia vedada cuando afirman, dejando notar cierta preocupación a futuro, que »buena parte del debate público sobre la orientación que deberían tener las políticas gira alrededor de la conveniencia de emprender acciones cuya viabilidad está acotada por las limitaciones impuestas por las finanzas públicas« (54). Puede percibirse en este pasaje una reacción crítica de los autores ante sectores del arco social que demandan al Estado paliar la deuda social acarreada por la crisis. Y es que para ambos economistas, la concreción de cualquier tipo de iniciativa asociada a aumentos del gasto público (o respectivamente a reducciones de ingresos tributarios) depende en definitiva »de la severidad con la que se manifiesten las restricciones fiscales« (54). No se oponen del todo a un mayor gasto público, pero se muestran cautos, dejando claro que las chances de aumentarlo son escasas. El pasaje deja claro cuál es su punto de vista: las posibilidades de emprender acciones fiscales expansivas son y estarán limitadas. De esta manera, quedan supeditadas a la lógica de la restricción (fiscal)

acciones tan disímiles como rebajas de impuestos indirectos (»recortes en la carga tributaria […] sobre determinados bienes y servicios«), disminuciones de tarifas públicas (»que se baje el "costo del Estado"«), reducción de tributos directos (»abatimiento o reducción de impuestos […] impopulares […] como el impuesto a las retribuciones personales«) o la movilización expansiva del gasto público (para »atender problemas y carencias sociales que padecen los colectivos más vulnerables« de la sociedad).[253] En todo caso, hasta aquí Lorenzo y Aboal se encargan de establecer, no sin expresar cierto fastidio ante las reivindicaciones sociales que alimentan el debate, la dimensión simbólica de lo 'viable' y lo 'no viable' (en una coyuntura donde la pobreza afectaba a casi el 40% de la población uruguaya).[254]

Este sesgo económico ortodoxo ('restricciones') en la pauta fiscal adquiere mayor concreción sobre el área impositiva, al explayarse los autores respecto de la orientación que debería y no debería seguir una reforma del sistema impositivo, tópico candente en el debate público de época (4.1.4). Merece atención la manera en que Lorenzo y Aboal enfocan la cuestión impositiva:

> »En determinados sectores de opinión ha ido ganando terreno la idea de que mediante la introducción de cambios en el sistema tributario podrían obtenerse recursos para atender al menos algunas de las demandas. Desde esta perspectiva, una reforma de la estructura impositiva permitiría generar recursos (adicionales) que posibilitarían la implementación de políticas que cuenten con firmes respaldos en la sociedad.[/] Esta línea de razonamiento soslaya algunas cuestiones especialmente relevantes.« (54)

Vuelve a evidenciarse la reacción crítica de los economistas del CINVE, buscando canalizar con sus argumentos, si no neutralizar, los reclamos sociales de aquellos sectores más afectados por la crisis (»determinados sectores de opinión« que piden más recursos). Estas afirmaciones son aleccionadoras (»el razonamiento de determinados sectores soslaya algunas cuestiones relevantes«) y van dirigidas a sectores de la propia corriente de izquierdas, interesados en paliar situaciones de desigualdad social mediante cambios impositivos, que incrementen la carga tributaria[255] sobre los sectores más ricos (o respectivamente reduzcan la de los más pobres, p. ej. limitando el impacto regresivo de impuestos indirectos como el IVA). Lorenzo y Aboal se posicionan ante este tipo de planteos con un diagnóstico integral sobre el estado de situación del sistema tributario uruguayo. Éste se basa en dos argumentos. Por un lado, está la deformación de la estructura de impuestos, acarreada desde la década de 1980 por una espiral tributaria al compás de las necesidades fiscales (»cambios a la estructura tributaria cuya única justificación fue la necesidad de aumentar la recaudación […] para cubrir déficits fiscales«: 54).[256] Por otro lado, está la situación deficiente de la administración tributaria, así como los elevados niveles de evasión e informalidad, resultantes de una organización inadecuada del ente (»problemas y debilidades que exhiben los organismos de recaudación y fiscalización del Estado«: 55). En base a estos argumentos les es posible desestimar una concepción tributaria como la que proponen en ese momento varios sectores del FA. Primero, los autores sostienen que la presión fiscal ya es alta y no es posible seguir aumentándola, sobre todo si se tiene en cuenta la calidad y la cantidad de los bienes públicos que se producen con los recursos recaudados.[257]

En segundo lugar, argumentan que una reforma que busque aumentar la recaudación, provocará reacciones adversas en la sociedad y terminará llevando a conflictos de intereses.[258]

Recurriendo entonces a argumentos ortodoxos ambos autores pretenden neutralizar debates y conflictos motivados en intereses de sectores, que van contra la lógica de reordenamiento neoliberal. Cualquier concepción de reforma tributaria, guiada por fines recaudatorios ('fiscalistas') es rechazada por Lorenzo y Aboal. En cambio, privilegian como planes adecuados de transformación tributaria una perspectiva integral sobre la cuestión del reordenamiento fiscal. Es allí donde adquiere peso y entra en acción la doctrina económica neoliberal-institucionalista (aspecto que profundizaremos en 4.2.1). Lorenzo y Aboal dejan en claro que:

> »Una eventual reforma en la estructura tributaria, que no viniera acompañada de un esfuerzo tendiente a mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria, estaría condenada de antemano al fracaso y, lo que es peor, podría provocar mermas significativas en la recaudación impositiva, en lugar de aportar la pretendida holgura en materia de recursos fiscales.« (55)

El mensaje de los autores podría ser: reforma tributaria sí, pero solo bajo nuestra concepción, superadora del viejo paradigma »fiscalista« (siempre dirigido a recaudar más, incrementando la presión fiscal):

> »[…] no [se] pretenden poner en tela de juicio, bajo ningún punto de vista, la conveniencia y la necesidad de realizar una reforma tributaria en nuestro país. Lo que se subraya es que el argumento estrictamente 'fiscalista' (con el solo objetivo de recaudación) es improcedente para defender la conveniencia de tal reforma y que en nuestro país el deficiente funcionamiento de la administración tributaria debe mejorarse en paralelo con la introducción de cambios en la estructura impositiva.[/] Los argumentos valederos para defender una nueva estructura impositiva deben fundarse en criterios de equidad y de eficiencia en la asignación de los recursos de la sociedad. Otras líneas argumentales solo sirven para confundir el debate o para esconder los problemas que tienen las instituciones públicas que gestionan la administración tributaria en el país.« (55)

La cita pone en evidencia el sentido práctico-programático del *'leitmotiv'* expresado en los apartados anteriores. Privilegiar mejoras en la forma en que la democracia administra sus recursos pasa por este tipo de medidas y el problema es visto acotado al funcionamiento deficiente de las instituciones. En el criterio de »equidad y eficiencia en la asignación de los recursos« fiscales se pone de relieve la pauta de la NEP, con su proyección del Estado eficaz, capaz de administrar los recursos desde la óptica de la escasez económica y sus restricciones políticas (idea que Astori presentaba de manera más rudimentaria en *Política y Estado* y cuyos fundamentos teórico-normativos habíamos resumido en 1.2.4 al presentar a la NEP). La posición de Lorenzo y Aboal dice no a una reforma tributaria fiscalista, pero sí a una modificación dirigida a volver más eficiente la recaudación. De ese modo ingresos fiscales fiscales adicionales deberían provenir en primera línea de la reducción de la evasión y una mayor formalización del empleo. La argumentación, si bien lógica, no deja de ser problemática. Los autores concentran y reducen su crítica a planteos que piden recaudar más (de tipo »fiscalista«). No tematizan el hecho de que ese planteo persigue ante todo atender con lo recaudado cuestiones de índole social (intención finalista). También desdibujan el tema clave, que bajo este pensamiento, la

generación de más ingresos y su redistribución, progresivamente iría quitando más a los sectores pudientes en la sociedad.

Tras haber rechazado cambios impositivos basados en una mayor recaudación obtenida por aumentos de impuestos, Lorenzo y Aboal abordan la cuestión de dónde obtener recursos. Están obligados a plantear formas y fuentes alternativas de recursos económicos para atender necesidades sociales agravadas por la crisis de 2002:

> »Si la reforma tributaria no es el mecanismo apropiado para aportar los recursos necesarios para atender problemas tan sensibles como la marginalidad infantil, el fortalecimiento del sistema educativo o la seguridad ciudadana, entonces, ¿de dónde podrían obtenerse los recursos necesarios para resolver estos problemas?[/] La respuesta a esta interrogante está relacionada con la definición de 'qué es lo prioritario'. El diccionario de la Real Academia Española define la palabra prioridad como "anterioridad de una cosa respecto a otra, o en tiempo o en orden". Establecer prioridades implica […] elegir entre opciones alternativas. No es posible que todo sea prioritario, máxime teniendo en cuenta que los recursos son escasos y que durante los últimos años hemos asistido a una explosión de demandas a atender con los mismos, la mayoría de las cuales con razones atendibles. Mientras se pretenda 'tapar el sol con las manos' y se intente eludir que la noción de prioridad lleva implícito que para hacer unas cosas hay que dejar de hacer otras, será poco probable que puedan encontrarse los recursos para hacer frente a los grandes desafíos del futuro. La holgura fiscal no aparecerá espontáneamente.[/] Si se aspira a aplicar recursos adicionales en áreas definidas como prioritarias y si, al mismo tiempo, se trata de evitar aumentos significativos en la presión fiscal, debe tenerse en cuenta que el financiamiento de los gastos adicionales solo puede provenir de futuros incrementos de la recaudación, de una reestructura del gasto público (o sea, reduciendo otros gastos), de la enajenación de activos propiedad del estado, de mayor endeudamiento o del incumplimiento de los compromisos previos. En cualquier caso, todo es cuestión de prioridades.« (55-56)

Se nota una sutil redefinición de las urgencias sociales a las que debería dirigirse el gasto público: »marginalidad infantil«, »fortalecimiento del sistema educativo« y »seguridad ciudadana«. Esta triple focalización de las preocupaciones sociales, además de contribuir a un *framing* de los principales problemas públicos, expresa un marco simbólico-definitorio, cuya lógica tiende a restringir el 'deber-ser' de las políticas sociales a la población infantil y a privilegiar la educación como mejor solución posible a que las individuos puedan salir de la pobreza. El adicional tópico de la »seguridad ciudadana« queda poco especificado en el texto, dado que puede ser entendido multifacéticamente (como 'seguridad' social, pero también como 'aseguramiento' del orden social mediante represión policial a población excluida). También se percibe una respuesta poco concreta a la pregunta planteada por los autores (dónde obtener recursos adicionales para acciones sociales, prescindiendo a la vez de una reforma tributaria que incremente la presión fiscal). Su argumentación busca responder a este dilema con la lógica de las »prioridades« (o sea, el saber definir »qué es lo prioritario«). Este recurso se arma con dos afirmaciones contundentes. Primero, »no es posible que todo sea prioritario« y, segundo, la ya identificada noción económica ortodoxa »los recursos son escasos«. En complemento, con la metáfora »tapar[…] el sol con las manos« (algo imposible, irracional) hacen un reproche descalificador dirigido a todo aquel que no comparta la visión de la realidad que ellos presentan. Ofrecen un menú de cinco opciones alternativas mediante las cuales podrían generarse recur-

sos adicionales de gasto público orientado a fines sociales (sin aumentar la presión fiscal). No explicitan cuál alternativa prefieren, sino que lo expresan mediante el orden en que presentan las opciones. Su secuencia implica una clara jerarquía de preferencias que va de lo 'correcto' y 'viable' ('buenas políticas') a lo 'incorrecto' e 'inviable' ('malas políticas'). Lorenzo y Aboal parecieran privilegiar la opción de generar ingresos adicionales a través de incrementar la recaudación (mejorando la eficiencia de la estructura impositiva y las instituciones que la administran). Otra de las preferencias pareciera favorecer la reestructura del gasto público. A estas dos opciones le sigue, con una valorización aparentemente más neutral, la de privatizar activos estatales. Por último, los autores ven como posibilidad un mayor endeudamiento público y el incumplimiento de los contratos establecidos con las instituciones financieras internacionales. De esta manera, Lorenzo y Aboal dejan entrever un posicionamiento moderadamente conservador de lo fiscal.

3.2.2.1.2.2. Lineamientos para manejar el sistema financiero

¿Qué pautas postulan y justifican los autores respecto al sistema financiero? Si bien Lorenzo y Aboal reconocen los avances logrados con la reestructura del sistema bancario tras su crisis, manifiestan la necesidad de continuar con »reformas de envergadura« (47).

> »Si algo ha puesto de manifiesto la crisis bancaria de 2002 es que el sector financiero requiere sin más demoras reformas largamente postergadas.« (58)

Basan su afirmación en un diagnóstico de fondo. Argumentan que tanto en la crisis de 1982 como la de 2002 hubieron salvatajes bancarios por parte de un Estado actuando en forma discrecional. Ello se habría debido a que no existían reglas claras sobre cómo reaccionar ante situaciones adversas. Señalan que lo problemático de esa actuación discrecional (salvataje de bancos colapsados) son los costos fiscales que genera (46). Continúan esa argumentación cuando critican el »seguro implícito de depósitos« (56) como una práctica corriente, pero riesgosa e inconveniente en la historia del país. Argumentan que al no existir una legislación regulatoria de bancarrotas bancarias los agentes del sector creen que en caso de crisis financieras el Estado los salvará (»seguro implícito de depósitos«). Tal situación llevaría a los bancos a comportarse de manera irresponsable, lo que contribuye a afectar la estabilidad sistémica. Afirman entonces que »a pesar de la reestructura del sistema […] hacen falta reformas más profundas, mecanismos adecuados para asistir a instituciones bancarias en problemas y para la resolución de crisis financieras« (57). Aunque se han dado »algunos pasos en este sentido«, la motivación de avanzar en dicha senda radica en »evitar nuevas crisis bancarias o, en el caso de que ocurrieran, a contar con un sistema de reglas adecuado que permita subsanar rápidamente situaciones de ese tipo con los mínimos costos sociales posibles« (47). Con esa orientación inspirada por la NEI y sus nuevas reglas de juego, los autores postulan los lineamientos que consideran adecuados en el futuro:

> »La agenda de la reforma debería incluir […] la creación de mecanismos de control y regulación prudencial, la promoción de una mayor independencia técnica del Banco Central del Uruguay (o la separación del área de supervisión bancaria en una nueva entidad independiente), y una reestructura del sistema bancario público orientada a mejorar su eficiencia.« (58)

La proyectada reforma del sector financiero incorpora tres ejes. Estos parten del diagnóstico que el sector financiero poscrisis requiere reformas más profundas, a ser: sistema de reglas de juego claras sobre cómo debe reaccionar el Estado ante crisis financieras; mayor independencia técnica del BCU para poder hacerlas cumplir; reestructura de la banca pública en pro de mejorar su eficiencia. Al igual que en *Política y Estado* (3.1.2) y las consideraciones previas sobre la parte de este ensayo sobre el manejo fiscal, reaparecen aquí dos elementos centrales del dispositivo económico-estatal neoliberal-institucionalista. Por un lado, el objetivo supremo de la »eficiencia« en el funcionamiento estatal. Por el otro, la (cuestionable) noción de »independencia técnica« encargada de velar por el cumplimiento del nuevo orden regulatorio y permitir así mediante el accionar estatal un desarrollo económico sostenible en el tiempo.

En su enfoque 'estabilizador' del sistema financiero los autores se ven obligados a lidiar con un nuevo conflicto de intereses en el ámbito local. Su elaboración discursiva está obligada a posicionarse ante un dilema de la moderación (o amortiguación) del neoliberalismo bajo preeminencia simbólico-interpretativa del pensamiento económico neoinstitucionalista. La incipiente tendencia poscrisis a fortalecer la regulación sobre la plaza bancaria uruguaya deriva en una nueva necesidad sistémica. Ésta implica que el país retroceda parcialmente con la estrategia de liberalización financiera iniciada en 1973 (Cap. 2 y 4.2.1), así como el desafío de reconocer este paso públicamente, existiendo el riesgo de perder el apoyo de sectores afectados (bancos y otros actores del negocio financiero). Es posible afirmar que, tras casi 30 años de experiencia, la crisis de 2002 puede ser vista como un hito de aprendizaje acerca de lo riesgosa que es la pretensión de crecer sobre la base del negocio bancario como motor de desarrollo, siendo el establecimiento de una industria financiera *off-shore* en economías periféricas un posible factor de inestabilidad. En todo caso, las posibilidades de Uruguay como centro financiero regional son otro elemento del debate político-económico local sobre el que los economistas del CINVE presentan una opinión contundente, moderadamente conservadora, así como dirigida a deslegitimar ciertos pensamientos pesimistas al respecto:

> »Diversas opiniones han cuestionado la viabilidad de Uruguay como plaza financiera regional. Sin embargo, existen varias razones que permiten pensar que ella no tiene por qué desaparecer como consecuencia de la crisis de 2002. Primero, las principales instituciones financieras presentes en la plaza no han manifestado intenciones de retirarse bajo las actuales circunstancias. […] Segundo, las ventajas absolutas y comparativas que el país tiene para prestar servicios de alcance regional, los recursos invertidos en el desarrollo de la plaza financiera y el aprendizaje realizado durante más de treinta años, sugieren que cualquier decisión que se tome al respecto, debería evaluar detenidamente los costos y beneficios para el país de un cambio brusco en la materia.[/] En un horizonte de mediano plazo, no parece razonable que los beneficios de desarmar la plaza financiera superen los costos de no hacerlo. De todos modos, una mayor intensidad de la integración regional supondrá mayores restricciones

> para los negocios bancarios que fueron concebidos para empresas o ciudadanos argentinos y brasileños. En un contexto de armonización tributaria y de regulación financiera, así como de creación de mecanismos e instituciones de supervisión financiera comunes, Uruguay deberá 'entregar' algunos de los pilares de la plaza financiera concebida y desarrollada a partir de 1974.« (58/ 59)

En primer lugar, es evidente que los autores presentan una reacción contraria a la opinión político-económica de sectores de izquierda más radicales dentro del FA (críticos con la estrategia de desarrollo financiero inaugurada bajo la dictadura militar).[259] Los autores se expresan partidarios de mantener la estrategia de Uruguay como plaza financiera regional y fundamentan su postura. En esencia, presentan dos motivos (»varias razones«) por los cuales el país no debería abandonar ese rumbo. Por un lado, está el argumento que puede sintetizarse como 'razón-permanencia' (se basa en constatar que los principales bancos no abandonaron el país tras la crisis, sugiriendo con ello que continúa existiendo una demanda externa en la infraestructura del país por parte del negocio bancario). Por el otro lado, un argumento de índole 'razón costo-beneficios' (ata todo veredicto sobre el tema a la condición de que se encuentre basado en un previo cálculo costo-oportunidad –instrumento del pensamiento microeconómico neoclásico– que para los autores debería incluir tres factores: 'ventajas comparativas y absolutas', 'recursos invertidos', 'aprendizaje realizado'). Lo llamativo es que los autores guardan silencio sobre el estado de situación de estos tres puntos –no hacen el cálculo costo-oportunidad ante el lector, ni presentan evidencia que los avale en su veredicto– y simplemente pasan a expresar su posición sin haber aportado prueba alguna que la sostenga.

El veredicto favorable de los autores sobre la mantención del rumbo de valorización financiera queda en suspenso; les falta sostenerlo en rigor; no hacen el cálculo que ellos mismos demandan hacer para poder expedirse sobre el tema con fundamentos. Más allá de esta argumentación poco profunda, se puede agregar una crítica. El simple hecho de haber invertido empresarialmente, e incluso llegar a haber formado capital humano con ello, no puede servir como justificación de continuar con la empresa, cuando ésta no es rentable. También es polémico justificar el modelo de la plaza financiera en base al argumento de las 'ventajas comparativas'. En definitiva, leyendo con atención se nota que, los autores argumentan en base a un cálculo que no presentan en su texto y para el que no aportan referencia bibliográfica, (aunque en apariencia sí lo hacen al encadenar los factores y suavizar el discurso: »no parece razonable«). No obstante, y teniendo en cuenta los lineamientos de su renovada impronta regulacionista, se advierte que los autores ponen algunas limitaciones a la estrategia del Uruguay como plaza financiera (»mayores restricciones para los negocios bancarios«). Prolongarla en el tiempo requeriría tener en cuenta no solo un mayor control de la actividad bancaria, sino también su adaptación a nuevas dinámicas regulatorias que se están manifestando en el escenario regional (»armonización tributaria y de regulación financiera«).

3.2.2.1.2.3. Lineamientos monetarios y cambiarios

Por último, resta analizar las pautas que proponen y justifican los autores respecto a la política monetaria y cambiaria. Vimos que, al precisar el contexto macroeconómico poscrisis, los economistas del CINVE destacan el acierto del gobierno del PC en ese campo. Ante la imposibilidad de continuar manteniendo el régimen de bandas cambiarias, iniciado en 1991 bajo el similar esquema de paridades deslizantes, el nuevo equipo económico de Batlle (desde 2002) había adoptado un régimen cambiario de flotación. Pero una consecuencia de esa medida era la necesidad de una estrategia antiinflacionaria alternativa a la del 'ancla' cambiaria (técnica que venía consistiendo en fijar el tipo de cambio como meta hacia el objetivo considerado primordial durante los 1990, la estabilidad de precios).[260] Al manifestar sus lineamientos para el área monetaria-cambiaria los autores comienzan sintetizando en que consiste la estrategia desplegada a partir de 2002:

> »En definitiva, la nueva política monetaria consiste en fijar una meta sobre la B[ase]M[onetaria] con el objetivo de controlar la inflación y en realizar operaciones de mercado abierto para lograr la meta. Cabe acotar que las operaciones de mercado abierto son un instrumento muy eficiente para regular la B[ase]M[onetaria], tanto por la rapidez y precisión con la cual operan como por transparencia del mecanismo para todos los participantes en el mercado. Sin embargo, desafortunadamente no se puede afirmar lo mismo con respecto a la relación entre la B[ase]M[onetaria] y la inflación, la que es el objetivo último de la política monetaria.« (49)[261]

Lorenzo y Aboal no creen que mediante el uso de la base monetaria pueda contenerse la inflación de manera efectiva. Agregan que los sistemas de objetivo-inflación (anclados en la base monetaria) sirven a países grandes, pero no a Uruguay.[262] Al mismo tiempo, rechazan volver al viejo sistema anclado en el tipo de cambio, dadas sus consecuencias negativas para el país ante *shocks* externos (evidenciadas en la crisis 2002). En cambio, su mensaje va dirigido a explicar y defender un tercer modelo superador, cuya implementación ya se intentaba poner en curso bajo el gobierno del PC y con la anuencia del FMI: el sistema de metas de inflación.[263] El ensayo muestra que, en el lapso 2003-2004 el consenso sobre la implementación de este nuevo régimen, y los problemas a resolverse en el proceso, involucraba tanto al equipo económico del debilitado gobierno 'colorado' como al FMI y a los dos economistas del CINVE. En 2003 la Directora Gerente del FMI, Anne Kruger, daba su aprobación al rumbo monetario emprendido por el país:

> »"El continuo compromiso [del gobierno uruguayo] en un régimen de flotación es bienvenido, y la base monetaria seguirá siendo la meta intermedia de la política monetaria hasta que las condiciones técnicas e institucionales para implementar un régimen de meta de inflación se alcancen."« (Kruger, cit. en Lorenzo & Aboal, 2004: 60)

Y en su ensayo de 2004 Lorenzo y Aboal afirman que

> »A pesar de las limitaciones institucionales que aun existen para una implementación 'perfecta', el régimen de objetivos de inflación es el que mejor se adapta a las necesidades y realidades del país. Las limitaciones se pueden ir levantando sobre la marcha. Los beneficios potenciales que ofrece un régimen de objetivo inflación son

> de tal dimensión que no deberían existir grandes dudas acerca del camino a recorrer.« (63)

Ambos pasajes citados clarifican que el mensaje de Lorenzo y Aboal sobre el 'deber-ser' de la política monetaria sintoniza con la misma lógica que ha podido verse respecto al sistema financiero. Se muestran partidarios de continuar un rumbo de *'best practices'* internacionales, que ya se había comenzado a transitar bajo el debilitado gobierno de Jorge Batlle y bajo tutela del FMI. Reconocen los avances del gobierno del PC, pero agregan sustancia a su elaboración programática, mediante repetidas apelaciones a no quedarse a medio camino y continuar avanzando con las reformas. En esa tónica realzan su liderazgo simbólico-intelectual con el discurso de la NEP, basado en las 'reglas de juego', las 'mejoras institucionales' y el fortalecimiento de las 'capacidades técnicas'. Su muletilla opera con frases de este tipo: »Si bien es cierto que se han dado algunos pasos en la dirección, se requieren aún importantes requerimientos institucionales para un correcto funcionamiento de este tipo de régimen.« (60)

Nos queda por analizar cómo Lorenzo y Aboal conciben el nuevo sistema de metas de inflación, definen sus objetivos, justifican su conveniencia y plantean las medidas dirigidas a 'levantar las limitaciones institucionales' para que funcione correctamente.

Acorde al diagnóstico presentado por Lorenzo y Aboal, todas las grandes crisis uruguayas del siglo XX tuvieron su denominador común en haber sido magnificadas por »sistemas monetarios rígidos« (59). Agregan que »en una economía sometida a constantes shocks negativos de precios y con 'rigideces nominales', tener indefinidamente un ancla cambiaria es casi un suicidio« (59). Sitúan la problemática en el aspecto de la rigidez monetaria/ cambiaria. Razonan que »si la economía tiene socios inestables y está sometida a shocks frecuentes y de grandes dimensiones« no es viable »establecer un sistema cambiario rígido« (59). Ese razonamiento implica una lección a futuro: »Como la experiencia reciente enseña, para Uruguay resulta muy costoso mantener niveles de precios en dólares diferentes a los de sus principales socios regionales.« (53) Puede verse que, tras el sacudón sistémico de 2002, los economistas del CINVE postulan localmente el nuevo paradigma monetario/ cambiario basado en la »flexibilidad«, argumentando que su »falta […] puede conducir no sólo a crisis económicas de entidad, sino también propiciar situaciones críticas en los ámbitos políticos e institucionales« (59). Por otra parte, le añaden a la »flexibilidad« otra consideración, recurriendo a la concepción teórica de las 'malas políticas', que se presentó más arriba al analizar *Economía Política en Uruguay*: »no se debería establecer un sistema en que la discrecionalidad del gobierno sea excesivamente amplia. Esto no sólo genera inflación e inestabilidad sino que fomenta el uso de instrumentos de política económica con objetivos diversos al de mayor bienestar social (p. ej. puede ser utilizado con fines electorales).« (60) De esta forma, se aprecia que los *shocks* experimentados entre los 1990 y 2000 terminaron por desplazar el paradigma monetario del tipo de cambio como instrumento estabilizador ('ancla') contra la inflación (recomendado por el FMI con el respaldo de la ortodoxia económica). Al mismo tiempo, se trata de buscar una técnica sustitu-

tiva que limite el poder de acción gubernamental (siguiendo el ya conocido razonamiento de que, la inestabilidad tiende a ser magnificada por los 'malos' manejos de políticos 'incompetentes'). Con una lógica que subyace a la experiencia del *'try and error'* Lorenzo y Aboal postulan el nuevo *'leitmotiv'* de la futura política macroeconómica:

> »Por tanto, la conclusión debería ser: atémonos las manos, pero no con el tipo de cambio y no de manera demasiado fuerte.« (60)

En la figura de 'atarse las manos (pero no demasiado fuerte)' adquiere visibilidad la pretensión de un programa macroeconómico más moderado, intención que se expresa en el advenimiento de un manejo monetario más flexible a la hora de velar por la estabilidad precios. Como hemos especificado más arriba en el texto, el lineamiento ideal de los autores es el tránsito a un régimen de metas de inflación, sistema que permite a Uruguay volver a realizar desde hace mucho tiempo una »política monetaria activa« (60). Sobre su funcionamiento los autores explican que »en este sistema los gobiernos se comprometen a lograr una inflación que está dentro de cierto rango (por eso se atan las manos) pero pueden modificar la cantidad de dinero y el tipo de cambio, si es necesario, para amortiguar shocks (por lo cual no se atan muy fuerte las manos).« (60) En cuanto a sus objetivos, aseguran la capacidad del nuevo régimen monetario para conciliar dos objetivos »preciados«, que son el de la »estabilidad de precios« y la »aun más preciada estabilidad del nivel de actividad y […] del empleo« (60). La idoneidad de este sistema en el plano local es justificada, en principio, por su reputación académica (»la academia […] tiene disposición al sistema monetario de objetivo inflación«: 60) y destacando la utilización del mismo por parte de países vecinos (»ha dado muy buenos resultados en varios países, incluyendo a Brasil y Chile«: 60). Los autores vinculan la pregunta acerca de los requerimientos institucionales para que sistema de metas de inflación funcione con la cuestión de si en Uruguay están dadas esas condiciones. »Generar las capacidades y la masa crítica necesaria para abordar« el nuevo régimen monetario (61) implica lograr no solo »transparencia en la divulgación y explicación de la política monetaria«, sino ante todo una »mayor independencia técnica del BCU« (62). Tanto el motivo de la »independencia técnica« como el de la »transparencia« son elementos clave del repertorio tecnopolítico neoliberal-institucionalista. Pero como ya mostramos más arriba en la cita, los autores son pragmáticos en este punto. Para ellos, existen 'limitaciones institucionales' (restricciones) que no serán fáciles de alterar mediante reformas.[264] Por eso, los cambios deberán ir realizándose 'sobre la marcha', siendo necesario comenzar ya mismo con la implementación del sistema, pese al riesgo de la 'discrecionalidad' en su 'manejo político'. ¿Pero por qué el régimen monetario propuesto por ambos autores abre posibilidades a prácticas 'discrecionales' y por ende inconsistentes con su enfoque epistémico? Esta rutina debe verse relacionada a la moderación implícita del paradigma macroeconómico, que se expresa en el llamado a 'no atarse las manos demasiado fuerte', noción que a continuación profundizamos.

La metáfora que combina el 'atarse' y 'desatarse de manos' es llamativa. Esto debido a que evidencia una lógica poco consistente en los autores, tendiendo incluso a revelar la contradic-

ción existente en su elaboración discursiva. En definitiva, lo que hacen los autores al explicitar a un público no-experto la flexibilidad del nuevo recetario monetario importado desde las usinas del Norte Global es dar el siguiente mensaje: 'me ato las manos de manera laxa, porque en realidad sé que me las tendré que volver a desatar.' Sin embargo, razonar así tiende a contradecir la lógica fundante de todo lo que expresaron en *Economía Política en Uruguay* (al compás del marco simbólico-interpretativo de la NEP). La adopción de una lógica más permisiva ablanda el rechazo frontal a la 'discrecionalidad' de la política como venía siendo expresado por parte de una 'consistencia técnica' más 'racional' y 'competente' a la hora de gestionar el proceso político-económico con sus 'reglas claras'. Su problema al argumentar es, que para no sonar incoherentes, tienen que relativizar el hecho de que el nuevo sistema propuesto también presenta rasgos que lo vuelven más discrecional que el sistema anterior (el ancla antiinflacionaria sobre el tipo de cambio). En ese sentido, dicen que »el mal uso de la discrecionalidad no sería especialmente relevante« (61). Lo que hacen con ello es minimizar el problema en base a la experiencia mundial; justifican la idoneidad del nuevo sistema monetario amparándose en el »cuidado de las autoridades monetarias por justificar los incumplimientos de la meta inflacionaria y […] los apartamientos respecto a las metas especificadas en la mayoría de los países en que se ha aplicado este tipo de régimen« (61). El mensaje de los autores sería que, con el nuevo sistema existe cierta discrecionalidad, pero solo limitada, tanto por la capacidad técnica de los bancos centrales como por la función de control ejercida por la ciudadanía (cf. 61).

***

Concluimos el análisis discursivo de Fernando Lorenzo citando un pasaje central de *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas*.

> »El diseño de las políticas macroeconómicas debe partir […] del reconocimiento de los márgenes de maniobra existentes y de las *restricciones* que pesan sobre el funcionamiento de la economía.«
>
> Este es un aspecto esencialmente importante en las actuales circunstancias, dada la envergadura de los condicionamientos impuestos por el entorno que se consolidó después del agravamiento de la crisis económica y financiera a partir de 2002. Dichas restricciones adquieren una importancia crucial en Uruguay.
>
> La estrecha interconexión del mercado financiero interno con los mercados financieros internacionales, así como la alta dolarización de la economía uruguaya tienden a restringir la efectividad de la política monetaria, en el sentido de una utilización de la tasa de interés interna o de los agregados monetarios como elementos reguladores de la demanda interna. Por su parte, el recurso de la política fiscal aparece fuertemente cuestionado por la persistencia del déficit público y el notable incremento registrado en el ratio deuda/ PIB.« (42)

Este fragmento en su densidad muestra la sucesión de rutinas empleadas por Lorenzo en su elaboración discursiva. Primero, vuelve a esgrimir su cosmovisión fundante para la práctica macroeconómica (el principio de una lógica forzosa que opera en clave de »restricciones«). En segundo lugar, conecta ese aspecto a las »circunstancias« de la realidad nacional poscrisis. Y tercero, nombra las causas que restringen las posibilidades 'estabilizadoras' de la política mo-

netaria. El conjunto de rutinas discursivas remite al posicionamiento filosófico que, partiendo de una teorización académica con alta carga normativa (recepción de la NEP en *Economía Política en Uruguay*), da sentido a sus nociones tecnopolíticas: la función de la política macroeconómica, la aplicación de ese criterio para interpretar la situación local, así como los instrumentos reformistas a plasmarse en la agenda político-económica. En la reconfiguración de la secuencia discursiva, nos es posible concluir la lectura sintomática de las formas que adquiere el proceso de aprendizaje hecho por el CINVE (»gente de izquierda, pero capaz de hablar con el *mainstream* económico del mundo desarrollado«) para poder llegar a definir los ejes rectores de la política macroeconómica en los gobiernos del FA (con Lorenzo como director ministerial en el MEF asesorando a Astori).

En Uruguay se vuelve visible localmente el tránsito de época a un nuevo razonamiento de los 'equilibrios' macroeconómicos. Bajo esa renovada doctrina la estrategia conveniente debería ser diversificar los pilares encargados de estabilizar la economía, en vez de limitarse a uno solo como ancla estabilizadora. El mensaje de esta renovada tendencia paradigmática podría ser: 'en el caso uruguayo la política monetaria no es un instrumento efectivo para estabilizar la economía. En cambio, la política fiscal podría llegar a cumplir mejor esa función, si no fuese tan alto el déficit público y la ratio deuda/ PBI. Para garantizar la estabilidad macroeconómica en un contexto poscrisis, debe recurrirse a una combinación de instrumentos tanto monetarios como fiscales y de regulación financiera. En todo caso, la estabilidad del sistema socioeconómico no puede conseguirse exclusivamente por vía monetaria-cambiaria, sino que es también clave el cuidado de los frentes financiero-bancario y fiscal-tributario.' Al apropiarse y difundir ese actualizado paradigma macroeconómico en un contexto de crisis (1999-2002), los economistas del CINVE fueron adquiriendo carácter de 'vanguardia tecnopolítica' (Bourdieu) en su país. Además de rehabilitar la necesidad de regular el sistema bancario, un efecto de su gama de propuestas redundó en revalorizar el potencial 'estabilizador' de la política fiscal. Para ello no reeditaron paradigmas aplicados en el Uruguay batllista[265], sino que introdujeron un esquema neoinstitucionalista que haría de las políticas fiscales el más destacado ancla de 'estabilidad' y 'credibilidad' del país en el contexto internacional (relegando el de la política monetaria a un plano subalterno). Así, esta tendencia moderadora del neoliberalismo radical (aplicado en los 1990) concibe la estabilidad macroeconómica de manera amplia que el enfoque puramente monetario propagado por el original CW. Es posible afirmar que el recetario macroeconómico previsto recoge *'best practices'* internacionales, buscando dar continuidad e incluso desarrollar nuevas tendencias reformistas, ya puestas en marcha o contempladas bajo el debilitado gobierno de Jorge Batlle (PC). El objetivo rector de esta nueva estrategia es la estabilización sistémica, asegurar una reproducción más armónica del capitalismo uruguayo en su fase pos-batllista.

3.2.2.2. Lectura sintomática del principal texto de intervención pública de Bergara: *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos* (Mario Bergara, 2003)

»En […] Uruguay, cierta convergencia de preferencias a favor de las empresas públicas, sumada a mecanismos de democracia directa que permiten al electorado expresar sus preferencias con facilidad, […] ha conferido estabilidad a la política en materia de servicios públicos, aunque a expensas de la eficiencia. Pese a las dificultades para proceder con las reformas, los fallos judiciales en algunos sectores han reducido el poder monopólico de las empresas estatales uruguayas.« (Mario Bergara & Andrés Pereyra, 2006: 239)

»[…] Bergara estudió en Berkeley. No estudió en Harvard, ni en Chicago. Estudió en Berkeley. Y en Berkeley son 'regulación'. O sea, el tipo [* = hombre] es un experto en regulación. Te digo más: Bergara siempre te dice que si en verdad Berkeley fuera más influyente que Harvard nunca hubiese habido la crisis que finalmente tuvo Estados Unidos. Porque en Berkeley rompen los huevos [* = son muy insistentes], porque "hay que regular todo".« (PE13, 2015: líneas 690-695)

Fue Mario Bergara quien con *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*[266] (2003) publicó la propuesta más concisa, acabada y directa del paradigma neoliberal-institucionalista como guía reformista para la regulación económica-estatal en su país. Su texto no busca ofrecer el marco simbólico-interpretativo de una nueva ética política para la izquierda frentista (como hace Astori en *Política y Estado*: 3.1.2). Tampoco se detiene en detallar la teoría de un nuevo enfoque tecnopolítico, ni justifica las medidas deseables para el buen desempeño macroeconómico (intención de Lorenzo et al. en *Economía Política en Uruguay* y *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas*: 3.2.2.1). A lo largo de 160 páginas Bergara se concentra en explicar cómo deberían regularse y funcionar áreas sensibles de la economía uruguaya (servicios públicos, sistema financiero, régimen tributario y procesos concursales). En seis capítulos temáticos –con una »introducción« (pp. 7-16), un capítulo teórico sobre »las instituciones y los procesos económicos« (pp. 17-36) y las »reflexiones finales« (pp. 152-154)– Bergara plantea la conveniencia de impulsar:

- una regulación de los mercados de servicios públicos –en su mayoría monopolios estatales– dirigida a instalar sectorialmente órganos reguladores pro-competencia, independientes y transparentes (cf. Bergara, 2003: 69);
- políticas pro-competencia en el marco de una »regulación sectorial específica«, con el fin de prevenir y combatir prácticas anticompetitivas, así como abusos de posiciones dominante por parte de agentes con excesivo poder de mercado (Bergara, 2003: 80);
- una regulación del sistema financiero, que busque crear una »Red de Seguridad Financiera« encargada de desarrollar un »marco de regulación prudencial, las tareas de supervisión del cumplimiento de las normas, la determinación del prestamista en última instancia y los mecanismos de resolución de bancos insolventes« (Bergara, 2003: 98);
- una »reestructuración« de la banca pública siguiendo una »lógica de conglomerado« (*holding*) financiero – un tipo de organización, que no sólo ofrece »ventajas […] desde el punto de vista tecnológico y de mercados«, sino »también desde la perspectiva institucional, al contribuir a la profesionalización de la gestión, la mitigación de la interferencia política y la disminución de la captura y del ablandamiento de restricciones presupuestarias por parte de grupos de presión« (Bergara, 2003: 119);
- una reforma tributaria, que no se limite a definir una »combinación de impuestos en términos relativamente ideales«, sino en primera línea atender »las condicionantes institucionales« que pesan sobre el sistema tributario (mala gestión de la administración impositiva, cultura tributaria débil), así como a fortalecer »la capacidad de hacer cumplir las normas« (Bergara, 2003: 131);
- una legislación de quiebra/ bancarrota, con el fin de reglamentar procesos concursales, garantizando la »protección de los derechos de los acreedores […] como de accionistas« (Bergara, 2003: 151).

El autor aclara que en su texto »predomina sistemáticamente el enfoque económico« (Bergara, 2003: 12). Pone poco énfasis en justificar sus propuestas desde la historia económica y social uruguaya. En cambio, explicita su inspiración teórica en el enfoque del marco (o entorno) institucional (North), el de los costos de transacción (Williamson) y su economía política (Buchanan o, en relación a la 'gobernanza' de costos de transacción, Williamson).[267] Plantea como objetivo del libro »continuar la línea que enfatiza la necesidad de incorporar el análisis de las instituciones como ingrediente sustancial de la comprensión y evaluación de los problemas económicos«, procurando »aportar un material que conjugue elementos conceptuales con aplicaciones concretas a procesos que vive la sociedad uruguaya« (12).[268] Reconoce que su trabajo –si bien tiene »una matriz fundamentalmente técnica y conceptual«– no se encuentra libre de »consideraciones de carácter político« (16). En definitiva, trata de formular »recomendaciones de política y acción« (7). Según el politólogo PE7 (2015: líneas 545-548) el texto de Bergara es »clave«, »guion de lo que […] tenía que hacer el gobierno del Frente Amplio en materia económica«. No es exagerado afirmar que, en su concreción, los planteos en *Las reglas de Juego* formaron el 'núcleo duro' de las 'reformas estructurales' impulsadas en Uruguay desde el renovado CW. Las seis medidas que postula el libro fueron en gran parte explicitadas por Astori en círculos del FA poco antes de las elecciones (ver 3.3.2) y llevadas a la práctica desde el gobierno 'progresista' a partir de 2005, siendo Bergara el principal arquitecto/ operador de esas políticas como segundo hombre en el MEF (Cap. 4).[269]

Aun cuando la relevancia práctica de *Las reglas de juego* como guía tecnopolítica para el gobierno del FA es innegable, hemos decidido abordarlo como último análisis discursivo. En comparación con los textos que ya analizamos de Astori y Lorenzo, éste tiene impronta claramente tecnopolítica. Su densidad político-legitimatoria es menor. Por ese motivo, consideramos abordarlo al final con una lectura sintomática, que enfoca solo aquellas partes en las que el autor justifica su planteo. Nuestro interés principal para el análisis discursivo-sintomático de *Las reglas de juego* no son los detalles tecnopolíticos de las seis medidas regulatorias propuestas por Bergara.[270] Más bien buscamos analizar la argumentación con la que este 'héroe burocrático' (Bourdieu) legitima ante sus compatriotas la conveniencia de impulsar una modalidad regulatoria neoliberal-institucionalista. Para ello, esta sección se concentra en la parte introductoria (pp. 7-16) y final del texto (pp. 152-154), dado que los capítulos temáticos se limitan a explicar modelos regulatorios foráneos en su aplicación al contexto uruguayo.

¿Cómo explica Bergara en la introducción a *Las reglas de Juego en Uruguay* los 'problemas' del 'entorno (marco) institucional' de su país y de qué manera justifica nuevas 'reglas de juego' para regularlos? ¿De qué modo concibe este operador local del paradigma neoliberal-institucionalista la relación entre una racionalidad »técnica y conceptual[…]« y las »consideraciones de carácter político«? Antes de abordar estas preguntas, aportaremos datos sobre el contexto en el que surgió la obra, sobre personas y ámbitos institucionales relacionados con la misma. Además, indagamos cuáles fueron las principales fuentes de recepción teórica del autor.

3.2.2.2.1. Contexto de surgimiento del texto, personas e instituciones involucradas con el autor

La obra editada por Trilce[271] surgió como resultado de las experiencias laborales de Bergara en la década previa (ver notas 178, 183, 187 y 188 a lo largo de 3.2.1.3.1). Si bien *Las reglas de juego* es una monografía, recoge los resultados de varias investigaciones que el autor realizó en los años anteriores (ver a lo largo de 3.2.1.3.1 notas 167, 175 y 200). Tres de los seis capítulos temáticos fueron escritos junto a colegas autores: el cuarto y el quinto con José Antonio Licandro (ver nota 167) y el séptimo con Leandro Zipitría (ver nota 200). Al igual que *Política y Estado* (Astori), *Economía Política en Uruguay* y *Uruguay 2005* (Lorenzo), *Las reglas de juego* es un texto dirigido a personas interesadas en economía y política económica, que no se limita a los ámbitos académico y tecnopolítico. La publicación contó con apoyos del DECON (FCS/ UdelaR), así como de la ONU (Roberto Domínguez de la Universidad de la Paz: ver notas 187 y 191). Bergara dedicó el libro a su ex-superior en el BCU, Daniel Vaz (ver nota 165).[272] Además, agradece las colaboraciones de colegas: Miguel Brechner (ver nota 192), Gerardo Caetano (ver nota 60), Juan José Caldera, Antonio Elías, Álvaro Forteza, Hugo Libonatti, Gerardo Licandro, José Antonio Licandro, Sergio Milnitsky (ver nota 192), Andrés Pereyra (ver nota 208), Jorge Ponce (ver nota 200), Luis Porto, Pablo Spiller (ver nota 173), Rubén Tansini (ver nota 192),

Marcel Vaillant y Leandro Zipitría. Bergara también destaca la influencia que tuvo para el libro su tarea en el CEE1815 (donde 'moldeó' sus posiciones), agradeciendo a Líber Seregni (ver pp. 128 y 130) por aprender de él »de manera sistemática e ininterrumpida« (16).

3.2.2.2.2. Principales fuentes de recepción teórica en *Las reglas de juego*

Al final de *Las reglas de juego* Bergara especifica 144 títulos bibliográficos. En gran parte se trata de investigaciones del espectro de la NEI (así como dentro de ella la NEP) y su enfoque regulatorio. La mayoría de estos trabajos son de científicos extranjeros, economistas anglosajones y algunos latinoamericanos. Tomando como indicio la cantidad de referencias dirigidas a sostener los argumentos del autor, su principal insumo teórico en *Las reglas de juego* son las investigaciones de Pablo Spiller (ver nota 173). Éstas reciben 23 referencias a lo largo del texto. El segundo autor más citado –sin contar al mismo Bergara, quien se cita once veces en total– con diez referencias es Oliver Willamson (ver nota 31). Como vimos en 3.2.1.3.1 ambos académicos fueron contactos centrales de Bergara durante su estadía en la UC/ Berkeley. El tercer insumo teórico más importante con nueve referencias son las investigaciones neoinstitucionalistas del uruguayo Daniel Vaz, con quien Bergara inició su carrera en el BCU (ver nota 165). En cuarto, quinto y sexto lugar figuran János Kornai (economista ortodoxo, con nueve referencias), Douglass North (ver nota 31, seis referencias) y Barry Weingast (otro referente de la NEI, referenciado cinco veces). Aparte de Williamson y North, apenas reciben mención otros *'founding fathers'* de la NEI como p. ej. George Stigler, Ronald Coase y James Buchanan (ver 1.2). Ello no sorprende, ya que *Las reglas de Juego* se enmarca en un universo de investigaciones que, si bien responden al paradigma de la NEI, hacen un uso tecnopolítico del mismo. Gran parte de los trabajos de la bibliografía surgieron en los 1990 y aplican el enfoque neoinstitucionalista a la regulación de los mercados (servicios públicos, banca privada/ pública, procesos concursales).

Puesto que el análisis discursivo *in extenso* de *Las reglas de juego* (3.2.2.2.3) abarca las próximas cinco páginas de nuestro trabajo, existe la posibilidad de pasarlo por alto, e ir directamente a las conclusiones finales del mismo (ver p. 181).

3.2.2.2.3. Explicación en Bergara de los »problemas económicos« del »entorno institucional« uruguayo y su justificación de nuevas »reglas de juego«

Con *Las reglas de juego* el autor pretende »contribuir a los respectivos debates que la sociedad [uruguaya] tiene abiertos o pendientes« (12). ¿A qué »debates« (o »temas«) se refiere? De acuerdo a Bergara, existen en Uruguay algunos »procesos en cuestión«, cuyo avance se ve afectado »de manera sustancial por el entorno institucional del país« (152). Los »procesos« referidos son reformas que atañen diversas áreas del accionar estatal en la economía nacional:

1. la liberalización total o parcial de los mercados de servicios públicos, así como la instalación de órganos reguladores sectoriales;
2. la implementación de una incipiente legislación de competencia;
3. la institucionalidad de la regulación financiera;
4. la problemática de la banca pública;
5. el diseño del régimen tributario;
6. los resultados efectivos de los mecanismos de bancarrota.

La indefinición del proceso reformista, a causa de ciertas deficiencias en el »entorno institucional« uruguayo, configuran la constelación misma de los »problemas económicos« (7) a ser resuelta:

> »Es importante destacar que los factores institucionales no sólo son relevantes como contexto de los temas desarrollados, sino que integran el propio diseño de los mismos: lo institucional no está sólo en el entorno del problema, sino que está también en su núcleo.« (153)

La introducción a *Las reglas de juego* (pp. 7-16) ayuda a comprender cómo justifica Bergara el nuevo paradigma económico-estatal. Los pasos que va dando en esta parte fundamental del texto son seis.

En primer lugar, Bergara introduce al texto su enfoque[273] económico neoinstitucionalista, en base a postular la relevancia del mismo. A la vez deja entrever su intención tecnopolítica. De manera indirecta está diciendo que aplica una teoría demasiado poco desarrollada en Uruguay, con el fin de postular una agenda de reformas, que pueden servir para sacar al país de sus problemas (7).

Como segundo paso brinda un resumen de su enfoque teórico-conceptual, presentando la »perspectiva institucionalista en el análisis de los problemas económicos« (7). Para ello, menciona el »marco jurídico-político-institucional« (categoría analítica que en la elaboración de Bergara equivale al »entorno institucional«) junto a sus cuatro componentes (o factores):

> »El impacto de las características propias del sistema político, del sistema judicial, de las costumbres y la ideología dominantes en la sociedad y de la naturaleza y el balance de los intereses sociales, entre otros, debe ser tomado en consideración en cualquier intento de aproximación a la realidad social.« (7)

Continúa desarrollando por qué este »marco que rodea a la actividad económica« (7) es importante: los cuatro »componentes del entorno institucional« son los que »conforman el complejo de restricciones dentro del cual pueden desenvolverse los actores económicos, políticos y sociales. A la vez que pautan las reglas de juego de la sociedad en sentido amplio, determinan también la capacidad de hacer cumplir esas reglas« (7). Bergara recurre al enfoque 'northeano' de la NEI (ver nota 31 sobre North y el marco institucional). Vimos que la NEI concibe a las instituciones como reglas de juego (Cap. 1). Acorde al enfoque del marco jurídico-político-institucional –el sistema político, el sistema judicial, la cultura predominante y la correlación de los intereses sociales– conforma el complejo de restricciones e incentivos (reglas) en el

juego social, económico y político. En resumen, reglamentan y regulan lo que los agentes individuales y actores colectivos tienen prohibido y permitido hacer. Según el paradigma tecnopolítico arraigado en esta concepción normativa, un 'buen' marco institucional es capaz de asegurar estabilidad. Ese marco, al minimizar costos de transacción, fijando derechos de propiedad en forma contractual, contribuye a generar un clima de certezas, credibilidad e intercambios eficientes (ver 1.2). Desde ese enfoque fundamentalista del orden capitalista-mercantil-empresarial las características del entorno institucional deciden sobre la calidad del proceso económico, la prosperidad y las posibilidades de desarrollo en una sociedad. Por ende, si una sociedad 'subdesarrollada' es capaz de arribar a un consenso político que permita emprender un proceso de »cambio institucional« –construir 'buenas' instituciones–, podrá mejorar su desempeño económico (ver 1.3). Un requisito básico para ello es el de implementar 'políticas de Estado' dirigidas a 'mejorar' la calidad del sistema político-jurídico y de la administración pública (instituciones formales); pero implica al mismo tiempo modificar sus hábitos culturales, así como sus relaciones de poder, a través de balancear los intereses de los grupos que pugnan en la sociedad (instituciones informales). Esta es la receta política del »cambio institucional« propuesto por el paradigma neoliberal-institucionalista. En palabras de Bergara, principal intelectual orgánico de esta filosofía en el contexto de Uruguay, »los resultados de políticas« equivalen a

> »la síntesis de la interacción de todos los estamentos que integran el entramado de restricciones institucionales: siguiendo a Douglas North, el sistema político, el sistema de *enforcement* [* cursivas en el texto original = el aparato jurídico], las restricciones informales (culturas, hábitos, ideología), las relaciones de poder (naturaleza y balance de intereses sociales) y las capacidades burocrático-profesionales de la sociedad« (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016).

En tercer lugar, Bergara presenta un diagnóstico crítico sobre la situación del entorno institucional uruguayo. No sólo señala las falencias de la cultura institucional uruguaya, desde la perspectiva del paradigma neoliberal-institucionalista, sino que además aclara lo que sería a su parecer la tarea pendiente para Uruguay, su sociedad, sistema político y Estado (pp. 7-9). Es una de las partes más importantes del texto, ya que en ella el autor expresa su perspectiva sobre la realidad institucional del país y apunta hacia qué dirección modificarla. Critica primero el predominio en muchas actividades económicas de »cambios permanentes en las normas y reglamentaciones, inconsistencias en su aplicación y dificultades en su concreción« (8). Además, objeta la existencia arraigada de una perspectiva »del corto plazo«, asumiendo la misma »implícitamente que la sumatoria sistemática de la 'resolución' de los problemas inminentes […] lleva a un mundo más armónico en el largo plazo« (8). Sin negarse a »desconocer[…] o ignorar[…] los problemas inmediatos«, Bergara opina que, solamente »se va a poder encontrar soluciones adecuadas a esas realidades en la medida que haya transparencia con respecto a las mismas y en que se tenga una perspectiva hacia el mañana« (8). Añade que, »la ausencia de políticas de Estado en casi todas las áreas« demuestra »no […] la incapacidad técnica o conceptual, sino […] la imposibilidad de superar los escollos de naturaleza institucional que impi-

den que los uruguayos podamos arribar a caminos de entendimiento general en algunos temas cruciales« (8). Hasta acá Bergara señaló una tendencia al cortoplacismo que ve propia de la cultura uruguaya. Conecta esta falencia con otra, que sería la ausencia de políticas de Estado sobre la organización económica-estatal. ¿A qué escollos de naturaleza institucional se refiere? En este punto, Bergara se vuelve más concreto. Recurriendo a las enseñanzas de la NEI/ NEP, nombra lo que a su parecer son los problemas económicos del marco institucional uruguayo, y formula al mismo tiempo una crítica profunda a la organización económica-estatal y a la cultura del capitalismo en su país:

> »La falta de respeto a los contratos es una característica sistemática en Uruguay […]. Cuando hablamos de contratos en este marco, nos referimos no sólo a aquellos que se firman de manera explícita, sino también a todos aquellos 'contratos' que están implícitos en las relaciones entre los distintos agentes económicos, políticos y sociales. […] influyen en esto: (I) la cultura dominante en la sociedad tiende a priorizar el cortoplacismo, a despreciar las actividades empresariales exitosas y a mantener las seguridades que el Estado podía brindar en otras épocas; (II) el sistema político tiene una clara tendencia polarizante y un énfasis en los aspectos electorales que traduce ese cortoplacismo en una notoria miopía en su accionar a la luz de las presiones inmediatas; (III) el sistema judicial no parece preparado para procesar ciertos temas complejos sobre todo en el área económica, ya sea por razones de conformación propia o de falta de recursos; (IV) los grupos sociales también priorizan el corto plazo y son conscientes de que el sistema político en su conjunto tiende a ceder a sus presiones, fomentando las actividades de lobby de manera excesiva; (V) el balance de los intereses sociales es tal que impide un predominio claro de algunos de ellos, lo que, sumado a la polarización en las actitudes, imposibilita generar mecanismos de acuerdo general; (VI) la alta concentración de los mercados desestimula la iniciativa privada, contribuyendo a un marco en el que no se generan oportunidades para el desarrollo de la mentalidad emprendedora; (VII) las negociaciones entre diversos grupos sociales o políticos son interpretadas de manera sistemática como concesiones ideológicas; y (VIII) la capacidad burocrática y administrativa del Estado y de la sociedad está también moldeada por las características mencionadas. Todos estos factores son ingredientes centrales del entorno institucional en el que se mueven los individuos y los grupos. Sólo la consideración de todos ellos permitirá entender los límites a la determinación de reglas de juego de largo plazo y a la habilidad de hacerlas cumplir, ya que esto no es otra cosa que comprender la capacidad efectiva de llegar a acuerdos básicos entre todos los uruguayos.« (8)

Estos ocho factores condensarían los problemas económicos del Uruguay. Ya explicamos la concepción fundante de este pensamiento económico en Cap. 1.[274] También analizamos la recepción de su discurso académico y tecnopolítico en Astori (3.1.2) y Lorenzo (3.2.2.1). En resumen: visto con el lente de la NEI, lo político-burocrático en democracia es estilizado como eminentemente corrupto y asfixiador de la iniciativa empresarial, ya sea por su motivación intrínseca en el interés económico o el dogmatismo ideológico.[275] Bergara reclama pasar de una organización económica-estatal cortoplacista a una que permita operar en el largo plazo. Al igual que Astori y Lorenzo, lo equipara a la condición de un consenso sociopolítico institucionalizado en »políticas de Estado« (requieren »transparencia« en las actuaciones político-económicas, »entendimientos« y »acuerdos generales« de toda la ciudadanía). Distingue a *Las reglas de juego* la claridad tecnopolítico-programática y contundencia del mensaje. El autor dice al lector que: si se quieren imponer reformas pro-mercado y pro-competencia en Uruguay, es necesario partir de un diagnóstico como el suyo, tomando en cuenta la deficiente realidad de la organización económica-estatal del capitalismo uruguayo.

Para Bergara la inexistencia de »políticas de Estado« en Uruguay no se debe a que en el país falten personas capacitadas para pensarlas e implementaras. Faltan por el simple hecho de que hay sectores (partidarios, sindicales y empresariales) que se niegan a resignar sus intereses particulares para arribar a un consenso (10[276]). Con el diagnóstico conecta su opinión, sobre que el neoliberalismo de *shock*, que predomina en el CW de los 1990, en Uruguay está condenado a fracasar (»procesos […] de shock« o »políticas drásticas«: 10). Al mismo tiempo, el autor llama la atención que está faltando capacidad política de promover y gerenciar reformas como parte de un acuerdo social amplio:

> »Eventualmente, de procurar una modificación en la profundidad y los ritmos de los procesos económicos y sociales del país, el punto a centrar la atención no es la capacidad 'técnica' de instrumentación, sino cómo comenzar a levantar los constreñimientos de naturaleza institucional: cuáles son las reglas de juego efectivas y cómo se juega efectivamente el juego, cuáles son los objetivos de los jugadores y qué estrategias desarrollan para aprovechar esas reglas a su favor.« (10)

El autor nos está diciendo que solo a través de intervenirse en la cultura institucional del país podrán desactivarse las trabas a la proliferación de reformas pro-mercado y pro-competencia en Uruguay.[277] Visto así, el país, su sociedad y Estado tienen una tarea pendiente: »La determinación de reglas de juego con un horizonte de estabilidad razonable y su sistemático cumplimiento constituyen una tarea pendiente en el país«, dado que »los uruguayos no hemos sido capaces de regenerar, a la luz de un mundo cambiante, dinámico y crecientemente complejo, un marco institucional que mire hacia el futuro« (8). El autor argumenta con la complejidad del mundo, sin dar una explicación más profunda (algo que Astori sí intenta en *Política y Estado* cuando le habla a la izquierda frenteamplista: 3.1.2). También en el bloque de cita anterior (8) Bergara había eludido dar una respuesta de por qué el Estado ya no puede »mantener las seguridades« que »podía brindar en otras épocas«. Su mensaje es simple, recurre al 'nosotros' y dice: los uruguayos cortoplacistas, que no sabemos respetar las reglas del mercado, nos encontramos en un mundo cambiante, dinámico y crecientemente complejo – y este mundo es como es, no se lo puede cambiar. Predomina la apelación a mirar hacia adelante, a un porvenir amenazante y prometedor a la vez (»transparencia«, »el mañana«, horizonte de estabilidad«, »mirar al futuro«). Ello justifica necesidad del cambio y reglas nuevas.

Como cuarto paso, el autor justifica una vía de solución a los problemas del país (p. 9). El pasaje es otro punto neurálgico en *Las reglas de Juego*:

> »Muchos son los temas que legítimamente conllevan posiciones diversas, incluso extremas. No se pretende aquí sugerir que esas diferencias desaparezcan ni mucho menos. Sin embargo, los países que han mostrado el progreso más saliente y las mejores perspectivas son los que han sabido procesar las diferencias con madurez y han llegado a acuerdos mínimos que les permite ser (y aparecer ante los demás) como países serios y respetuosos de los derechos de los ciudadanos y los inversores. Es difícil desarrollarse sin esfuerzos e inversiones, tanto domésticas como extranjeras. Pero no es factible que la inversión abunde en un país en el que se cuestionan sistemáticamente las reglas de juego, la necesidad y la conveniencia de su cumplimiento, los derechos de propiedad, el respeto a los contratos, etcétera. Esto es fruto de un determinado marco de funcionamiento de las instituciones (entendidas en el sentido

> amplio que hemos descrito) que, a su vez, debilita progresivamente el propio entorno institucional, en un círculo vicioso del cual hay que salir con madurez política y social.« (9)

En 3.3 veremos cómo esta lógica vuelve a aparecer de forma muy similar en las intervenciones electorales de Astori en 2004. Allí definen el principio supremo de la conducción económica de los gobiernos del FA desde 2005. La agenda de reformas al marco institucional, la renovación regulatoria, los cambios a la organización económica estatal del Uruguay pos-batllista – no importa cómo se le quiera definir, son todos sinónimos: apuntan en primera línea a captar inversiones »domésticas« y »extranjeras«, con su correlato de recursos fiscales para el Estado. En *Las reglas de juego* se puede apreciar la expresión más nítida y frontal de este paradigma en palabras de uno de sus 'operadores locales' en un ámbito periférico. Volviendo a Mendes Pereira (ver 1.3), es la propuesta de un modelo de desarrollo basado en una lectura fetichizada de la trayectoria del mundo anglosajón (mundo que según Bergara serían: »los países que han mostrado el progreso más saliente y las mejores perspectivas«). En Bergara este relato etnocéntrico es reproducido uno a uno; a decir de Mendes Pereira, replantea la idea de que el secreto del desarrollo capitalista está en la capacidad, mayor o menor, de los 'pueblos atrasados' de reproducir las creencias y instituciones que tuvieron 'éxito' en los países más avanzados. A esto se le agrega un silencio en el discurso 'bergariano'. Su argumentación no propone actuar sobre las contradicciones sociales del capitalismo uruguayo (Bergara sugiere que las diferencias no van a desaparecer »ni mucho menos«). Pero tampoco explica cómo la 'madurez política y social' y los »acuerdos mínimos« en torno a »derechos de propiedad« y »respeto a los contratos« sirven para actuar sobre las contradicciones que encierra esa sociedad y su sistema económico-estatal. En su receta simplemente se trata de generar condiciones para captar inversión, vía emular la trayectoria que supuestamente habría permitido serlo a los países desarrollados. El problema del 'subdesarrollo' lo reduce a un problema de »círculo vicioso«, en cuyo origen se encuentran un entorno mercantil-institucional deficiente. Así, síntomas son tomados por causas. Problemas de estructuras socioeconómicas, sistemas productivo-mercantiles y sus relaciones históricas de dependencia son disueltos en un discurso tecnopolítico-administravista que opera con una terminología subjetivista, comportamental y moralizante ('madurez', 'seriedad', 'respeto').

Como quinto paso, el autor se encarga de generar una vinculación temática con investigaciones del ámbito local-nacional (pp. 9-12). Su puente con investigaciones de uruguayos (»trabajos que abordan con un enfoque institucional los procesos políticos y económicos en el país«) busca conectar su enfoque económico-neoinstitucionalista con la tradición local. El procedimiento es parecido al de la introducción a *Economía Política en Uruguay*, donde se establece la continuidad del enfoque de la NEP con el institucionalismo clásico (aunque allí no se lo relacionaba con trabajos del ámbito uruguayo).

Una vez 'posicionado' el autor intelectualmente con su intervención en la tradición académica local, presenta el objetivo del texto y pasa a adelantar resúmenes de los capítulos (pp. 12-16).

***

Cuando indicamos el sesgo etnocéntrico en el enfoque de *Las reglas de juego* –haciendo referencia al análisis de Mendes Pereira en Cap. 1– no estamos aplicando un enfoque deductivo. Luego de investigar las trayectorias profesionales, intelectuales y tecnpolíticas de economistas como Bergara mostramos la manera, en que el paradigma basado en la NEI se presenta y justifica en el ámbito de Uruguay. Al igual que Astori en *Política y Estado*, o Lorenzo en *Economía Política en Uruguay*, la intervención de Bergara requiere definir la relación entre lo 'técnico' y lo 'político'. De hecho, los tres economistas buscan justificar la conveniencia de un propuesta de política económica/ organización estatal que viene 'desde arriba', un tipo de recetario de la gobernanza global.

En *Las reglas de juego* esto ocurre de una forma más llana y frontal. El autor es claro al decir que no pretende que las contradicciones (»diferencias«) desaparezcan. Para él se trata de arribar a un consenso sociopolítico en torno a la necesidad de adecuar el capitalismo uruguayo y las conductas de sus agentes a un patrón que permita la afluencia de inversiones. Su argumento radica en la convicción que los problemas económicos pueden resolverse a través del fortalecimiento del marco institucional: con la determinación y el cumplimiento de reglas de juego en el largo plazo (como acuerdo, pacto social, políticas de Estado, etc.) debería ser posible contar con un requisito básico para lograr el desarrollo (inversiones), así como mecanismos para prevenir crisis bancarias (red de seguridad financiera). Para ello, se basa en la teoría neoliberal-institucionalista de la 'regulación': »[…] la regulación es el resultado de un conjunto de intercambios políticos complejos. Para que estos sean eficientes, se requieren instituciones adecuadas que eviten los estímulos al cortoplacismo, las conductas oportunistas, la inflexibilidad de las normas, la subinversión en los mercados […]« (12) En el plano teórico, intenta superar así los »análisis tradicionales de la ciencia económica« (12, 152), o sea, los que se basan en la TEG (ver Cap. 1). Visto como un debate entre comunidades epistémicas a nivel local, le está hablando a economistas ortodoxos que aun siguen afincados en ese pensamiento neoclásico más tradicional (predominante en Uruguay durante los 1990). Bergara en su diagnóstico advierte que en su país las políticas neoliberales del CW no pueden ser instaladas como terapia de *shock*.

De acuerdo a Bergara, los factores del entorno (o marco) institucional y sus deficiencias son EL problema económico a atender. Y al ser los problemas económicos producto de las fallas en el entorno institucional, requiere modificarse el marco institucional. Siguiendo esa óptica, el enfoque de las instituciones como un problema económico no solamente ayuda a diagnosticar un estatus quo deficiente, sino también a definir los parámetros para modificarlo en forma eficiente. Podemos ver que en *Las reglas de juego* la noción teórica del »entorno institucional« (categoría fundamental de paradigma neoliberal-institucionalista que promueve el renovado

CW con sus 'reformas de segunda generación') adquiere una doble función. Opera a la vez como categoría científico-analítica (para un diagnóstico capaz de explicar la indefinición de las reformas) y vector tecnopolítico (postulando una vía de solución que permita avanzar en la concreción de reformas).

En la introducción a 3.2.2.2 acabamos de mencionar cómo Bergara presenta *Las reglas de juego*: »[…] si bien este trabajo tiene una matriz fundamentalmente técnica y conceptual, no está desprendido de consideraciones de carácter político« (16). La perspectiva teórica del autor (»matriz técnica y conceptual«) es el »análisis institucional y […] la economía y política de los costos de transacción, pilares del enfoque en cuestión« (12). La preocupación práctica subyacente (»consideraciones de carácter político«) hace al »hilo conductor« (152) del texto: consiste en promover la necesidad de arribar a »reglas de juego y [a] la capacidad institucional de hacerlas cumplir en los hechos« (12). Así, para Bergara »la incorporación de una perspectiva institucional al análisis de los problemas económicos es crucial para una mejor comprensión de la naturaleza de los mismos y para diseñar y encauzar soluciones viables en cada uno de los casos« (152). O, expresado de otra manera:

> »El enfoque de las instituciones como un problema económico permite distinguir las soluciones "institucionalmente" factibles de las idílicas, lo cual constituye un ingrediente central en el diseño de políticas. Además de los aspectos técnicos que cada una de las temáticas propuestas implica, es necesario entender los cambios necesarios en el entorno que las rodea.« (152)

En estas dos últimas citas se encuentra la legitimación 'bergariana' de la NEI y con ello (al mismo tiempo) la aptitud tecnopolítica en su propia persona como 'operador' de una nueva conducción político-económica para el Uruguay. Esta auto-justificación se basa en: (1) subrayar el 'profesionalismo' y la capacidad 'técnica' (ambos elementos aparecen entrelazados); (2) postular una salida/ solución política (organización económica-estatal) racional, desideologizada y viable, dada la capacidad de quienes la piensan de saber balancear lo 'científico-teórico' y lo 'político-práctico'. La misma forma de legitimación aparece en una entrevista de Bergara con Foco Económico (2016). Allí éste responde sobre cómo se siente en la doble función de 'académico-técnico' y 'funcionario público-político'. Opina:

> »Es evidente que asumir un conjunto de responsabilidades en la órbita política, obliga a balancear diversos enfoques. Las políticas económicas o regulatorias requieren conocimientos en el área profesional, pero no dejan de ser políticas públicas, con todo lo que ello implica en el funcionamiento democrático de las sociedades. Uno no toma decisiones como un Dios en el Olimpo, sino que debe evaluar estratégicamente los temas para hacer viable la implementación de las decisiones. En este sentido, la [* Nueva] economía institucional es una herramienta formidable, para entender los procesos y hacer mejores evaluaciones para el diseño y la implementación de las políticas públicas. […… …] No tengo la visión de choque entre académicos y políticos. No concibo que las políticas las deban diseñar los técnicos y que la interacción política se vea como una interferencia ineficiente. Ese es un enfoque tecnocrático y considero, parafraseando a un gran filósofo uruguayo Carlos Vaz Ferreira, que constituye una falacia de falsa oposición. Justamente una contribución de la [* Nueva] Economía Institucional refiere a que reconcilia la labor de técnicos y políticos, y visualiza los resultados de políticas como la síntesis de la interacción de todos los estamentos que integran el entramado de restricciones institucionales: siguiendo a Douglas North, el sistema político, el sistema de *en-*

> *forcement*, las restricciones informales (culturas, hábitos, ideología), las relaciones de poder (naturaleza y balance de intereses sociales) y las capacidades burocrático-profesionales de la sociedad. Parte del desafío de diseñar e implementar políticas es saber gestionar el proceso político relevante en cada caso y creo que he aprendido bastante en esa dirección.«

La NEI tendría la ventaja de ser un enfoque ‘reconciliador’ entre ciencia (»técnicos«) y política, en contextos donde se requieren soluciones a problemas económicos (que Bergara no reconoce como desequilibrios inherentes al sistema socioeconómico con sus relaciones de poder, dominación y explotación).

3.3. La izquierda accede al gobierno en un contexto favorable: equipo económico, disputa por el programa, redefiniciones de la nueva conducción económica

El capítulo finaliza enfocando disputas y contradicciones en torno a la aplicación del programa que presentó el FA en 2004. Mostramos cómo fue interpretado por Astori y sus dos asesores con la intención de constituir un plan económico viable para el gobierno surgido de esa fuerza política. La 'viabilidad' remite a la capacidad de la política económica para legitimar y generar las condiciones de un compromiso social implícito bajo preeminencia teórica del paradigma neoliberal-constitucionalista. Argumentamos que el giro enunciativo de la elaboración programática finalmente dio lugar a su nueva lectura oficial bajo predominancia simbólico-interpretativa de esa visión económica-estatal pro-mercado. Las plataformas electorales del FA son resultado de negociación y compromisos entre las distintas agrupaciones políticas que conforman el movimiento de izquierdas. Los programas expresaron en forma más o menos abierta lineamientos para la dirección de un proyecto político. Pero en definitiva, la manera concreta de su puesta en práctica en caso de accederse al gobierno siempre dependerá de la correlación de fuerzas dentro de la coalición y su gobierno. Tras la victoria electoral a finales de 2004 la nueva conducción económica (Astori, Bergara, Lorenzo) designada por el presidente electo (Vázquez) debió definir pautas, instrumentos y medidas concretas mediante las cuales cumplir con el programa de la fuerza política. Profundizando esa perspectiva, en la presente sección trabajamos y relacionamos tres puntos a lo largo de dos apartados. En primer lugar, resumimos los lineamientos económicos expresados en el programa del FA; mientras que a la vez esquematizaremos las dos principales tendencias que ya desde antes de 2005 habían comenzado a disputarse la forma de realizar un proyecto socioeconómico de izquierda 'progresista' en base a esos lineamientos (3.3.1). En segundo lugar, explicamos cómo opera discursivamente la interpretación programática afín a las ideas del equipo económico (3.3.2).[278] Entender las claves en la lectura oficial de los lineamientos socioeconómicos del programa frenteamplista una vez que esta fuerza accedió al gobierno aclara la forma en que el paradigma neoliberal-institucionalista promovido por Astori, Lorenzo y Bergara pudo pasar a operar legítimamente como núcleo duro e innegociable del plan económico del gobierno 'progresista'. La metáfora 'núcleo duro' expresa el hecho que el orden simbólico-interpretativo de lo económico-estatal manejado por el trío pasó a funcionar como principio rector y determinante a la hora de diseñarse cualquier política pública promovida desde el gobierno de las fuerzas de izquierda. De la concepción, negociación y adaptación concreta de reformas bajo esta orientación predominante (en pro de generar las condiciones materiales de un compromiso social implícito) nos ocuparemos en la siguiente sección, tomando el ejemplo de la reforma tributaria y los cambios en la fiscalidad (Cap. 4)

3.3.1. Lineamientos económicos del programa 2004 y dos tendencias que se disputan su interpretación

De acuerdo al economista Antonio Elías la primera administración frenteamplista fue la de un »gobierno en disputa«. Había sido electa »bajo un programa más o menos laxo« y existían »en su seno concepciones político ideológicas y estrategias de desarrollo relativamente diferentes« (Elías, 2005: 1). El programa del FA se caracteriza por ser un texto abierto a múltiples lecturas, dependiendo de la correlación de fuerzas internas y de las necesidades de los sectores (cf. Elías, 2007: 11).[279] Según los economistas Sanabria & Buendía García (2013: 120-121) la

> »[…] propuesta programática no planteaba ninguna ruptura o superación del capitalismo, sino que se definía en su programa electoral de 2004 como "progresista". El programa del Frente proponía una legislatura de transición hacia un nuevo modelo económico para el país, articulado en torno a seis grandes líneas de acción interrelacionadas entre sí: Uruguay productivo, Uruguay social, Uruguay innovador, Uruguay democrático, Uruguay integrado y Uruguay cultural.[/] Se trataba de poner en marcha un proyecto de desarrollo económico con una transformación del tejido productivo como núcleo, que permitiera superar las debilidades del modelo primario-exportador y que al mismo tiempo fuese un desarrollo inclusivo en términos sociales, recuperando los valores igualitarios y democráticos que históricamente habrían distinguido a Uruguay dentro del contexto regional latinoamericano.[/] En este sentido, tal propuesta sí planteaba un punto de ruptura con la trayectoria seguida desde los años sesenta, y más claramente a partir de la dictadura, caracterizada por un progresivo desmantelamiento del sector público como distribuidor de recursos, en pro del mercado y de las políticas de ajuste sobre el trabajo. Frente a ello, el Estado pasaría a asumir de nuevo un rol central, tanto en la transformación productiva basada en la inversión, la innovación y el conocimiento, como en la distribución de recursos y lucha activa contra la pobreza. Esta lucha, se afirmaba, no sería meramente asistencialista, sino que atacaría sus causas estructurales.«

En resumen, el nuevo proyecto 'progresista' votado en 2004 por la mayoría de los uruguayos apuntaba a una transformación del tejido productivo bajo conducción estatal. La idea consistía en superar el regresivo modelo primario-exportador y financiero impulsado en la era posbatllista (1973 en adelante) como estrategia de inserción en el capitalismo mundial. La noción superadora del proyecto frenteamplista implicaba recuperar el rol del Estado como instancia activa del desarrollo económico, social y político. Había un acuerdo en cuanto a que la transición hacia otro modelo económico y social habría de ocurrir mediante impulsos a la inversión, la innovación basada en el conocimiento, la distribución de recursos y la lucha activa contra la pobreza. Se daba por sentado que el plan socioeconómico atacaría las causas estructurales del subdesarrollo económico y social en Uruguay. La intervención estatal, debía lograr más que un mero conjunto de prácticas subsidiarias y asistencialistas de las actividades en el mercado (ver Anexo 1 – Gráfico 4).

No obstante, tales lineamientos del programa económico y social surgían como compromiso de una negociación interna del FA (y sus aliados en la alianza EP-FA-NM). La negociación se daba a lo largo de un espectro político-ideológico de izquierdas que abarcaba desde posiciones moderadas hasta radicales. El resultado fue una propuesta político-económica abierta, que permitía distintas interpretaciones de lo acordado. La proyección de desarrollo socioeconómi-

co no fijaba un plan concreto sobre cómo ponerla en práctica. En tal sentido, nuestro análisis entiende que postular una 'transformación del tejido productivo bajo conducción estatal' expresa una idea fuertemente sugestiva, aunque poco especificada. El manifiesto funcionó como discurso electoral capaz de cohesionar diferentes idearios de izquierda. A la hora de sustentar un proyecto de gobierno requirió mayor concreción. Era necesario definir pautas, instrumentos y medidas concretas de política económica y social. Éstas debían ser fijadas por la conducción económica designada por el presidente.[280] Con el acceso del FA al gobierno y la designación del equipo económico se iniciaba un intervalo que requería definiciones más precisas. ¿Cuáles eran las tendencias en pugna?

Elías esquematiza dos tendencias dentro del gobierno que asumió el primero de marzo de 2005:

> »[…] una que exige equilibrios fiscales, estabilidad macroeconómica y de las reglas de juego, apostando a la inversión privada nacional y extranjera que permitiría un proceso de crecimiento que sustentaría los proyectos sociales, propuesta que se identifica a sí misma con los gobiernos de Brasil y Chile. La otra plantea una nueva estrategia de desarrollo productivo para superar una crisis estructural de larga data a través de procesos de participación creciente de las organizaciones sociales y de cambios culturales e institucionales que fortalezcan el papel del Estado como orientador del proceso económico« (Elías, 2005: 1).

Con la primera tendencia asocia a la conducción económica y política del gobierno (que según Elías defiende »propuestas de política macroeconómica más cercanas a la continuidad del modelo neoliberal que a una ruptura con dicho modelo«: Elías, 2005: 4). En tanto, la segunda tendencia está representada por una parte considerable de frentistas dentro de los partidos más radicales[281] de la coalición, una mayoría del movimiento sindical y otras organizaciones de base popular dentro del espectro de movimientos sociales (según Elías, »apuesta a cambios importantes en la forma de organización del proceso económico jerarquizando el papel del Estado, los trabajadores y la sociedad en la aplicación de una estrategia de desarrollo productivo con énfasis en el fomento de la producción nacional, las pequeñas y medianas empresas y el cooperativismo«: Elías, 2005: 4). En síntesis, el mandato recibido por el nuevo gobierno frenteamplista de transformar el tejido productivo bajo conducción estatal hizo emerger la disputa de dos tendencias políticas dentro de la coalición. Divergían en sus posicionamientos ante el contexto de transnacionalización neoliberal y en sus herramientas teóricas y estrategias socioeconómicas. En líneas generales, Elías confirma lo que indicamos en el Cap. 3. La tendencia predominante que logró instalarse en el MEF planeaba salir de la crisis vía lograr equilibrio fiscal, estabilidad macroeconómica y de las reglas de juego, que habían de ser actualizadas con la implementación de reformas al marco institucional. Astori, Bergara y Lorenzo partían de la idea que generándose esas condiciones se lograría credibilidad ante el capital y que de esa manera aumentaría la inversión (tanto nacional como extranjera). Tal dinámica activaría un crecimiento posible de ser administrado a largo plazo, siempre y cuando se mantuviese la capacidad política-estatal de hacer cumplir las nuevas reglas de juego. Asimismo los tres economistas partían de la base que el mismo entorno institucional permitiría sustentar un programa social, cumpliéndose así con el mandato de la fuerza política. A contracorriente, la

tendencia subalterna arraigada en las bases de la fuerza política FA impulsaba una estrategia de desarrollo productivo alternativa y alejada de las recomendaciones de las organizaciones de gobernanza global. Se trataba de un rumbo que también contemplaba cambios institucionales y culturales, pero privilegiando una participación creciente de las organizaciones del trabajo y los movimientos sociales en su despliegue. Su concepción de fortalecer el papel del Estado como orientador del proceso económico iba dirigida a fomentar la producción nacional, la pequeña y mediana empresa, así como estructuras cooperativistas.

La esquematización de dos tendencias en disputa (Elías) es útil para el análisis en curso. Coincide con la correlación de fuerzas materiales y simbólicas reconfigurada para el campo político-intelectual uruguayo en el presente capítulo (en especial 3.1.1). El esquema permite identificar con claridad las principales contradicciones que convivían dentro del programa frenteamplista, cuando el FA accedió al gobierno. Revela la necesidad de enfocar la siguiente cuestión de fondo en cuanto a la concreción del proyecto 'transformador del tejido productivo bajo conducción estatal' (Elías; Sanabria y García Buendía): ¿Bajo qué modalidad de conducción económica-estatal (institucionalidad, regulación) se lo despliega y hacia qué tipo de desarrollo productivo y social? Preguntar por el paradigma socioeconómico-estatal que guía y da sentido a la acción política da lugar a una serie de cuestiones relacionadas: ¿Se da participación a las organizaciones sociales (y del trabajo) en la promoción de cambios culturales e institucionales para el desarrollo? ¿O los cambios institucionales ('políticas de Estado') ocurren a modo de imposición vertical y tecnocrática sobre una ciudadanía pasiva? Una segunda cuestión de peso abre otra interrogante: ¿A través de qué medidas se piensa impulsar la inversión y con qué instrumentos se dinamizará un patrón innovador basado en el conocimiento? ¿Se prioriza fomentar la producción nacional mediante el apoyo a las PYMES y al movimiento cooperativo? ¿O más bien se busca atraer inversiones extranjeras? Y en tercer lugar debe aclararse: ¿Cómo canalizar la distribución de recursos dirigidos a políticas sociales? ¿Se opta por la acción directa del Estado buscando atacar causas estructurales de desigualdades sociales? ¿O se prefiere coordinar y subsidiar iniciativas de la sociedad civil organizada, focalizando la pobreza/ indigencia con un sesgo asistencialista? Ver Anexo 1 – Gráfico 5.

El esquema de Elías tiene otra ventaja para captar las disyuntivas del proyecto gubernamental frentista. Sirve como punto de partida para analizar discursivamente ciertas dinámicas que armonizaron la llegada del 'bloque de poder' (Gramsci) frenteamplista al gobierno (de la economía). Algunos testimonios ayudan a encauzar la reflexión. »Estaba tan deslegitimado el paradigma neoliberal, que el Frente [Amplio] genera una cultura hegemónica, de paradigma alternativo«, opina un ex-asesor de Vázquez (PE1, 2015: líneas 153-154). Para el integrante del equipo económico PE28, el cambio político con el FA »solo pudo hacerse porque se dio esta constelación de factores de demanda y oferta de reformas: crisis, debilidad de la oposición, […] oportunidad de reformas. [Y] No solamente por la crisis, sino también por la emergencia de un actor nuevo con perfil transformador y consistencia en el planteo« (PE28, 2015: líneas 571-

576) Según un veterano economista del FA, el proyecto económico del gobierno y sus asesores »se impuso en la sociedad en el marco de […] una situación muy particular« donde »había un concepto de disputa entre fuerzas del Frente [Amplio] que estaban más a la izquierda y otras […] no tanto a la izquierda, […] y […] la gente como que no percibió la implicancia que tenía« (PE30, 2015: líneas 33-37/ 41-42). La 'alteridad' del paradigma socioeconómico del FA, mencionada por PE1, expresa que ese paradigma había ganado fuerza ante la deslegitimación de las políticas neoliberales en el curso de los 1990, volviéndose políticamente predominante (el entrevistado exalta 'hegemonía'). Los 'factores' decisivos que según PE28 posibilitaron, el cambio fueron ante todo el ascenso de un actor político que prometió transformar la sociedad y para ello tenía un planteo coherente (el entrevistado acentúa 'consistencia'). Lo 'particular' de la situación para PE30, hoy crítico del gobierno, reside en que la masa de votantes no percibió que en el planteo socioeconómico del FA había dos tendencias en pugna; de ellas la más moderada predominaba para liderar el plan económico, lo que tendría influiría sobre la dirección de los lineamientos programáticos (el entrevistado enfatiza las 'dos tendencias' y falta de 'percepción' de esa disyuntiva por parte de 'la gente'). En definitiva, una de ambas tendencias, consistente en si misma (cuya inspiración teórica responde al paradigma neoliberal-institucionalista), se volvió predominante en la izquierda ante el planteo neoliberal deslegitimado que utilizaba la derecha política. Y muchos votantes del FA no percibieron las implicancias del potencial 'transformador' de esa tendencia. ¿Cómo fue disimulada esa contradicción de dos tendencias político-económicas en pugna? A modo de avance (y antes de desarrollar con más detalle aspectos que la sustentan) la respuesta sería: La reinterpretación que los tres economistas brindan del programa económico del FA, va dirigida a materializar un marco institucional-regulatorio de conciliación entre estratos sociales. Buscan superar esquemas tradicionales de 'izquierda' y 'derecha'. Para ello, recurren a la noción del 'desarrollo sustentable'. Con esa etiqueta logran (1) armonizar el objetivo productivo con el objetivo social, (2) dar coherencia al argumento que antepone los 'equilibrios' fiscales y la 'estabilidad macroeconómica' a la distribución del producto, así como (3) presentar las reformas institucionales del neoliberalismo constitucionalista como verdaderas e imprescindibles 'transformaciones estructurales'.

Desarrollando la respuesta anterior en más detalle se observa que, la línea política vazquista a partir de promediar los 1990 se volvió predominante dentro del FA generando cohesión interna. Astori, intelectual del FA, le aportó un renovado planteo sobre lo económico-estatal (3.1.1). A su vez, Astori era asesorado por dos economistas de élite (Bergara y Lorenzo), que contaban con la especialización tecnopolítica para adaptar ese planteo a nivel gubernamental-burocrático (3.2.1). Como mostramos, Astori proponía los 'valores' de una actualizada ética frentista, en *Política y Estado* (3.1.2). Se sumaban mensajes de Lorenzo sobre los *equilibrios macroeconómicos* en recurrencia a la *Nueva Economía Política* (3.2.2.1). Y Bergara proponía reformas bajo el manto discursivo de *nuevas reglas de juego* en Uruguay (3.2.2.2). A partir de 2005, la tendencia dirigente orienta la política del gobierno y debe explicitar su proyecto económico. Las contradicciones que acaban de resumirse, en torno a la disputa 'entre izquierdas'

por la modalidad de 'conducción' económica-estatal hacia un 'desarrollo productivo y social', fueron laudadas con la designación del equipo económico comandado por Astori. Un economista del FA que siguió de cerca la interna del gabinete lo explica así:

> »El Frente Amplio es una fuerza que incluye múltiples organizaciones. Tabaré Vázquez cuando hace su gabinete pone [en él a] las primeras figuras de los partidos más fuertes del Frente Amplio. Entonces, la fuerza política desaparece de escena y queda sustituida, porque […] En el gabinete se discutía la política del gobierno y se trataba de dar soluciones [por] sobre la fuerza política. Entonces, adquiere muchísima fuerza alguien que tenga peso teórico. Y el tema es que Danilo Astori y su equipo, del cual formaba parte Mario [Bergara], tenían un planteo teórico. Porque tenían el planteo de las reformas de segunda generación del Banco Mundial, que están impulsándose. En el [año 19]97 es un libro emblemático ese que hicieron [Joseph] Stiglitz y Douglass North. Entonces, tenían un paquete. Tienen respuestas para todo, respecto a gente que llegó al gobierno siendo oposición y hay muchos de esos sin mayor formación. […] Lo que se resolvía ahí era lo que funcionaba.« (PE30, 2015: líneas 181-192/ 194)

Importa agregar que, pese a debilitarse todavía más la influencia de los economistas no-astoristas dentro de la fuerza política y a seguir fortaleciéndose la de Astori junto a su equipo (por el »peso« simbólico y la 'funcionalidad' práctica de su planteo teórico), en 2005 no desaparecen ni la tendencia crítica ni las contradicciones. Estas últimas requieren seguir siendo armonizadas, incluso atenuadas por el equipo económico del nuevo gobierno. El núcleo que lidera el bloque de poder en el frentismo –Vázquez y sus allegados junto al equipo económico en el MEF con sus tres líderes– necesita continuar su práctica hegemónica en pro de mantener la estabilidad de la administración frenteamplista. Este grupo líder optó por seguir una estrategia capaz de ser resumida en la siguiente cadena causal: Mantener equilibrio fiscal, estabilidad macroeconómica y de las reglas de juego –> credibilidad –> impulso a la inversión nacional y extranjera –> crecimiento –> políticas sociales.

En 4.2 propondremos entender la reforma tributaria como funcional al sostén de un plan económico de inspiración neoliberal-constitucionalista, que privilegia programar/ mantener la 'estabilidad' macro y microeconómica. De allí que la conducción del MEF encare la concepción y negociación de reformas en lógica de 'restricciones' económicas (3.2.2.1). Con esa óptica, el trío de economistas busca estabilizar, relanzar y fortalecer el orden pos-batllista, aunque neutralizando algunos de sus componentes socialmente negativos (como ser endeudamiento público masivo, modelo de valorización/ desregulación financiera: Cap. 2). Lo que impulsa son condiciones para equilibrar los intereses de los sectores del trabajo y sectores del capital bajo la administración de una izquierda 'progresista' en el Cono Sur. Antes de estudiar la reforma tributaria, en la segunda parte de esta sección enfocamos las maneras en que Astori, Bergara y Lorenzo contribuyeron a interpretar desde su enfoque tecnopolítico el programa económico, buscando cohesionar y armonizar las contradicciones en la interna frenteamplista. Mostraremos las formas estratégicas en que entre comienzos de 2004 y mediados de 2005 se buscó establecer coherencia entre la noción más tradicional de 'transformación (de la estructura) productiva y social' y la nueva estrategia de 'estabilidad y equilibrio' económico elegida para el futuro.

3.3.2. Interpretación de los lineamientos por parte del equipo económico (lectura oficial del programa económico frenteamplista)

Hemos identificado la consigna inicial del programa económico frentista para las elecciones del año 2004 como 'transformación productiva y social' del país. A la vez mostramos que el equipo económico optó por una estrategia en sintonía con el paradigma neoliberal-constitucionalista. En la lógica del mismo, el plan del trío de economistas buscaba 'mantener equilibrio fiscal, estabilidad macroeconómica y de las reglas de juego como condición de credibilidad'. Ello permitiría 'impulsar la inversión nacional y extranjera como motor de crecimiento, otorgando viabilidad a políticas sociales'. De esta manera, la política económica del gobierno de izquierda iba a llevarse a la práctica con una estrategia que partes del arco frenteamplista consideraban alejada del proyecto transformador que tradicionalmente había impulsado esa fuerza política. Para poder avanzar con su plan, Astori, Bergara y Lorenzo necesitaban atenuar contradicciones que, tras oficializarse su predominio sobre la orientación de la política económica, se habían vuelto todavía más evidentes. Debían desplegar un discurso reinterpretativo de los lineamientos acordados por la coalición en el programa del FA, estableciendo una lectura oficial del programa, capaz de matizar divergencias fundamentales con el rumbo que les demandaba una tendencia subalterna dentro de su propia fuerza política. A continuación, proponemos identificar: ¿Cómo aplica discursivamente la interpretación del programa frenteamplista el equipo económico en el gobierno? ¿Y cuáles son los vectores de política pública mediante los que se busca dar coherencia a la nueva lectura oficial del programa económico?

En las intervenciones electorales del designado Ministro de Economía y Finanzas (Astori, 2004a)[282] el lineamiento programático frenteamplista de 'transformación productiva y social' recibe un giro (*spin*). En su mensaje Astori pasa a enfatizar dos »objetivos estratégicos« (5) de una política económica alternativa a la de los anteriores gobiernos del PC y el PN. Habla de »invertir, crear empleo y crecer« (7) y atender »la emergencia social« (27). Según el designado Ministro de Economía y Finanzas, ambos objetivos se habrán de alcanzar mediante »tres grandes procesos«, que »darán comienzo desde el primer minuto« (5) en caso de asumir el gobierno el primero de marzo de 2005:

> 1. »[…] una reorientación general de los instrumentos de política económica, para ponerlos al servicio del principal objetivo que es: invertir, crear empleo y crecer« (5): el autor revela que »estos tres elementos son fundamentales para, también poder tener un programa social, sostenible, coherente, sólido, que cambie las condiciones de vida de la gente en un sentido favorable« (5);
>
> 2. »[…] un Programa de Emergencia«; el mismo tiene que ver con la deuda social y debe »comenzar de forma urgente« (5);
>
> 3. »[…] un proceso de transformaciones estructurales, que está requiriendo Uruguay desde hace tanto tiempo«: el mismo es »urgente« y será »largo y complicado«, por lo que debe iniciarse »cuanto antes« (5).

Un mensaje similar se encuentra en la primera comunicación oficial del nuevo gobierno al FMI:

> »Estimado Sr. [Rodrigo] de Rato: El recientemente elegido gobierno implementará una estrategia de desarrollo integral que busca mejorar las condiciones de vida de la población uruguaya en forma sustentable y equitativa. Nuestra estrategia se basa en tres pilares fundamentales: (i) un programa económico integral, que apunta a aumentar la tasa de inversión, estimular el nivel de empleo y lograr crecimiento y estabilidad macroeconómica; (ii) un plan de emergencia temporalmente limitado, para aliviar los problemas sociales originados en la última crisis económica; (iii) una serie de reformas estructurales largamente demoradas, pero que son clave hacia una reducción de la vulnerabilidad de Uruguay ante shocks externos, así como para poder incrementar el potencial de crecimiento del país en el mediano plazo.« (Carta de intención al FMI, 24.05.05 – traducción del Autor)[283]

En ambos mensajes la orientación económica del nuevo gobierno adquiere contornos más precisos. Sus rasgos más salientes se expresan en tres »grandes procesos« (denominados 'pilares fundamentales' en la versión inglesa). Argumentamos, que esos tres »procesos« entretejidos con dos »objetivos estratégicos« fijan un orden simbólico variable que busca efectos cohesivos (práctica discursiva) y a la vez prefigura instrumentos concretos de política pública (práctica material). El discurso político es adaptado al público al cual va destinado. P. ej. enfatizando ciertos elementos y quitando del foco otros (comparando las dos citas se observa que la 'estabilidad macroeconómica' es explicitada ante el FMI, pero no se menciona directamente en el texto electoral dirigido al votante frentista). Vimos que Astori (*Política y Estado*: 3.1.2) mediante esta forma de operar ciertos discursos políticos busca tornarlos coherentes. Opera con rutinas argumentales que emplean nociones *'catch-all'* (abiertas, vagas, multifacéticas, no especificadas en detalle). El hecho, de que la elaboración discursiva en forma contingente permite sacar del foco distintos enunciados no implica lo mismo para los instrumentos de política económica a ser puestos en práctica. Como hemos ido viendo, la proyectada práctica material está asentada en un paradigma consistente. Ese criterio rector del equipo económico tiende a determinar su *modus operandi* cuando delinean instrumentos y políticas públicas en cada una de las tres áreas (»procesos«). Tienen la habilidad de operar con un discurso más o menos variable y ajustable cuando buscan generar coherencia y atenuar disputas. Pero siempre tienen en claro cómo deben ser los instrumentos y técnicas concretas a la hora de llevar a la práctica su plan económico. Bergara, ya en retrospectiva y ganada la batalla política por instalar el paradigma al que adhiere, afirma:

> »Siempre es fundamental generar y mantener una plataforma de estabilidad y credibilidad en todas las áreas: escenario macroeconómico, reglas microeconómicas y bienestar social.« (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016)

Lo que hace es postular el mismo esquema tripartito de política económica presentado más arriba. Sin embargo, ahora abiertamente explicita el criterio rector ('estabilidad y credibilidad en todas las áreas'), que desde un principio predominó en la orientación del gobierno frenteamplista al determinar sus economistas diseño, disputa y negociación del rumbo económico. En 2016 ya no hacía falta atenuar el discurso, pues para ese entonces las reformas económicas habían sido implementadas (con mayor o menor éxito). La cita revela cuáles fueron los vectores instrumentales con los que el equipo económico había interpretado y canalizado el mandato frentista de 'transformar productiva y socialmente el país':

- los »instrumentos de política económica« (o *»comprehensive economic program«*) en la cita de Bergara son »escenario macroeconómico«;
- las »transformaciones estructurales« son »reglas [de juego] microeconómicas«;
- y el »programa de emergencia« se engloba bajo el término más amplio de »bienestar social«.

¿Cómo fueron justificados y se les dio coherencia a estos giros, corrimientos, reposicionamientos en el discurso?

En ese corrimiento no queda muy claro cómo el objetivo de 'estabilidad macroeconómica' (carta al FMI) queda conectado al de 'invertir, generar empleo y crecer' (Astori, 2004a). La estabilidad macro se menciona ante el FMI; en el discurso electoral queda relegada a un segundo plano, sin que por ello desaparezca el ideal 'transformador'. 'Invertir, crear empleo y crecer' adapta el mandato de transformación productiva, mientras que la atención inmediata de 'la emergencia social' recoge el compromiso de la transformación social. Así, el discurso de la conducción económica del gobierno sigue siendo fiel al cumplimiento de ambos objetivos del programa frentista, puede continuar postulando que transformará la sociedad y así seguir detentando legitimidad. La cuestión de fondo es: ¿En qué sentido y bajo qué orden de prioridades/ jerarquías? Como se irá viendo a continuación, el término de lo 'estratégico' (los dos »objetivos estratégicos« en Astori, 2004a) tiene implicancias. Remite a la preocupación oficial (gobierno) de equilibrar a corto, mediano y más largo plazo medidas dirigidas a armonizar ambas tendencias político-económicas en la disputa de cumplir el programa electoral (la predominante del equipo económico y la subalterna en las bases del FA). En definitiva, la modalidad de esa armonización quedó determinada por la correlación de fuerzas en el gobierno. La primera tendencia –de fundamento neoliberal-institucionalista (Bergara)– tiene primacía sobre la segunda (sectores de una izquierda más radical). Si bien la política económica en cierta medida será producto de compromisos, el criterio fundamental de programar la 'estabilidad' para transmitir 'credibilidad' no será negociado. Formó así la línea rectora del gobierno. La jerarquía que su núcleo epistémico predominante (Astori, Bergara, Lorenzo) le imprime al rumbo económico se expresa sutilmente en el discurso político. Para entender cómo funcionó el discurso para armonizar tensiones internas, es útil identificar a qué se refiere el equipo económico cuando conecta ambos objetivos estratégicos ('invertir, crear empleo y crecer' y un 'programa social') a otra noción clave: *»to improve the living conditions of Uruguay's population in a lasting and equitable way«* (como se lo formula ante el el FMI). O, en el planteo electoral de Astori: »invertir, crear empleo y crecer« son los »elementos […] fundamentales para […] poder tener un programa social, sostenible, coherente, sólido, que cambie las condiciones de vida de la gente en un sentido favorable« (Astori, 2004a: 5).[284]

En la cita anterior, Astori se encarga de aclarar más o menos explícitamente, que existe una jerarquía de objetivos. El »principal objetivo« es el de generar las condiciones para inversión, empleo y crecimiento«. Y añade que »estos tres elementos son fundamentales para, también poder tener un programa social, sostenible, coherente, sólido, que cambie las condiciones de

vida de la gente en un sentido favorable« (5). Llama la atención una posible implicancia de esta frase multifacética, cuyo mensaje podría ser que, un programa realmente es social cuando es coherente, sostenible y sólido en el tiempo, pero no es social una medida redistributiva que afecta las bases del crecimiento. La modalidad de reinterpretar 'justicia social' con la concepción más conservadora de justicia procedimental expresada en la 'equidad', ya había sido identificada en nuestro análisis de *Política y Estado* (3.1.2). En todo caso, queda claro que el primer objetivo ha de primar sobre el segundo, la re-distribución queda supeditada al crecimiento. Esta jerarquización vuelve a aparecer en el siguiente pasaje:

> »También la izquierda ha elaborado planes […] y tiene un Programa Social. Advierto que todo ese Programa Social se vendría abajo literalmente, y resultaría imposible de llevar a la práctica, si el país no invierte y no crece. […] Tenemos que tener en cuenta, que por más inquietudes e intenciones que tengamos de transformación social, sin una adecuada base, genuina, auténtica, de crecimiento económico, ese programa no será posible.« (9)

La cita puede ser leída como advertencia dirigida a la tendencia subalterna en el movimiento de izquierdas, que basada en planteos desarrollistas más tradicionales busca impulsar al Estado como productor y redistribuidor de recursos. Asimismo, la penúltima cita va aclarando las nociones de lo »sostenible«, »coherente«, »sólido« (o »*lasting*« y »*equitable*«) en el discurso oficial de la nueva política económica. Tienden a expresar eufemísticamente la jerarquía de objetivos, el orden de prioridades establecido por el equipo económico, que privilegia una distribución de recursos vía el mercado. El argumento aparece de manera similar en Lorenzo, que en retrospectiva explica la política económica y plantea ese criterio de manera explícita. En sintonía con Astori, comienza argumentando que el gobierno del FA asumió el objetivo de »transformar productiva y socialmente al país« (Lorenzo, 2010: 152). A la vez aclara que

> »[…] el Programa de Gobierno del Frente Amplio había sido elaborado bajo la consigna de que era posible y deseable que no existiera dilema entre el crecimiento económico y la mejora en la distribución del ingreso. Tradicionalmente, la izquierda uruguaya ha combatido la idea de que primero había que crecer para después poder distribuir. La necesaria compatibilidad entre una prosperidad duradera y asegurar avances en materia distributiva se convirtió en uno de los pilares de la estrategia económica.« (Lorenzo, 2010: 190)

El término »base genuina, auténtica de crecimiento económico« (Astori) equivale al de alcanzar una »prosperidad duradera« (Lorenzo). La »compatibilidad« (Lorenzo) es otro término, que junto a la 'sostenibilidad' y la 'solidez' (*to be 'lasting'*) refiere a una jerarquía de objetivos que se presenta »coherente« (Astori). A su vez esta elaboración discursiva se asocia positivamente con una normatividad que equipara lo 'social' con lo 'equitativo'. Se trata de un sutil traslado, que produce un significado diferente, aunque difícil de percibir para la mayoría de las personas a las que llega este discurso político. Así, la conducción económica busca transmitir un mensaje simple, de orientación ortodoxa, pero armonizado con una connotación socialmente positiva: primero se tiene que crecer en base a generar inversión, para después poder distribuir en el marco de un programa social, pero la distribución solo es factible siempre y cuando no afecte el crecimiento.[285] Nuestro análisis ha ido reconfigurando las prácticas vinculatorias y discursivas mediante las que se fue logrando esa predominancia simbólica y política en el campo social uruguayo. No obstante, quedó claro, que el nuevo equipo económico, aún predominan-

do en la disputa y haberse instalado en el MEF, seguía enfrentando resistencias por parte de una tendencia subalterna dentro de su propia fuerza política (aspecto que profundizaremos en 4.2.2).

¿Cómo fue ganando peso dentro de esta jerarquización de objetivos un patrón de crecimiento 'productivo' y 'equitativo', ligado a la inversión y la generación de empleo vía 'transformaciones estructurales' (generadoras y garantes de »estabilidad«)? En una respuesta a la pregunta, adquiere gravitación el concepto del 'desarrollo sustentable'. Astori aclara que »crecimiento no es sinónimo de desarrollo« (2004a: 7).[286] En ese sentido, se está dirigiendo a las dirigencias de los partidos fundacionales cuando objeta, que el crecimiento del país en los 1990 no fue un crecimiento sostenido (por lo tanto, »crecimiento sin desarrollo«). Esa dinámica, según Astori, llevó a una profunda crisis que agravó la pobreza, la desigualdad y la marginalidad social. Por eso, distingue su proyección programática asociándola a la noción del »desarrollo sustentable« (8). El mismo, dice Astori, reposa en cuatro principios básicos: (1) debe lograrse a través de competitividad (generando posibilidades de competir con el mundo, apoyando la realización del esfuerzo económico);[287] (2) manteniendo ritmos de crecimiento estable (según él, algo infrecuente en la historia del país); (3) equilibrando los aspectos (macro)económicos con los sociales; (4) propendiendo a la distribución equitativa de la riqueza (7-8). Resumiendo, estaría afirmando que: el desarrollo sustentable se caracteriza por garantizar competitividad internacional, un crecimiento estable, equilibrio entre las necesidades macroeconómicas y el bienestar social, así como una distribución equitativa de la riqueza.

El discurso de Astori explica cómo llegar a un patrón de 'desarrollo sustentable'. Dice que solamente será factible, si se concreta una agenda de 'reformas estructurales'. Para él, se requieren »reformas estructurales […] que permitan competir, generar un desarrollo sustentable y un estado de bienestar social« (8). Además, explica que las »transformaciones estructurales« habrán de »acompañar al Programa Económico y al Programa Social de Emergencia« (6).[288] Estas reformas aparecen formando un núcleo duro e innegociable de la nueva política económica del FA. Acompañan el manejo macroeconómico 'estable' y son a la vez garantía de 'estabilidad'. El término 'reforma estructural' es multifacético y capaz de despertar asociaciones diferentes dentro del arco político-ideológico. Al igual que en *Política y Estado* (3.1.2), en 2004 Astori promueve una »estrategia nacional de consenso«, dirigida a adaptar la economía uruguaya a las condiciones de la globalización imperante. La definición de un »proceso de especialización productiva […] en bienes y servicios« (competitividad internacional) ha de ocurrir en el marco de establecer »reglas claras de juego que faciliten la inversión nacional y del exterior« (10). Bajo esa óptica, de »políticas de Estado« –que han de mantenerse »por encima de cambios de gobierno«–, la inversión aumenta al garantizarse »seriedad para las inversiones y seguridades en cuanto a la permanencia de las mismas« (10-11). Resumiendo, estaría afirmando que: 'el desarrollo sustentable ha de alcanzarse en primer lugar mediante una agenda de reformas estructurales que –producto del consenso nacional sobre una estrategia de especiali-

zación productiva– establezcan reglas de juego estables y creíbles para la inversión (dando lugar a un aumento de la inversión nacional y extranjera).' ¿Cuáles son las 'transformaciones estructurales' a concretarse? Astori presenta seis 'reformas' a modo de 'transformaciones estructurales':

- En primer lugar, »construcción de un nuevo sistema bancario, que tenga por meta fundamental apoyar a la producción y la inversión« (5-6). Promete ir a »un sistema financiero que apoye la inversión productiva« (11). Según Astori, el sistema bancario concebido por la política económica del proceso militar privilegiaba la especulación y no apoyaba a la producción y a la inversión.[289]
- En segundo lugar, »la Reforma del Estado […] complicada […] pero absolutamente imprescindible […] en la administración central, la descentralización, los gobiernos municipales, las empresas públicas« (6). Este cambio es presentado como »una reforma del Estado para aumentar la competitividad« (13). La cuestión ya había sido abordada por Astori en *Política y Estado* (3.1.2), dado que fue una de los reformas neoliberales más controvertidas de los 1990 y trabada por la resistencia ciudadana (gran parte del FA, movimiento sindical).[290]
- En tercer lugar, una »reforma tributaria […] siguiendo criterios de justicia, eficiencia y aptitud para premiar el esfuerzo productivo« (6) . Se presenta al »sistema tributario como apoyo a la inversión y a la producción« (17).
- En cuarto lugar, »cambios […] para […] una política exterior, clara, conocida, estable, previsible« (6).
- En quinto lugar, »las políticas sociales, ya no con un criterio de emergencia, sino con un criterio estructural, ahora sí de mejora sostenida de las condiciones fundamentales de vida de la población uruguaya, la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social« (6).
- En sexto y último lugar, el »desarrollo científico, tecnológico, cultural« (6).

Astori manifiesta que estas reformas »constituyen la columna vertebral de la identidad política de la izquierda«, porque »solo la izquierda propone realizarlas« (5). Este discurso de las »trasformaciones estructurales« con Astori y el equipo económico adquiere un sesgo de centralidad, preocupación e incluso impaciencia. Se las presenta como un aspecto crucial para el destino del país. En ese sentido, se lee que: el país las »está requiriendo […] desde hace tanto tiempo«; que su concreción es »urgente«; que será un proceso »largo y complicado« (5) o –expresado en la comunicación al FMI– *»essential and long delayed«* (Carta de Intención al FMI, 24.05.05). Pese a forzar la construcción simbólico-discursiva de un vínculo de las 'reformas estructurales' con el imaginario 'progresista' de la izquierda uruguaya, los cambios propuestos por Astori remiten a la continuación-concreción de un renovado recetario de reformas al marco institucional, impulsadas bajo el paradigma económico-estatal neoinstitucionalista (actualización de las 'reglas de juego' neoliberales en contextos periféricos que sufrieron serias crisis de sus sistemas financieros, productivos y sociales). Esto queda claro cuando Astori precisa el formato institucional-regulatorio al que se apunta llegar:

> »Uruguay ha exhibido insuficiencia en materia de políticas públicas destinadas a encarar los principales problemas existentes, y también ausencia de un marco institucional que permitiera coordinar los esfuerzos desarrollados en este ámbito y administrar mejor los recursos asignados a estos fines. […] En las circunstancias comentadas, hay que reconocer que sólo un conjunto de transformaciones estructurales que encaren los problemas señalados conforma el camino hacia la superación de la crisis. El país las eludió hasta ahora. Es que a lo largo de

> las últimas décadas, logró encontrar coyunturas favorables que posibilitaron reiteradas postergaciones de las soluciones genuinas. Pero, como ha quedado demostrado, tal sendero conduce a acortar los períodos favorables y al agotamiento de las estructuras vigentes.[/] Hoy se vive una fase de la historia nacional que se caracteriza por brindar una oportunidad para iniciar el proceso de las reformas necesarias. Así, acompañado a ese agotamiento, y seguramente ayudada por el mismo, ha crecido la conciencia social acerca de la necesidad de cambios profundos, lo que contribuye en una medida muy importante a la gestación de condiciones de factibilidad política para las mismas.« (Astori, 2004: 11-12)[291]

No sin un cierto patho*s*, nuevamente aparecen la tónica y los marcos simbólico-interpretativos imperantes en *Política y Estado* (Astori: 3.1.2), *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas* (Lorenzo: 3.2.2.1) y *Las reglas de juego* (Bergara: 3.2.2.2). El Uruguay es retratado como ejemplo de atraso en comparación internacional, por no hacer reformas consideradas vitales para el destino del país (se vuelve a recurrir a la fórmula de la 'mala política', según la cual »eludir« lo conveniente implica no ser 'responsable' socialmente). Astori incorpora el estilo de organismos internacionales como el FMI (»Uruguay ha exhibido insuficiencia en materia de políticas públicas destinadas a...«). Sin aportar horizontes político-económicos originales, este discurso para el desarrollo equipara las 'transformaciones estructurales' a dos pautas centrales que ya vimos en el capítulo anterior: la intervención estatal ('marco institucional') es modelada como instancia 'coordinadora' de 'esfuerzos' ('estabilidad') cuya actividad pasa ante todo por la 'mejor administración de los recursos' ('eficiencia'). Una tercera componente discursiva es el 'consenso', legitimador de la 'estabilidad' y la 'eficiencia'. El pasaje antes citado, del discurso electoral 2004, condensa el resultado del proceso político-intelectual que Astori inició con su intervención de 1997 (*Política y Estado*: 3.2.1), y que sus dos asesores luego complementaron tecnopolíticamente con recetarios de manejos macroeconómicos y reformas micro (*Economía Política en Uruguay*, *Uruguay 2005, Las reglas de juego*: 3.2.2). Vemos cómo pocos meses antes de asumir la jefatura del MEF (2005), las reformas institucionales promovidas por las instituciones del CW se encuentran firmemente instaladas y aceptadas como distintivo de una nueva política 'progresista' (pasaron a simbolizar la »columna vertebral de la identidad política de la izquierda«). Como mostramos en el análisis de *Política y Estado*, la noción de las 'transformaciones estructurales' funciona como término cohesivo, capaz de activar imaginarios de izquierda en pos de un reposicionamiento político-económico. Estas medidas se pueden entender como políticas que buscan modificar de manera radical las estructuras productivas y sociales del capitalismo uruguayo pos-batllista. En realidad, condensan reformas pos-CW que buscan una regulación más eficiente y estable de economías de mercado capitalistas en el Sur Global. En Uruguay también se las conecta con la noción del 'desarrollo sustentable'. Este concepto, además de 'crecimiento productivo con equidad social', también incluye una dimensión de 'conciencia' y 'responsabilidad' ecológica.

Lo que buscamos reconfigurar son las definiciones dentro del marco simbólico equilibrador entre dos tendencias que pugnan dentro de la coalición de izquierdas (FA). Se trata de un compromiso programático, en el que al menos por un tiempo la izquierda más radical pudo verse representada, ya que las diferencias político-económicas con el plan de la tendencia

representada por Astori quedaron atenuadas (ver Anexo 1 – Gráfico 6). Este compromiso programático brindó la base discursiva a una hegemonía dentro del FA que permitió iniciar un proyecto gubernamental de conciliación entre estratos bajos, medios y altos, incluyendo nuevos elementos 'desarrollistas'. En nuestro análisis queremos resaltar que, el mero discurso de prometer un remozado proyecto 'desarrollista' para impulsar la producción nacional –por más indefinido que fuera la manera de emprenderlo e indistintamente que se realice o no– conlleva a la ventaja de armonizar disyuntivas entre una 'vieja' y una 'nueva' izquierda. La noción en sí misma tiene el potencial de satisfacer imaginarios tradicionales de izquierda, que asocian esa idea con un Estado productor, industria nacional o impulsos decisivos al cooperativismo. Sin embargo, las reformas que hacían al núcleo duro y prioritario de la propuesta de Astori y sus dos asesores estaban en sintonía con el paradigma de las instituciones tecnopolíticas del CW. Por eso, y por las vínculos internacionales del equipo económico, existía apoyo del FMI y el BID al gobierno del FA en los meses del triunfo electoral e inicio de la Administración con sus primeras iniciativas reformistas:

- En noviembre de 2004, a pocos días de la victoria electoral del FA, el semanario Búsqueda presentaba la posición oficial del FMI: »Andrew Wolfe (FMI) opinó que el gobierno electo impulsará algunas reformas estructurales; es "clave" que mantenga el control fiscal.« (Búsqueda, 04.11.04: 33) Según Wolfe, »cualquiera, de derecha o de izquierda, debe mantener la estabilidad, lo que requiere un esfuerzo fiscal continuo en el futuro y un manejo de la política monetaria adecuado para controlar la inflación«. Cuando Wolfe (jefe de las misiones del FMI a Uruguay) fue interrogado acerca de la actitud que se esperaba del FA en el gobierno en cuanto a reformas, dijo en forma confiada: »La izquierda ha resistido algunas reformas, pero a la vez ha promovido otras. Por ejemplo, la reforma tributaria. Entonces, hay que analizar el plan de gobierno en su conjunto, incluyendo la política macroeconómica y la de reformas estructurales.« (Wolfe, entrevistado por Búsqueda, 04.11.04: 33)[292]
- En marzo de 2005, cuando la Administración frentista asumió el gobierno, el FMI elogió la cúpula del MEF: »El presidente electo, Dr. Tabaré Vázquez, ha conformado un equipo económico sólido y competente. El Senador Danilo Astori, un reputado economista, fue designado Ministro de Economía Finanzas, así como líder de un equipo económico que incluye a otros economistas destacados, entre ellos a Walter Cancela, quien fue designado al frente del Banco Central.« (FMI, 03.2005: Seventh Review Uruguay: 11 – traducción del Autor)[293]
- Sobre finales del primer año de gobierno, otro vocero del FMI repetía el discurso de Wolfe: »Gelos (FMI) afirmó que la economía va "bien encaminada" pero alertó que Uruguay "tiene" que crecer más ante "vulnerabilidades".« Otro titular del semanario Búsqueda confirmaba de parte de Gelos: »Respaldo al IRPF y a la "ambiciosa" agenda de reformas de la izquierda« (Gelos, cit. en Búsqueda, 01.12.05: 21)[294]
- En fecha cercana a las declaraciones de Gelos (FMI), también habló uno de los principales economistas del BID, el argentino Guillermo Calvo. Su persona y sus ideas renovadoras del CW ('eficiencia', 'crecimiento sostenible con equidad', 'más estabilidad y mayor equidad') fueron presentadas en uno de los subcapítulos anteriores, cuando se vieron los nexos del CINVE (Lorenzo) con el BID (notas 217, 218 y pág. 138). Sobre el Uruguay bajo el gobierno del FA, Calvo declaraba: »Desde el punto de vista oficial internacional y de como se lo ve desde Washington, Uruguay es un país muy creíble, porque es muy importante la estabilidad macro. Sin embargo, para el inversor todavía quedan algunas incógnitas que tienen que ver con el tratamiento impositivo de las empresas y con el sector laboral, en particular con los derechos que pueden tener los obreros con respecto a las firmas.« Calvo también opinó sobre la interna del FA: »Obviamente, acá hay una coalición de partidos de izquierda con diferentes posiciones; lo importante es que el gobierno ha podido demostrar que, a pesar de tener diferentes puntos de vista, se maneja el barco de una manera muy efectiva.« También se le pidió a Calvo un pronóstico

> sobre cómo veía las chances de que el gobierno del FA hiciese reformas: »Eso es muy difícil de contestar. Sí quiero señalar que a pesar de que las condiciones externas son muy favorables crecemos muy poco, especialmente cuando nos comparamos con el Asia. Éste ha sido el problema de América Latina en los últimos sesenta años. Hay que crecer mucho más rápido para reducir sustancialmente la pobreza. El crecimiento no lo genera el sector público, lo genera el sector privado. El sector público es importante, pero sólo si es eficiente en crear el clima adecuado de negocios. Y eso es, en mi opinión, el significado de la reforma. Creo que, como regla general, la izquierda latinoamericana entiende esto, lo que se refleja en un manejo muy sensato de la macroeconomía, hasta el punto de sumar a sus equipos a economistas muy pro mercado, como es el caso de Brasil, Perú y Chile, por ejemplo. Cuando estaba por asumir el actual gobierno de Brasil hubo quienes pensaban que era el fin del mundo. Pero la izquierda se ha dado cuenta que es una tontería arruinar la macro. Le importan mucho los pobres, pero entiende muy bien que la solución no va por hacer a todos pobres.« Al ser consultado sobre por qué no se hicieron las reformas estructurales en Uruguay, Calvo responde: »Hemos pasado por modas. En los noventa hicimos un poquito de reformas, las economías empezaron a crecer y nos quedamos tranquilos. No nos dimos cuenta de que estábamos viviendo un período de entrada de capitales que no iba a durar. Afortunadamente, esa lección se aprendió. Se aprendió que no es suficiente hacer reformas a medias.« (Calvo, entrevistado en Búsqueda, 15.12.05: 20-21)

Tanto el FMI como el BID se mostraban confiados con las señales del manejo económico de Uruguay bajo el gobierno del FA. La opinión sobre el plan de la Administración Vázquez puede ser interpretada de la siguiente manera: si bien en el FMI somos críticos con la primera iniciativa del gobierno del FA, generar empleo y promover sectores estratégicos desde el Estado, nos tranquiliza saber que se proyecta mantener la estabilidad macroeconómica y pagar la deuda. Como se dijo más arriba, la cuestión de fondo pasa por verificar si en la práctica ese primer objetivo termina subordinándose al segundo. Los economistas de ambas organizaciones de gobernanza global destacan las capacidades de quienes integran el equipo económico del gobierno frenteamplista (en especial, la persona de Astori, un *»well-respected economist«*) y tienden a respaldar sus definiciones económicas (según »como se lo ve desde Washington«, Uruguay es un ejemplo de país »creíble«). En este orden simbólico-discursivo, el sentido de la política económica va ligado al tópico de la ‘credibilidad’, atributo que se logra en base a »estabilidad«. Esa situación ‘estable’ se alcanza tanto a partir del manejo macro (‘control/ esfuerzo fiscal’, ‘control monetario/ inflacionario’, ‘pago de la deuda’) como microeconómico (‘reformas estructurales’). Según estos economistas, en ese *modus operandi* radica la clave para poder ‘crecer’, reducir »vulnerabilidades« y mitigar la ‘pobreza’. Acorde a su ideario, la reforma tributaria y el IRPF forman parte del paquete de reformas institucionales ‘pro-estabilidad’, ergo se las percibe positivamente (aunque se aclare, que aún persisten algunas »dudas« acerca del tratamiento fiscal a empresas extranjeras). La ‘credibilidad’ que los organismos atribuyen a un país periférico ‘responsable’, siempre requiere ser confirmada (renovada) en los actos de política económica del mismo. Las declaraciones emitidas por el FMI y el BID suelen seguir una rutina. Sus mensajes conectan elogio con demandas a seguir avanzando en la misma senda, sin apartarse de ese rumbo ‘único’. Ese discurso opera combinando reconocimiento con advertencias y sugerencias con presiones (directas o indirectas). Ambas organizaciones de gobernanza global conocían a Astori, Lorenzo y Bergara (Cap. 3). Sabían de la situación interna en el gobierno, de las tendencias en pugna dentro del FA. También que el sector en el poder

necesitaba controlarlas (Calvo habla de »diferentes posiciones« y »puntos de vista«, pero subraya que el »barco se conduce de manera muy efectiva«). Los organismos respaldan a sus aliados locales (Vázquez, Astori, Bergara, Lorenzo) mediante un discurso pro-activo, con el que también presionan sobre la marcha del proceso político-económico local.

Otro elemento sugestivo –por la sintonía entre el BID y el equipo económico uruguayo– es el significado que Calvo le atribuye a la 'reforma' de las instituciones estatales y cómo esta noción hegemónica desarma la dicotomía 'derecha-izquierda'. ¿Cuál es el sentido que ambas instituciones del CW atribuyen a la reforma económica-estatal? En primer lugar, crear las condiciones para que el crecimiento sea generado por el »sector privado«. Ello no debe ser tarea del »sector público« (éste para Calvo debe limitarse a ser »eficiente« en crear un »clima de negocios«). En la cita, las prácticas políticas del paradigma neoliberal-institucionalista quedan expresadas nítidamente. Además, Calvo destaca que se trata de un manejo 'sensato' de lo económico-estatal. Refleja el poder simbólico-interpretativo que hemos venido reconfigurando desde el anterior capítulo, por más que los intérpretes locales (Astori, Lorenzo y Bergara) estén impedidos de expresarlo tan lisa y llanamente. Pues de hacerlo, irritarían a los círculos de izquierda más tradicionales en el FA. El vínculo epistémico entre Calvo y Lorenzo existía desde la época en que el primero participó en la elaboración del manual de economía del CINVE (3.2.1.3.2). Desde la plana dirigente del BID Calvo habla de un aspecto que identificamos en »La política de la políticas públicas« (3.2.1.3.1, ver nota 207), »Los equilibrios y las políticas macroeconómicas« (3.2.2.1) y originalmente en »El Estado en un mundo en transformación« (Cap. 1). El economista del BID emplea un tónica que, si bien pretende mostrar cierto matiz autocrítico para con el propio paradigma económico-estatal, relativiza las consecuencias de las políticas del CW. Su discurso recurre a eufemismos: »hemos pasado por modas«, el crecimiento »no iba a durar«, »no nos hemos dado cuenta que no alcanza hacer reformas a medias», 'hoy hemos aprendido la lección'. La responsabilidad tecnopolítica de los economistas en esas crisis y las consecuencias sociales de las mismas quedan de lado.

***

En 3.3. analizamos cómo entre 2004 y 2005 las ideas que mostramos en los textos de Astori, Bergara y Lorenzo confluyeron, dando lugar a una dirección económica para el nuevo gobierno del FA presidido por Tabaré Vázquez. Una vez posicionado en el MEF, el trío de la nueva conducción económica terminó de redefinir la 'transformación productiva y social' en sintonía con el paradigma neoliberal-institucionalista al que adhieren (planteo que había sido iniciado en 1997 por Astori en *Política y Estado*). En el programa frentista de 2004 esta noción difusamente especificada (y disputada) equilibraba un acuerdo que permitía aglutinar de forma más o menos armónica a las dos tendencias político-económicas en la coalición de izquierdas (una más ortodoxa-neoinstitucionalista encabezada por Astori, Bergara y Lorenzo, otra más heterodoxa-desarrollista arraigada en los sectores más radicales del movimiento). El objetivo era

ganar las elecciones contra el bloque de los partidos fundacionales en el gobierno (PC y el PN). El renovado programa apela a un ideario de 'desarrollo sustentable' – sobre la base de 'reformas estructurales', que permitan impulsar una secuencia causal de 'inversión', 'crecimiento', 'empleo' y un 'programa de políticas sociales'. Esta proyección adquiere concreción en el lema del 'crecimiento (productivo y eficiente) con equidad social'. Permite cohesionar una estrategia de política económica cuyo modo regulatorio neoliberal-institucionalista ('eficiencia', 'estabilidad', 'consenso') pretende convocar –bajo condiciones de prosperidad económica– a sectores sociales diversos a un compromiso cuyo sustento dependerá de la inversión extranjera. De tal manera, quedaron sentadas las bases para un rumbo de conducción (macro y micro)económica ortodoxa (estabilidad de 'reglas de juego creíbles y serias' ante los mercados e inversores). Podremos ver que posterior al 2005 este eje programático adquirió preeminencia por sobre consideraciones de política productiva y social, que buscan impulsar los sectores más radicales del FA y otros de la izquierda uruguaya. En el discurso y la práctica política de la nueva conducción económica la transformación productiva y social es reinterpretada con el sesgo ortodoxo del neoliberalismo institucionalista, adquiriendo un rol restringido: "compatibilizar la responsabilidad fiscal con la transformación productiva y social. […] garantizar el crecimiento con equidad" (Lorenzo, 2010: 152).

4. Su conducción de la política económica del gobierno en tiempos de bonanza. Aplicación adaptativa del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista: ajustes al modelo pos-batllista con una reforma tributaria integral (2005-2009)[295]

»Los políticos establecen objetivos y amplias directrices estratégicas. Pero son los mecanismos institucionales bien concebidos los que pueden determinar si los grandes proyectos de los dirigentes políticos se traducen en prioridades de política efectivas. Pueden poner de manifiesto los costos y las ventajas de propuestas políticas alternativas. Y, puesto que siempre escasea la información, pueden velar por que los dirigentes estén todo lo informados que sea posible, mediante procesos que faciliten las aportaciones y la supervisión de los interesados internos y externos. Todos esos mecanismos contribuirán a producir decisiones adoptadas con conocimiento de causa y a aumentar la credibilidad de la formulación de políticas en general.[/] Las reglas y normas insertas en el proceso de formulación de políticas deben concebirse de forma que limiten el tipo de presiones políticas inconexas que pueden llevar a una toma de decisiones mediocre y a malos resultados. Si los políticos o los funcionarios públicos sólo se basan en sus propios intereses inmediatos o en los de las personas a las que representan, el resultado puede ser perjudicial para la sociedad, incluso desestabilizador; en los asuntos de Estado no existe una mano invisible que guíe automáticamente las iniciativas individuales hacia el bien común. El objetivo debe ser establecer mecanismos para disciplinar y coordinar el debate político y tener en cuenta propuestas políticas de diverso signo.« (Banco Mundial, 1997: 93)

»"Nuestra reforma [tributaria] debe verse desde un punto de vista no solo económico o financiero, sino institucional y de relacionamiento del país con instituciones e inversiones."« (Danilo Astori, cit. en Búsqueda, 19.07.07: 23)

»[…] la reforma tributaria de Uruguay se enmarca en un modelo de gobernanza mucho más racional que el que tienen los gobiernos de América Latina. […] Entonces, yo creo que si vos mirás con desapasionamiento a Uruguay, lo que podés decir es: "Estos tipos [* = gobernantes del FA] me paspan las bolas, porque son unos lentos de la gran puta, y son unos provincianos de la gran puta, y toman decisiones lentas." Pero en general, salvo Chile, y [en] alguna medida Colombia, con todos los problemas que tiene hoy, somos el país más parecido en mentalidad a lo que es un país del norte del mundo. Del norte de Europa, digamos.« (PE15, 2015: líneas 732-735/ 739-744)

El objetivo del cuarto capítulo es mostrar cómo se dio la aplicación adaptativa[296] del paradigma neoliberal-institucionalista en el marco regulatorio del Uruguay con la izquierda (FA) en el gobierno (2005-2009). Para reconfigurar desde una perspectiva sociológica (Bourdieu) la economía política de un campo local influido por dinámicas transnacionales (agentes, instituciones, discursos) mantenemos la metodología del tercer capítulo. Combinamos el estudio de prácticas vinculatorias (redes con otras personas e instituciones) y discursivas (análisis/ lectura sintomática de marcos simbólico-interpretativos) al analizar conjuntamente las estrategias de los tres economistas en cuestión, cuando en calidad de cabezas del equipo económico llevan a

cabo reformas del marco institucional-regulatorio. Seguiremos utilizando como fuentes: noticias de prensa, documentos institucionales y literatura especializada; además recurriremos en mayor a informaciones aportadas por distintos *'insiders'* y expertos, entrevistados en profundidad sobre el proceso reformista bajo el primer gobierno del FA.

A partir de 2005, luego de que el FA y su candidato Tabaré Vázquez llegaran al gobierno con mayoría absoluta en 2004, el presidente electo cumplió su acuerdo con Astori.[297] El líder de AU obtuvo la cartera de Economía y Finanzas, e incorporó a sus dos asesores más jóvenes en la plana dirigencial del MEF. Así, Astori, Bergara y Lorenzo pasaron a integrar el núcleo del equipo económico del primer gobierno frenteamplista. Con ese grupo dentro de la administración gubernamental terminó por consolidarse en el FA el predominio de una conducción económica que adhería al paradigma neoinstitucionalista de gobernanza neoliberal.[298] PE28 subraya la importancia de ese equipo económico y su contribución:

> »[…] mirás hacia atrás y le preguntás a cualquiera: "che, cuando en Uruguay se le llama 'equipo económico', ¿a quiénes se refieren?" Y, básicamente te van a nombrar [a] tres personas: Astori, Bergara y Lorenzo. […] El 80% de las reformas de los diez años se hicieron en los primeros tres. Y eso con un impulso enorme de[l Ministerio de] Economía. […] Obviamente, Danilo [Astori] políticamente es la figura más […]. Y el esqueleto conceptual y filosófico y demás, básicamente te diría que la gente cuando vos decías 'equipo económico', en ese momento, pensabas en las tres cabezas de Economía: Astori, Bergara, Lorenzo. Y no tanto en la O[ficina de]P[laneamiento y]P[resupuesto] ni en el Banco Central. Entonces, yo te diría que buena parte de eso, ¿qué es? Y, básicamente Astori, Bergara y Lorenzo.« (PE28, 2015: líneas 619-622/ 625-632)

La noción de un »equipo económico« apunta a la conducción de la política económica por el trío Astori-Bergara-Lorenzo, destacándose los dos últimos asesores como »lugartenientes« (PE28: línea 628) del primero, la 'figura política'. El liderazgo ejercido por este núcleo de economistas se manifiesta en el »impulso« que supo dar a las principales reformas económicas durante un período relativamente breve. Visto así, la influencia de este trío logró definir los principios rectores (predominantes) de la política económica del gobierno frenteamplista. Adquiere relevancia la noción del »esqueleto conceptual y filosófico«, empleada por PE28. El término se explica en la cita que sigue:

> »Porque tanto en la política económica como en la reforma tributaria la clave fue estructurar un discurso central. Meterle mano a la […] política económica que se ha desplegado en el 2005, para efectivamente hacerla tambalear, tenés que vencer una estructura de discurso que es muy integral. No se hace con parchecitos.« (PE28, 2015: líneas 604-608)

Nuestro tercer capítulo puso en evidencia que el poder de liderazgo (predominancia) económico del trío se basó en su capacidad de haber 'estructurado' durante años (primero en forma individual y luego conjunta) un »discurso central« (ese »esqueleto conceptual y filosófico«) que es »muy integral«. Se trata de un discurso especializado. Tiende a adjudicarse la autoridad para hablar en nombre de una nueva 'racionalidad técnica' y eso lo vuelve un discurso tecnopolítico. Es una síntesis de avanzados conocimientos económicos, políticos y jurídicos, que por parte de quienes saben manejarlo es capaz de ganar poder simbólico. Justamente, su 'integralidad' lo hace muy difícil de ser desentramado y refutado como discurso político-económico

con sustrato ideológico (neoliberal), que busca introducir un renovado paradigma económico-estatal.

El trío en la cúpula del MEF respondía a Vázquez (presidente), quien a la vez junto a su gabinete (gobierno) rendía cuentas al FA (fuerza política) y al parlamento (representante de la ciudadanía). En su nuevo rol Astori y sus asesores eran los encargados de definir pautas, instrumentos y medidas concretas mediante las cuales irían a cumplir los lineamientos reformistas expresados en el programa económico del FA. Entre las tres cabezas del equipo económico hubo un reparto de funciones. El ministro Astori oficiaba como figura política que respondía ante el presidente y su gabinete. Desde la posición de subsecretario (viceministro) Bergara podía coordinar el diseño de las modificaciones que venía promoviendo para el marco institucional. En tanto Lorenzo manejaba la sintonía fina de las medidas macroeconómicas como director ministerial. A partir de esa constelación quedaban oficialmente en condiciones de liderar el despliegue de una política económica, cuyo principio rector respondería a la lógica neoliberal-constitucionalista de reformas en pro de la estabilidad en mercados abiertos a la competencia. Mediante la institucionalización de esa renovada concepción regulatoria ('reglas de juego') buscarían instalar en Uruguay el dispositivo de un Estado empresarial como garante-coordinador de un crecimiento 'eficiente' (rentable) y 'equitativo' (igualdad de oportunidades). En el 2005 esto generó una coyuntura política local caracterizada por la disputa dentro del FA sobre el rumbo de la conducción económica. Vázquez fue el principal encargado de moderar y laudar las tensiones que ello creó dentro de su propio fuerza política. Varios aspectos jugaron a su favor: el panorama económico global auguraba tiempos de bonanza para América Latina;[299] la correlación de fuerzas en el parlamento daba ventaja al gobierno frenteamplista;[300] la nueva administración contaba con apoyo tanto por parte de las organizaciones del trabajo (sindicatos) y del capital (cámaras empresariales).[301] Las condiciones de partida eran favorables al nuevo gobierno. Vázquez respaldaba[302] a su equipo económico para junto con su principal aliado Astori iniciar la orientación del nuevo gobierno en clave *realpolitik* (3.3).

Sobre este trasfondo reconfiguraremos la articulación de prácticas vinculatorias, discursivas y de política pública mediante las que el equipo económico fue capaz de neutralizar resistencias, implementar gran parte de su plan regulatorio y así consolidar[303] la predominancia del paradigma económico-estatal pos-CW. Para ilustrar esa dinámica enfocaremos un área sensible de política pública: los cambios en la fiscalidad. La tematización de los mismos por parte de Astori, Bergara y Lorenzo, dentro de un paradigma económico-estatal más amplio, fue apareciendo en varias partes[304] de Cap. 3. Analizando concepción, negociación e implementación de la reforma tributaria aprobada a fines de 2006 mostraremos el punto saliente del proceso político-económico durante la segunda etapa de la impronta neoliberal-institucionalista en Uruguay (4.2). Por su carácter integral (sistémico) la reforma tributaria uruguaya permite ilustrar modélicamente[305] la estrategia en la adaptación neoinstitucionalista (4.2.2) y recabar las opiniones de distintos actores sociales en cuanto a la función de la misma en esa renovación del marco

regulatorio (4.2.3). Así este capítulo sale al encuentro del objetivo planteado, de hacer visibles rasgos de la aplicación adaptativa de un renovado paradigma económico-estatal en el Uruguay. A modo de conclusión argumentamos que al introducir ajustes en el (erosionado) modelo pos-batllista, la política económica que encauzaron Astori, Bergara y Lorenzo contribuyó a la estabilización socioeconómica luego la crisis de 2002. Y que ello ocurrió con un formato regulatorio cuyo sustrato neoliberal es más moderado y equilibrador del conflicto social cuando se lo compara con el aplicado antes de la crisis.

Un conocido politólogo uruguayo que trabaja en la universidad pública dice que la reforma [tributaria aprobada en 2006 »es una pieza clave. No entendés lo que sucedió en Uruguay sin mirar esa reforma« (PE13, 2015: líneas 750-752). »Es una reforma […] difícil de entender«, afirma un economista de larga militancia en el FA al hablar sobre le economía política de ese mismo proceso (PE30, 2015: línea 101). El MEF (2005: 1) comunica que »la reforma de la estructura tributaria es una de las medidas comprometidas en el plan de gobierno y de su éxito depende, en buena medida, la posibilidad de desarrollar todas aquellas políticas que permitan mejorar la calidad de vida de los uruguayos«. La cita del equipo económico deja en claro, que la reforma tributaria es una pieza central en la arquitectura de la política económica del gobierno frenteamplista, »en buena medida« determinante para poder cumplir los objetivos de política pública/ regulación en otras áreas (trabajo/ relaciones laborales, desarrollo/ asistencia social, salud, vivienda). La última cita resume una visión integral, sistémica, dirigida a contribuir a varios objetivos a la vez. Argumentamos que en esa perspectiva integral reside una de las ventajas del equipo económico ante otros planes tributarios: su capacidad de pensar la política en su conjunto, en base a un planteo teórico que incluye técnicas regulatorias y de gerenciamiento político (paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista). Al asumir el gobierno del FA, Astori y sus dos asesores contaban con un paradigma para fundamentar y gestionar el rumbo de los cambios económicos. Lorenzo y Bergara eran reconocidos especialistas tecnopolíticos en áreas específicas. El primero en macroeconomía y política financiera, el segundo en teoría de regulación económica, surgida en los 1960 desde la Escuela de Chicago (Stigler). Para cada medida reformista que no correspondía a sus respectivas áreas de especialización requirieron asesoramiento de otros profesionales. La inclusión de economistas como Bergara y Lorenzo en la jefatura del equipo económico del gobierno frenteamplista funcionó como incentivo para atraer a otros economistas al entorno de la gestión ministerial.[306] Incluso se podrá ver que el peso simbólico de ambos incluso facilitó el acercamiento de personal tecnopolítico vinculado a las anteriores administraciones de los partidos fundacionales (PC y PN). Dentro de un marco epistémico común, estos colaboraron como asesores. En el diseño de esa nueva política tributaria a cargo del MEF adquirió gravitación una alianza entre tecnoburócratas de distinta filiación política. Esta combinación suprapartidaria de personal tecnopolítico altamente calificado le otorgó legitimidad al principal mecanismo regulatorio del gobierno: la remodelación del sistema impositivo.

4.1. Antecedentes del antiguo sistema tributario (hasta 2005)

Antes de profundizar el caso de la impronta neoliberal-institucionalista en esta reforma central del gobierno FA, resumiremos la evolución del sistema impositivo uruguayo considerando los diferentes contextos de economía política que lo fueron formando. Para ello, detallaremos cuatro hitos en un proceso de deterioro fiscal, cuyos inicios pueden datarse en la década del sesenta. Primero, los intentos en los 1960 para reformar la estructura impositiva heredada del primer batllismo (4.1.1). Segundo, la remodelación de esa estructura en los 1970 bajo el régimen cívico-militar (4.1.2). Tercero, la evolución del sistema tributario en el período democrático hasta la crisis de 2002 (4.1.3). Cuarto, los aportes epistémicos/ tecnopolíticos en la disputa partidaria sobre el sistema tributario y la cuestión fiscal durante el contexto pre y poscrisis de 2002 (4.1.4). Veremos que las características del sistema impositivo y sus problemas resultan del Uruguay batllista, su declive en la segunda mitad del siglo XX, así como de la indefinición político-económica que tras el retorno a la democracia se generó en la trabada disputa »entre Batllismo, Socialismo y Neoliberalismo« (Finch, ver pp. 15 y 49). La crisis económica, social y política del orden batllista (en los 1960) fue dando lugar a la gradual adaptación de una nueva modalidad económica-estatal, caracterizada por privilegiar un patrón de inserción externa, basado en el sector agropecuario y los servicios bancarios. El sistema tributario debía ser funcional a esa estrategia productiva. Sin embargo, dicha modalidad económica-estatal propició crisis cíclicas, endeudó al Estado en el exterior e incrementó el aporte de los sectores asalariados para financiarlo.

4.1.1. Sistema impositivo del batllismo y primer intento de reforma (1960)

Para hablar de la tributación en Uruguay es útil comenzar con el pensamiento impositivo de Jorge Batlle, fundador de un orden estatista que propendió a la integración social (Cap. 2). Finch (2014, 27/ 90-95) explica que si bien el pensamiento fiscal de Batlle poseía un sesgo igualitario, reformista y progresista, en la práctica tuvo efectos mínimos. Argumenta que la política fiscal de Batlle no fue realmente progresiva, ni logró cambios importantes en la estructura económica del país. Más bien habría frenado el desarrollo del mercado interno, al no lograr transformaciones en la estructura agraria latifundista. Batlle asumió un sistema fiscal preexistente, le dio un poco más de racionalidad, pero sin que esas modificaciones surtieran efectos significativos. Batlle rechazaba el IR argumentando que castigaba el esfuerzo y desincentivaba actividades productivas. Ello derivó en un planteo tributario, en el cual la base de la recaudación impositiva debía provenir del tributo a la tierra, a la herencia, a las importaciones y al consumo de productos suntuarios. Sin embargo, en la práctica esta secuencia no se logró implementar. La componente progresiva en el esquema impositivo de Batlle era el impuesto a la tierra (calculado en base al valor de la propiedad rural) y a las herencias (como ingreso derivado del trabajo y capital acumulado por una persona hasta su muerte). En cambio, la compo-

nente regresiva en el esquema radicaba en los impuestos a las importaciones y al consumo suntuario, generando las tarifas aduaneras la mayor parte de los ingresos fiscales, seguidas por los impuestos al consumo. Ambos gravámenes tendían a encarecer mercancías de primera necesidad, pero Batlle los defendía argumentando que así se protegía trabajo y salario del obrero uruguayo. Por otra parte, faltaban en la estructura de impuestos otros gravámenes de naturaleza progresiva, como los tributos a las exportaciones y a las transacciones financieras. El mayor recurso a la tierra como fuente de ingresos públicos no formaba parte de un mayor interés estatal en promover cambios estructurales a la forma en que se la poseía y se la trabajaba (finalismo). Más bien eran meros intentos por aumentar el rendimiento de ese gravamen (fiscalismo). El impuesto a la tierra basado en el valor de la propiedad rural fue visto como afrenta por la clase terrateniente, aunque según datos aportados por Finch solo un 60 por ciento de la contribución inmobiliaria recaía sobre el sector rural. Las reformas de este gravamen durante las administraciones de Batlle solo produjeron un pequeño aumento en la proporción de la carga fiscal soportada directamente por la tierra (y estaba de acuerdo con el incremento del valor de la misma). El impacto de la política agropecuaria de Batlle terminó siendo neutral. Su propósito era lograr la transformación gradual de una estructura rural insostenible, pero las medidas que puso en práctica –elevación de los impuestos a la tierra, impuestos a la herencia y al ausentismo, salarios mínimos para el ámbito rural, planes de colonización, créditos a los pequeños productores, enseñanza e investigación agrónoma– o fueron evadidas, o dieron escasos resultados. Si bien las ideas de Batlle en cuanto a impuestos tendieron a contradecirse con su puesta en práctica, en términos generales su política fiscal respondía a un proyecto estatista, e incluso social-reformista. Este se apoyaba en una alianza de intereses pequeñoburgueses (los sectores urbanos de clase media) para mantener políticamente marginado al principal poder económico (los sectores terratenientes).

En la década previa al régimen 'cívico-militar' se hicieron algunos cambios tributarios relevantes. 1960 fue importante, porque la reforma tributaria del primer gobierno (colegiado) PN del siglo XX introdujo un IRPF.[307] Es preciso situar la medida dentro del contexto político-económico de época y sus reformas (Cap. 2). En Uruguay la década del sesenta estuvo signada por incipientes intentos de recambio de paradigma hacia un modelo económico-estatal que privilegiara las exportaciones agropecuarias tradicionales y con ello los intereses del sector terrateniente. El estancamiento económico que había comenzado a mediados de los 1950 evidenciaba el agotamiento de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones y anunciaba la crisis estructural del orden batllista. El gobierno liderado por la fracción herrerista del PN respondía a los intereses del sector rural y contaba con el asesoramiento del FMI.[308] En esencia, la reforma tributaria iba asociada a la reforma monetaria y cambiaria de 1959.[309] Con la medida se abandonaba el complejo sistema de cambios múltiples[310] instaurado por los gobiernos del PC (el tipo de cambio fue unificado y devaluado, los controles desmantelados). Finch (2014: 106) explica que »en sus aspectos fiscales estos cambios fueron pensados como parte de una política más amplia que debía incluir la introducción de un IR, y que reduciría el

peso fiscal sobre el sector exportador«. Pero en realidad la medida continuó consolidando el esquema que pretendía superar. »Se establecieron nuevos impuestos al comercio como medida transitoria: las retenciones sobre la exportación (detracciones) y las sobretasas a las importaciones (recargos) tuvieron tasas diferentes para estimularlas o desalentarlas. En la práctica se mantuvo así un rasgo esencial del sistema anterior; y ante la ausencia de efectivos gravámenes directos, los impuestos 'transitorios' fueron mantenidos hasta la década del 70« (Finch, 2014: 106). Sin embargo, refiere al hecho que el IRPF terminó fracasando y finalmente fue derogado una década más tarde. ¿Por qué fracasó el IRPF en ese entonces? Una tendencia interpretativa predominante entre economistas uruguayos (PE28[311], PE16[312], PE24[313], PE38[314]) explica su fracaso con la discrepancia entre ideal y práctica de la tributación: al ser demasiado progresivo en el papel, el impuesto era difícil de controlar y la administración tributaria no estaba en condiciones de fiscalizarlo (aspecto sobre el cual volveremos en 4.2.1). Otra tendencia interpretativa (PE17[315], PE26[316]), sin descartar la anterior, afirma que, tampoco existió voluntad política de controlar el impuesto. López Varela (2005: 110) opta por un término medio entre ambas tendencias interpretativas constatando que:

> »El fracaso de este tributo fue evidente. Su recaudación fue prácticamente insignificante y es probable que ni siquiera haya cubierto sus costos. Este fracaso seguramente está vinculado con tres causas principales: la oposición batllista, las presiones de los sectores que se sintieron perjudicados por este tributo y el defectuoso contralor que se hizo por parte de la Administración Tributaria.«

4.1.2. Remodelación del sistema impositivo bajo el régimen 'cívico-militar' (1974, 1979, 1982)

Bajo el régimen 'cívico-militar' el sistema impositivo fue transformado de manera radical. Con la reforma tributaria de 1974 »fueron suprimidos el IR personal, a las herencias y a los ingresos de compañías, y la base impositiva se concentró más fuertemente en el Impuesto al Valor Agregado […] y el consumo de combustible.« (Finch, 2014: 280)[317] De esa manera el IVA fue convertido en nuevo pilar del sistema impositivo, pasando a privilegiarse un esquema de mayor neutralidad y dirigido a exonerar el ahorro.[318] Además, se eliminaron varios impuestos menores sobre actividades específicas, considerados distorsivos. También hubo una reducción considerable de impuestos a la importación (aranceles, tarifas aduaneras) y se eliminaron gran parte de los impuestos a las exportaciones (detracciones o retenciones) instaurados en 1959. ¿Cómo se relacionaba esta reforma con el conjunto de la nueva política económica del régimen 'cívico-militar'? En agosto de 1973 la dirigencia militar (inexperta en economía) y sus asesores económicos (civiles, económicamente liberales) habían acordado un plan quinquenal de política económica. »Las propuestas del plan se centraron en el mayor uso del mecanismo de precios, en oposición al intervencionismo del período de industrialización por sustitución de importaciones.« (Finch, 2014: 278)[319] La reforma tributaria de 1974 era funcional a la búsqueda de un rumbo pos-batllista que, ampliamente inspirado en las renovadas ideas del liberalis-

mo económico, pretendía abrir la economía uruguaya promoviendo las exportaciones agropecuarias. Se inscribía en el marco más amplio de una política anti-inflacionaria ortodoxa, cuyas herramientas eran principalmente monetarias, fiscales, así como de liberalización comercial y financiera (cf. Finch, 2014: 280). Con la reforma se buscó instalar una estructura tributaria acorde a los intereses exportadores (sector rural) y fomentar el establecimiento de Uruguay como plaza financiera regional (en sintonía con intereses de sectores vinculados a la banca). Hasta la crisis del 2002, que marca el punto de quiebre para este modelo, llevando a su parcial replanteamiento, la apertura financiera fue instrumentada de forma mucho más rápida que la apertura comercial (implementada en forma gradual). Bajo el paradigma pos-batllista, la nueva estructura tributaria es sus comienzos se basaba en impuestos indirectos como el IVA (sobre el consumo) mientras que dejaba de lado los gravámenes directos (sobre herencias, ganancias empresariales y personales).[320] A la par de ese criterio desapareció el IRPF instaurado en 1960. Además, con la aprobación de la libre movilidad de capitales unos pocos años más tarde se intentó darle mayor coherencia al esquema impositivo con el nuevo modelo económico. En forma adicional, »para facilitar el desarrollo de una plaza financiera se evitó gravar a los activos financieros o sus rentas, y se instauraron el secreto bancario y tributario.« (López Varela, 2005: 111-112)[321] Así el sector rural lograba ingresar y sacar divisas sin que esas transacciones fuesen gravadas, mientras por otro lado se fomentaba la entrada de capitales dirigidos primordialmente a inversiones en el sector financiero. Según lo expresan algunos economistas vinculados a distintas tendencias del liberalismo económico, la de 1974 fue una reforma 'espectacular', dado que 'ordenó y modernizó' un sistema 'discriminador' del sector más productivo del país (el agro) y cargado con impuestos 'distorsivos' (PE15[322], PE4[323], PE19[324]). Para otra tendencia interpretativa difundida en sectores de izquierda más radical, entiende que reforma volvió más regresivo el sistema impositivo mediante el aumento en la proporción de los impuestos indirectos (IVA). Aunque para ellos es más importante, que la reforma de 1974 contribuyó a desmontar la incipiente matriz industrial instaurada durante el segundo batllismo. Entienden que en la práctica terminó privilegiando a sectores 'latifundistas' y de la 'banca' en detrimento del los sectores populares (PE9[325]). López Varela (2005: 118) aporta otra perspectiva interesante para matizar esta polémica:

> »La apertura financiera […] se delineó con el objetivo de captar ahorro externo que complementara al interno. Dicha estrategia intenta captar ahorro externo en la forma de depósitos bancarios y servicios conexos tipo "off-shore" o de manejo de patrimonios vía sociedades anónimas al portador con activos protegidos fuertemente con secreto bancario y tributario.«

De esa manera, el Uruguay pos-batllista fue adaptando mecanismos que lo convirtieron en 'guarida fiscal'. No obstante, es preciso señalar que esa estrategia recién adquirió plena gravitación en el marco de la regionalización iniciada con el MERCOSUR (1991). Esta dinámica ha sido analizada como »la estrategia de "país pequeño"« que Uruguay adoptó en el marco de la unión aduanera con Brasil, Argentina y Paraguay (Barreix & Roca, cit. en López Varela, 2005: 112).

En 1979 tuvo lugar una reforma tributaria[326] dirigida a promover una mayor neutralidad del sistema fiscal. Para ello, se incrementó el peso del IVA en la recaudación, elevando la tasa mínima del IVA, así como permitiendo una menor cantidad de exoneraciones. También fueron eliminados varios impuestos de poca importancia. Además el impuesto sobre el rendimiento potencial de la tierra (IMPROME) fue reemplazado por el IMAGRO[327] que se aplicó a todas aquellas unidades de tierras con más de 50 hectáreas. El rendimiento aumentado del IVA se utilizó para reducir a la mitad las contribuciones a la seguridad social que debían aportar los empleadores, con la intención de reducir el costo laboral (cf. Finch, 2014: 288).

Bajo los efectos de la crisis de 1982 (explosión del endeudamiento público en la región) la conducción económica de la dictadura militar volvió a instaurar un gravamen a los ingresos de las personas, el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP).[328] Entre 1982 y 2007 el IRP constituyó la única renta personal gravada formalmente por el sistema tributario de Uruguay. A primera vista la medida parece paradójica, ya que gravar los ingresos personales no reflejaba la orientación impositiva instaurada en 1974. Para entender los motivos y alcances del IRP es preciso detallar su funcionamiento. El IRP era un tributo sobre los ingresos del trabajo asalariado, e. d., un impuesto a los sueldos que también se aplicaba a las jubilaciones/ pensiones. Quedaban exceptuados de pagarlo trabajadores no asalariados (profesionales independientes y empresarios). Su diseño tampoco contemplaba una base mínima no imponible; se aplicaba a cualquier volumen salarial o jubilatorio, por más bajo que fuese. Los montos del IRP se fijaban en relación al valor del Salario Mínimo Nacional (SMN). Si bien en su forma inicial (el IRP fue modificado en 1990, 1995 y 1997) se establecieron dos franjas (tasa de 1% para quienes ganaran hasta tres SMN, 2% para quienes superaran esa franja), nunca fue un impuesto que se pudiera considerar progresivo. Solo lo pagaban personas asalariadas y no tenía un mínimo no imponible. Además, otra inequidad del IRP radicaba en que la tasa aplicada a cada una de las dos franjas era total; se aplicaba un 2% a todo el monto a partir de los cuatro SMN (en un diseño progresional las tasas crecen para montos más altos). El objetivo del IRP era recaudación fácil de sectores asalariados sin alterar el rumbo económico liberal pos-batllista que en gran medida privilegiaba a grandes terratenientes y a la banca. Primero, la medida afectaba a aquellos con menor capacidad de ahorro e inversión, sin organización corporativa unificada. Segundo, tornaba más regresiva la estructura de impuestos. Como se verá en breve, tras el retorno a la democracia y en un contexto de crisis crónica (balanza de pagos y finanzas públicas) se fue transformando en uno de los principales mecanismos utilizados para ajustes fiscales. Sobre el segundo punto, existe un consenso bastante generalizado entre los economistas uruguayos en cuanto al IRP dentro de la estructura tributaria previa a la reforma aprobada en 2006.[329]

4.1.3. Evolución del sistema impositivo en el período democrático hasta la crisis de 2002

El esquema impositivo de mayor neutralidad instaurado en 1974 –y modificado marginalmente en 1979 y 1982– fue mantenido tras el retorno a la democracia. En el Cap. 2 planteamos que el período 1985-2005 se caracteriza por una disputa político-económica »entre Batllismo, Socialismo y Neoliberalismo« (Finch, ver pp. 15 y 49). Puede sostenerse que tal dinámica se tradujo en un rumbo impositivo errático y sin coherencia sistémica. Ese mismo esquema impositivo se continuó empleando como herramienta para consolidar el modelo de liberalización y diversificación económica pos-batllista. Pero a la vez las políticas fiscales debieron adoptar una mayor dosis de pragmatismo, obligadas a lidiar con nuevas demandas de gasto social en contextos de crisis financieras. Esto llevó a recuperar prácticas impositivas de la fase batllista, como p. ej. exoneraciones a ciertos sectores y la creación de impuestos específicos con intenciones finalistas. Tres medidas tuvieron por finalidad consolidación. En 1987 se creó un Régimen de Zonas Francas.[330] Éste habría de vincularse al desarrollo del sector forestal, impulsado por ley al año siguiente.[331] El Régimen General de Promoción de Inversiones[332] instaurado en 1998 apuntaba en la misma dirección que las dos medidas anteriores. Sin embargo, el simplificado esquema impositivo concebido bajo el régimen 'cívico-militar' se fue desvirtuando al compás de las necesidades financieras de un Estado que afrontaba crecientes gastos en deuda externa, seguridad social e infraestructura pública. Con la democracia recuperada resurgieron las demandas sociales reclamando un mayor gasto público.[333] Tales reclamos derivaban en mayor presión sobre el gasto e intensificaban la necesidad de ingresos fiscales adicionales. Pero estas tendencias eran síntomas de otro gran problema de fondo (Cap. 2). Ya vimos que con la orientación económica liberal pos-batllista se potenciaba el efecto de los *shocks* externos. Ello se debía a que el nuevo modelo aperturista incentivaba ciclos caracterizados por una combinación desventajosa de política monetaria y fiscal, donde la sobrevaluación del tipo de cambio convivía con el endeudamiento del sector público en moneda extranjera (1974-1982, 1983-1989, 1990-2002). Esa dinámica fácilmente podía llevar a crisis de deuda pública, que a su vez traían aparejadas situaciones de emergencia social (1982, 1989, 2002).

Los desbalances fiscales crónicos de la economía uruguaya en democracia causaron lo que expertos en tributación denominan 'espiral tributaria' (Barreix & Roca, 2003). Ante la imposibilidad de continuar aumentando las alícuotas del IVA[334], que ya eran altas en comparación internacional, los gobiernos de turno fueron agregando varios impuestos al consumo de bienes y servicios específicos (p. ej. a la emisión de tarjetas de crédito, a las telecomunicaciones y a los servicios de salud privados).[335] Desde la década del noventa los ajustes fiscales tendieron a operar incrementando el rendimiento del IRP. Con modificaciones de tasas y franjas, el IRP aumentó cuatro veces tras el retorno de la democracia: en 1990[336], 1995[337], 1997[338] y 2001. Núñez (2003: 1) muestra que mediante »el crecimiento incesante del IRP« los sectores asalariados contribuyeron de manera creciente a financiar al sector público.[339] Un año antes del

estallido de la crisis del 2002 se introdujo un impuesto adicional a las ventas (COFIS) y se exoneró del pago del Impuesto al Patrimonio al sector agropecuario (la Administración Batlle lo justificó con el carácter transitorio de ambas medidas, y en el caso del agro con los efectos adversos que había producido un brote de fiebre aftosa acompañado de intensas sequías).[340] La exoneración del sector agropecuario al pago del Impuesto al Patrimonio muestra otro dilema del sistema tributario durante su fase pos-dictadura: en forma paralela a los aumentos impositivos, presiones corporativas iban obteniendo exoneraciones fiscales, que a su vez volvían a disminuir la base tributaria.

La evolución desfavorable que se viene describiendo se refleja en números tomados de Vallarino (2004a) y Barreix & Roca (2008). Entre 1985 y 1990 la carga tributaria de Uruguay aumentó de 20,4% a 28,2% del PBI (en la década anterior se había mantenido constante, llegando a 19,5% en 1975 y a 22% en 1980). Entre 1990 y 2003 se mantuvo en un promedio de 30% y en 2004 descendió hasta quedar alrededor del 28% (en su último año el gobierno de Batlle redujo los impuestos). El incremento en los gastos del Estado se daba por dos grandes motivos: seguridad social y pago de deuda con intereses. Entre 1990 y 2000 los gastos en seguridad social ascendieron del 10% al 15% del PBI, con un sistema cuyo déficit había pasado de 4,5% al 10,8% del PBI (Barreix & Roca, 2008). Barreix & Roca (2008) ofrecen un cálculo comparativo entre 1994 y 2003, mostrando el estrecho margen del fisco uruguayo tras la crisis y el aumento masivo del endeudamiento público (cercano al 100% del PBI). En 2003 la carga tributaria ascendía al 31,2% del PBI. El 21% era gasto comprometido para hacer frente a la seguridad social (14,8%) y al pago de la deuda (6,2%). Así, apenas el 10,2% del PIB quedaba como 'gasto fiscal disponible', e. d. fondos para pagar todos los demás gastos del Estado (administración gubernamental, gasto social, gasto en infraestructura). Los autores señalan que se trata de un monto bajo en comparación regional. Incluso la comparación del 'gasto fiscal disponible' de 2003 con el de 1994 muestra que el margen se redujo considerablemente: en 1994, y con una carga tributaria similar, era de 13,3% del PBI (el gasto en deuda eran 1,2% del PBI, mientras que seguridad social con 16,3%[341] demandaba un gasto mayor). A estos datos conviene agregar una mirada sobre la relación proporcional de las bases tributarias que hacían a la recaudación del sistema. Alrededor del 2002 el sistema impositivo uruguayo estaba basado en consumo (47%), trabajo asalariado (30%) y propiedad inmueble (12%). Estas tres bases de recaudación sumaban casi el 90% (Barreix & Roca, 2003a: 14). Otra estadística refleja que para la misma época la suma de IRP, IVA e IMESI representaba el 70% del total de los impuestos (Lagomarsino & Grau, 2002). Del resto de los impuestos solo el 21% recaía sobre las empresas (IRIC, IRA, IP de las personas jurídicas, IRP patronal). Otra particularidad del sistema uruguayo radicaba en que los salarios y las jubilaciones eran los dos tipos de rentas personales gravadas en forma casi exclusiva (las otras rentas personales gravadas en el país eran los premios de lotería: Lagomarsino & Grau, 2002).

Años de modificaciones contingentes, dirigidas a incrementar la recaudación para poder afrontar los crecientes gastos del Estado, terminaron redundando en una estructura tributaria: (1) con demasiados impuestos (de los 24 existentes tras la crisis de 2002 y hasta la reforma aprobada en 2006, la mayoría gravaba actividades específicas y con un bajo rendimiento); (2) caracterizada por múltiples perforaciones a la base tributaria (producto de una gran cantidad de exoneraciones que se otorgaron sin fines claros); (3) regresiva (por estar basada en los impuestos al consumo y limitar la tributación directa al IRP, que en la práctica funcionaba como un impuesto a los sueldos).

4.1.4. Influencia tecnopolítica sobre la disputa en torno al sistema tributario y la cuestión fiscal (durante el contexto pre y poscrisis de 2002)

Luego de estallar la crisis financiera a mediados de 2002 Uruguay se encontraba endeudado, estaba obligado a lograr un superávit superior al 3% para cumplir sus compromisos con el FMI y debía afrontar gastos corrientes (seguridad social, deuda, administración pública).[342] Para responder a una situación de emergencia fiscal, social y productiva, también hacía falta recaudar. Se requerían modificaciones no solo en la estructura de impuestos, sino también en la administración tributaria, ya que el nivel de evasión era elevado.[343] Bajo ese enfoque el tema impositivo adquirió mayor gravitación político-económica. Ganaron peso las recomendaciones de organizaciones internacionales (FMI, BID) y en ese contexto economistas vinculados a las tres grandes fuerzas políticas del país comenzaron a hacer propuestas impositivas. Los últimos dos años del gobierno de Jorge Batlle (2003 y 2004) se caracterizaron por intentos de concretar reformas al sistema impositivo bajo supervisión del FMI. Esta dinámica se dio en una situación adversa para lograr 'políticas de Estado' en la materia, por más que no faltaran propuestas tributarias. Por un lado, existía cierto consenso tecnopolítico entre un núcleo de especialistas vinculados a los sectores más moderados (centristas) de las tres grandes fuerzas políticas. Por otro lado, la crisis había incrementado la competencia electoral entre el EP-FA y los dos partidos fundacionales (PC, PN). Aunque los diagnósticos y las soluciones que planteaban los economistas moderados de los tres partidos para sanear el sistema tributario mostraban coincidencias con las recomendaciones de los organismos de Washington, los dos partidos fundacionales estaban debilitados por los malos resultados socioeconómicos de sus gobiernos en el período posterior a 1985. El panorama signado por la polarización político-ideológica entre los dos bloques políticos, y el muy probable triunfo electoral de la izquierda frenteamplista a fines de 2004, era poco propicio para concretar un conjunto de reformas al sistema tributario (sobre las que existía una base de acuerdo 'técnico' amplia, involucrando a especialistas uruguayos en el ámbito local y extranjero).[344]

Entre el año anterior al colapso financiero del 2002 y las elecciones del 2004, se fue difundiendo en Uruguay una serie de investigaciones relacionadas –en mayor o menor medida– al sis-

tema impositivo (Díaz Yubero, 2001; FMI, 2002; Lagomarsino & Grau, 2002; Barreix & Roca, 2003 y 2003a; Bergara, 2003; Vallarino, 2004; Grau, Lorenzo & Oddone, 2004). Estos ocho trabajos surgieron en ámbitos institucionales diversos, localizados en Uruguay y el exterior. Los diez autores (todos uruguayos, excepto Díaz Yubero y el FMI) estaban posicionados en la academia, *think tanks*, burocracia estatal, instituciones extranjeras de cooperación internacional, así como organizaciones de gobernanza global. Eran especialistas en fiscalidad/ tributación internacional, economía pública o macroeconomía. Argumentamos y sostendremos que, por su sintonía epistémica, sus investigaciones contribuyeron a generar a nivel político-partidario cierto consenso sobre los problemas del sistema tributario. Además, en mayor o menor medida, sus autores también aportaron la orientación tecnopolítica para la reforma de la administración impositiva (iniciada en 2003 bajo el gobierno del PC) y la de la estructura de impuestos (realizada por el gobierno del FA entre 2005 y 2007). Considerando los seis trabajos realizados por uruguayos, llama la atención que todos sus autores –excepto Oddone– participaron de la reforma tributaria del gobierno del FA (4.2.1.2).[345] De los dos autores extranjeros, cabe destacar que Díaz Yubero participó indirectamente de la reforma tributaria, pues su ámbito de desempeño institucional –la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)– asesoró la reforma de la DGI (4.2.1.1). También la investigación publicada por el FMI en 2002 aportó uno de los primeros diagnósticos sobre los problemas del principal ente recaudador en Uruguay.

- Tras sus misiones oficiales en Uruguay, tanto el jefe de la AECID (Díaz Yubero, 2001) como los especialistas del FMI (2002) constataban para la DGI una brecha tecnológica, organizacional y operativa. Sacando del foco estas dos investigaciones a cargo de personas no-uruguayas, ¿qué aportaron los trabajos de los especialistas locales al debate tecnopolítico sobre el sistema tributario de su país?
- Lagomarsino & Grau (2002) habían investigado la incidencia de la estructura tributaria uruguaya en la distribución del ingreso. Para ello, calcularon la tasa promedio del IVA, del IMESI y del IRP (así como la suma de los tres impuestos) sobre los ingresos de cada decil. Diagnosticaron que la estructura tributaria era regresiva. A partir de simulaciones econométricas exploraron el resultado que tendría en términos de distribución del ingreso, la implementación de un sistema de IRPF sustitutivo del anterior IRP, junto a una disminución de la tasa básica del IVA desde 23 al 14%. Aseguraban que las medidas podían tener un impacto positivo en cuanto reducir la regresividad.
- Barreix & Roca (2003) partían de la base que todo sistema tributario se encuentra condicionado por tres factores: (1) inserción internacional; (2) nivel del gasto público y sostenibilidad fiscal; (3) desempeño de la administración tributaria. Sobre este trasfondo teórico, diagnosticaban que en el caso uruguayo a partir de los 1960 se había ido incrementando la presión tributaria por sobre la capacidad del país – con el fin de financiar un creciente gasto público. Afirman que esa tendencia »ha ensuciado« al sistema tributario, volviéndolo inadecuado para la estrategia de inserción internacional y altamente regresivo. Como estrategia correctiva proponían: (1) generalizar el IVA (en una alícuota que rondara el 15-17%); (2) reintroducir el IRPF (bajo una modalidad de IR dual[346], que en la tributación a personas físicas distinguiera entre rentas de trabajo y rentas de capital: las primeras debían gravarse progresivamente con tasas que aprox. fueran del 10 al 25% y las segundas con tasa única y liberatoria de la progresividad que rondase el 10%); (3) reducir el IR empresarial (a una tasa en torno al 20%); (4) eliminar el Impuesto al Patrimonio (IP) de las Personas Físicas y crear como sustituto »con un papel de justicia« (y sin fines recaudatorios) un Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones (progresivo, con tasas de 1 a 25%).

- En otro artículo relacionado con el anterior, Barreix & Roca (2003a) consideran que la modernización del sistema tributario y de su administración debían ir en paralelo, ya que ambos dependen uno del otro. En tal sentido, definían un nuevo concepto de administración tributaria, enfatizando la necesidad del control directo de la sociedad sobre la ética y la productividad de los entes recaudadores. Para lograrlo, proponían formas institucionales de instrumentación de ese control. Partían de un concepto más amplio de administración tributaria, que abarcaba no solo a la DGI, sino también a otras instituciones (catastros, Poder Judicial). Fundamentaban su marco teórico-paradigmático en la siguiente premisa: »[…] mientras la política fiscal, como parte de la política económica, es responsabilidad de gobierno, es debatible y negociable, la administración tributaria, por el contrario, es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, objetiva y no negociable« (Barreix & Roca, 2003a: 2). En su diagnóstico sobre el mal funcionamiento de la DGI uruguaya señalaban tres problemas: (1) doble empleo (habilitación de los funcionarios de la DGI a asesorar a empresas privadas); (2) régimen de encargaturas (permite al Director General nombrar y cambiar discrecionalmente toda la jerarquía de la oficina); (3) esquema de remuneraciones (sueldos demasiados bajos como incentivos para desarrollar la actividad profesional y eficientemente). Ambos autores se mostraban críticos ante la opción de tercerizar las funciones de la administración tributaria; a la vez argumentaban en contra de crear administraciones tributarias con autonomía funcional e independencia presupuestal (práctica que el original CW promovió en economías de menor desarrollo relativo, bajo la premisa de que los Estados eran débiles institucionalmente y poco eficientes). En cambio, Barreix y Roca como camino intermedio proponían solucionar los problemas de la administración tributaria uruguaya a través de tres medidas: (1) un régimen de dedicación total (equivalente al del sector privado); (2) remuneraciones competitivas con las del sector privado; (3) un régimen de carrera y ascensos basado en la productividad y mérito (con concursos, así como modalidades de evaluación de desempeño equivalentes a las del sector privado).
- En *Las reglas de Juego* (3.2.2.2), Bergara (2003, 123/ 131) argumenta que en el centro del debate sobre el régimen tributario debían ponerse las condicionantes institucionales (deficiencias de la administración tributaria, opacidad de su gestión, débil cultura tributaria de la sociedad) y no tanto discusiones acerca del »diseño 'fino'« de los impuestos (o sea, la determinación de la combinación de tributos en términos »relativamente ideales«). Siguiendo ese *'leitmotiv'*, las dificultades inherentes a la administración de los impuestos son clave a la hora de diseñar el sistema tributario. Adicionalmente, Bergara señalaba que todo análisis de la estructura debe prestar atención a la gestión macroeconómica, especialmente la cantidad de gasto público a financiarse en el corto y en el largo plazo. Aludiendo con ello a otro *'leitmotiv'* (el de la disciplina fiscal), este autor intervenía en el debate advirtiendo implícitamente que, más allá del nuevo diseño tributario lo prioritario era reducir el gasto público.[347]
- Vallarino (2004) había analizado la evolución de los impuestos indirectos en el período 1990-2003, considerando adicionalmente algunos de los principales incentivos tributarios y facilidades en la comercialización internacional, que permite la legislación uruguaya. Además, su análisis incluyó: indicadores de productividad de los impuestos indirectos y la evasión en el IVA, los efectos del gasto tributario en el país y la equidad del sistema en relación al bienestar de la población. Agregaba al final un breve análisis acerca del sistema tributario y los problemas de inserción internacional, contexto dentro del cual aporta ideas acerca de la necesidad de una reforma tributaria y su estrategia. Para Vallarino, la reforma tributaria debía: (1) ser encarada desde una óptica sistémica; (2) ir acompañada de cambios en la administración tributaria; (3) tomar en cuenta las condiciones iniciales del sistema y así poder evitar huecos fiscales al modificarlo; (4) ser lo más autónoma posible de eventuales condicionalidades externas. Sugería una estrategia que: (1) ampliara las bases impositivas; (2) racionalizara la estructura de alícuotas, tendiendo a la menor cantidad y lo más bajas posibles; (3) armonizara las bases impositivas domésticas con las externas y las alícuotas; (4) logre interrelacionar inflación, bases impositivas y alícuotas para determinar la recaudación nominal. Con estos criterios, Vallarino proponía que Uruguay debía basar la estructura de impuestos en dos figuras tributarias clave: el IVA (al máximo de generalización para bajar sus alícuotas) y el Impuesto sobre la Renta (incorporando el IR personal). Exigía que la discusión sobre si para el IVA era más conveniente un sistema de alícuota única o un sistema múltiple, requería de un análisis más detallado del impacto tributario sobre el bienestar de la población. Finalmente, señalaba que los impuestos selectivos debían

permanecer en la estructura (aduciendo que, si bien era un tema controvertible, los impuestos sobre la tenencia de capital se debían mantener por sus "vasos comunicantes" con los impuestos sobre la renta).

- En 3.2.1 mostramos que Grau, Lorenzo & Oddone (2004) habían presentado una serie de ideas para una reforma tributaria en Uruguay. Los tres economistas del CINVE enfocaban las características del sistema tributario, los problemas de evasión y de la administración impositiva. Esa aproximación al diagnóstico la hacían en base a la comparación internacional. Comienzan argumentando que el éxito de una reforma al sistema tributario depende de que su diseño sepa integrar los tres elementos en cuestión. Al mismo tiempo enfatizan la necesidad de adoptar una óptica sistémica, lo cual significa un marco bajo el que la política de ingresos del Estado debía ser discutida desde una perspectiva de sistema tributario, y sin reducir la discusión exclusivamente a los aspectos de estructura tributaria. El trío de autores diagnosticaba que Uruguay estaba enfrentando una serie de restricciones, que pesaban sobre el diseño de la política y la administración tributaria. Éstas generaban tres dilemas: (1) 'apertura externa versus expansión del gasto público'; (2) 'aumento de la presión fiscal versus aumento de la evasión'; (3) 'integración regional versus plaza financiera'. Ante estos dilemas plantean que, dada la situación fiscal del país, la forma más eficiente de incrementar la recaudación de los impuestos existentes es reducir el nivel de evasión. Respecto a la evasión, afirman que tenía consecuencias negativas sobre la equidad de la estructura tributaria y que para reducirla era condición necesaria, no suficiente, reorganizar la administración impositiva. Para los tres autores, la fragilidad de la situación fiscal junto a la debilidad de la administración tributaria imponían un orden a las reformas, siendo necesario reformar primero la administración tributaria y luego la estructura tributaria. En cuanto a lo primero, recomendaban una reorganización institucional de la administración tributaria, contemplando mejoras en su gestión (sobre todo a través de definir una »carrera tributaria« para los funcionarios: 545). Sobre el segundo aspecto, el de la estructura tributaria, aportaban consideraciones generales sobre los lineamientos a seguir en el diseño de un IRPF.

  El trabajo de estos tres autores se distingue de las investigaciones anteriores. Más allá de que el *paper* también proponía lineamientos de reforma más o menos detallados, enriquecía el debate político-económico uruguayo con una renovada concepción teórica de lo fiscal-tributario (en línea con el paradigma neoliberal-institucionalista). Grau, Lorenzo y Oddone comienzan basándose en Slemrod (1989), para sostener que no existe un sistema tributario óptimo (»la teoría acerca de las estructuras tributarias óptimas que centró la discusión en torno a la política tributaria hasta ese momento era, en el mejor de los casos, una guía de acción incompleta«: Grau, Lorenzo & Oddone, 2004: 496). Según ellos, en esas teorías sesgadas hacia la generación de situaciones 'óptimas', »no se reconoce ni en forma explícita ni en forma implícita a la estructura tributaria como un sistema del que se obtienen recursos en forma coercitiva, pudiéndose entonces anticipar un comportamiento no cooperativo de tipo free rider de parte de los contribuyentes« (Grau, Lorenzo & Oddone, 2004: 496). Enfatizan la »necesidad de incorporar al análisis las ventajas y desventajas comparativas que presentan distintas estructuras tributarias, los diferentes costos de fiscalización y la predisposición que puedan generar en los contribuyentes a colaborar con la administración tributaria« (Grau, Lorenzo & Oddone, 2004: 496). Los tres autores también constatan que »la eficiencia económica no se alcanzará necesariamente con la aplicación de una tasa uniforme para todos los bienes, es decir la eficiencia no es sinónimo de neutralidad« (Grau, Lorenzo & Oddone, 2004: 499). Otra expresión sintomática de que los tres economistas del CINVE expresan localmente un recambio de paradigmas dominantes en el plano global es la afirmación: »una estructura tributaria más compleja trae como consecuencia mayores costos de fiscalización, y […] una estructura tributaria considerada "justa" logra (ceteris paribus), un mayor nivel de cumplimiento voluntario« (Grau, Lorenzo & Oddone, 2004: 496). En nuestro análisis sostenemos que, este movimiento discursivo por parte de los especialistas fiscales del CINVE (entre ellos Lorenzo) es propio del momento en que un paradigma céntrico superador impacta en el imaginario impositivo del campo tecnopolítico uruguayo (justificando una renovación en la modalidad de entender y organizar el sistema tributario). Los tres autores traducen a nivel local un recambio de paradigma en la teoría tributaria. Esta nueva visión de lo tributario, que se manifiesta en Uruguay, es consecuencia (y causa, a nivel local) del cambio de paradigma más amplio en el campo del saber económico dominante (ver Cap. 1[348]). Ha perdido preeminencia simbólico-interpretativa la noción neoclásica del Equilibrio General/ TEG (foco de

> análisis en 'óptimos pareto-eficientes') y ganó influencia la renovada noción neoclásica de la NEI (dentro de la cual la NEP pone el foco de análisis en 'problemas de la coerción estatal, reglas/ instituciones para minimizar costos de transacción en mercados, incentivar cooperación individual y evitar el problema del *free-rider*). En el campo de la tributación, como área de saber económico más específica, este recambio de paradigma produjo un apartamiento de la lógica predominante del 'sistema tributario óptimo' basado en el principio de 'neutralidad'. Los autores del CINVE incorporan a su visión tributaria: costos de fiscalización/ transacción, 'coerción' por parte de las instituciones estatales y la noción del *free-rider* como problema que en el análisis de los autores aplica a la evasión).
>
> Ello aportó la 'receta ideal' para aplicar una reforma tributaria en Uruguay (en el marco del paradigma neoliberal-institucionalista como fundamento teórico): un sistema lo más simple posible –ahorra costos de transacción/ fiscalización: mayor eficiencia – y que a la vez pueda ser percibido como (más) justo, aportando mayor equidad (como objetivo real prima la simplicidad en pro de eficiencia, mientras que la justicia queda supeditada, si no un elemento de percepción a ser construida vía *marketing* político).

Las coincidencias de todas estas investigaciones tecnopolíticas aparecen en los trasfondos teóricos: óptica sistémica que relaciona estructura impositiva con administración y fija la reorganización de la DGI como precondición para cambiar la combinación de impuestos; responsabilidad/ control directo de la sociedad sobre ética y productividad de los entes recaudadores; cultura tributaria; costos de fiscalización; vinculación del sistema impositivo con la estrategia de inserción externa y la gestión macroeconómica. Las coincidencias también se expresan en los diagnósticos: debilidad tecnológica y organizativa de la administración tributaria; estructura tributaria compleja y regresiva; presión tributaria alta; evasión excesiva; restricciones fiscales; gasto público elevado. Además, existen similitudes en torno a las principales medidas que debían ser impulsadas para reformar el sistema tributario: mejoras tecnológicas y reorganización del régimen laboral/ salarial en la administración impositiva; reinstauración del IRPF en sustitución del IRP; generalización del IVA y reducción de sus alícuotas.[349] Por su sintonía epistémica (cuya matriz teórica aparece nítida en el *paper* del CINVE: 'no existe un sistema tributario óptimo'), estas investigaciones contribuyeron a generar a nivel político-partidario cierto consenso sobre los problemas del sistema tributario. Pese al marco interpretativo compartido por los ocho trabajos y su capacidad de generar una base de propuestas comunes para modificar el sistema tributario, no generaron consenso en cuanto a la reimplantación del IRPF, tema que durante la década anterior había sido central en las propuestas del EP-FA.[350] La medida fue apoyada por el EP-FA-NM y el ala moderada del PN, pero rechazada por el PC en el gobierno y el sector herrerista del PN. Cuando dejamos de lado las contribuciones del FMI y del español Díaz Yubero, vemos que los ocho economistas uruguayos a cargo de estos seis trabajos sobre política tributaria son cercanos/ pertenecientes a las corrientes más moderadas (centristas) del EP-FA-NM y del PN.[351] Esta coincidencia sobre la tributación entre economistas de orientación 'centrista' (entre ellos los futuros asesores económicos del gobierno FA: Bergara y Lorenzo) refleja el consenso organizado transnacionalmente durante la década anterior a partir de un renovado paradigma económico-estatal promovido por las organizaciones del CW.[352] A nivel local los cambios al sistema impositivo fueron incorporados como área de política pública, que requería de una 'reforma estructural' (noción que aclaramos en 3.3). Este movimiento epistémico impulsado desde el ámbito del 'Washington tecnopolítico' (FMI) y otras organi-

zaciones de cooperación en Europa (AECID), obtuvo difusión transnacional al ámbito uruguayo a través de personas de ese país con relaciones y cargos en organizaciones como el BID (Barreix), CINVE (Lorenzo, Grau, Oddone), el BCU, CEE1815 (Bergara) y la DGI (Vallarino). Dado que las dirigencias de ambos partidos fundacionales se encontraban debilitadas electoralmente (por la crisis de 2002, que gran parte de la población asociaba a las políticas económicas liberales de sus respectivas tendencias mayoritarias: Foro Batllista y Lista 15 en el PC, y el Herrerismo en el PN), era probable que los cambios al sistema tributario fueron liderados por un futuro gobierno del EP-FA-NM (con apoyos por parte de Alianza Nacional, el sector moderado del PN, asociado a la corriente wilsonista).[353] A continuación, veremos cómo en ese contexto de poscrisis el gobierno del PC buscó promover algunas reformas parciales a partir de los diagnósticos que acabamos de reseñar. Lo que faltaba era un acuerdo sobre una reforma de fondo a la estructura de impuestos. Esta cuestión recién se definiría tras el resultado electoral a finales de 2004.

2003 y 2004, los últimos dos años del gobierno del PC, se caracterizan por sus intentos de concretar reformas al sistema impositivo bajo supervisión del FMI. En el tramo final de su administración, Batlle pasó a rodearse de un equipo económico más moderado (Atchugarry en el MEF, De Brun en el BCU) que el anterior (Bensión en el MEF, Rodríguez Batlle en el BCU). Bajo la tutela del FMI se buscó dar impulso a las 'reformas estructurales' de la renovada agenda neoliberal, incluyendo el sistema impositivo. Durante el quinquenio anterior, organismos como el FMI y el BID habían recomendado al gobierno uruguayo una reforma tributaria que entre otras cosas incluyera el IRPF y una reorganización de la administración tributaria. Luego, con la debacle de 2002, cuando se agrava la crisis fiscal, estas instituciones ya no venían »recomendando, sino directamente presionando para que tuviéramos una reforma de ese tipo« (PE15, 2015: líneas 42-44).[354] Ya en marzo de 2002 la administración Batlle había hecho dos anuncios al FMI en relación al tema (cf. Carta de intención al FMI, 12.03.02). Primero, emprender una reforma del IVA (ampliar la base del impuesto junto a una reducción de la alícuota básica, así como suprimir impuestos de escaso rendimiento). Segundo, buscar asesoramiento para explorar una reforma tributaria más amplia, dirigida a incrementar la recaudación (simplificación vía eliminación de impuestos innecesarios, ampliar bases impositivas junto a reducciones de tasas, eliminar exoneraciones, así como reformar la administración tributaria para volverla más eficiente). El gobierno comunicaba al organismo que a la hora de explorar una reforma tributaria más amplia recurriría a la asistencia 'técnica' del mismo FMI y otros organismos externos. Según el testimonio aportado por un funcionario del MEF bajo los gobiernos de Batlle y Vázquez, la asistencia tecnopolítica del FMI y del BID sirvió para prefigurar un »menú de opciones« tributarias (PE16, 2015: línea 136). El politólogo PE13 (2015: líneas 8-35) agrega que el grupo de trabajo que debía explorar una reforma tributaria no solo lo conformaba personal del gobierno del PC, sino también especialistas cercanos a sectores moderados del PN y del FA. El mismo entrevistado afirma que se debatía la posibilidad de hacer una reforma tributaria, que transformara el IRP en un IRPF. Todas las posibles medidas tributarias que manejaba el gobierno de

Batlle estaban en línea con las propuestas de las ocho investigaciones que reseñamos arriba. El asesor tributario uruguayo perteneciente al ámbito de los organismos internacionales fue Alberto Barreix (»Economista Líder principal en el BID« para economía fiscal[355] y, como señalamos en nota 351, cercano a la minoritaria tendencia centrista del PN que siempre había apoyado el IRPF). De hecho, Barreix fue junto con Roca el especialista fiscal que a partir del BID aportó los planes más detallados para una reforma tributaria en clave 'sistémica' (contemplando primero cambios a la administración impositiva y luego a la estructura de impuestos). Aunque entre 2002 y 2003 fue consultado por el gobierno del PC en sus intentos de reforma tributaria, Barreix no pudo convencer al presidente Batlle de reincorporar el IRPF. Al declararse contrario al IRPF, el económicamente liberal líder 'colorado' se amparó en la tradición de su tío-abuelo José Batlle:

> »El uruguayo 'iluminado' que incorporó la discusión de este sistema hoy llamado IRPF, fue el 'Gordo' Barreix, que me lo trajo a mí. Y me lo ofreció a mí a través del Prosecretario de la Presidencia, el Dr. Leonardo Costa. Y yo le dije que de ninguna manera iba a hacer eso. ¿Cómo iba a castigar a la gente por su trabajo? O sea, que lo que yo pretendía era que la gente creciera desde su trabajo. Y que la forma de distribuir más justa era una sociedad abierta, en donde la gente podía crecer desde su trabajo. Y podía tener un ingreso que le permitía vivir mejor. Y esa era la distribución natural. [Y] que la distribución no se hacía por repartir plata, sino que la distribución se hacía por repartir oportunidades. Y por tanto [le dije a Barreix] "muchas gracias, no". Y [Barreix] se lo fue a ofrecer al Frente [Amplio]. Y lo redactaron inclusive con Leonardo Costa; que fue lo que le causó a Leonardo Costa un distanciamiento personal y político conmigo. […] Claro, porque es un principio con el cual nuestro partido siempre estuvo en contra. El viejo Don José Batlle y Ordóñez decía que "impuesto al trabajo, no".« (PE29 = Batlle, 2015: líneas 14-25/ 27-28)

Es contradictorio que Batlle se mostrara partidario de no gravar la renta del trabajo de las personas, cuando en realidad su gobierno y los anteriores del PC y del PN en el período posdictatorial usaron un impuesto regresivo como el IRP para obtener recaudación de la población asalariada. La cita sugiere que en ese entonces, uno de los principales referentes del liberalismo económico en Uruguay (el presidente Batlle) se oponía a incorporar en su país una tendencia impositiva (IRPF) que le era aconsejada no solo por el FMI, sino también por un compatriota en uno de los cargos más altos del BID (Barreix). Queda claro que los representantes uruguayos de un neoliberalismo más radical (políticamente vinculados a la Lista 15 del PC y al Herrerismo dentro del PN) parecen no haber percibido que el CW también había sido actualizado en el área impositiva (la equidad primaba por sobre la neutralidad de los impuestos, tributos directos como el IRPF ya no eran vistos como ineficientes). No obstante, los seis trabajos reseñados ejemplifican el surgimiento en Uruguay de un 'núcleo crítico' que había registrado este recambio de paradigma neoliberal en las instituciones del hemisferio norte. Bergara, Lorenzo (en Uruguay) y Barreix (en Washington) son la vanguardia de 'héroes burocráticos' (Bourdieu) que –formados en el paradigma neoliberal-institucionalista– se encargan transnacionalmente de traducir y luego adaptar los cambios al medio local del Cono Sur.

En febrero de 2003, ya bajo la nueva conducción económica y con otra misión del FMI a punto de arribar al país, el gobierno de Batlle dio al organismo detalles más exactos sobre la reforma

tributaria que tenía en mente.[356] Sus objetivos eran contribuir a una mayor eficiencia del sistema impositivo, mejorar su administración y aumentar la recaudación (no se contemplaba reinstaurar un IRPF). Esto se pretendía lograr, primero, ampliando la base del IVA junto a una reducción de la alícuota básica. Segundo, vía eliminar impuestos de bajo rendimiento. Tercero, generalizando los impuestos a las rentas para todos los sectores y ampliando la base impositiva. En definitiva, se apostaba por racionalizar y simplificar la estructura de impuestos, además de su administración (cf. Carta de intención al FMI, 24.02.03). En noviembre de 2003 el Poder Legislativo aprobó una ley impulsada por el Ejecutivo que otorgaba fondos adicionales a la DGI para fortalecer su infraestructura tecnológica/ edilicia (*»enhancing its ability to modernize its internal structure«*).[357] Se trataba de reorganizar los sistemas tecnológicos del ente (*»complete a master plan to reengineer its processes and systems«*), así como establecer una *»Large Taxpayer Unit«* (Unidad para Grandes Contribuyentes). Además, se decidió que la supervisión de las zonas francas uruguayas pasara del MEF a la DGI (cf. Carta de intención al FMI, 06.02.04). No obstante, para octubre de 2004 el FMI registraba que los avances de las reformas al sistema tributario no habían progresado lo suficiente y debían ser continuados por el próximo gobierno (cf. FMI, 10.2004: Fifth Review Uruguay: 10-11/ 13). El gobierno del PC acusa al FA de haber impedido que la reforma tributaria se pudiese iniciar más rápidamente.[358] Sin embargo, tal comportamiento obedecía a una lógica. El FA, que contaba con chances considerables de imponerse en las elecciones de 2004, tenía en mente una reforma tributaria, que si bien seguía criterios similares a los que la asesoría tecnopolítica había prefigurado entre 2001 y 2004, preveía algunos elementos adicionales que el gobierno del PC rechazaba (la reimplantación del IRPF en la estructura de impuestos y una reforma más profunda de la DGI). Además, los planes tributarios que manejaban Bergara (2003) y Lorenzo (junto con Grau y Oddone, 2004) estaban incluidos en un plan económico más amplio e integral. En todo caso, a Vázquez y Astori les convenía esperar un poco para poder pasar a hacer su propio manejo fiscal-impositivo una vez asumido el gobierno. Contaban con Bergara y Lorenzo como asesores económicos, mientras que a su vez éstos tenían una visión de los cambios tributarios convergente con las propuestas del principal especialista uruguayo en la materia (Barreix). Visto así, fue el gobierno de Batlle que, con el asesoramiento del FMI y el BID emprendió parte de la reorganización de la administración tributaria (modernización tecnológica) y prefiguró una modalidad reformista de la estructura de impuestos (simplificación, racionalización, aumento de las bases tributarias con baja de tasas). Pero recién el gobierno del FA contaría con la legitimidad política necesaria –y los cuadros tecnopolíticos más avanzados en ideas y vínculos externos– para dar impulsos decisivos al proceso, manteniendo en esencia el rumbo encarado por Batlle. Como agregado incorporarían el IRPF que el dirigente del PC rechazaba categóricamente, así como cambios más profundos en la administración tributaria.[359]

En la campaña para las elecciones de 2004 los planes tributarios de las tres grandes fuerzas políticas apuntaban en una dirección similar, pero con algunas diferencias:

- El debilitado PC y su candidato Guillermo Stirling (elegido por consenso entre la económicamente liberal Lista 15 de Batlle y el más moderado Foro Batllista que lideraba el ex-presidente Sanguinetti) proponía tres grandes medidas.[360] Primero, disminuir la tasa básica del IVA (ampliando la base del impuesto y reduciendo exoneraciones). Segundo, eliminar 18 impuestos considerados innecesarios (por su bajo nivel de recaudación). Tercero, otorgar exoneraciones a la inversión.
- El PN y su candidato Jorge Larrañaga (líder de la económicamente más moderada corriente wilsonista, nucleada mayoritariamente en el sector Alianza Nacional) proponían cinco medidas clave.[361] Primero, eliminar impuestos de baja recaudación. Segundo, reducir el IVA (y beneficiar el consumo de familias de bajos ingresos). Tercero, reducir gradualmente los aportes patronales a la seguridad social (para aquellos sectores que no disponían de un trato preferencial, como p. ej. Comercio y Servicios). Cuarto, instaurar en lugar del IRP un IRPF a personas con ingresos altos (sin gravar intereses de depósitos bancarios ni de bonos del tesoro). Y como quinto punto, se prometía conceder exoneraciones tributarias a inversiones que se considerasen productivas.
- Los planes de reforma tributaria del EP-FA-NM (y su candidato Tabaré Vázquez) eran de presentación más prolija y estratégica que en la anterior contienda electoral de 1999.[362] En esta oportunidad la campaña del EP-FA-NM no incluyó anuncios ni detalles concretos sobre posibles cambios tributarios. En su discurso Vázquez se limitó a cuatro grandes medidas impositivas.[363] Primero, creación de un IRPF y gradual supresión del IRP. Segundo, reducción del IVA. Tercero, eliminación de varios impuestos de baja recaudación. En cuarto lugar, tratamientos fiscales favorables a inversiones (en función de la cantidad de empleo y divisas que generasen al país).[364] Ante la prensa Vázquez dio mensajes tranquilizadores, mantuvo reserva en sus respuestas y no mostró titubeos.[365]

Aparte de la consigna generalizada de mantener equilibrio fiscal, los tres candidatos que compitieron en 2004 se mostraban a favor de continuar las reformas a la administración tributaria. En lo impositivo también había coincidencia en torno a tres vectores: (1) reducir el peso del IVA en la estructura tributaria; (2) eliminar impuestos considerados innecesarios e ineficientes; (3) racionalizar el esquema de exoneraciones privilegiando los estímulos a la inversión. En los hechos, puede verse que la propuesta de modificación impositiva de todos los partidos tiene un núcleo común: eficiencia administrativa, simplificación, racionalización, exoneraciones a las inversiones productivas. Estos puntos comunes expresan cierta tendencia al consenso poscrisis, en el que los asesores tecnopolíticos y las dirigencias políticas de los tres grandes partidos del Uruguay habían asumido en mayor o menor medida las renovadas ideas regulatorias del neoliberalismo constitucionalista. En cambio, solo los candidatos del PN y el EP-FA-NM coincidían en reinstaurar el IRPF suplantando al anterior IRP para aportar equidad vertical al sistema tributario. El candidato del PC se oponía al IRPF, por ser una »iniciativa “suicida” […] que “instaura la pesquisa individual de la gente” y que terminará siendo, de nuevo, el impuesto a los sueldos [* IRP]« (Stirling, cit. en Búsqueda, 17.06.04: 9). Stirling también opinaba que »no creía en vueltas de campaña al sistema [tributario], pero sí en reducir impuestos que dan poco y complican mucho« (Stirling, cit. en Búsqueda, 17.06.04: 9). No obstante, se puede ver que en 2004 el discurso electoral de los partidos fundacionales y sus economistas convergía –a excepción del tema IRPF– con las ideas de Astori, Bergara y Lorenzo:

- En uno de sus discursos, el candidato del PC (Stirling) dijo que consideraba »fundamental preservar “los equilibrios y la estabilidad" macroeconómica fiscal, cambiaria y monetaria. Hay algo que debe quedar claro: no debemos volver a utilizar el tipo de cambio como instrumento de política antiinflacionaria. Debemos perseverar en los esfuerzos para desdolarizar la economía

de forma de amortiguar los shocks externos y otorgarle mayor autonomía a las políticas internas. […] Stirling dijo que el "crecimiento económico descansa en la inversión privada" y se comprometió a "mantener las mismas reglas de juego".« (Stirling, cit. en Búsqueda, 17.06.04: 9)

- En la misma contienda electoral, también el PN presentó un mensaje que podría ser el de Astori, Bergara o Lorenzo: »Los blancos entienden necesario lograr un "crecimiento sustentable con estabilidad, en el mediano y largo plazo, y una distribución del ingreso que contribuya a alcanzar metas de mayor equidad social". Entienden que el nuevo gobierno que asuma en marzo próximo deberá actuar en un entorno de "fuertes restricciones" financieras.« (Búsqueda, 28.10.04: 29)[366]

Pero esta sintonía tendía a ser eclipsada por un discurso electoral del candidato frentista Vázquez, cuyos planteos aparecen matizados con una retórica más de izquierda ('neoliberalismo', 'participación', 'justicia', 'políticas sociales' y 'desarrollo nacional'):

- En una entrevista al semanario Búsqueda, Vázquez también se refirió a la nueva modalidad económica-estatal que buscaba promover su gobierno en caso de ganar las elecciones: »-Vázquez: "Recibiremos una pesada herencia estructural, consecuencia de las políticas neoliberales que están en el origen y la profundización de la crisis. En primer lugar, va a cambiar la forma de gobernar. Va a ser un gobierno abierto al diálogo con todos los sectores, con la más amplia participación compatible con la eficacia de las decisiones y sin rehuir las responsabilidades de gobierno adoptadas. Al final del período de gobierno pretendemos alcanzar algunas concreciones importantes, como por ejemplo un sistema tributario reformado, más justo y eficaz, un sistema financiero funcionando a favor de la producción y un Estado reformulado en su rol económico y en la conducción de las políticas sociales. -Entrevistador: "¿Qué quiere decir que el Estado será 'menos voluminoso', como afirmó en el seminario sobre el 'Uruguay productivo'?" -Vázquez: "Que su necesaria transformación lo hará más eficiente para cumplir un rol más activo en el liderazgo de aquel proyecto de desarrollo nacional y más cercano a la gente. Mire, seguramente no habrá más Estado, pero tampoco menos. Será un Estado, sencillamente, diferente."« (Vázquez, entrevistado por Búsqueda, 02.09.04: 28)

***

Los modelos tributarios son históricos, pues se entrelazan con los debates teóricos y políticos de cada época; esta dinámica los vuelve producto de la correlación de fuerzas y de los pactos dominantes que existen en cada sociedad entre clases y sectores sociales (cf. Elías, 2014: 1). El neoliberalismo pos-batllista había sufrido un fuerte desgaste, tanto material como simbólico, y ya no era posible continuar la reproducción del capitalismo uruguayo por ese camino. Ello estaba claro tanto para los organismos de gobernanza global, como para las dirigencias de las tres grandes fuerzas políticas uruguayas y los economistas que las asesoraban. Sin importar cuál de las tres grandes fuerzas políticas ocupara el gobierno a partir del 2005, iba a iniciar cambios al sistema tributario disfuncional que regía. Todos los candidatos apuntaban en una dirección semejante. Ella quedó reflejada en los discursos electorales basados en las nociones de 'estabilidad'/ 'equilibrios', 'reglas de juego' y 'eficiencia'/ 'eficacia'. En mayor o menor medida, allí se expresa la adaptación de los principales políticos del país a las 'buenas prácticas' internacionales, propagadas desde el renovado CW. Es decir, con 'reformas estructurales' de segunda de generación dirigidas a estabilizar el marco institucional ('reglas de juego') y con ello el sistema económico-productivo. Esto conllevaba cambios a la reglamentación tributaria,

bancaria y de administración estatal. Cuando se enfoca la nueva estrategia tributaria a ser impulsada en Uruguay, se observa que debía ser funcional a tres propósitos. Primero, atraer inversiones para activar el crecimiento (para lo cual la estructura tributaria contribuiría a la definición de un marco institucional estable, con reglas de juego claras y capaz de otorgar certezas al capital). Segundo, generar estabilidad macroeconómica para crecer en forma sostenida (meta que ya no se lograría exclusivamente a través del tipo de cambio, pues la política de ingresos debía contribuir al equilibrio fiscal y a la sustentabilidad de las cuentas públicas). Tercero, incrementar la recaudación (buscando obtener mayor eficiencia en la administración tributaria, que debía organizarse de manera más eficaz). Así sería posible afrontar un mayor gasto social que –junto a la introducción del IRPF en sustitución del IRP– hiciese más equitativa la distribución del ingreso en un contexto poscrisis. Existían algunos matices entre las propuestas del candidato del EP-FA-NM (y las del PN) con las del candidato del PC. En especial respecto al tercer punto hemos mostrado, al presentar las influencias tecnopolíticas más avanzadas junto a sus anclajes/ sostenes en los sectores político partidarios, cómo éste había sido priorizado por el EP-FA-NM y el ala moderada del PN. En tanto, el PC y el sector herrerista del PN lo tuvieron en menos consideración, debilitados por los malos resultados económicos de los gobiernos que ambos lideraron a partir de 1985 e invocando antiguas consignas opuestas al IRPF desde la derecha del espectro político uruguayo. En aquel entonces, la coyuntura crítica favorecía cierto grado de consenso en la élite política uruguaya en cuanto a la necesidad de aportar soluciones para remodelar una estructura impositiva que era disfuncional. Existían demandas del FMI, así como el asesoramiento de un uruguayo (Barreix) con un alto cargo en el BID (institución que entre 1988 y 2004 había sido presidida por otro uruguayo: Enrique Iglesias). Así como la nueva conducción económica de Jorge Batlle tras la crisis del 2002 bajo la tutela del FMI intentó algunos cambios (reforma de la administración tributaria), el replanteamiento fiscal de dos economistas del FA (Bergara y Lorenzo) adoptó entonces las 'buenas prácticas' internacionales, promovidas desde el Washington tecnopolítico y su personal de vanguardia. Los cambios tributarios uruguayos fueron pensados en clave neoliberal-institucionalista de 'reformas estructurales' y nuevas 'reglas de juego'. Este sesgo ortodoxo se pudo disimular en la medida que la dirigencia del FA colocó el IRPF como eje de su discurso reformista al sistema tributario. En el correr de los 1990, la conducción vazquista había ido posicionando la reinstauración del IR como señal identitaria de una nueva izquierda 'progresista'. La consigna era hacer pagar más al que tiene más y menos al que tiene menos, planteo abierto a interpretaciones múltiples (»El sentido que le dábamos era otro, obviamente no era éste«: PE8, 2015: líneas 129-130). PE8 dice que todo lo que se había hablado en el FA acerca de la reforma tributaria eran »planteos generales« y que »cuando se llega al gobierno, el planteo de reforma tributaria toma cuerpo a partir del planteo que hace el equipo económico, con Astori a la cabeza«. PE14 (2015: líneas 146-148) agrega que cuando se inició el proceso político de la reforma tributaria bajo el gobierno del FA, »fue bien distinto […] porque […] como no había un diseño específico, el primer paso fue construir el diseño y eso constituyó toda una novedad; la forma como se construía el diseño«.

4.2. Los cambios fiscales como área ejemplar de política pública: estrategia del equipo económico, apoyos y resistencias en la reforma tributaria de 2006

En el Cap. 3 mostramos que las tres cabezas del equipo económico del gobierno frenteamplista habían promovido un discurso basado en la noción 'reglas de juego' (institucionalidad, regulación) 'transparentes', 'estables' y 'creíbles' para impulsar un crecimiento 'eficiente' y 'equitativo'. En la última sección del capítulo (3.3) analizamos como esa tendencia terminó predominando intelectualmente en la dirigencia del FA y explicamos además la operatoria de dicha posición discursiva en la interpretación oficial del programa económico de esa fuerza política (en el contexto que abarca las cruciales elecciones de 2004 hasta las primeras semanas del nuevo gobierno en 2005). Se evidencia que en el contexto poscrisis de Uruguay un trío de economistas inspirados en el paradigma económico-estatal neoliberal-constitucionalista se dispuso a aplicar el correspondiente dispositivo tecnopolítico para materializar una pauta regulatoria capaz de establecer el equilibrio social prometido por una izquierda renovada en el gobierno. La pretensión de compatibilizar un crecimiento 'eficiente' y 'equitativo' expresaba nítidamente la dirección político-económica en el despliegue de un proyecto gubernamental de compromiso social entre los sectores del trabajo y el capital. Finalmente, en la anterior sección (4.1) terminamos por mostrar que el tema de la reforma tributaria formaba parte del programa frenteamplista desde 1985. En 2004 el equipo económico encabezado por Astori llegó a detentar el liderazgo simbólico-intelectual y tecnopolítico necesario para concebirla acorde a su paradigma (manteniendo incluso la esencia del rumbo fiscal-tributario diagramado en los intercambios del gobierno anterior con los organismos del 'Washington tecnopolítico': ver 4.1.4). La idea general que tenía el trío conductor del nuevo equipo económico del gobierno FA para reformar el sistema tributario ya figuraba en Bergara (2003), Lorenzo & Aboal (2004) y Astori (2004). Al mismo tiempo existía una serie de investigaciones e insumos de política pública (hechos por autores uruguayos y extranjeros) que iban en una dirección similar: Díaz Yubero (2001); FMI (2002); Lagomarsino & Grau (2002); Barreix & Roca (2003, 2003a); Vallarino (2004); Grau, Lorenzo & Oddone (2004). Mostraremos que la reforma tributaria del primer gobierno del FA en 2006 fue producto de las interacciones en este núcleo epistémico conformado mayormente por especialistas uruguayos, destacándose a su interior los 'héroes burocráticos' de una 'vanguardia tecnopolítica' (Bourdieu) afín al paradigma neoliberal-institucionalista.

La reforma al sistema tributario uruguayo fue aprobada en diciembre de 2006 (Ley 18.083) y entró a regir en julio de 2007. Para nuestro análisis desglosaremos esta reforma tributaria (RT) en tres partes: (1) reforma del principal ente de la administración tributaria, la Dirección General Impositiva (RAT); (2) reforma de la estructura de tributos (RET), e. d. la combinación de impuestos, sus tasas, a qué sujetos/ sectores alcanzan o exoneran; (3) reforma adaptativa de la legislación uruguaya a nuevos estándares de tributación internacional (RIT). Entonces: RT = RAT + RET + RIT. Para explicar la RT, en nuestro análisis separamos dos dimensiones. Por un

lado, los principales aspectos prácticos en las medidas impositivas del gobierno.[367] Por otro lado, el proceso tecnopolítico de su concepción, comunicación, negociación e implementación. Ambas dimensiones se entrelazan y superponen.

Entre los principales aspectos prácticos figuran instrumentos y mecanismos funcionales a los principios rectores de la política económica promovida por el trío Astori, Bergara, Lorenzo. Uno de los arquitectos de la reforma de la estructura tributaria lo describe así:

> »Es una reforma tributaria que tiene dos o tres aspectos importantes. Uno es que se reasume la visión estratégica de la tributación. La tributación se define en función de objetivos claros en materia de equidad, de suficiencia, de consistencia con la inversión, de neutralidad dentro de lo posible […].« (PE16, 2015: líneas 244-248)

Los principios y objetivos de la política económica uruguaya bajo el FA se vieron en Cap. 3. Paso seguido, analizaremos cómo esos »objetivos« se trasladaron a la tributación. Como lo que allí se »define« es un cúmulo de instrumentos y mecanismos complejo, donde muchos aparecen interrelacionados, primero detallaremos los más importantes, pasando luego a algunos de menor entidad.

En la dimensión del proceso tecnopolítico (concepción, comunicación, negociación e implementación de la RT) importan: las vinculaciones con instituciones y personas que con su asesoría aportaron al diseño del nuevo sistema; el manejo político de este personal consultor; así como la forma de legitimar el proceso reformista e implementación. Esta dimensión se percibe en el testimonio de PE28, integrante del equipo económico:

> »Desde el punto de vista político […] se hizo un planteamiento inicial liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas a partir de la conformación de una comisión de trabajo que […] fue coordinada en el ministerio, ¿sí? […] Y que integraba esencialmente profesionales especializados en el área. De distintas tiendas políticas e incluso asesores de organismos multilaterales. Sobre todo, del BID. Trabajamos bien en el esqueleto de la reforma. O sea, [para] el esqueleto, los lineamientos generales de la reforma, se trabajó a nivel de esa comisión. Y después se armó un documento de propuestas genérico, que se trabajó políticamente desde el punto de vista de que el Ministerio de Economía fue prácticamente a todos lados a presentar la propuesta de reforma tributaria: desde el parlamento, a las distintas comisiones, a las fuerzas políticas, al P[lenario]I[ntersindical de]T[rabajadores]-C[omisión]N[acional de]T[rabajadores], a las cámaras empresariales. O sea, fue un trabajo de sensibilización con la propuesta. Se presentó un documento de base para lo cual se abrió un proceso de consulta pública. Se recibieron más de setecientos comentarios y se elaboró un documento de respuesta en el ministerio. También hubo reuniones a nivel de lo que fue la interna del Frente Amplio, con casi todos los grupos del Frente Amplio, ¿sí?« (PE28, 2015: líneas 94-97/ 99-111)

La reconfiguración de estas etapas del proceso reformista mostrará cómo termina adaptándose al contexto uruguayo el paradigma neoliberal-constitucionalista en un área crucial como el de la tributación (junto a la de sus estructuras administrativas). Para ello, el Capítulo 3 aportó a la comprensión de lo que Bergara llama el »punto de vista político« y sus mecanismos de gestión. En la disputa uruguaya por los impuestos se verá la puesta en práctica de la teoría. La sección 4.2.2 pregunta: ¿Cómo ideó y legitimó el MEF sus medidas impositivas, quiénes las apoyaron, criticaron o resistieron a nivel sociopolítico y con qué efectos para la concepción

inicial del equipo económico? En ese decurso enfocamos las formas en que la concepción (dispositivo) de la RT responde a 'buenas prácticas' (criterios) correspondientes al paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista.

La noción del »punto de vista político« en la reforma (PE28) remite al dispositivo/ paradigma (tecnopolítico) de la NEP; e. d., a la capacidad de imponer las reformas 'estructurales' al marco institucional-regulatorio en línea con el renovado CW ('consenso' en torno a 'buena política', 'buen gobierno' que busca mejorar el desempeño económico en sociedades de mercado mediante 'reglas estables', dirigidas a mejorar la 'eficiencia' en las transacciones sociales). El economista PE28 se refiere al

> »[…] proceso […] de conformar un estudio, de hacer una propuesta, escuchar opiniones, hacer un proceso político agotador pero necesario. Y a la larga, hoy por hoy, te pueden seguir jodiendo, pero [el resultado] es un sistema tributario absolutamente consolidado y aceptado. O sea, yo creo que es un proceso político, muy desde la ciencia política, interesante de analizar. Es el involucrar y aceptar la interacción no solo con opiniones, [sino] con intereses, ¿sí? Pero como vos lo hacés desde una posición políticamente bien definida, en sentido de: estos son los objetivos, esto son los criterios. Vos podrás tener muchas ideas, pero las que no calcen con estos criterios ni me las traigas. Lo mismo para la formulación presupuestal, digamos eso: acá los parámetros […] son estos. ¿El 80% de lo que vos traías no calza con esto? Ni lo hablamos. No perdemos tiempo en eso. Y cuestión profesional sólida.« (PE28, 2015: líneas 592-603)

Lo que el entrevistado llama una »posición política bien definida« sería la del gobierno del FA. Coincide con el paradigma neoliberal-institucionalista y reviste la acción del gobierno uruguayo en la transformación de la economía y su Estado (vía asesoramiento de economistas como Bergara y Lorenzo). Con esa visión fundamentalista del mercado, los métodos de las instituciones de gobernanza global garantizan la gestión exitosa del proceso político. Desde la perspectiva tecnocrática son la única forma aceptable de entender (y permitir) la política (todas las ideas »que no calcen con estos criterios ni me las traigas«, no se pierde tiempo en discutirlo). Por ello, la principal preocupación (y causa de un 'agotamiento necesario') es la de tener que lidiar con intereses sociales. Estos intereses son legítimos »siempre y cuando fueran consistentes con este esqueleto y estos objetivos« (PE28, 2015: líneas 179-180), e. d. se adapten a los criterios de la concepción neoliberal-institucionalista. Su marco de reglas institucionales es la línea demarcatoria a la injerencia que la población pueda tener sobre el proceso político en democracia (en línea con Foucault, de ello resulta 'un Estado bajo supervisión del mercado')[368].

La exaltación del 'aporte profesional' y su 'solidez' se basa en un aparente dualismo [división del trabajo], donde el 'técnico' es estilizado como colaborador para con los objetivos que le demanda el 'político':

> »[…] discutir con la sociedad y con el sistema político, qué impuestos le vas a cobrar a la gente, así como en qué la vas a gastar, o sea todo el tema presupuestal y de gasto público, son procesos eminentemente políticos. Por supuesto que tienen también un grado de sofisticación técnica que requiere trabajo profesional. Porque el mejor proceso político, las mejores intenciones políticas, el mayor acuerdo político, pueden naufragar si después hacés las cosas

> mal. […] Porque cuando vos estás diseñando una reforma tributaria integral […] lo que estás haciendo es remoldeando una estructura de incentivos, una estructura de reglas de juego y una institucionalidad. Entonces, es fundamental entender que esto es un proceso que se conduce políticamente, que tiene los objetivos fijados políticamente, que tenés que dar una batalla mediática y política. O sea, es muy político el proceso. Pero después también tiene que tener consistencia técnica al servicio del objetivo político, porque estás en una cuestión de moldear estructuras de incentivos. Y si la estructura de incentivos que vos terminás de conformar no incentiva lo que querés incentivar fracasan todos los acuerdos políticos, ¿no? Entonces, yo creo que no hay que soslayar ninguna de las dos áreas. Ni pensar que esto […] sea una cuestión estrictamente técnica, profesional. Pero que es absolutamente imprescindible un buen soporte profesional al proceso político.« (PE28, 2015: líneas 210-217/ 219-230)

En la cita se presume cierto ideal de independencia técnica al servicio de la política, pero ese 'profesionalismo' no hace más que desdibujar las modalidades de un proceso cuya racionalidad es tecnopolítica, en el sentido que los políticos ya han incorporado la visión paradigmática del economista ('técnico') encargado de asesorarlos en el gerenciamiento estratégico del proceso.[369] Este último argumento adquiere peso cuando se fija el rol cumplido por Bergara como gestor de una RT 'integral' que busca remodelar las 'reglas de juego' del sistema impositivo:

> »Sí, en realidad es muy importante entender la reforma en la dimensión de su economía política, porque más allá de que es una reforma fiscal yo creo que es un ejemplo en términos de cómo llevar a buen puerto una reforma estructural partiendo de una idea. Que a veces se pierde de vista. A veces hay excelentes ideas que nunca llegan a la práctica por fallas en la economía política del proceso. Y yo creo que este proceso fue muy bueno en toda esa lógica de economía política. En primer lugar, porque hubo una línea política {por detrás}, ¿tá? Y eso es muy importante. Había una línea política clarísima en la que se establecieron los grandes objetivos, ¿tá? Desde luego que esos objetivos grandes a veces son muy etéreos, ¿no? Y bajarlos al instrumento concreto es complejo. Pero si no está claro, digamos, cómo es esa línea las cosas no funcionan. Y eso funcionó muy bien. O sea, hay una línea muy clara: Presidente de la República, Ministro de Economía, Viceministro [de Economía], quien era quien coordinaba la comisión. Mario Bergara. Y eso para mí yo diría que es la piedra angular del proceso, ¿no? Una línea clara. Saber hacia dónde vamos, ¿tá?« (PE16, 2015: líneas 74-88)

¿Pero de dónde viene la »excelente[…] idea[…]« de la RT, mencionada por este *'insider'*? ¿Caen del cielo esos »grandes objetivos« encargados al técnico? ¿Cómo se entiende esta noción de la »lógica de economía política« aplicada a una reforma estructural?

En realidad, la RT inspirada por el paradigma neoliberal-institucionalista implica un proceso, donde el político confía en el 'técnico' y sus criterios metodológicos (eficiencia, evaluaciones de cálculo microeconómico). El político mediante su 'respaldo' contribuye a hacerlos 'consenso' de una 'política de Estado'. A continuación se verá que este dispositivo neoliberal-institucionalista está presente en: la reorganización administrativa de los entes recaudatorios bajo criterios de 'eficiencia' (4.2.1.1); el entramado vinculatorio de una comisión encargada de diseñar una estructura de impuestos más simple, equitativa y amigable con la inversión (4.2.1.2 y 4.2.1.3); los mecanismos para presentarla ante la sociedad (4.2.2.1). También podrá verse que el equipo económico enfrentó ciertas resistencias en la sociedad, teniendo que negociar y verse finalmente obligado a sellar compromisos que lograron ir alterando el planteamiento inicial (4.2.2.2 y 4.2.3). No obstante, la conducción económica satisfecha pudo terminar afirmando, que los cambios que se les obligó a hacer »no cuestionaba[n] el esqueleto, sino

que eran […] puntos paramétricos«, »no violentaban el esquema general« (PE28, 2015: líneas 117-118/ 163-164).

Antes de enfocar la RT es preciso hacer una aclaración respecto a todas las otras reformas que comenzó a impulsar el primer gobierno del FA. Aunque por motivos de espacio éstas no pueden ser consideradas por nuestro trabajo, no se desconoce que fueron importantes para estabilizar el tejido socioeconómico uruguayo tras la crisis de 2002 (intentando con ello los gobiernos del FA un nuevo equilibrio social inscrito en un modelo económico-estatal análogo al que ensayaron las socialdemocracias europeas en la 'tercera vía' desde finales de los 1990). Por eso, antes de abarcar las tres etapas de la RT, esquematizaremos brevemente las reformas que acompañaron a la RT (como parte del contexto en que se fueron gestando los cambios en el sistema impositivo).

Al comienzo de Cap. 4 decíamos que la RT forma parte de un plan socioeconómico más amplio. Parafraseando a Astori, es una pieza central en la arquitectura de la política económica del gobierno frenteamplista, su éxito es en buena medida determinante para poder realizar aquellos objetivos de política pública/ regulación que permitan mejorar la calidad de vida de los uruguayos (trabajo, desarrollo social, salud, vivienda). Al mismo tiempo, en este plan la RT aparece flanqueada de otras 'reformas estructurales', también dirigidas a posibilitar avances en estas cuatro áreas de política pública tradicionalmente revindicadas por la izquierda frenteamplista. Esta jerarquización había sido identificada al final del capítulo anterior (3.3), donde argumentamos que las reformas estructurales en clave del neoinstitucionalismo económico (promovidas por Astori, Bergara y Lorenzo) buscan implantar un marco regulatorio de renovadas reglas de juego para el capitalismo uruguayo pos-batllista en su fase poscrisis de 2002. El fundamentalismo de mercado moderado de este paradigma económico-estatal neoliberal radica en el hecho de que, es capaz de posibilitar *y* subordinar lo social a la vez, siempre en pro de mantener cierta estabilidad sistémica que permita reproducir el orden de mercado capitalista en Uruguay (sobre todo, a partir del ingreso de inversión extranjera para apuntalar actividades agroindustriales y comerciales). Entonces, ¿qué políticas públicas/ áreas regulatorias requieren ser situadas como parte del contexto de la RT? Bergara (2015: 7-9) presenta una tipología que expresa esta lógica detrás del plan económico, presentando así un panorama más detallado que el que ofrecía Astori en 2004 (ver 3.3.2). Las »políticas sociales« (desarrollo social, trabajo, salud, vivienda) han de ir acompañadas (y ser posibilitadas) por »el rol del Estado y el manejo de las cuentas públicas« (RT, cambios sustanciales en el proceso presupuestal, administración institucionalizada de la deuda pública), »reformas en el sistema financiero« (regulación e base a 'mejores prácticas', reforma de la institucionalidad, cultura de pagos en bancos públicos, regulación prudente/ promoción del mercado en el mercado de valores, cambios en el sistema de pagos, actualización de normas en el mercado de seguros, inclusión/ educación financiera), »reformas en el funcionamiento de los mercados« (reglas e institucionalidad para la promoción de inversiones, políticas de innovación/ ANII, modernización de la

legislación concursal, información contable/ transparencia corporativa, promoción/ defensa de la competencia), »reformas en la modernización del Estado« (Bergara, 2015). Las políticas y reformas del primer gobierno se dejan esquematizar en tres grandes vectores:

- En el campo de las variables macroeconómicas y su manejo se destacan medidas destinadas a lograr la »consolidación de un marco macroeconómico estable y creíble« (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016). Primero: una política financiera que en primera instancia se encargó de renegociar la deuda pública externa del país con el FMI (ver Luján, 2007*:* reperfilamiento de la deuda, de sus plazos, así como su desdolarización). Segundo: una política monetaria que mantuvo el régimen de flotación sucia adoptado en 2002, complementándolo con un sistema de metas de inflación (ver Lorenzo en 3.2.2) e intervenciones contingentes sobre el tipo de cambio (en busca de mayor flexibilidad cambiaria como forma de contrarrestar volatilidades causadas por *shocks* externos). Tercero: una política del gasto público tendiente a la sostenibilidad fiscal (mediante una asignación más o menos disciplinado de los recursos públicos).
- En el campo de las así llamadas reformas estructurales (tendientes a la re-regulación económica) se destacan en el primer gobierno FA, primero, la Ley de Presupuesto (Ley 17.930, 2005): la misma busca reglamentar el proceso presupuestal, buscando evitar el 'ablandamiento de las restricciones presupuestales' por parte de actores del sistema político. Segundo: una reforma en 2008 de la supervisión del sistema financiero por parte del BCU (Ley 18.401). Tercero: la reforma trabada y parcial (cf. Narbondo, Fuentes & Rumeau, 2010) de la administración pública a través de múltiples reestructuras organizativas (Decretos 104/005, 113/005 y Ley 18.172). Otra medida importante fue a finales de 2007 la reglamentación del Régimen General de Promoción de Inversiones de 1998 (mediante el Decreto 455/007: se buscó así dirigir la inversión nacional y extranjera en el país).
- En el campo de la política social y laboral bajo el primer gobierno del FA se asistió a una combinación de nuevos y viejos paradigmas. En 2005 se introdujo un programa de emergencia social, temporalmente limitado y basado en transferencias condicionadas a estamentos en situación de pobreza (PANES: Ley 17.869). Esta medida inicial fue complementada en 2007 con un conjunto de medidas dirigidas a la asistencia/ desarrollo social (Plan de Equidad).[370] Además, se llevó a cabo una reforma sanitaria (dándose lugar a la remodelación de un sistema de salud quebrado, en busca de combinar eficiencia y solidaridad contributiva: Leyes 17.930[371], 18.131[372], 18.161[373] y 18.211[374]). En el área de la vivienda también se procesaron algunos cambios.[375] En el plano de las relaciones laborales fueron reintroducidos los consejos de negociación salarial, a la vez que se impulsaron nuevas leyes de protección laboral (Leyes 18.227[376], 18.241[377], 18.395[378], 18.399[379]). La combinación de políticas sociales y laborales fue mostrando un mix de paradigmas: la política social incorporó una orientación de protección social focalizada sobre sectores de población en situación de pobreza/ vulnerable (paradigma promovido por instituciones como el BM a partir de los 1990); en el plano regulatorio de las relaciones capital-trabajo se dio lugar a una reaparición de paradigmas tradicionalmente ligados al Uruguay batllista (p. ej. la mediación estatal en la negociación salarial).

A continuación, abarcamos el caso específico de la RT.

4.2.1. Concepción y diseño de la reforma tributaria (marzo a octubre 2005)

Lo que aquí denominamos 'concepción' y 'diseño' de la RT incluye: la continuación por parte del equipo económico del gobierno frentista de la RAT, iniciada por el gobierno del PC en 2003 (4.2.1.1); el trabajo de la comisión de especialistas que asesoró al equipo económico en la RET/ RIT (4.2.1.2); el diseño tributario definido luego por el MEF en base a las recomendaciones de esa comisión (4.2.1.3).

4.2.1.1. Reforma de la Dirección General Impositiva

> La reforma de la DGI (RAT) comenzó a finales de 2003 bajo el gobierno de Jorge Batlle (PC) y fue continuada desde 2005 hasta mediados de 2007 por el gobierno de Tabaré Vázquez (FA).

En realidad, para este apartado el título más acertado sería 'concreción de la reforma de la DGI'. ¿Por qué? Como ya se anticipó en el apartado anterior, la reestructura de la administración tributaria[380] fue decidida tras la crisis de 2002, en el gobierno de Batlle, bajo control del FMI y existiendo cierto consenso en la élite política local (4.1.4). Pero recién dos años más tarde, con el gobierno del FA, la reforma de la administración adquirió nuevo impulso y sirvió de fundamento para la posterior remodelación de la estructura impositiva. Es acertada la reflexión del gerente industrial PE32 (2015: líneas 17-21) cuando dice que

> »[…] no hay una vara mágica […] a partir del 2007 o del 2006 con la propuesta del cambio del sistema impositivo. Sino [que] lo que hay es una visión de mediano, largo plazo, que arranca un poco antes de [la] llegada del gobierno de Tabaré [Vázquez], con el cambio de gestión y la incorporación de tecnología en la DGI. Para mí eso es importante. Luego viene el cambio impositivo«.

La misma impresión aparece en el testimonio de un tecnoburócrata que, entre los gobiernos de Batlle y Vázquez, trabajó en la reorganización de la DGI (2003-2007):

> »Primero, fue una definición política a más alto nivel. Y después, ante el cambio de administración del partido político con un gobierno de Jorge Batlle a un gobierno de izquierda, se mantuvo la misma política y con el mismo énfasis. Después lo que se cambió es la parte de política tributaria; o sea de qué impuestos iban a pagar los contribuyentes y quiénes deberían pagar.« (PE34, 2015: líneas 26-30)

Entonces, si bien puede ser interpretada como reforma dentro de la reforma, los tecnoburócratas vinculados al proceso en cuestión no exageran, cuando dicen que la reforma de la administración tributaria fue »piedra angular« (PE16, 2015: línea 432), »base ineludible y condición sine qua non« (PE24, 2015: líneas 70) o »secreto fundamental« (PE34, 2015: línea 47) para poder pasar luego a modificar la estructura de impuestos exitosamente.[381] ¿Por qué fue tan importante esta medida ya encauzada bajo el gobierno anterior? En síntesis, lo que los actores tecnopolíticos llaman 'profesionalización' de la DGI (PE34, ver p. 232) mediante una »modificación radical del régimen de gestión« (PE16, 2015: líneas 276-277), es lo que hizo posible que la RT del gobierno frenteamplista pudiese funcionar en términos de suficiencia. Significa que la mayor »capacidad de gestión« de la DGI (PE16, nota 312) lograda con su reestructura, contribuyó decisivamente a aumentar la formalización de la economía y a reducir la evasión impositiva. Ello permitió incrementar la recaudación. En palabras de uno de los aseso-

res impositivos del equipo económico: »[si] yo no tengo administración tributaria en serio, no tengo nada« (PE24, 2015: línea 424). En este apartado buscaremos fundamentar, que lo que se impuso en esta área de la administración pública (DGI) fue una reforma parcial del Estado. Sobre ella existía consenso general entre las dirigencias de los partidos fundacionales (PC, PN) y del FA. La »visión de mediano, largo plazo« (PE32, ver p. 229) responde al paradigma económico-estatal neoinstitucionalista (»definición política a más alto nivel«: PE34, ver p. 229) buscando instaurar nuevas 'reglas de juego' (a la vez que se trata de preservar otras ya existentes mediante la estabilización de la estructura socioeconómica). El dispositivo neoliberal-institucionalista aplica un serie de técnicas de organización y gestión empresarial, encargadas de hacer más 'eficiente y capaz' al sector público. Se trata de optimizar la gestión de recursos humanos, tecnológicos y financieros.

A continuación, mostraremos los puntos salientes de la RAT, tratando de responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron sus mecanismos legales? ¿Qué profesionales locales fueron decisivos en el proceso? ¿Cuáles eran los problemas de la DGI? ¿En qué consistieron los cambios y qué profesionales/ instituciones externas asesoraron esta reforma de la administración impositiva? También, ¿de qué forma se ajusta la misma a la orientación neoliberal-constitucionalista?

En la reorganización de la DGI operaron dos mecanismos legales: una ley y un decreto. El gobierno del FA asumió el primero de marzo de 2005. La reforma de la DGI[382] fue puesta en marcha a fines de mayo de 2005 con la firma de un decreto presidencial (Decreto 166/005, del 30.05.05). El mismo reglamentaba el segundo artículo de la ley aprobada por consenso durante la anterior administración del PC (Ley 17.706, del 04.11.03):

> »[…] la mejora de la gestión de la Dirección General Impositiva tiene como propósito disminuir la evasión de manera que se verifique un aumento de la recaudación con idénticas tasas de impuestos, como paso previo a la disminución de la presión impositiva y a los cambios que se promoverán en el sistema tributario.« (Decreto 166/005: 1)

Desde el 2002 existía un consenso entre las dirigencias de los tres grandes partidos acerca de la necesidad de reformar la administración tributaria. ¿Por qué no se había reglamentado la Ley 17.706 bajo el gobierno anterior, para poner en marcha el proceso cuanto antes? Integrantes del gobierno del PC afirman, que la oposición frenteamplista dilató el trámite parlamentario, porque criticaba que la reforma de la DGI la llevara a cabo una administración saliente.[383] Integrantes del gobierno frenteamplista sostienen que no correspondía a la debilitada administración saliente hacer esa reforma, dado que implicaba enfrentar y manejar conflictos de interés.[384] En ese sentido, no carece de lógica el *modus operandi* de la dirigencia del FA, que primero apoyó la ley desde la oposición y luego impidió que se la pusiera en vigencia (bloqueando su reglamentación), para finalmente como gobierno darle continuidad al proceso. El gobierno de Batlle rápidamente había quedado »con […] restricciones de reforma y […] luego de la crisis del 2002 prácticamente […] paralizado en términos de construcción institucional« (PE10, 2015: líneas 62-64). Por lo tanto, parece justificada la duda de si el gobierno del PC du-

rante sus últimos meses de gestión estaría en condiciones de liderar una reforma en un área administrativa tan sensible. Pero tampoco parece desacertado el argumento 'colorado', de que el bloqueo a la medida fue poco responsable, por haberle impedido mejorar ya antes la situación fiscal del gobierno. Sea como fuere, es seguro que »el Frente [Amplio …] aceptó una cosa que estaba funcionando bien, que era funcional a lo que quería hacer, pero funcionaba bien con liderazgo colorado« (PE3, 2015: líneas 28-29).

El principal agente local que lideró la reestructura de la principal oficina impositiva, era un cuadro tecnopolítico del PC, que contó con el apoyo tanto del gobierno 'colorado' como del frenteamplista. Una semana antes de asumir el nuevo gobierno, Astori había anunciado el diseño y puesta en práctica de una reforma de la DGI, que iba a estar basada en criterios de dedicación exclusiva de los funcionarios, mejora del equipamiento tecnológico-informático, capacitación de personal y coordinación con otras agencias recaudadoras (Búsqueda, 24.02.05: 1). Con vistas a la reestructuración del organismo, el equipo económico frenteamplista tenía la ventaja que solo restaba implementarla. Existía una ley, pero faltaba la reglamentación para hacer efectivos una serie de cambios organizacionales, que en parte ya se habían venido impulsando durante los dos últimos años del gobierno del PC. Para continuar dirigiendo el proceso de reorganización de la DGI el equipo económico liderado por Astori recurrió al apoyo del contador Eduardo Zaidensztat.[385] Este había sido nombrado director de la DGI a fines de agosto de 2002 por Batlle, ya pasados los tres peores meses de la crisis (signados por corridas cambiarias, escasez de divisas y un gobierno al borde del *default*, que fue salvado por un crédito de emergencia de la FED). Zaidensztat era hombre de confianza del ex-ministro de economía Alejandro Atchugarry (PC) y venía liderando una reestructura del organismo, que solo podía ser parcial sin reglamentación de la Ley 17.706. Cuando el FA llegó al gobierno en 2005, Astori y Bergara decidieron mantener a Zaidensztat en el cargo, donde permaneció hasta su renuncia en 2007, al entrar en vigencia el nuevo sistema impositivo. En ese momento, la reforma de la DGI se dio por concluida exitosamente. En el proceso Zaidensztat fue un 'recurso humano' importante, pues no solo aportó conocimientos profundos en cuestiones tributarias, sino también experiencia de liderazgo en organizaciones de la burocracia estatal. Si bien Astori y sus dos asesores manejan el paradigma de los cambios económico-estatales, para cada medida reformista que no corresponde a su respectiva área de especialización, requieren contar con asesoramiento tecnopolítico y liderazgo burocrático de otros especialistas (como Zaidensztat) vinculados a la misma comunidad epistémica. Es mediante esta dinámica, que reparte el trabajo tecnoburocrático entre asesores provenientes de organizaciones externas y asesores locales, que se logra una aplicación adaptativa del paradigma neoliberal-constitucionalista con sus nuevas 'reglas de juego' al Uruguay.

La vita de Zaidensztat muestra que ascendió profesional y políticamente como protegido de su »hermano del alma« Atchugarry (Zaidensztat entrevistado por Búsqueda, 27.01.05: 23 y Brecha, 19.01.07: 3). Este abogado fallecido en 2017 pertenecía a la tendencia más moderada

de la Lista 15 de Jorge Batlle y fue el ministro de Economía encargado de gestionar la crisis de 2002. En ese contexto crítico, Batlle debió reemplazar una conducción económica decididamente liberal (Bensión, Rodríguez Batlle) por una más pragmática (Atchugarry, De Brun). La llegada de Zaidensztat a la DGI estuvo precedida por su apoyo a Atchugarry en la negociación del gobierno 'colorado' con el FMI y la FED. Cuando Batlle convenció a Atchugarry de ser su ministro de economía, éste último un poco más adelante propuso a Zaidensztat hacerse cargo de la DGI para así lograr mejorar su funcionamiento (cf. PE34, 2015: líneas 234-241). A continuación, se verá que los casi cinco años del joven contador al frente de la DGI dejaron un saldo positivo; no solamente bajo su gestión se volvió más eficiente al organismo en su tarea de recaudar, sino también por su afán de implantar entre sus conciudadanos la mentalidad de una nueva cultura tributaria y perseguir sin tregua a quienes intentaban seguir defraudando al fisco. Esa característica además de enfrentarlo con sectores empresariales lo terminó por alejar de su sector político.[386] Con el surgimiento de la nueva alianza entre profesionales moderados del PC, del PN y del FA, ¿qué perfil tecnopolítico da su impronta a la transición de paradigma catalizada por la crisis de 2002? Pues Zaidensztat no fue el único economista joven vinculado a los partidos fundacionales que tras la crisis de 2002 decidió colaborar con el equipo económico liderado por Astori, Bergara y Lorenzo. En el caso de la RT, también se acercaron el jurista Leonardo Costa y el economista Alberto Barreix.[387] En ese momento coincidieron el marco interpretativo en cuanto a la crisis económica de Uruguay y una cierta cercanía con ambos asesores de Astori en cuanto a edades, formación profesional y horizonte epistémico ('respetar las reglas de juego'[388]).

Un consejo de Zaidensztat al legislador revela su condición de innovador en el campo político local. Como asesor de Atchugarry, le sugirió no seguir subiendo los impuestos, las alícuotas, las tasas, pues esto no haría que los empresarios pagaran más. El político debía comprender que así simplemente aumentaría la parte que se evade, la no facturada (cf. PE34, 2015: líneas 227-230). En principio, lo que Zaidensztat hacía era instar a la política tributaria a tomar en cuenta la Curva de Laffer.[389] Su consejo se basaba en el perfil tecnopolítico neoliberal-fondomonetarista ampliamente difundido durante la década de 1990. En Uruguay, donde incrementar la presión impositiva era la regla, Zaidensztat aportaba un dato capaz de distinguirlo ante sectores más abiertos, cosmopolitas y receptivos de la élite política (p. ej. Atchugarry). El ímpetu de Zaidensztat en el momento de confrontar al sistema político-partidario con un planteo fiscal alternativo, también adquiere claridad cuando explicó a los parlamentarios de la oposición, por qué no convenía seguir trabando la reglamentación de la ley que permitía reformar la DGI. Durante el gobierno de Jorge Batlle asistió al parlamento en calidad de director de la DGI e insistió en que no importaba qué sistema tributario tuviera el Uruguay, siempre y cuando se administrara bien y su organización funcionara. Ese planteo tuvo apoyo y se aprobó en forma unánime la ley que daba facultades al Poder Ejecutivo para reformar la DGI. También hubo consenso en profesionalizarla y darle herramientas. Para ello hacía falta un marco normativo legal que entonces no había. Faltando poco para las elecciones de 2004, los partidos de

la oposición dilataban el trámite, argumentando que las medidas propuestas por el gobierno del PC eran demasiado generales. En la Comisión de Hacienda del Senado, Zaidensztat insistió en que, si se iba a esperar hasta que viniera el próximo gobierno, también había que esperar el próximo gobierno para mejorar la recaudación. En su opinión era tan necesario recaudar como reformar algo que funcionaba mal (cf. PE34, 2015: líneas 257-264/ 178-189). El perfil tecnopolítico de este contador coincide con el de Bergara y Lorenzo. Por un lado, porque en los escritos de ambos economistas también detectamos modalidades fiscales alternativas ('dejar de incrementar la presión tributaria', 'más importante que el arreglo fino de la estructura de impuestos es el arreglo institucional dirigido a organizar la administración del sistema'). Y por el otro, al compartir el énfasis en la distinción del 'técnico' y el 'político' (»ustedes los políticos no entienden«), noción que atraviesa el discurso neoliberal-institucionalista.

Otro aspecto que hace compatible a Zaidensztat con Bergara, Lorenzo y Astori es el de la 'independencia técnica' del economista trabajando para el Estado; un punto saliente en el discurso neoliberal-constitucionalista (Cap. 3). Ello surge ante la pregunta de por qué lo eligieron a él, »un liberal«, para encargarse de la DGI »en un gobierno de izquierda«:

> »Hay gente que dice que los nombres son etiquetas sociales. También puedo decir que en Uruguay es distinto a ser liberal en otro lugar del mundo. La administración tributaria y de la DGI tiene que estar a cargo de alguien que la maneje exclusivamente desde el punto de vista profesional y técnico, más allá de las posiciones filosóficas e ideológicas de cada uno. [… … …] Soy técnico y no político« (Zaidensztat, entrevistado por Búsqueda, 27.01.05: 23)[390]

Aún participando en movimientos políticos diferentes, Zaidensztat, Bergara y Lorenzo tienen coincidencias varias. Uno (Zaidensztat) adhiere a la tendencia económicamente liberal del PC (Lista 15 de Jorge Batlle) y los otros dos a los sectores más moderados del FA (Bergara con cercanía al Seregnismo y al Astorismo, Lorenzo integrando el NE). En el campo de las ideas político-económicas y el de los recursos tecnopolíticos forman parte de la misma comunidad epistémica. Todos ellos ganaron experiencia asesorando con sus conocimientos a destacados veteranos políticos de las corrientes partidarias a las que adhieren (Atchugarry, Astori). Cuando estos políticos uruguayos cobran notoriedad –Atchugarry gestionando la crisis del neoliberalismo pos-batllista uruguayo, Astori como garante económico de una izquierda moderada– sus asesores ascienden acompañándolos. Como especificamos anteriormente (ver p. 213 en 4.1), la aplicación adaptativa del paradigma neoliberal-constitucionalista es posible cuando se establece una dinámica divisoria del trabajo tecnopolítico y burocrático, con la participación de agentes ubicados en ámbitos institucionales locales y foráneos. A continuación, veremos que en la dinámica de este proceso es clave el consenso dentro de los sectores más receptivos de la élite política sobre la continuidad de las 'políticas de Estado'. Esta dinámica requiere continuidad del personal tecnoburocrático que opera/ administra los cambios en las 'reglas de juego' en cada área del sector público, así como su respaldo incondicional por parte del político ante presiones de sectores sociales organizados. ¿Cómo se expresa esta dinámica de continuidad y respaldo en el proceso que modifica 'reglas de juego' buscando mayor 'estabilidad' (e.

d., corregir la institucionalidad/ regulación vigente)? Tras finalizar en 2007 su tarea al frente de la DGI, Zaidensztat (entrevistado por Brecha, 19.01.07: 4) volvió a aclarar uno de los mantras de su gestión:

> »[…] esta reforma tuvo dos pilares fundamentales en el Senado: el entonces senador del gobierno Atchugarry y el senador, en aquel momento en la oposición, Astori. Cuando Astori pasó a ser ministro de Economía y habló conmigo tenía muy clara la necesidad de reformar e implementar esa reestructura, y tuvimos un fuerte apoyo del Ejecutivo.«

Tabaré Vázquez y Danilo Astori le ofrecieron continuidad a Zaidensztat en la DGI luego del cambio de gobierno pese a no éste pertenecer al FA. No vieron en él al adversario político en las entrañas del Estado, sino que confiaron en su comprobada experiencia, y en el que más chances tendría de hacer la reestructuración del organismo rápido y bien (cf. PE34, 2015: líneas 199-205). Además, la permanencia de Zaidensztat al frente de la DGI bajo un gobierno de fuerzas de izquierda iba a tranquilizar a los políticos y a los economistas de los partidos fundacionales. También retenía a un tecnoburócrata con experiencia en ese ámbito. La reacción de personalidades como Batlle, Sanguinetti e Iglesias cuando Zaidensztat les comunicó que permanecería en el cargo bajo la administración frentista, fue positiva. Había consenso en que era necesario reorganizar la administración fiscal en continuidad con lo actuado. En 2005, Zaidensztat contaba a la prensa:

> »Llamé al secretario general del Partido [Colorado], al doctor Sanguinetti, y me dijo que le parecía muy bien que aceptáramos [permanecer al frente de la DGI], y que a él le transmitía una garantía de estabilidad y de buen trabajo de la DGI. Lo mismo dijeron [los políticos y referentes económicos de los gobiernos colorados] Stirling, Iglesias y Flores Silva.« (Zaidensztat, entrevistado por Búsqueda 27.01.05: 23)

El gesto del ex-presidente Sanguinetti y del presidente del BID Iglesias expresan el alivio de dos integrantes de la coalición epistémica en un momento concreto del proceso. La 'política de Estado' que emana del 'consenso' permite continuar con una 'reforma estructural' capaz de contribuir a la 'estabilidad' buscada. Mayor eficiencia de la recaudación fiscal era una aspecto prioritario en el que todas las fuerzas políticas coincidían. Con la participación del nuevo gobierno surgido de las fuerzas de izquierda existe un área económico-estatal a reformar en el que en forma consensuada se continuó así aplicando el 'deber-ser' de la 'buena' política (discurso del paradigma neoliberal-institucionalista reconfigurado en Cap. 3). Aclarada la cuestión de los mecanismos legales y caracterizado el perfil del agente tecnoburocrático al mando de la reforma de la DGI, resta ver las características de los cambios al régimen organizacional, así como detallar los agentes/ instituciones extranjeras presentes en el asesoramiento de esta reforma administrativa. ¿Cuáles eran los problemas que enfrentaba el ente?

La DGI tenía problemas de recursos humanos y tecnológicos. Tras sus misiones en el país tanto el jefe de la AECID (Díaz Yubero, 2001 – ver 4.1.4) como los especialistas del FMI (2002 – ver 4.1.4) constataban para la DGI una brecha tecnológica, organizacional y operativa. Un diagnóstico muy similar venía por parte de dos uruguayos: el destacado especialista tributario del BID y su coautor (Barreix & Roca, 2003a – ver 4.1.4).[391] El principal ente recaudador del país en-

frentaba problemas tanto por el lado de los recursos humanos como por el de los recursos materiales (cf. López Varela, 2005: 112-114). En cuanto al primer aspecto, se planteaba problemática la incompatibilidad de tareas realizadas por parte de los empleados, en el sentido que una parte no menor de los inspectores que debían controlar a empresas privadas trabajaba simultáneamente en el asesoramiento de las mismas. Relacionado a lo anterior, faltaba un régimen laboral de dedicación exclusiva, por lo que las horas de trabajo no eran suficientes para realizar la actividad en forma efectiva. A ello se le sumaba que no existía un esquema de ascensos en base al mérito personal. El director podía intervenir libremente a la hora de modificar los cargos de jerarquía del ente mediante designaciones 'a discreción'. Según un integrante de la plana dirigencial de la DGI durante el proceso de la RAT (PE34), la cuestión de fondo en cuanto a recursos humanos era

> »[…] cómo se profesionalizaba una organización en la cual yo decía que "[se] trabajaba horario madre después de tener familia", por la licencia que una mujer tiene cuando tiene familia, que trabajaba medio día y con suerte. [Una organización] donde el principal interés de muchos profesionales era trabajar en el sector privado y con eso adquirir buenos clientes, porque el sector privado pensaba que teniendo un profesional relacionado con [la] DGI, ya sea contador, abogado [o] escribano era como una especie de seguro para no pagar impuestos o no pagar todo lo que correspondía. Y bueno, en ese momento eran los soldados que uno tenía para dar esa batalla y no todo el mundo trabajaba con el sector privado. Pero la gran mayoría trabajaba con el sector privado. No quiere decir que era deshonesto, sino que [era] la regla de juego. El estatus quo era: "Como el Estado me paga muy poco dinero y yo tengo una familia y necesito vivir, necesito trabajar en el sector privado." Y para trabajar en el sector privado muchos utilizaban, llamémosle el uniforme, la etiqueta de ser funcionario de la administración tributaria para captar clientes. Y algunos lo utilizaban mal y algunos lo utilizaban bien.« (PE34, 2015: líneas 47-62)

En relación a los problemas de recursos materiales, el número de ordenadores (computadoras) por funcionario era demasiado bajo. A ello se sumaba la escasez de computadoras portátiles. Además, faltaban vehículos para poder llevar a cabo tareas de fiscalización. Y por último, había una situación de precariedad en el área de biblioteca (materiales didácticos) a lo que se sumaban carencias de mobiliario básico:

> »Cuando llego a [la] DGI no había computadoras. […] Entonces, la gente se escapaba a trabajar a sus estudios profesionales, porque decían: "Necesito trabajar con una computadora, con un[a tabla de] Excel. Entonces, me voy a mi oficina a trabajar." Ese era el concepto. Entonces, el que se iba a su oficina estaba bien visto porque iba a trabajar en cosas del Estado. Mentira. Pero ese era el concepto. […] había no sé si una computadora cada diez funcionarios. Era absurdo. Pero peor: no había escritorios ni sillas para cada uno de los funcionarios. Entonces, cuando venían los contribuyentes a ser atendidos había que prestarse la silla de un lado para otro.« (PE34, 2015: líneas 265-270/ 273-277)

La solución a estos problemas comenzó lentamente bajo el gobierno del PC (Batlle) y con mayor impulso en los primeros dos años de la Administración Vázquez (FA). Se fue avanzando desde fines de 2003 en la mejora del equipamiento tecnológico-informático y la infraestructura edilicia. Esta modernización por el lado de los recursos materiales implicó ante todo lograr informatizar al 100% los procesos de trabajo hasta el final del período, en especial vía la adquisición de *hardware* y nuevas plataformas de *software*. Para ello, la Ley 17.706 autorizaba a

destinar hasta un 25% de la mejora que se alcanzase en la recaudación tributaria, para aumentar los recursos presupuestales de la DGI. Pero el cambio fundamental se dio por el lado de la organización de los recursos humanos. Aplicando el lenguaje de la teoría de la organización, esta ingeniería organizacional postula dotar a la DGI de un »nuevo sistema integral de gestión« y aplicar una »nueva política de recursos humanos« que pone el eje en la »capacitación y la profesionalización de los funcionarios« (Zaidensztat, entrevistado por Búsqueda, 27.01.05: 23). En concreto, ello implicó entre 2005 y 2007 el paso a otro régimen de procedimientos y sistemas de trabajo. La articulación se logró mediante una serie de técnicas gerenciales orientadas a incentivar/ desincentivar comportamientos individuales en pro de volver más eficiente la fuerza de trabajo. Se creó un régimen de dedicación exclusiva (estableciendo que los funcionarios del ente pasan a trabajar 40 horas semanales) y otro de incompatibilidades (determinando que ningún inspector siga cumpliendo tareas paralelas en el asesoramiento a empresas). Éstos se acompañaron con un régimen de remuneraciones extraordinarias (incremento a los salarios en la DGI por sobre los de otros entes estatales, buscando hacerlos competitivos con los del sector privado) y otro de carreras funcionales al mérito personal (reglamentación de contrataciones y ascensos, haciendo transparentes las decisiones del personal jerárquico). Además de incorporar tecnología se estableció un sistema de controles internos y mejores remuneraciones, en especial para cargos de jerarquía profesional (a cambio de mayores rendimientos en el cumplimiento de objetivos prefijados y la disposición a continuar capacitándose en vida). A continuación, ampliaremos detalles respecto a la adaptación de este dispositivo reformista del Estado en el área de la administración tributaria. Profundizaremos su funcionamiento, tratando de indicar influencias de instituciones foráneas que asesoraron en la reforma de la DGI, así como líneas de conflicto que la misma acarreó. Primero, veremos las líneas de conflicto surgidas ante los cambios administrativos y su manejo estratégico por parte de una cadena de mando. Luego, enfocaremos ideas recibidas del exterior, su adaptación y su pertenencia a un paradigma de organización económica-estatal.

*'*Cambiamos las reglas de juego.' 'Para hacer esos cambios profundos necesitabas el respaldo del presidente y del ministro de economía.' 'El estatus quo el establishment lo quería mantener porque le servía.' Estas expresiones marcan tendencia en el relato de un cargo ejecutivo en la DGI y encierran sentidos que nuestro análisis busca descifrar. Remiten a resistencias sociales causadas por la aplicación adaptativa de un nuevo paradigma económico-estatal para reorganizar el área de la administración tributaria (como se vio en Cap. 3 el dispositivo neoliberal-institucionalista prevé este tipo de situaciones y propone técnicas para desactivar/ reducir los conflictos sociales que el mismo genera al imponer –según vimos a Foucault en nota 368– 'un Estado bajo supervisión del mercado'). Ya identificamos que uno de los principales mecanismos organizacionales de la reforma de la DGI pasó por ampliar la brecha salarial entre personal 'administrativo' y 'profesional'.[392] Para lograr equidad horizontal se consolidó un dispositivo meritocrático cuyo objetivo era desincentivar comportamientos ambiguos/ corruptos en la

órbita estatal (inspectores fiscales trabajando a la vez para el DGI y empresas privadas) que afectan la efectividad del Estado.

> »[La división salarial de la DGI] era una estructura en el cual profesionales universitarios y administrativos ganaban casi lo mismo. Era una pirámide totalmente achatada donde la diferencia de retribución sería un 10, un 15%. Y lo más interesante es que los profesionales no se quejaban [de] que los administrativos ganaban lo mismo que ellos; y había una relación de dos administrativos a un profesional. ¿Y por qué era? Porque el profesional su ingreso no lo obtenía en la DGI sino en el sector privado. Y el administrativo muchas veces también trabajaba en el sector privado como gestor, haciendo otro tipo de tareas. [… … …] Había gente que ganaba mucho dinero siendo funcionario de [la] DGI con un sueldo que era muy magro. Decíamos hoy que el sueldo de un profesional era el mismo que el de un administrativo. Y uno veía que tenían casas de veraneo o tenían campos. Yo veía el parque automotriz que había y decía: "¿Cómo? Yo vengo de la actividad privada y yo no tengo estos autos ni tengo apartamento en Punta del Este." Y algunos inclusive tenían campo. No todos. No todos, hay que ser justo y no se puede generalizar. Pero había muchos que tenían excelente nivel de vida.« (PE34, 2015: líneas 83-115/ 283-289)

Lo que PE34 llama la »batalla« (ver p. 235) contra las fuerzas de un »establishment« (notas 399, 405) que buscaba mantener el »estatus quo« (ver p. 235) que le servía, se llevó adelante enviando señales a la sociedad civil. Además de incluir campañas de educación tributaria para el grueso de la población,[393] esta práctica tuvo como pilar la comunicación frontal con funcionarios de la DGI y empresarios para anunciarles el 'cambio en las reglas de juego': »El tema era explicarle al sector empresarial y al contribuyente que debía cambiar las reglas«, »el cambio de reglas de juego comunicándosele al sector privado y [a] los funcionarios fue fundamental.« (PE34, 2015: líneas 307-308/ 328-329).

> »Cuando hicimos la reforma se los llamó, se les explicó las reglas de juego a todos. […] Para empezar a los empresarios. Hice una recorrida con cada una de las cámaras. Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Cámara de Servicios, Unión de Exportadores, las cámaras del agro y les dije: "Señores, hay cambio en las reglas de juego. Hasta ahora ustedes tenían profesionales vinculados a la DGI o familiares vinculados a la DGI, porque sentían que estaban comprando un seguro. Ahora se cambia. Y el que avisa no engaña en la vida. Entonces, les quiero decir que vamos a mirar las empresas con lupa. Y con lupa grande." […] Y hacía este gesto: "De arriba a abajo, de izquierda a derecha [y de] derecha [a] izquierda." Algunos decían que […] estaba […] crucificándolos. "Y no solamente que los vamos a mirar. Que si encontramos que usted está relacionado con un profesional de la DGI vamos a ir lo máximo que nos permite la ley por defraudación tributaria y es diez años. Y en caso de ameritarlo vamos a poner en conocimiento a la justicia penal. Por tanto, la sugerencia para todos ante [este] cambio de reglas es que no tengan a nadie vinculado a la DGI."« (PE34, 2015: líneas 290-305)

La estrategia de incrementar ante el empresariado la percepción de riesgo por no cumplimiento de la obligación tributaria implicó que a partir del 2005 el director de la DGI adquiriera un perfil mediático. Sus frecuentes apariciones en los medios (televisión, radio) seguían el propósito de »explicar los cambios en las reglas de juego« y aportar a la »difusión […] de las ideas« (PE34, 2015: 264-352). El mensaje llegó a sus receptores en los círculos de negocios, quienes lo hicieron volver al ámbito interno de la DGI:

> »Entonces, con ese discurso, aquel que trabajaba afuera [de la DGI asesorando a grandes empresas] se veía un poco incómodo, porque lo llamaban sus clientes y le decían: "Bo [* = vos], pero vino el director de la DGI." […] Entonces, a [aquel]los funcionarios [se] les decía: […] "Mirá, [a] vos con lo que te vamos a pagar, por más que ahora cambiamos las reglas de juego, […] no te sirve quedarte. Pensalo bien, pero en [la] DGI vas a ganar un sueldo que no

> te da ni para pagar los gastos comunes [del edificio donde vivís] o los seguros de tus vehículos. Y bueno, pero si te quedás, con mucho gusto, bárbaro y bienvenido." Porque había mucha gente, y eso tengo que ser bien clarito, muy honorable y muy honesta dentro de la organización que venía y […] decía: "Mirá que yo estoy relacionado con tal sector o con tales empresas." Entonces, el pacto que siempre hicimos mientras no se hizo la reforma es: "Bueno, sea un tema relacionado a los giros que tú estás o con esas empresas, o con colegas de esas empresas que son competidores o colegas, tú das un paso al costado y te retirás." Y ese grupo de gente muy honorable, muy trabajadora, entendió las reglas y así lo hizo. Algunos optaron por quedarse y algunos que estaban muy en el sector privado se fueron. Algunos totalmente y algunos para otra repartición del Estado donde no había incompatibilidad.« (PE34, 2015: líneas 308-328)

El movimiento de adaptación neoliberal-institucionalista de las economías del Cono Sur y sus aparatos estatales también implica afectar los intereses de ciertos sectores del poder económico y político local (Cap. 1). La reforma de la administración tributaria en Uruguay viene mostrando esta dinámica. En los dos años que Zaidensztat dirigió la DGI bajo el equipo económico astorista, su imagen se volvió célebre en los medios por confrontar abiertamente contra grupos empresariales y figuras del Poder Judicial. Como el personaje de la ficción norteamericana (El Zorro) y en línea con su apodo (el 'Zeta') cultivó un perfil de burócrata justiciero para con la caja del Estado, inflexible y sin temores a confrontar con los sectores del poder económico y judicial (algo nuevo en la cultura política uruguaya).[394] Existe una anécdota que aparte de haber contribuido a su celebridad distingue a este contador liberal como receptor local de un paradigma económico-estatal renovado. Cuando en 2006 un juez (Pablo Eguren) procesó sin prisión a cinco empresarios gastronómicos por delito de defraudación tributaria, Zaidensztat cuestionó duramente al funcionario judicial: »En el sistema judicial uruguayo por suerte los Eguren son minoría, si no, viviríamos en una república bananera.« (Zaidensztat, cit. en Búsqueda, 22.03.07: 4) Al igual que Bergara en *Las reglas de juego* ('volvernos un país serio y maduro'), Zaidensztat pertenece a una camada joven de especialistas en economía, que apoyan un paradigma que impulsa a abandonar el retraso cultural para adaptarse a las normas del primer mundo: adaptarse a los países 'exitosos', 'serios' y 'maduros', copiando sus instituciones/ cultura (idea fundada en los escritos más tempranos de Douglass North, y que pasa al recetario tecnocrático del renovado CW: Cap. 1 y 3.1.2.5). La auto-identificación simbólica con la 'república bananera' contiene el postulado (simplista) de 'adaptarse al mundo desarrollado' aplicando una regulación económica por parte de una Estado eficaz, capaz de combatir la corrupción y otros males endémicos vistos asociados a hábitos culturales retrasados (se propone 'un capitalismo en serio'). En parte, y esto se seguirá analizando en los siguientes subcapítulos, esa tendencia de enaltecimiento 'primermundista' ante los 'defectos culturales' de la realidad económica-estatal del Cono Sur puede haber tenido peso en el desgaste de la relación de Zaidensztat con su familia política liberal-conservadora del PC. A poco de abandonar la DGI, Zaidensztat había hecho una serie de declaraciones críticas hacia la Lista 15 de Jorge Batlle.[395] Dijo que Astori tenía mucha más sensibilidad social que el último ministro de economía de Batlle (Isaac Alfie) y destacó sus logros macroeconómicos (manejo de la deuda externa, aliento de la inversión extranjera). Además, dejó entrever que la Lista 15 no había dado el apoyo ne-

cesario a su padre político Alejandro Atchugarry cuando este tras la crisis (2002) intentó encaminar la economía por esa vía. En la entrevista también son destacables sus dichos sobre la necesidad que Uruguay reforme su secreto bancario para adaptarse a las buenas prácticas internacionales en materia de transparencia fiscal (4.1.3), un aspecto que ampliaremos en los siguientes subcapítulos – tanto el Quincismo (PC) como el Herrerismo (PN) fueron contrarios a levantar el secreto bancario. Uno de los conflictos que alejó a Zaidensztat del PC puede resumirse de la forma siguiente: la comunidad epistémica compartida por Bergara, Lorenzo, Zaidensztat y Astori es la de un neoliberalismo-institucionalista, cuyo recetario más pragmático y moderado privilegia un estilo de gobernanza (global y local) que genera fricciones con ideas neoliberales más clásicas y radicales, tal como las que p. ej. adhería el dirigente del PC Jorge Batlle. Ese nuevo constitucionalismo liberal rehabilita idea y práctica de un Estado que, sin dejar de ser funcional al capitalismo neoliberal, tiende a una mayor actividad regulatoria para garantizar estabilidad. Lo caracteriza no solo una mayor preocupación por los equilibrios sociales, sino también una institucionalidad transnacional con una mayor injerencia regulatoria en los negocios de las élites de países periféricos (p. ej. la estrategia de 'país-plaza financiera' que busca sacar rédito a transacciones globales del capital especulativo).

La injerencia neoliberal-constitucionalista en los intereses de grupos sociales establecidos a nivel local produce resistencias (aspecto analizado y planificado en la teoría/ práctica de la NEP: Cap. 1 y 3). Los diferentes escollos generados por la resistencia de sectores políticos, corporativos y movimientos sociales solo pueden ser enfrentados, moderados y desactivados efectivamente si el personal tecnoburocrático que libra la »batalla« (p. ej. Zaidensztat) cuenta con el escudo de las figuras que detentan la legitimidad de gobierno, en este caso Vázquez y Astori. »Y por eso decía que […] fue fundamental el apoyo. El respaldo del presidente y ministro de economía.« (PE34, 2015: líneas 338-339)

> »Entonces, cuando venía un Senador de la República, de distintos partidos políticos, o un Ministro de Estado a plantear[…] algo, el acuerdo […] con los ministros y el presidente, si lo nombraban, era: si […] querían dar algún pedido, con mucho gusto si era [algo de carácter] político, pero […] lo daban directo. Y si alguien los invocaba, [se] le decía que [se] lo iba a consultar directamente con ellos. […] algunos políticos venían a decir[…] cosas [insinuando] que estuvieron reunidos con el presidente y que al presidente le parecía bueno arreglarlo de tal manera. [Se les decía]: "Mire, el código tributario no lo admite, pero si esto es una decisión política, ningún problema, llamo ahora al presidente adelante suyo y confirmamos. Tal vez usted entendió mal." Y [se] agarraba físicamente el aparato de teléfono y [se] empezaba a discar. "No, no, capaz que yo entendí mal. Dejá, no molestes al presidente"[, respondían]. Eso fue una vez, dos veces, la tercera. Después ya no aparecían más porque sabían que [se] lo llamaba al presidente y [se] le decía: "Mire, está 'fulano de tal' acá […], me está pidiendo 'esto', que no está admitido dentro del código tributario." Y bueno, cuando saben que […] no te importa quién te lo pide, te lo dejan de pedir. Entonces, para hacer esos cambios profundos necesitabas el respaldo.« (PE34, 2015: líneas 339-355)

Esta tendencia también se verificó con Zaidensztat cuando fue procesado por desacato y ofensas, como corolario de sus dichos contra el juez 'bananero' Eguren. En esa oportunidad recibió una llamada de apoyo de Vázquez, e incluso Astori convocó una conferencia de prensa respal-

dando a su director de Rentas (señalando que no recordaba otro director de la DGI que hubiese trabajado con tan buenos resultados).[396]

´'Yo siempre digo que no hay que inventar nada y que hay que mirar los modelos que funcionan bien.' 'El que se sienta imprescindible que se dé una vuelta por el Cementerio Central.' Estas son otras dos frases en el relato de PE34 (cargo ejecutivo en la DGI) que también marcaron tendencia y permiten continuar a modo de guía nuestro análisis. La primera apunta a la recepción y adaptación de ideas foráneas. La segunda remite a una filosofía sobre la gestión del personal de la administración pública, que a primera vista parece igualitaria y progresiva. Una vez visto cómo operó la cadena de mando mediante la cual se buscó imponer 'un cambio en las reglas de juego', para modificar el 'estatus quo del establishment', quedan por profundizar las modalidades gerenciales recibidas de ámbitos institucionales foráneos, así como las formas de su adaptación local.[397] La adaptación de criterios, técnicas, instrumentos y mecanismos administrativos es el resultado semioficial de una coproducción transnacional, que involucra una variedad de instituciones y actores. El dispositivo se establece en la introducción selectiva de técnicas administrativas-gerenciales foráneas, a ser adaptadas a los requerimientos del contexto local. En esta selección interactúan especialistas (sobre todo economistas, juristas, sociólogos e ingenieros) posicionados en ámbitos institucionales uruguayos e internacionales. El equipo económico, que como encargado de orquestar este proceso delinea los criterios rectores hacia los niveles administrativos más bajos, confía en las decisiones del personal tecnoburocrático encargado de la reorganización del área. Como encargado de reformar la DGI, Zaidensztat se conecta externamente con instituciones y foros de coordinación internacional capaces de brindarle asesoramiento en temas específicos. En el plano local hace valer sus contactos profesionales a la hora de rodearse con subalternos calificados y de su confianza. Asimismo debe mantener y aplicar los lineamientos que definieron sus superiores y evitar injerencias directas de asesores externos (otros integrantes de la 'vanguardia tecnopolítica' *sensu* Bourdieu) en su oficina.

Zaidensztat había sido viceministro de Salud Pública entre 2001 y 2002 (ver nota 385). Uno de sus aciertos consistió en llevar a la DGI a uno de sus colaboradores en ese ministerio, el sociólogo Joaquín Serra, que tenía experiencia en la reestructura organizacional, y fue encargado del área de Recursos Humanos.[398] Esto muestra cómo a lo largo de las cadenas de mando en la administración pública cada nivel de jerarquía requiere contar con el asesoramiento de personal calificado y de confianza. En este sentido, Vázquez necesita a Astori. Éste a su vez se apoya en Bergara y Lorenzo. A su vez, ese equipo económico delega en Zaidensztat dirigir la reforma de la DGI. Y al mismo tiempo, el director de la DGI recurre a la experiencia de Serra. Al frente de la DGI, Zaidensztat tuvo que lidiar con la interferencia de quien fue el principal 'héroe burocrático' involucrado en la reforma de la estructura impositiva uruguaya (4.2.1.2). En el 2002 se le había ofrecido dirigir la DGI a Alberto Barreix, el especialista fiscal del BID. Barreix era autor de una de serie de diagnósticos sobre los problemas de la administración y la estructura impo-

sitiva de su país, y había asesorado al gobierno de Batlle en 2003 (4.1.4). Barreix no aceptó el ofrecimiento en su momento y prefirió mantener su cargo en el BID. No obstante, habría intentado influir en la reforma de la DGI:

> »[A] Barreix […] se le ofreció tomar la Dirección [General] Impositiva. Justamente, porque él abogaba que tenía que haber un cambio; y él no la tomó. No quiso. Y bueno, entonces cuando […] planteaba algunas cosas [se] le decía: "[…] pero vení, ¿por qué no te sentás vos de director? Vos tuviste la oportunidad. Si para vos es tan fácil hacerlo, vení y hacelo."« (PE34, 2015: líneas 397-402)

Aquí se expresa la molestia en la cúpula de DGI con la intromisión directa de este 'héroe burocrático' (Bourdieu) en los procesos de cambio, que se estaban llevando a cabo en el ente. La situación creada queda confirmada por los testimonios de *'insiders'* acerca del trato distanciado que Barreix habría recibido por parte de Astori y Bergara como asesor de la RET/ RIT en 2005 (4.2.1.2).

Un primer impulso foráneo para una administración impositiva más ágil y flexible provino de los Países Bajos. El paradigma de rotación de personal practicado en ese país adquirió carácter modélico para la DGI uruguaya bajo la dirección de Zaidensztat.[399] Era necesario seguir enfrentando la mentalidad arraigada en la burocracia del país. Ésta consideraba imposible formar a los cuadros de la administración como generalistas capacitados para realizar tareas en distintos ámbitos. Pero la experiencia ganada en los Países Bajos parece haber dado impulsos decisivos a una nueva visión del trabajo organizacional. No solamente se buscó atraer personal calificado de otras áreas del sector público (y en menor medida del sector privado), sino también se elevó el potencial de los propios cuadros 'administrativos' capacitándolos para desempeñar el rango 'profesional' de inspectores. Quienes lideraron ese proceso, dicen que su secreto para generar recursos humanos calificados se basó en la contratación de profesionales jóvenes y la formación de los mismos. En ese tiempo, comenzó a sonar en los pasillos de la DGI una nueva consigna. Se trata de una frase, que se había oído decir al presidente Batlle: »El que se sienta imprescindible que se dé una vuelta por el Cementerio Central.«[400] Con el ingreso de más recursos fue posible dar mejoras salariales; éstas a su vez la captación de empleados con mayores niveles de capacitación. Así, la DGI se fue convirtiendo en una dependencia estatal atractiva para jóvenes profesionales, que buscaban hacer carrera. Ese nuevo perfil aparece vinculado a la nueva consigna según la cual 'ya nadie es considerado imprescindible'. Sugiere una lógica igualitaria en cuanto a su principio meritocrático (porque 'no se prescindirá de aquellos que se esfuercen en adaptarse a las nuevas reglas de juego y se los recompensará') y a la vez puede ser leída como advertencia frente a cualquier tipo de cuestionamiento de la nueva regulación. Aquí se delinea un nuevo tipo administración pública con modalidades de trabajo que emulan al sector privado (cf. López Varela, 2005: 113). Si en la era del Estado de bienestar de inspiración keynesiana-desarrollista el trabajo en la esfera pública se caracterizaba por ofrecer ciertas seguridades (estabilidad del vínculo laboral, beneficios mediante generosas partidas de salario indirecto, regímenes de trabajo más libres para con los empleados), estas tienden a desaparecer bajo el imperativo de volver al Estado más 'profesional' y 'eficiente'. Como ya observára-

mos, los dos grandes mecanismos en la reforma de la DGI son el incremento de los controles internos y la mejora de las remuneraciones, o sea una modalidad organizativa de lo laboral basada en una mayor presión, donde el incentivo al trabajo adicional va de la mano con un aumento del dominio sobre el funcionario (consenso y coerción).[401] Con esta modalidad aflora el dispositivo que acompaña al paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista. De hecho, la NEI se origina a partir de un enfoque de la 'organización de la empresa como conjunto de contratos' (contratos = 'instituciones, reglas') cuyo efecto es aumentar la eficiencia de los procesos de mercado minimizando 'costos de transacción' (Cap. 1). Su dispositivo tecnocrático lo forman modelos basados en criterios paramétricos que expresan 'buenas prácticas internacionales', impulsando así la adaptación de la estructura pública-estatal a la modalidad organizacional del sector privado-empresarial. Ello tiene lugar mediante la aplicación de técnicas microeconómicas de cálculo, cuantificación y evaluación de 'gestión por objetivos'. Como se indicó más arriba, en la práctica tecnopolítica los modelos definitorios de elecciones óptimas de la NEP funcionan en base a esquemas de cálculo empresarial (cf. Blanke, Jürgens & Kastendiek, 1975: 346). Su función radica en formalizar y facilitar la elección de la 'mejor' estrategia posible (costo-beneficio). Permiten proyectar diferentes alternativas sobre una base comparativa para luego medir la 'eficacia' de cada una, en relación a objetivos predefinidos y así 'evaluar' resultados de 'gestión por objetivo' (Cap. 1). Esta tendencia aparece en el discurso de los asesores del MEF cuando detallan lo que fue le reorganización de la DGI: »Se asociaron los objetivos a metas medibles, a remuneraciones y financiamiento vinculado a esas metas« (PE16, 2015: líneas 433-434). Esta práctica es reconocible en el Decreto 166/005 firmado por Vázquez y Astori en 2005, para poder implementar una modalidad reformista del ente recaudador, decidida por consenso de todos los partidos en 2003. Allí dice, que se procura

> »adaptar la modalidad tradicional de la Administración [impositiva] hacia una administración por objetivos centrada en los resultados de la gestión […] La Dirección General Impositiva suscribirá ante el Ministerio de Economía y Finanzas un documento denominado "Compromiso de Gestión" que establecerá objetivos cuantificables a alcanzar por el organismo en un periodo plurianual que no excederá el período presupuestal, así como sus correspondientes indicadores. Dichos objetivos tendrán relación con el incremento del cumplimiento de las obligaciones fiscales a través de la mejora en los servicios prestados al contribuyente y el fortalecimiento del combate al fraude y evasión fiscal. […] »presentar un informe de resultados obtenidos que permita la evaluación de la realización y cumplimiento de los objetivos y metas definidos.« (Decreto 166/005: 1/ 2)

El 'compromiso de gestión' subyace al renovado pensamiento constitucionalista dentro de la corriente neoliberal y su trasvase a experiencias de organización en estructuras administrativas. En tal sentido, los indicadores que cuantifican y evalúan la realidad de los 'resultados de gestión' en relación a los objetivos preestablecidos, expresan el grado de 'capacidad (efectividad) estatal'. Sirven como datos duros, capaces de sostener un discurso simbólico sobre la calidad institucional dentro de un cuerpo social. Este paradigma no solo causó tensiones con grupos empresariales y varios de los empleados de mayor jerarquía en la DGI. Como afirma un conocido politólogo del ICP de la FCS de la UdelaR, bajo Astori »la transformó de una forma que no satisfacía mucho a buena parte de la izquierda […], incluso aumentando los salarios«

(PE10, 2015: líneas 48-49). Los mecanismos del nuevo régimen salarial precipitaron otra línea de conflicto, en este caso con el sindicato de los empleados del Estado (COFE). Con la nueva organización de la oficina impositiva se dieron desde el 2005 aumentos salariales que en promedio rondaron el 29%.[402] La crítica sindical apuntó a la notoria diferencia entre las subas otorgadas a los 'profesionales' y a los 'administrativos' (proporción aproximada tres a uno).[403] La asociación de funcionarios de la DGI (integrante de la COFE) no solo criticaba que se hubieran seguido 'criterios de mercado' al asignarle a los profesionales sueldos similares a los que se pagaban en el sector privado. El sindicato también estaba molesto, por no haber sido consultado sobre ese punto por el MEF y además porque no se tomaba en cuenta que en la DGI muchos de los 'administrativos' realizaban tareas similares a las que efectuaban los 'profesionales'.[404]

Los modelos administrativos foráneos también influyeron en la reestructuración de la organización departamental de la DGI, sus áreas de actividad, así como la coordinación entre ellas. En esa parte del proceso, Zaidensztat se amparó en la experiencia de la agencia tributaria española (AEAT) y en menor medida en consejos del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT).[405] Una de las lecciones fue, p. ej., crear una unidad especializada en controlar a las grandes empresas (Unidad de grandes Contribuidores). Esa medida ya formaba parte desde hacía por lo menos un quinquenio de las recomendaciones del FMI y del BID, pero recién el contacto con el *know-how* de las correspondientes oficinas tributarias externas aportó los conocimientos procedimentales exactos para plasmarla. Y por el lado del control de los propios empleados del organismo puede verse un ejemplo similar en relación a componentes que requería la puesta en marcha del nuevo régimen de incompatibilidades. Se había creado una Auditoria Interna encargada de controlar a los funcionarios profesionales, para que no se relacionaran laboralmente con empresas del sector privado. Sin embargo, faltaba un 'código de ética', o sea una especie de constitución para codificar las normas de la relación contractual entre los funcionarios y la dirección del ente. Aquí se tomaron ideas del modelo francés:

> »[…] Francia [brindó apoyo] para el código de ética. Por ejemplo, en las reglas de juego que había antes no había la auditoría interna. Entonces los funcionarios de la administración fiscal trabajaban afuera y no había ningún organismo para controlar que no trabajaban afuera. Entonces, bueno, [creamos] una auditoría interna […] y no había un código de ética. Entonces bueno, tomamos el modelo […] de Francia.« (PE34, 2015: líneas 160-172)

***

Las prácticas discursivas, vinculatorias y materiales (de política pública) relacionadas a la reforma de la DGI ilustran el dispositivo correspondiente al paradigma neoliberal-constitucionalista en las reformas a las estructuras económicas-estatales ('reformas estructurales'). El caso de la DGI permite apreciar cómo se aplican las ideas que en nuestro trabajo han sido analizadas en los Cap. 1 y 3 (Astori, 1997; Aboal & Moraes, 2003; Bergara, 2003; Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé, Chasquetti, Buquet & Moraes, 2006). En primer lugar, adquiere plasti-

cidad la noción del 'respaldo político' requerido por el personal tecnopolítico que trabaja para cambiar las 'reglas de juego' en estructuras institucionales. Al ser entrevistado en profundidad, el ex-funcionario en DGI (PE34) utiliza 13 veces el término de las »reglas«, casi siempre destacando la importancia del »apoyo« que se recibió por parte de los dirigentes políticos (los ministros Astori y Atchugarry, así como en menor medida los presidentes Vázquez y Batlle). En segundo término, la consigna sobre que »nadie es imprescindible«, se combina con el anuncio frontal de un nueva modalidad de administración pública (criterio de eficiencia empresarial, técnicas cuantitativas para evaluar resultados, organización de la fuerza de trabajo mediante controles e incentivos monetarios). Por último, la adaptación del conjunto de técnicas organizacionales-administrativas foráneas dirigidas a optimizar la gestión de recursos humanos, tecnológicos y financieros se corresponde con la frase »no hay que inventar nada nuevo, sino traer modelos que funcionan« (PE34). Lo que para los gestores tecnopolíticos del paradigma neoliberal-institucionalista son ante todo las lógicas consecuencias de promover un necesario 'cambio cultural' modificando las reglas del marco institucional, genera choques con las lógicas y prácticas de distintas partes sociales afectadas. Mientras que en la DGI algunos sectores del trabajo asalariado (parte sindical) denuncian imposición de criterios de mercado en el sector público, otros más beneficiados por el estatus quo (funcionarios de mayor jerarquía) aceptan los cambios y callan. Por otro lado, también sectores del capital (partes del empresariado), más beneficiados aún con la situación previa a la reforma de la DGI, deben ceder ventajas, pero se adaptan mejor al nuevo modo regulatorio. Pese a existir aspectos criticables en esta adaptación organizativa de la estructura estatal, todo indica que es exitosa en cumplir su principal objetivo: recaudar más eficientemente. A pocas semanas de renunciar al cargo en el 2007[406], el director de la DGI Eduardo Zaidensztat, defendió los resultados de su gestión:

> »Año tras año desde 2002 venimos aumentando la recaudación. Ahora estamos en un período muy bueno de la economía, está bajando el desempleo, está mejorando la calidad de vida de los uruguayos, está mejorando la inversión, y por ende mejora la recaudación. En 2005 la DGI recaudó 3.050 millones de dólares y este año [2006] que acabamos de cerrar vamos a haber recaudado alrededor de 530 millones de dólares más. Eso se debe en gran parte a la mayor actividad de la economía, pero hay un componente importantísimo de mayor eficiencia de la DGI. Y cuando digo mayor eficiencia me refiero a ir a buscar a aquel que estaba en el sector informal que no pagaba, formalizarlo y hacerlo pagar; ir a buscar a los defraudadores y hacerlos pagar; ir a buscar a los evasores y hacerlos pagar. Hay que destacar que este aumento impresionante en la recaudación se hizo sin aumentar la presión fiscal; no se pusieron nuevos impuestos, se mantuvieron básicamente lo mismos que en 2005. […] En 2002 en este país pagaban impuestos 150 mil empresas, en 2006 lo hicieron cerca de 240 mil; tuvimos un crecimiento de casi 90 mil empresas aportantes. ¿Eso se debe a un crecimiento de la economía? No necesariamente. Los números cantan otra cosa, cantan que a través de los controles que hace la Impositiva se fue a buscar a gente que estaba afuera del sistema, gran parte de estas empresas nuevas están porque la DGI fue a buscar al sector informal. No hay mayor voracidad, hay un compromiso con una herramienta que tiene la sociedad uruguaya, que se llama DGI, que está funcionando mejor.« (Zaidensztat, entrevistado por Brecha, 19.01.07: 4-5)

4.2.1.2. Comisión de especialistas en temas tributarios

> La comisión encargada de delinear la RET/ RIT fue anunciada a fines de mayo de 2005. Sesionó hasta octubre. En noviembre de ese mismo año Astori dio a conocer los lineamientos elaborados por la comisión en forma de un documento público.

Antes de tematizar el mecanismo decisorio instaurado con la comisión de especialistas fiscales que asesoró al MEF, presentamos las principales definiciones del gobierno en materia tributaria. De esta manera, adelantamos algunas informaciones necesarias para avanzar en el análisis de la comunicación oficial sobre la renovada estructura impositiva, su legitimación y sus alcances. Allí enumeramos las medidas impositivas más importantes de la reforma, para luego enfocar la adaptación de »buenas prácticas internacionales« (PE16) en el sistema logradas por el trabajo de la comisión. Recién en el apartado 4.2.1.3 veremos cómo opera en su totalidad el esquema de tributos presentado por el MEF a la ciudadanía.

El análisis del proceso de reforma es complejo, porque la política tributaria del gobierno dice responder con el total de sus medidas a una visión integral, estratégica y consistente de la imposición. En la comunicación política del gobierno, este sesgo sistémico se manifiesta como principal elemento distintivo respecto a las políticas tributarias de los tres gobiernos anteriores. La triple adjetivación (integral, estratégico, consistente) determina que el marco impositivo esté compuesto por diferentes aspectos definidos en función de objetivos tributarios (PE16: »la tributación se define en función de objetivos«), que a la vez son funcionales a los objetivos de política económica. Los aspectos básicos conforman un cúmulo de instrumentos y mecanismos complejamente entrelazados, ya que varios de ellos son funcionales al cumplimiento de más de un objetivo tributario. Por lo tanto, conviene abordar la comunicación que explica los cambios tributarios como un esquema de tres niveles: el nivel inferior de los instrumentos y mecanismos tributarios es funcional al nivel intermedio de los objetivos tributarios, y este a la vez es funcional al nivel superior de los objetivos de política económica (ver Anexo 1 – Gráfico 8). Más adelante (4.2.1.3) el esquema aparejado a esta concepción en la publicación del MEF será abarcado en detalle, tras incorporarse para cada nivel las definiciones y los conceptos.

El economista herrerista PE6 (2015: líneas 17-22/ 25-28) señala una tendencia impositiva del país que ha sido ilustrada más arriba en el texto (4.2.1):

> »En Uruguay […] la historia de las reformas tributarias es […] media espasmódica, ¿no? Vos tenés durante muchos años una acumulación de leyes, decretos, regulaciones, reglamentos de la DGI en forma bastante desprolija y desordenada que van generando una cosa media caótica. Y cada determinada cantidad de años […] se intenta ordenar un poco eso con una reforma [tributaria] general. […] en el 2005, cuando llega el Frente Amplio al gobierno por primera vez, estaba en su agenda hacer también una reforma tributaria. Que un poco reúne algunas características comunes a todas las anteriores. Que es en principio ordenar un poco la cancha [* = campo de fútbol].«

Acorde a la perspectiva de PE6, la reforma aprobada en 2006 buscó en primera línea ordenar una estructura impositiva caótica. También el asesor del MEF PE16 asegura que la estructura

anterior »recaudaba lo necesario, lo posible, pero sin una visión estratégica« (PE16, 2015: línea 49). La misma era »irracional, no consistente«, como explica el economista de CINVE PE15 (2015: línea 39). Otro economista, que en los noventa participó del gobierno del PN, ridiculiza la »técnica tributaria« privilegiada por legisladores del país durante las últimas seis décadas, práctica que consistía en crear impuestos sobre actividades específicas para financiar con ello propósitos concretos: »El impuesto al pelo largo para financiar la industria de los peines« (PE5, 2015: líneas 11-12).[407] Así las cosas, hay acuerdo acerca de que la razón crucial de la reforma fue simplificar una estructura tributaria considerada irracional, o sea desordenada, sin consistencia de objetivos, perforada tras treinta años de ir añadiendo de manera contingente impuestos y exoneraciones, y por ende ineficiente. PE16 (2015: líneas 50-53) concuerda en ese punto y agrega otro dato, al decir que »el sistema tributario nuevo […] lo que viene a hacer es a introducir una visión estratégica de la tributación sobre la base de buenas prácticas internacionales y sobre […] un punto de vista prospectivo y no reactivo«. La adaptación local de estándares internacionales en materia impositiva también es enfatizada por el jurista tributario PE20 (2015: líneas 305/ 308-311), cuando afirma que

> »[…] de refundacional no tuvo nada la izquierda. Esa es la verdad. O sea, […] desde el punto de vista tributario sin duda se adaptó a la generalidad de los países centrales. Y desde el punto de vista uruguayo tomó elementos que ya habían existido y que de hecho estaban en práctica, [porque] gran parte de las retribuciones [* = salarios, sueldos] ya estaban gravadas por un impuesto a la renta que era el IRP«.

¿A qué sentido político-filosófico apuntan 'racionalidad', 'estrategia', 'consistencia' y 'buenas prácticas'? De momento, constatamos que la RT del gobierno de las fuerzas de izquierda buscó ordenar un sistema caótico, regresivo, poco eficiente y sin funciones claras; pretendió hacerlo funcional a una estrategia de política económica que debía lidiar con los efectos de la crisis de 2002. Para ello, existió una orientación en torno a estándares internacionales, pero en consonancia con la recuperación de elementos que habían sido probados a nivel local y formaban parte de la memoria colectiva. El mejor ejemplo de esto último es la reinstauración del IRPF, que ya había existido entre 1960 y 1974, así como en forma distorsionada desde 1982 con el IRP (4.2.1). Si se mira la historia del impuesto en Uruguay, no sorprende que el IRPF haya sido la cuestión central en la discusión sobre la reforma tributaria, con una notable tendencia a monopolizar la atención del debate. En tal sentido, una segunda razón de la reforma fue de equidad horizontal y vertical. Al existir un sinfín de exoneraciones contradictorias, no pagaban lo mismo sectores de igual capacidad contributiva, mientras que en términos relativos aportaban una contribución mayor estamentos con menor capacidad de pago. Un ejemplo de esa doble inequidad es el IRP. Ese gravamen solo recaía en los sectores asalariados, pero no alcanzaba al sector de los profesionales independientes (inequidad horizontal), además de que en términos relativos podía llevar a que pagara más un obrero que un gerente (inequidad vertical). En tercer lugar, existió también una razón de conveniencia macroeconómica en la reforma. Con la introducción de un impuesto directo, como el IRPF, tiende a reducirse el peso de los impuestos indirectos, como el IVA, en la estructura tributaria. Eso es conveniente para el Estado, sobre todo en países de menor desarrollo, donde la volatilidad cíclica del consumo es mar-

cadamente mayor que la del producto (el consumo fluctúa más que el producto, los sectores financieros no amortiguan los efectos adversos por estar poco desarrollados, por ende el principal mecanismo de recaudación estatal es fuertemente procíclico: cuando se crece, la recaudación se incrementa notablemente, pero cuando hay estancamiento o depresión también tiende a disminuir en forma drástica). Un sistema impositivo más basado en impuestos directos, a los ingresos/ rentas de las personas es más estable, en el sentido que tiende a balancear los »riesgos de recaudación« ante coyunturas económicas adversas (cf. PE15, 2015: líneas 67-84/ 89-94). A fines de mayo de 2005, luego de cerrar un acuerdo con el FMI y en paralelo al anuncio de la comisión tributaria, el gobierno transmitió estos parámetros para una reforma de la estructura impositiva al organismo financiero multilateral y trazó una hoja de ruta:

> »La reforma del actual sistema tributario es fundamental para asegurar la situación fiscal a mediano plazo, motivo por el que concretar esta medida es nuestra principal prioridad. Para diciembre de 2005 enviaremos al congreso un amplio proyecto de reforma tributaria. El mismo estará dirigido a ensanchar la base impositiva con la finalidad de incrementar la eficiencia de la recaudación, fortalecer la perdurabilidad de los ingresos, así como distribuir más equitativamente la carga tributaria por la vía de aumentar el peso relativo de la imposición directa. Con la reforma, que pretendemos implementar a mediados de 2006, proyectamos introducir un impuesto a la renta personal, racionalizar el complejo régimen de exoneraciones y subsidios tributarios, además de optimizar otros impuestos (incluido el impuesto a la renta empresarial). Cuando con el paso del tiempo se pueda evaluar el rendimiento de la reforma, con el objetivo de garantizar su consistencia con las metas fiscales del programa económico de gobierno, tenemos pensado reducir la alta carga de los impuestos indirectos y eliminar una serie de pequeños gravámenes que son distorsivos. Estimamos que para la segunda mitad de 2006 la reforma comenzará a redundar en aumentos netos de la recaudación.« (Carta de Intención al FMI, 24.05.05: 4-5 – traducción del Autor)[408]

Primando como definiciones paramétricas razones de simplicidad/ eficiencia, impulso a la inversión, equidad y menor dependencia de los impuestos indirectos, los cambios impositivos más destacados con la RET fueron siete:

- Reducción de la cantidad de impuestos vía la eliminación de gravámenes de baja recaudación.[409] La medida incluyó la creación de nuevos impuestos (o sea, se suprimieron algunos impuestos, se crearon algunos sustitutos y se introdujeron nuevos: todo esto bajo la intención declarada de no crear nuevos impuestos que tuviesen fines recaudatorios).[410]
- Revisión y readjudicación de exoneraciones impositivas, en pro de garantizar la mayor neutralidad intersectorial posible, así como promover inversiones nacionales y extranjeras de carácter 'productivo' (o sea, le fueron eliminadas exoneraciones a algunos sectores mientras que otros pasaron a recibirlas).
- Introducción de un IR dual (el así llamado IR dual uruguayo) en sustitución del IRP.[411]
- Rebaja del Impuesto a la Renta de Actividades Económicas (IRAE) de 30 a 25% en caso de que se reinviertan las utilidades (o sea, si el empresario no saca sus ganancias de capital de la empresa/ no hay distribución de dividendos).
- Rebaja de las dos alícuotas del IVA, pasando la alícuota básica de 23 a 22% y la que se aplica a productos de consumo de primera necesidad de 14 a 10%). A la vez, se eliminaron exoneraciones. La combinación de ambas medidas consiste en incrementar la base impositiva mientras se reducen las tasas del impuesto (o sea, en conjunto más personas pagan tasas más bajas; antes menos personas soportaban tasas más altas).

- Rebaja gradual del IP a lo largo de una década propendiendo a su eliminación. La idea inicial fue dejarlo en una tasa testimonial (0,1%) como medio para controlar el IRPF.
- Equiparación intersectorial de los aportes patronales a la seguridad social (en un 7,5%) entre el sector de comercio y servicios y el de la industria (dado que el sector industrial venía pagando menos que el de comercio y servicios).

Además, hace falta incorporar lo que este trabajo subsume bajo la denominación RIT. Esta parte de la reforma comprende la »modernización del sistema, y eso tiene mucho que ver también con la inserción internacional del país y con el clima de negocios, porque para captar inversión extranjera hay que atenerse a ciertas reglas que son reglas estándar a nivel internacional« (PE16, 2015: líneas 254-258).

- Restricción al uso de Sociedades Anónimas Financieras con Acciones al Portador (SAFIs), al prohibirse la formación de nuevas SAFIs del 2010 en adelante, mientras que las ya existentes pasan a tributar acorde al nuevo esquema de imposición empresarial (luego del 31.12.2010).
- La legislación uruguaya incorporó nuevas tendencias tributarias del ámbito internacional, como p. ej.: (1) el instrumento de residencia fiscal; (2) la reglamentación de la operatoria local de empresas transnacionales en lo que hace al vínculo entre sucursal y casa matriz (reglas de establecimiento permanente y precios de transferencia en el comercio intra-empresa); (3) tratados para evitar la doble imposición.[412]

Una vez presentadas las principales nociones teóricas del gobierno FA en materia tributaria, sus tres grandes definiciones paramétricas de ordenamiento integral/ sistémico, así como las siete modificaciones más destacadas a la estructura impositiva, pasamos a analizar el trabajo previo de la comisión de especialistas.

En el apartado anterior comenzamos a ilustrar la aplicación adaptativa del paradigma económico-estatal neoliberal-constitucionalista al contexto fiscal uruguayo (4.2.1.1). En el foco del análisis estuvo la reforma de la DGI, denominada aquí RAT, su inicio trabado en los fines del gobierno de Jorge Batlle y su rápida reglamentación, cuando comenzó la primera administración frenteamplista. Este apartado enfoca la otra parte clave para el proceso de RT: la conformación de una comisión de especialistas en tributación por parte del equipo económico del gobierno. Este grupo de asesores fue llamado a elaborar los lineamientos de la RET/ RIT sobre el trasfondo general de política económica definido por el gobierno frentista. Argumentamos que la comisión es otro elemento ilustrativo de la aplicación adaptativa del nuevo paradigma económico-estatal. El fenómeno de la comisión ejemplifica las prácticas vinculatorias del equipo económico dentro de su red epistémica para poder llevar a cabo otra 'reforma estructural' siguiendo la lógica neoliberal-institucionalista de nuevas 'reglas de juego' y 'economía política' detallada en el apartado anterior. En el trascurso de esa maniobra la conducción económica del gobierno configura, coordina y equilibra una cooperación entre especialistas uruguayos radicados en el país y en el exterior. No solo quiere asegurarse el conocimiento especializado necesario para plasmar la remodelación integral de la disfuncional estructura impositiva, sino que también apunta a legitimar la política mediante un consenso entre economistas que representan a las tendencias más moderadas, modernas y receptivas de los tres grandes parti-

dos. Pero en este momento clave excluye del proceso a sectores político-económicos más radicales del FA (su propia fuerza política). Se observa que la concepción de la reforma de la estructura tributaria (junto a la reglamentación de otros cuestiones en materia de tributación internacional) responde a un esquema gubernamental similar al de la reestructura de la administración impositiva. Este apartado, al identificar y reconfigurar esa impronta, continúa ilustrando la gestión tecnocrática del proceso político local, que busca llevar a cabo una reforma 'estructural' en base a un dispositivo de estrategias, métodos e instrumentos de organización social fundados en el paradigma neoliberal-constitucionalista (recetario de la NEP).

Para ordenar nuestro análisis profundizaremos tres aspectos centrales vinculados a esta comisión de especialistas tributarios. Primero, indagamos su función estratégica, para lo que incluimos elementos teóricos del campo burocrático (Bourdieu). Segundo, delineamos cómo estuvo integrada la comisión. Tercero, analizamos su modalidad de trabajo y sus resultados, poniendo de relieve indicios sobre la forma en que se procesaron ciertas rigideces al interior de ese grupo.

En enero y febrero de 2005, el gobierno electo afrontó primeras críticas desde su propia fuerza política, entre otras cosas, al anunciar Vázquez la instalación de una planta de celulosa de la empresa finlandesa BOTNIA sobre el Río Uruguay. Por otra parte, también hubieron críticas a la conformación del nuevo equipo económico del gobierno:

> »[…] los dirigentes del PS y del MPP están "enojados" con Astori porque no designó a ningún representante de esos grupos en el futuro equipo económico y por eso preparan una especie de "alianza política" para "tener mayor incidencia" en la futura administración. […] Fuentes de Asamblea Uruguay dijeron a Búsqueda que Astori no les da "trascendencia" a esas negociaciones y que seguirá nombrando para los cargos que dependen de su Ministerio a los "más capaces", sin tener en cuenta los "costos políticos".« (Búsqueda, 10.02.05: 1)

En cuanto al IVA, Astori respondió que

> »[…] va a seguir siendo el "eje" del sistema impositivo porque es el impuesto que genera la "mayor recaudación". Aclaró que el IRPF será la "base" de la "reforma tributaria", pero que eso no "lo convertirá" en el "tributo principal".[/] El futuro ministro de Economía informó, además, que el próximo gobierno procurará "bajar el IVA".« (Búsqueda, 10.02.05: 1)

Al finalizar mayo de 2005 y a pocos días de firmarse el decreto que reglamenta la reestructura de la DGI, el principal especialista tributario en el MEF (David Eibe) anunció la instalación de »una comisión para elaborar un proyecto de reforma tributaria que tendría como "sentido estratégico" dar un marco de estabilidad para la inversión y perseguir como objetivos la "equidad" y la "eficiencia" de la estructura impositiva« (Eibe, cit. en Búsqueda, 25.05.05: 24). La publicación del MEF (2005: 1) era más detallada en cuanto a las tareas y a la integración del cuerpo asesor:

> »[…] el Ministerio de Economía y Finanzas ha creado una Comisión de trabajo […], con la finalidad de evaluar los aspectos económicos y normativos de la estructura vigente y proponer un nuevo diseño acorde con los principios enunciados. La Comisión es coordinada por el Sub-

> secretario del Ministerio de Economía y Finanzas, Mario Bergara, y está integrada por los siguientes técnicos: Alberto Barreix, Leonardo Costa, David Eibe, Carlos Grau, Gabriel Lagomarsino, Jerónimo Roca y Hugo Vallarino.«[413]

Tanto la declaración de Eibe a la prensa, como la comunicación oficial del MEF revelan que la conducción económica tenía una idea general del 'deber-ser' de la estructura impositiva. El MEF enfatiza que lo propuesto por la comisión ha de estar 'acorde con los principios enunciados'. Y también Eibe recurre a la noción del 'sentido estratégico' para circunscribir los grandes parámetros impositivos (que tematizamos en 3.3, 4.1.4 y los párrafos anteriores, o sea la consistencia de las medidas tributarias con la estrategia de política económica: 'marco de estabilidad para la inversión', 'equidad', 'eficiencia'). Por otra parte, adquieren gravitación los siete nombres del personal encargado del asesoramiento, así como el de Bergara en rol de coordinador del grupo. Esa constelación de nombres en el entramado de la política pública permite ver que el equipo económico monopolizó la reforma del sistema impositivo confinándola a su ámbito ministerial. La práctica pone de relieve el poder que ejercían Astori y sus dos asesores principales hacia el interior del gobierno. Un politólogo de la UdelaR critica que »llegaron a naturalizar el hecho de que una discusión tributaria era un asunto excluyente del Ministerio de Economía, lo cual es violatorio de la constitución« (PE10, 2015: líneas 317-319). El mismo entrevistado recuerda que »la constitución establece que los actos de gobierno son actos en donde el Poder Ejecutivo integrado por el presidente y el Consejo de Ministros resuelve las políticas«. Sin embargo, ya indicamos que en el gabinete de Vázquez Astori ejerce de manera no oficial la función de un primer ministro, mientras que los ministros restantes representan a los sectores mayoritarios del FA (una estrategia de Vázquez para transmitir verticalmente el liderazgo de las dos figuras dirigentes al total de la fuerza política: 3.3).[414] ¿Qué sentido tenía conformar a partir y dentro del MEF una comisión de especialistas en tributación/ fiscalidad internacional? Aquí resulta útil referir a precisiones aportadas por Bourdieu (2014) acerca del fenómeno de las comisiones de notables en el campo de la burocracia estatal. A lo largo del apartado veremos que las enseñanzas del sociólogo francés sobre la política habitacional de Francia en los años ochenta aplican parcialmente al proceso uruguayo, aunque hará falta ajustarlas a las características particulares de un país periférico bajo el auge global del neoliberalismo institucionalista. Bourdieu destaca tres elementos centrales en torno a una comisión: su función, la elección de sus integrantes y la figura sociológica del 'héroe burocrático' que sobresale en estos grupos.

En el enfoque de Bourdieu, el fenómeno de las comisiones de notables forma parte de la organización social. En principio, un grupo de personas son comisionadas por el poder político (originalmente el monarca) para cumplir una misión cargada de valor/ reconocimiento social, que suele estar asociada a la solución de un problema. Visto de tal modo, la conformación de una comisión se funda en esos dos actos constitutivos: comisionar a las personas y nombrar el problema en cuestión. Mientras que las personas encomendadas por el poder político han de ser consideradas socialmente idóneas, notables para cumplir esa función, el problema a tratarse debe ser lo suficientemente relevante, de interés público para ser atendido por un grupo tan

respetable (a decir de Bourdieu, »el problema público es un problema que merece ser tratado públicamente, oficialmente«: 2014: 42). Por lo tanto, las comisiones políticas son una operación que adquiere formas equivalentes a las de una pieza teatral. Lo que hacen es poner en escena a un conjunto de personas importantes, con el fin de ofrecer una representación oficial de los problemas públicos.

¿Qué efectos tiene esta operación oficial sobre los problemas de relevancia social (públicos)? El montaje de lo público mediante una comisión genera marcos simbólicos cargados de autoridad oficial. Se llega a ese estado de situación escenificando una conformidad oficial (del actor político que encarga la comisión) con la 'nueva' representación oficial del problema (ideada por la comisión que recibió el encargo). La función que cumplen los comisionados es la de elaborar por encargo oficial una definición legítima de un problema público, o sea proponer una nueva forma de asegurarle al ciudadano los recursos para satisfacer una necesidad que le fue garantizada como derecho. Esta oficialización de lo simbólico, en la que converge el pensamiento del mandante (político) y el del mandatario (comisión) sobre cómo responder al problema público en cuestión, se expresa (publica) en el reporte/ informe que la comisión remite a la figura política (que inicialmente encomendó la tarea a la comisión). El reporte detenta autoridad en un doble sentido, y ahí está para Bourdieu la cuestión de fondo. El reporte que la comisión entrega al mando político que lo dio en encargo es un discurso caracterizado por portar autoridad de antemano (o sea, aquella que inicialmente le confirió el actor político al autorizar su elaboración: la comisión pudo elaborar un discurso 'autoritativo', porque antes fue 'autorizada' a hacerlo). Pero a la vez el discurso que la comisión elaboró y remite de vuelta al mandante, detenta autoridad ante el poder político que lo autorizó, empoderó inicialmente. Bourdieu explica que históricamente ese informe/ discurso se encuentra determinado por esa 'doble relación' de autoridad (*'rapport de force'*). Sugiere que la misma debe ser analizada a partir del estado de la correlación de fuerzas entre mandatario (político) y mandante (comisión), así como al de las capacidades/ intenciones del segundo agente de apoderarse del discurso que ha generado por encargo del primero. En tal sentido, la interrogante fundamental del enfoque 'bourdieuiano' es si los comisionados disponen de suficiente poder para apropiarse de la comisión junto al potencial simbólico-intelectual implicado en los actos de su constitución y práctica, para promover el cumplimiento político de sus propias recomendaciones. En caso afirmativo, resta preguntar si tienen la intención y las capacidades de hacerlo. La posibilidad que pueda surgir este tipo de dinámica entre ambas partes, dependerá de cómo esté conformada la comisión. Sobre ese punto Bourdieu continúa argumentando que lo decisivo es comprender los criterios por los cuales se elige a los integrantes de una comisión. Y agrega que se pueden influenciar los resultados del trabajo de una comisión a través de incidir en su composición.

Finalmente, Bourdieu distingue dentro de comisiones la figura del 'héroe burocrático' (asociada a cuadros vanguardistas y renovadores en el campo de la burocracia estatal, que son capa-

ces de revolucionar las políticas públicas). Se trata de individuos que por sus dotaciones extraordinarias de conocimientos administrativos, matemáticos y econométricos (perfeccionados en escuelas de élite) cuentan con un reconocimiento privilegiado por parte de los cuadros políticos, dado que su principal recurso simbólico radica en técnicas para calcular costos y beneficios de cada decisión política. Este traslado epistémico del arte de cálculo microeconómico, relacionado a la teoría de la organización empresarial-institucional, hacia el ámbito de la política y la administración pública, ha sido tematizado más arriba en el texto; tanto en la explicación general del paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista (Cap. 1) como en la reorganización de la administración tributaria de Uruguay (4.2.1.1).

La síntesis de Bourdieu aporta tres elementos para el análisis de la comisión y su relacionamiento con el equipo económico. Primero, la comisión cumple el rol de elaborar una definición legítima del problema tributario, proponiendo una nueva forma de asegurarle a la sociedad los recursos dirigidos a satisfacer la provisión de los llamados bienes públicos. Segundo, congrega a un grupo de personas que por sus dotaciones extraordinarias de conocimientos administrativos, matemáticos, econométricos o jurídicos detentan una notable acumulación de capital simbólico. A nivel burocrático su distinción 'vanguardista' y 'elitista' los habilita a jugar un rol renovador de las políticas públicas. Tercero, la composición de la comisión debe responder al interés del equipo económico del gobierno para que las ideas elaboradas por ese colectivo estén en línea con el paradigma del mismo. El grupo de especialistas ha de responder satisfactoriamente a la tarea encomendada de aportar soluciones al tema impositivo y no salirse del marco pautado (evitar apoderarse de la comisión y su potencial simbólico-interpretativo).

Para reformar la estructura tributaria, el equipo económico del gobierno del FA requirió asesoramiento de especialistas en la materia. En base a una idea general predefinida por la cúpula del MEF, el cuerpo de especialistas debía elaborar una solución legítima a los problemas de la estructura impositiva. Para ello, el equipo económico se vinculó con siete especialistas y conformó una comisión. ¿Quiénes integraban la comisión? ¿De qué ámbitos institucionales provenían y cuáles eran sus respectivas especializaciones? ¿Qué involucramiento previo habían tenido en relación al debate impositivo local? ¿Estaban vinculados con sectores políticos?

Sobre los integrantes del cuerpo, sus posicionamientos institucionales y especializaciones bastan algunos detalles básicos que iremos ampliando en el correr de este apartado. La comisión era coordinada por Bergara. Ya señalamos más arriba, que los siete integrantes del grupo eran Alberto Barreix[415], Leonardo Costa[416], David Eibe[417], Carlos Grau[418], Gabriel Lagomarsino[419], Jerónimo Roca[420] y Hugo Vallarino[421]. Todos ellos son uruguayos. En aquel entonces, algunos se desempeñaban en ámbitos institucionales del país y otros en organizaciones del exterior. Barreix, Eibe, Roca y Vallarino tienen en común haberse iniciado profesionalmente en la DGI. Tres de ellos venían por parte del BID (Barreix, Costa y Roca).[422] Uno pertenecía al CINVE (Grau). Los tres restantes se desempeñaban en ámbitos de la tecnoburocracia estatal: el MEF

(Eibe), la DGI (Vallarino) y el BPS (Lagomarsino). Excepto Costa (abogado) y Eibe (contador) todos los demás integrantes de la comisión eran economistas. Es posible afirmar que todos los comisionados estaban igualmente capacitados en administración y finanzas públicas. Además, Barreix, Roca y Costa se destacan por conocimientos especiales en el área de la tributación/ fiscalidad internacional, un campo del saber gubernamental ya más moderno y producto de la acelerada transnacionalización del capitalismo desde finales de los 1970. El perfil profesional de Costa también se caracteriza por su pericia en el manejo de las implicancias jurídico-financieras de temáticas extremadamente relevantes para la gobernanza global (compras estatales, derechos de autor, corrupción, lavado de activos, estupefacientes y terrorismo).

La cuestión del involucramiento previo que las personas elegidas para la comisión habían tenido en la discusión sobre el sistema impositivo uruguayo abre perspectiva a una dinámica que resulta particularmente sugerente (e importa para el análisis de este capítulo – ver también 4.1.4, nota 345). Se trata de analizar la genealogía y los términos epistémicos en que se dio esta cooperación/ división transnacional del trabajo tecnopolítico entre un núcleo de especialistas uruguayos para que de ello resultase una política que en esencia adapta un paradigma regulatorio céntrico, impulsado por las instituciones del CW (incluso sin existir condicionalidades contractuales que obligaran al país a hacerlo). Sobre este último punto un destacado economista estructuralista y político frenteamplista se muestra crítico:

> »No tenemos acuerdos [con los organismos financieros en Washington], no tenemos las condicionalidades. Pero en la cabeza siempre está que tenemos que estar bien con el sistema financiero mundial […] Que garantizar los servicios del pago de la deuda es el primer elemento. Y eso no deriva de las relaciones de poder internas. Deriva de lo que viene de afuera. Y eso pesa […] mucho.« (PE17, 2015: líneas 1039-1040/ 1042-1044)

Según uno de los ministros de Economía bajo Jorge Batlle, el equipo económico »no tenía la más remota idea de cómo hacer el impuesto«, por lo que »los organismos internacionales le empezaron a suministrar algunas personas y algunos técnicos para que empiece a hacer algo« (PE38, 2015: líneas 15-18). Y »con algún técnico local, que fue básicamente […] David Eibe, que es el que manejaba la parte tributaria del punto de vista legal, aunque es contador, armaron un impuesto« (PE38, 2015: líneas 18-20). Esta afirmación ('no tenían idea') es extremadamente crítica y poco ayuda a ver la realidad. Distorsiona dinámicas epistémicas de un proceso reformista para cuya comprensión es preciso matizar las distintas interpretaciones sobre cómo ocurrieron entre 2002 y 2005 las interacciones de los gobiernos, la burocracia y los especialistas fiscales uruguayos con los organismos financieros internacionales. Sobre este punto conviene no olvidar cuál viene siendo nuestra línea de argumentación desde la sección 4.2.1. En el caso de un país periférico como Uruguay importa añadir la dimensión del rol que vinieron jugando los organismos financieros internacionales en el debate tributario. Hemos ido viendo que el FMI y el BID ya habían estado asesorando al gobierno de Jorge Batlle en materia impositiva. A la vez, mostramos que existía un consenso de especialistas radicados en el ámbito local, al que hay que agregar los diagnósticos de un uruguayo radicado en el exterior con un alto cargo en el BID (Barreix). Estas grandes coincidencias sobre los problemas del sistema tributa-

rio y las medidas que debían tomarse, habían ingresado a las formulaciones programáticas de las tres grandes fuerzas políticas para las elecciones de 2004. Llegado al gobierno Tabaré Vázquez con su nuevo equipo económico, el desafío que se planteaba a este bloque dominante dentro de la izquierda era conciliar el consenso tecnopolítico ortodoxo con las ideas impositivas y fiscales, que históricamente habían influido el imaginario de los sectores de izquierda más tradicional (p. ej. hacer pagar más a los sectores del capital y el agro para con esos ingresos impulsar estatalmente una industria nacional y modificar la estructura socioeconómica).

El ex-colega de Bergara PE30 (2015: líneas 188/ 191 / 189-90/ 194/ 185-186) piensa en una dirección más práctica que PE38. Explica que el nuevo equipo económico »tenía un planteo teórico« y »respuestas para todo«, pudiendo imponer dentro del gabinete de gobierno »el planteo de las reformas de segunda generación del Banco Mundial«, propuesta »que funcionaba« en tanto ofrecía en forma viable »soluciones sobre la fuerza política« (planteo equivalente al paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista). Para este veterano economista posicionado a la izquierda del FA, el equipo económico »cuando tiene un problema consulta« (PE30, 2015: línea 284). Significa que aunque a Astori, Bergara y Lorenzo »no se les cae [* = ocurre] una idea«, sí »miran el paquete [reformista], lo aplican, […] y […] se conectan inmediatamente con quien sabe y trae las cosas« (PE30, 2015: líneas 277-279). Entonces, esta práctica de consultar, que se refleja en la comisión de la reforma tributaria (y la reforma de la DGI) es en realidad la culminación de un proceso de aprendizaje, en donde intervinieron diagnósticos del FMI, del BID y de uruguayos (uno de ellos posicionado en el BID, los otros actuando en el medio local: CINVE, MEF, DGI, BPS). Para integrar la comisión finalmente fueron convocados las personas uruguayas que elaboraron estos diagnósticos. Con excepción de Costa y Eibe, se llamó a aquellas personas que durante el quinquenio previo habían elaborado los estudios (con diagnósticos y propuestas de soluciones) sobre el sistema tributario uruguayo, la administración y la estructura impositiva, así como su inserción internacional (Lagomarsino & Grau, 2002; Barreix & Roca, 2003 y 2003a; Vallarino, 2004; Grau, Lorenzo & Oddone, 2004 – ver 4.1.4). Uno de los antiguos asesores económicos de Vázquez recuerda que »en la comisión […] no interviene la gente que estaba trabajando de antes« en el tema tributario, sino »ajenos, técnicos […] que no eran del Frente Amplio« ni »del partido de gobierno« (PE26, 2015: líneas 291-294). En relación al *know-how* para hacer la reforma, el integrante de la comisión PE16 (2015: línea 65) rescata las »valiosas« contribuciones que en 2003 había dejado la misión del FMI. No obstante, para él lo decisivo fue que »hubo […] un núcleo crítico local que pudo llevar adelante la reforma«, incluyendo »a personas que estábamos trabajando aquí y […] expertos muy buenos también que vinieron del exterior y se integraron a la comisión que tuvo la responsabilidad del diseño« (PE16, 2015: 66-69). Un economista que estudió los factores que permitieron concretar la reforma tributaria entiende que »en el caso de Uruguay había las capacidades para hacer la reforma sin técnicos de los organismos multilaterales y la interacción […] con los técnicos fue con ideas locales bastante elaboradas y desarrolladas« (PE3, 2015: líneas 119-122). A su parecer, los organismos financieros en Washington tuvieron otra

función importante, la de »dar un sello de garantía a[nte] las élites uruguayas […] y también una especie de escudo al equipo económico« en »una América Latina un poquito volátil hacia la izquierda«. Esta interpretación de PE3 sugiere que, ante las élites empresariales, organismos como el FMI y el BID contribuyeron a asegurar que a diferencia de procesos como el del Kirchnerismo en Argentina »el Frente [Amplio] tiene como un ancla cerca del centro que para el empresario moderno es aceptable«. ¿Con qué argumentos el FMI y el BID otorgaron garantías, ayudando al equipo económico? PE3 dice que »el respaldo implícito de los organismos internacionales le da [a las élites locales] como la tranquilidad [de que] "esto no es una reforma de locos", […] "no son cuatro locos que llegaron al gobierno y ahora van a buscar pesos por todos lados y ponen cualquier impuesto, […] "esto es una reforma que si querés tener un país moderno es más o menos lo que tenés que hacer"«. Entonces, para terminar de arribar públicamente a una 'definición legítima del problema y su solución' (Bourdieu) se juntó a este círculo de especialistas para que interactuaran en comisión bajo la coordinación del MEF. En este caso, la definición 'legítima' (predominante) trabajada transnacionalmente por este grupo de expertos luego congregados por el MEF puede verse resumida en varios informes de agencias internacionales que la presentan a manera de nuevo *common sense*: no solo sobre el problema tributario de Uruguay, sino también como marco modélico/ ejemplar para la región (p. ej. CEPAL, 2014: 80-P2).[423]

Tampoco hay que perder de vista la cuestión de la vinculación político-partidaria de los integrantes de la comisión. Si bien parece haber sido un criterio más bien casual a la hora de elegir la conformación del cuerpo de asesores externos, la filiación política no deja de cumplir cierto rol legitimador del trabajo de la comisión, generando cohesión social en la ciudadanía. En torno a esta cuestión califica una apreciación hecha por el politólogo PE7 (2015: líneas 219-221) sobre »las redes de economistas, que independientemente del partido político al que pertenecés son todos amigos«. El grupo integró a personas con distintas filiaciones partidarias. Es de destacar que dos integrantes importantes eran del PC (Costa: Lista 15) y del PN (Barreix: tendencia no-herrerista[424]). Los demás integrantes eran más bien cercanos a las tendencias moderadas del EP-FA-NM, aunque en forma no tan claramente identificada (este aspecto fue abarcado en 4.1.4, ver nota 351).

En sintonía con en fenómeno político-sociológico que constatamos para Bergara y Lorenzo, tanto Barreix como Costa y Roca tienen atributos de 'héroes burocráticos' (Bourdieu). En el marco de la comisión los tres profesionales de élite ocuparon los roles más destacados, sobresaliendo del grupo como 'especialistas alfa'. Ello se debe a que existe una distinción de jerarquías. Por un lado, está el trío señalado. Por el otro, están las figuras de Eibe, Grau, Lagomarsino y Vallarino, quienes al ser un poco mayores tienden a exhibir un tipo de perfil profesional-formativo más anticuado, centrado en mayor medida sobre la institucionalidad académico-burocrática del ámbito nacional-local. El testimonio del politólogo del ICP PE7 (2015: líneas 198-200) coincide con la noción 'bourdieuana' del 'héroe burocrático'. Pone en evidencia la

fascinación que esta figura causa en la intersección del campo académico, político y burocrático local: »Una comisión, para mi gusto, muy bien armada, ¿no? Muy bien armada. Porque con Mario Bergara, con Barreix, nada más ni nada menos, ¿no?« PE7 (2015: líneas 207-209/ 211-219) prosigue relatando que Barreix

> »[…] es un genio. Es un genio que ocupa un cargo altísimo en el B[anco]I[nteramericano de]D[esarrollo]. Es el encargado del tema tributario para América Latina. […] Jerónimo Roca había trabajado con Barreix en algunas cosas, pero el tipo que sabe del tema tributario es Barreix. Barreix, Barreix, ¿tá? Ahora es encargado del tema para América Latina del tema tributario y además ha participado en reformas en– [* PE7 agrega irónicamente] Mirá, no sé si no participó hasta en la reforma alemana. Ha participado en reformas en todas partes. Es un libro abierto el 'Gordo'. Un libro abierto. Un gordo expansivo además, conversador, así, ¿viste? […] Él es blanco, wilsonista. Wilsonista: impuesto a la renta, partidario del impuesto a la renta, ¿tá?«.

Un reconocimiento similar a las capacidades 'técnicas' del personal elegido por Astori para concretar las reformas económicas y al Estado aparece en el relato de un economista que trabaja como asesor para la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU):

> »Hicieron un muy buen trabajo. Por un fuerte liderazgo de Tabaré [Vázquez …]. Yo no le doy tanto el mérito [a Vázquez], sino [que] se lo doy a Astori con todo su equipo técnico alrededor. Gente muy inteligente, muy valiosa, formada en Estados Unidos, formada en otros países de Europa. Fernando [Lorenzo], Mario [Bergara], toda esta gente. Son tipos muy formados. […] Barreix, Jerónimo Roca, todos tipos muy especializados. Eibe acá en Uruguay.« (PE23, 2015: líneas 605-610)

La misma expresión se encuentra en el relato de uno de los senadores del sector AN (PN). Dice que Barreix »es blanco, sí. En algunos momentos ha sido llamado para recibir de él su opinión en varios temas. No sé se últimamente, pero [se] lo ha hecho. Es una persona muy solvente, muy capaz. Yo creo que por eso desde lo técnico fue muy solvente la reforma« (PE11, 2015: líneas 344-347).[425] ¿De dónde viene ese reconocimiento que incluso revela cierta fascinación? ¿De qué manera estas figuras son capaces de hilar nexos que luego pueden capitalizar en el ámbito político-burocrático local?

Barreix, Costa y Roca, al igual que Bergara y Lorenzo, pertenecen a la generación de los 1960. También obtuvieron un Ph.D. u otro tipo de posgrado en universidades de élite estadounidenses o europeas. Cuanto más reconocida la institución académica que otorga el título (y cuanto más alto el grado), mayor tiende a ser el capital simbólico de quien lo recibe, así como sus posibilidades de continuar ascendiendo profesionalmente. Desde los 1990, los temas de fiscalidad y tributación internacional adquirieron relevancia para la gobernanza global del capitalismo (dentro de un contexto político-económico, donde la creciente transnacionalización del capitalismo global bajo hegemonía neoliberal llevó a que las cuestiones de fiscalidad traspasaran las fronteras del Estado-nación). Barreix encarna esa dinámica a la perfección. Fue quien en la universidad más prestigiosa (Harvard) llegó a realizar el grado más alto (Ph.D.). Como latinoamericano no solamente fue capaz de establecerse en ese ámbito académico de élite, sino que incluso llegó a ocupar un cargo de alta jerarquía como 'técnico' en uno de los organismos financieros multilaterales más importantes; donde pasó a integrar un núcleo epistémi-

co junto a otros destacados de la fiscalidad (Vito Tanzi y otros[426]) y a influir como referente de esa institución sobre las prácticas fiscales de 'su' región (América Latina). Adicionalmente, es muy probable que Barreix también haya podido establecerse en el BID por intermedio de un compatriota que en aquel entonces presidía el organismo: el economista y político uruguayo Enrique Iglesias, más cercano a la generación de Astori (ambos nacidos en los 1930). La posibilidad de una cercanía político-ideológica entre Iglesias y Barreix es aún más alta si se tiene en cuenta que ambos comparten la identidad partidaria no-herrerista dentro del PN. Asimismo, es preciso recordar los nexos que Bergara y Lorenzo establecieron con la parte académica del BID entre el 2000 y el 2005 (3.2.1).

Al igual que Barreix, también Costa fue a especializarse a la Harvard Law School. Es probable que fuera a través de un nexo o relación directa con su compatriota que también se encontraba allí. La diferencia entre Barreix y Costa es que éste último no se doctoró en Harvard, sino que con el posgrado en el Programa de Tributación Internacional obtuvo un título de menor grado. Lo que hace particularmente interesante a Costa (compañero político de Zaidenstzat en la Lista 15) es haberse alejado del líder partidario Jorge Batlle.[427] A diferencia de Barreix, no proviene de una corriente partidaria que siempre fue pro-IRPF. En Costa se observa una manera de pensar sobre el IRPF que diverge de la línea del PC y lo enfrenta con la fracción económica-liberal de Jorge Batlle. Costa es el único en su partido que mantuvo siempre una posición a favor del IRPF. Habiendo estudiado en los Estados Unidos, estaba a favor del impuesto, entendiendo que, además de otros efectos tributarios, tiene también uno fuertemente educativo (cf. PE24, 2015: líneas 172-175). Desestima la resistencia del PC al impuesto como reacción ideológica originada por el Batllismo, movimiento histórico que siempre lo consideró un impuesto al trabajo. Gente de su entorno, refiere su opinión de que no existe ninguna sociedad civilizada sin imposición a la renta (cf. PE24, 2015: líneas 177-182). Algunos elementos en su postura hacen sospechar que su estancia formativa en los Estados Unidos moldeó sus convicciones. Es la misma dinámica que se manifestó en el caso de Zaidensztat (4.2.1.1). En el contexto del ascenso del equipo económico en el gobierno del FA, este ex-referente tecnopolítico del sector conducido por el sobrino-nieto del fundador del Uruguay moderno contradice el pensamiento tributario predominante dentro de la neoliberal Lista 15 del PC para terminar colaborando con una de las grandes reformas de la 'izquierda'. Tanto Costa como Zaidensztat argumentan con un discurso 'progresista'. Mientras que el primero evoca la impronta 'civilizatoria' del IRPF (sus efectos 'educativos' sobre la ciudadanía), el segundo utilizaba su protagonismo al frente de la DGI (mientras perseguía con tenacidad a evasores del fisco) para manifestar su rechazo al estatus quo de una 'república bananera'.

Roca es un poco más joven que Barreix y Costa. En su caso, todo indica que fue protegido de Barreix, en el sentido que pudo relacionarse con el BID a través de él. En ese entonces, Roca también estudiaba en una universidad reconocida internacionalmente, pero con menor reconocimiento que el de Harvard (Barreix, Costa) o el de Berkeley (Bergara). Su caso es más pare-

cido al de Lorenzo, quien también estudió en España. Pero a diferencia de Lorenzo, quien concretó su DEA en París-Dauphin y luego el Ph.D. en la Carlos III. de Madrid, Roca no llegó a concluir rápidamente su doctorado. Sin embargo, su especialización en una temática cada vez más relevante de la gobernanza global (fiscalidad internacional) lo volvió atractivo para alguien como Barreix, que lo incluyó como coautor de artículos sobre tributación (entre 2003 y 2007 ambos publicaron la ya mencionada serie de *papers* sobre el sistema tributario uruguayo).

En cambio, Eibe, Grau, Lagomarsino y Vallarino pertenecen a la generación del 1950. Excepto Grau, solamente estudiaron en Uruguay, no ampliaron su formación profesional en los países céntricos. Por su 'limitación' profesional al campo uruguayo estos cuatro individuos cuentan con una menor dotación de recursos teóricos, sociales y por ende simbólicos. Con ello se relaciona su menor capacidad para reconocer e incorporar innovaciones paradigmáticas del ámbito céntrico al campo de la tecnoburocracia local-periférica. Igualmente, sus principales posicionamientos institucionales establecen la orilla local del puente epistémico. Cumplen funciones en organizaciones uruguayas que son vitales a la hora de corregir la administración y la política tributaria. Conocen a la perfección la realidad del día a día en las instituciones de su país. P. ej. Lagomarsino proviene del universo del BPS, conoce 'desde adentro' los funcionamientos y los problemas de una de las organizaciones involucradas en la administración tributaria (administración de la seguridad social). Lo mismo califica para el caso de Vallarino, un cuadro largamente vinculado a la DGI. Y también Eibe, quien se inició en la DGI y pasó luego al MEF, puede ser visto como un portador de la cultura y la memoria burocrática local. Los tres personajes fueron incorporados a la comisión para operar como engranajes entre los grandes entes relacionados al sistema tributario. Grau proviene del universo CINVE e integró la comisión en calidad de director del centro (sucedió a Lorenzo en 2004). En el capítulo anterior vimos que el *think tank* liderado por Lorenzo entre 1997 y 2004 fue una de los principales núcleos epistémicos de Uruguay a la hora de renovar localmente las ideas económico-estatales en consonancia con los planteamientos del paradigma neoliberal-constitucionalista. En tal sentido, junto a las otras usinas tecnopolíticas que fueron el DECON y el BCU (donde operó Bergara) participó en la preparación del campo de ideas político-económicas que figuras políticas de una izquierda moderada (Astori, Vázquez) fueron incorporando al programa con el cual el FA llegó al gobierno tras la crisis de 2002. El caso de Grau, quien en 2004 había publicado con Lorenzo y Oddone (en cooperación con el empresario de asesoría financiera Daniel Ferrere) un *paper* de lineamientos impositivos 'tranquilizadores' (PE15) para con el empresariado, confirma los puentes que sostenía el CINVE hacia el MEF.

Antes de revisar la modalidad de trabajo y liderazgo de la comisión, así como sus diferencias internas, cabe preguntar cuál fue el rol que tuvo ese grupo de personas, elegidas para dar soluciones 'legítimas' (Bourdieu) sobre el tema de la estructura tributaria (RET) y de la adaptación a la legislación fiscal internacional (RIT). Por un lado, había necesidad de contar con asesoramiento de especialistas en cuestiones que excedían las cualificaciones de Astori, Bergara y

Lorenzo en esa temática. Se daba una situación similar a la que había requerido incluir a Zaidensztat en la reorganización de la DGI (RAT). El equipo económico necesitaba personal capaz de desplegar y programar modelos de gestión 'eficientes'. También había necesidad de legitimación política al momento de decidir cambios en la estructura tributaria. Como la reforma era impulsada por un gobierno vinculado a un movimiento de izquierdas en el que persistían tendencias más radicales, se buscó 'blindar' esa comisión con la autoridad intelectual de economistas y juristas 'profesionales' capacitados en el hemisferio norte, y vinculados a sectores más moderados del PN y del PC. Además de incluir así agentes de tendencia económica moderada dentro del FA, se agregaron dos 'vanguardias tecnopolíticas' (Bourdieu) ligadas a los partidos fundacionales: Barreix y Costa. Ninguno de ellos compartía las posiciones neoliberales que a partir de los 1990 habían asumido las dirigencias de los sectores predominantes en el PN (Herrerismo) y el PC (Lista). Tanto Barreix como Costa estuvieron dispuestos a apoyar la política tributaria impulsada por el trío Astori, Bergara y Lorenzo para el gobierno del FA. Los integrantes de la comisión aportan conocimiento especializado y al mismo tiempo cumplen la función de contribuir al 'consenso' político y social en la materia tributaria. Otorgan 'estabilidad' y 'credibilidad' al nuevo marco de política pública. El núcleo de especialistas con experiencia tecnopolítica (Bergara, Lorenzo, Barreix, Costa, Zaidensztat) conforma una alianza suprapartidaria entre los sectores más moderados de la tecnoburocracia uruguaya, y tiene el paradigma neoliberal-institucionalista como base teórica. Además, en ese núcleo se expresa la influencia que a partir de la crisis de 2002 comenzó a ejercer en el asesoramiento del poder político local una nueva vanguardia de economistas con formación adicional y experiencia laboral en el hemisferio norte. Ella impulsa el paradigma de las reformas de 'segunda generación' del CW (Cap. 1). El alineamiento epistémico de Bergara, Lorenzo y tres de los integrantes de la comisión (Barreix, Costa, Roca) con la institucionalidad neoliberal-constitucionalista, así como la aceptación de sus ideas económicas y estatales como 'revolucionarias' o 'renovadoras' (Bourdieu) por parte de académicos, políticos y burócratas posicionados en el plano estatal-nacional (Astori y demás integrantes de la comisión), encauza la adaptación local del paradigma céntrico en la política pública. Cuando una parte de la inteligencia tecnoburocrática estatal-nacional en un país del Cono Sur se formó dentro de una red epistémica transnacional hegemónica, los organismos financieros internacionales (que cumplen funciones de gobernanza global) no necesitan recurrir a injerencia directa para trasvasar su renovado paradigma económico-estatal. Tras años de trabajo intelectual y formación de redes fundadas en saberes tecnopolíticos neoliberales entre universidades, *think tanks*, instituciones de la gobernanza global y del Estado-nación uruguayo, el CW actualizado con las enseñanzas neoinstitucionalistas puede así llegar a manifestarse como el 'Consenso de Montevideo'.

Astori delegó a su vice Bergara la tarea de encontrar un balance entre la idea general del equipo económico, las propuestas de los especialistas que los asesoraron y los intereses de los actores sociales excluidos de este proceso de diseño impositivo (sectores críticos del FA, oposición de los partidos fundacionales, actores corporativos del capital y del trabajo). En esa etapa

del proceso, donde intervinieron distintos tipos de especialistas tributarios 'a puertas cerradas', Bergara debía coordinar el trabajo del personal experto. Analizaremos, primero, el *modus operandi* que marcó la dinámica interna de la comisión de especialistas tributarios convocada por el MEF (tomando como ejemplo el nuevo IRPF). Como segundo paso, presentamos los resultados de esta coproducción divisoria del trabajo tecnopolítico entre una parte del equipo económico (Astori, Bergara), los especialistas de élite convocados para ayudar a concebir la política tributaria (Barreix, Costa, Roca) y los restantes asesores (Eibe, Grau, Lagomarsino, Vallarino).[428]

¿Cuál fue el *modus operandi* con el que trabajó la comisión? La pregunta busca esclarecer las formas de liderazgo del equipo económico del gobierno sobre el cuerpo de asesores (atribuciones reconocidas a los asesores en base a una modalidad de gerenciamiento del proceso político). También busca relacionarlas con los saberes, técnicas e instrumentos que aplicaron los comisionados en su misión consultativa (modalidades de trabajo tecnopolítico). Comenzamos por enfocar el segundo punto. Una economista de la UdelaR que siguió de cerca los impactos del nueva sistema tributario sobre la desigualdad, opina que la »comisión jugó mucho dentro de los límites que le pusieron, de qué era lo que se podía hacer en Uruguay« (PE4, 2015: líneas 65-67). El equipo económico comenzó por impartirle directivas a los integrantes de la comisión, e. d. un marco de principios (paradigma, reglas de juego, criterios) dentro del que podían moverse para hacer propuestas. En tal sentido, el MEF (2005: 1) decreta, que la comisión ha de elaborar »un conjunto de ideas y propuestas«, pero ateniéndose al »marco de los cometidos que le fueron asignados«, entendiéndose por ello »los lineamientos políticos establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas en el ámbito de su competencia en materia tributaria«. Uno de los comisionados relata al respecto: »Nos plantearon como lineamientos generales, cual era la visión política del Ministerio de Economía, pero absoluta libertad para plantear la reforma tributaria como mejor entendiéramos.« Y más adelante agrega: »Hubo mucho contacto con todo el Estado; ideas que se iban planteando. Naturalmente, un manejo político de parte del ministro y de su secretario, que era [Mario] Bergara en ese momento.« (PE24, 2015: líneas 18-20/ 47-50) Según este *'insider'*, existieron tres grandes criterios delineados por el MEF:

- Instalación del IRPF, atendiéndose a la vez un esquema de simplificación, derogación y unificación de muchos impuestos, en esencia equivalentes al mismo, pero que afectaban rentas de actividades específicas;
- Reducción del peso del IVA en el sistema impositivo, aunque manteniendo ese impuesto como principal pilar de recaudación;
- Conservación del principio de fuente territorial.

El economista PE14 (que en aquel momento trabajaba en la Asesoría Económica de la DGI) dice que la comisión »constituyó toda una novedad por la forma como se trabajó« en ella, dado que en »reuniones periódicas […] se fue acordando un diagnóstico y la propuesta en términos generales« (PE14, 2015: líneas 64-65/ 68-70). Una de las tareas centrales de la comi-

sión fue contribuir a pronosticar el impacto que tendría la reinstauración del IRPF sobre la recaudación impositiva, con estimaciones lo más precisas posibles, sobre si con la medida no se ponía en peligro la suficiencia de ingresos fiscales (PE24, 2015: líneas 28-29: »gran recopilación de información económica, sobre impactos posibles«; PE28, 2015: línea 92: »estimaciones potenciales«). Este proceder cauteloso se inscribía dentro de lo que luego el MEF publicitó como »enfoque dinámico de responsabilidad fiscal« o »de responsabilidad social«: e. d., »saber que lo que vos decís "no cobro más", lo dejás de cobrar al otro día, pero lo nuevo no sabés cuánto te va a representar« (PE28, 2015: líneas 90-91). El asesor de la DGI PE14 (2015: líneas 85-86) recuerda que »a medida que la comisión iba avanzando en esa discusión, nosotros íbamos probando los sucesivos diseños que nos iban planteando«. PE24 (2015: líneas 45-47) agrega que »el BID tuvo un apoyo muy fuerte. Vino gente también de algunas consultoras para trabajar temas más complejos, como podían ser *transfer-pricing* o temas más de tributación internacional«. Lo anterior evidencia que la comisión trabajó para acordar las definiciones exactas de un diagnóstico y una propuesta que iba a tener carácter público. También fue importante el tema de las estimaciones acerca de la recaudación potencial de diferentes combinaciones de impuestos que se iban proponiendo al quitar, unificar e introducir nuevos impuestos (el temor de repetir el 'fracaso' del IRPF de 1960 es un tema que se repite en el relato de PE28 y los comisionados PE16 y PE24).

Parece que ya existía una idea bastante precisa del nuevo sistema tributario y que la tarea esencial de la comisión era encontrar parámetros, así como contribuir a elaborar un discurso político. La participación de otros asesores por parte del BID y consultoras externas para temas de tributación internacional y precios de transferencia (en el comercio intra-empresa) muestra que el saber tecnopolítico no quedó acotado a la comisión. También el indicio, de que ya existía como idea general una visión preestablecida de lo que sería la principal innovación de la RET (un IR unificado como segundo pilar del sistema además del IVA), queda claro en una cita de PE24:

> »La experiencia anterior del impuesto a la renta en Uruguay había sido mala porque era un impuesto muy complejo. Bueno, acá se trabajó sobre la idea de un impuesto dual, dividiendo rentas de trabajo de rentas de capital y manteniendo el impuesto a la renta empresarial, que era básicamente el antecedente el IRIC. Y una de las cosas que fuimos trabajando fue: "Bueno, acá lo que hay que tratar de evitar al final del día [es] el arbitraje tributario." Es decir que, yo por estar en una categoría me pase a otra y en realidad me pueda convenir más o menos. Dijimos: "Bueno, básicamente tenemos que cerrar [posibilidades de arbitraje], todas las rentas tienen que estar gravadas, de manera tal de que el arbitraje sea: pago el 12[% por IRPF al capital], pago el 25[% por IRAE] o pago IRPF [al trabajo], pero pago." Había en el anterior impuesto a la renta empresarial grandes vacíos, pero los cuales se trataron de ir llenando; por defectos de implementación o, mejor dicho, de reacción del impuesto había un montón de áreas que eran empresariales, que no estaban gravadas; y que con [un] buen un impuesto [a la renta] empresarial, que sea el eje de la tributación e impuestos a la renta de personas físicas sobre capital y trabajo.« (PE24, 2015: líneas 30-44)[429]

La »idea« de un »impuesto [a la renta] dual« (PE24) remite a lo que fue el principal aporte tecnopolítico de Barreix y su coautor Roca a la reforma tributaria de 2006 (ver explicación del IRPF dual en nota 346, 411 y 448).[430] El IRPF denominado *Dual Uruguayan Style* o dual urugua-

yo (ver Anexo 1 – Gráfico 9: parte inferior) ideado por uno de los 'economistas jefe' del BID (Barreix) y su coautor (Roca) es la pieza clave para balancear políticamente un sistema tributario inscrito en un paradigma económico-estatal, que busca conciliar eficiencia estatal (administración impositiva), crecimiento económico (competitividad/ rentabilidad empresarial) y equidad social (justicia distributiva). A nivel impositivo, esta adaptación para Uruguay del modelo de IR que introdujeron en los 1990 Suecia, Noruega y Finlandia (ver Anexo 1 – Gráfico 9: parte superior) contribuye a sostener un compromiso entre los sectores locales del capital y del trabajo (a la vez que el fisco mejora sus herramientas para recaudar a través de hacer la RAT). La intención de fondo del *policy-maker* era que el nuevo sistema fuese lo más general, simple y administrable posible (lograr una recaudación suficiente). A la vez, debía servir como herramienta para competir por inversiones globales (permitiendo sustentar una dinámica de crecimiento, distribución del ingreso y medidas redistributivas/ políticas sociales). No obstante, esa doble concepción fundamental debía ser compatible con la reinstauración del IRPF, la gran promesa electoral del FA como fuerza política de izquierda ('hacer pagar más al que tiene más'). En ese sentido, la nueva estructura impositiva a la renta personal no podía ser: ni fácil de eludir, ni tener un impacto negativo sobre la inversión (en especial, desincentivar el ingreso de capitales extranjeros). Tampoco se debía poder considerar demasiado regresiva (al estilo del IR *flat tax*, que grava toda renta personal con la misma tasa proporcional). Existía una idea compartida por el MEF y los comisionados (tendencia que vimos en 4.1.4). Ésta se basaba en un sistema: con la menor cantidad posible de exoneraciones impositivas (donde en lo posible todos los ciudadanos contribuyeran al fisco), una estructura basada en pocos tributos (aprox. cinco) y con eje en el IR (tanto de las personas como de las empresas). Al mismo tiempo, debía ser un sistema amigable con el inversor, pero sin descuidar la equidad vertical. Como lo evidencia la adaptación del modelo de IR escandinavo (*masterpiece* para equilibrar la nueva estructura tributaria), tal concepción buscaba responder a un paradigma estándar promovido por la gobernanza global (una base imponible lo más amplia posible en consonancia con tasas que graven a niveles no demasiado altos). El modelo elaborado por Barreix y Roca es administrable para el Estado (reduce las posibilidades de arbitraje a un mínimo y tiene pocas deducciones) y amigable para con la inversión (grava el capital en forma proporcional y a tasas mas bajas que las rentas laborales). Además, el IR dual uruguayo le confiere al sistema un sesgo de equidad. La Categoría 2 (Cat. 2) del IRPF, grava los ingresos laborales con tasas progresivas de entre 10% y 25%, mientras que las ganancias de capital –tanto de personas jurídicas como naturales– quedan liberadas de la progresividad impositiva. El arbitraje que el sistema permite es la opción de tributar IRAE o IRPF Categoría 1 (Cat. 1: grava los ingresos de distintas fuentes de capital con tasas de 3%, 5%, 7% o 12%). El IRPF cuenta con un mínimo no imponible relativamente alto, que exonera a una parte importante de la población de pagarlo. Por último, otorga legitimidad al sistema tributario ante la ciudadanía, pues todos aportan en la medida de sus posibilidades ('acá lo que hay que tratar de evitar al final del día es el arbitraje tributario, todas las rentas tienen que estar gravadas': PE24).

Como explican Barreix y Roca:

> »El sistema dual es una propuesta reciente de los países nórdicos para evitar que las rentas de capital, en general rentas brutas, sean alcanzadas por las tasas marginales más altas del impuesto. Su objetivo es conciliar la dificultad de las administraciones tributarias de países pequeños –aún los desarrollados– de gravar a un capital volátil en un mundo global, con la necesidad de resignar lo menos posible la equidad del impuesto.« (Barreix & Roca, 2003: 25)

Entre 1991 y 1993, las socialdemocracias escandinavas cedieron equidad tributaria en un compromiso para adaptarse a la acelerada transnacionalización del capitalismo bajo hegemonía neoliberal. Con el nuevo 'progresismo' del FA en el gobierno, Uruguay tres lustros más tarde pasó a emular esta dinámica (ver Anexo 1 – Grafico 9). El paso se dio en consonancia con una gobernanza global que –afincada en el paradigma del neoliberalismo institucionalista y habiendo percibido la ventaja 'estabilizadora' de ese modelo fiscal para países pequeños del Sur Global–, apoyaba el compromiso 'conciliador' entre eficiencia estatal, rentabilidad económico-empresarial y equidad distributiva (FMI, BM, BID).[431]

Ejemplificadas las principales tareas en el trabajo de la comisión veremos la modalidad de liderazgo en la coordinación de ese grupo de características heterogéneas. ¿A qué hace referencia PE24 mencionando el »manejo político de parte del ministro y de su secretario« (el ministro Astori había delegado a su subsecretario Bergara la tarea de coordinar la comisión)?[432] ¿Cómo funcionó bajo la coordinación del principal asesor del MEF (Bergara) la cooperación con los 'héroes burocráticos' en fiscalidad internacional (Barreix, Costa, Roca) y los demás expertos (Eibe, Grau, Lagomarsino, Vallarino)? Siguiendo a Bourdieu, habíamos señalado que –idealmente– la propuesta tributaria elaborada por la comisión debía estar alineada con la idea general manejada por el equipo económico del gobierno. Solo en caso de establecerse esa sintonía 'oficial' entre mandatario (ofrece propuestas) y mandante (prefigura la idea general) es posible arribar a la 'definición de una solución legítima', que sirva públicamente de base teórica-conceptual (marco simbólico) a la reforma tributaria. Poder arribar a ese entendimiento para el equipo económico implicaba direccionar a los comisionados.

El comisionado PE16 habla de lo que para él fueron las condiciones que permitieron manejar con éxito esta parte del proceso reformista:

> »Porque otra cosa que también es muy importante […] es que tiene que haber una compatibilidad absoluta entre los objetivos que se persiguen y los medios que uno dispone para llevarlos adelante. […] Y en el Uruguay eso se hizo bien. Se hizo bien en el sentido de que hubo todo un proceso previo, que además fue abordado por todas las fuerzas políticas. Porque esa modificación de la [administración tributaria] fue reglamentada por el gobierno del Frente Amplio, pero en realidad la ley de aprobación de la modificación fue en el período previo. Fue votada por unanimidad. Y bueno, y ese fue el cambio radical que permitió llevar adelante la reforma. Si no, hubiera sido imposible. Y eso forma parte, digamos, de esa lógica de economía política, ¿no? El tener claro, que si yo quiero llevar adelante una reforma estructural, tengo que tener la espalda para gestionarlo. Porque sino todo queda en papeles.« (PE16, 2015: líneas 278-280/ 283-292)
>
> »Y entonces uno tiene que pensar en términos de atributos. Una línea política clara, convocar a gente para que piense con cierta independencia, sometida a esa línea política, pero pa-

> ra que piense con cierta independencia. Tener claro ese concepto dinámico de aproximación entre medios y fines, ¿no? O sea, […] yo tengo un objetivo: ¿Qué medios tengo? ¿Cómo los puedo cumplir? ¿En qué plazo? Y en materia de gestión de la administración [tributaria], que eso para mí también es otra piedra angular, un cambio radical en la forma de gestión. Un cambio radical, donde se asociaron los objetivos a metas medibles, a remuneraciones y financiamiento vinculado a esas metas. Y bueno, ahí tenés los resultados.« (PE16, 2015: líneas 426-435)

Ya para el caso de Zaidensztat liderando la RAT habíamos identificado una cadena de mando mediante cuyo 'respaldo' se logró imponer cambios en las 'reglas de juego' (4.2.1.1). Esta cadena implica una forma de gerenciamiento (*management*) vertical con el fin de asegurar el manejo estratégico de las líneas de conflicto, que traen aparejados los cambios administrativos en organizaciones empresariales o instituciones públicas. En la arena público-estatal de nuestro contexto socio-histórico esta modalidad de liderazgo/ control dominante es la que hemos identificado como NEP (dispositivo político basado en teorías económicas de la política, que al mismo tiempo recurren a la teoría de los costos de transacción, de los contratos y de la organización empresarial: Cap. 1). En ambas citas de PE16 este dispositivo gubernamental del neoliberalismo constitucionalista asoma, cuando el entrevistado se refiere a la »lógica de economía política«, o a la »línea política« que posibilitó gestionar el proceso de las dos componentes de la RT (RAT, RET/ RIT). PE16 expresa esta lógica con la práctica de »tener claro que si quiero llevar adelante una reforma estructural tengo que tener la espalda para gestionarlo«, porque »sino todo queda en papeles«. Ello significa que, en caso de querer construir algo nuevo en la disputa política, las ideas, teorías, criterios, etc. requieren de un dispositivo sólido. El mismo requiere de coaliciones de política pública y capacidad de liderazgo/ gerenciamiento para lograr una administración impositiva que funciona con criterios de organización empresarial, así como una estructura tributaria capaz de compatibilizar competitividad y equidad. Esa misma noción de PE16 (»tener la espalda para gestionarlo«) está expresada en la cita de Foxley, que presentamos más arriba al abarcar la traducción local de la NEP a partir del ámbito del CINVE.[433] El mismo mensaje basado en la NEP ya se encuentra en PE28 más arriba en el texto.[434] Esta modalidad de gestión se refleja en lo que arriba PE16 denomina »concepto dinámico de aproximación entre medios y fines«. En este caso, los medios para concretar la RAT serían el proceso »abordado por todas las fuerzas políticas« (consenso para una 'política de Estado' resultado del trabajo vinculatorio y simbólico de una vanguardia tecnoburocrática que comparte un marco epistémico), así como objetivos asociados »a metas medibles, a remuneraciones y financiamiento vinculado a esas metas« (la gestión 'eficiente' de la administración pública). Respecto a la RET/ RIT, los medios a los que arriba en el texto se refiere PE16 son »convocar a gente para que piense con cierta independencia«, pero »sometida a esa línea política« (aspecto clave de las comisiones de notables/ especialistas, como indica Bourdieu). El mismo esquema de pensamiento ya aparece más arriba en un texto de Lorenzo.[435]

Hasta aquí podemos ver que una reforma (tributaria) inspirada por el paradigma neoliberal-institucionalista implica desplegar un proceso en que el político confía en el 'técnico' de vanguardia y sus criterios metodológicos (eficiencia, evaluaciones de cálculo microeconómico,

cálculo de costo-beneficio político en la toma de decisiones). Así se 'profesionaliza' la política acorde a una ideología de empresa. La organización empresarial ingresa al Estado y funciona como dispositivo de regulación económica. El político mediante su 'respaldo' contribuye a que esos criterios se vuelvan 'consenso' de una 'política de Estado'. En este tipo de dinámica se desdibuja el rol orgánico que cumplen en política los economistas que Hayek llama '*original thinkers'* y el de los cuadros tecnopolíticos que en regiones periféricas como Uruguay reproducen/ operan la adaptación de ideas surgidas en el hemisferio norte. En el *modus operandi* de la comisión instalada para la RET/ RIT, al igual que para la RAT, se vuelve a ver una cadena de mandos y técnicas de organización gerencial, que aseguran la adaptación tecnocrática de una 'reforma estructural' acorde al paradigma neoliberal-constitucionalista. En esta línea jerárquica Tabaré Vázquez (político) respaldó al equipo económico liderado por Danilo Astori (economista devenido político). A su vez, Astori encomendar la coordinación de la comisión a su principal asesor Bergara (principal 'héroe burocrático' que opera la aplicación del paradigma a nivel local).[436] Es éste especialista de NEP quien arma la RET/ RIT. Para ello, Bergara selecciona y sintetiza elementos del 'menú de opciones tributarias' (PE16) prefigurado por los especialistas de elite y en menor medida por asesores con formación local. ¿Cómo funcionó esta dinámica en el ámbito interno de la comisión coordinada por Bergara? ¿Cómo se divide el trabajo tecnopolítico entre la fracción 'vanguardista' de la fiscalidad internacional (Barreix, Costa, Roca) y los asesores 'locales' Eibe, Grau, Lagomarsino y Vallarino?

Para PE16 (2015: líneas 96/ 92-93), la comisión constituyó un ámbito de »diversidad« en lo que concierne formaciones disciplinarias, trayectorias profesionales y lugares de desempeño (»algunos veníamos del ámbito interno, otros venían del ámbito internacional«). Agrega que, ideológicamente »había un consenso bastante grande sobre las grandes líneas que debía tener la reforma« (PE16, 2015: líneas 95-96). La »diversidad« del grupo –según PE16– llevó a que »no fue sencillo trabajar en la comisión, para nada« (porque »con la diversidad también aparecen las dificultades«: 97-98).

Ya vimos que Barreix y Roca aportaron una adaptación del IR dual al ámbito uruguayo. El alto cargo detentado por Barreix en el ámbito investigativo del BID explica por qué en el período pos-CW prácticamente ya 'no hacen falta condicionalidades' (PE17) para que los países del Cono Sur apliquen las 'reformas estructurales' promovidas desde los centros de poder en el hemisferio norte. Uno de nuestros entrevistados afirma:

> »La reforma tributaria que se hizo en el 2007 es una reforma que no estaba en el programa del Frente [Amplio] ni estaba en los estudios hechos previamente por el Frente [Amplio]. [… … ...] es una política tributaria dual que ya existe en otros países. […] Están dentro de la línea de propuestas del Banco Mundial.« (PE30, 2015: líneas 22-23/ 44-46)[437]

Como economista de izquierda radical, PE30 le atribuye importancia al hecho que la RET/ RIT del gobierno del FA terminara implantando un IR dual en la tributación personal, beneficiando con ello al capital por sobre el trabajo. Para él, esta fuerza política »llega al gobierno y hace

una reforma que está fuera de la lógica histórica en que se movió«, porque el IRPF dual »no está en su programa« (PE30, 2015: líneas 261-263).

¿Cómo ven el principal aporte de Barreix y Roca (IR dual uruguayo) quienes integraron la comisión o acompañaron la concepción de la RT desde otros lugares? PE15 (CINVE) rescata el trabajo en equipo, aunque finalmente le reconoce el mayor mérito a Bergara y Lorenzo:

> »[…] hay que reconocer, Barreix y Jerónimo Roca son dos personas muy competentes y que estudiaron largamente este tema desde una visión internacional y una visión, digamos, comparada. Y los lineamientos estructurales de la reforma los tenían en la cabeza. Ahora, yo tengo la sensación de que ni Barreix ni Roca hubieran podido nunca jamás, aunque hubieran dado su vida, hacer la reforma tributaria sin jugadores que conocieran las diez millones de triquiñuelas que tienen las leyes en Uruguay. Entonces, obviamente, esto no le quita valor ni a uno ni a otro. Barreix y Roca tenían la visión, eran los que decodificaban bien lo que estaba pasando en el mundo, lo que se tenía que hacer en el mundo y las recomendaciones del Fondo [Monetario Internacional] y demás. [...] Y ahí la virtud de Fernando Lorenzo y Bergara, digamos, es que armaron un equipo [con] gente compleja […] y personalidades fuertes; pero armaron un equipo que funcionó y que hizo en mi opinión una excelente reforma.« (PE15, 2015: líneas 120-133)

Acorde a esta perspectiva, 'héroes burocráticos' (Bourdieu) como Barreix y Roca traen de afuera lineamientos tributarios en su función y capacidad de saber 'decodificar' (PE15 se refiere al hecho de saber percibir y descifrar) lo que está pasando en el mundo, lo que reclaman los organismos de gobernanza global. Para PE15, los asesores posicionados en el medio local importan, porque son igual de imprescindibles que los que están/ estuvieron afuera (»esto no le quita valor ni a uno ni a otro«). Ello debido a que cuentan con más experiencia en la realidad local, atributo que tiende a equiparar su utilidad práctica a la que aporta el asesor venido desde el ámbito externo. Finalmente, Bergara (y Lorenzo) son los 'virtuosos' (PE15) que al estilo de buenos directores de orquesta arman/ seleccionan el »equipo« de locales y foráneos, y luego lo 'moderan' (PE16), para hacerlo 'funcionar' (PE15):

> »Fue una tarea muy ardua. Y, además, […] cuando uno junta a expertos, todos teníamos nuestra trayectoria y nuestro ego también, siempre afloran diferencias. Es inevitable, ¿no? […] Todos nos enamorábamos de nuestras propias ideas. Eso es parte de la naturaleza humana. […] Y Mario Bergara la verdad que cumplió un rol muy importante de moderador en ese tipo de aspectos personales casi, digamos.« (PE16, 2015: líneas 108-114)

Otros testimonios, de PE28, PE34 y PE16, sobre el trabajo de la comisión refuerzan la tendencia identificada en la anterior cita de PE15. También estas personas tienden a relativizar la contribución de Barreix y Roca al enfatizar el trabajo grupal, sobre todo los méritos de los asesores posicionados en el medio local, así como –PE34 y PE16– la función protagónica de las cabezas del equipo económico. PE28 explica los aportes de cada quién en el marco de la comisión:

> »Barreix y Roca integraron la comisión de trabajo. Ellos hicieron propuestas. Algunas de las cuales se tomaron y otras definitivamente no. [* el Autor pregunta por los detallados informes que ambos economistas habían elaborado para la comisión, a lo cual el *'inisider'* PE28 responde] Había trabajos de otros. Gente que alimentó. A ver, por ejemplo [en el] tema del IVA, que era un tema fundamental en la reforma. Ellos no proponían lo que después hicimos. Ellos querían una tasa *flat* para todo. […] El aporte de ellos es el énfasis en el mecanismo dual

> del IRPF; de capital y trabajo; o de rentas liberatorias del capital y progresionales en el trabajo. Sí, eso es algo que más bien aportaron ellos. Que ellos hayan sido los ideólogos de la reforma tributaria lo desmiento totalmente. [* con ello, PE28 reacciona al Autor, que había sugerido que Barreix y Roca eran los autores intelectuales de la RET/ RIT] Integraron el equipo, dieron su contribución, como otros. Y después a la hora de definir el proyecto y demás ya te digo: el rol de David Eibe fue más o menos quinientas veces mayor que el de Barreix y Roca. En algunas otras cosas de carácter de fiscalidad internacional también. O sea, el tema precios de transferencia: ahí trabajó mucho Leonardo Costa también. […] En todos los temas vinculados a la seguridad social no fueron Barreix y Roca. Vinieron más bien gente– Gabriel Lagomarsino, o sea, gente del BPS.« (PE28, 2015: líneas 400-401/ 403-417)
>
> »Y obviamente para las cosas que había que saldar, las cosas pendientes, finales, políticamente también con el ministro: ahí quien dirigía la Asesoría Jurídica tuvo un rol central en toda la parte técnica-política, si se quiere, porque fue un desfile también de intereses. David Eibe […] Un fenómeno. Un fenómeno. El tipo [* = persona] que más sabe.« (PE28, 2015: líneas 149-152/ 154)
>
> Además, PE28 afirma que el »trabajo artículo por artículo« de la ley y los decretos que reglamentan el nuevo sistema tributario fue realizado por Eibe (PE28, 2015: línea 147)[438]

En estas citas, el *'insider'* PE28 es tajante al poner en su lugar la contribución de Barreix y Roca a la RET/ RIT (»que ellos hayan sido los ideólogos de la reforma tributaria lo desmiento totalmente«). No desmerece el trabajo de ambos, pero lo relativiza, poniendo sus »propuestas« como aportes al entramado de una reforma amplia, en la que cada comisionado aportó: la modalidad dual del IRPF es reconocida como contribución de Barreix/ Roca; en las cuestiones de fiscalidad internacional que hacen gran parte de la RIT el protagonismo fue de Costa; para armonizar la estructura tributaria con el sistema de seguridad social es vista útil la función de Lagomarsino; en la traducción/ concepción jurídica del código tributario Eibe recibe méritos. Así, PE28 tiende a valorizar el rol de los tecnoburócratas locales frente a los uruguayos que vienen desde el ámbito de la gobernanza global en Washington. En cierta medida, relativiza la contribución tecnopolítica de Barreix a la RT, aclarando que el equipo económico no tomó en cuenta todas sus propuestas (p. ej. la discusión en torno a si el IVA en el nuevo sistema tributario tenía que tener una tasa única, pero más baja, propuesta incorporada por Barreix y Roca al ámbito de la comisión). Otra opinión sobre la comisión es del *'insider'* PE34, que tuvo intercambios con todos los involucrados por sus funciones en la DGI:

> »[…] yo no diría que fueron claves ni Barreix ni Roca. Yo digo que Barreix y Roca integraron un equipo de trabajo. El que fue clave en esto desde el punto de vista político fue el ministro de Economía, que era Danilo Astori. Y el que dirigía ese grupo políticamente, que era el economista Mario Bergara. Que después dejó de ser viceministro de Economía para ser ministro de Economía y presidente del Banco Central. Y tanto Barreix como Roca son dos buenos técnicos. Pero [es de destacar] que había otros excelentes técnicos que integraban la comisión y que muchas veces había intercambio de opiniones distintas a las de ellos o a veces coincidían. […] [Se trató de] Dos aportes interesantes, inteligentes pero que no fueron la figura del cambio. [* PE34 responde a la pregunta del Autor, si los trabajos de ambos economistas no fueron claves en la RET/ RIT] La rueda estaba inventada. Ellos no inventaron nada. Ellos tomaron modelos que funcionaban en otros países, en otras realidades y recogieron criterios para llevar a Uruguay. […] Pero son dos personas que aportaron; pero no es que descubrieron la pólvora. La pólvora ya estaba inventada. Y la idea política hacia dónde tenía que ir la reforma, el cambio en el sistema fue una decisión que básicamente se llamó Danilo Astori. Fue Danilo el creativo.« (PE34, 2015: líneas 382-389/ 391/ 395-397/ 402-405)

Este testimonio evidencia una tendencia similar al anterior de PE28. Barreix y Roca en la comisión son representados como especialistas *inter pares* (»dos buenos técnicos« que »integraron un equipo de trabajo« junto a »otros excelentes técnicos«). Esta cita agrega el reconocimiento a Astori y Bergara (ambos fueron la »clave« y Astori »el creativo«) por tener la »idea política hacia dónde tenía que ir la reforma« y saber dirigir la comisión »políticamente« (lo último remite al gerenciamiento de reformas neoliberales en clave de la NEP). En tal sentido, Barreix y Roca, aún con su contribución modélica del IR dual uruguayo, no habrían sido la »figura del cambio«. PE34 retrata el rol de ambos en forma pragmática y desapasionada cuando afirma que »aportaron«, pero »no inventaron nada« nuevo (ni la »rueda« ni la »pólvora«). Visto así, su papel fue el de »tomar modelos de otros países« y »recoger esos criterios para llevarlos a Uruguay«. También la percepción de PE16 aparece alineada con las de PE15, PE28 y PE34. Opina que la presencia de Barreix y Roca en la comisión representó

> »[…] un insumo importante. No fue el único, ¿no? Fue un insumo importante; en materia de impuesto a la renta fue un insumo importante. La verdad que fue un aporte muy valioso. Digo, a ver, el modelo dual ya existía, ¿no? Ya había sido mencionado […] De los suecos. Digo, en realidad hay una customización [* = término usado en inglés para referirse a la personalización de un producto según los deseos del cliente] del modelo nórdico a la realidad uruguaya, pero ya estaba dentro del menú de opciones, ya se había trabajado en ese tema cuando había estado el Fondo Monetario en 2003. Pero fue un aporte muy valioso porque lo trajeron modelizado. […] Y la verdad que, es de destacarse. La reforma tributaria es más que eso, ¿no? Muchísimo más que eso. Pero el sistema de imposición a la renta dual con esas tasas fue un aporte de ellos, fue muy valioso.« (PE16, 2015: líneas 131-140)

Su relato confirma que la opción del IR dual había sido manejada en 2003, con el FMI y Barreix (BID) asesorando al gobierno de Jorge Batlle (4.1.4). Todo indica que entre el 2003 y el 2005 Barreix y Roca perfeccionaron un modelo dual de IRPF adaptado a las especificidades del contexto uruguayo. Al igual que los otros entrevistados recién citados, PE16 relativiza la influencia de ambos en el resultado final de la reforma diciendo que la misma es »muchísimo más que« el IR dual.

Es de notar que ninguna de las demás personas vinculadas a la comisión (del MEF, de la DGI y otros comisionados) reconoce un protagonismo o mérito extra a Barreix y Roca por su adaptación del IR dual nórdico al IR dual uruguayo. La afirmación que la »reforma es más que eso« (PE16) refleja una tendencia que busca no sobredimensionar el significado y las implicancias de la medida recomendada por el FMI (en 2003) y perfeccionada por el especialista del BID junto a su coautor (en sus trabajos de 2003 y 2005). Por su significado y sus posibles costos políticos en el contexto uruguayo (donde en ese momento comenzaba a gobernar una fuerza de izquierda, que había prometido progresividad vertical en la imposición, sin mencionar que las rentas personales de capital gravarían proporcionalmente y a tasas más bajas), la igualación simbólico-discursiva del IRPF dual con otras medidas tributarias paralelas (introducción de precios de transferencia, armonización del sistema tributario con el de la seguridad social) parece responder a un cálculo estratégico del núcleo tecnoburocrático que impulsó la reforma. En los planes del *policy-maker* (equipo económico/ MEF) la aplicación uruguaya del IR dual

recibió un tratamiento de bajo perfil, al igual que la autoría de Barreix y Roca. Ambos no quedaron del todo conformes con su paso por la comisión, pese a haber sido exitosos en adaptar al contexto de su país el modelo dual de IR sobre ingresos personales. Por un lado, porque el MEF no tuvo en cuenta todas sus propuestas (p. ej. la de un IVA unificado a una tasa menor de la que después fue aprobada: 4.2.1.3). Por otro lado, ambos economistas sintieron que no se les dio la participación ni el reconocimiento que hubiera correspondido a su experiencia en el tema, ya que Astori y Bergara nunca les dieron un trato preferencial cuando integraron la comisión.[439] Pero pese a su decepción, –y analizado en línea con la lógica del análisis 'bourdieuano' de las comisiones de notables– no buscaron apoderarse de la comisión ni llegaron a disentir o confrontar públicamente con la forma en que el equipo económico tomó sus aportes para hacer la reforma. En todo caso, de haber sido real, la decepción de estos dos integrantes de una 'vanguardia tecnopolítica', que habían sido convocados del ámbito externo, no tuvo consecuencias. Ambos optaron por continuar impulsando sus ideas a través de ámbitos tecnopolíticos (p. ej. en la CEPAL: ver relato de PE1 en nota 439). PE16, al ser consultado sobre las divergencias y la posible tensión entre Barreix/ Roca y Astori, vuelve a subrayar el trabajo en equipo, relativizando desarmonías en el ámbito de la comisión. No obstante, va más allá, e incorpora una perspectiva adicional sobre las tensiones entre los especialistas 'de afuera' y los 'de adentro':

> »Eso [* pregunta del Autor, si Barreix y Roca quedaron desencantados tras su participación en la comisión] habría que preguntárselo a ellos. […] En esto hay una cosa que a mí me parece muy importante también y yo siempre reivindiqué. Y es que no importan las personas. Esto es un trabajo de un equipo y lo que importa es el resultado del equipo. […] Más allá de la mayor o menor participación que hayamos tenido cada uno de nosotros en eso. […… …] más allá de que hay naturales diferencias me parece que hicieron un muy buen aporte y […] también a veces es como todo, ¿no? Depende de las expectativas que uno tenga cuando {...} un proceso de estos. Si la expectativa es "bueno, vengo a traer un modelo y esto va a salir como yo lo estoy planteando". O "esto va a pasar [por] un equipo de personas y va a pasar por una cantidad de procesos de análisis sucesivo[s] donde a nivel técnico y político va a haber otras aportaciones y va a haber otras conclusiones". […… …] todos hicimos aportes valiosos. Algunos más que otros, seguramente. Pero a veces […] las personas que trabajan en la burocracia internacional […] necesitan tener cierto tipo de reconocimiento personal por las cosas que hacen, ¿tá? Cosa que a veces personas que estamos […] acostumbrados al servicio público en forma genérica lo vemos de manera más institucional, no personal. En el fondo no es el logro de uno. Es el logro del Ministerio de Economía o del Estado o la sociedad. […] En particular, […] la gente que está a veces en los cargos internacionales, en la consultoría internacional, tiene que defender su modelo […].« (PE16, 2015: líneas 145-149/ 156-162/ 175-183/ 185-186)

¿Cómo interpretar la postura en las entrevistas sobre la participación de Barreix (junto a su coautor Roca) en la comisión y la principal contribución de ambos a la reforma (el IRPF dual)? Los testimonios que aporta el núcleo local de la red tecnopolítica revelan una combinación de tres momentos que hacen a la dinámica de liderazgo en la comisión: (1) una estrategia por parte del núcleo tecnoburocrático local, que presenta la reforma como producto *'made in Uruguay'*, acentuando su sesgo autóctono; (2) pragmatismo político a la hora de aplicarla en un contexto donde un gobierno de izquierda 'progresista' buscaba equilibrar intereses de dife-

rentes sectores sociales; (3) ciertos recelos personales entre integrantes de una 'vanguardia tecnopolítica' uruguaya (activas unos dentro y otros fuera del país), que compiten por cosechar el mérito de haber concebido las modificaciones sustanciales al sistema tributario. En la dinámica grupal que enfocamos, tanto PE28, como PE15 y PE34 tienden a enfatizar el rol de Eibe (en menor medida también el de Lagomarsino y Vallarino). Además, PE15 y PE34 atribuyen grandes méritos a las cabezas del equipo económico. Si se agrega la percepción de PE16, llama la atención que todos relativizan la trascendencia de la participación de los especialistas 'foráneos' Barreix y Roca. La última frase de PE16 es contundente: »no importan las personas. Esto es un trabajo de un equipo y lo que importa es el resultado del equipo«. Lo que parece más evidente es que, todo este tipo de afirmaciones (p. ej. »lo importante es la síntesis; no lo que cada uno trae«) van dirigidas a enfocar el 'componente' estatal-nacional de la reforma a manos de personal tecnopolítico local. Tienden a desdibujar que la visión integral de la RT (con sus componentes en forma de la RAT y RET/ RIT) en definitiva son transferencia adaptativa de modelos originados en el hemisferio norte hacia el Cono Sur. Como hemos analizado más arriba en el texto, este *modus operandi* (resaltar el *'made in Uruguay'* de las denominadas 'reformas estructurales' del CW en segunda generación) forma parte de la técnicas organizacionales inscritas en el paradigma económico-estatal neoliberal-institucionalista (NEP):

> »Los buenos dirigentes consiguen que la población se sienta identificada con la reforma, que se convenza de que ésta no es algo que viene impuesto desde el exterior.« (BM, 1997: 16 – cita en 3.1.2.5)
>
> »Es importante que el contenido de las propuestas reformistas no sea percibido como una imposición proveniente del exterior […].« (Lorenzo, 2001: 82 – cita en 3.2.1.3.2)

Las últimas dos citas no invalidan que exista adaptación del paradigma pos-CW al contexto local del Cono Sur (el dispositivo se transforma al compás de las disputas sociopolíticas en el campo estatal-nacional, dando lugar a un modo regulatorio específico). Tampoco implica que los especialistas locales no tengan un rol importante en este tipo de procesos (pues aportan ideas propias, que complementan e incluso pueden llegar a enriquecer los modelos foráneos). P. ej. todo indica que el asesor del MEF David Eibe tuvo un rol fundamental como nexo entre las propuestas 'modélicas' de una 'vanguardia tecnopolítica' especializada en tributación (Barreix, Roca: en el exterior) y las resoluciones más 'pragmáticas' del equipo económico integrado por dos 'héreos burocráticos' encargados de operar la adaptación local de esta parte crucial de la renovada política económica (Bergara, Lorenzo: en el país). En principio, un IVA a tasa *flat* –como proponían Barreix y Roca– hubiera sido la solución más regresiva (hubiera implicado suprimir la alícuota reducida para los productos de primera necesidad). En eso –a primera vista– tienen razón PE16 y PE28.[440] No obstante, al mismo tiempo de unificar ambas alícuotas del IVA, Barreix y Roca proponían reducir aún más la tasa de lo que después fue el caso (lo cual podría haber compensado el efecto regresivo de ir a una tasa única). Todo indica que en la decisión del MEF de dejar el IVA en tres tramos –y a una tasa más alta de lo que proponían Barreix y Roca, aunque bajando la mínima en cuatro puntos–, así como el no permitir casi deducciones en el IRPF primaba el propósito de tener un sistema lo más administrable posible. El

interés del MEF era resignar la menor recaudación posible por vía del IRPF y el IVA, manteniendo un esquema lo más eficiente posible.[441] Si bien de esta forma el sistema resultaba más regresivo (que con un IVA más bajo y mayores deducciones al IRPF), existía la posibilidad de compensarlo por el lado del gasto (ya que siendo más eficaz la DGI y habiéndose ampliado las bases del IRPF/ IVA el Estado disponía de más ingresos para dirigirlos a gasto social). Se ve que la línea por la que optó el equipo económico fue más pragmática, prefiriendo arriesgar lo menos posible la obtención de ingresos tributarios. En cambio, Barreix y Roca proponían un sistema algo más sencillo, pero con mayores dificultades y riesgos en su implementación.

Al margen de la competencia de egos y la atribución de méritos en esta división del trabajo tecnopolítico entre 'héroes burocráticos' uruguayos situados local e internacionalmente (la comisión de la RET/ RIT como trabajo en »equipo«: PE15, PE16), sigue siendo intención de nuestro análisis hacer visible la lógica de direccionamientos que permite el dispositivo de la NEP. La aplicación adaptativa de un paradigma económico-estatal (neoliberal-constitucionalista) y sus políticas sectoriales (RAT eficiente para recaudar, RET/ RIT balanceada en un IR dual que como parte sustancial de un marco regulatorio estable/ previsible otorga certezas a la inversión extranjera) tiene como pieza clave esta dinámica. En definitiva, no terminan por importar tanto las diferencias entre la 'vanguardia tecnopolítica' (Bourdieu) que opera el MEF y la que se desempeña en el ámbito externo (Washington). Todo este *policy-network* comparte una visión de comunidad epistémica. Además, crear una comisión de especialistas responde a un recurso tecnocrático: excluir a la izquierda frenteamplista y sus políticos de la concepción del sistema tributario a ser aplicado. El diseño del mismo queda acotado a 'profesionales', que como 'técnicos' de la economía poseen la 'racionalidad' necesaria para reformar de manera 'consistente', favoreciendo la 'eficiencia' y con ello 'estabilidad'. Esta manera de proceder pone de relieve una vez más lo que a partir de finales de los 1990 Astori, Bergara y Lorenzo promocionaron en Uruguay como política económica 'buena', 'seria' y 'creíble'. El economista de CINVE PE15 ilustra bien qué pasó en Uruguay con la reforma tributaria cuando afirma que:

> »[…] Fernando [Lorenzo] y Mario [Bergara] desde la acción de gobierno […] conformaron un conjunto de gente profesional, razonable. O sea, había unos objetivos estratégicos en la reforma que tenían temas típicamente de la izquierda; pero había un conjunto de técnicos suficientemente lúcidos y sólidos como para hacer que esa reforma fuera una reforma racional, consistente y no demencial, que generara unos incentivos perversos en la economía.« (PE15, 2015: líneas 246-247/ 249-253)

De esta manera, existe evidencia suficiente para poder sostener que Bergara y Lorenzo

> »[…] armar[on] un equipo de este tipo con Roca y con Barreix, que ninguno– Bueno, Roca más o menos; pero Barreix no es un tipo de izquierda ni mucho menos; y David Eibe tampoco« (PE15, 2015: líneas 246-247).

La aplicación adaptativa de la NEP (= paradigma neoliberal-institucionalista) en el caso de la RT uruguaya bajo el gobierno del FA parece ajustarse a lo expresado por este economista allegado a la cúpula del MEF:

> »Y la habilidad que tuvo el Frente Amplio en eso, fue que logró armar una reforma tributaria, digamos, políticamente correcta […]. O sea, cumplió con el mandato político que recibió el gobierno de hacer cambios lo suficientemente importantes, que fueran en la dirección de ser una política más justa, o que por lo menos se percibiera así, con haber hecho técnicamente una reforma tributaria razonable.« (PE15, 2015: líneas 107-112)

Bajo la hegemonía del paradigma neoliberal-institucionalista prima la razón político-económica-estatal de las reglas del mercado, pero con formas 'políticamente correctas' (PE15). Se trata de un neoliberalismo progresivo compatible con la »dirección« (PE15) de una izquierda renovada en la 'tercera vía' de la socialdemocracia europea. En ese modelo económico-estatal la justicia social (así como cualquier reivindicación de izquierda más radical) queda supeditada al funcionamiento del mercado capitalista; puede haber un 'poco más' (PE15) de ella o simplemente ser una 'percepción' (PE15) engañosa. ¿Cómo resumir en pocas palabras el reparto de roles (tecno)políticos a la hora de concebirse en Uruguay un sistema tributario pos-CW en base al dispositivo económico-estatal neoinstitucionalista (NEP)?

> »El mandato político lo trasladaban los demás, muchos conocían, pero el que hizo la arquitectura tributaria fue David [Eibe].« (PE15, 2015: líneas 114-116)

En lo desarrollado hasta aquí mostramos cómo funcionó la línea de NEP con cuya lógica se organizó esta 'reforma estructural' del sistema tributario (ver Anexo 1 – Gráfico 10). Vázquez y Astori eran quienes portaban el »mandato político« (PE15). Bergara, en calidad de principal 'héroe burocrático' local encargado de operar la política económica, lo 'trasladó' (PE15) al ámbito de los especialistas en la comisión encargada de asesorar la RET/ RIT (mientras que en paralelo, Zaidensztat fue confirmado al frente de la DGI para liderar la RAT). Los siete comisionados »conocían« (PE15) a fondo la parte tributaria, distinguiéndose entre ellos Barreix, Costa y Roca en el rol 'vanguardista' de personal tecnopolítico vinculado al ámbito epistémico de la fiscalidad internacional. Dentro del grupo de asesores locales cercanos al equipo económico, el contador Eibe –como asesor tributario del MEF– cumplió un rol clave en el balanceo de la »arquitectura tributaria« (PE15).

***

¿Qué secuencia vinculatoria se pudo ir viendo a lo largo de los Cap. 3 y 4? Hemos esquematizado la misma en el anexo (ver Anexo 1 – Gráfico 7 para Cap. 3 y Gráfico 10 para Cap. 4). Entre 2000 y 2005, los dos economistas vinculados al EP-FA Mario Bergara (a partir del DECON) y Fernando Lorenzo (a partir del CINVE) habían forjado vínculos epistémicos con el BID. En ese entonces, el economista uruguayo Enrique Iglesias presidía esa institución en Washington. Iglesias, un referente desarrollista en los 1960, perteneciente al ala izquierda del PN y con participación en política (CIDE, BCU, ministro de Relaciones Exteriores del primer gobierno del PC posdictadura), había adherido al paradigma neoliberal-institucionalista.[442] Con Iglesias presidiendo el BID, otro uruguayo identificado con el ala izquierda del PN obtuvo un cargo de jerarquía en esa institución: Alberto Barreix (doctorado en Harvard en la segunda mitad de los 1990) pasó a desempeñarse dentro del banco como economista líder en temas fiscales. En

Harvard también estudió sobre finales de los 1990 un uruguayo vinculado a la Lista 15 del PC, el abogado Leonardo Costa, que tras obtener su posgrado en tributación internacional fue secretario del presidente Jorge Batlle. Costa fue quien en 2002 (o 2003) intercedió ante Batlle a pedido de su conocido Barreix para que Uruguay reinstaure el IRPF (a lo que el presidente y líder de la económicamente liberal Lista 15 se negó, amparándose en la filosofía 'anti-IR' de su tío-abuelo José Batlle y Ordóñez). Anteriormente, Barreix había declinado una oferta del gobierno de Batlle para hacerse cargo de la DGI e impulsar su modernización. Cuando en 2005 Bergara (junto con Lorenzo) accedió al control de la política económica del gobierno del FA, en calidad de asesor de otro referente del 'viejo' desarrollismo devenido político (Danilo Astori) fue el encargado de gerenciar la reforma tributaria prometida en el programa de esa fuerza política (en 2004, Iglesias había declinado el ofrecimiento del candidato presidencial del FA Tabaré Vázquez para ser ministro de Economía). Entre otros especialistas, Bergara convocó a Barreix y a Costa para integrar una comisión que asesorara al MEF en la reforma de la estructura tributaria, así como en adecuaciones del país a normas de fiscalidad internacional. De los siete integrantes de esa comisión cuatro tenían algún tipo de vínculo con el BID, ya sea Barreix (quien gozó de licencia en su cargo para participar de la comisión) o Costa, Jerónimo Roca y Carlos Grau (quienes fueron contratados temporalmente como asesores por parte del BID para asesorar al gobierno uruguayo en esta reforma).

4.2.1.3. Diseño tributario elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas

> El siete de noviembre de 2005 el MEF (Astori) presentó a la ciudadanía un documento 'borrador' con los lineamientos de reforma a la estructura impositiva elaborados por la comisión (titulado »Lineamientos básicos para la reforma tributaria. Documento de Consulta Pública«: MEF, 2005 – en adelante »Lineamientos básicos«). En términos generales, para los »Lineamientos básicos« se habían adaptado gran parte de las propuestas esbozadas por la comisión de especialistas tributarios. Allí estaban incluidas las contribuciones de los 'tecnopolíticos vanguardistas' (Bourdieu) provenientes del ámbito internacional, Barreix & Roca (2003, 2005). Sin embargo, el equipo económico liderado por Astori dejó de lado ciertos aspectos de la propuesta del economista del BID (Barreix) y su coautor (Roca).

El texto con los »Lineamientos básicos«, que siguió al trabajo de la comisión, opera como comunicación estratégica del MEF (en representación del gobierno del FA) con la ciudadanía. Habilita y legitima una propuesta de política tributaria, que pretende aportar una visión integral, estratégica y consistente en la organización de la estructura impositiva. La misma se enuncia en forma abierta y participativa, invitando a la ciudadanía a pronunciarse al respecto, con la promesa de incorporar los planteos recibidos al ámbito de la comisión.[443]

Proponemos analizar los »Lineamientos básicos« de la RET/ RIT, marcando las diferencias respecto al planteamiento original de Barreix & Roca (2005), quienes habían aportado al ámbito de la comisión los planes de reforma tributaria más integrales y avanzados. En el apartado anterior (4.2.1.2) vimos que conviene abordar los »Lineamientos básicos« como un esquema

con tres niveles. Nivel inferior: 22 instrumentos y mecanismos tributarios (aspectos básicos). Nivel intermedio: 3 objetivos tributarios. Nivel superior: 2 grandes objetivos de política económica (detallados en 3.3). Cada nivel es funcional al que le es directamente superior (ver Anexo 1 – Gráfico 8). Todos los aspectos básicos conforman un cúmulo de instrumentos y mecanismos entrelazados, en el que varios de ellos son funcionales al cumplimiento de más de un objetivo tributario a la vez. Al mismo tiempo, los tres objetivos del sistema tributario –que resumiremos en breve– han de contribuir a una política económica de dos objetivos consecutivos a darse en dos pasos. Primero: generar inversiones, crear empleo y por ende crecimiento. Segundo: redistribución del ingreso en el marco de un programa social. Esta arquitectura fiscal ideada por el equipo económico (junto a sus asesores en el marco de la comisión) habilita y legitima un planteo político-tributario, que responde con el total de sus medidas a una visión de tributación integral, estratégica y consistente.

El proyecto de los »Lineamientos básicos« presentando por el MEF (2005) explicita »criterios«, »objetivos« y »pilares básicos«. Como *»CRITERIOS«* para el nueva sistema tributario se postulan cinco: »EQUIDAD«, »EFICIENCIA«, »SIMPLICIDAD«, »SUFICIENCIA« Y »ESTÍMULO A LA INVERSIÓN PRODUCTIVA« (MEF, 2005: 1). Asimismo, el documento postula tres grandes »objetivos« con sus respectivos »aspectos« (MEF, 2005: 2/ 3-5). Estos últimos son lo que identificamos y profundizamos como nivel inferior (cúmulo de 22 instrumentos y mecanismos entrelazados). Llama la atención que tres de los »criterios« operan con términos idénticos a los empleados en los tres *»OBJETIVOS«*: »EQUIDAD«, »EFICIENCIA« y »ESTÍMULO A LA INVERSIÓN PRODUCTIVA«. No queda claro el por qué de esa repetición de conceptos. Como parte de esa concepción poco especificada, los cuatro *»PILARES BÁSICOS«* de la reforma indican una impronta más práctica de la política que busca aplicarse: »SIMPLIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA«; »RACIONALIZACIÓN«; »GRADUAL INTRODUCCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS«; »ENFOQUE DINÁMICO DE RESPONSABILIDAD FISCAL« (MEF, 2005: 2-3). También aquí entre »criterios« y »pilares básicos« hay repetición de términos: »simplicidad« y »simplificación«.

De los »Lineamientos básicos« presentamos los tres »objetivos« del nuevo sistema tributario junto a sus 22 correspondientes »aspectos«, para luego someter el tipo de presentación por parte del *policy-maker* (MEF) a un análisis que indaga posibles intentos legitimatorios de los »criterios« establecidos:

I. Promover mayor »EQUIDAD« horizontal y vertical, mediante cinco instrumentos/ mecanismos (cf. MEF, 2005: 3-4):
    1. aplicación del IRPF sobre todas las rentas de fuente uruguaya, respetando la capacidad contributiva e incluyendo rentas que no tributan, a las que ya lo venían haciendo (salarios y algunas rentas empresariales);
    2. IRPF con tasas progresionales para las rentas provenientes del trabajo;
    3. disminución sustancial de la tasa mínima (reducida) del IVA, que grava productos de primera necesidad;
    4. revisión del sistema de exoneraciones, distribuyendo la carga tributaria entre un mayor número de contribuyentes/ incremento de la base impositiva (racionalización de la estructura de ingresos como forma de reducir perforaciones al sistema);

5. igualación del monto de aportes patronales a la seguridad social entre los distintos sectores de la producción (empresas privadas y públicas).

Mientras que el primero de estos cinco puntos hace a la equidad vertical y horizontal, el segundo y el tercero atienden la equidad vertical; el cuarto y el quinto apuntan a mejorar la equidad horizontal.

II. Coadyuvar a mayor »EFICIENCIA«, mediante siete instrumentos/ mecanismos (cf. MEF, 2005: 4):
   1. eliminación de varios impuestos de baja recaudación y distorsivos, para simplificar el sistema, superando una constelación tributaria caótica, surgida de visiones coyunturales y no integrales del mismo;
   2. diseño del nuevo sistema tributario en concordancia con la capacidad de la administración tributaria;
   3. simplicidad del IRPF sobre las rentas del trabajo, operando con tasas relativamente bajas sobre la renta bruta sin deducciones ni créditos;
   4. IRPF dual, o sea, con tasas liberatorias a las rentas del capital, coadyuvando a la fiscalización y al control;
   5. generalización de la carga tributaria a diversas fuentes de rentas derivadas del trabajo, para evitar zonas de difícil tratamiento tributario;
   6. ampliación de la base de los impuestos indirectos, corrigiendo perforaciones no sistemáticas del sistema tributario y promoviendo su eficiencia;
   7. mejor coordinación entre los organismos fiscalizadores (DGI, BPS), p. ej. mediante actividades de contralor conjunto y capacitación cruzada.

   En definitiva, »la sencillez de la mayor parte de los instrumentos facilita actividades de contralor conjunto y la capacitación cruzada entre funcionarios de los diversos organismos« (MEF, 2005: 4).

III. Operar de manera consistente con el »ESTÍMULO A LA INVERSIÓN PRODUCTIVA« y al empleo, mediante 10 instrumentos/ mecanismos (cf. MEF, 2005: 4-5):
   1. ampliación del tratamiento favorable a las reinversiones en sectores que hasta el momento no gozaban del mismo, así como extensión del período de generación de utilidades destinadas a la formación de la reserva;
   2. diseño consistente y complementario de los diversos mecanismos de promoción de inversiones que tiene el país;
   3. disminución del IRAE, en particular a sectores que aplican innovación tecnológica y generan empleos;[444]
   4. equidad sectorial y ampliación de la base tributaria mitigan aspectos de competencia desleal, que puedan existir en diversos sectores de la economía, facilitando las decisiones de inversión en ellos;
   5. equidad sectorial en materia de aportes patronales a la seguridad social en el sector privado, permitiendo disminuir cargas tributarias sobre sectores que son sustanciales generadores de empleo, p. ej. los servicios y el comercio;
   6. reducción de aportes patronales en las empresas públicas no financieras resulta en mejores condiciones de provisión de servicios públicos y mayor competitividad de la producción nacional;
   7. imposición diferencial sobre los intereses, según los plazos y la moneda, a efectos de promover el ahorro de largo plazo y contribuir a desdolarizar la economía, reduciendo incertidumbres y vulnerabilidades;
   8. eliminación de impuestos distorsivos (IMABA, ICOSIFI e ITEL) »constituyen señales claras hacia los mercados sobre la orientación del sistema y, por lo tanto, facilitan las decisiones de inversión y de avance tecnológico« (MEF, 2005: 5)
   9. avance en un proceso de adecuación de las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFI) al régimen general de tributación, como forma de promover el uso de instrumentos societarios compatibles con los estándares internacionales, »lo que con-

tribuye a consolidar un clima de inversión e inserción externa más sano y transparente« (MEF, 2005: 5)

10. »el conjunto de la reforma establece reglas más claras y permite avizorar una mayor estabilidad de las mismas, favoreciendo las decisiones de ahorro e inversión de largo plazo« (MEF, 2005: 5)

La reforma tributaria no ha de constituir »un obstáculo al crecimiento productivo y económico del país« (MEF, 2005: 2).

Además de estos tres grandes objetivos a los que se busca coadyuvar con el nuevo sistema tributario, el MEF explicita otros dos puntos relevantes. Uno está relacionado con la »suficiencia«, y en el discurso tributario/ fiscal del MEF (2005: 2/ 6-7) este punto se asocia al »enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal«. El otro subsume aquellas prácticas que en esta investigación hemos denominado RIT, o sea las partes de reforma impositiva vinculadas a la legislación fiscal internacional. En relación a ambos, el *policy-maker* manifiesta su intención de

- lograr suficiencia para las responsabilidades financieras del Estado (en especial, el área social y el área productiva). Bajo este enfoque dinámico de responsabilidad fiscal
  - i. »se debe tener una visión estratégica del proceso recaudatorio que atienda, por un lado, a no recargar a la población con impuestos excesivos y, por otro, a garantizar la provisión de bienes públicos que son responsabilidad del Estado« (MEF, 2005: 6);
  - ii. »no generar interrupciones no deseadas en el proceso de las cuentas públicas y en las funciones del Estado y que, a la vez, permita la reducción de la carga impositiva a medida que la recaudación lo permita« (MEF, 2005: 6);
  - iii. proceso gradual hacia:
    - eliminación de tributos distorsivos y de baja recaudación;
    - eliminación de tributos específicos del Sector Público que provocan ineficiencias en el funcionamiento estatal;
    - disminuir las transferencias desde las empresas públicas hasta hacerlas consistentes con una distribución equivalente de dividendos razonables en el sector privado (favoreciendo de esta manera la planificación de inversiones y la reducción de los precios de los servicios públicos);
    - reducción de las alícuotas del IVA.
- »favorecer la competitividad del país, mediante la implementación de las mejores prácticas de una tributación internacional moderna, en un marco de estabilidad jurídica como incentivo y garantía para ciudadanos, inversores y ahorristas« (MEF, 2005: 2).

Otras dos consideraciones relevantes por parte del MEF (2005: 6) –que señalan los efectos globales del proyectado nuevo sistema tributario– postulan que

»un esquema tributario como el propuesto, con tasas más reducidas en los impuestos relevantes, con mayor simplicidad, con más equidad sectorial y con más facilidades de contralor, promueve la formalización de la economía y desestimula la evasión, lo que impulsa el proceso de disminución de la carga tributaria individual de los buenos contribuyentes«.

Además, »la equidad creciente por sectores y fuentes de rentas facilita la transparencia del sistema, lo cual, sumado a la reducción sustancial de las “perforaciones” del mismo, conduce a concentrar los subsidios por el lado del gasto público de manera explícita« (MEF, 2005: 6)

En este esquema del *policy-maker* los instrumentos/ mecanismos presentados son muchos y tienden a superponerse. Varios de ellos son funcionales al cumplimiento de más de un objetivo tributario a la vez. P. ej. el caso del IRPF, instrumento que contribuye a los tres objetivos

tributarios (I.1, I.2, II.3, II.4, II.5, III.7). Sucede lo mismo con la racionalización/ ampliación de la base impositiva mediante la revisión de exoneraciones, mecanismo que contribuye a dos de los tres objetivos tributarios (I.4, II.5, II.6, III.4). En forma análoga, el mecanismo de la igualación de aportes patronales a la seguridad social[445] contribuye a dos de los tres objetivos tributarios (I.5, III.4, III.5, III.6). Esta tendencia a la superposición se repite en el caso de la simplificación, que contribuye a dos de los tres objetivos tributarios (II.1, III.8).

Esta técnica del discurso tributario refleja una concepción en la que todo se relaciona con todo. Articula una dinámica virtuosa entre inversión, equidad y eficiencia. De esta forma, se constituye un planteo político-tributario que responde con el total de sus aspectos básicos a una visión integral, estratégica y consistente de la tributación. Pero –y pese a la multiplicidad de aspectos presentados como innovadores con sus diversos efectos positivos para equidad, eficiencia y estímulos a la inversión productiva– esta política tributaria no es tan novedosa y diversa como puede aparentar serlo a primera vista. Como ya indicamos en el apartado anterior (4.2.1.2), la concepción tributaria del dominante paradigma económico-estatal neoliberal-constitucionalista busca ante todo: (1) simplicidad de la estructura de impuestos en pro de lograr mayor eficiencia administrativa (a lo que se agrega una DGI reestructurada y modernizada, más eficiente para recaudar); (2) racionalización/ ampliación de la base imponible en pro de lograr mayor equidad horizontal (así aumenta la disposición de pago de los contribuyentes, permitiendo el equilibrio con el objetivo/ sustento de la equidad vertical) y menor dependencia de los impuestos indirectos (no tanto para aliviar a los sectores más pobres, sino en primera línea para estabilizar los ingresos fiscales ante volatilidad cíclicas del producto generada por *shocks* externos). A ello, hay que añadir: (3) el interés fundamental por utilizar el sistema tributario como mecanismo de promoción de inversiones, en especial extranjeras y dirigidas hacia rubros agroindustriales y de servicios logísticos (»inversión productiva«). De esta manera, se busca reactivar/ mantener la actividad económica, el empleo y en última instancia el crecimiento. Dentro de este imbricado cúmulo que hace al nuevo sistema impositivo, los cuatro »pilares básicos« forman parte de los 22 instrumentos/ mecanismos, como aspectos fundamentales para el conjunto de esta nueva política tributaria:

- La »SIMPLIFICACIÓN« (II.1) opera mediante la eliminación de 15 impuestos, considerados innecesarios por su baja recaudación y efectos distorsivos (ver nota 410).[446] Como acabamos de ver, la medida contribuye al objetivo de eficiencia[447], pero también se postula su utilidad para impulsar inversión/ empleo.
- La »RACIONALIZACIÓN« consiste en una revisión/ readjudicación de exoneraciones impositivas (I.4, II.6) con la intención de ampliar la base impositiva. Implica que más personas (físicas/ naturales y jurídicas) ingresen al sistema como contribuyentes, ampliando el pacto fiscal, lo que se considera condición para sustentar y legitimar mayor equidad vertical. A la vez, se postula que esa práctica facilita las decisiones de inversión, al contribuir a mitigar la competencia desleal en sectores de la economía (III.4).
- El nuevo »IRPF« (I.1), por un lado, generaliza el pago de impuestos sobre todas las rentas personales de fuente uruguaya, contribuyendo al objetivo de equidad horizontal. Por otro lado, es dual: la modalidad progresiva de las tasas en la tributación al factor trabajo –así como el mínimo no imponible alto que deja afuera a gran parte de la población: aprox. un 60%– aporta cier-

ta equidad vertical al sistema; a la vez la liberación de la progresividad para rentas del factor capital –gravadas a tasas proporcionales según la fuente del capital– redundaría en mayor volumen de inversiones. Además, al no permitir deducciones, es un IRPF simple de administrar (permitiendo aumentar la eficiencia en su administración/ recaudación).[448] El IRPF fue concebido bajo la pauta que las deducciones, por más progresivas que puedan ser sus efectos, dificultan el control del sistema. Por eso, al menos en la fase inicial del nuevo sistema, deben quedar reducidas a un mínimo. Sobre la dualidad del impuesto –tema controvertido en la izquierda uruguaya, ya que se beneficiaría a grandes y pequeños 'capitalistas' por sobre 'trabajadores' asalariados–, el MEF expresa que se trata de un compromiso entre la equidad, los estímulos a la inversión y la eficiencia administrativa: »Desde el punto de vista estructural, el IRPF establecerá un tratamiento diferencial para las rentas de capital y las rentas del trabajo. Este tratamiento, que a nivel internacional se conoce como sistema dual, contempla las restricciones a las que se hacía referencia, equilibrando el objetivo fundamental de equidad, con la necesidad de disponer de condiciones que favorezcan el ahorro y de compatibilizar la estructura del tributo con las actuales posibilidades de gestión.« (MEF, 2005: 13 – ver también notas 346, 411, 431, 448).

- La »SUFICIENCIA« se especifica en el »enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal« (punto clave en el discurso fiscal del MEF). En realidad, la suficiencia es un objetivo básico de toda reforma fiscal, pero es interesante como aquí se incorporó una noción más extensa y con definiciones que implican un discurso de legitimación política. El mismo recurre al ideario neoliberal de la 'responsabilidad social' (noción identificada en Política y Estado: 3.1.2, Anexo 1 – Gráfico 2).[449] Desde sus inicios, el planteo oficial de la RET/ RIT recurrió al siguiente mensaje: no es una reforma fiscalista –hecha para recaudar más–, sino que se la hace en tiempos de crecimiento en busca de mejorar el sistema; la prueba es que no se aumenta la presión tributaria, ésta incluso disminuye levemente. En Cap. 3 vimos que una de las principales preocupaciones de la coalición discursiva a la que adhieren Astori, Bergara y Lorenzo es que Uruguay no debe incrementar la presión fiscal, pues esta ya es demasiado alta (punto en el que los tres economistas confrontaban con sectores más radicales dentro su propia fuerza política). El enfoque estratégico que acompañó la concepción de la RET/ RIT plantea que esta no debe redundar en un aumento de la presión fiscal, pero tampoco arriesgar que peligre la provisión de bienes públicos, a causa de estimaciones equivocadas a la hora de diseñar la nueva estructura impositiva. A la larga, se pretende reducir la presión fiscal, pero siempre respetando en el plano coyuntural ese equilibrio 'dinámico', donde la suficiencia de ingresos para financiar al Estado es condición principal. Con este enfoque, los impuestos no deben subir (idealmente deberían bajar), pero sí generar suficientes ingresos para financiar el Estado de bienestar uruguayo. La práctica política que busca instituir esta noción de equilibrio 'dinámico' y 'responsable' puede resumirse de la siguiente manera: es una reforma evolutiva, que irá siendo mejorada gradualmente, a medida que las circunstancias de coyuntura socioeconómica lo permitan. Bajo 'mejora' se entiende que las modificaciones al sistema solo serán permitidas en la medida que sean consistentes con el esquema general de criterios, objetivos y sus instrumentos/ mecanismos presentados por el equipo económico del gobierno del FA.[450]

  De esta manera, el »enfoque dinámico de la responsabilidad fiscal« es más que el simple compromiso de ir implementando gradualmente algunas modificaciones al sistema tributario. También es un freno simbólico-discursivo a iniciativas fiscales-reformistas más radicales, arraigadas en sectores del FA. En la comunicación oficial del gobierno/ equipo económico funciona como señal que promete un gradualismo vagamente especificado en cuanto a su alcance. Especialmente en círculos de izquierda, se prestó a malentendidos sobre el potencial transformador de la estructura tributaria diseñada (bajo preeminencia intelectual del paradigma neoliberal-institucionalista). La RET/ RIT se presentó en el 2005 con perspectiva de irla haciendo evolucionar a futuro. No obstante, los cambios que se fueron introduciendo a partir del año 2008 no colmaran las expectativas de sectores frentistas en la academia pública[451] y los sindicatos[452]. El 'enfoque dinámico' había sido malinterpretado por muchos sectores frenteamplistas, como posibilidad de ir avanzando hacia una política fiscal más radical, p. ej. gravando más a sectores del capital local y extranjero, para con esos recursos extra solventar un mayor gasto social y económico.

Donde se destaca más claramente la impronta neoliberal-institucionalista en el nuevo esquema tributario es en la parte de los instrumentos/ mecanismos dirigidos al objetivo de consistencia con la inversión y el empleo (III). En realidad, todo el esquema impositivo diseñado bajo supervisión del equipo económico –cada uno de sus aspectos para sí y todos juntos de forma integral, estratégica, consistente– esta concebido como marco institucional dirigido a garantizar 'estabilidad' y con ello brindar 'certezas' para que el inversor extranjero invierta en Uruguay. Es la constitución ideológico-simbólica y material de 'reglas de juego' para un 'clima de negocios' pro-inversión. Tal práctica política es vista como condición *sine cua non* para poder sustentar un proyecto de desarrollo socioeconómico bajo los gobiernos del FA. Mecanismos como la reducción de impuestos a sectores empresariales-capitalistas (IRAE: III.3;[453] aportes patronales a la seguridad social en el sector de comercio y servicios: III.5; IRPF sobre intereses de colocaciones bancarias a largo plazo/ en moneda nacional: III.7) reciben se justificación en base a ese pensamiento. En especial, III.8, III.9 y III.10 condensan el orden simbólico-interpretativo aplicado por la concepción socioeconómica neoconstitucionalista del 'marco institucional', que hemos presentado en Cap. 1. Su traducción al Uruguay la analizamos a lo largo de Cap. 3. En la adaptación de este dispositivo neoliberal a la estructura impositiva, el mero hecho de eliminar impuestos considerados distorsivos establece una »señal clara« hacia los mercados sobre la orientación del sistema uruguayo, lo que facilitaría la inversión y con ello el avance tecnológico (III.8). A la vez, se parte de la base que la inversión y la inserción externa del país resultan favorecidas por la práctica de adaptarse a »estándares internacionales«, p. ej. actuando contra guaridas fiscales y dejando gradualmente de lado las SAFIs como instrumentos de inversión. De esa manera, se procura generar un entorno económico más »transparente« y »sano« (III.9).[454] La expresión más englobante, dirigida a legitimar este paradigma tributario, aparece en III.10. Allí se destaca que »el conjunto de la reforma establece reglas más claras y permite avizorar una mayor estabilidad de las mismas, favoreciendo las decisiones de ahorro e inversión de largo plazo«. Bajo esa concepción, el marco institucional con sus reglas de juego 'estables', 'claras' y 'previsibles' (en última instancia: la política del Estado uruguayo y sus partidos) es entendido y opera como un fin en sí mismo, que posibilita los intercambios de mercado y con ello el crecimiento económico. El neoliberalismo institucionalista construye y regentea un Estado eficaz, que crea y mantiene dinámicas de mercado capitalista. La promoción de cualquier mecanismo político que sea contraproducente a las 'buenas' señales que esperan los inversores (en especial, los del exterior) –p. ej. impuestos que carguen al capital, como puede ser el IP– se considera nocivo para con la estabilidad de esa forma regulatoria (pues generaría 'incertidumbre' en los mercados). Por ende, bajo una conducción económica que promueve esta lógica potenciadora del mercado, políticas fiscales que graven y limiten a los movimientos de capital tienen poco espacio dentro del proyecto político del FA.

En el apartado anterior ya habíamos señalado de manera preliminar, que el equipo económico marcó una diferencia sustancial con las propuestas que habían traído Barreix y Roca al ámbito de la comisión. Ésta se dio en torno al diseño del IVA. Como vimos en 4.2.1.2, el equipo eco-

nómico no aceptó una unificación (generalización) del IVA con una alícuota sustancialmente más baja que la existente, como proponían Barreix y Roca. Éstos proponían dejar el IVA en 18% –tras reducirlo a 19% en una fase inicial– y con solo cinco exoneraciones (Barreix & Roca, 2005: 1/ 25-28).[455] Los »Lineamientos Básicos« del MEF (2005: 16-17) proponen reducir la alícuota básica de 23% a 21% (en un futuro se promete bajarla a 20%) y mantener la mínima o reducida, aunque disminuyéndola de 14% a 10%.[456] Barreix & Roca afirman que su propuesta favorece la competitividad, la neutralidad y la simplicidad (Barreix & Roca, 2005: 1/ 23-25). En cambio, para el equipo económico, ese camino hubiera significado resignar recaudación y eventualmente un fuerte impacto sobre el consumo de los sectores más pobres: »[…] el IVA *flat* es mucho más regresivo que el IVA en tres tramos« (PE28, 2015: líneas 431-432).

Un último punto a destacar antes de fijarnos en la fase de negociación de la RET/ RIT, es el IP. El mismo fue un punto de discusión entre las fuerzas políticas más radicales del FA y el equipo económico: 4.2.2.2). En los »Lineamientos básicos«, este punto es abarcado en forma muy breve y poco detallada. Se amplían detalles tanto para el IP de las Personas Físicas, como para el IP de las Personas Jurídicas. La propuesta del equipo económico respecto al IP de las personas físicas propone »mantener el tributo como instrumento de contralor de las variaciones patrimoniales de los sujetos pasivos. En tal sentido, se proyecta mantener su estructura a una tasa simbólica (e . d. testimonial) del 0,1%« (MEF, 2005: 15). Sobre el IP de las Personas Jurídicas, el MEF comunica la intención de reducir su impacto sobre empresas personales, con el fin de »estimular la nominatividad de las participaciones personales« (MEF, 2005: 15). En tal sentido,

> »se elimina el impuesto al patrimonio de las personas físicas y de toda forma jurídica nominativa, manteniéndose el gravamen para las empresas públicas y las que mantengan la innominatividad, como un precio por la misma« (MEF, 2005: 2).

La fundamentación de esta doble iniciativa se encuentra en el trabajo que Barreix y Roca presentaron a la comisión. Allí, ambos brindan los elementos teóricos que guiaron al *policy-maker* en sus planes a la hora de modificar el IP. No obstante, las cabezas del MEF solo siguieron a la letra las recomendaciones de Barreix y Roca sobre el IP de las empresas[457], mientras que para el del IP de las Personas Físicas optaron por una solución algo distinta. En lugar de eliminarlo, proponen dejarlo con una tasa simbólica, cuya mera función es la controlar variaciones en los patrimonios de las personas. En relación al IP de las Personas Físicas, Barreix & Roca (2005: 75) proponían eliminarlo e instaurar como sustituto un Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones (progresivo, con tasas de 1% a 25% y con un mínimo no imponible cercano a los 50.000 dólares). Defendían esta medida argumentando que el IP no era consistente con el criterio que se seguía para la RET/ RIT de instaurar un IR global. Para ellos, el patrimonio es renta acumulada, por lo cual con el IP se estaría volviendo a gravar rentas que ya tributaron. Su otro argumento es que el IP es un »(pseudo) Impuesto«, estando en Uruguay desvirtuado al recaer fuertemente sobre inmuebles rurales, dedicados a la producción agropecuaria: »es casi un impuesto (parcial por exoneración) a los activos (ciertos tipos de deudas no son deducibles)« (Barreix

& Roca, 2005: 75). Proponen dejar este tipo de impuestos (contribuciones inmobiliarias) en manos de los gobiernos subnacionales. Así, se impulsaría la descentralización y concentración de la capacidad de gestión de las administraciones municipales. Además, el

> »[…] valor de la propiedad inmueble está ligado a los servicios que [el contribuyente] obtiene primordialmente del gobierno subnacional –por ejemplo, infraestructura en caminería rural y urbana, saneamiento, etc.-, por lo que atendiendo el principio del beneficio también es conveniente asignar esta base imponible a los municipios« Barreix & Roca, 2005: 75).

***

Vistos los »Lineamientos básicos« en términos generales, mayor cantidad de contribuyentes paga tasas impositivas un poco más bajas. Con el anterior sistema tributario, un menor número de contribuyentes debía pagar tasas algo más altas. La principal fuente de recaudación sigue siendo el IVA, aunque con el incipiente fortalecimiento de un mecanismo de imposición directa como el IRPF la regresividad del sistema tributario se ve algo atenuada. Al mismo tiempo, la modernizada administración tributaria es más efectiva para recaudar. Bajo el gobierno del FA, ello permite al Estado apropiarse de una mayor cantidad de recursos para solventar un gasto público creciente (p. ej. en el área de desarrollo social), pago de deuda externa y contribuciones al semiprivatizado sistema de seguridad social.

4.2.2. Presentación, negociación y aprobación de la reforma tributaria (noviembre 2005 a diciembre 2006)

Lo que aquí denominamos 'presentación', 'negociación y 'aprobación' de la RET/ RIT incluye dos fases posteriores al trabajo de la comisión de especialistas que asesoró al equipo económico del gobierno del FA. Primero, la presentación de los »Lineamientos Básicos« ante la ciudadanía, los partidos políticos y las organizaciones-cúpula de los actores corporativos (central sindical única y principales cámaras de cada sector empresarial: industria, comercio & servicios, agro: 4.2.2.1). Segundo, la negociación del proyecto de ley –que el gobierno del FA remitió al parlamento en marzo de 2006 tras hacerle algunas modificaciones a los lineamientos iniciales– con sectores críticos de la bancada de diputados del FA (4.2.2.2). Ello finalmente hizo posible la aprobación del proyecto del nuevo sistema tributario en el parlamento.

4.2.2.1. Presentación del diseño tributario ante ciudadanía, partidos políticos y organizaciones empresariales/ sindicales en el marco del mecanismo de una consulta pública

> Cuando el equipo económico del gobierno del FA presentó el siete de noviembre de 2005 su diseño tributario, tenía la idea que la ciudadanía se pudiera expresar al respecto y presentar propuestas. Las posibilidades de hacerlo eran a través de una plataforma en línea o en reuniones del equipo económico con los principales grupos de interés/ actores corporativos y sectores políticos. El treinta de diciembre de 2005 el MEF dio por concluido el proceso de consulta pública (o ciudadana) presentando un documento de síntesis en respuesta a los comentarios recibidos por ciudadanos, partidos políticos, sindicatos y cámaras empresariales (titulado »Síntesis preliminar de la consulta pública sobre los "Lineamientos Básicos

> para la Reforma Tributaria"«: MEF, 2005a – en adelante »Síntesis preliminar«). Tras la pausa estival de la actividad política, y con algunas modificaciones a los lineamientos iniciales que había presentado el MEF en noviembre de 2005, el gobierno del FA remitió el proyecto de ley para la RET/ RIT al parlamento el 21 de marzo de 2006.

Vamos a analizar el proceso de consulta pública (o ciudadana) que tuvo lugar entre noviembre y diciembre de 2005, así como su desenlace en forma del proyecto de ley de RET/ RIT, que el gobierno del FA remitió al parlamento el 21 de marzo de 2006 (con algunos cambios al diseño original de la reforma, realizados en los meses estivales de poca actividad política). Para ello enfocamos: (1) las presentaciones que la dirigencia del MEF hizo de los »Lineamientos básicos« ante partidos y organizaciones del capital/ trabajo, así como reacciones al proyecto; (2) el documento de »Síntesis preliminar« con el que se respondió a los comentarios recibidos durante la consulta pública; (3) los cinco cambios que el equipo económico introdujo al proyecto de RET/ RIT entre los »Lineamientos Básicos« y el proyecto de ley remitido al parlamento. Al igual que lo hicimos con la comisión de especialistas en fiscalidad (4.2.1.2), enfocaremos el mecanismo de consulta pública como otra técnica del *policy-managemen*t, parte del dispositivo neoliberal-institucionalista aplicado en Uruguay. A diferencia de la comisión, esta posterior negociación del equipo económico con sectores empresariales y sindicales, así como de la propia fuerza política (FA) en el espacio parlamentario, ya ha sido objeto de investigaciones. Tanto en este como en el próximo apartado (4.2.2.2) recurrimos al exhaustivo trabajo de Goyeneche Souto (2010) para complementar nuestras fuentes[458] propias. Nos interesa comprender la motivación subyacente a la consulta pública, así como sus resultados para el avance del proyecto del equipo económico.

En primer lugar, enfocamos la presentación que la dirigencia del MEF hizo de los lineamientos básicos ante partidos y organizaciones empresariales/ sindicales, así como las reacciones de estos últimos actores. Para la fase de la RET/ RIT posterior al trabajo de la comisión, que comenzó en noviembre de 2005, el integrante del equipo económico PE28 (2015: líneas 166-174) recuerda que fue un proceso

> »[…] con mucho debate público. Incluso si vos ves los temas de la popularidad del presidente y del ministro de economía, es una fase en donde, sin ningún dramatismo, cae un poco la popularidad de ellos; que después vuelve a recuperarse, porque públicamente estaba[n] discutiendo de impuestos; y nadie gana posiciones políticas discutiendo de impuestos, porque no es un tema *sexy* para juntar votos. Aun así, después estuvo claro que la reforma no implicó ninguna de las consecuencias dramáticas que la oposición planteaba. Ni en materia tributaria ni en materia productiva. Ni en materia fiscal ni en materia financiera«.

Este cuadro del MEF explica que

> »[…] se armó un documento de propuestas genérico [* los »Lineamientos básicos«], que se trabajó políticamente desde el punto de vista de que el Ministerio de Economía fue prácticamente a todos lados a presentar la propuesta de reforma tributaria: desde el parlamento, a las distintas comisiones, a las fuerzas políticas, al PIT-CNT, a las cámaras empresariales. O sea, fue un trabajo de sensibilización con la propuesta [en el que] se presentó un documento de base [* los »Lineamientos básicos«], para lo cual se abrió un proceso de consulta pública. Se recibieron más de setecientos comentarios y se elaboró un documento de respuesta en el ministerio [* la »Síntesis preliminar«]. También hubo reuniones a nivel de lo que fue la inter-

> na del Frente Amplio, con casi todos los grupos del Frente Amplio, ¿sí?« (PE28, 2015: líneas 103-111)

El proceso de consulta pública duró alrededor de un mes (del 7 al 30 de noviembre de 2005) y la respuesta del MEF fue publicada el 30 de diciembre de 2005. Las tres cabezas del equipo económico entendieron que la consulta incluía no solo a los sectores representantes del capital y el trabajo, sino también a los sectores políticos. Lo que se realizó entre noviembre y marzo (mes en el que el gobierno remitió el proyecto de reforma al parlamento) no fue exactamente una negociación, sino informes del equipo económico dirigidos a dichos sectores, sobre los contenidos de la reforma (cf. Goyeneche Souto, 2010: 29). Un solo documento (los »Lineamientos básicos«) unificó la presentación a la ciudadanía, a los partidos de la oposición (presentándose el equipo económico ante la comisión de Hacienda de la Cámara Baja del parlamento), al FA, al PIT-CNT y a las cúpulas de las organizaciones empresariales. En su relato del proceso posterior al trabajo de la comisión de especialistas en fiscalidad, PE28 aporta un detalle importante cuando constata que, el IRPF pasó a ser »la vedette y […] después en buena medida el punto de discusión y de debate público en la arena política« (PE28, 2015: líneas 40-41). En efecto, veremos que la discusión en torno a la RET/ RIT estuvo caracterizada por un *framing*, que puso el foco de atención en el nuevo IRPF dual ideado por Bareix y Roca.

El 14 de noviembre de 2005 el equipo económico presentó su proyecto de reforma a la Mesa Política del FA, sin que el mismo llegara a ser debatido en ese ámbito (cf. Goyeneche Souto, 2010: 29).[459] La verdadera discusión-negociación con los sectores más radicales del FA recién comenzó a darse a partir de marzo de 2006, cuando el gobierno remitió su proyecto de ley para la RET/ RIT al parlamento (ver 4.2.2.2). Hasta ese momento, la fuerza política había quedado al margen en la concepción de la reforma. La siguiente cita de Héctor Tajam, uno de los asesores económicos del MPP, revela el argumento con el que el gobierno y su equipo económico legitimaban ese *modus operandi* excluyente de varios economistas militantes en el FA y sus propuestas tributarias más radicales:

> »[...] el poder político ejecutivo nos planteaba a nosotros que ellos tenían las herramientas, la información, el personal capacitado para hacer un planteo nada menos de una reforma tributaria que se hacen cada mucho tiempo. Entonces evidentemente ellos tenían el poder para hacerlo, y bueno aquí nos dimos el tiempo necesario para discutirlo y yo creo que salió un buen proyecto que después se fue acomodando también« (Tajam, entrevistado por Goyeneche Souto, 2010: 81)

Además de la justificación que ofrecía el *policy-maker* sobre su liderazgo intelectual (lo fundamenta en base a sus capacidades tecnopolíticas: el tener 'herramientas', 'información' y 'personal'), se pone de relieve que Tajam aceptó esa argumentación y la correlación de fuerzas al interior del FA (»evidentemente ellos tenían el poder para hacerlo«). Sin embargo, éste economista enfatiza que, tras la discusión interna con integrantes de la bancada parlamentaria del FA, la reforma fue mejorada (»salió un buen proyecto«).

La presentación del diseño reformista a los partidos opositores con representación parlamentaria (PN, PC, PI) se dio casi en paralelo. El 14 de diciembre de 2005, el equipo económico comunicó la propuesta en la comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes/ Diputados.[460] Dado que el FA tenía mayoría propia en ambas cámaras del parlamento (ver nota 300), el gobierno no veía necesidad de negociar con los sectores de los partidos opositores una vez que el proyecto ingresara al ámbito legislativo. De todos modos, durante el mes anterior, los sectores de la oposición habían comenzado a formular críticas a la RET/ RIT (mientras que por otro lado, el FMI[461] comunicaba su apoyo al proyecto, que el equipo económico y sus asesores habían preparado para el gobierno). Las fuerzas de la oposición no tenían una postura unificada sobre la RET/ RIT. Mientras que todo el PC y el sector herrerista del PN se manifestaron en contra, el otro gran sector del PN (AN) y partes del PI no disentían en principio con la misma. Dado que en el siguiente apartado nuestro análisis de la fase parlamentaria de la reforma se concentra en la negociación interna del FA (entre gobierno/ equipo económico y sectores de la bancada en diputados), a continuación resumiremos las principales posturas que existían en el arco opositor y sus sectores.

Como ya hemos visto en el caso del ex-presidente Jorge Batlle (2000-2005), el PC rechazaba el IR. Mostrando continuidad con la posición histórica de José Batlle y Ordóñez los 'colorados' argumentaban que este gravamen era un 'impuesto al trabajo' y no 'permitía a la gente crecer desde el esfuerzo individual' (4.1.4). Una postura similar provenía del sector herrerista del PN, principal fracción dentro de esa fuerza política liberal-conservadora. Con ese enfoque, los sectores dirigentes de ambos partidos fundacionales –disminuidos electoralmente y en parte deslegitimados por las políticas de sus respectivos gobiernos antes de la crisis del 2002– manifestaron un rechazo frontal a la RET/ RIT. El discurso opositor de los sectores colorados y blancos, que en las dos décadas previas habían intentado aplicar los esquemas de un neoliberalismo más radical (privatizaciones, desregulación, endeudamiento combinado con apreciación cambiaria), se basó en un *framing* a la reforma tributaria, que recurría al argumento del ajuste fiscal ('fiscalazo') sobre la clase media, por la vía del IRPF. Combinaban su argumentación con la principal crítica del sector empresarial: 'el IRPF al capital afectará la inversión'.[462] La estrategia iba dirigida a recuperar electores en estratos medios que, desilusionados con la orientación económica liberal del PC y los efectos de la crisis de 2002, habían votado al EP-FA-NM. Sin embargo, se trataba de un discurso que los asesores económicos del gobierno del FA podían neutralizar con facilidad. Mostraban lo contradictorio de esa afirmación hecha por el PC y el sector herrerista del PN. Para gran parte de la sociedad uruguaya aún estaba fresco el recuerdo de los ajustes fiscales que los gobiernos del PC y el PN habían aplicado en el período posdictadura. Bastaba que Astori recordara públicamente los más recientes ajustes fiscales de ambos partidos fundacionales en el gobierno.[463] A su vez, el equipo económico tuvo la habilidad de contraatacar con argumentos 'sólidos'; que iban en línea con su marco simbólico-discursivo de una 'estabilidad' ('reglas de juego') pro 'suficiencia/ responsabilidad fiscal', 'crecimiento', 'eficiencia' y 'equidad'. En vez de negar que iba a haber más contribuyentes, se ponían el foco, en

que con la reforma no se aumentaba la presión fiscal, o que las medidas eran justas. P. ej. en una oportunidad Bergara admitió que sí habría un 'fiscalazo', pero equitativo, porque iba a recaer en aquellos sectores que no pagaban IRPF, como los profesionales independientes.[464] Al haber forjado Astori, Bergara y Lorenzo en los años anteriores a nivel transnacional una nueva alianza implícita con sectores tecnopolíticos y empresariales tradicionalmente adherentes a los partidos fundacionales (Cap. 3), contaban ahora con una base de apoyo lo suficientemente fuerte para mantener aislada a la debilitada élite política fundacional (así como también a sectores de izquierda más radical dentro de su propia fuerza política).

Un tanto menos crítica y más diferenciada fue la postura de AN, el otro sector de peso dentro del PN:

> »Alianza Nacional planteó en un comunicado, el martes 8 [de noviembre de 2005], que la reforma presentada por Astori consagra un "impuesto a los sueldos e ingresos, gravando ingresos y no renta neta, en la medida que no permite deducir los gastos necesarios para obtenerla. El diputado Jorge Gandini dijo que los blancos quieren establecer un impuesto a la renta de las personas físicas, pero la propuesta del gobierno en realidad "apunta a que tribute más el que trabaja más y tribute menos el que trabaja menos; paga lo mismo aquel que tiene hijos en edad escolar, aquel que paga un alquiler que aquel que tenga casa propia. Es injusto." [Gandini] Agregó que la medida "es una fuerte sanción a la clase media; es el impuesto a los sueldos [* = IRP] de la época del 2002".« (Gandini, cit. en Búsqueda, 10.11.05: 15)

En cuanto a la RET/ RIT en sí, este sector también sostuvo una postura de rechazo frontal, pese a compartir en parte la filosofía tributaria del proyecto defendido por el gobierno: introducir un IRPF.

En retrospectiva, un dirigente de AN ve con buenos ojos la consulta pública lanzada por el gobierno del FA, enfatizando sus efectos inclusivos para con la ciudadanía ('se trató de un proceso interesante': PE11).[465] ¿Qué aspectos de la reforma eran criticados por AN y fueron claves en la articulación de su discurso opositor? Retrospectivamente, al igual que en su momento el PC y el Herrerismo del PN, se critica que como objetivo predominara recaudar ('reforma fiscalista': PE11). Segundo, –y relacionado con el punto anterior– se critica la insuficiencia de deducciones en el IRPF a los ingresos del trabajo ('hubiera habido más deducciones': PE11). Como tercer punto, existe una postura, según la que mecanismos como el de la imposición sobre las rentas generadas por el capital inmobiliario irían a afectar a quienes pagan alquiler (trasladando el dueño del inmueble arrendado el impuesto a los inquilinos vía aumento del alquiler: para PE11 'el inquilino tuvo que pagar más alta la vivienda'). Cuarto, rechaza que el IRPF gravara jubilaciones ('nos distanciamos': PE11). Quinto, había aspectos de la reforma que, en vez de afectar al dueño del capital terminan afectando a quienes trabajan y perciben ingresos salariales ('no terminaba afectando al dueño del capital, sino al trabajador': PE11). Quinto, considera insuficiente la simplificación de la estructura de impuestos ('la simplificación tributaria que se hizo no fue tal': PE11).[466] En general, el desacuerdo de AN con la reforma tuvo su causa en la modalidad del IRPF aprobado, que en pos de ser eficiente/ administrable y suficiente poco

consideraba la situación individual de cada contribuyente ('el impuesto fue muy avaro, al permitir un mínimo de deducciones y gravar las jubilaciones': PE11).[467]

En definitiva, AN apoyaba la reducción del peso de los impuestos indirectos, en especial a través de introducir un IRPF. Además, coincidía en simplificar la estructura de impuestos. En tercer lugar, también partía de la base, que la eficientización de la DGI propendía a una disminución de la evasión. ¿Por qué a ocho años de estar funcionando el nuevo sistema tributario el integrante de AN (PE11) brindaba apoyo crítico a la reforma del gobierno del FA?[468] Primero, porque este sector del PN –convergente en parte con la tradición wilsonista de los 'blancos'– siempre había apoyado el IR (ver Barreix, en 4.2.1.1) y era una de las promesas de campaña de su candidato en 2004 (ver nota 361). Segundo, a través de la vinculación con Barreix (wilsonista) con la RT, la dirigencia de este sector del PN (ubicado al centro/ centroderecha del espectro político) sintonizaba con las ideas del núcleo epistémico local que había concebido la RT en clave neoliberal-institucionalista.[469] En tercer lugar, si se compara del posicionamiento inicial de AN con los dichos del diputado PE11 (ver nota 468) evidencia que este sector moderó su discurso sobra le RT; en parte, porque el gobierno le hizo 'ajustes', pero en especial este cambio al parecer se debió a que la medida finalmente no acarreó las consecuencias catastróficas que vaticinaban los sectores de la oposición en 2006.

¿Cómo reaccionaron las organizaciones del capital y del trabajo a la consulta pública? Atendiendo el interés directo de sus sectores representados, las cámaras empresariales centraron sus críticas en el nuevo IRPF, destacando el supuesto impacto negativo por gravar ganancias de capital. En menor medida –desde la industria– también se criticaron la igualación sectorial de los aportes patronales a la seguridad social.[470] Esa estrategia colocó a los sectores de negocios en una posición similar a la de los principales sectores de la oposición político-partidaria (PC, PN). Con el IRPF en el centro de la atención mediática se soslayaba una cuestión de fondo. La reforma tributaria del gobierno del FA no solo reinstauraba el IRPF tan rechazado por los sectores liberal-conservadores del país, sino que aplicaba muchas medidas, que también habían sido propuestas por los partidos fundacionales y eran reivindicadas por las cúpulas empresariales. En tal sentido, tiene razón el semanario Búsqueda (10.11.05: 15) cuando afirmaba que »todos los empresarios comparten, en términos generales, las modificaciones que apuntan a simplificar el sistema tributario – bajando la imposición al consumo, a las rentas empresariales y unificando la tasa de aportes previsionales«. A través de entrevistas que fueron realizadas diez años más tarde con quienes en 2005 dirigían las organizaciones cúpula del empresariado, es posible sostener que hubo apoyo crítico a la reforma tributaria por parte de los sectores del capital. Aunque también es cierto, que como forma de ejercer presión corporativa en sus planteos al gobierno, estos sectores se plegaron a las críticas formuladas por las fracciones dominantes del PC y del PN en medios liberal-conservadores. Pero en última instancia, entendieron que el conjunto de la RET/ RIT los beneficiaba (motivo por el que finalmente no organizaron mayor resistencia al proyecto).[471]

Del lado de la parte de los sectores representantes del trabajo asalariado hubieron algunas reuniones de la central sindical única (PIT-CNT) con el equipo económico.[472] Las principales preocupaciones de este actor social –históricamente cercano al FA– también gravitaban en torno al diseño del nuevo IRPF, así como en menor medida sobre la extensión del IVA a productos de la canasta básica hasta entonces exonerados.[473] En principio, la reforma atendía demandas del arco sindical, como ser la eliminación del IRP junto a la implantación de un IRPF con cargas progresivas, que incluyesen las ganancias generadas por el capital. La principal crítica del PIT-CNT a los lineamientos del equipo económico iba en la dirección de que el nuevo IRPF gravaba demasiado a los sectores asalariados, mientras otorgaba un trato más benigno a los del capital. Casi de inmediato surgió la propuesta sindical de instaurar una nueva franja intermedia en el IRPF Cat. 2, para aliviar la presión del IRPF sobre sectores asalariados (y también la de poder deducir gastos fijos en servicios de salud). La postura mantenida por el PIT-CNT sobre el IRPF al trabajo puede ser catalogada como corporativa si se tiene en cuenta que el nuevo impuesto dejaba afuera a gran parte de los sectores asalariados (aprox. 60%), mientras gravaba en forma progresiva salarios relativamente altos de personas vinculadas a ciertos sectores sindicales privilegiados (p. ej. empleados bancarios, gerentes de empresas públicas). De esta manera, se comenzó a formar desde el PIT-CNT una postura de apoyo crítico a la reforma por parte del movimiento sindical, dirigida a no confrontar con un gobierno que se proponía a aplicar varias reformas sociales dirigidas a descomprimir la situación de los sectores más castigados por la crisis de 2002. Bajo esa perspectiva la RET/ RIT representaba un avance frente al antiguo sistema tributario (al eliminarse el regresivo IRP e introducirse un IRPF progresivo para las rentas laborales). Sin embargo, el discurso de la dirigencia sindical seguía reivindicando la promesa electoral de Vázquez ('hacer pagar más al que tiene más y menos al que tiene menos'). Para el PIT-CNT esto significaba »profundizar« (PE36) una reforma que había nacido »timorata« (PE31) al discriminar el IRPF dual uruguayo entre ingresos salariales y los de capital.[474] Si el movimiento sindical veía posibilidades de avanzar en esa dirección, era porque el equipo económico había propuesto una reforma que seguiría abierta a mejoras graduales. Además, en el FA seguía habiendo sectores dispuestos a disputarle al Astorismo la conducción económica. El movimiento sindical no opuso resistencia a la RET/ RIT, aunque continuaría reivindicando que 'profundizarla' pasaba por gravar más a los sectores capitalistas. Acorde a esa visión de la dirigencia del PIT-CNT, mientras no estuviesen dadas las condiciones para ello, lo justo era afectar en menor medida a las rentas del trabajo asalariado (presión corporativa que en los años posteriores devino en repetidos aumentos del mínimo no imponible del IRPF, llevando al equipo económico a contradecir su lógica de pretender ensanchar la base del impuesto: 4.2.3.3).

Hasta el 30 de noviembre de 2005 el MEF dejó abiertos los canales de la consulta pública sobre el diseño del nuevo sistema tributario, tanto para ciudadanos individuales como para actores sociales organizados. Durante el mes siguiente elaboró un documento de respuesta que fue

publicado en línea el 30 de diciembre (MEF, 2005a). Éste sintetiza los resultados de la consulta pública, enfocando siete aspectos clave en las propuestas que habían sido recibidas por parte de la ciudadanía: (1) la alternativa de establecer un IRPF sintético en vez del elegido modelo dual, como forma de generar un sistema más equitativo (gravándose todas las rentas de personas físicas a tasas progresionales, sin distinguir entre ingresos del trabajo y del capital); (2) la posibilidad de no aplicar el IRPF a los alquileres/ arrendamientos (existían reparos del sector inmobiliario, temiéndose que se reduciría el mercado y aumentaría el informalismo: ver nota 470); (3) la necesidad de incorporar una mayor cantidad de deducciones en el IRPF (p. ej. considerándose gastos de salud, vivienda, educación y cantidad de hijos); (4) considerar un mínimo no imponible más alto en el IRPF al trabajo (preocupación que vimos reflejada en la reacción del PIT-CNT); (5) el pedido de no gravar con IRPF a las jubilaciones; (6) respecto a la ampliación de la base de IVA se recibieron críticas acerca del plan de gravar el transporte de pasajeros y los servicios de salud (a la tasa mínima), así como la enajenación de frutas, flores y hortalizas (a la tasa básica); (7) pedidos de no unificar la tasa de aportes patronales a la seguridad social, señalándose que la medida deterioraría las condiciones de competencia del sector industrial, del de transporte colectivo y del agro (cf. Goyeneche Souto, 2010: 29-30). Estos siete temas permiten apreciar los grandes puntos de debate en torno a la RET/ RIT, habiendo generado reparos en distintos grupos de sectores sociales y políticos (siendo luego algunos de ellos los puntos en la negociación del equipo económico con la bancada del FA en el ámbito del parlamento: 4.2.2.2). También se distinguen por detrás de estos reclamos cinco grupos sociales, cuyos intereses en mayor o menor medida buscaron incidir en el proceso reformista, al verse afectados por la reforma planeada en el MEF: (1) la industria y el agro (por la para ambos desventajosa unificación de la tasa de los aportes patronales a la seguridad social); (2) los profesionales independientes (que debían comenzar a pagar IRPF); (3) los pequeños productores dedicados a la agricultura, en particular los vitivinicultores (porque las ventas de sus productos debían comenzar a pagar IVA); (4) algunas cooperativas, p. ej. del transporte colectivo, de la salud y la vivienda (temían desaparecer por ser incluidas al régimen de IVA); (5) los jubilados (también debían pasar a pagar IRPF: cf. Goyeneche Souto, 2010: 46). Ya antes de darse a conocer la respuesta oficial a fines de diciembre el equipo económico había dado señales de que iba a aceptar compromisos sobre algunos de los puntos. El siete de diciembre de 2005, Bergara declaró que el gobierno iba a considerar introducir deducciones al IRPF.[475] Una semana más tarde, Astori agregó que no había ningún tema tabú y que se iban a tomar en cuenta algunas de las sugerencias que había arrojado la consulta pública.[476] Así las cosas, el equipo económico finalmente aceptó hacer algunos cambios al proyecto original de los lineamientos básicos, antes de remitirlo al parlamento a finales de marzo de 2006. Las cinco modificaciones, que en parte estuvieron motivadas por el *feedback* recibido durante la consulta pública, son las siguientes (cf. Goyeneche Souto, 2010: 32-33):

- rebaja del IVA a 22% (en vez de un 21% como proponían los lineamientos básicos);

- dos tasas nuevas en el IRPF al capital (Cat. 1): un 3% sobre intereses de obligaciones a más de tres años que coticen en Bolsa, y un 5% sobre intereses de depósito de un año o menos sin cláusula de reajuste;
- un quinto tramo adicional con una tasa de 22% en el IRPF al trabajo (Cat. 2), quedando establecidos los tramos y tasas del impuesto de la siguiente forma: menos de 5 BPC[477] (exoneración del IRPF), 5-10 BPC (10%), 10-15 BPC (15%), 15-50 BPC (20%), 50-100 BPC (22%), más de 100 BPC (25%) – comparar con nota 448;
- incorporación de deducciones por gastos de salud por hijos menores de 18 años;[478]
- cambios de tasas en el IP: (1) personas físicas, núcleos familiares y sucesiones indivisas (0,1%); (2) las obligaciones y debentures, títulos de ahorro y otros valores similares emitidos al portador (3,5%); (3) las personas jurídicas contribuyentes, cuya actividad sea Banco, Casa Financiera o cuyas actividades se encuentren comprendidas en el artículo 16 (2,8%); (4) Los restantes contribuyentes (1,5%).

Además de perfeccionar el diseño del IRPF al capital y del IP, Astori, Bergara, Lorenzo y los otros cuadros del equipo económico aceptaron algunos apartamientos de su línea inicial. Dando cauce a propuestas en primera línea provenientes de sectores profesionales independientes y del sindicalismo, fueron incorporados al IRPF sobre el trabajo un diseño de franjas y tasas algo más progresivo (acortándose el original tramo de 15-100 BPC), así como también algunas deducciones (excluyéndose los gastos en salud de la base imponible). No obstante, ambas concesiones significaban mermas en la recaudación. El equipo económico buscó compensar esta pérdida de suficiencia en el sistema a través de reducir un punto menos de IVA de lo que había prometido inicialmente (22% en vez de 21%: cf. Goyeneche Souto, 2010: 33). En cambio, el equipo económico y el gobierno no resignaron su plan del IRPF dual en detrimento de un IRPF sintético, considerado este último más progresivo y uno de los temas que obtuvieron mayores reclamos ciudadanos en la consulta pública. La respuesta del MEF admite que el IRPF dual no es óptimo en términos de equidad, pero justifica su decisión en base a la lógica de las 'restricciones' internacionales y administrativas:

> »La tributación sobre los rendimientos del capital es uno de los elementos –no el único– que incide en su localización, por lo que los países han disminuido drásticamente la imposición sobre tales rendimientos. Por otra parte, dado que el Estado debe hacer frente a sus fines esenciales, la única forma de financiamiento legitimo provendrá de otras fuentes tributarias: básicamente las rentas de los factores menos móviles, como las provenientes del trabajo. ¿Es justo que quienes obtienen rentas del trabajo tributen más que quienes perciben rentas del capital? Desde luego que no. Sin embargo, nos guste o no, esa es la situación que debemos afrontar. […] La segunda restricción tiene que ver con un sector de la actividad estatal actualmente involucrada en un proceso de mejora sustantiva: la administración tributaria. […] Si bien el proceso de mejora de gestión evoluciona adecuadamente, la adaptación al nuevo modelo de tributación requiere en una primera instancia un sistema lo más simple posible, de manera que lo que plantee el legislador se cumpla efectivamente, o dicho de otro modo, que no se genere una brecha significativa entre la estructura legal y el cumplimiento por parte de los contribuyentes, brecha que se manifiesta en las múltiples conductas de evasión y elusión prohijadas por una administración que tiene dificultadas para controlar.« (MEF, 2005a: 7-8/ 9)

Podemos ver que con el IRPF dual el equipo económico fue capaz de mantener la 'columna vertebral' (Astori) del proyecto, aunque ello implicó aceptar como concesiones algunos cambios paramétricos que no alteraban la esencia de la reforma. Como muestra el ejemplo del IRPF dual, en parte bastaba justificar los fundamentos innegociables a través de recurrir a la

lógica forzosa ('nos guste o no') de las 'restricciones' – rutina argumental derivada del renovado pensamiento neoclásico (NEI) y su dispositivo tecnopolítico (NEP), cuya recepción uruguaya hemos analizado en el capítulo anterior (Cap. 3). Sin embargo, veremos a continuación que esa argumentación no era suficiente para que el *policy-maker* pudiese avanzar con el proyecto . En especial, hizo falta montar la consulta pública, como mecanismo dirigido a generar consenso, aunque ello también requirió de que se otorgasen las concesiones que acabamos de resumir.

¿Por qué se eligió la modalidad de publicar el diseño y ponerlo a discusión pública? ¿Y qué efectos tuvo esa estrategia para los planes del *policy-maker*? El discurso oficial dice que el mecanismo apuntó a »dotar al […] proceso de transformación [»estructural del sistema tributario«] de la más amplia base de sustentación« (MEF, 2005a: 1). Voces expertas aseguran que se trató de un mero gesto simbólico. Ergo varios de estos entrevistados que siguieron de cerca el proceso de la RET/ RIT no reconocen las motivaciones más sutiles detrás del mecanismo de consulta pública. Existe en sus percepciones un sesgo de verlo como simple acto testimonial, una manera de aparentar que la ciudadanía podía intervenir fundamentalmente en la política tributaria. P. ej. el politólogo de la UdelaR PE7 (2015: línea 249) dice que la consulta pública »no sirvió para nada«. En la misma dirección, el politólogo de la UdelaR PE10 (2015: línea 326) acepta que fue »maquillaje«. El colaborador de la Administración Lacalle PE5 (2015: líneas 176-177) opina que no sabe »cuánta pelota [* = atención] le dieron« al mecanismo de consulta, pero reconoce que »por lo menos cuidaron con las formas.« De manera más desapasionada y buscando matices, un economista que seguía el proceso desde la DGI enfatiza de manera ambigua lo novel del mecanismo utilizado por el MEF: »es bastante singular si se quiere«, »en realidad es una comunicación«, »básicamente […] de decir "bueno, esto es lo que pensamos hacer"«; »no era un documento para hacer una asamblea con tres millones de personas« porque »es un tema de mucha especialización«, »no es para que opine todo el mundo« (PE14, 2015: líneas 87-89/ 92-93/ 116-118). Su percepción es que »no fue algo testimonial. Es decir, […] tampoco es que haya sido algo institucionalizado democráticamente«, sino que »vos hacés una consulta, recibís opiniones, las tomás o las dejás. Simplemente eso« (PE14, 2015: líneas 130-136). Finalmente, PE14 (2015: líneas 134-139) reconoce que »más bien fue […] una forma de […] transparentar […] en qué se está pensando« y »posiblemente contribuya a reducir la incidencia del lobby, porque […] considerás como interlocutor en esa etapa [a] cualquiera que esté en condiciones de responder a esa consulta pública«. El testimonio de un integrante de la comisión de especialistas que asesoró al MEF revela que con el mecanismo de consulta ciudadana Astori y sus colaboradores introducían algo desconocido en Uruguay, incluso siendo percibido como una forma arriesgada de manejar el proceso de política pública: »Yo cuando me dijeron que iban a hacer una consulta pública dije: "Esta gente está mal de la cabeza."« (PE16, 2015: líneas 791-793). Al mismo tiempo, este *'insider'* deja entrever que el procedimiento implicó un gran esfuerzo humano: »Son esos trabajos anónimos que nadie sabe el trabajo que da, que fue brutal, porque había que hacer una síntesis de […] de eso.« (PE16, 2015: líneas 813-815) PE28 (asesor en el MEF) recuerda: »Se recibieron más de setecientos comentarios y

se elaboró un documento de respuesta en el ministerio.« (PE28, 2015: líneas 108-109) Y agrega: »Te puedo poner varios ejemplos de cosas que se incorporaron razonablemente, pero y que no violentaban el esquema general« (PE28, 2015: líneas 162-164)

Más arriba decíamos que la injerencia neoliberal-constitucionalista en países periféricos afecta los intereses de grupos sociales allí establecidos (4.2.1.1). Ello genera resistencias que requieren ser enfrentadas, moderadas y desactivadas por los gobiernos que buscan imponer las reformas. Lo que Astori, Bergara y Lorenzo introdujeron en Uruguay con el mecanismo de consulta pública es una técnica del *policy-management* que forma parte del dispositivo[479] neoliberal-institucionalista. Para el BM (1997: 8) la »consulta y participación ciudadana« es uno de tres »incentivos que se pueden utilizar« para »establecer instituciones que aseguren la eficacia del sector público« (junto a »normas y controles más eficaces« y »más competencia«). Se impulsa el »uso de la participación ciudadana en el […] aumento de la capacidad del Estado« (BM, 1997: 106), ya que la »información y la atención prestada a los ciudadanos aumentarán la eficacia del Estado mejorando la supervisión de los bienes y servicios públicos e imponiendo más transparencia en la adopción de decisiones« (BM, 1997: 125).[480] En perspectiva del *'insider'* PE16 (2015: líneas 826-829), »[…] desde el punto de vista social el hecho de [la consulta pública implicó] que se aireara eso, de que se le diera transparencia, de que se sometiera y se dijera: "bueno, mire, nosotros queremos hacer esto, esto y esto. Los instrumentos son estos, estos, estos y estos. Acá el que quiera opinar que opine."« Afirma que se trató de »abrir válvulas […] de descontento para que la gente canalizara sus planteos« (PE16, 2015: líneas 804-805) Y remarca que a todo el mundo »se lo atendía« (PE16, 2015: líneas 812-813). También el asesor PE28 enfatiza que »fue un proceso extremadamente democrático en donde desfilaron todos los intereses en juego que hay en el país«, ya que »a todos les tocaba de alguna u otra manera la cuestión. O porque les sacaba beneficios. O porque les dabas beneficios a sus competidores. O por las dudas desfiló todo el mundo en ese proceso« (PE28, 2015: líneas 156-160). PE16 agrega una distinción interesante sobre la naturaleza de los intereses sociales con los que debía lidiar la comisión:

> »Había gente que venía y decía: "[…] yo vengo en representación del gremio tal por esto, por aquello, por lo otro." Y venían con una fundamentación. Pero en realidad había como dos realidades subyacentes. Estaba la fundamentación, pero en el fondo estaba el interés, ¿tá? […] Cuando uno atiende esto lo que tiene que ver es el interés general, no el interés de un fulano o de un grupo en particular. Y había algunos que lo hicieron desembozadamente. Pero había otros que venían invocando razones de interés general. Y no eran de interés general. Eran de ellos. Legítimos, perfectos, yo no tengo nada en contra de eso, pero–« (PE16, 2015: líneas 816-824)

Entonces, el objetivo del *policy-maker* con el mecanismo de consulta pública fue generar cohesión social en torno a las medidas tributarias (a decir del MEF: 'dotar al proceso de sustentación'). Lo hacía en base a una creencia en relación a la naturaleza de los intereses que se presentaron en ese proceso, adjudicándose él mismo la representación de un 'interés general' (PE16) a cargo de neutralizar los 'intereses individuales/ particulares' (así PE16 y PE28) de ciertos actores sociales. En línea con las recomendaciones estratégicas del BM[481], el equipo eco-

nómico aplicó la consulta ciudadana como forma de generar consenso en torno al avance de las políticas públicas que responden a una concepción fundamentalista del mercado. Como aclaran los relatos de PE16 y PE28, buscaban 'limitar las presiones políticas' (BM) de actores sociales que intervienen en la arena estatal, y que entendía motivadas por 'intereses inmediatos' (BM) y no comprometidos con el 'bien común' (BM). Desde la visión neoliberal-institucionalista compartida por el equipo económico y el BM, esos actores sociales con sus intervenciones son factores 'desestabilizantes' (BM), por más legítimos que sean sus intereses.[482] Por eso, el *policy-maker* debe 'establecer mecanismos para disciplinar y coordinar el debate político' (BM), aunque bajo la noción algo contradictoria de 'tener en cuenta propuestas políticas de diverso signo' (BM).

***

De esta manera, el mecanismo de consulta pública cumple un fin 'disciplinario-coordinador' de la disputa política. No solo otorga legitimidad democrática al gobierno y su equipo económico, sino que la 'transparencia' en la presentación del diseño también permite unificar el proceso de negociación, impidiendo negociaciones grupo por grupo en ámbitos cerrados (se reduce la incidencia del *lobby*). No obstante, las posibilidades del equipo económico de controlar a través de ese mecanismo de la NEP intereses sociales 'legítimos' (PE16) pero inconsistentes con su propia visión del 'interés general' (PE16) eran limitadas. Hemos visto para esta fase del proceso que el montaje de la consulta pública, como mecanismo dirigido a forjar consenso, debió ser complementado con algunas concesiones (nuevas tasas y tramos en ambas categorías del IRPF, así como la incorporación de deducciones). Es posible argumentar que la consulta pública no significó ni verdadera participación popular ni mero maquillaje tecnocrático. Funcionó en parte como mecanismo para generar consenso/ cohesión social en torno al nuevo marco tributario de inspiración neoliberal-institucionalista, aunque finalmente también hicieron falta de algunas compromisos en forma de modificaciones al plan original del equipo económico. Sin embargo, estos leves cambios al IRPF no alteraron el diseño fundamental del equipo económico, que al ingresar al parlamento seguía basado en el IR dual modelo uruguayo (lo que a decir de Astori y Bergara sería la 'columna vertebral' o 'esquema general')**.** Incluso las pérdidas de recaudación que significaban las modificaciones progresivas concedidas para el IRPF (nuevo tramo con tasa de 22%, deducciones en gastos de salud) fueron equiparadas por el equipo económico con una reducción menor del IVA a lo que había sido prometido (a 22% en vez de 21%). Puede verse que Astori, Bergara y Lorenzo no resignaban sus criterios tributarios fundamentales, basados en la suficiencia del sistema, su administrabilidad y consistencia con la inversión. Esto fue posible en la medida que la consulta pública permitió junto a sus resultados transmitir la impresión de un compromiso democrático donde todos los intereses en pugna salían ganando tras haber sido escuchados. Así por ejemplo un asesor y vocero del sector industrial (CIU) es claro al distinguir entre lo que efectivamente se buscaba a través de la consulta ciudadana y las prioridades de la reforma a la estructura impositiva:

> »[…] el gobierno […] generó mecanismos de consulta pública [… … …] que del punto de vista de la cohesión social atrás de un proyecto es bueno que todos pudimos formalmente dar nuestra opinión. […] Si después fue tomado o no, ese es otro asunto, ¿no? Porque el que gobierna, gobierna. Entonces, al final del día hay que darle la derecha, pero todos tuvimos la posibilidad de opinar. Y yo creo que eso conjuga en que la primera ola de reforma tributaria, que fue la del [año] 2005, con algunas cosas que uno puede entre comillas criticar, pero en términos generales una reforma bastante alineada a las mejores prácticas; bastante alineadas a un modelo de inserción internacional como el que precisa Uruguay; bastante alineado con algunos reclamos históricos que tenía el sector empresarial, como por ejemplo el tema de la reinversión de utilidades y algunas cosas más; y también alineado con la orientación política que el propio pueblo había elegido, un cambio de orientación política.« (PE23, 2015: líneas 59/ 61-62/ 70-81)

A decir del asesor del MEF PE28 –que en definitiva enfatiza el sentido del dispositivo de la NEP para imponer las 'mejores prácticas' (PE23) reformistas del institucionalismo neoliberal al nivel nacional-estatal de Uruguay–,

> »[…] es un proceso político, muy desde la ciencia política, interesante de analizar. Es el involucrar y aceptar la interacción no solo con opiniones, [sino] con intereses, ¿sí? Pero como vos lo hacés desde una posición políticamente bien definida, en sentido de: estos son los objetivos, esto son los criterios. Vos podrás tener muchas ideas, pero las que no calcen con estos criterios ni me las traigas.« (PE28, 2015: líneas 595-600)

4.2.2.2. Negociación del proyecto de reforma a la estructura tributaria en la interna del Frente Amplio (trámite parlamentario hacia la Ley 18.083)

> El 21 de marzo de 2006 el gobierno del FA remitió al parlamento el proyecto de ley para la RET/ RIT, una versión ligeramente modificada de los lineamientos iniciales que había presentado el equipo económico en noviembre de 2005. Tras extensas negociaciones del equipo económico con sectores de la bancada de diputados del FA y las respectivas discusiones del proyecto en la Cámara de Representantes/ Diputados (30.10.06) y Senadores (12.12.06), finalmente la RET/ RIT fue aprobada con los votos del partido de gobierno como Ley 18.083 (27.12.06). El equipo económico no pudo cumplir su plan de aprobar la ley hasta mediados de 2006 para que el nuevo sistema pudiese estar vigente desde el primero de enero de 2007. Recién comenzaría a funcionar el primero de julio de 2007.

Hemos visto que, con algunas modificaciones a los lineamientos iniciales presentados por el MEF en noviembre de 2005, el 21 de marzo de 2006 el gobierno del FA remitió su proyecto de ley para la RET/ RIT al parlamento. A continuación, repasaremos hitos y puntos de tensión en la negociación que desde finales de marzo del 2006 tuvo lugar entre el equipo económico del gobierno y sectores de la bancada parlamentaria del FA en diputados. De esta negociación resultó la reforma tributaria aprobada el 19 de diciembre de 2006 (y ratificada el 27 de diciembre en forma de la Ley 18.083). Si bien el trámite parlamentario trataba el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, la discusión de la RET/ RIT –en el ámbito de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados– fue una transacción puramente interna a nivel del FA. La negociación real se dio entre el equipo económico y los diputados de algunos sectores disconformes de la coalición, que buscaron modificar un proyecto, que desde su perspectiva no cumplía con el mandato histórico de la izquierda frenteamplista.

> »La real discusión por la formulación de la política no se desarrolló en el plenario de la Cámara ni tampoco en la Comisión de Hacienda de Diputados, sino por las reuniones realizadas entre el equipo económico y los legisladores del Frente Amplio.« (Goyeneche Souto, 2010: 36)

Al contar con mayoría parlamentaria en ambas cámaras, bastaba que el gobierno del FA y su equipo económico cerrasen un acuerdo con sus propios legisladores, pudiendo prescindir de negociar con los sectores de la oposición.[483] Sin embargo, llegar a un compromiso sobre el sistema tributario entre las dos tendencias político-económicas dentro de la coalición de izquierdas (ver 3.3.1) no fue sencillo. En palabras de un politólogo que presenció el proceso, »el parlamento no fue un sello de goma«, debido a que »en la cámara« algunos »sectores del Frente Amplio un poco más volcados a la izquierda, […] trancaron el proceso de aprobación« y »abrieron el paquete [de la reforma] y le introdujeron cambios« (PE13, 2015: líneas 125-126/ 120-122). El economista PE5 (2015: líneas 177-178) constata que »el Ministerio de Economía tuvo que dejar algunas prendas del apero [* = arnés] por el camino«. Al final del apartado tratamos de responder a la pregunta: ¿qué ganó y cedió cada una de las dos partes en este compromiso, que permitió instaurar un nuevo sistema tributario fundado en favorecer al capital por sobre el trabajo?

Lo que originó la discusión interna del FA sobre la RET/ RIT en el ámbito parlamentario fueron las diferencias de fondo entre la reforma que proponía el gobierno y las propuestas que el FA había presentado en 1994 y 1999 (cf. Goyeneche Souto, 2010: 60). A esto se le agrega que la política tributaria, concebida por el equipo económico del gobierno, no había sido debatida al interior del FA. Allí existían diferentes visiones acerca de cómo debía ser la conducción económica (ver 3.3). Integrantes de la bancada legislativa del FA habían pedido discutir el proyecto de ley antes de que el gobierno lo remitiera al parlamento, pero Vázquez y Astori no dieron lugar a un debate profundo.[484] Ambos querían que el diseño –elaborado a puertas cerradas por un conjunto de especialistas ajenos al partido de gobierno, con clara injerencia del BID y luego 'democratizado' vía el mecanismo de consulta pública– se aprobara lo más rápido posible (finales de agosto de 2006) y sin nuevas modificaciones (aparte de las pocas que habían sido admitidas tras la consulta pública). Ante la negativa del equipo económico y del gobierno a debatir –más allá de la consulta ciudadana, donde se pretendió tratar a todos los grupos sociales y sus intereses por igual– varios legisladores oficialistas se negaron a aprobar el proyecto y pidieron reverlo:

> »Nosotros, como senadores, pedimos que hubiera una discusión antes de que entrara al parlamento. Y la ley entró al parlamento antes de la discusión. Pero como nosotros queríamos discutir, se trabó la ley. Se trabó varios meses. Y en esos varios meses hubo una discusión entre el equipo económico del Poder Ejecutivo y la bancada parlamentaria.« (PE17, 2015: líneas 16-20)

¿Cuáles fueron los sectores del FA que trabaron el proyecto del equipo económico y por qué? Al principio, varios sectores mayoritarios del FA tenían dudas y desacuerdos con el proyecto, pero los que forzaron la larga negociación con el equipo económico fueron el MPP, la VA, el PS

y el PCU – según el politólogo PE13, los grupos frentistas 'mas volcados a la izquierda'. Su negativa a dar luz verde a la reforma ideada por el MEF y sus asesores de élite se debió a una serie de puntos que causaban reparos en estos sectores de izquierda críticos con el equipo económico.

Un aspecto que incomodaba a gran parte del FA era el IRPF dual. Los sectores más radicales del FA ya no podían evitar que se institucionalizara esa nueva »columna vertebral del sistema tributario« (Barreix & Roca, cit. en Búsqueda, 26.03.06: 16[485]) ligada a la influencia epistémica neoliberal-institucionalista en Uruguay. Pero pese a someterse a la lógica forzosa de la dirección económica y sus asesores[486], buscaron atenuar la inequidad de este modelo de imposición a la renta, tratando de hacerlo más progresivo. En cuanto al IRPF al trabajo (Cat. 2) y a las jubilaciones había posibilidad de: lograr modificaciones en los tramos progresionales de ingresos que fijan las tasas a pagarse; impulsar que se elevasen los montos no imponibles, así como demandar mayores deducciones. En cuanto al IRPF al capital (Cat. 1) había posibilidad de: lograr que aumentasen las tasas planas del gravamen o incluso incluir al impuesto fuentes de ingresos de capital que habían sido exentas (p. ej. los dividendos generados por la tenencia de acciones).[487]

Otro punto de tensión dentro de la coalición de izquierdas era el nuevo impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE). El ala izquierda del FA estaba en contra de reducir la imposición empresarial del 30% al 25%. Consideraba injusta la medida para con los sectores medios que eran recargados con el IRPF al trabajo. Según el legislador frentista PE17 (2015: líneas 30-32), »[…] el esfuerzo [del equipo económico] era de cobrar a las personas y de cobrarle menos a las empresas. Y nosotros queríamos cobrarle más a las empresas«.

También causaban malestar en estos cuatro grupos del FA los planes en torno al IP de las personas físicas. Se objetaba la eliminación fáctica del impuesto, que el MEF quería reducir a una tasa testimonial del 0,1%, con el objetivo de controlar a los contribuyentes del IRPF. Había demandas de mantener el IP, ya fuese con su diseño[488] existente o con modificaciones, pero siempre con la finalidad de que continuara teniendo peso en la estructura impositiva.[489] Dentro de las fracciones más críticas del FA el argumento esgrimido por el *policy-maker* para eliminar el IP no se consideraba válido. Astori y sus asesores veían el patrimonio de las personas físicas como rentas acumuladas, que no deberían gravarse dos veces (primero por el IRPF y luego por el IP: ver 4.2.1.3). Las voces críticas en el FA contraargumentaban que el equipo económico y sus asesores externos no eran coherentes, pues entonces esa misma lógica también debería aplicarse en el caso del IRPF a las jubilaciones (que así también volverían a gravarse por segunda vez).[490]

Otro tema controvertido para los sectores más radicales del FA era el impacto social de las modificaciones al IVA. Por un lado, en relación con la reducción de su tasa básica. Por el otro,

en cuanto a posibles efectos de la generalización del gravamen para sectores sensibles de la economía uruguaya, que hasta ese entonces habían estado al amparo de regímenes tributarios especiales. Sobre el primer punto existía cierto consenso en los cuatro sectores partidarios 'críticos', para que la tasa básica del IVA fuera rebajada hasta el 21% (como había sido el objetivo original del equipo económico) y no solo hasta el 22% (lo que había sido decidido tras la consulta pública, como forma de contrarrestar el impacto negativo que tendría sobre la recaudación otorgar algunas deducciones al IRPF: 4.2.2.1). En cuanto al segundo aspecto, se temía por un lado que la generalización del IVA iría a afectar el desempeño de organizaciones cooperativas largamente establecidas en la sociedad uruguaya y prestadoras sin fines de lucro de servicios sociales esenciales (transporte colectivo, atención médica y vivienda). Hasta ese momento los servicios ofrecidos por esas formas de gestión colectiva habían estado exentas del IVA.[491] Algo similar ocurría con las frutas y verduras –cuya venta era gravada con la tasa mínima del IVA–, así como la aplicación del IMESI a los vinos (todas mercancías producidas a escala pequeña y mediana en chacras). La inquietud de que el pago generalizado de IVA por la enajenación de estos bienes afectaría la competitividad de estos sectores sensibles de la producción nacional no solo existía dentro del FA. Pero a diferencia de otros grupos que se veían perjudicados con los planes de la reforma (industria/ agro, profesionales independientes, jubilados de ingresos altos y medios), estos pequeños/ medianos productores, así como las cooperativas, tenían lazos históricos con sectores de la izquierda uruguaya. Ello les posibilitaba influir en el FA a través de la bancada parlamentaria (cf. Goyeneche Souto, 2010: 46).

Según la cronología que Goyeneche Souto (2010) presenta del trámite parlamentario de la RET/ RIT, las reuniones clave entre el equipo económico, los legisladores 'críticos' del FA y los intermediarios de la misma bancada abarcaron el período mayo-agosto de 2006. Entre estos encuentros y sus negociaciones fue posible ir acercando posiciones sobre los puntos en cuestión, hasta arribar a un compromiso que no solo era aceptable para ambas partes, sino que además afirmaba la unidad del FA en el gobierno ante los ataques de la oposición. El 20 de abril de 2006 el equipo económico presentó el proyecto en Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Ya antes del evento sectores como el MPP y el PCU habían declarado que no aprobarían el proyecto de reforma al sistema tributario, si no se le hacían modificaciones (cf. Goyeneche Souto, 2010: 36). El 31 de mayo tuvo lugar una reunión entre parte de la dirigencia del equipo económico (Bergara, Lorenzo) y los diputados del FA. El resultado fue un acuerdo parcial, pudiendo despejarse algunos puntos en debate. La recién formada alianza del MPP, VA, PS y PCU había propuesto

> »un paquete de modificaciones a la reforma tributaria que tendrían un costo de 60 millones de dólares. Entre las modificaciones se encontraban el aumento en una base de prestación y contribución del mínimo no imponible del IRPF a jubilados, la gradualidad en el aumento del IVA al transporte, el IMESI al vino y en la reducción del Impuesto al Patrimonio; y la exoneración de los aportes patronales a las cooperativas. El paquete sería financiado con la no rebaja del 30 al 25% del IRAE, prevista por el equipo económico« (Goyeneche Souto, 2010: 38-39).

Como nuevo compromiso de esa reunión el equipo económico aceptó tres puntos (cf. Goyeneche Souto, 2010: 39-40). Primero, que en el IRPF al capital (Cat. 1) se incorporara una tasa del 7% a los dividendos y utilidades pagadas a acreditados por contribuyentes del IRAE. Segundo, que en esa misma categoría del IRPF la tasa a pagarse a concepto de ganancias generadas por bienes de capital, aumentara del 10% al 12%. Tercero, que las cooperativas de vivienda y salud quedaran exoneradas de pagar aportes patronales (siempre y cuando no superaran un limite del 20% de contratación externa). En cambio, el equipo económico se negaba a modificar dos puntos que demandaban los legisladores. Uno: no reducir el IRAE del 30% al 25%; segundo: ampliar la segunda franja del IRPF al trabajo (Cat. 2) poniéndole un tope más alto (de 12,5 BPC mensuales) y así presionar menos a sectores bajos de la clase media. La negativa de Astori, Bergara y Lorenzo de ceder en ambos puntos, expresa lo que en ese momento iba perfilándose como el »núcleo de la discusión por la reforma«, o sea:

> »una contraposición acerca de lo que se quería lograr, más específicamente un tema de equilibrios entre los objetivos. Por un lado se pretendía estimular la inversión y la eficiencia del sistema tributario, pero esto implicaba que la reforma no fuera lo tan equitativa como procuraban los legisladores frentistas. El estímulo a la inversión se lograba bajando el impuesto a las empresas, lo que implicaba una caída de la recaudación y ésta última se mantenía estableciendo la estructura de franjas planteada por el equipo económico. Por otro lado, los legisladores proponían una estructura de franjas que disminuyera la imposición sobre la clase media, pero esto también implicaba una caída de la recaudación, la que se mantenía si la imposición a las empresas permanecía en su tasa bajo el régimen anterior.« (Goyeneche Souto, 2010: 61)

Entre junio y julio de 2006 continuaron las reuniones para acercar posiciones, existiendo propuestas por el lado de los legisladores 'críticos', pero sin poderse llegar a un compromiso. El acuerdo en la interna del FA recién pudo sellarse a mediados de agosto. El 15 de junio, los sectores disconformes en la bancada de diputados habían mantenido una nueva reunión con la dirigencia del MEF. En esa ocasión fijaron sus condiciones para acompañar el proyecto en el parlamento: »ampliación del tope de la segunda franja de IRPF hasta 12,5 BPC mensuales, la reducción gradual del IRAE en un 1% por año, la deducción de hasta 7.500 U[nidades]I[ndexadas] a pasivos y la exoneración de aportes patronales a las cooperativas que prestan servicios de transporte« (Goyeneche Souto, 2010: 39-40). Sin embargo, el equipo económico continuaba rechazando cambios en el sistema de franjas del IRPF al trabajo, no estaba dispuesto a aumentar los mínimos no imponibles y a desistir de reducir la tasa del IRAE (cf. Goyeneche Souto, 2010: 42). Las cosas no cambiaron demasiado tras la reunión mantenida el 27 de junio, en la que Astori y sus asesores mantuvieron inflexible su posición, pese a que los legisladores ahora aceptaban reducir el IRAE de 30% a 25%, pero de forma gradual (un 1% anual a lo largo de cinco años). Al dificultarse las condiciones para un compromiso, los diputados y los senadores del FA buscaron presentar al equipo económico una propuesta común a través de la Comisión de Hacienda. El paso fue decisivo para poder arribar a mediados de agosto a un compromiso final, siendo a la vez importante el rol intermediador de Jorge Brovetto (en ese momento presidente del FA y ministro de Educación y Cultura). El 17 de agosto de

2006, Brovetto acercó a ambas partes un documento que resumía sus posiciones finales, permitiendo llegar a un acuerdo que despejase la interna de la fuerza política y diera vía libre para pasar la RET/ RIT por el parlamento. Goyeneche Souto (2010: 48) sintetiza lo que finalmente cada parte obtuvo y debió resignar. La intervención de legisladores oficialistas permitió siete grandes modificaciones de peso al proyecto de ley que había ingresado en marzo de 2006 al parlamento:

> »[…] el aumento de las deducciones por gastos de salud por hijos menores de 18 años, el aumento del deducible por gastos de salud a pasivos hasta 1480 pesos; la exoneración de aportes patronales a las cooperativas, las comisiones de fomento y el transporte; la disminución gradual del impuesto al patrimonio para personas físicas; el mantenimiento del IVA mínimo al transporte de pasajeros, frutas y verduras; la imposición gradual del IMESI al vino en un periodo de cinco años y el aumento de la tasa de las restantes rentas de capital del 10% al 12%.« (Goyeneche Souto, 2010: 48)

En cambio, el equipo económico logró mantenerse firme en sus dos puntos clave, aunque como parte del compromiso final debió hacer otras dos concesiones a la contraparte (además de los siete puntos que acabamos de enumerar). Astori, Bergara y Lorenzo lograron

> »[…] el mantenimiento de las franjas de IRPF al trabajo y de los montos mínimos no imponibles para los jubilados y los activos, con la diferencia que para estos últimos se comprometía[n] a elevar el mínimo en cuanto fuera posible fiscalmente. El concepto de reforma dinámica habilitaba al Poder Legislativo a realizar modificaciones en la reforma a medida que se fueran teniendo los números de recaudación, de manera que en setiembre de 2008 el mínimo no imponible paso de 60 BPC a 84 BPC anuales. Por lo que en el sentido de reforma dinámica los diputados se aseguraban el aumento del mínimo no imponible una vez que la reforma estuviera en marcha. La tasa de IRAE y la inclusión de un impuesto del 7% sobre el 75% restante a la renta empresarial si no se reinvierten las utilidades fue parte del acuerdo.« (Goyeneche Souto, 2010: 48)

Así las cosas, una vez que el MEF (tras haber regresado el proyecto de ley al Poder Ejecutivo) incorporó todas estas modificaciones a la propuesta de marzo de 2006, el proyecto pudo ingresar a la Cámara de Senadores (el primero de noviembre del mismo año). Durante un mes la Comisión de Hacienda de esa cámara recibió a delegaciones de agrupaciones sociales para oír sus puntos de vista sobre el modificado proyecto. No obstante, ya no surgieron más cambios, dado que al haber cerrado el FA un acuerdo, el proyecto tenía asegurados los votos del oficialismo para convertirse en ley. Como la negociación dentro del oficialismo había sido tan extensa, el gobierno pidió a sus legisladores que aprobaran el proyecto 'a tapas cerradas', sin hacerle nuevas modificaciones (cf. Goyeneche Souto, 2010: 49). Por eso, el doce de diciembre de 2006 la Cámara de Senadores aprobó el proyecto con los votos del FA. El proyecto no tuvo más cambios, a excepción de la fecha de entrada en vigencia del nuevo sistema tributario: Senadores decidió que entraría a regir el primero de julio de 2007, en vez de la fecha originalmente prevista (primero de enero de 2007). El 19 de diciembre de 2006 la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones y el 27 de diciembre el proyecto de RET/ RIT recibió aprobación parlamentaria en forma de la Ley 18.083 (cuyos rasgos principales hemos resumido en 4.2.1.2).

Los principales partidos opositores, además de lamentar que el oficialismo frentista no hubiese mantenido una posición dialoguista a lo largo del trámite parlamentario, siguieron criticando la reforma con dureza y mostrándose como representantes de los 'castigados' sectores medios: 'ajuste fiscal' (Luis Heber: PN/ Herrerismo), 'inequitativa, castigadora del esfuerzo personal, del éxito y del ahorro en el país' (Isaac Alfie: PC/ Lista 15).[492] El líder de AN/ PN (Jorge Larrañaga) incluso anunció medidas para derogar la 'muy mala reforma' a través del 'apoyo popular'.[493] En cambio, desde Washington el ex-asesor del MEF Alberto Barreix (BID) volvió a intervenir a favor de la reforma, exhortando a continuar mejorándola con un »"plan estratégico"« (de tenor neoliberal-institucionalista): como próximo paso sería »"necesario un amplio acuerdo político" entre el gobierno, empresarios y trabajadores que fije un "tope a la presión fiscal", "controle el gasto corriente (…) y los incentivos a la inversión" de manera de "limitar la voracidad fiscal y mejorar la eficiencia de los servicios públicos que se proveen"« (Barreix & Roca, cit. en Búsqueda, 16.11.06: 19). Al tiempo de proponer el mecanismo de »regla fiscal«, Barreix aclaraba un aspecto que el equipo económico había evitado explicitar a lo largo de los dos años que había venido gestionando la RT, para no abrir flancos a los ataques de la oposición. Con la RT el Estado uruguayo iba a apropiarse de una mayor cantidad de ingresos tributarios: »[…] el nuevo sistema "va a dar más [ingresos] porque se tapan muchos agujeros y hoy mucha de la renta no paga porque el sistema es un agujero vivo. (…) Al quedar todo gravado, creo que la recaudación va a ser mayor" […]« (Barreix, cit. en Búsqueda, 16.11.06: 19). Entre 2005 y 2006 el equipo económico había difundido su mensaje diciendo que con la RET/ RIT la presión tributaria iría a descender levemente (lo cual finalmente solo sucedió en términos relativos, mientras que en términos absolutos las mejoras de gestión en la DGI, la ampliación de la base impositiva, así como la prosperidad económica multiplicaron los recursos económicos del Estado uruguayo). Pero al margen de las posturas de la oposición política y de los dos principales ex-asesores de la RT (Barreix y Roca): ¿cómo se vio dentro del partido en el gobierno el compromiso final que representa la Ley 18.083? ¿Qué balance puede hacerse de lo que obtuvo y cedió cada una de las partes en esta transacción interna de la coalición de izquierdas FA?

Tanto los sectores 'críticos' del FA representados en el parlamento, como el equipo económico se mostraban satisfechos con el resultado de las negociaciones. »Según diputados oficialistas "el proyecto que recibirá tratamiento en diputados no es el mismo que ideó Danilo Astori"« (Abelando, cit. en Goyeneche Souto, 2010: 47). Astori en cambio declaró que los ajustes introducidos al proyecto no alteraban la sustancia del mismo (Búsqueda, 19.10.06: 23). Goyeneche Souto presentó la investigación más detallada en torno a la negociación parlamentaria de la RT, basándose en entrevistas con los protagonistas del proceso. En opinión de esta autora, el acuerdo »se caracteriza como un equilibrio entre los sectores del Frente Amplio y el equipo económico, en el que ambas partes debieron ceder en algunos de los temas en los que existían diferencias« (Goyeneche Souto, 2010: 49). Este balance de los resultados de la negociación (»equilibrio«) tiende a interpretar el compromiso como un empate técnico, en el que ambas partes acercaron posiciones. 'Ni vencedores ni vencidos' podría ser un lema que se ajusta a

esta lectura, propagada desde el interior de la propia coalición de izquierdas. Quienes formaban parte de la bancada legislativa aseguran que, pese a haber sido una negociación reñida, después no quedaron diferencias: »[…] cuando uno discute y negocia consigue unas cosas, otras no, y lo que salió es lo que salió. Pero fueron discusiones correctas. A veces duras, pero correctas. Y lo que se aprueba, se aprueba. Después votamos todos sin ningún problema.« (PE17, 2015: líneas 32-35). Y en forma similar: »[…] nos dimos el tiempo necesario para discutirlo y yo creo que salió un buen proyecto que después se fue acomodando también« (Tajam, entrevistado por Goyeneche Souto, 2010: 81) Con este tipo de narrativa, el FA podía preservar la unidad, fortalecer su primer gobierno ante los ataques de la oposición, así como reivindicar la realización de una reforma 'estructural' y 'progresista'. Sin embargo, con la noción del »equilibrio« se transmite la impresión falaz que con el compromiso logrado ambas parte salieron ganando por igual. Se pormenorizan relaciones de poder al interior del gobierno y su fuerza política (FA), que a lo largo de dos capítulos han venido siendo tema de nuestro análisis. Si bien no se puede desconocer la existencia de un equilibrio político dentro de la coalición de izquierdas, no sirve emplear este término para disimular los verdaderos alcances de la RT (RAT + RET/ RIT).

Ya vimos que en el Uruguay gobernado por el FA el dispositivo neoliberal-institucionalista es 'nacionalizado' (localizado) en un proyecto estabilizador y que fortalece el mercado, la competencia; uno que requiere irse adecuando a las presiones de una transnacionalización productiva y comercial acelerada. En las opciones políticas del Estado (fiscal) este proceso se traduce en una lógica de 'restricciones', que solo pueden ser superadas a través de 'reformas estructurales', para las cuales se requiere cierto consenso social. La propuesta aportada por las cabezas del equipo económico es el equilibrio entre estímulos al capital (extranjero), administración/ gestión eficiente y equidad social. La remodelación del sistema tributario debe der ser funcional a esa visión del neoinstitucionalismo económico: »"Nuestra reforma [tributaria] debe verse desde un punto de vista no solo económico o financiero, sino institucional y de relacionamiento del país con instituciones e inversiones."« (Astori, cit. en Búsqueda, 19.07.07: 23) Ambos componentes de la RT (RAT + RET/ RIT) fueron concebidos/ diseñados por especialistas identificados en mayor o menor medida con el movimiento epistémico neoliberal-institucionalista, promovido por organizaciones de gobernanza global localizadas en el hemisferio norte. La posterior participación de actores sociales y políticos estuvo acotada a un proceso consultativo, donde a la ciudadanía le fue presentada una elaboración acabada, para que pudiera expresar sus opiniones al respecto. Así se buscó minimizar la injerencia de todo 'interés particularista' que pudiese alterar las bases de un proyecto concebido 'profesionalmente' y por 'técnicos' comprometidos con el 'interés general'. En esta reforma guiada por el principio de 'ampliar bases y disminuir tasas' cobran peso la instalación de un IRPF dual, beneficios a las empresas y la eliminación gradual del IP. Además la restructuración de la DGI, aplicando criterios de eficiencia empresarial, fortalece y acrecienta la captación de recursos por parte del Estado fiscal. Luego de que la consulta pública diera lugar a concesiones mínimas (deducciones y tramos

más progresivos en el IRPF) el equipo económico buscó esquivar el debate con la propia fuerza política en el ámbito parlamentario. Sin embargo, los sectores más radicales del FA lo hicieron imposible y forzaron al equipo económico a una negociación de meses.

¿Dónde se encuentra el punto de equilibrio inaugurado por el primer gobierno del FA bajo su equipo económico de inspiración neoliberal-institucionalista? Para responder la pregunta conviene problematizar lo dicho por el *'insider'* PE28 sobre la negociación interna del FA. Éste resalta que todos los puntos de la interna frenteamplista en el contexto del debate parlamentario por la RET/ RIT

> »[…] no cuestionaba[n] el esqueleto« de la reforma, sino que eran ante todo »ajustes paramétricos al nuevo IRPF«, p. ej. »montos no imponibles, deducciones, franjas, plazos […], el IVA a frutas y verduras, el IMESI al vino, […] también algunas prebendas previas que hacían a sectores y que tenían que ver […] con cooperativas del transporte, cooperativas de salud«, así como »temas de aportes patronales« a la »seguridad social« (PE28, 2015: líneas 117/ 79-84/ 118-119).

Al referirse a sus logros en la gestión exitosa de la RET/ RIT (parte clave de la nueva política económica) este integrante del equipo económico habla del »esqueleto« de la reforma, Astori de su sustancia (ver p. 299), Barreix/ Roca de su »columna vertebral« (ver p. 295). Estas expresiones remiten a un marco institucional-regulatorio con parámetros que pueden ser negociables, pero cuyo esquema fundamental (»reglas de juego«) queda a resguardo de los cuestionamientos de actores políticos y sociales que intervienen en el proceso democrático. Esta condición fundamental del renovado orden económico-estatal determina un equilibrio de fuerzas, que fácticamente da ventajas al equipo económico y su modo de conducción, y no a quienes lo intentan modificar. El liderazgo intelectual y tecnopolítico de economistas como Astori, Bergara y Lorenzo logró institucionalizar lineamientos neoliberales-constitucionalistas, logrando que en el Uruguay una mayoría de sectores de izquierda más radical terminaran adhiriendo de hecho a un marco de regulación fiscal-tributaria basado en un IR, que incorpora el privilegio de »tasas liberatorias« (MEF, 2005: 4) a ingresos de capital (e. d. rentas 'liberadas' de la progresividad impositiva). Gran parte de la izquierda uruguaya no llegó a cuestionar ni alterar ese »esqueleto de la reforma«, que constituye el eje para la aplicación adaptativa del dispositivo fundamentalista de mercado inspirado en la NEI. No obstante sus logros, el equipo económico (y las fracciones capitalistas-transnacionales más privilegiadas por el conjunto de la RT) tuvieron que aceptar los compromisos »paramétricos« (PE28), resultado de la negociación a la que se vieron forzados por resistencia desde la izquierda. Arriba dijimos que los sectores disconformes del FA terminan aceptando la correlación de fuerzas que lleva a ese punto de equilibrio (al decir de Tajam, el equipo económico tenía »las herramientas, la información, el personal capacitado [… y] el poder para hacerlo«: ver p. 283). Pero las fuerzas más críticas ofrecieron resistencia en el parlamento para lograr que la reforma fuera más progresiva, cuestionando el IRPF dual y otros aspectos regresivos del paquete fiscal-tributario. En definitiva, la intervención parlamentaria de los sectores de izquierda más radical terminó: (1) beneficiando al movimiento cooperativo y a pequeños/ medianos agricultores; (2) impidiendo que el IP desapareciera;

(3) aumentando levemente los impuestos que pagan rentas de capital; (4) logrando instaurar deducciones en beneficio de jubilados y sectores medios-asalariados.

***

En la parte introductoria de nuestra investigación recurrimos al dispositivo político como concepto de análisis (para indagar las formas intelectuales y tecnopolíticas en la aplicación de paradigmas económico-estatales pos-CW en el Cono Sur). Bajo dispositivo político como concepto, entendemos una modalidad/ estrategia de poder y dominio gubernamental articulada por componentes tanto simbólicos como materiales. La misma reacciona ante una situación de emergencia socioeconómica y busca imponer retoques a un orden económico-estatal en crisis, buscando asegurar su reproducción. Este orden no es inamovible, sino que puede ser modificado por presiones/ resistencias sociales. Vemos que esta dinámica del dispositivo aplica al contexto de Uruguay bajo el primer gobierno del FA. En nuestra investigación de ese contexto local y de su reordenamiento fiscal-tributario reconfiguramos la adaptación (simbólica y material) del dispositivo neoliberal-institucionalista (proveniente del hemisferio norte en los 1990 e inspirado en la NEI). Para ello, enfocamos en este campo sociopolítico las prácticas discursivas y vinculatorias en las intervenciones de tres economistas locales que, integrados en la comunidad epistémica de la NEI, dejaron su impronta en el proceso uruguayo de RT (2006). Si bien las fuerzas más críticas del FA no lograron impedir la aplicación local de un renovado marco regulatorio del sistema fiscal (que generaliza la contribución impositiva, otorga importantes beneficios al capital y fortalece las capacidades estabilizadoras del Estado), con su poder de veto lograron introducir modificaciones, que atenuaron sesgos regresivos en la RT. Esta dinámica equilibradora en la transmisión foránea de soluciones fundamentalistas de mercado caracteriza la adaptación al Uruguay del dispositivo neoliberal-institucionalista; muestra lo específico de su 'nacionalización' en un contexto estatal-periférico, cuya cultura político-económica mantiene aún hoy las preferencias de una »población acostumbrada a la protección del Estado« (Finch, 2014: 299) y que solo permite incorporar la hegemonía neoliberal mediante »cambios económicos graduales« (Elías, 1999).

4.2.3. Implementación de la reforma tributaria, reacciones sociopolíticas y medidas correctivas (enero 2007 a septiembre 2008)

Lo que aquí llamamos 'implementación' de la RET/ RIT abarca (junto a las 'reacciones sociopolíticas' y 'medidas correctivas' a la misma) la fase posterior a la aprobación parlamentaria del proyecto. En este lapso no solo tuvo lugar la reglamentación de la ley (previo a la entrada en vigencia del nuevo sistema tributario), sino también reacciones sociopolíticas, que llevaron a revisar y modificar una parte de la RET/ RIT (se destaca la resistencia organizada de grupos de jubilados/ pasivos contra el IRPF, que al presentar varias demandas judiciales, lograron un fallo de inconstitucionalidad por parte del Suprema Corte de Justicia contra el IRPF a las jubilaciones).

Con la aprobación de la Ley 18.083 en los días finales de 2006 el proceso reformista-fiscal direccionado por el equipo económico había pasado por la instancia decisiva, aunque aún no estaba completo. En lo que sigue, concluimos el análisis del proceso de la RET/ RIT señalando los hitos en la fase de su implementación y evaluación (2007-2008). La conducción del MEF todavía debía reglamentar la ley (primera mitad de 2007), monitorear el nuevo sistema tributario a partir de su entrada en vigencia (segunda mitad de 2007), así como reaccionar ante el único sector de la sociedad que –con el apoyo de los partidos fundacionales– opuso resistencia al pago del nuevo IRPF. Grupos de jubilados/ pensionados presentaron demandas judiciales contra el gravamen a la renta de personas pasivas por considerarlo inconstitucional. En marzo de 2008 obtuvieron un fallo favorable de la Suprema Corte de Justicia (SCJ). Ante el éxito momentáneo de esta estrategia de 'judicialización' en torno al IRPF a las jubilaciones, las cabezas del equipo económico se vieron obligadas a cambiar el nombre del impuesto para poder mantenerlo (Ley 18.314, 04.07.08). Además, al año de estar vigente el nuevo sistema tributario, Astori y sus asesores cumplieron con lo que había sido parte del acuerdo en la negociación con la bancada parlamentaria del FA. Contando el MEF con evaluaciones favorables sobre el impacto del nuevo sistema sobre la recaudación, la Ley 18.341 (30.08.08) dio lugar a una serie de correctivos al nuevo IRPF. Estos hacían que el sistema fuera más progresivo. La tendencia a ir incorporando medidas correctivas al nuevo sistema tributario fue continuada durante la segunda administración del FA (2010-2015).

Los aspectos reglamentarios de la RET/ RIT (Ley. 18.083) fueron aprobados entre fines de abril y mediados de junio de 2007 (Búsqueda, 26.04.07: 14; Búsqueda, 14.06.07: 1; Búsqueda, 21.06.07: 20). Fueron codificados por una serie de decretos del Poder Ejecutivo, que habían sido elaborados en el MEF, destacándose la participación del asesor jurídico David Eibe (ver 4.2.1.2). El primer decreto reglamentó los principales impuestos directos (IRPF, IRAE, IMEBA, IP). El segundo decreto reglamentó el monotributo (grava a tasa unificada las actividades empresariales de dimensión reducida, o sea menores a 10.000 dólares anuales). El tercer decreto se destinó a la reglamentación del IVA (así como también a algunos correctivos del primer decreto). En especial, estos decretos reglamentarios se encargaron de establecer qué personas (naturales y jurídicas) debían pagar cada impuesto, definir los tipos de rentas afectadas, desig-

nar agentes de retención, organizar las deducciones, así como la modalidad y los plazos de las declaraciones juradas del nuevo IRPF.

La reglamentación ocurrió en un clima social y político que seguía siendo hostil a la reforma. Tal situación no solo era motivada por los dirigentes de los partidos fundacionales, sino también por medios de prensa de tendencia económica liberal, así como economistas uruguayos asociados al negocio de la consultoría empresarial. Entre los medios económicamente liberales, el semanario Búsqueda continuaba criticando frontalmente el IRPF con los argumentos ya conocidos ('desincentivo al trabajo', 'castigo al ahorro', 'socialmente inequitativo por aplicar tasas de hasta 20% o 25% a ingresos que rondan los 1.000 dólares mensuales', así como el 'exceso fiscal de aplicarlo en paralelo con un IVA de 22%': Búsqueda, 26.04.07: 2). Los socios uruguayos de las principales consultoras económicas a nivel local (PricewaterhouseCoopers, KPMG, Tea Deloitte & Touch, CPA/ Ferrere) objetaban que con la reforma se elevaba la carga tributaria real sobre las empresas, aumentándose sus gastos internos y obligándoselas a rever sus relaciones con proveedores (Búsqueda, 03.05.07: 22).[494] Por el lado de la oposición político-partidaria, dirigentes liberal-conservadores de peso como el senador y ex-presidente Luis Lacalle (PN/ Herrerismo) agitaban en contra de la reforma y pedían suspender su puesta en marcha prevista para el primero de julio (argumentando que el Poder Ejecutivo, la DGI y los contribuyentes no estaban preparados para su implementación: Búsqueda, 14.06.07: 1).[495] En ese tramo, el gobierno y su equipo económico podían contar con el apoyo indirecto del FMI. Las señales favorables del organismo en Washington, además de respaldar los cambios al sistema tributario de Uruguay ('mayor equidad', 'reducción de distorsiones en mercados, sin afectar la sostenibilidad fiscal del país': Búsqueda, 12.04.07: 20), destacaban la situación económica-financiera, a la vez que pedía acelerar los cambios en las estructuras económico-estatales (»FMI destacó "progreso" y lamentó lentitud de reformas«: Búsqueda, 03.05.07: 22).[496] A dos semanas de la entrada en vigencia del nuevo sistema tributario, Astori salió al cruce de los planteos opositores y defendió la implementación en fecha de la reforma tributaria. Afirmaba que las críticas de los dirigentes del PN y el PC eran »casi sin argumentos« (Búsqueda, 14.06.07: 1). El 30 de junio de 2007, dos días antes de ponerse en marcha el nuevo sistema, el ministro apareció en televisión y prometió que la reforma sería perfeccionada en el futuro (a través de »un sistema más ambicioso de deducciones« en el IRPF y su »liquidación en base al núcleo familiar«: Búsqueda, 05.07.07: 23).

La entrada en vigencia del nuevo sistema tributario –el primero de julio de 2007– suscitó una amplia atención mediática (p. ej. Búsqueda, 28.06.07: 20-21; Porley, en Brecha, 29.06.07: 2-3; El Observador, 01.07.07: 2/ 3/ 4; El Observador, 02.06.07: 2; El Observador, 03.07.07: 3; Gianelli, en Búsqueda, 05.07.07). Una de las principales cuestiones en foco fue, si con la reducción del IVA los comercios bajarían sus precios, lo que sucedió en mayor o menor medida (Búsqueda, 05.07.07: 23). El día que el nuevo sistema impositivo comenzó a funcionar tuvo lugar un 'caceroleo' en contra del IRPF. La protesta había sido organizada por un llamamiento anónimo

en internet y tuvo lugar en las zonas más adineradas de la ciudad – Carrasco, Pocitos y Punta Carretas. Solo »duró pocos minutos y tuvo escasa adhesión« (Búsqueda, 05.07.07: 23). En esta línea, parecería acertada la afirmación de PE17, en ese entonces integrante del bloque parlamentario del FA:

> »[…] al principio [del proceso de reforma] los empresarios esperaban que fuera más dura con ellos y [más adelante] se quedaron tranquilos. […] Protestaron sectores asalariados medios; protestaron profesionales, porque entraron de una vez [a pagar IRPF]. […] Pero fueron protestas menores todas. […] Es decir que, [fue] un impuesto a la renta […] que deb[er]ía haber originado una confrontación mucho mayor. No la hubo. O, por lo menos, fue menos de lo que yo esperaba.« (PE17, 2015: líneas 59-65)

El gobierno del FA y su equipo económico parecían tener controlada la situación. El escenario prácticamente no había cambiado respecto al período de negociación de la nueva política tributaria (4.2.2.2). Tanto partes del movimiento sindical (unificado en el PIT-CNT) como los sectores más radicales del FA mantenían sus posiciones críticas para con la reforma impositiva. Sin embargo, no parecían estar dispuestos a romper la unidad frentista, garante de la continuidad del primer gobierno surgido de fuerzas de izquierda.[497] Por otra parte, los dos partidos fundacionales en la oposición todavía enfrentaban una crisis de legitimidad y, contando con escasa representación parlamentaria, no estaban en condiciones de influir en las políticas de un gobierno que contaba con mayoría propia (y fuerte adhesión popular). Al ser identificadas las dirigencias del PC y del PN por una parte importante de la población como responsables de la crisis de 2002 (junto a sus secuelas sociales de pobreza y desigualdad), los líderes de ambos partidos contaban más que nada con la adhesión de sectores minoritarios de la población (estratos medio-altos y altos, tradicionalmente adversos a los grupos políticos de izquierda). El discurso político de sus principales líderes (los ex-presidentes Julio Sanguinetti y Jorge Batlle en el PC, así como en el PN el ex-presidente Luis Lacalle y Jorge Larrañaga) tenía escasas chances de éxito. Además de ser poco creíble (p. ej. se atacaban como injustas medidas tributarias del gobierno frentista, que 'colorados' y 'blancos' habían aplicado en forma similar: impuesto a los salarios y las jubilaciones), el mensaje de ambos partidos y sus economistas buscaba seducir a sectores medios, que habían sido golpeados con la crisis de 2002 (transmitía los argumentos poco convincentes del 'fiscalazo' a la clase media y sus efectos negativos sobre la rentabilidad empresarial).[498] Sin embargo, los esfuerzos del PN y PC por ligar la reforma tributaria a un escenario catastrófico no proliferaron. Ello se debió a que finalmente »la reforma no implicó ninguna de las consecuencias dramáticas que la oposición planteaba: ni en materia tributaria, ni en materia productiva, ni en materia fiscal, ni en materia financiera» (PE28, ver 4.2.2.1). En efecto, en el quinquenio posterior a 2007 la economía uruguaya siguió creciendo a tasas altas. Tampoco se dio una salida masiva de ahorro del sistema financiero. No entró en crisis el sector inmobiliario. Las empresas estuvieron lejos de perder rentabilidad. Ni pudo constatarse que los entes recaudadores hubieran interferido en la esfera privada de los ciudadanos. Bajo estas circunstancias, la oposición buscó cobrar impulso, tratando de apoyarse en la protesta del único sector social que resistió un aspecto de la reforma fiscal: parte de la población jubilada buscó hacer fracasar el IRPF a los pasivos.

Las resistencia de grupos de jubilados/ pensionados se inició en 2007 con acciones judiciales contra el gravamen a la renta de personas pasivas (por considerarlo inconstitucional). Estas acciones contaron con el apoyo del PN y del PC. A fines de marzo de 2008 se hizo público un primer fallo favorable de la SCJ. Sin embargo, los núcleos de personas y actores que dieron vida a la iniciativa no se identificaban ni estaban vinculadas en forma directa con los partidos fundacionales. Es gran parte, provenían de estamentos cuyas actividades laborales habían estado ligadas a dos sectores del Estado uruguayo (Poder Judicial y Fuerzas Armadas). Ya en enero de 2007 las dirigencias del PN y el PC habían identificado la disconformidad de sectores de jubilados con el nuevo IRPF. Tanto Jorge Larrañaga (PN) como Julio Sanguinetti (PC) estaban entre los dirigentes de los partidos fundacionales que amplificaron el descontento de estos grupos de jubilados en los medios, aunque buscando que la iniciativa no tuviese 'color partidario' (Búsqueda, 04.01.07: 10). Instaron a los sectores descontentos de la ciudadanía a presentar individualmente recursos de inconstitucionalidad ante la medida o, alternativamente, a que juntasen firmas para lograr un plebiscito que incluyera en la Constitución una enmienda, impidiendo gravar jubilaciones (Búsqueda, 19.04.07: 7). La primera de ambas iniciativas fue la que contó con mayor adhesión. Hasta el primero de julio de 2007 habían sido presentados 44 recursos de inconstitucionalidad contra el IRPF a las jubilaciones (El Observador, 01.07.07: 3).[499] Pocos meses antes el semanario Búsqueda (19.04.07: 7) ampliaba informaciones sobre los distintos núcleos de querellantes: »Jueces, fiscales, militares y militantes históricos de izquierda plantean recurso de inconstitucionalidad contra la reforma tributaria.« Aclaramos que entre estos grupos se destaca claramente la participación de los primeros tres.[500] De acuerdo al ex-ministro de la SCJ Jorge Parga (uno de los querellantes: ver nota 500) el IRPF a las jubilaciones era claramente inconstitucional, ya que las pasividades no deben de ser consideradas una 'renta'. En sintonía, el jurista Martin Risso Ferrand (Decano de la UCU) afirmaba que el IRPF a los pasivos era violatorio de la Constitución (Búsqueda, 30.08.07: 20).

¿Cómo reaccionaron las cabezas del equipo económico para reivindicar la constitucionalidad del IRPF a las jubilaciones y defender la implementación del nuevo sistema tributario ante los ataques del arco político-opositor? Por un lado, recurrieron a un discurso que combinó *statements* directos contra los partidos fundacionales (Astori los acusó de instigar a la ola de demandas por parte de grupos de jubilados al IRPF) con expresiones de respeto hacia lo que resolviese el máximo órgano del Poder Judicial (Vázquez tranquilizó a la opinión pública diciendo que partes de la reforma podían reverse en caso de que la SCJ lo considerase necesario). Por otro lado, se buscó el apoyo 'experto' de quienes habían sido principales asesores en la comisión que había diseñado la RET/ RIT (Barreix, Roca, Costa). Astori criticaba la actitud de los partidos fundacionales ante el IRPF a las pasividades, como táctica político-electoral disfrazada de consideraciones jurídico-intelectuales (Búsqueda, 19.04.07: 7).[501] Al disertar ante empresarios, economistas y periodistas argentinos en Buenos Aires, usó palabras claras para la oposición de su país, poniendo al descubierto la doble moral de los dirigentes del PN y del PC:

> »"Hay una curiosa discusión en el Uruguay porque ahora algunos sostienen que es inconstitucional gravar a las pasividades, cuando toda la vida las pasividades estuvieron gravadas por el impuesto a las retribuciones personales [* = IRP]. Y no solo las pasividades, también los aportes jubilatorios estaban gravados hasta el primero de julio. Y algunos de los que gravaron jubilaciones y aportes jubilatorios, lo que es realmente un record, hoy se levantan contra la propuesta de incluir las pasividades como parte de todos los ingresos, junto a todas las rentas de las personas."« (Astori, cit. en Búsqueda, 19.07.07: 23)

Al mismo tiempo, Lorenzo daba entrevistas a los medios, donde con tono de *spin doctor* resaltaba el carácter positivo de la política tributaria y económica en general, además de difundir un mensaje de unidad dentro del FA (Búsqueda, 26.07.07: 52/ 20).[502] También el presidente adoptaba un rol conciliador y diplomático al hablar de temas económicos: »Vázquez aceptará "sin sobresaltos" cambios en la reforma tributaria si se confirma inconstitucionalidad.« (Búsqueda, 25.10.07: 1) Vázquez hacía este tipo de declaraciones[503] cuando a finales de octubre de 2007 el Fiscal de Corte (Rafael Ubiría) elevó a la SCJ un dictamen en el que aconsejaba a los jueces del órgano dictar la inconstitucionalidad del IRPF a las jubilaciones (Búsqueda, 25.10.07: 4-5/ 49; también 3). Ante el dictamen de Ubiría, Astori seguía desafiando a las corrientes del Poder Judicial alineadas con la posición del PN y el PC. Opinaba que en realidad el informe de Ubiría a los jueces representaba un ataque a la totalidad del nuevo sistema tributario, tratándose de »"un dictamen político, de política tributaria, que no constituye el área de competencia del fiscal" y "para el que notoriamente no se encuentra capacitado"« (Astori, cit. en Búsqueda, 25.10.07: 1). El ministro se mostraba confiado al asegurar que un eventual fallo de la SCJ sobre la inconstitucionalidad del IRPF a las jubilaciones no iba a detener la reforma tributaria (Búsqueda, 01.11.07: contratapa/ 116). Ya el MEF se había asegurado el apoyo de los principales artífices de la reforma. Tras darse a conocer el dictamen del fiscal Ubiría, tanto Barreix y Roca, como el jurista Costa aparecieron en la prensa defendiendo la constitucionalidad del IRPF a las jubilaciones (Búsqueda, 25.10.07: 3; Búsqueda, 08.11.07: 45).

En esta situación del debate sobre el IRPF a las pasividades, tras los meses de verano, la SCJ dio a conocer el primero de varios fallos. El 26 de marzo de 2008 el órgano declaró inconstitucional el IRPF a las jubilaciones y pensiones por violar los artículos 8, 67 y 72 de la Constitución (la sentencia contó con el voto positivo de tres de los cinco integrantes de la SCJ). La justificación que dieron los magistrados fue que el impuesto violaba el principio de igualdad (art. 8) y que las personas reclamantes no contaban con ingresos que podían ser considerados rentas, ya que una persona jubilada, fuera de actividad laboral no podía generar rentas (art. 68 y 72: Búsqueda, 27.03.08: 1 y 5/ 56). El fallo obligaba al gobierno a actuar. Se había calculado que el IRPF a las jubilaciones/ pensiones recaudaría en el primer año unos 85 millones de dólares (aprox. un 15% de la recaudación total del IRPF, equivalente a lo recaudado por un punto del IVA). Las alternativas consideradas por la conducción económica eran crear un impuesto específico a las pasividades elevadas o bien derogar el impuesto. Ambos caminos no satisfacían a Astori, que –no obstante– cuando se dio a conocer el fallo de la SCJ comenzó a recibir fuertes muestras de apoyo por parte de Vázquez, otros dirigentes frentistas y el FMI. La cúpula del FA se mostraba decidida a transformar la 'derrota judicial' por el IRPF a las jubilaciones en una

contraofensiva de cara al posicionamiento electoral del 2009, con Astori como candidato sucesor de Vázquez y garante de la continuidad en el rumbo económico. Según allegados al mandatario consultados por Búsqueda (27.03.08: 1), »[…] el presidente [Vázquez] está "totalmente decidido" a promover la candidatura presidencial de Astori en representación del Frente Amplio«. La siguiente cita da cuenta de la estrategia de unidad frentista alrededor de la política económica, en combinación con el respaldo recibido por parte del Washington tecnopolítico:

> »Ayer, durante una conmemoración, de los 37 años del primer acto de masas organizado por el Frente Amplio, varias de las principales figuras del oficialismo resaltaron la gestión gubernamental y apelaron a la unidad. En su oratoria, Astori nombró a cada uno de los dirigentes que hablaron en el acto, destacó la gestión "revolucionaria" del gobierno, y al terminar fue a abrazarlos. Al bajar del estrado, fue saludado por militantes que se refirieron a él como "presidente". Desde el exterior, el director para el hemisferio occidental del Fondo Monetario Internacional […], el indio Anoop Singh, resaltó en particular la gestión del ministro de Economía y líder de Asamblea Uruguay[:] "En muchas formas, desde el punto de vista macroeconómico, Uruguay ha actuado mejor de los esperado y ha sido muy exitoso en el mercado financiero. Y en eso hay que darle muchos créditos al ministro Astori que ha consolidado la estabilidad macroeconómica" […].« (Singh, cit. en Búsqueda, 27.03.08: 1)

Para el oficialismo el respaldo interno y externo era importante. El gobierno dirigido por Vázquez y Astori vivía un momento en el que además de los ataques de la oposición y las resistencias de los grupos de jubilados 'querellantes' peligraba la unidad frenteamplista. A comienzos de abril de 2008, el Movimiento 26 de Marzo (de tendencia ultra-radical, minoritario en la interna, pero de larga tradición en la izquierda uruguaya) abandonó el FA. Justificó el paso por su desilusión con las políticas de gobierno desde el 2005, acusándolo de traicionar el »proyecto histórico« de la izquierda (Búsqueda, 03.04.08: 11).

Finalmente, casi dos meses después del primero de varios fallos judiciales que declararon inconstitucional el IRPF a las pasividades, »el Poder Ejecutivo presentó […] el lunes 19 [de mayo de 2008] su fórmula para salir del atolladero« (Búsqueda, 22.05.08: 4). La incitativa ideada por el equipo económico terminó dando lugar a la Ley 18.314 (del 04.07.08). En primer lugar, se decidió eliminar el IRPF a las jubilaciones/ pensiones.[504] En segundo lugar, se decidió crear con el IASS (Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social) un impuesto sustitutivo, cuya denominación y funcionamiento evita referirse en forma directa a 'rentas' y 'jubilaciones/ pensiones':

> »Con el nuevo impuesto, explicó el ministro, se recaudarán "unos 40 millones de dólares menos de lo que se recauda ahora, computando la pasividad como parte del Impuesto a la Renta" que en lugar de ir a Rentas Generales [* = DGI] "va a estar afectado al financiamiento del Banco de Previsión Social (BPS)."[/] Astori declaró que "no es lo mismo un impuesto a la renta de las pasividades que computar a las pasividades como parte del cálculo del Impuesto a la renta."« (Astori, cit. en Búsqueda, 22.05.08: 4-5)

El presidente del BPS, Ernesto Murro, recalcó la medida como »ejemplo del respeto que el gobierno tiene con la Justicia, y de actuación correcta« (Murro, cit. en Búsqueda, 22.05.08: 5). Según Murro, el gobierno podría haber optado por devolverle el IRPF solo a aquellos jubilados que habían obtenido fallos favorables ante la SCJ. En cambio, para la oposición, los grupos de jubilados que habían querellado y sus juristas representantes, el IASS no era más que el mismo impuesto bajo otro nombre, con un mínimo no imponible un poco más alto y tramos de tasas

algo mejorados. Sin embargo, al ser el IASS una solución que no entraba en conflicto con el marco legal, los sectores opositores ya no tenían otro camino que intentar derogar el sistema del IRPF ganando el gobierno en las urnas.

Así a mediados de 2008 el gobierno y su equipo económico habían encontrado una forma inteligente de 'esquivar' la injerencia de la SCJ en la política tributaria. A punto de cumplirse un año de que la nueva estructura tributaria estuviese vigente, el oficialismo tenía el camino libre para dedicarse a implementar los primeros ajustes que harían al sistema todavía más progresivo (cf. Búsqueda, 03.07.08: 20). Ésta había sido una de las promesas que en 2006 permtió llegar a un acuerdo en la negociación con la bancada parlamentaria del FA para poder aprobar la reforma impositiva (4.2.2.2). Dentro del FA, presionaban ahora al gobierno ante todo el MPP y sus sectores minoritarios aliados en el Espacio 609 (Búsqueda, 10.07.08: 7). Finalmente, la coalición de izquierdas consensuó un documento que, en vez de instar al gobierno a encauzar de una vez los cambios al IRPF, adoptaba la tónica conciliadora y tecnopolítica del equipo económico:

> »[…] "la coyuntura económica favorable que vive el país, la seriedad y eficiencia del trabajo del gobierno y el esfuerzo de todos los uruguayos, hacen posible la modificación de la ley que estableció el IRPF". […] la Mesa Política [del FA] "hace suya la propuesta del gobierno nacional en cuanto a elevar el mínimo no imponible [del IRPF] y liquidar el gravamen con opción núcleo familiar o individual, aliviando la carga fiscal, comenzando su aplicación a la mayor brevedad posible".« (Mesa Política del FA, cit. en Búsqueda, 10.07.08: 7)

De manera indirecta, el discurso neoinstitucionalista de Astori, Bergara y Lorenzo estaba presente en el mensaje del FA. La coalición de izquierdas en el gobierno ponía énfasis, en que se si iban a decidir modificaciones, ello se haría porque el gobierno y su conducción económica 'seria' y 'eficiente' (ver cita) lo consideraban posible (y no porque desde dos años a esa parte hubiera presiones de la propia fuerza política para cumplir con el acuerdo de modificar el régimen a un año de su entrada en vigencia). En ese entonces comenzaba a aclararse que los dos competidores en la interna frentista por suceder a Tabaré Vázquez serían Danilo Astori (AU) y José Mujica (MPP). Vázquez apoyaba a Astori, por considerarlo garante del rumbo político-económico. Mujica estaba más identificado con los sectores radicales del FA, que con sus críticas en el ámbito parlamentario habían logrado modificar aspectos regresivos del original proyecto de la RET/ RIT. Había un interés por parte de Vázquez y su ministro de economía en: (1) morigerar las crecientes presiones que venían desde el FA y el PIT-CNT en pro de reformar la reforma; (2) que la primera ronda de modificaciones progresivas al nuevo sistema tributario fueran percibidas públicamente como incitativa proveniente del gobierno y su equipo económico (y no desde el MPP y su líder Mujica, a quienes muchos veían como amenaza a una continuidad del la línea política del equipo económico). El 14 de julio de 2008, Vázquez respaldó al equipo económico, pidiéndole a al FA no interferir en un tema, que para él era competencia del MEF (Búsqueda, 17.07.08: 5). Prácticamente no existían fisuras en cuanto a incluir al sistema la opción de tributar el IRPF como núcleo familiar, tampoco respecto al aumento del monto deducible por gastos de salud en hijos menores de 18 años. El punto de desacuerdo entre el

equipo económico y los sectores más críticos del FA giraba en torno al aumento del mínimo no imponible del IRPF. Mientras que el equipo económico estaba dispuesto a resignar unos 40 millones de dólares anuales de recaudación, aumentándolo de 5 BPC mensuales (8.875 pesos) a 6 BPC mensuales (10.650 pesos), en la fuerza política y el PIT-CNT se pedía subirlo a 7 BPC mensuales (12.425 pesos).

El 28 de julio de 2008 Vázquez y Astori dieron una conferencia de prensa anunciando los cambios a la RET/ RIT tras su primer año de vigencia (Búsqueda, 31.07.08: 1, 4). Las principales modificaciones estaban concentradas en el IRPF y cumplían con las demandas de la mayor parte del FA y del PIT-CNT:

- Alza del mínimo no imponible: de 5 BPC mensuales (8.875 pesos) a 7 BPC mensuales (12.425 pesos).
- Aumento de deducciones a familias con hijos: duplicándose el monto deducible por gastos de salud de hijos menores de 18 años (de 961 pesos mensuales a 1.922 pesos).
- Nueva opción de tributar como núcleo familiar: con un mínimo no imponible de 14 BPC mensuales (14.850 pesos) en caso de que los dos preceptores del núcleo cobren más de un SMN (4.150 pesos). En caso de que el núcleo perciba un solo ingreso o de que una las dos personas en la familia cobre menos de un SMN, el mínimo no imponible se ubicará en 8 BPC mensuales (14.200 pesos).[505]

En realidad, estos tres cambios habían sido acordados en la negociación parlamentaria de la RET/ RIT en 2006 (4.2.2.2).[506] El gobierno anunció que con las medidas 170.000 de los 400.000 contribuyentes del IRPF dejarían de pagar el impuesto, lo que representaría al fisco una renuncia anual de 100 millones de dólares (o sea, un 3% de los ingresos anuales de la DGI: Búsqueda, 31.07.08: 4). Los cambios fueron aprobados a finales de agosto de 2008 en forma de la Ley 18.341 (entrando algunos a regir en septiembre de 2008 y otros a partir del primero de enero de 2009). Los anuncios del 28 de julio de 2008 »conformaron a la mayoría de los sectores del oficialismo y a la dirigencia sindical, pero fueron cuestionados desde la oposición política« (Búsqueda, 31.07.08: 1)

***

Si se deja de la lado a los sectores de la oposición política e intelectual con sus críticas,[507] todo parecería indicar que en este último *'round'* de la reforma tributaria –durante la primera administración del FA– volvió a imponerse el interés de los sectores más críticos de esa fuerza política por sobre los del núcleo tecnocrático encargado de direccionar la política económica. El aumento del mínimo no imponible del IRPF excedió el límite manejado por Astori y sus dos asesores (en vez de resignarse aprox. 40 millones de dólares, ahora serían unos 100). Retomando el argumento central que empleamos como hilo conductor de este capítulo, puede sostenerse que, sería una lectura muy acotada de los hechos, ver en estas acciones: (1) la consolidación de un proyecto económico-estatal reformista y progresivo; (2) la pérdida de poder de decisión del equipo económico ante los sectores más radicales del FA. Los anuncios de Váz-

quez aclaraban que se trataba de otorgar un »alivio impositivo« y »profundizar la justicia tributaria« y al mismo »mantener un equilibrio fiscal« (Vázquez, cit. en Búsqueda, 24.07.08: 3) Como mostramos en Cap. 3, mantener el equilibrio fiscal (para tener la 'estabilidad' que da 'credibilidad' ante el mundo empresarial-financiero y las organizaciones de gobernanza global) es el objetivo predominante de la política económica. Manejando el discurso neoliberal-institucionalista del equipo económico, Vázquez también aclaró que las medidas serían definidas bajo »criterios que "no van a ser políticos, sino basados en datos de la realidad"« (Vázquez, cit. en Búsqueda, 24.07.08: 3). El presidente además se encargó de dejar claro, cuáles son esos criterios 'no-políticos' que fijan la realidad del 'qué-deber-hacer':

> »"El manejo equilibrado de las cuentas fiscales habla de la responsabilidad y la seriedad de un país. Y ha sido uno de los elementos capitales y de algunas de las banderas fundamentales de este gobierno, lograr el equilibrio fiscal" […]. Las medidas anunciadas "se inscriben dentro de esa política", añadió el presidente.« (Vázquez, cit. en Búsqueda, 31.07.08: 1)

Vemos que en el Uruguay del FA la profundización de la justicia tributaria (por más leve que sea el impacto de las medidas) está supeditada a un pensamiento que en el fondo no ha dejado de ser neoliberal y ortodoxo en lo ecoómico, al privilegiar el equilibrio fiscal bajo una justificación de »responsabilidad« y »seriedad«. Por un lado, la RT es legitimada como compromiso programático-electoral del FA en busca de »desarrollar una nueva cultura tributaria basada en la solidaridad vinculada a la capacidad contributiva« (Vázquez, cit. en Búsqueda, 24.07.08: 3). Pero a la vez, »"nuestra reforma [tributaria] debe verse desde un punto de vista no solo económico o financiero, sino institucional y de relacionamiento del país con instituciones e inversiones"« (Astori, cit. en Búsqueda, 19.07.07: 23). En esa nueva componente »institucional« radica el *plus* simbólico-intelectual y material de una hegemonía neoliberal actualizada y amortiguada, que busca fortalecer al Estado y sus instituciones, en busca supremacía del mercado por sobre consideraciones/ modalidades democráticas.

Una vez concluida esta y otras reformas con éxito, en septiembre de 2008 Astori anunció su salida del MEF para dedicarse a su campaña como pre-candidato presidencial del FA. El nuevo sistema tributario funcionaba, las perspectivas de crecimiento económico eran buenas y los incrementos en la recaudación importantes. También Bergara dejó su puesto como subsecretario de Economía y pasó a ocupar la presidencia del BCU. Los sucesores de ambos en el MEF (Álvaro García y Pedro Buonomo) contaban con el aval de Vázquez y estaban a cargo de mantener la línea de conducción económica iniciada en 2005 (cf. Búsqueda, 17.07.08: 1). Lorenzo permaneció en el MEF y a partir de 2010 pasó a ser ministro de Economía y Finanzas en la segunda administración frentista bajo José Mujica (2010-2015). En 2009 Astori no logró imponerse ante Mujica como candidato presidencial del FA, pero en el gobierno de este ocupó la vicepresidencia de la República. Bergara mantuvo su cargo en el BCU hasta 2013, cuando sucedió a Lorenzo en la dirección del MEF. En la tercera administración del FA bajo Vázquez (2015-2020), Astori volvió a ser designado al frente del MEF, mientras que Bergara retomó la presidencia del BCU.

4.3. Efectos regulatorios de la reforma tributaria según distintas personas que acompañaron el proceso

Culminamos este capítulo presentando una selección de las opiniones de distintos entrevistados en cuanto a la RT del gobierno del FA. Observamos que algunos de ellos tienden a evaluarla en el plano estrictamente tributario y fiscal. Otros, en cambio, van más allá y reflexionan sobre la manera en que el nuevo sistema impositivo funciona en la renovación del marco regulatorio pos-batllista (alterado por la crisis de 2002). En base a nuestras 38 entrevistas en profundidad con personas involucradas desde diferentes ámbitos institucionales en el proceso económico, social, político e intelectual uruguayo de las últimas dos décadas, nos es posible distinguir cuatro grandes corrientes de opinión en torno a la RT desplegada por el equipo económico (conducido por Astori, Bergara y Lorenzo). Agrupamos a las personas con sus apreciaciones en un *continuum* de espectro político 'izquierda' – 'centroizquierda – 'centroderecha – 'derecha':

1. reconocimientos y críticas leves a la RT desde sectores de izquierda moderada ('centroizquierda')
2. críticas leves y reconocimientos a la RT desde sectores de una derecha moderada ('centroderecha')
3. críticas fundamentales a la RT de sectores de derecha más radical ('derecha')
4. críticas fundamentales a la RT de sectores de izquierda más radical ('izquierda')

Como paso previo presentamos la óptica de quienes formaron o todavía forman la jefatura del equipo económico. Lorenzo (2010: 147) afirma que en Uruguay se »combinó el manejo coherente de las políticas macroeconómicas con la concreción de reformas en estructuras institucionales y en los sistemas de incentivos«. Agrega que en particular, el modo de conducción económica »ha contribuido […] a la generación de los recursos necesarios para financiar un gran esfuerzo en materia de política social" (Lorenzo, 2010: 147). Eso habría sido posible porque a partir del plano intelectual la política económica FA,

> »[…] asumió un concepto de estabilidad más amplio y abarcativo que el que suele manejarse en el análisis económico tradicional (economicista), incorporando dimensiones sociales e institucionales que suelen ser dejadas de lado al referirse a la estabilidad relevante para la toma de decisiones económicas. La asimilación de la estabilidad a aspectos monetarios y financieros, hace que las dimensiones que se privilegien para dar previsibilidad a la economía estén relacionadas exclusivamente con el mantenimiento de bajos niveles de inflación y una situación fiscal equilibrada y sustentable a largo plazo. Evidentemente, estos aspectos resultan necesarios para asegurar la estabilidad, en la medida en que contribuyen a reducir la incertidumbre. El caso es que existen otras dimensiones que pueden generar incertidumbre y que también son tenidas en cuenta por los agentes al tomar sus decisiones de inversión. La existencia de fuertes desigualdades sociales, de niveles de la pobreza y fenómenos de exclusión como los que existían en Uruguay al inicio del gobierno del Frente Amplio eran factores que generaban tanto o más inestabilidad que la que provenía de los desequilibrios macroeconómicos. Por su parte, la existencia de un sistema de incentivos inadecuado, como el que imperaba en el ambiente de negocios uruguayo, generaba incertidumbre y se convertía en un obstáculo para la expansión de la inversión productiva. El asumir un concepto de estabilidad que contempla todas las dimensiones relevantes constituye uno de los aspectos diferenciales

más importantes que tuvo la política económica del actual gobierno respecto a administraciones anteriores« (Lorenzo, 2010: 191).

Según Bergara,

»[…] no sólo ha habido una consolidación de un marco macroeconómico estable y creíble, sino también un enorme crecimiento con claros progresos en el área social. […] Asimismo, se implementaron reformas de carácter estructural (generando reglas de juego consistentes, de acceso abierto y con los cambios organizacionales necesarios para darle credibilidad a esas nuevas estructuras de incentivos) en diversas áreas: tributaria, presupuestal, deuda pública, salud, vivienda, inclusión social, sistema financiero, funcionamiento de los mercados, promoción de inversiones, innovación, inserción externa, transparencia, cultura, etc.« (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016).

Sobre el impacto de la reforma impositiva, un integrante del equipo económico afirma:

»Acá hay una cuestión que es la siguiente; porque muchas veces acá se compara la situación de la carga tributaria y la estructura de esa carga con países como los escandinavos […], que tienen tres veces más PBI per cápita que nosotros; o dos veces y media [más]. Hay simulaciones hechas; que se hicieron en el Ministerio de Economía; no me acuerdo si en alguno de los centros de investigación: […] esta misma estructura tributaria aplicada no a 17.000 dólares per cápita, sino a 30.000 genera esencialmente los mismos resultados que un país tipo desarrollado, encaminado y demás. O sea, […] si el país sigue creciendo, esta estructura tributaria por su diseño va ir llevando a que el crecimiento de la proporción de los impuestos directos pese cada vez más. […] aplicás impuestos directos a gente que gana más. Hoy el 25% de los trabajadores paga el IRPF. Cuando arrancó el IRPF, era[n] el 20[% de los trabajadores que lo pagaban]. Hoy es el 25[%]. Si vos duplicás el PBI per cápita es mucho más.« (PE28, 2015: líneas 437-446)

4.3.1. Reconocimientos y críticas leves a la reforma tributaria por parte de sectores de izquierda moderada ('centroizquierda')

Opina de la RT una política del FA (MPP):

»Se entendía que si no había la concepción de un sistema que funcionara como tal, como sistema tributario, con sus equilibrios y su dirección, nunca iba a poder haber una justicia tributaria, una recaudación, un descenso de la evasión […]. Y para eso se hicieron dos cosas que fueron fundamentales: la reforma tributaria en sí y la reforma del organismo de recaudación, que es la Dirección General Impositiva. Esas dos cosas jugaron juntas y esas dos cosas permitieron llegar al día de hoy [... ... …] Entonces, al juntar todos esos factores el resultado de esta parte de la reforma del Estado, que es la reforma tributaria, […] creo que es un plus positivo. Eso le da […] al gobierno una estabilidad en la recaudación que le permite en determinadas cosas después a nivel económico que no las podría hacer si no tuviera esa estabilidad, ¿no?« (PE18, 2015: líneas 20-26/ 212-216)

Opina de la RT un politólogo del ICP de la UdelaR:

»El balance es que el Frente Amplio en el gobierno se apropió de una masa de dinero para aplicar políticas sociales. […] Eso va a caer. Pero no solo [se aplicaron] políticas sociales. […] nosotros acá […]. Esta universidad es pública. Y nuestros salarios se volvieron decentes. […] en el [año] 2006 […] nuestro personal de planta éramos nueve. Ahora somos veinte y pico. Hubo […] un montón de gente [* = mucha gente] que se pudo dedicar a ser profesores de tiempo completo, porque la universidad pasó a tener recursos. Entonces, esa enorme masa de dinero que capturó también tiene que ver con el hecho […] de que mejoraron las condi-

ciones de vida. Está bien {si} me decís "bueno, pero se la gastaron toda, podrían haber ahorrado un poco", ¿no? Para hacer políticas contracíclicas. Bueno, ya se hicieron políticas contracíclicas, en [el año] 2008, por ejemplo. En [el año] 2008 Chile no creció, Argentina no creció y Uruguay creció. Y cuando mirás la inversión, el Estado estaba poniendo, gastando. Entonces, […] me parece como que el beneficio ha sido importante. Habría que hacer el ejercicio contrafáctico: ¿qué hubiese pasado si no se hubiese hecho la reforma? Y se hubiese seguido cobrando un impuesto que no tenía ningún tipo de legitimidad; que se llamaba […] IRP. […] No tenía legitimidad. Estaba asociado al fracaso de los partidos tradicionales. Ese impuesto había que sacarlo. Ahora vos necesitabas recaudar. Como que la reforma es una pieza clave.« (PE13, 2015: líneas 730-731/ 733-749)

Opina de la RT un economista que trabaja en la DGI:

»[…] yo creo que fueron equilibrados. […] Más allá de imponer el impuesto a la renta de las personas físicas, [la reforma] no se caracterizó por tener un énfasis muy fuerte en el tema de la equidad. O sea, sí puso el tema de la equidad sobre la mesa. El cálculo que [a] nosotros nos da[ba] es que el efecto después de impuestos es progresivo en vez de regresivo; antes era regresivo; pero [ahora] es ligeramente progresivo. […] No es que la distribución de ingresos después de impuestos ahora sea marcadamente menos concentrada que antes.« (PE14, 2015: líneas 511-517)

Opina de la RT un dirigente del PIT-CNT:

»La reforma en sí mismo […] hace más progresivo el sistema de aportes del punto de vista de los ingresos fijos. No cambia todavía demasiado los impuestos indirectos, porque el IVA se mantiene. Simplifica la estructura de la parte tributaria patrimonial, podríamos decir; o al capital. La concentra, la simplifica. […] hubo una reforma importante en la Dirección General Impositiva, [con la] que se generaron mejores salarios para los trabajadores y un compromiso de dedicación exclusiva, que antes no había. Por tanto, no habían garantías que un funcionario público pudiera tener algún interés digamos o algún trabajo extra que le diera cierta conjunción del interés público con el interés privado. Eso fue muy bueno. […] para nosotros en general la reforma ha sido un avance. Lo que nos parece es que los cambios no deben detenerse. Hay que seguir modificando la estructura tributaria. Porque todavía tiene aspectos de mucha regresividad. El IVA habría que buscar la manera de eliminarlo. Es muy eficiente para recaudar, pero es muy regresivo, del punto de vista del sector que gasta todo su ingreso; paga IVA por todo su ingreso. Y el sector que tiene capacidad de ahorro solo paga IVA por lo que efectivamente consume. Entonces, ahí habría que eliminarlo, ¿no?« (PE36, 2015: líneas 98-118)

4.3.2. Críticas leves y reconocimientos a la reforma tributaria por parte de sectores de derecha moderada ('centroderecha')

Opina de la RT uno de los ex-asesores tributarios del MEF:

»[…] yo creo que [la reforma] tuvo un impacto redistributivo. Por lo pronto sectores de ingresos altos que nunca pagaron impuestos tuvieron que empezar a preocuparse [de] que tenían que empezar a justificar ingresos. Y yo creo que ese fue un impacto importante. […] ¿A quién impactaba la reforma? Básicamente, a la clase media. Porque sectores medios bajos no iban a pagar; hoy no están pagando. Entonces, básicamente era en los sectores asalariados. Y muchos de esos [sectores] venían pagando más impuestos, de lo que se venía pagando vía IRP. Y yo creo que [la reforma] agarró a otros sectores que no pagaban. […] Yo diría que en general […] el impuesto a la renta tuvo un impacto redistributivo. Pero sobre todo tuvo una cosa que para mí es mucho más relevante en el impuesto a la renta; […] fue un impuesto que es administrable. Porque al contrario, mucha justicia tributaria que si después no la pue-

do aplicar genera injusticia. Yo creo que fue un impuesto que acorde al estado de situación en Uruguay y que además hoy visto con el tiempo las tasas del impuesto a la renta en Uruguay son atractivas, incluso para no residentes. Entonces, yo creo que ese es otro impacto; que logró, incluso en un mundo que no se puede vivir sin impuestos y donde el intercambio [es] global, transparencia […]. El impuesto a la renta tiene un muy buen diseño y creo que está llamado a traer gente del exterior a que se residencie en Uruguay.« (PE24, 2015: líneas 81-100)

Opina de la RT uno de los principales especialistas uruguayos en fiscalidad y tributación internacional:

»[La manera en que muchos sectores vinculados el gobierno interpretaron la RT] Tiene mucho que ver también con que era un momento que se consideraba refundacional para muchos; porque para muchos que ganara el Frente Amplio fue algo refundacional. Tal vez para muchos incluso parte del discurso de la izquierda pretendía mostrarse como refundacional. Pero si […] lo ves con distancia y con perspectivas y conociendo igual el país y la idiosincrasia del Río de la Plata, de refundacional no tuvo nada la izquierda. Esa es la verdad. [* el entrevistado asiente a una observación del entrevistador] Desde el punto de vista tributario [Uruguay] sin duda se adaptó a la generalidad de los países centrales. Y desde el punto de vista uruguayo tomó elementos que ya habían existido y que de hecho estaban en práctica, gran parte de las retribuciones ya estaban gravadas por un impuesto a la renta que era el IRP. Lo sistematizó y lo mejoró en ese sentido. No llega a ser, como no llega a ser en ningún país del mundo, un impuesto a la renta real, porque tiene limitadas las deducciones. Y yo en ese sentido, […] y con mucho criticismo a veces de mis colegas, he defendido la capacidad del Estado de poder utilizar herramientas informáticas para cruzar datos y para poder recaudar con más eficacia en este momento. Eso en algún momento en la prensa lo habrás podido ver, porque se generaba mucho escozor el tema. […] yo creo que, preservando la intimidad, pero no exagerando lo que es la intimidad el Estado tiene derecho a saber cuánto pago de colegio, cuánto pago de club. No tiene por qué saber si [a] mi hijo lo mando a un colegio hebreo [o] lo mando a un colegio católico, pero sí porque el pago, la capacidad de pago es lo que mide también mi riqueza–« (PE20, 2015: líneas 299-322)

Opina de la RT un dirigente del sector industrial:

»[…] la consecuencia de todo eso [* la RT] fue que el gobierno se encontró con un flujo de dinero […] inesperado en los primeros años; que […] lo utilizaron políticamente como les pareció mejor. Pero […] creo que el cambio fue importante. La incorporación de tecnología fue muy importante, los cambios en la gestión de la DGI también lo fueron, hubo gente capaz que estuvo metida ahí adentro, se incorporó una plantilla joven de gente preparada. Y […] los resultados yo hoy diría que están a la vista. O sea, se ha hecho una gestión seria, responsable y adecuada. Después podemos discutir si es conveniente o no que les hayan exonerado a determinados sectores de la economía, o [que] las zonas francas no aportan [impuestos]; […] todo eso son un conjunto de mecanismos muy importantes que […] posiblemente hoy sea el momento de pensarlo; pero en aquel momento el país necesitaba un empuje, un envión de condiciones, porque habíamos salido de un proceso muy muy feo como fue 2001.« (PE33, 2015: líneas 37-50)

»[Con la reforma se] Llevó adelante una mejora clara de lo que fue la captación de impuestos. La recaudación mejoró enormemente. Por crecimiento de país y porque a su vez estaban dadas las condiciones para que la Dirección General Impositiva pudiera recaudar.« (PE33, 2015: líneas 313-316)

4.3.3. Críticas fundamentales a la reforma tributaria por parte de sectores de derecha más radical ('derecha')

Opina de la RT un dirigente del sector herrerista del PN:

> »[…] creo que [la RT] parte de una concepción que está íntimamente vinculada a una política de welfare state. Desde ese punto de vista se toman del [sector] privado recursos y el [sector] público interviene en las políticas económicas, sociales del país. Un avance de welfare state, que en nuestro país es más viejo que el agujero del mate. […] Y que tuvo una revitalización en estos años […] y está muy ligado al momento económico de la coyuntura. Es una reforma tributaria que calza en el momento país. […] no la podés hacer en el [año 19]98, no la podés hacer en el [año] 2001, en el [año] 2002, ni en el [año] 2003; porque era otro el peso de la economía en lo privado. Y […] no es una reforma tributaria que está apegada al crecimiento, a la rentabilidad, al estímulo al laburo [* = trabajo]. […] más bien que es una reforma tributaria para cobrar, sin perjuicio, del Estado, como un socio de la actividad. Tiene una base de recaudación y después con políticas de fiscalización de la autoridad impositiva fuerte ha bajado sustantivamente la informalidad; también informalidad que después del 2002 se creó, porque [en] un estado de crisis como teníamos la gente se sustentaba; tenía para pagar sus cuentas, si es que podía, y poco le aportaba al fisco.« (PE27, 2015: líneas 10-27)

Opina de la RT un ex-político del sector herrerista del PN:

> »Yo creo que [la RT] estaba condicionado […] Por la ideología y por los programas del Frente [Amplio]. […] siempre habían insistido en que el sistema tributario uruguayo, apoyado más en impuestos indirectos que en impuestos directos, era regresivo. Toda esa […] especie de fórmula o de receta de la izquierda, que tiene toda una concepción sobre los impuestos; que a mi juicio tiene cosas equivocadas y cosas que estuvieron de moda veinte años atrás o más […]. Pero en la cual una vez que se entra es muy difícil salir: toda la tesis de que los impuestos directos son más justos que los indirectos y que el impuesto a la renta es más justo que los demás. [La] Capacidad distributiva, social de los impuestos yo creo que son muy relativas. Y sobre todo me parece que no es muy inteligente aplicarlas como receta universal. Una cosa puede ser un sistema tributario […] para un país industrializado y otra cosa es un sistema tributario para países más chicos, ubicados en zonas como el nuestro, ¿no? Pero […] tenían que hacer algo en ese sentido y […] Hicieron un mitad camino […]; que es un impuesto a la renta medio sui generis [… … …] el grueso de la recaudación sigue estando basado en el IVA y en dos o tres impuestos indirectos como el IMESI. […] Lo que pasa que es muy difícil salir de eso « (PE19, 2015: 54-69/ 83-85/ 87)

Opina un dirigente del PC:

> »Nosotros creemos que obviamente que hay que atender la capacidad contributiva, pero pretender que se va a lograr a partir de la exacción tributaria la más justa distribución es una quimera. No es solo eso. La más justa distribución se da mucho más a partir del gasto, porque es mucho más fácil dirigirlo que lo otro. « (PE21, 2015: líneas 116-119)

4.3.4. Críticas fundamentales a la reforma tributaria por parte de sectores de izquierda más radical ('izquierda')

Opina de la RT un economista vinculado al FA:

> »Acá [en la reforma aprobada] los impuestos son recaudadores, ¿eh? No hay finalismo; mientras que en nuestra posición […] los impuestos son finalistas. Por ejemplo, […] como el

señor Tabaré Vázquez, que es tanto contra el tabaco: hace un impuesto contra el fumar mucho y por lo tanto encarece el tabaco; y bueno, está bien. Eso es finalista, además de recaudación, ¿verdad? Bueno, eso es un ejemplo. Es el ejemplo que minimiza el problema, pero lo deja en evidencia. […] El objetivo finalista era redistribuir. Mientras que para otra tendencia no existía ese objetivo, sino que más bien estabilizar y, digamos, crecer sin alterar la presión fiscal. […] Que fue lo que primó finalmente. [… … …] Digamos, [los del equipo económico] no estaban convencidos del programa, ¿eh? […] El impuesto a la renta que funcionaba antes era un impuesto que cada cual tenía un ingreso {...} una situación familiar. Y según el número de dependientes tenía gastos. Esos gastos se deducían de la renta. En el impuesto que se implanta, además de ser dual, de separar la parte de ingresos de capital, los gastos no se deducen de la renta. Entonces, pasa a ser un impuesto a los sueldos un poquito mejorado. En los hechos, entonces, cumplen con el programa, dan un saludo a la bandera, pero no aplican estrictamente la idea que teníamos los que estábamos trabajando de antes. [… … …] La idea que está detrás de todo esto hasta el día de hoy […] es equilibrar […] las finanzas públicas [y] hacer […] un poco más de gasto social. […] Entonces, el gasto social aumenta. Déficit fiscal no hay, ¿verdad? Pero [el gasto] aumenta, porque aumenta el producto.« (PE26, 2015: líneas 138-139/ 112-148/ 283-312)

Opina de la RT un político de la UP, el partido de izquierda radical formado en gran parte por sectores políticos que en 2006 abandonaron el gobierno del FA:

»La crisis del 2002 fue un parteaguas […]. Que obligó al poder [,] A los que mandan en el sistema[,] a ajustar muchos aspectos en cuanto al funcionamiento de la economía. Tal vez un tanto más desprolijo antes, más descuidado, más liberal en el sentido de no controlar todos los aspectos. […] Pero lo que pasó con la reforma tributaria, si uno mira la perspectiva ya desde saliendo del gobierno de Batlle con Atchugarry, [fue] que tuvo todo el apoyo de Astori y de gran parte del Frente Amplio. Atchugarry era ministro de Economía. Se empezaron a dar pasos en cuanto a– Yo no puedo decir de una reforma, porque no hubo cambios estructurales; lo que hubo fue [la] consolidación de un modelo optimizando recursos. Nunca se recaudó tanto en el Uruguay como ahora. Ese es el cambio que ha habido. Se transformó a la DGI en un, realmente, organismo eficiente a la hora de recaudar. El problema es: si cambió, ¿de dónde recauda? Porque el cambio estructural sería: "bueno, mirá, a partir de ahora los trabajadores pagan menos y el capital paga más". Y, en realidad, con el cambio, con el ajuste, pasó a pagar más el trabajador y menos el capital. ¿Cómo te puedo decir? Se consolidó el modelo, se hizo mucho más eficiente y se ajustó. Una política de ajuste. […] No se cambió el modelo. Se reformaron estructuras para hacer más eficiente el modelo y a partir de esa reforma hoy paga más el trabajador. Sale más de la gente que trabaja, que tiene un ingreso fijo, de lo que aporta el capital. El capital, Ley de Inversiones mediante, y con todo lo que es la política que llaman de promoción de inversiones, de atracción de inversiones, ha dejado de pagar« (PE8, 2015: líneas 458-474/ 492-497)

Opina de la RT el economista y asesor sindical PE30:

»El gobierno uruguayo […] hizo una política de conciliación de clases, muy cercano a una socialdemocracia. O sea, le dio beneficios a los trabajadores: derechos sindicales, consejos de salarios, fuero sindical, ley de tercerizaciones, ley de ocho horas para el sector rural, consejos de salarios para las domésticas y [para] los rurales que no tenían. Bien. Aumentos de salarios de[l año] 2005 a[l año] 2010, recuperando las pérdidas de la crisis de[l año] 2002; [esto lo hizo] el gobierno de Tabaré Vázquez. En el gobierno de Mujica ya no hubo esos aumentos salariales, pero sí se mejoró mucho los mínimos: el mínimo nacional y el mínimo de los trabajadores públicos; pero solo algunos sectores tuvieron aumento. […] podías por un lado darles todo a los trabajadores y por el otro lado exenciones tributarias al capital; y la reforma [del IRPF] dual, […] todo eso. Todo el mundo contento. ¿Por qué? Porque había muchos recursos. […] Y, además, [para] los empresarios, que les iba bien, que aumentaran los salarios no era un tema central, porque habían aumentado mucho más los ingresos por la bonanza econó-

mica. […] La prueba del nueve es ahora, cuando no hay plata, cuando viene una crisis. Y, entonces, por ahora las medidas que se están tomando han sido contrarias a los intereses de los trabajadores.« (PE30, 2015: líneas 488-514/ 656-676/ 680-688)

CONCLUSIÓN

»"Singular *Welfare State* sin industria, con pies de barro, pasto y pezuñas", así describía Alberto Methol Ferré al Uruguay batllista, ese peculiar proceso histórico en el que se fundó el mito de la excepcionalidad uruguaya a caballo de una generosa renta diferencial de la tierra. Varias décadas después, con más de 20 años de neoliberalismo sobre el lomo: singular "Welfare" State (o sus restos) sin industria, con pies de barro, pezuñas, soja y celulosa.« (Rodrigo Alonso, en Brecha, 04.11.15)

Recurriendo a un enfoque político-sociológico nuestra investigación estudia la aplicación adaptativa en el Cono Sur de un paradigma pos-'Consenso de Washington' (CW). Para ello elegimos como objeto de estudio las implicancias que tuvo la adaptación de este dispositivo de organización económica-estatal en el Uruguay pos-batllista, tras la crisis del 2002. Analizamos la dinámica de aceptación de ese paradigma por parte de una fuerza política de izquierda, el Frente Amplio (FA) y cómo esa impronta neoliberal-institucionalista condicionó el rumbo del país en el terreno socioeconómico, encauzando su evolución política como 'democracia de mercado'.

La base intelectual y tecnopolítica del paradigma económico-estatal pos-CW fue el conjunto teórico de la Nueva Economía Institucional (NEI). Su aplicación adaptativa al Uruguay se dio en el contexto pre y poscrisis de 2002. En primera instancia a través de los economistas Danilo Astori, Mario Bergara y Fernando Lorenzo, desde sus respectivos ámbitos de influencia (BCU, DECON/ FCS, CINVE y FA). Poco después, a partir de 2005 –durante el primer gobierno del FA– estos tres economistas asumieron la dirección del equipo económico, desde el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Al centrar nuestro análisis en el área impositiva y fiscal del Uruguay, ponemos de relieve la especificidad de un renovado marco institucional-regulatorio para el capitalismo uruguayo a inicios del siglo XXI. A la vez, identificamos formas intelectuales y tecnopolíticas del dispositivo de conciliación social, encargado de estabilizar las políticas del CW:

1. La ESTABILIDAD en buena medida va relacionada a los cambios operados en los mecanismos de un Estado fiscal (administración y estructura tributaria), que en 2002 sufrió una de las más severas crisis en su historia. La reforma tributaria (RT) aprobada a fines de 2006 mejoró la eficiencia del fisco uruguayo e incrementó la recaudación. Además, el nuevo sistema tributario es algo menos regresivo. En coyunturas de crecimiento moderado –donde la distribución lograda por la vía de consejos salariales tripartitos se ve disminuida– el Estado aún puede seguir solventando altos volúmenes de gasto público social, sin tener que recurrir a un endeudamiento a la larga insostenible.
2. La REFORMA TRIBUTARIA (RT) aprobada en 2006, tuvo por objetivo estabilidad, eficiencia y equidad. Forma parte de un marco regulatorio de inspiración neoliberal-institucionalista, cuya aplicación adaptativa en el contexto uruguayo requirió generar consenso. El mismo logró cohesionar a sectores sociales desde la centroderecha hasta la centroizquierda del espectro político uruguayo. La organización intelectual, tecnoburocrática y política de este

consenso pro-lógicas de mercado/organización empresarial se dio a través de un núcleo epistémico, que involucró a diferentes generaciones de economistas uruguayos. Los mismos estaban posicionados transnacionalmente en varios ámbitos institucionales de la organización económica-estatal (academia, *think tanks*, organizaciones de gobernanza global, burocracia estatal, partidos políticos y gobierno).

3. En la generación de un CONSENSO suprapartidario, capaz de incluir a los sectores dirigentes del FA, fueron claves no solo las actuaciones de dos generaciones de economistas ortodoxos (vinculados de distintos modos a la coalición de izquierdas FA), sino también (una vez instalados en el asesoramiento económico del gobierno) las técnicas de gerenciamiento tecnocrático del proceso de política pública, inscritas en el dispositivo neoliberal-institucionalista (la así llamada Nueva Economía Política, una parte del edificio teórico de la NEI).

La impronta neoliberal-institucionalista en Uruguay no altera las bases del anterior modelo pos-batllista, sino más bien lo encauza mediante adaptaciones afines al momento presente. El plan del equipo económico buscó mantener equilibrio fiscal, estabilidad macroeconómica y de las reglas de juego que ordenan el mercado uruguayo. Esa sería la condición para gozar de credibilidad en los mercados internacionales y ante las organizaciones de gobernanza global. A su vez daría impulso a la inversión nacional y extranjera, lo que (dentro de esa lógica) permitiría crecimiento y posibilidad de sostener políticas sociales perdurables. Esta lógica, afín al nuevo pensamiento constitucionalista-liberal expresado por la NEI, brindó el paradigma tecnopolítico, que definió, diseñó e implementó un nuevo modo regulatorio capaz de re-encauzar (y estabilizar) el modelo económico neoliberal aplicado en Uruguay a partir de 1973 (y en crisis desde 2002).

Enfocando y estudiando a los agentes, las instituciones y posturas en su discurso, nuestra investigación muestra que en el Uruguay la NEI sirvió como suministro teórico y dirección tecnocrática a la política económica con proyección política de centroizquierda. En el Uruguay la misma se autodenomina –o compite electoralmente bajo el rótulo– de 'progresista'. Sin embargo, políticamente terminó por afianzar y estabilizar el dispositivo neoliberal de alcance global. Los intelectuales-técnicos formados en la comunidad epistémica neoliberal-constitucionalista (Bergara, Lorenzo) dieron *input* económico a los dirigentes políticos de los gobiernos 'progresistas' del FA (Danilo Astori, Tabaré Vázquez y José Mujica). Bajo los gobiernos del FA no hubo rupturas fundamentales en el orden capitalista, aunque sí cambios moderados en el manejo macroeconómico y un nuevo enfoque microeconómico en la continuación de las reformas al Estado. La política económica desplegada por Astori, Bergara y Lorenzo sentó el rumbo que contribuyó a estabilizar el sendero neoliberal en Uruguay con un formato de regulación más moderado y equilibrador del conflicto social.

Con nuestro análisis del proceso de reforma tributaria (RT), aprobada en diciembre de 2006, ilustramos *pars pro toto* una de las maniobras mas audaces del equipo económico liderado por Astori, Lorenzo y Bergara. Durante el primer gobierno del FA desplegaron y coordinaron una interacción de personal tecnopolítico radicado en Uruguay (academia, profesionales independientes, burocracia estatal) y en el exterior (BID). Contaron así con *know-how* suficiente para

remodelar los erosionados mecanismos fiscales del país. La conducción económica en el MEF logró vencer reclamos y resistencias de sectores sociales (p. ej. profesionales universitarios, industriales, cooperativas, agricultores, jubilados) y también de los dos partidos políticos uruguayos fundacionales en la oposición (el Partido Nacional y el Partido Colorado). Además logró imponerle a los grupos más radicales del FA una nueva visión de lo fiscal. Inspirada en el paradigma neoliberal-institucionalista (reorganización administrativa de los entes recaudatorios bajo criterios de eficiencia) y *'best practices'* del ámbito internacional (bases impositivas amplias con tasas más bajas, impuesto dual a la renta personal, supresión del impuesto al patrimonio), esta concepción rompía con viejos esquemas redistributivos arraigados en gran parte de la izquierda uruguaya (para la que redistribución 'justa' implicaba gravar al capital y a la renta agropecuaria). Mediante la RT el Estado uruguayo optimizó su captación de recursos fiscales e incrementó la recaudación (reforma de la administración tributaria: RAT). Además aumentó la base de contribuyentes a tasas impositivas más bajas (reforma de la estructura tributaria: RET), con una incipiente adaptación del país a regímenes globales de tributación y transparencia fiscal (reforma de la legislación a nuevos estándares de tributación internacional: RIT). En el flamante modelo fiscal-tributario la nueva idea de fondo era, que todos debían aportar al financiamiento del Estado en el marco de sus posibilidades. Su función preeminente es garantizar la reproducción del orden de mercado, ser eficiente en la administración de recursos y efectivo a la hora de ofrecer servicios/ bienes públicos. Así localmente ganó gravitación un paradigma impositivo según el cual, cuanto más personas contribuyeran a financiar el sistema, mejor. De tal manera se fortalece y renueva la noción (neocontractualista) del 'pacto fiscal'.

Nuestro análisis de la RT confiere plausibilidad al argumento, que los tres principales asesores económicos del gobierno del FA lograron establecer la primacía de un nuevo marco institucional (regulación socioeconómica). Y que dentro del mismo la política tributaria funciona como eje para equilibrar y sostener la reproducción del capitalismo uruguayo 'pos-batllista' en el mediano plazo. Los cambios tributarios en la RT integral (remodelación completa del sistema impositivo) brindaron garantías ('certezas') al capital extranjero, sostenibilidad ('disciplina') fiscal y cierto sesgo progresivo ('equidad') en la distribución del ingreso. Visto así, ese reordenamiento tributario operó como clave para una nueva estabilidad social 'progresista'. En ella se lograron combinar renovados imaginarios de izquierda con concesiones materiales a sectores medios y bajos.

En cuanto al imaginario político-económico terminaron imponiéndose dentro del FA nociones como p. ej. la de que 'para redistribuir se tiene que crecer primero'; o que 'para hacer políticas sociales y lograr un desarrollo sostenible hay que ser fiscalmente responsable y cuidar el gasto, comenzar pagando las deudas con los acreedores'; y que 'para crecer y poder hacer políticas sociales se requiere de la inversión extranjera y un Estado capaz de atraerla vía reglas claras'.

En el plano material se asistió a un aumento notorio de la tasa de inversión[508] en una coyuntura económica donde, por un lado, se constata la afluencia de inversión extranjera a las periferias y por el otro exoneraciones al capital (re-reglamentadas en 2007 por el Decreto 455/007 sobre la Ley de Inversiones de 1998). Con mayor recaudación (por menor evasión[509] y mayor formalización de la economía) producto de la reorganización eficiente de los entes recaudadores, el gasto público social[510] pudo ser incrementado. Resistencias internas desde las fuerzas más radicales del FA a la política económica del gobierno, propiciaron el surgimiento de una regulación híbrida. Ésta combinó elementos del predominante paradigma neoliberal-institucionalista con políticas laborales/ de seguridad social ya existentes en el Uruguay batllista (p. ej. consejos salariales tripartititos, asignaciones familiares, pensiones a la vejez, leyes jubilatorias). En el Uruguay se implementó así un tipo de Estado más eficiente en su adaptación a los requerimientos de la globalización neoliberal (apertura al capital extranjero). De manera paralela políticas sociales focalizadas (y en parte tercerizadas: desde 2005 el MIDES se encargó de coordinar/ subsidiar tareas sociales llevadas a cabo por ONGs) compensaron efectos negativos. Con estas prácticas de desarrollo –para otros: asistencialismo– social fue posible cumplir en forma parcial el programa socioeconómico del FA.

El crecimiento económico que vivió Uruguay a partir de 2004 (cerca de 5% por año durante los dos primeros gobiernos del FA) se dio principalmente por tres factores (cf. Delacoste, 2016). Estos fueron: (1) inversión extranjera desde los países centrales (atraída por una fase de bajas tasas de interés en los países de mayor desarrollo); (2) altos precios de las materias primas de exportación (productos con un fuerte componente primario, p.ej. producción de soja, así como de troncos vendidos a zonas francas para convertirlos en celulosa); (3) consumo interno, consecuencia del crecimiento de salarios. Este alto crecimiento en la década 2003-2013 permitió alianzas entre sectores sociales y dio poder de negociación a los trabajadores, gracias a la baja del desempleo. A su vez, la combinación de nuevos empleos y políticas sociales focalizadas, facilitó la inclusión y contención de parte de la población marginal (acrecentada por la crisis del 2002). Así mismo fueron en aumento las ganancias empresariales y la remisión sin problemas de dividendos e intereses del capital internacional (cf. Alonso, 2016a). No obstante, Uruguay sigue siendo un país 'ni-ni', o sea: ni alta productividad, ni mano de obra barata (cf. Alonso, 2016).

Incluso con un claro sesgo tecnocrático, determinado por lógicas neoliberales/ económico-ortodoxas, es innegable que en el contexto de Uruguay las reformas impulsadas en la senda del institucionalismo neoliberal (además de la RT, en especial la regulación más estricta del sistema financiero por parte de reformas en el BCU) generaron mayor estabilidad macroeconómica y sistémica en comparación con la décadas de 1980 y 1990. La economía uruguaya siguió un patrón de crecimiento. Aunque subsiste una polémica sobre si hubo o no una redistribución del producto; o si solo se recuperaron los niveles socioeconómicos pre-crisis 2002; o más antes bien primaron los avances en el campo de los derechos ciudadanos; la izquierda

uruguaya se destaca por llevar tres lustros en el gobierno (incluso sin haber perdido chances de acceder a un cuarto mandato en 2019).

No obstante, se destaca que el FA en el gobierno no desarrolló un paradigma institucional alternativo al hegemónico del neoliberalismo. La organización económica-estatal siguió estando regida por criterios de restricción, disciplina y eficiencia empresarial. Todo ello para mantener una estabilidad que pareciera ser más un fin en sí mismo mantenerla, que base desde la cual impulsar nuevas propuestas político-económicas en democracia. Dispositivos neoliberales como el ordoliberalismo (surgido en Alemania) o el nuevo constitucionalismo (surgido en Estados Unidos) revelan semejanzas en cuanto a su cosmovisión político-económica-estatal y su norma regulatoria. Bajo ambas concepciones el accionar gubernamental queda atado al estricto cumplimiento de un marco de reglas preestablecidas; el interés primordial de este 'reglamento' radica en fortalecer y consolidar el orden capitalista con sus elementales constitutivos: mercado, propiedad privada de los medios de producción, competencia individual. Significa que los políticos pueden actuar, pero sin salirse de ese marco normativo (programado tecnocráticamente), que fácticamente no puede ser cuestionado ni trastocado por procedimientos democráticos (genuinamente políticos). Las reglas funcionales al mercado representan así un orden superior y cuasi-divino, todo intento político de alterarlas es visto ilegítimo si no ilegal. Foucault caracterizó este tipo de 'gubernamentalidad' neoliberal, refiriéndose al ordoliberalismo imperante en Alemania Occidental después de 1945: »Más que un mercado bajo supervisión estatal, se trata de un Estado que funciona bajo supervisión del mercado.« (Foucault cit. en Denord, Knaebel & Rimbert, 2015: 1 – traducción del Autor)[511] En los hechos, la impronta económica liberal en el proyecto de los gobiernos surgidos de las fuerzas de la izquierda uruguaya surge en la imposición de un dispositivo para el cual la línea demarcatoria de lo políticamente aceptable es toda acción colectiva que acepte las lógicas mercantiles y de empresa como principio superior de organización social. A decir de Schui & Blankenburg (cf. 2002: 92-98) el neoliberalismo institucionalista (o constitucionalista: basado en las teorías de la NEI) acepta/ promueve la regulación de la economía siempre y cuando la intervención del 'Leviatán' esté dirigida a reducir cualquier 'costo de transacción' resultante de interacciones sociopolíticas que interfieran con los 'derechos de propiedad' fundantes del orden de mercado capitalista. Basado en esa lógica neocontractualista, el Estado

> »[…] aparece sólo como una de las muchas instituciones, idealmente una especie de guardián pasivo de la aplicación de los derechos de propiedad creados en el mercado político, pero de manera realista más bien como el equivalente de un individuo racional y egoísta limitado: un Leviatán plagado de problemas de información, pero decidido a maximizar al máximo sus ingresos fiscales« (Schui & Blankenburg, 2002: 95 – traducción del Autor).[512]

En el campo transnacionalizado de la organización económica-estatal de Uruguay volvimos visibles la configuración de agentes, instituciones y discursos capaz de hacer que a cuarenta años de su surgimiento las ideas de los *founding fathers* de la NEI echaran raíces políticas y terminaran redundando en mayores ingresos fiscales bajo una administración de las fuerzas de izquierda.

También hemos mostrado que en Uruguay los criterios fundamentalistas de mercado del paradigma neoliberal-institucionalista no se negocian: »"Vos podrás tener muchas ideas, pero las que no calcen con estos criterios ni me las traigas."« (PE28, 2015: líneas 599-600) La impronta tecnocrática que este '*insider*' del equipo económico defiende durante la negociación interna del FA sobre cambios a la estructura tributaria (propuesta por el MEF en 2005) es de carácter determinante. Reduce el espacio para la construcción de un proyecto político abierto, participativo y democrático. La práctica expresa ante todo un acto de 'violencia simbólica' (Bourdieu) sobre una fuerza política de izquierda y su lógica histórica de transformar la estructura socioeconómica uruguaya en beneficio de la mayoría de la población. Esta lectura no equivale a decir que el (frágil) compromiso social implícito instaurado por la renovada socialdemocracia frentista no aportó beneficios y mejoras en las condiciones de vida de la población afectada por las políticas neoliberales de los 1990 y su correlato de crisis en 2002. Sin embargo, pensamos que la práctica económica-estatal encargada de programarlo respondió a un paradigma neoliberal con su dispositivo que, si bien intenta regular para obtener cierta estabilidad sistémica, no hace política en términos realmente inclusivos. Más bien gerencia incertidumbres mediante métodos basados en cálculos de eficiencia empresarial. Un modo diferente de hacer política implicaría una práctica que Hugo Cores –frentista histórico– reclamaba a las cabezas del equipo económico en 2006, a poco de su muerte:

> »[…] los postulados se pueden cambiar pero es necesario decirlo expresamente. Explicar por qué se cambia. Qué es lo nuevo que se aprendió. Qué es lo que se ve hoy, que antes no se veía. […] para la izquierda, 'la política' no es una profesión ni 'los políticos' constituyen una clase. La política es una forma de acción, un campo de militancia. No se participa en la actividad política para gestionar los factores existentes sino para impulsar los cambios. Se milita no para adaptarse a las determinaciones de una realidad injusta sino para cambiar esa realidad. La acción en el gobierno es un campo, otro campo, de lucha. Y en ella se actúa no como mero administrador, gestor de transacciones o tecnócrata. Se actúa como un militante que desempeña tareas en un campo específico y difícil, pero campo de lucha al fin.« (Cores, en La República Online, 13.02.06).

BIBLIOGRAFÍA

Literatura académica, ensayos y documentos institucionales

ABOAL, DIEGO & JUAN ANDRÉS MORAES (2003): *Introducción.* En: Diego Aboal & Juan Andrés Moraes (Ed.), Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico. Montevideo, 11-19.

ABOAL, DIEGO & JUAN ANDRÉS MORAES (Ed.) (2003): *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico.* Montevideo.

ABOAL, DIEGO, FERNANDO LORENZO & ANDRÉS RIUS (2003): *Política partidaria y política cambiaria. La evidencia para Uruguay desde 1920.* En: Diego Aboal & Juan Andrés Moraes (Ed.), Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico. Montevideo, 47-72.

ABOAL, DIEGO, FERNANDO LORENZO, GABRIEL ODDONE & ANDRÉS RIUS (2003): *La economía política de los déficits fiscales en Uruguay.* En: Diego Aboal & Juan Andrés Moraes (Ed.), Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico. Montevideo, 21-45.

ALCHIAN, ARMEN Y HAROLD DEMSETZ (1972): *Production, transaction Cost and Economic Organization*. En: The American Economic Review, Vol. 62, No. 5 (Dec., 1972), 777-795.

ARROW, KENNETH (1951): *Social Choice and Individual Values.* New York.

ASTORI, DANILO (1997): *Política y Estado. Alternativas al neoliberalismo.* Montevideo.

ASTORI, DANILO (2000): *Interrelación entre el ámbito técnico y el político. La difícil búsqueda de equilibrios.* En: Gustavo de Armas & Adolfo Garcé (Comp.), Técnicos y política. Saber y poder: encuentros y desencuenros en el Uruguay contemporáneo.

ASTORI, DANILO (2004): *Las reformas estructurales.* En: Danilo Astori, Fernando Lorenzo, Diego Aboal, Jorge Notaro, Daniel Olesker, Luis Porto, Marcel Vaillant & Carlos Viera. Montevideo, 9-40.

ASTORI, DANILO (2004a): *La economía del cambio. El pensamiento del ministro.* En: Gonzalo Riet (Ed.), La economía del cambio. El pensamiento del ministro. Montevideo.

ASTORI, DANILO, FERNANDO LORENZO, DIEGO ABOAL, JORGE NOTARO, DANIEL OLESKER, LUIS PORTO, MARCEL VAILLANT & CARLOS VIERA (2004): *Uruguay 2005. Propuestas de política económica.* Montevideo.

AYALA ESPINO, JOSÉ (1992): *Límites del Mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado.* Ciudad de México.

AYALA ESPINO, JOSÉ (1999): *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico.* Ciudad de México.

BABB, SARAH (2001): *Managing Mexico. Economists from Nationalism to Neoliberalism.* Princeton & Oxford.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1993): *Social Reform and Poverty. Toward a Comprehensive Agenda for Development.* Washington D. C.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006): *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina.* Informe 2006. Washington D. C.

BANCO MUNDIAL (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación.* Washington D.C.

BARREIX, ALBERTO & JERÓNIMO ROCA (2003): *Sistema tributario. Condiciones actuales y propuesta.* Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

BARREIX, ALBERTO & JERÓNIMO ROCA (2003a): *Un nuevo modelo de administración tributaria.* Artículo elaborado para su presentación en el Ciclo Proyectando Uruguay en el Instituto Metodista Universitario Crandon.

BARREIX, ALBERTO & JERÓNIMO ROCA (2005): *Propuestas para la reforma tributaria de Uruguay 2005.* Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

BARREIX, ALBERTO & JERÓNIMO ROCA (2006): *Arquitectura de una propuesta de reforma tributaria.* Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

BARREIX, ALBERTO & JERÓNIMO ROCA (2006a): *Siete pilares para sostener la reforma tributaria de Uruguay 2005.* Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.

BARREIX, ALBERTO & JERÓNIMO ROCA (2008): *Uruguay.* En: Luigi Bernardi, Alberto Barreix, Anna Marenzi & Paola Profeta (Ed.), Tax Systems and Tax Reforms in Latin America, 283-301.

BARRENECHE, OSCAR, JUAN BEHREND, MARIO BERGARA, MIGUEL BRECHNER, FERNANDO BRUM, JUAN JOSÉ CAMELO, ANDRÉS CERISOLA, ROSARIO MEDERO, FERNANDO PÉREZ TABÓ, MARÍA SIMÓN & MARIO VILA (2002): *Hacia una política de Estado de telecomunicaciones*. *Documento de los once*. En: Proyecto Agenda Uruguay (Ed.), Telecomunicaciones. Aportes hacia una política de Estado. Montevideo, 41-44.

BECK, ULRICH (1999): *Schöne neue Arbeitswelt. Vision Weltbürgergesellschaft.* Frankfurt a. M.

BECK, ULRICH (Hg.) (1998): *Politik der Globalisierung.* Frankfurt a. M.

BECK, ULRICH, ANTHONY GIDDENS & SCOTT LASH (1996): *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse.* Frankfurt a. M.

BÉLAND, DANIEL & ROBERT HENRY COX (Ed.) (2011): *Ideas and Politics in Social Science Research.* Oxford.

BENNETT, COLIN J. (1991): *What is Policy Convergence and what Causes it?* En: British Journal of Political Science, 21, 215-233.

BENSON, DAVID & ANDREW JORDAN (2011): *What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited.* En: Political Studies Review, 9, 366-378.

BERGARA, MARIO (1998): *El marco institucional, el proceso económico y los servicios públicos.* Universidad ORT-Uruguay, Documento de Trabajo N°. 5. Montevideo.

BERGARA, MARIO (2001): *El diseño institucional de los servicios públicos. Políticas de Estado o polarización ideológica.* En: Proyecto Agenda Uruguay (Ed.), Servicios públicos aportes hacia una política de Estado. Montevideo, 37-45.

BERGARA, MARIO (2002): *Pensando en el ciudadano de la sociedad de la información.* En: Proyecto Agenda Uruguay (Ed.), Telecomunicaciones. Aportes hacia una política de Estado. Montevideo, 83-89.

BERGARA, MARIO (2003): *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos.* En: Proyecto Agenda Uruguay (Ed.), Telecomunicaciones. Aportes hacia una política de Estado. Montevideo, 83-89.

BERGARA, MARIO (Ed.) (2015): *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas.* Montevideo.

BERGARA, MARIO & ANDRÉS PEREYRA (2006): *La politización de los servicios públicos*. En: Banco Interamericano de Desarrollo (Ed.), La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington D. C., 221-239.

BERGARA, MARIO & JOSÉ ANTONIO LICANDRO (1999): *Hacia la explicitación de un fondo de garantía para el sistema bancario uruguayo.* Banco Central del Uruguay, Documento de trabajo 003-1999. https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Documentos%20de%20Trabajo/3.1999.pdf (último acceso: 19.10.19)

BERGARA, MARIO & PABLO SPILLER (1997): *The Introduction of Direct Access in New Zealand's Electricity Market.* En: Utilities Policy, Vol. 6, N° 2.

BERGARA, MARIO & PABLO SPILLER (1998): *Competition and Direct Access in New Zealand's Electricity Market.* En: Georges Zaccour (Ed.), Deregulation of Electric Utilities. 25-46.

BERGARA, MARIO, ANDRÉS PEREYRA, RUBÉN TANSINI, ADOLFO GARCÉ & DANIEL CHASQUETTI (2003): *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. The Case of Uruguay.* FCS/ UdelaR, Research proposal.

BERGARA, MARIO, ANDRÉS PEREYRA, RUBÉN TANSINI, ADOLFO GARCÉ, DANIEL CHASQUETTI, DANIEL BUQUET & JOSÉ ANDRÉS MORAES (2006): *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. The Case of Uruguay.* Banco Interamericano de Desarrollo, Latin American Research Network, Working Paper #R-510.

BERGARA, MARIO, FERNANDO BRACCO, WALTER CANCELA, FERNANDO LORENZO, ROSARIO MEDERO, SERGIO MILNITSKY, ROSARIO PATRÓN, JULIO RODRÍGUEZ & ERNESTO TALVI (2001): *Hacia una política de Estado para los servicios públicos. Documento de los nueve.* En: Proyecto Agenda Uruguay (Ed.), Servicios públicos aportes hacia una política de Estado. Montevideo, 31-33.

BERGARA, MARIO, JORGE PONCE & LEANDRO ZIPITRÍA (2002): *Institutions, Soft Budget Constraint and Bankruptcy*. Montevideo.

BERGARA, MARIO, WITOLD HENISZ & PABLO SPILLER (1998): *Political Insitutions ans Electric Utility Investment. A Cross-Nation Analysis.* En: California Management Review, Vol. 40, N°. 2, 18-35.

BIELING, HANS-JÜRGEN (2007): *Die Konstitutionalisierung der Weltwirtschaft als Prozess hegemonialer Versttatlichung. Staatstheoretische Reflexionen aus der Perspektive einer neo-gramscianischen Politischen Ökonomie.* En: Sonja Buckel & Andreas Fischer-Lescano (Ed.), Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Verständnis Antonio Gramscis. Baden Baden, 143-160.

BIGLAISER, GLEN (2002): *Guardians of the Nation? Economists, Generals, and Economic Reform in Latin America.* Notre Dame/ Indiana.

BINSWANGER, H. P., M. R. ROSENZWEIG & J. MCINTYRE (1985): *Behavioural and Material Determinannts of Production Relations in Agriculture.* Banco Mundial, Washngton D.C.

BLACK, DUNCAN (1958): *The Theory of Committees and Elections.* Cambridge/ Massachusets.

BLANKE, BERNHARD, ULRICH JÜRGENS & HANS KASTENDIEK (1975): *Kritik der politischen Wissenschaft 2. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft.* Frankfurt a.M.

BORON, ATILIO (2003): *El pos-Neoliberalismo: un proyecto en construcción*. En: La trama del Neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. Buenos Aires, 78-83.

BOURDIEU, PIERRE (1985): *Sozialer Raum und ‚Klassen'.* En: Pierre Bourdieu. Leçon sur la leçon. Zwei Vorlesungen. Frankfurt a. M.

BOURDIEU, PIERRE (1991): *Die Intellektuellen und die Macht.* Herausgegeben von Irene Dölling, Hamburg.

BOURDIEU, PIERRE (1997): *La esencia del neoliberalismo.* En: Universidad Pedagógica Nacional, No.35 II Semestre. Digitalizado por Red Académica.

BOURDIEU, PIERRE (1998): *Der eigene und sein Eigenheim.* Schiften zu Politik & Kultur 3. Herausgegeben von Margareta Steinrücke. Hamburg.

BOURDIEU, PIERRE (2014): *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992).* Barcelona.

BOURDIEU, PIERRE & LOÏC WACQUANT (1996): *Reflexive Anthropologie.* Frankfurt a. M.

BRANDT, ULLRICH (2007): *Die Internationalisierung des Staates als Rekonstruktion von Hegemonie. Zur staatstheoretischen Erweiterung Gramscis.* En: Sonja Buckel & Andreas Fischer-Lescano (Ed.), Hegemonie gepanzert mit Zwang. Zivilgesellschaft und Politik im Verständnis Antonio Gramscis. Baden Baden, 161-180.

BRÖCKLING, ULRICH (2016[6: 2007]): *Das Unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierunsgform.* Frankfurt a.M.

BRÖCKLING, ULRICH (2017): *Gute Hirten führen sanft. Über Menschenregierungskünste.* Berlin.

BUCHANAN, JAMES & GORDON TULLOCK (1962): *The Calculus of Consent. The Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor.

BURKI, SHAHID JAVED & GUILLERMO PERRY (Ed.) (1998): *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional.* Banco Mundial, Washington D.C.

BUSQUETS, JOSÉ MIGUEL & MARCELA SCHENK (2016): *La política pública de seguridad social en el gobierno del presidente Mujica. Novedades y frenos.* En: Betancur, Nicolás & José Miguel Busquets (Coord.), El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica. Montevideo, 69-90.

CALVO, GUILLERMO & CARLOS JARQUE (2006): *Prefacio.* En: Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington D. C., v-vi.

CANDEIAS, MARIO (2003): *Rezension von: Schui, Herbert u. Stephanie Blankenburg. Neoliberalismus. Theorie, Gegner, Praxis*. En: Das Argument 250/ 2003, 326-328.

CANDEIAS, MARIO (2004): *Neoliberalismus. Hochtechnologie. Hegemonie. Grundrisse einer transnationalen Produktions- und Lebensweise. Eine Kritik.* Hamburg.

CARTA DE INTENCIÓN DEL GOBIERNO DE URUGUAY AL FMI, 06.02.04. Montevideo.

CARTA DE INTENCIÓN DEL GOBIERNO DE URUGUAY AL FMI, 12.03.02. Montevideo.

CARTA DE INTENCIÓN DEL GOBIERNO DE URUGUAY AL FMI, 12.09.01. Montevideo.

CARTA DE INTENCIÓN DEL GOBIERNO DE URUGUAY AL FMI, 18.06.02. Montevideo.

CARTA DE INTENCIÓN DEL GOBIERNO DE URUGUAY AL FMI, 24.02.03. Montevideo.

CARTA DE INTENCIÓN DEL GOBIERNO DE URUGUAY AL FMI, 24.05.05. Montevideo.

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (2006): *Para Entender la Economía del Uruguay. Un libro de texto básico.* Montevideo.

CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (2007[2: 2006]): *Para Entender la Economía del Uruguay. Un libro de texto básico.* Montevideo.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1996): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía.* Santiago de Chile.

CETRÁNGOLO, OSCAR & JUAN CARLOS GÓMEZ-SABAINI (2007): *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta.* Serie Macroeconomía del Desarrollo, 60. CEPAL, Santiago de Chile.

COASE, RONALD (1937): *The Nature of the Firm.* En: Economica, Noviembre, 386-405.

COASE, RONALD (1960): *The Problem of social Cost*. En: The Journal of Law & Economics, 1 October 1960, Vol.3, 1-44.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2014): *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible.* CEPAL, Santiago de Chile.

CORBACHO, ANA, VICENTE FRETES CIBILS & EDUARDO LORA (Ed.) (2012): *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de desarrollo.* BID, Washngton D. C.

COWAN SIMON & JOHN VICKERS (1994): *Regulatory Reform. Economic Analysis and British Experience.* Cambridge.

COX, ROBERT (1987): *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History.* New York.

COX, ROBERT (1996): *Approaches to World Order.* Cambridge.

CROUCH, COLIN (2013[10: 2008]): *Postdemokratie.* Frankfurt a.M.

CROZIER, M. (1989): *Estado moderno. Estado modesto. Estrategia para el cambio.* México.

DE POSADAS, IGNACIO (2004): *Sistema tributario uruguayo. Bases para una discusión.* Montevideo.

DEHLING, JOCHEN & KLAUS SCHUBERT (2011): *Ökonomische Theorien der Politik.* Wiesbaden.

DENORD, FRANCOIS, RACHEL KNAEBEL & PIERRE RIMBERT (2015): *Schäubles Gehäuse. Geschichte und Wirkmacht der ordoliberalen Denkschule.* En: Le Monde Diplomatique, 13.08.2015.

DÍAZ YUBERO, FERNANDO (2001): *Proyecto de Apoyo al Fortalecimiento de la DGI de Uruguay.* BID, Washington D.C.

DÍAZ, RAMÓN (2018[2: 2018]). *Historia económica de Uruguay.* Edición actualizada (edición original: 2003). Montevideo.

DOLOWITZ, DAVID & DAVID MARSH (1996): *Who Learns What from Whom. A Review of the Policy Transfer Literature.* En: Political Studies, 44(3), 343-343.

DOLOWITZ, DAVID & DAVID MARSH (2000): *Learning from Abroad. The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making.* En: Governance. An International Journal of Policy and Administration, 13(1), 5-24.

DOWNS, ANTHONY (1957): *An Economic Theory of Democracy.* New York.

DRAKE, PAUL (Ed.) (1993): *Money Doctors, Foreign Debts, and Economic Reforms in Latin America from 1890s to the Present.* Wilmington/ Delaware.

DROR, JEHEZKEL (1996): *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma.* México.

ELÍAS, ANTONIO (1998): *Uruguay, 1985-1998: el país de los cambios económicos graduales.* Montevideo.

ELÍAS, ANTONIO (2005): *Aporte al debate. Uruguay: un gobierno en disputa.* http://greenhouse.economics.utah.edu/pipermail/reconquista-popular/2005-March/024882.html (último acceso: 06.05.14)

ELÍAS, ANTONIO (2007): *Uruguay. Un gobierno en disputa.* En: Beatriz Stolowicz (coord.), Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político. Bogotá.

ELÍAS, ANTONIO (2014): *Injusticia tributaria. Los capitalistas pagan menos cuanto más ganan.*

ERIBON, DIDIER (2015): *Regreso a Reims.* Buenos Aires.

ERLEI, MATHIAS, MARTIN LESCHKE & DIRK SAUERLAND (1999): *Neue Institutionenökonomik.* Stuttgart.

EVENSON R. & Y. KISLEV (1975*): Investment in Agricultural Resarch and Extension. An International Survey.* En: Economic Development and Cultural Change, 23, Nr. 3, 507-521.

EYAL, GIL & LARISSA BUCHHOLZ (2010): *From the Sociology of Intellectuals to the Sociology of Interventions.* En: Annual Review of Sociology, Volume 36, 2010, 117-137.

FAALAND J. & J. PARKINSON (1991): *The Nature of the State and the Role of Government in agricultural Development.*

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (1988): *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el caribe. Información Principal.* Roma.

FINCH, HENRY (2014[3: 1980]): *La economía política del Uruguay contemporáneo. 1870-2000.* Montevideo.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (01.2005): *Uruguay. Sixth Review Under the Stand-By Arrangement and Requests for Modification of the Arrangement, Waivers of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria, and Extension of Repurchase Expectations in the Credit Tranches.* IMF Country Report N° 05/14. January 2005.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (03.2005): *Uruguay. Seventh Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion—Staff Report and Supplement; Press Release; and Statement by the Executive Director for Uruguay.* IMF Country Report N° 05/109. March 2005.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (10.2004): *Uruguay. Fifth Review Under the Stand-By Arrangement and Requests for Modification of the Arrangement and Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria— Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Uruguay.* IMF Country Report N° 04/327. October 2004.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2002): *Uruguay, Bases de una Reforma Tributaria*. Departamento de Finanzas Públicas. Washington D. C.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2002): *Uruguay. Bases de una reforma tributaria.* Washington D.C.

FOUCAULT, MICHEL (2000[2: 1978]): *Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit.* Berlin

FOXLEY, ALEJANDRO (2006): Sin título. En: Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington D. C., contratapa.

FRASER, NANCY (2017): *Für eine neue Linke oder: Das Ende des progressiven Neoliberalismus.* En: Blätter für internationale und deutsche Politik, 2/2017, 71-76.

FRENTE AMPLIO (2003): *Grandes lineamientos para el gobierno 2005-2009. Porque entre todos otros Uruguay es posible.* Montevideo.

https://www.frenteamplio.uy/documento/download/80/131/34. (último acceso: 04.10.19)

FRIEDEN, JEFFRY (2006): Sin título. En: Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington D. C., contratapa.

FRIEDMAN, MILTON (1960): *A Program for Monetary Stability.* New York.

FRIEDMAN, MILTON (1963): *A Monetary History of the United States. 1867-1960.* Princeton.

GARCÉ, ADOLFO (2005): *Una interfase estrecha e inestable. Think tanks y partidos políticos en Uruguay.*

GARCÉ, ADOLFO (2009): *Economistas y política en Uruguay. 1932-2004.* En: Quantum, Junio 2009, Vol. IV, No. 1, 80-97.

GARCÉ, ADOLFO & JAIME YAFFÉ (2014[3: 2005]): *La era progresista. Hacia un nuevo modelo de Desarrollo.* Montevideo.

GAVARIA, CÉSAR (2006): Sin título. En: Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington D. C., contratapa.

GIDDENS, ANTHONY (1997): *Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie.* Frankfurt a.M.

GIDDENS, ANTHONY (1999): *Der dritte Weg. Die Erneuerung sozialer Demokratie.* Frankfurt a.M.

GIDDENS, ANTHONY (2003): *La tercera vía.* Madrid.

GILL, STEPHEN (1992): *The Emerging World Order and the European Change. The Political Economy of European Union.* En: Ralph Miliband, Leo Panitch (Ed.), New World Order? Socialist Register. London, 157-196.

GILL, STEPHEN (1995): *Globalisation, Market Civilisation and Disciplinary Neoliberalism.* En: Millenium. Journal of International Studies 24(3), 339-423.

GLYN, ANDREW (Ed.) (2001): *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980.* Oxford & New York.

GOLDSTEIN, JUDITH & ROBERT KEOHANE (Ed.) (1993): *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change.* Ithaca/ New York.

GONZÁLEZ AMILIVIA, GUSTAVO (2007): *La reforma del sistema tributario uruguayo desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad.* FCEA/ Universidad de la República, Montevideo.

GOYENECHE SOUTO, GUADALUPE (2010): *Reforma tributaria. La primera gran negociación en la interna del gobierno progresista.* Monografía final de la Licenciatura de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales/ UdelaR, Montevideo.

GRAMSCI, ANTONIO (1999): *Gefängnishefte.* En: Klaus Bochmann & Wolfgang Fritz Haug (Ed.), Deutsche Gesamtausgabe der Gefängnishefte in 10 Bänden. Band 7, Heft 12. Hamburg, 1497-1516.

GRAU, CARLOS, FERNANDO LORENZO & GABRIEL ODDONE (2004): *Ideas y Lineamientos para la Reforma Tributaria.*

GUILLÉN ROMO, HÉCTOR (2007): *De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina.* En: Comercio Exterior, Vol. 57, Núm. 4, Abril de 2007, 295-313.

HAAS, PETER M. (1992): *Knowledge, Power and International Policy Coordination.* Columbia.

HAJER, MAARTEN (1997): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process.* Oxford.

HALL PETER & ROSEMARY C. R. TAYLOR (1996): *Political Science and the three New Institutionalisms.* En: Political Studies, 1996, XLIV, 936-957.

HALL, PETER (Ed.) (1989): *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations.* Princeton.

HARRIS, RICHARD L. (2000): *The Effects of Globalization and Neoliberalism in Latin America at the Beginning of the Millenium.* En: Richard L. Harris & Melinda J Seid (Ed.) (2000): *Critical Perspectives on Globalization and Neoliberalism in the Developing Countries.* Leiden, Boston & Köln, 139-162.

HAUG, WOLFGANG FRITZ (2003): *High-Tech Kapitalismus. Analysen zu Produktionsweise, Arbeit, Sexualität, Krieg & Hegemonie.* Hamburg.

HAUG, WOLFGANG FRITZ (2004): *Institution.* En: Historisch-kritisches Wörterbuch des Marxismus 6/II, 1221-1244.

HAYEK, FRIEDRICH A. (1949): *The Intellectuals and Socialism.* En: The University of Chicago Law Review, Vol. 16, No. 3 (Spring, 1949), 417-433.

HAYEK, FRIEDRICH A. (1968): *Der Markt als Entdeckungsverfahren.* Kieler Vorträge, N.F. 56.

HAZZELL, P. B. R. (1988): *Risk and Uncertainty in Domestic Production and Prices.* En: J. W. Mellor & R. Ahmed (Ed.), Agricultural Proce Policy for developing Countries.

HELM, D. (1995): *British Utility Regulation. Theory, Practice, and Reform.* En: Oxford review of economic Policy, Vol. 10, Nr. 3.

HIRSCH, JOACHIM (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat.* Berlin & Amsterdam.

HIRSCH, JOACHIM, BOB JESSOP & NICOS POULANTZAS (Ed.) (2001): *Die Zukunft des Staates.* Hamburg.

HIRSCHMAN, ALBERT (1961): *Ideologies of Economic Development in Latin America.* En: Albert Hirschman (Ed.), Latin American Issues. Essays and Comments, New York.

HOLZNER, BURKART & JOHN H. MARX (1979): *Knowledge Application. The Knowledge System in Society.* Boston.

HORTON, D. (1986): *Assessing the Impacto of International Agricultural Research and Development Programs.* En: World Development 14, Nr. 4, 453-468.

IBARRA, DAVID (1990): *Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado.* Revista de la CEPAL, N° 42, diciembre, 69-96.

IGLESIAS, ENRIQUE (2002): *Contador Enrique Iglesias.* En: Proyecto Agenda Uruguay (Ed), Uruguay. Opciones para su inserción en un mundo global. Aspectos productivos, comerciales y financieros, Centro de Estudios Estratégicos 1815, 25-32.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1993): *Repensando la planificación.* Santiago de Chile.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1995): *El proceso decisorio público. Evaluación de impactos y logro de consensos.* Santiago de Chile.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1996): *Gestión estratégica, regulación y mercado.* Santiago de Chile.

JÄGER, SIEGFRIED (1999[2: 1993]): *Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung.* Duisburg.

JENKINS-SMITH, HANK C. & PAUL A. SABATIER (1994): *Evaluating the Advocacy Coalition Framework.* En: Journal of Public Policy, 14(2), 175-203.

JESSOP, BOB (2002): *The Future of the Capitalist State.* Cambridge.

JESSOP, BOB (2003): *The Future of the State in an Era of Globalization.* En: Internationale Politik und Gesellschaft, 3, 30-46.

JESSOP, BOB (2007): *Kapitalismus. Regulation. Staat. Ausgewählte Schriften.* Herausgegeben von Bernd Röttger und Victor Rego Díaz. Hamburg

KATZ, CLAUDIO (2001): *El desafío crítico a los economistas ortodoxos.* Texto presentado en las Octavas Jornadas de Economía, VI Encontro Nacional de Economía Política de la Sociedad de Economía Política de Sao Paulo, Brasil, 14 de junio del 2001.

KOHLS, R. L. (1961): *Marketing of Farm Products.* New York.

KRÄTKE, MICHAEL (1999): *Neoklassik als Weltreligion.* http://www.rote-ruhr-uni.com/cms/IMG/pdf/Kratke_Neoklassik-Kritik.pdf (último acceso: 03.10.19)

KRÄTKE, MICHAEL & KARL-HEINZ ROTH (2004): *Schriften zur Geschichte und Kritik der Politischen Ökonomie. Vorbemerkung der Herausgeber.* En: Walpen, Bernhard (2004): Die offenen Feinde und ihre Gesellschaft. Eine hegemonietheoretische Studie zur Mont Pèlerein Society. Hamburg, 3.

KUCZYNSKI, PEDRO-PABLO & JOHN WILLIAMSON (Ed.) (2003): *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America.* Washington D.C.

LAGOMARSINO, GABRIEL & CARLOS GRAU (2002): *Estructura Tributaria. El impacto de la distribución del ingreso en los hogares uruguayos.* FCU, Montevideo.

LANZARO, JORGE (2008): *Uruguay. Un gobierno social democrático en América Latina.* En: Quórum, Vol. 22, 83-88.

LANZARO, JORGE (2010): *Uruguay. Un gobierno social democrático en América Latina.* En: Revista Uruguaya de Ciencia Política, Vol. 19 N°1, 45-68.

LANZARO, JORGE (2014): *Uruguay´s Social Democratic Moment.* En: Current History, N° 113, 76-81.

LANZARO, JORGE (Coord.) (2004): *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno.* Montevideo.

LINDBECK, ASSAR (1975): *Comportamiento político y política económica.* Barcelona.

LÓPEZ, MAURICIO & AMALIA RODRÍGUEZ (2008): *Ciclos políticos y agregados macroeconómicos. Un análisis para el caso colombiano (1970-2005).* En: Perfil de Coyuntura Económica N° 12, diciembre de 2008, pp. 137-158.

LÓPEZ VARELA, ROBERTO (2005): *Consideraciones acerca de la reimplantación del impuesto a la Renta de las Personas Físicas en Uruguay.* En: Revista de ciencias empresariales y economía. Año 4, 2005, 84-118.

LORENZO, FERNANDO (2001): *Economía Política en la reforma de los servicios públicos.* En: Proyecto Agenda Uruguay (Ed.), Servicios públicos aportes hacia una política de Estado. Montevideo, 75-83.

LORENZO, FERNANDO (2002): *Desafíos y dilemas para la inserción externa.* En: Proyecto Agenda Uruguay (Ed.), Uruguay. Opciones para su inserción en un mundo global. Aspectos productivos, comerciales y financieros. Montevideo, 167-173.

LORENZO, FERNANDO (2010): *La política económica del primer gobierno frenteamplista.* En: Pablo Bustos (Comp.), Consenso progresista. Las políticas económicas de los gobiernos del Cono Sur. Elementos comunes, diferencias y aprendizajes. Buenos Aires, 145-192.

LORENZO, FERNANDO & DIEGO ABOAL (2004): *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas.* En: Danilo Astori, Fernando Lorenzo, Diego Aboal, Jorge Notaro, Daniel Olesker, Luis Porto, Marcel Vaillant & Carlos Viera, Uruguay 2005. Propuestas de política económica. Montevideo, 41-63.

LOWE, A. (1987): *Essays in Political Economics. Public Control in a Democracy Society.* New York.

LUJÁN, CARLOS (2007): *La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en el 2005.* En: Revista Uruguaya de Ciencia Política, 16/2007, ICP UdelaR, Montevideo, 181-200.

MAGRI, ALTAIR JESICA (2016): *La vivienda. Una nave insignia en aguas turbulentas. Proceso y derivas durante el quinquenio de José Mujica.* En: Betancur, Nicolás & José Miguel Busquets (Coord.), El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica. Montevideo, 173-196.

MALLORQUÍN, CARLOS (1998): *Ideas e historias en torno al pensamiento económico latinoamericano.* Ciudad de México.

MALLORQUÍN, CARLOS (2001): *El institucionalismo norteamericano y el estructuralismo latinoamericano. ¿Discursos compatibles?* En: Revista Mexicana de Sociología, LXIII (1), 71-108.

MARKOFF, JOHN & VERÓNICA MONTECINOS (1993): *The Ubiquitous Rise of Economists.* En: Journal of Public Policy 1, 37-68.

MAY, PETER. J. (1992): *Policy Learning and Failure.* En: Journal of Public Policy, 12(4), 331-354.

MCCANN, EUGENE & KEVIN WARD (2012): *Policy Assemblages, Mobilities and Mutations. Toward a Multidisciplinary Conversation.* En: Political Studies Review, 10(3), 325-332.

MÉNARD, CLAUDE & MARY M. SHIRLEY (2011): *The Contribution of Douglass North to New Institutional Economics.* https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00624297/document

MENDES PERERIRA, JOÃO MÁRCIO (2006): *El Banco Mundial y la reforma del Estado: ¿más allá del Consenso de Washington?* En: La Jiribilla, 09.09.2006.

https://www.academia.edu/8852030/El_Banco_Mundial_y_la_reforma_del_Estado_más_allá_del_Consenso_de_Washington (último acceso: 03.10.19)

MIDAGLIA, CARMEN & RAFAEIL TEJERA (2016): *Uruguay del Pepe Mujica. Los cambios procesados en el campo de la asistenca social.* En: Betancur, Nicolás & José Miguel Busquets (Coord.), El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica. Montevideo, 43-68.

MINISTERIO DE ECONOMÍA FINANZAS (2005): *Lineamientos básicos para la reforma tributaria.* Documento de consulta pública. Montevideo.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (2005a): *Síntesis preliminar de la consulta pública sobre los "Lineamientos Básicos para la Reforma Tributaria".* Montevideo.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (30.05.05): *Decreto N° 166/ 005*. Montevideo.

MONTECINOS, VERÓNICA & JOHN MARKOFF (Ed.) (2009): *Economists in the Americas.* Cheltenham.

MONTECINOS, VERÓNICA, JOHN MARKOFF, MARÍA JOSÉ ÁLVAREZ RIVADULLA & LEANDRO WOLFSON (2012): *Los economistas de América Latina y de Estados Unidos. Convergencia, divergencia y conexión.* En: Desarrollo Económico, Vol. 51, No. 204 (Enero-marzo 2012), 543-579.

MOREIRA, CONSTANZA (2004): *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay.* Montevideo.

MUÑOZ, O. (Ed.) (1993): *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador.* CIEPLAN, Santiago de Chile.

NAHUM, BENJAMÍN (1997): *Manual de historia del Uruguay. 1830-1990.* Montevideo.

NAIM, MOISÉS (1994): *Latin America. The Second Stage of Reform.* En: Journal of Democracy, 5(4), 32-48.

NARBONDO, PEDRO, GUILLERMO FUENTES & DOMINIQUE RUMEAU (2010): *La reforma de la administración central. Marchas, contramarchas y bloqueo.* En: María Ester Mancebo & Pedro Narbondo (Coord.), Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez. Acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo, 27-53.

NORDHAUS, WILLIAM (1975): *The Political Buysiness Cycle.* En: Review of Economic Studies, 42, 169-190.

NORTH, DOUGLASS C. & LANCE DAVIS (1971): *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge/ Massachusets.

NORTH, DOUGLASS C. & ROBERT PAUL THOMAS (1973): *The Rise of the Western World. A New Economic History.* Cambridge/ Massachusets.

OLSON, MANCUR (1965): *The Logic of Collective Action.* Cambridge/ Massachusets.

OSZLAK, OSCAR (1999): *De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma de Estado.* En: Nueva Sociedad, 160, 80-100.

PECOURT GRACIA, JUAN (2016): *La reconstrucción de la sociología de los intelectuales y su programa de investigación.* Universitat de València, Papers 2016, 101/3, 339-361.

PERAZZO, IVONE, C. ROBINO & A. VIGNA (2002): *Sistema impositivo y distribución del ingreso en el Uruguay.* Trabajo de investigación monográfico para la Licenciatura en Economía. FCEA/ Universidad de la República, Montevideo.

PLEHWE, DIETER (2000): *Deregulierung und transnationale Integration der Transportwirtschaft in Nordamerika.* Münster.

PLEHWE, DIETER (2009): *Introduction.* En: Philip Mirowski & Dieter Plehwe (Ed.), The Road form Mont Pèlerin. The making of the Neoliberal Thought Collective. Cambridge/ Massachusetts & London, 1-48.

PLEHWE, DIETER (2009): *The Origins of the Neoliberal Economic Development Discourse.* En: Philip Mirowski & Dieter Plehwe (Ed.), The Road form Mont Pèlerin. The making of the Neoliberal Thought Collective. Cambridge/ Massachusetts & London, 238-279.

PLEHWE, DIETER & BERNHARD WALPEN (1999): *Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus. Beiträge der Mont Pèlerin Society und marktradikaler Think Tanks zur Hegemoniegewinnung und -erhaltung.* In: PROKLA, Heft 115, 29. Jg, Nr. 2, 203-235.

PLEHWE, DIETER, BERNHARD WALPEN & GISELA NEUNHÖFFER (Ed.) (2006): *Neoliberal Hegemony. A global Critique.* London.

PROYECTO AGENDA URUGUAY (Ed.) (2001): *Servicios públicos. Aportes hacia una política de Estado.* Montevideo.

PROYECTO AGENDA URUGUAY (Ed.) (2002): *Telecomunicaciones. Aportes hacia una política de Estado*. Montevideo.

RECIO, ALBERT & JORDI ROCA (2001): *The Spanisch Socialists in Power. Thirteen Years of Economic Policy.* En: Glyn, Andrew (Ed.), Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980. Oxford & New York, 173-199.

RED DE ECONOMISTAS DE IZQUIERDA DEL URUGUAY (2007): *Sistema Tributario y reforma. El desencanto uruguayo.* Montevideo.

REHMANN, JAN (2008): *Einführung in die Ideologietheorie.* Hamburg.

RICHTER, RODULF & EIRIK G. FURUBOTN (1996): *Neue Institutionenökonomik.* Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen.

RODRIK, DANI (2006): Sin título. En: Banco Interamericano de Desarrollo, La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington D. C., contratapa.

ROMANO, ÁLVARO (2008): *La reforma tributaria en Uruguay. Un proceso hacia la equidad.* Montevideo.

ROSE, RICHARD (1991): *What is Lesson-Drawing?* En: Journal of Public Policy, 11 (January-March), 3-30.

ROTH DEUBEL, ANDRÉ-NOËL (2008): *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.

SADER, EMIR (2008): *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina.* Disertación en Buenos Aires, septiembre de 2008.
http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D1875.dir/sader.pdf (último acceso: 03.10.19)

SANABRIA, ANTONIO & LUIS BUENDÍA GARCÍA (2013): *Entre el cambio y la continuidad. El primer gobierno del Frente Amplio (2004-2011).* En: Luis Buendía García, Juan Pablo Mateo Tomé, Bibiana Medialdea García, Ricardo Molero Simarro, María José Paz Antolín, Jaime Alberto Rendón Acevedo, Antonio Sanabria, Eduardo Sánchez Iglesias & Rodrigo Emmanuel Santana Borges (Ed.), ¿Alternativas al neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador. Madrid, 113-166.

SAPPINGTON, D. E. M. & JOSPEH STIGLITZ, J. (1987): *Privatization, Information and Incentives.* En: Journal of Policy Analysis and Management. 6(4): 567-585.

SCARTASCINI, CARLOS, ERNESTO STEIN & MARIANO TOMMASI (Ed.) (2010): *How Democracy works. Political Institutions, Actors, Arenas in Latin American Policymaking*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

SCARTASCINI, CARLOS, PABLO SPILLER, ERNESTO STEIN & MARIANO TOMMASI (Ed.) (2010): *El juego político en AL. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

SCHUI, HERBERT & STEPHANIE BLANKENBURG (2002): *Neoliberalismus. Theorie, Gegner, Praxis.* Hamburg.

SEREGNI, LÍBER (1999): *Palabras de apertura.* En: Centro de Estudios Estratégicos 1815 (Ed.), Futuro de la sociedad uruguaya. Hacia los cambios posibles. Montevideo, 11-23.

SETARO, MARCELO (2016). *Políticas de salud durante el gobierno de José Mujica. Avances en el Sistema Nacional integrado de Salud y perspectivas frente a una era de austeridad.* En: Betancur, Nicolás & José Miguel Busquets (Coord.), El decenio progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica. Montevideo, 197-228.

SLEMROD, J. (1989): *Optimal Taxation and Optimal Systems.* NBER Working Paper Series, Nr 3038.

SMITH L AWRENCE & ANNE D. THOMSON (1991): *The Role of Public and Private Agents in the Food and Agricultural Sectors of Developing Countries.* FAO Economic and Social Development Paper 105, Roma.

SMITH, JAMES A. (1991): *The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite.* New York.

STEIN, ERNESTO, MARIANO TOMASSI, CARLOS SCARTASCINI & PABLO SPILLER (Ed.) (2008): *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.

STIGLER, GEORGE (1971): *The Theory of Economic Regulation.* En: Bell Journal of Economics and Management Science, Spring 1971, Vol.2(1), 3-21.

STIGLITZ, JOSEPH (1999): *More Instruments and Broader Goals. Moving Toward the Post-Washington Consensus.* En: Revista de Economía Política, Vol 19/1 (73).

STIGLITZ, JOSPEH (2002): *El malestar en la globalización.* Madrid.

STOLOWICZ, BEATRIZ (2010): *América Latina hoy. La estrategia conservadora "posneoliberal" para la estabilización capitalista.* En: Red de Economistas de Izquierda de Uruguay (Ed.), La torta y las migajas. El gobierno progresista 2005-2010. Montevideo, 125-134.

STORK, VOLKER (2001): *Die »Zweite Moderne« – ein Markenartikel? Zur Antiquiertheit und Negativität der Gesellschaftsutopie von Ulrich Beck.* Konstanz.

TANSINI, RUBÉN (Ed.) (2003[3: 1999]): *Economía para no economistas.* Versión electrónica en formato PDF. Montevideo.

TIMMER, CHARLES PETER (1991): *The Role of the State in Agricultural Development.*

TRAVERSA, FEDERICO (2008): *Democracia y redistribución en América Latina.* En: Stockholm Review of Latin American Studies. N° 3, diciembre.

URUGUAY XXI (2009): *Guía de Negocios. Noviembre 2009.* Montevideo.

VALLARINO, HUGO (2004): *Breve historia fiscal del Uruguay 1990-2003.* Dirección General Impositiva, Montevideo.

VALLARINO, HUGO (2004a): *Estructura tributaria del Uruguay. Un enfoque descriptivo.* Dirección General Impositiva, Montevideo.

VIDAL DE LA ROSA, GODOFREDO (2008): *La Teoría de la Elección Racional en las ciencias sociales.* En: Sociológica, año 23, número 67, mayo-agosto, 221-236.

WAGSCHAL, UWE (2005): *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Ursachen und Blockaden.* Münster.

WALPEN, BERNHARD (2004): *Die offenen Feinde und ihre Gesellschaft. Eine hegemonietheoretische Studie zur Mont Pèlerein Society.* Hamburg.

WEYLAND, KURT GERHARD (Ed.) (2004): *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform.* Washington D.C.

WILLE, ANDREAS & KATHARINA MEIER (2010): *Möglichkeiten und Grenzen einer progressiven Wirtschafts- und Sozialpolitik in Lateinamerika. Das Beispiel Uruguay.* Friedrich Ebert Stiftung. http://library.fes.de/pdf-files/iez/07626-20121023.pdf (letzter Zugriff: 21.03.20)

WILLIAMSON , OLIVER (1975): *Markets and hierarchies. Analysis and antitrust implications; a study in the economics of internal organization.* New York.

WILLIAMSON , OLIVER (1985): *The Economic Institutions of Capitalism.* New York.

WILLIAMSON, JOHN (1990): *The Progress of Policy Reform in Latin America.* Institute for International Economics. Washington D.C.

WILLIAMSON, JOHN (1994): *The Political Economy of Policy Reform.* Institute for International Economics. Washington D.C.

WITZEL, ANDREAS (2000): *Das problemzentrierte Interview.* En: Forum qualitative Sozialforschung, Vol. 1, N° 1.

WOLFENSOHN, JAMES D. (1997): *Prefacio.* En: Banco Mundial (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación.* Washington D. C., III-IV.

ZAIAT, ALFREDO (2012): *Economía a contramano. Cómo entender la economía política.* Buenos Aires.

Noticias en medios de prensa e internet

BÚSQUEDA, 11.03.99: 8-9: *Vázquez aseguró que la izquierda podría buscar con Batlle acuerdos en educación y salud y crear con Volonté un impuesto a la renta.*

BÚSQUEDA, 11.03.99: 9: *Seregni: gobierno de coalición es inevitable.*

BÚSQUEDA, 10.06.99: 54-55: *Un gobierno de izquierda gravaría rentas, herencias, "bienes suntuarios", bajaría a 15% el IVA y reglamentaría el secreto bancario.*

BÚSQUEDA, 14.10.99: 4-5: *Vázquez pretende recaudar U$S 400 millones anuales por IRPF.*

BÚSQUEDA, 28.10.99: 31: *Encuentro Progresista-Frente Amplio: Reforma de la estructura impositiva y del gasto y un impulso selectivo a la producción.*

BÚSQUEDA, 28.10.99: 6: *El equipo económico.*

BÚSQUEDA, 28.10.99: 29: *Partido Nacional: baja de impuestos al agro e industria, reforma tributaria, pasividad mínima y aumento de la inversión pública.*

BÚSQUEDA, 18.11.99: 4-5: *El Impuesto a la Renta que propone el Frente Amplio irrumpió como vedette de la campaña política para el balotaje por la Presidencia.*

BÚSQUEDA, 18.11.99: 4-5: *La verdad. El Impuesto a la Renta del Frente Amplio.*

BÚSQUEDA, 18.11.99: contratapa/ 24-25: *Astori: impuesto a la renta no incluiría intereses de depósitos pero "puede haber colocaciones financieras" que serían gravadas./ Astori prometió "afilar bien la tijera" para reducir el gasto del Estado "en áreas no prioritarias" si la izquierda gana el 28./ "Yo no sé de dónde salió esa cifra."*

BÚSQUEDA, 25.11.99: contratapa: *El debate que no realizaron Vázquez y Batlle fue sustituido por una agresiva publicidad que usó imágenes del rival para atacarle.*

BÚSQUEDA, 25.11.99: 4-5: *La izquierda lanza una contraofensiva final para salir del debate respecto al IRPF.*

BÚSQUEDA, 25.11.99: 19: La página del semanario muestra un anuncio electoral de Vázquez/ FA.

BÚSQUEDA, 22.04.04: tapa: *El Frente Amplio quiere negociar "alivio" de la deuda y subir impuestos al agro; no ve viable baja sustancial del gasto público.*

BÚSQUEDA, 29.04.04: 5/ 52: *El "caso Viera" sacudió a la izquierda, cuyos dirigentes se advirtieron que gana la elección "el que cometa menos errores".*

BÚSQUEDA, 17.06.04: 9: *Stirling: bajar el IVA, no más ancla cambiaria, desdolarizar economía.*

BÚSQUEDA, 15.07.04: 5: *Junto a Tabaré Vázquez en Washington, Astori se convirtió esta semana en el principal referente económico de la izquierda.*

BÚSQUEDA, 05.08.04: 23: *De Posadas y Azzini expresaron reparos a restablecer el IRPF.*

BÚSQUEDA, 02.09.04: 96/ 29-30/ 91*: Vázquez plantea atacar "la emergencia social" desde el primer día; acepta asociar a las empresas del Estado con compañías privadas.*

BÚSQUEDA, 02.09.04: 50-51: *Reforma tributaria, aumento de eficiencia del Estado, planes de empleo temporario y estímulos selectivos a la producción.*

BÚSQUEDA, 28.10.04: 8-9: *Tabaré Vázquez ideó estrategia para evitar los temas más complejos y no entrar en detalles.*

BÚSQUEDA, 28.10.04: 27: *EP-FA: estímulos selectivos a la producción, empleos transitorios, impuesto a al renta personal y solución al "problema" de la deuda.*

BÚSQUEDA, 28.10.04: 30: *Partido Colorado: estabilidad macroeconómica para estimular inversión y empleo; simplificación tributaria y reforma estatal.*

BÚSQUEDA, 28.10.04: 29: *Partido Nacional: baja de impuestos al agro e industria, reforma tributaria, pasividad mínima y aumento de la inversión pública.*

BÚSQUEDA, 04.11.04: 33: *Andrew Wolfe (FMI) opinó que gobierno electo impulsará algunas reformas estructurales; es "clave" que mantenga el control fiscal.*

BÚSQUEDA, 27.01.05: 23: *La DGI comenzó a "prepararse" para cobrar el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas en el futuro gobierno, afirmó Zaidensztat.*

BÚSQUEDA, 10.02.05: 1: *El próximo gobierno continuará con el IVA como el "eje" del sistema impositivo.*

BÚSQUEDA, 24.02.05: 1: *Astori anunció nueve acciones al inicio de su gestión; reforma tributaria bajaría IVA al 16%.*

BÚSQUEDA, 25.05.05: 24: *Asesor del MEF admitió dificultad para gravar rentas de capital con IRPF, lo que es "límite" a "equidad".*

BÚSQUEDA, 09.06.05, número de página desconocido: *El gobierno anunció en Washington que "va a haber reformas" en el Estado y que los referendos para trancarlas son historia.*

BÚSQUEDA, 28.07.05: 27: *Economistas de izquierda prevén agruparse para proponer "alternativas" a la política del gobierno.*

BÚSQUEDA, 28.07.05: 21: *Gobierno transmitió a empresarios y trabajadores que es "casi imposible" bajar gastos e impuestos.*

BÚSQUEDA, 10.11.05: 15: *Oposición considera que IRPF sería "fiscalazo" sobre la "clase media" y empresarios advierten que se "insta" a la evasión.*

BÚSQUEDA, 17.11.05: 8: *Astori: la reforma impositiva es "uno de los principales perfiles diferenciadores" del gobierno de izquierda.*

BÚSQUEDA, 17.11.05: 9: *Azzini dijo que la reforma tributaria "liquida a la clase media" e instó a Astori a que "ponga un poco más de humanidad" en los impuestos (9/ 49).*

BÚSQUEDA, 24.11.05: 1: *Bergara dijo que la reforma será un "fiscalazo" para profesionales universitarios.*

BÚSQUEDA, 01.12.05: 21: *Gelos (FMI) afirmó que la economía "va bien encaminada", pero alertó que "tiene" que crecer más ante "vulnerabilidades".*

BÚSQUEDA, 08.12.05: 22: *Cámaras alertaron al MEF que firmas perderán competitividad, habrá más informalismo y subirán algunos precios, por la reforma tributaria.*

BÚSQUEDA, 15.12.05: 1: *Astori admitirá cambios importantes en la reforma tributaria; "no hay ningún tema tabú".*

Búsqueda, 15.12.05: 20-21: *A la izquierda le importan "mucho" los pobres pero entiende que la "solución" no es "hacer a todos pobres" y que sería "una tontería arruinar" macroeconomía"* (20-21)

BÚSQUEDA, 09.03.06: 45: *Proyecto de reforma crea el IRPF con algunas deducciones, reduce la carga sobre la renta de las empresas y elimina catorce tributos.*

BÚSQUEDA, 26.03.06: 16: *Expertos estiman que reforma tributaria evita que Uruguay sea considerado "paraíso fiscal" y proponen crear Tribunal Fiscal.*

BÚSQUEDA, 12.10.06: contratapa/ 49: *Cambios en descuento a IRPF suben carga inmobiliaria a asalariados que perciben más de $ 15.645 y a pasividades mayores a $ 10.900.*

BÚSQUEDA, 19.10.06: 23: *Unas 482 mil personas abonarán IRPF por ingresos laborales: 9% de al recaudación será por pago de profesionales universitarios.*

BÚSQUEDA, 16.11.06: 19/ 48: *Barreix y Roca proponen alcanzar un "pacto fiscal" tripartito que le fije un "tope" a la presión tributaria y mejore el gasto público.*

BÚSQUEDA, 14.12.06: 3/ 48: *El Senado aprobó la reforma tributaria que regirá desde el 2007; los blancos tratarán de derogarla apelando al "apoyo popular".*

Búsqueda, 04.01.07: 10: *Blancos y colorados iniciaron contactos para conformar un frente común y evitar que el impuesto a la renta grave jubilados.*

BÚSQUEDA, 08.03.07: 16: *El presidente de la Cámara Inmobiliaria advirtió que la reforma tributaria que regirá desde julio está "liquidando" a ese sector.*

BÚSQUEDA, 22.03.07: 4: *En los cuatro años que estuvo al Frente de la DGI, Zaidensztat protagonizó varios choques con empresarios, jueces y políticos.*

BÚSQUEDA, 22.03.07: 13: *De Posadas dijo que la reforma tributaria traerá como consecuencia una "invasión" mucho "mayo" en la vida privada de los contribuyentes.*

BÚSQUEDA, 12.04.07: 20: *Reforma tributara mejora la "equidad" y reduce distorsiones en algunos mercados, sin afectar la "sostenibilidad" fiscal del país.*

BÚSQUEDA, 19.04.07: 7: *Jueces, fiscales, militares y militantes históricos de izquierda plantean recurso de inconstitucionalidad contra reforma tributaria.*

BÚSQUEDA, 26.04.07: 2: *Un error que puede costar muy caro.*

BÚSQUEDA, 26.04.07: 14: *Reglamentación de la ley de reforma tributaria obliga a declarar deducciones del IRPF desde julio y define agentes de retención.*

BÚSQUEDA, 03.05.07: 22: *Reforma eleva carga tributaria real sobre las empresas, aumenta sus gastos internos y las obliga a revisar relación con proveedores.*

BÚSQUEDA, 31.05.07: 15: *Cuesta Duarte apoya la reforma tributaria, pero advierte "riesgos".*

BÚSQUEDA, 14.06.07: 1: *Astori desestimó planteos opositores y la reforma tributaria regirá desde julio.*

BÚSQUEDA, 21.06.07: 20: *Reglamentaron nuevo IVA; gravará más servicios vendidos al exterior.*

BÚSQUEDA, 28.06.07: 20-21: *Entra en vigor reforma tributaria que reinstala el IRPF: depósitos de 50.000 dólares pagarán $ 2.600 al año por lo intereses generados, lo mismo que abonará cada mes un asalariado que gana unos $ 23.000.*

BÚSQUEDA, 28.06.07: 1: *Duras críticas de algunos sindicatos contra la reforma tributaria que regirá desde e domingo.*

BÚSQUEDA, 05.07.07: 23: *Reforma tributaria se puso en vigor mostrando su lado más beneficioso para la gente, al bajar precios en los comercios.*

BÚSQUEDA, 05.07.07: *La izquierda en su laberinto.*

BÚSQUEDA, 19.07.07: 23: *Debido a la reforma tributaria, el sector financiero alentará la inversión privada y mejorará el mercado de capitales en pesos.*

BÚSQUEDA, 19.07.07: 3: *Legisladores oficialistas formulan críticas a la reforma tributaria.*

BÚSQUEDA, 26.07.07: contratapa/ 20: *Reforma tributaria dejará un "saldo muy positivo a la izquierda en las elecciones de 2009, augura el principal asesor de Astori.*

BÚSQUEDA, 09.08.07: contratapa/ 49: *La aplicación de la reforma tributaria introdujo al PIT-CNT en un fuerte debate interno sobre l a conveniencia de seguir apoyándola.*

BÚSQUEDA, 09.08.07: 8-9: *El Frente Amplio "se tiró desde la torre de ANTEL" con la reforma tributaria y perderá las elecciones.*

BÚSQUEDA, 30.08.07: 20: *El IRPF a los pasivos viola la Constitución, afirma el decano de la Universidad Católica.*

BÚSQUEDA, 25.10.07: 3: *SCJ comienza a analizar recursos de inconstitucionalidad de IRPF, mientras la oposición espera en que caerá nuevo impuesto.*

BÚSQUEDA, 25.10.07: 1: *Vázquez aceptará "sin sobresaltos" cambios en reforma tributaria si se confirma inconstitucionalidad.*

BÚSQUEDA, 25.10.07: 4-5/ 49: *Dictamen de Ubiría que considera inconstitucional el impuesto a la renta a jubilaciones cuestiona "filosofía" de la reforma tributaria.*

BÚSQUEDA, 01.11.07: contratapa/ 116: *La reforma tributaria "sigue, sea cual sea" el fallo de la Suprema Corte, porque eventual "inconstitucionalidad" no la "tira abajo".*

BÚSQUEDA, 08.11.07: 45: *Asesores del gobierno para la reforma tributaria salen en defensa de la aplicación del IRPF a jubilados y pensionistas.*

BÚSQUEDA, 29.11.07: 31: *Reformas tributaria y laboral perjudica a trabajadores, reducen rentabilidad de empresas y afectan la inversión, dijo Talvi.*

BÚSQUEDA, 27.03.08: 1: *Astori recibe el apoyo interno a su candidatura mientras el FMI respalda su gestión ministerial.*

BÚSQUEDA, 27.03.08: 5/ 56: *Mayoría de la Corte votó inconstitucionalidad del impuesto a la renta; argumentó que viola tres artículos de la Carta Magna.*

BÚSQUEDA, 03.04.08: 11: *El movimiento 26 de marzo acusó al gobierno de traicionar el "proyecto histórico" de la izquierda y abandonó el Frente Amplio.*

BÚSQUEDA, 22.05.08: 4-5: *Gobierno y oposición en pugna por capitalizar políticamente la contradicción de fallos sobre el IRPF en la Suprema Corte de Justicia.*

BÚSQUEDA, 17.07.08: 1: *Gasto e IRPF provocan choques en el gobierno, mientras se completa nuevo equipo económico.*

BÚSQUEDA, 17.07.08: 5: *Vázquez reclamó a sus ministros que no interfieran con el equipo económico ni pretendan apurar los cambios a la reforma tributaria.*

BÚSQUEDA, 24.07.08: 3: *Vázquez anunciará un "alivio impositivo", pero advierte que para su gobierno es fundamental "mantener el equilibrio fiscal".*

BÚSQUEDA, 31.07.08: 1: *Gobierno sortea tensiones internas para ajustes al IRPF y evalúa bajar más el IVA el próximo año.*

BÚSQUEDA, 31.07.08: 4: *Vázquez y Astori buscan "descomprimir" la situación interna del Frente Amplio con cambios realizados en la reforma tributaria.*

BRECHA, 19.01.07: 2-5: *"Este ministro de Economía tiene mucho mayor sensibilidad social que el anterior"*

BRECHA , 25.05.07: 8-9: *"Hay una serie de puntos fuera del programa".*

BRECHA, 29.06.07: 2-3: *El día después.*

EL ESPECTADOR ONLINE, 01.07.05: *Pérez Tabó presentó la renuncia sin conocer los motivos de fondo del pedido.*
https://www.espectador.com/politica/45876/perez-tabo-presento-la-renuncia-sin-conocer-los-motivos-de-fondo-del-pedido (último acceso: 19.12.18)

EL OBSERVADOR, 02.06.07: 2: *Un domingo menos alegre.*

EL OBSERVADOR, 01.07.07: 2/ 3/ 4: Sin Título.

EL OBSERVADOR, 03.07.07: 3: *Reforma de Astori sale al ruedo.*

EL OBSERVADOR ONLINE, 09.10.18: *MPP pidió postergar plenario sobre candidaturas; Bergara lanza postulación este viernes.*
https://www.elobservador.com.uy/nota/bergara-lanza-su-precandidatura-a-la-presidencia-este-viernes-201810916628 (último acceso: 04.12.18)

EL PAÍS ONLINE, 21.05.14: *Cepal. La mejor reforma fiscal fue la uruguaya.*
http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/cepal-mejor-reforma-fiscal-uruguaya.html (último acceso: 13.12.15)

EL PAÍS ONLINE, 20.08.14: *Joaquín Serra sustituirá a Ferreri en la DGI.*
http://www.elpais.com.uy/informacion/director-dgi-renuncio-campana-electoral.html (último acceso: 12.07.19)

LA RED21, 26.03.01: *Orientales al Frente*
http://www.lr21.com.uy/politica/39251-orientales-al-frente (último acceso: 17.05.19)

LARED21, 30.05.05: *Oficial: en 2004 el PBI creció 12,3%.*
http://www.lr21.com.uy/economia/171495-oficial-en-2004-el-pbi-crecio-123 (último acceso: 31.10.19)

LA RED21, 22.08.06: *Astori y Gargano no siempre estuvieron distantes en el FA.*
http://www.lr21.com.uy/politica/221165-astori-y-gargano-no-siempre-estuvieron-distantes-en-el-fa (último acceso: 17.05.19)

MONTEVIDEO PORTAL ONLINE, 29.07.10: *Descartan atentado contra Daniel Ferrere.*
https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Descartan-atentado-contra-Daniel-Ferrere-uc115586 (último acceso: 29.07.19)

MONTEVIDEO PORTAL ONLINE, 11.05.14: *Abogados de Nueva York homenajearán nuevamente a Daniel Ferrere.*
https://www.montevideo.com.uy/Empresariales/Abogados-de-Nueva-York-homenajearan-nuevamente-a-Daniel-Ferrere-uc234027 (último acceso: 29.07.19)

Columnas o artículos en medios de prensa e internet

ALONSO, RODRIGO, en Brecha Online, Brecha: 08.01.16: *¿Compromiso por el crecimiento o tomar las riendas de la economía? A propósito de una columna de opinión del economista Fernando Isabella ("¿A la izquierda del crecimiento económico?") sobre el cambio de ciclo económico y los riesgos de apostar por políticas que en ese escenario no contribuyan con el necesario crecimiento del PBI, responde en este artículo Rodrigo Alonso.*
http://brecha.com.uy/compromiso-por-el-crecimiento-o-tomar-las-riendas-de-la-economia/ (último acceso: 09.11.19)

ALONSO, RODRIGO, en Brecha Online, Brecha: 23.01.16: *A la derecha de la izquierda está el centro, y más acá el capitalismo.*
http://brecha.com.uy/a-la-derecha-de-la-izquierda-esta-el-centro-y-mas-aca-el-capitalismo/ (último acceso: 09.11.19)

ARREGUI, MIGUEL, en El Observador Online, 08.08.18: *El fin de la inflación de dos y tres dígitos en Uruguay.*
https://www.elobservador.com.uy/nota/el-fin-de-la-inflacion-de-dos-y-tres-digitos-en-uruguay-201888500 (último acceso: 16.10.19)

ARREGUI, MIGUEL, en El Observador Online, 30.05.18: *La 'congelación' de 1968 fue un truco.*
https://www.elobservador.com.uy/nota/la-congelacion-de-1968-fue-un-truco-2018530500 (último acceso: 04.12.18)

BLIXEN, SAMUEL, en Brecha Online: 28.10.16: *Una historia más compleja.*
https://brecha.com.uy/una-historia-mas-compleja/ (último acceso: 23.10.19)

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL CAMBIO SOCIAL, en Página 12 Online, 23.05.11: *El colmo de las licenciaturas.*
https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-168662-2011-05-23.html (último acceso: 17.10.19)

CORES, HUGO, en La República Online: 13.02.06: *La reforma tributaria y la aceptación de hechos consumados.*
http://www.pvp.org.uy/reforma-tributaria2.htm (último acceso: 09.11.19)

COURIEL, ALBERTO, en La República Online (23.07.14): *La reforma tributaria y la desigualdad.*
http://www.republica.com.uy/la-reforma-tributaria-y-la-desigualdad/ (último acceso: 26.08.14)

DELACOSTE, GABRIEL, en La Diaria Online: 21.01.16: *El partido que no estaba a la izquierda del capitalismo.*
http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/1/el-partido-que-no-estaba-a-la-izquierda-del-capitalismo/ (último acceso: 09.11.19)

DE POSADAS, IGNACIO, en Búsqueda, 29.04.04: 3: *¡Que pase el siguiente!*

DE POSADAS, IGNACIO, en Búsqueda, 27.05.04: 3: *Tranquilo, che, que no va a pasar nada.*

FEINMANN, JOSÉ PABLO, en Página/12, 21.10.18: Contratapa: *Cuestiones presentes.* https://www.pagina12.com.ar/150186-cuestiones-presentes (último acceso: 21.10.19)

GIANELLI, DANIEL, en Búsqueda, 07.08.08: 4: *No sólo improvisación y apresuramiento.*

GIANELLI, CARLOS, en Búsqueda, 29.04.04: 6: *Lo que Viera destapó.*

GRILLÉ, ALBERTO, en Caras & Caretas Edición Online, 28.03.18: *El negro final del gobierno de Lacalle. Escándalos y represión.* https://www.carasycaretas.com.uy/el-negro-final-del-gobierno-de-lacalle-escandalos-y-represion-2/ (último acceso: 16.10.19) – este editorial fue publicado en la edición de Caras & Caretas correspondiente al 17.10.14

HABERKORN, LEONARDO, en El País, 07.08.04: *Pobre Seregni.* Recuperado como artículo web (blog L. Haberkorn). http://leonardohaberkorn.blogspot.com/2014/09/pobre-seregni.html (último acceso: 12.12.18)

HERRERA, GERMÁN, en Página 12 Online: 02.12.2011: *A treinta años de la tablita*. https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5490-2011-10-02.html (último acceso: 25.10.19)

KESTELBOIM, MARIANO, en Página 12 Online, 23.05.11: *La deshumanización.* https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-168662-2011-05-23.html (último acceso: 17.10.19)

KORNBLIHTT, JUAN, en Brecha, 18.02.2016: *Al ritmo de la renta de la tierra.* http://brecha.com.uy/al-ritmo-de-la-renta-de-la-tierra/ (último acceso: 04.10.19)

LEGNANI, RAÚL, en La Onda Digital, sin fecha: *Lorenzo, el guardespalda.* https://www.laondadidigtal.uy/LaOnda2/572/A2.htm (último acceso: 10.04.18) – este artículo fue publicado en la edición de La República correspondiente al 09.04.10)

LINN, TOMÁS, en Búsqueda, 17.11.05: 6: *Siempre lo mismo, siempre la misma trampa.*

NÚÑEZ, MANUEL, en LaRed21 (23.01.03): *El crecimiento incesante del IRP.* http://www.lr21.com.uy/editorial/104626-el-crecimiento-incesante-del-irp (último acceso: 12.02.19)

PERNAS, WALTER, en Brecha: 23.03.07: 3: *Colgó la espada.*

PAPA, GABRIEL, en Brecha: 23.03.07: 3: *Un relevo más que relevante.*

TULBOVITZ, ERNSTO, en Búsqueda, 28.10.04: 8-9: *Tabaré Vázquez ideó estrategia para evitar los temas más complejos y no entrar en detalles.*

Entrevistas en internet

BERGARA, MARIO, entrevistado por Foco Económico (2016): http://focoeconomico.org/2016/11/20/entrevista-a-mario-bergara/ (último acceso: 04.12.18).

Fuentes de registro biográfico en internet

Artículo Wikipedia: Universität Paris-Dauphine. https://de.wikipedia.org/wiki/Universität_Paris-Dauphine (último acceso: 10.01.19)

Artículo Wikipedia: Mario Bergara. https://es.wikipedia.org/wiki/Mario_Bergara (último acceso: 12.12.18)

Artículo Wikipedia: Ramón Díaz (economista). https://es.wikipedia.org/wiki/Ramón_D%C3%ADaz_(economista) (último acceso: 04.12.18)

Currículum vitae: Zaidensztat (2001).

http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2001/mayo/2001051501.htm (último acceso: 12.04.18)

Currículum vitae: Mario Bergara (2008).
http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/proyectos/2008/10/CM%20571__00001.PDF (último acceso: 04.12.18)

Informaciones sobre: Andrés Ponce, en el perfil de Researchgate de Jorge Ponce.
https://www.researchgate.net/profile/Jorge_Ponce3 (último acceso: 26.10.18)

Informaciones sobre: cambio de autoridades en URSEC en 2008 (»Nuevo directorio apuntará a conjugar avances técnicos y profundizar democratización«).
https://web.archive.org/web/20080609182353/http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2008/06/2008060406.htm (último acceso: 10.12.18)

Informaciones sobre: historia institucional de la URSEA.
http://www.ursea.gub.uy/inicio/Institucional/Que_es_URSEA/Area_Historia/ (último acceso: 10.12.18)

Informaciones sobre: historia institucional de la URSEC y su misión/ objetivos.
https://www.ursec.gub.uy/inicio/institucional/la-institucion/resena-historica/ (último acceso: 10.12.18)
https://www.ursec.gub.uy/inicio/institucional/la-institucion/mision-vision-objetivos/ (último acceso: 10.12.18)

Informaciones sobre: Martin Lees, en el sitio web de Green Cross.
https://www.gcint.org/martin-lees/ (último acceso: 19.10.19)

Informaciones sobre: Maurice Strong, en la página web de memoria oficial de M. Strong.
http://www.mauricestrong.net (último acceso: 19.10.19)

Informaciones sobre: conferencia en el Becker Friedman Institute de la University of Chicago sobre historia fiscal y monetaria en América Latina en el sitio web de la Universidad de Chicago.
http://bfi.uchicago.edu/events/fiscal-and-monetary-history-latin-america-0 (último acceso, 14.02.19)

Informaciones sobre: conferencia en el Becker Friedman Institute de la University of Chicago sobre historia fiscal y monetaria en América Latina en el blog de Gabriel Oddone.
http://www.gabrieloddone.com/the-fiscal-and-monetary-history-of-latin-america-case-studies-colombia-ecuador-mexico-paraguay-uruguay-january-8-2016-the-university-of-chicago/ (último acceso, 24.10.19)
http://www.gabrieloddone.com/the-fiscal-and-monetary-history-of-latin-america-case-studies-colombia-ecuador-mexico-paraguay-uruguay-see-more-at-httpbfi-uchicago-edueventsfiscal-and-monetary-history-latin-america-0st/ (último acceso: 14.02.19)

Informaciones sobre: Programa de Formación en Economía para Cuba, en el sitio web del DECON.
http://cienciassociales.edu.uy/departamentodeeconomia/ruben-tansini/ (último acceso: 26.10.18)

Informaciones sobre: Proyecto de ley de reforma tributaria presentado por la bancada del Frente Amplio en la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay (Asunto 4222, 04.06.96, Carpeta 1032).
http://parlamento.gub.uy (último acceso: 15.03.17)

Informaciones sobre: término 'regulación' en sitio de la URSEA (»Qué es la regulación«).
http://www.ursea.gub.uy/inicio/Institucional/QUE_ES_REGULACION/ (último acceso: 10.12.18)

Informaciones sobre: Universidad Paris IX Dauphine en el Shanghai-Ranking 2018.
http://www.shanghairanking.com/Shanghairanking-Subject-Rankings/finance.html (último acceso: 10.01.19)

Informaciones sobre: Universidad Carlos III. en el Shanghai-Ranking 2018.
http://www.shanghairanking.com/Shanghairanking-Subject-Rankings/economics.html (último acceso: 10.01.19)

Informaciones sobre: Leandro Zipitría, en el sitio web de Zipitría.
https://leandrozipitria.com (último acceso: 26.10.18)

Perfil profesional: Alberto Barreix, en el sitio web del CIAT.
https://www.ciat.org/team/alberto-barreix/ (último acceso: 15.10.19)

Perfil profesional: Alberto Barreix, en el sitio web del Wilson Center.
https://www.wilsoncenter.org/person/alberto-barreix (último acceso: 15.10.19)

Perfil profesional: Alberto Costa, en el sitio web de Brum Costa Abogados.
http://brumcosta.com/attorney/leonardo-costa-franco-2/ (último acceso: 02.05.19)

Perfil profesional: Carlos Grau, en el sitio web del Observatorio del Sistema de Salud de Uruguay.
http://www.observatoriosalud.org.uy/integrantes_grau.php (último acceso: 03.05.19)

Perfil profesional: Carlos Grau, en el sitio web del CINVE.
http://www.cinve.org.uy/integrante/carlos-grau-perez/ (último acceso: 03.05.19)

Perfil profesional: David Eibe, en el sitio web de la Facultad de Derecho de la UdelaR.
http://www.fder.edu.uy/postgrados/programa-curso-derecho-fiscal-internacional.pdf (último acceso: 08.11.15)

Perfil profesional: David Eibe, en el sitio web de El Espectador.
http://www.espectador.com/economia/224862/cr-david-eibe-uruguay-debe-fijar-una-estrategia-de-negociacion-para-revertir-juicio-de-ocde (último acceso: 08.11.15)
http://www.espectador.com/economia/248621/contador-david-eibe-pasaje-de-uruguay-a-la-fase-ii-de-la-ocde-consolida-al-pais-como-confiable-desde-todo-punto-de-vista (último acceso: 08.11.15)

Perfil profesional: Gabriel Lagomarsino, en el sitio web del BPS.
https://www.bps.gub.uy/bps/file/12680/1/gabriel-lagomarsino.pdf (último acceso: 02.05.19)

Perfil profesional: Fernando Lorenzo, en el sitio web de la FCEA y de la Universidad ORT.
http://www.fcea.edu.uy/plantel-docente.htm (último acceso: 12.05.18)
http://www.docentes.ort.edu.uy (último acceso: 12.05.18)

Perfil profesional: Jerónimo Roca, en el sitio web del Waybackmachine (en base a datos de la UCU).
https://web.archive.org/web/20070610170254/http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasEmpresariales/Reforma_Tributaria_documentos/Bio%20Roca_06%20mar.pdf (último acceso: 03.05.19)

Perfil profesional: Jerónimo Roca, en Wikipedia.
https://es.wikipedia.org/wiki/Jerónimo_Roca (último acceso, 03.05.19).

Perfil profesional: Jospeh Farrell, en el sitio web de la UC/ Berkeley.
https://www.econ.berkeley.edu/profile/joseph-farrell (último acceso: 07.12.18)

Perfil profesional: Mario Bergara, en el sitio web del BM.
https://live.worldbank.org/experts/mario-bergara (último acceso: 10.12.18)

Perfil profesional: Pablo Spiller, en el sitio web de la UC/ Berkeley.
http://faculty.haas.berkeley.edu/spiller/ (último acceso: 25.10.18)

Perfil profesional: Witold Hensisz, en el sitio web de la Universidad de Pennsylvania.
https://mgmt.wharton.upenn.edu/profile/henisz/#research (último acceso: 25.10.18)

Videos en internet

'NEUE INSTITUTIONENÖKNOMIK': video educativo en Youtube:
https://www.youtube.com/watch?v=DqHua2jVpEY&frags=pl%2Cwn (último acceso: 11.09.19)

NOTAS FINALES

[1] Lo que aquí denominamos campo de la organización económica-estatal es la principal noción analítica de nuestra investigación. La explicamos en el Marco teórico-conceptual.

[2] Cita original: *»Man muß nicht alles aus den anderen Disziplinen wissen, aber doch so viel, daß man dem Spezialisten vernünftige Fragen stellen kann.«*

[3] Cita original: *»Geschriebenes erscheint zunächst als Einzelnes, scheinbar zusammenhangslos und zerstreut: als wissenschaftlicher Artikel oder als Feuilletonbeitrag. Ein Zusammenhang zwischen einzelnen Publikationen mag sich über die Zeit und unzählige Orte erstrecken. Der »lose« Artikel in einer Zeitung scheint unbedeutend. Einige bemerken Wiederholungen zu einer Sache, andere wittern eine Verschwörung darin. Tauchen Namen bekannter Persönlichkeiten auf, wird eine Vereinigung oder Organisation möglicherweise interessanter und bedeutender. Handelt es sich dabei um etwas, das der Zeit den Stempel aufdrückt, mag das Interesse zusätzlich anwachsen.«*

[4] En el Marco teórico-conceptual definiremos el sentido y uso que damos a la noción del dispositivo. De manera provisoria, basta decir que se trata de una formación que combina saberes, acciones y reglas.

[5] En el Cap. 1 profundizaremos nuestro entendimiento del término neoliberalismo. De momento, alcanza referirnos a una corriente histórica de pensamiento y acción, que en la segunda mitad del siglo XX comenzó a fundamentar nuevas formas de organización socioeconómica (ver nota 18).

[6] En el Marco teórico-conceptual explicaremos la manera en que proponemos abordar nociones temáticas como la articulación transnacional de movimientos intelectuales/ tecnopolíticos que producen saber especializado, así como su obtención de poder simbólico-interpretativo en arenas estatal-nacionales.

[7] La estrategia política de esta 'tercera vía' fue asumida bajo orientación teórica de una tendencia sociológica que enfoca el fenómeno del cambio económico-social como 'modernización reflexiva' (p. ej. Beck, Giddens & Lash, 1996). Esta corriente sociológica es partidaria de otorgar mayor protagonismo al mecanismo de competencia en el mercado/ gestión empresarial, pero bajo una mayor participación/ responsabilidad de la sociedad civil organizada (p. ej. Giddens, 1997, 1999; Beck 1998, 1999).

[8] En el Cap. 1 aclaramos el uso que damos al término paradigma neoliberal-institucionalista (o, en forma sinónima, paradigma neoliberal-constitucionalista). Por ahora, adelantamos que se trata del paradigma económico-estatal adoptado en los 1990 por las fuerzas hegemónicas del capitalismo global ante crecientes tendencias transnacionales de este sistema. Es la modalidad organizativa predominante en fracciones de élite liberal-conservadoras proclives a un *aggiornado* institucionalismo/ constitucionalismo en el manejo de la economía política de las relaciones internacionales (cf. Gill, 1992, 1995; también Bieling, 2007). Esta reorientación económica-estatal neoinstitucionalista hacia la *'good global governance'* puede ser caracterizada como estrategia dirigida a mitigar inestabilidades inherentes a la organización neoliberal del capitalismo.

[9] Para el término formación hegemónica ver 1.1.

[10] Para el término capitalismo altamente transnacional y tecnológico ver 1.1.

[11] No entendemos las estrategias de agentes y actores sociales como algo deliberado y planificado de comienzo a fin: »La palabra estrategia da lugar con frecuencia a malentendidos, porque está muy fuertemente asociada a una filosofía finalista de la acción, a la idea de que plantear una estrategia volvería a plantear fines explícitos en relación con los cuales se organizaría la acción presente. De hecho, no doy en absoluto dicho sentido a esta palabra; pienso que las estrategias remiten a secuencias de acción ordenadas en relación con un fin, sin que tengan como principio el fin objetivamente alcanzado, sin que el fin objetivamente alcanzado sea explícitamente planteado como el fin de la acción.« (Bourdieu, 2014: 331)

[12] El concepto de la intervención pública del intelectual (Eyal & Buchholz, 2010) se inscribe dentro de una rama reciente del campo de la sociología de los intelectuales. Ambos autores critican ciertas concepciones 'clásicas' que predominan en su área de estudio por partir de definiciones muy estrictas del intelectual y no tener en cuenta los espacios intersticiales y las múltiples áreas de participación (cf. Pecourt Gracia, 2016). Su propuesta para superar estas restricciones analíticas reside en el desarrollo de una sociología de las intervenciones públicas. En ella »la intervención [del intelectual-científico] no es entendida como una osada zambullida (desde un mundo tranquilo, académico) hasta otro mundo diferente (agonístico, político), sino que tiene lugar en el campo intersticial de los expertos, donde la diferencia entre ambos mundos se difumina« (Eyal & Buchholz, 2010: 132).

[13] En 3.1.2 (Astori), 3.2.2.1 (Lorenzo) y 3.2.2.2 (Bergara) analizaremos estos seis ensayos como intervenciones públicas de intelectuales-académicos en el discurso. Haciendo referencia a Eyal & Buchholz (2010) opera más precisamente la noción que se trata de intervenciones intersticiales de intelectuales-académicos. Adoptando este enfoque de la sociología de los intelectuales, argumentamos que estos ensayos no deben considerarse ni parte de un discurso especializado (que discurre dentro de una comunidad científica) ni intervenciones sobre el discurso cotidiano (que discurre en el ámbito más amplio del campo sociopolítico). En este sentido, la intervención pública de los ensayos de Astori, Lorenzo y Bergara tiene lugar en el ámbito 'intersticial' de la academia y la política (a pesar de que en principio son producciones de saber especializado, elaboradas por actores provenientes del ámbito académico). Pero, si bien estas publicaciones ensayísticas se valen de su autoridad científica-intelectual para dirigirse a un público más o menos ilustrado e interesado en temas socioeconómicos y políticos, también dejan entrever su cometido sociopolítico de aportar al debate sobre el rumbo del país y los cambios tecnopolíticos necesarios para impulsar su desarrollo a futuro.

[14] Algunos de estos autores cuentan con publicaciones en inglés (p. ej. Plehwe, Walpen & Neunhöffer, 2006; también ver el aporte de Plehwe en Mirowski & Plehwe, 2009).

[15] El plebiscito tiene carácter constitucional y aprobatorio. Se le emplea para aprobar textos constitucionales. El referéndum en cambio abarca leyes y no la Constitución, utilizándoselo para derogar leyes que ya fueron votadas (cf. Moreira, 2004: 106).

[16] Cita original: *»Im Neoliberalismus, der militärisch flankierte autoritäre Regierungsformen einkalkuliert, zeigt der I.[nstitution]en-Ansatz wieder seine Zähne.«*

[17] Cita original: *»Der homo oeconomicus [* Italics im Originaltext], wie ihn die ökonomische Orthodoxie (stillschweigend oder ausdrücklich) auffaßt, ist eine Art anthropologisches Monster: Dieser Praktiker mit Theoretikerkopf verkörpert die vorzüglichste Form der scholastic fallacy [* Italics im Originaltext], des intellektualistischen oder intellektualozentrischem Irrtums, der in den Sozialwissenschaften (namentlich in Linguistik und Ethnologie) sehr üblich ist. Der Wissenschaftler setzt dabei den Agenten, die er untersucht – Hausfrauen oder Haushalte, Unternehmen oder Unternehmer usw.–, jene Erwägungen und theoretischen Konstruktionen in den Kopf, die er selbst erst auszuarbeiten hatte, um von ihren Praktiken Rechenschaft abzulegen. [... ... ...] Nichts entgeht mehr der Erklärung mittels des maximierenden Agenten, weder die Organisationsstrukturen, Unternehmen und Verträge (bei Oliver Williamson) noch die Parlamente und Gemeinden, weder die Ehe (als ökonomischer Austausch von Produktions- und Reproduktions-Dienstleistungen) noch die Hausgemeinschaft, die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern (bei James Coleman) oder der Staat.«*

[18] Nuestro trabajo opera con una noción de neoliberalismo (cf. Walpen, 2004: 64) que permite englobar un amplio espectro de ideas: originadas históricamente en distintas partes de Estados Unidos y Europa, y formadas intelectualmente en la red transnacional MPS.

Primero, el denominador común de todas estas ideas y sus autores intelectuales, es la opción por el mecanismo de precios y el mercado como principios de organización social. De momento, no indagaremos las implicancias políticas de estas directrices neoliberales, sino el poder aglutinador que ejercen en debates sociopolíticos, ya que dan sentido a conceptos del análisis económico (p. ej. 'libre mercado', 'principio de competencia', 'propiedad privada de los medios de producción') y estatal (p. ej. las posiciones extremas 'supresión del Estado' versus 'regulación estatal de la economía' – aunque este último planteo, siempre pretende fortalecer el funcionamiento y las fuerzas del mercado).

Segundo, al adoptar esta noción del fenómeno neoliberal, reconocemos que, se trata de un concepto disputado y polémico: inicialmente utilizado por los fundadores de la MPS para autoreferenciarse, pasó a ser negado por sus impulsores. Esta dinámica histórica responde a las luchas internas de un movimiento heterogéneo, así como su necesidad de renovarse ante coyunturas adversas de cambio social. Bajo esa perspectiva, entendemos que el neoliberalismo no define una ideología consistente, sino un conjunto de ideas, teorías y posicionamientos surcado por contradicciones. Las inconsistencias en la corriente de ideas neoliberales hacen una de las fortalezas del movimiento, ya que el objetivo del mismo no es en primera línea aportar consistencia teórica, sino su efectividad política (cf. Schui & Blankenburg, 2002: 75).

Por último, la noción aquí empleada parte de la base que la preocupación del neoliberalismo está enfocada en la liberación económica del capitalismo (dependiendo de cada variante neoliberal si este paso ha de darse con o sin el aparato estatal). En su programática, solo juegan un rol secundario principios y preocupaciones clave del liberalismo político (p. ej. 'democracia', 'derechos humanos y sociales', 'libertad de opinión y expresión').

[19] Para la corriente neoclásica moderna del *homo oeconomicus*, fundada antropológicamente en el comportamentalista paradigma de la Elección Racional (*Rational Choice*), un »comportamiento de tipo racional implica que los individuos son capaces de alcanzar un ordenamiento jerárquico de diferentes opciones de agencia en base a su mayor utilidad/ beneficio personal y elegir la primera« (Dehling & Schubert, 2011: 73 – traducción del Autor). Cita original: *»Rationales Verhalten bedeutet in der ökonomischen Theorie, dass Individuen Handlungsalternativen in eine [dem Nutzen nach] logisch konsistente Präferenzordnung bringen und schließlich die am höchsten eingeordnete Alternative wählen.«* Mientras que para una variante más radical dentro del pensamiento de la Elección Racional todos los individuos tienden a preferir/ elegir las mismas cosas (p. ej. dinero, poder, placer), existe otra que ve la agencia como más determinada por rasgos subjetivos. Para ambas, los individuos eligen siempre en base al criterio utilitarista del *homo oeconomicus*, pero la segunda reconoce que cada persona aplica distintos criterios de elección (cf. Dehling & Schubert, 2011: 38-43). A partir de 1982, Herbert Simon modificó en parte el paradigma del *Rational Choice*, popularizando la noción correctiva de la *Bounded Rationality*. Acorde a este modelo más realista del *homo oeconomicus* 'racionalmente limitado', los individuos en el mercado no cuentan –al momento de elegir– con informaciones infinitas e instantáneas, que les permiten conocer los alcances de todas sus decisiones. En cambio, se reconoce que los agentes enfrentan restricciones cognitivas, de cálculo, no siendo siempre capaces de optimizar sus utilidades, pero al menos de ir tendiendo a satisfacerlas (cf. Dehling & Schubert, 2011: 42). El paradigma de la Elección Racional surgió durante la primera mitad del siglo XX en la academia estadounidense –como una critica al modelo de la economía de bienestar que se intentaba construir en Europa por académicos de orientación socialdemócrata y socialista–, a partir de economistas liberal-conservadores como Kenneth Arrow, John Nash, Thomas Schelling, Robert Axelrod, Anatol Rapoport y Gary Becker (cf. Vidal de la Rosa, 2008: 221-222).

[20] Planteos dirigidos a fundamentar reformas políticas con el paradigma económico neoliberal-institucionalista (o a señalar su relevancia práctica) suelen enfatizar que este enfoque comprende las instituciones como una solución de los problemas económicos. Aquí consideramos preciso profundizar esta argumentación superficial y nebulosa (como p. ej. aparece en un video educativo alemán en Youtube sobre el tema, que se titula *'Neue Institutionenökonomik'*).

[21] Estos autores analizan y critican los fundamentos teóricos del pensamiento neoliberal. Su contribución va más allá de reconstruir la teoría económica de esa corriente intelectual junto a su base epistemológica y su visión social; reconocen también ciertos avances teóricos impulsados por el pensamiento neoliberal y demuestran a la vez su carácter autoritario, elitista y chovinista (cf. Candeias, 2003: 327).

[22] Para Walpen (cf. 2004: 13/ 114), esta concepción fundante del neoliberalismo se expresa en un discurso en el que la libertad queda supeditada a formas de dominación capitalista. Ante todo, se la limita a la libertad de los individuos de vivir y relacionarse bajo condiciones de competencia. El mercado, la competencia y la propiedad privada de los medios de producción son –para los impulsores del renovado pensamiento económico liberal– *conditio sine qua non* para que pueda existir libertad.

[23] Al comienzo del párrafo anterior nombramos tres tendencias (rasgos distintivos) del bloque histórico ante el que se formó la reacción neoliberal a partir de los 1930. En general, el paradigma económico-estatal keynesiano y reformista-socialdemócrata (cuyo auge fue de 1945 hasta finales de los 1960) inspiró en Europa y Norteamérica modos regulatorios caracterizados por morigerar conflictos de clase. Estos modelos, que en parte fueron emulados por países periféricos, funcionaban a través de mejoras en las condiciones laborales de los sectores obreros, aumentos salariales continuos, políticas de bienestar social e integración política de los sindicatos. Al mismo tiempo, el mayor predominio económico de mercados nacional-estatales, así como los controles estrictos de flujos financieros fijados por el régimen de Bretton Woods propendían a una mayor estabilidad sistémica (cf. Walpen, 2004: 160/ 348).

[24] Cita original: *»Diese ‚Pluralität' des Neoliberalismus ist keine Schwäche, sondern macht gerade unter hegemonietheoretischen Gesichtspunkten eine Stärke aus. Der heute existierende Neoliberalismus zeichnet sich durch eine relativ enge Verbindung zu akademischen Doktrinen und Lehren aus, reduziert sich jedoch nicht auf sie. Er bildet ein widersprüchliches Ensemble von wissenschaftlichen, insbesondere ökonomischen, Theorien, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Politikformen, Konzernstrategien und Selbstpraktiken. Innerhalb der MPS finden sich nicht minder vielfältige, z.T. entgegengesetzte Formen neoliberaler Theorieentwürfe und von einzelnen, vor allem innerhalb von Institutionen und Think Tanks verfolgte Politiken. Basierend auf den von allen Mitgliedern geteilten Grundsätzen von ‚freien Markt', eingeschränkten und gleichwohl starken Staat (bzw. ‚gemischten' privat-staatlichem oder privaten Äquivalent), unangefochtenem Privateigentum an Produktionsmitteln und privatwirtschaftlichem*

Unternehmenswettbewerb entwickeln sich die unterschiedlichen Richtungen des Neoliberalismus.« (Plehwe & Walpen, 1999: 206)

[25] Cita original: *»[...] die MPS-Intellektuellen sich von der herrschenden Klasse ablösen. Das tun sie, um diese selbst zu kritisieren. Indem sie das tun, vertreten sie aber den Kapitalismus im Allgemeinen gegen partikulare Kapitalisten und spezifische kapitalistische Gesellschaftsmodelle, um sich um so intensiver mit dem, was sie als Kapitalismus an sich begreifen, zu verbinden. Sie sind eine wirkliche Superstruktur des globalen Kapitalismus. Weil sie gerade nicht direkt spezifische Konzerninteressen formulieren, auch nicht jene „des Kapitals", sondern den Kapitalismus insgesamt denken und dessen grundsätzliche Bedingungen, Anforderungen und Herausforderungen reflektieren, sind sie die organischen Intellektuellen des globalen Kapitalismus. Sie bilden einen Teil der transnationalen Klasse der hochtechnologischen Produktions- und Lebensweise des Kapitalismus. Als solche begründen sie wissenschaftlich eine Ordnung, die desorganisierend und sozial zerstörerisch wirkt.«*

[26] Según Schui & Blankenburg (cf. 2002: 75), fue junto al origen de paradigmas político-económicos neoliberales, que la teoría económica ortodoxa de los neoclásicos redescubrió su interés por el mantenimiento del orden social.

[27] Hayek buscaba reducir la matematización de la teoría económica y fortalecerla como filosofía social (cf. Plehwe & Walpen, 1999: 207). En su ensayo »La competencia como proceso de descubrimiento« (*»Der Markt als Entdeckungsverfahren«*: 1968) pensó y popularizó la competencia en el mercado como principio de evolución social. Ésta funcionaría como instrumento orientador de los individuos en la búsqueda de informaciones que se expresan en el mecanismo de precios relativos (cf. Plehwe & Walpen, 1999: 212-216). En base a haber elaborado una teoría sobre la distribución de informaciones en la sociedad, Hayek decía haber descubierto que el sistema de precios conforma un conjunto de señales capaces de guiar a las personas en su adaptación (*Anpassung*) a acontecimientos imprevistos y situaciones desconocidas (se trata de un sesgo evolucionista-socialdarwinista en la teoría, emparentado con el pensamiento de Herbert Spencer). Con ese entendimiento microeconómico, la información en mercados no solo se distribuye desigualmente entre los sujetos, sino que su obtención individual también tiene un precio relativo. Para Hayek, las informaciones equivalen a precios, que solo han de ser formados por quienes poseen medios de producción o fuerza de trabajo. Continuando la tradición de la escuela austríaca de los neoclásicos, critica así dos supuestos básicos del paradigma neoclásico, que son la tendencia inherente de los mercados a lograr equilibrios óptimos y competencia perfecta en ellos (p. ej. la idea de que todos los agentes en el mercado cuentan con información completa). Bajo esa mirada, Hayek postula una reorientación de la teoría económica convencional, dado que a él no le interesaba enfocar el estudio de la ciencia económica sobre las condiciones que llevarían a equilibrar o a desequilibrar la economía (ya que por otra parte, según la lógica del paradigma neoclásico convencional, una economía libre de intervenciones estatales no puede tener desequilibrios). Ahora bien, ¿qué tipo de políticas se dejan legitimar en base a este planteamiento económico y su visión de la realidad social? Con este actualizado entendimiento de la competencia económica en el mercado (e. d., un proceso de descubrimiento de informaciones, equiparadas a precios o costos) Hayek proveyó una base argumental dúctil para socavar la legitimidad del paradigma de regulación macroeconómica keynesiana (desde una lógica microeconómica que, en definitiva, desestima la macroeconomía como parte del razonamiento económico: con el argumento de que ésta opera en base a una agregación de datos demasiado grande y compleja). En cambio, su idea de un óptimo intercambio económico en mercados libres de intervenciones implica un 'deber-ser' específico en relación al accionar estatal: para Hayek, la única intervención aceptable por parte del Estado es la de establecer un orden jurídico-institucional (*Ordnungspolitik*) capaz de asegurar el conjunto de interacciones privadas en el mercado. O sea, que el deber del Estado regulador consiste en asegurar el funcionamiento y la reproducción de los mecanismos de mercado en el capitalismo. Esta concepción no niega la posibilidad de que existen políticas caritativas/ compensatorias hacia los sectores más pobres, o sea, con los perdedores del proceso de competencia en el mercado (en caso de no alcanzar las iniciativas de caridad privadas). Pero sí excluye la utilización del Estado como medio de combatir la pobreza (así como también la organización sindical de la clase trabajadora, dado que por esa vía se distorsiona el mecanismo de precios relativos). Aunque Hayek admite que el proceso de competencia lleva asociados costos inherentes, afirma que no existen procesos económicos ideales, siendo además posible probar empíricamente que las sociedades más exitosas son aquellas basadas en la competencia económica.

[28] Siendo difundida a partir de los 1970, la concepción 'monetarista' de Friedman fue clave a la hora de legitimar científicamente un cambio de paradigmas en la política monetaria de los Estados (cf. Plehwe & Walpen, 1999: 212). De acuerdo a las conclusiones de Friedman en »Un programa de estabilidad moneta-

ria« (*»A Program for Monetary Stability«*: 1960) e »Historia Monetaria de los Estados Unidos. 1867-1960« (*»A Monetary History of the United States. 1867-1960«*: 1963) el accionar estatal sobre los flujos/ cantidades de moneda debía reducirse a un mínimo. La estabilidad monetaria había de alcanzarse vía el control de la cantidad de dinero y el combate radical a la inflación.

[29] Cita original: *»[...] stets stand das Vertragsprinzip für Fortschritt, friedlichen Interessensausgleich, Egalität und Selbstbestimmung und bildete den positiven Gegenentwurf zur bürokratischen Reglementierung autoritärer Bevormundung und Gewalt.«*

[30] La NEP (teorías económicas de la política o, como una de ellas, el enfoque de la Elección Pública) es considerada la rama de la NEI que abarca las instituciones políticas. Las otras ramas del edificio teórico de la NEI atienden respectivamente las instituciones mercantil-empresariales y jurídicas. Así p. ej. en las conceptualizaciones de Erlei, Leschke & Sauerland (1999) o Richter & Furubotn (1996). Mientras que el primer grupo de autores distinguen las 'instituciones del mercado' de las 'instituciones de la política', el segundo distingue en forma levemente modificada 'instituciones del mercado', 'instituciones de la empresa' e 'instituciones del Estado'.

[31] Es necesario agregar en este punto del análisis los enfoques complementarios de Oliver Williamson y Douglass North. Las dos obras clave de Williamson son »Mercados y jerarquías. Su análisis y sus implicaciones antitrust« (*»Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications«*: 1975) y »Las instituciones económicas del capitalismo« (*»The Economic Institutions of Capitalism«*: 1985). Siguiendo la línea popularizada por Coase, Williamson explicó la realidad social recurriendo al agente que maximiza recursos (noción basada en el *homo oeconomicus*) y trasvasó este modelo y su lógica agencial a estructuras organizacionales, empresas y los contratos encargados de constituirlas (cf. Bourdieu, 1998: 195-196). Al aplicarse ese paradigma –cuya lógica también fue la de Alchian y Demsetz en el artículo »Producción, costos de información y organización económica« (*»Production, transaction Cost and Economic Organization«*: 1972)– a la realidad, cualquier forma de intercambio/ cooperación económica puede ser reducida a distintas formas de acuerdos contractuales; su ideal normativo siempre ha de ser reducción de costos de transacción (como vimos arriba, este análisis económico originado en el pensamiento neoclásico asocia con estos costos todo aquello que impide optimizar recursos y obtener beneficios económicos – la renovación de la NEI radica en haber tematizado estos costos, ignorados por la TEG neoclásica). Ello se debe a que la organización (empresarial) aparece teorizada como agrupación de contratos. Estos se encargan de reglamentar (regular) aspectos tan variados como procedimientos decisorios (de elección), jerarquías, derechos de propiedad, regímenes de trabajo, obligaciones laborales o flujos monetarios (cf. Bröckling, 2016: 134). Bajo este enfoque, las diferencias entre 'mercados' y 'jerarquías' se vuelven difusas. De representar tradicionalmente dos modelos opuestos de relacionamiento social, más bien pasan a significar los dos puntos más alejados en un espectro de formas de organización contractual. De se modo, una empresa es vista como un 'mercado en manos privadas'. Ello implica que aparte de su función productiva, gana centralidad bajo esta perspectiva teórica de la organización empresarial sus mecanismos de 'gobernanza': »mercados públicos o mercados privados, procedimientos de coordinación y decisión centralizados o descentralizados, utilización o supresión del mecanismo de precios, contratos de compra o de trabajo – estos son los nuevos polos entre los que se desarrollan transacciones económicas« (Bröckling, 2016: 135 – traducción del Autor). Cita Original: *»Öffentliche Märkte oder private Märkte, dezentrale oder zentrale Koordinations- und Entscheidungsverfahren, Nutzung oder Ausschaltung des Preismechanismus, Kauf- oder Arbeitsverträge bilden die Pole, zwischen denen sich ökonomische Operationen abspielen.«* Las relaciones de cooperación –tanto en forma de organización jerárquica o mercantil– son vistas reducidas a meros actos de intercambio regulados por contratos. En definitiva, ello posibilita que la lógica de la competencia acapare todo tipo de institucionalidad, para someterla en forma permanente al principio de la evaluación económica (cf. Bröckling, 2016: 135).

Trabajando en paralelo a sus colegas Coase y Williamson, pero con una mirada histórica sobre la aplicación de la organización institucional a los procesos económicos, Douglass North es considerado el tercer gran corifeo de la NEI (cf. Ménard & Shirley, 2011). La rama de la NEI originada en sus investigaciones tematiza el entorno institucional (rol y funcionamiento del Estado como agente regulador), así como las implicancias de sus características para el desarrollo de sociedades modernas. Para ello, comenzó por analizar el desarrollo institucional de Francia, España, Inglaterra y los Países Bajos desde el medioevo hasta la modernidad. Sus dos obras claves fueron: »Cambio institucional y crecimiento económico en los Estados Unidos« (*»Institutional Change and American Economic Growth«*: 1971, junto a Lance Davis) y »El ascenso del mundo occidental« (*»The Rise of the Western World. A New Economic History«*: 1973, junto a Robert Paul Thomas). Mientras que la primera se apartó de la explicación neoclásica del crecimiento

económico (atribuyendo menor importancia al factor tecnológico), la segunda puso énfasis en que para crecer importaba el cambio organizacional-institucional. North y Thomas pasaron a asegurar que una organización económica eficiente era la clave del crecimiento, entendiendo bajo ello la construcción de un arreglo institucional y derechos de propiedad capaces de incentivar el desempeño económico de los agentes sociales (cf. Ménard & Shirley, 2011: 13). Hay quienes afirman que, a partir de este enfoque, la NEI fue capaz no solo de llegar a una explicación convincente sobre por qué algunos países llegaron a ser ricos y otros no pudieron dejar de ser pobres, sino también de ganar una mayor popularidad en ámbitos académicos y tecnopolíticos (p. ej. Ménard & Shirley, 2011: 3/ 17). Sin embargo, el pensamiento de North y su influencia tecnopolítica no son fácilmente equiparables a los enfoques neoinstitucionalistas promovidos por organizaciones globales como el BM. Mendes Pereira observa que, el BM reduce la problemática del desarrollo al tema de la ingeniería institucional (ver 1.3). Con ello pasa por alto una advertencia decisiva de North, para quien las instituciones no fueron creadas para ser eficientes, sino para servir a los intereses de los grupos con suficiente poder para imponer sus propias reglas (cf. Mendes Pereira, 2006: 19).

Por un lado, es evidente que existen diferencias entre la escuela económica neoinstitucionalista de Coase/ Williamson y la de North. Por otro lado, y a *grosso modo*, es posible descubrir sus orígenes epistemológicos en una genealogía común, que se encuentra en el enfoque económico neoclásico de la TEG (si bien la NEI lo hizo evolucionar, no lo abandonó). También puede identificarse en ambas líneas de esta corriente la reducción de los costos de transacción como principal recomendación de una política económica basada en la noción de 'gobernanza' (Williamson) o la del 'marco institucional' (North). Siguiendo la perspectiva de tipo más organizacional-empresarial de Williamson, la gobernanza sería la matriz en la que se encuentra organizada el total de una transacción; mientras que para el enfoque más histórico de North, el así llamado marco institucional es el andamio o esqueleto de las transacciones en una sociedad (cf. Ménard & Shirley, 2011: 23-24).

[32] Además de la obra de Buchanan & Tullock, los trabajos de estos cuatro economistas también son considerados clásicos de la NEP. Con su obra clave de 1951 (»Elección social y valores individuales«: *»Social Choice and Individual Values«*) Kenneth Arrow dio vida a la NEP al fundar el análisis neoclásico de procesos político-decisorios, postulando el Teorema de Arrow. Anthony Downs fue quien en 1957 (»Teoría económica de la Democracia«: *»An Economic Theory of Democracy«*) aplicó las enseñanzas de Arrow a la teoría social, indagando en forma más específica comportamientos político-electorales y elaborando en base a ello un enfoque económico de la democracia (también influenciado por el famoso economista Joseph Schumpeter). Downs inspiró la teoría económica de la regulación de Stigler, quien ha su vez influyó en el enfoque monetarista de Milton Friedman (cf. Plehwe & Walpen, 1999: 216-217). Siguiendo la tendencia en el enfoque de Downs, el economista británico Duncan Black (*»The Theory of Committees and Elections«*: 1958) analizó las implicancias económicas de actos electorales y sus instituciones formales. También Mancur Olson continuó la línea de investigación iniciada por Arrow, Downs y Black, profundizando sociológicamente las actuaciones y los problemas de actores/ grupos racionales unificados (*»The Logic of Collective Action«*: 1965). Al igual que Buchanan & Tullock, formuló una teoría económica de los grupos de interés, así como la influencia de estos actores sobre el crecimiento económico. En 2004, Bernard Grofman popularizó para las cuatro obras de estos autores más la de Buchanan & Tullock la denominación *Public Choice Pentateuch* (cf. Dehling & Schubert, 2011: 16-17). Dentro de la NEP también fueron importantes el economista sueco Assar Lindbeck, así como los estadounidenses William Nordhaus y William Niskanen. Mientras que los dos primeros lideraron en la década de 1970 el estudio de los llamados ciclos de coyuntura política (el *political business cycle*: correlaciona el déficit fiscal con un hábito inherente al político de mantener su poder), el último elaboró la teoría económica de la burocracia (según la cual todo cuerpo burocrático persigue el objetivo de maximizar su presupuesto).

[33] El declive de esta formación neoliberal-constitucionalista –que busca fortalecer un marco de *'global governance'*– puede ser ubicado cerca del año 2008. La crisis económica mundial no solo amplió la grieta dentro del bloque neoliberal, sino que desencadenó además una fase de proteccionismo/ neomercantilismo bajo tendencias de gobierno neoliberal más autoritarias y populistas (p. ej. en países como Hungría, Estados Unidos, Inglaterra, Brasil, Italia, Austria).

[34] Cita original: *»Was als „Sieg" über den Sozialismus bezeichnet und gefeiert wurde, war für die MPS auf längere Sicht betrachtet alles andere als ein eindeutiger Erfolg. Intern wurde die „Einheit", die durch den gemeinsamen Gegner bestand, aufgebrochen: unterschiedliche Positionen haben sich seither stärker verselbständigt. Sah es bis um die Mitte der 1990er noch so aus, als ob sich ein totalisierender marktradikaler Diskurs durchsetzen würde, der von dem Zusammenbruch des Realsozialismus zehrte,*

kamen in der MPS bald die Differenzen deutlicher hervor. Konnte zunächst eine radikale anti-staatliche Rhetorik in weiten Teilen der MPS-Intellektuellen ausgemacht werden, so zeigte sich, wie schnell in der MPS auf die Herausforderung durch neue soziale Bewegungen und Gruppen sowie auf die Krise des Kapitalismus in Südostasien reagiert werden konnte. Bestanden am Anfang der 1990er Jahre die Möglichkeiten darin, marktradikale politische und staatspolitische Projekte zu verfolgen, konnten danach, unter neuen sozialen Bedingungen, ein abgefederter Neoliberalismus vertreten werden.«

[35] Cita original: *»Wo möglich, wurden und werden die das Kapital bindenden Gesetze und Vorschriften aufgelöst und in verschiedenen Formen der Selbstverpflichtung zivilgesellschaftlich reartikuliert.«*

[36] Cita original: *»Die sich häufenden Meldungen missglückter Privatisierungen im Strombereich der USA, bei den Eisenbahnen in Großbritannien, Schweden und in den Niederlanden, den Pensionskassen in Chile oder des (in Angriff genommenen) Gesundheitswesens in Chile, Großbritannien, Frankreich bzw. Deutschland erforderten einen vehementen Rechtfertigungs- und Erklärungsbedarfs seitens der Neoliberalen. Die marktutopistischen Strömungen flüchten sich dabei in die „reine" Markttheorie und erklärten die Fehler damit, dass entweder kein „eigentlicher" Markt vorhanden oder die Umsetzung nicht konsequent erfolgt sei. Die ordoliberalen und konstitutionalistischen Strömungen begannen, mögliche Lösungsvorschläge auszuarbeiten, die sich nicht alleine am Markt orientierten. Es waren vor allem die letzteren, die sich nun stärker durchzusetzen begannen. Dadurch gelang es den hegemonial orientierten Kräften im Neoliberalismus, aktiv auf Krisen zu reagieren. In der MPS verstärkte sich die Position der hegemonialen Kräften wieder, die seit 1962 durchgehend vorherrschend war. Damit sind die ‚libertarians' zwar zurückgedrängt, bleiben aber nach wie vor wirksam. Sie bewahren vor allem das ‚reine' Bild der freien Marktwirtschaft.«*

[37] »Salió a relucir, de manera decisiva, el debate sobre el papel del Estado. Según altos directivos del Banco Mundial, esa nueva etapa debería, de una forma u otra, ir "más allá" del Consenso de Washington, con la finalidad de crear las condiciones para el crecimiento económico a largo plazo (Burki & Perry, 1998; Stiglitz, 1998). En que pese a la relativa diferencia de propuestas en debate en el mainstream internacional y las especificidades del proceso de implementación de las reformas en cada país, es posible comparar ambas etapas a partir de cinco criterios: a) prioridades; b) estrategia; c) instrumentos; d) forma y velocidad de implementación; e) costos y riesgos políticos para sus operadores y visualización de resultados.« (Mendes Pereira, 2006: 4)

[38] Bajo este *'market-friendly approach'* »[…] el Estado debería apoyar, fortalecer y complementar el mercado en régimen de libre competencia. Ya no se trataba más de condenar la intervención estatal en la economía como algo indeseable y sí de reconocer el marco de acción del Estado que se "armoniza" con el mercado, permitiendo el máximo de competencia entre los agentes económicos. En ese sentido, la acción estatal debe estar totalmente al servicio de los mercados léase, de la acumulación privada del capital, dejando que "funcionen por sí solos, a menos que se demuestre la conveniencia de tomar parte en el asunto" (Banco Mundial, 1991:6).« (Mendes Pereira, 2006: 7-8) Desde esa perspectiva, »los programas de 'alivio a la pobreza' son la contracara necesaria del mantenimiento y de la profundización de las políticas neoliberales« (Mendes Pereira, 2006: 6). ¿Cómo se compatibilizó el renovado paradigma neoliberal con el accionar del Estado democrático? »En aquel período, el ataque al debate democrático y al Estado desarrollista implícitos en el discurso neoliberal fueron resueltos con la creación de la figura de las 'democracias de mercado'. De ese modo, la promoción del programa económico sistematizado en el Consenso de Washington se convirtió en condición de reconocimiento y parámetro de evaluación de la calidad del régimen político y de la vida institucional de los países periféricos […].« (Mendes Pereira, 2006: 3)

[39] Los rasgos geográficos y socio-históricos que marcaron la evolución del territorio uruguayo a partir de la época colonial, se pueden presentar en torno a la terna »pradera, puerto, frontera« (Reyes Abadie, Bruschera y Melogno cit. en Nahúm, 1997: 17).

'La pradera' (1516 – fines del siglo XVII): El territorio que hoy ocupa el país (originalmente denominado Banda Oriental del Río Uruguay) fue descubierto entre 1516 y 1527 por adelantados europeos (Solís, Magallanes, Gaboto). Se extiende a lo largo de una superficie ondulada y de relieve homogéneo ubicada en la entrada de la cuenca rioplatense. Forma parte geográficamente tanto del sur de Brasil como del litoral argentino, separándolo el Río de la Plata y el Río Uruguay de Argentina al oeste, mientras que al este y noreste comparte una frontera terrestre con Brasil. Al suroeste, el Río de la Plata permite ingresar al interior del continente sudamericano por la hidrovía del Río Uruguay. Los primeros intentos de poblar la Banda Oriental comenzaron a darse lentamente a partir del siglo XVII bajo control de la corona española y al influjo de la introducción de ganado vacuno, ovino y caballar, que luego pasó a reproducirse libremente en el campo originando millones de cabezas de vacas cimarronas. El clima templado y húme-

do, así como un suelo de praderas naturales surcado por abundantes cursos de agua, brindaron las condiciones ideales para que la penetración de ganados salvajes precediera la llegada masiva de colonos.

'El puerto' (fines del siglo XVII – 1776): La costa oceánica y fluvial ofrecía ventajas para establecer puertos naturales, perfilando el futuro comercial y militar de la zona. Sin embargo, el poblamiento del territorio se retardó, pues carecía de las riquezas en metales preciosos que habían motivado los primeros siglos de la conquista europea en las regiones mesoamericana, andina y amazónica. Para el enfrentamiento de intereses imperiales ibéricos la Banda Oriental recién comenzó a adquirir relevancia geoestratégica y económica entre 1680 y 1726; respectivas fechas en que los portugueses fundaron Colonia del Sacramento (utilizada como base de operaciones contrabandistas) y más adelante los españoles Montevideo (como sede de gobernación emplazada en una zona portuaria privilegiada por la profundidad de su lecho marítimo y una extensa bahía protectora). La colonización comenzó a acelerarse a partir del reconocimiento de la potencial riqueza en carne y cuero vacuno que llenaba la campaña, pero a través de erigirse centros poblados modestos, sin el desarrollo sociocultural de otras urbes coloniales hispánicas (como Ciudad de México, Lima o incluso la cercana Buenos Aires). Por contar la Banda Oriental con una población originaria bastante reducida, no llegó casi a establecerse allí una cultura mestiza, sino que se dio una implantación española casi pura (fundándose Montevideo con un núcleo de familias provenientes de Buenos Aires y de las Islas Canarias). A pesar de ello, no se dio un fuerte arraigo de tradiciones hispanas. No obstante, al ser Montevideo un puerto abierto a las modernas influencias europeas, se distanció rápidamente de su entorno rural.

'La frontera' (1776 – 1830): En 1776 la Banda Oriental pasó a formar parte del nuevo Virreinato del Río de la Plata, fundado en el marco de la Reformas Borbónicas y cómo intento español de fortalecer su dominio imperial en la órbita del estuario rioplatense frente al creciente poder económico-militar de Gran Bretaña. En esta época Montevideo comenzó a disputarle a Buenos Aires el rango de principal ciudad portuaria en la región. La ciudad no solo se beneficiaba de la incipiente explotación de la riqueza pecuaria de su campaña, sino también de las ventajas naturales de su puerto frente al de su vecina Buenos Aires. Ambos factores la impulsaron a convertirse en una importante plaza comercial y militar española, congregándose allí comerciantes, funcionarios, militares y marinos. La rivalidad económica de Montevideo con Buenos Aires ('lucha de puertos') se trasladó cada vez más al plano político. Algunas décadas más tarde incluso coadyuvó a la formación de un sentimiento nacional que reforzó la lucha autonomista de la Banda Oriental. En una primera fase, se luchó en pos de una confederación de las provincias que habían conformado el Virreinato del Río de la Plata. Más adelante, ante el unitarismo centralista ejercido por los sectores dominantes de Buenos Aires, se pretendía una Banda Oriental independiente. Entre 1810 y 1830 la decadencia del imperio español dio lugar al período de guerras independentistas, donde primero España y Portugal, y luego los gobiernos de Buenos Aires y Río de Janeiro, pasaron a disputarse el control de la Banda Oriental como región de frontera. Esta situación recién finalizó con la intermediación británica en la Convención Preliminar de Paz (1828), tratado que garantizó la fundación de un Estado independiente en 1830, la República Oriental del Uruguay.

'Colorados, blancos, caudillos rurales y doctores urbanos' (1830 – 1876): Los rasgos heredados por la República Oriental del Uruguay como territorio-frontera entre dos potencias regionales, y a la vez un desordenado sistema de propiedad sobre la tierra habitada por millones de cabezas de ganado salvaje, contribuyeron a signar la evolución posterior del país, dificultando hasta fines del siglo XIX su consolidación como Estado-nación unificado. Por un lado, su condición fronteriza contribuyó a que los conflictos internos se mezclaran/ internacionalizaran con los de las regiones limítrofes, estableciéndose con frecuencia alianzas de grupos políticos locales con los de los vecinos. Por otro lado, el sistema de propiedad basado en la libre apropiación del ganado vacuno se trasladó a la tierra, desencadenando conflictos sociales y jurídicos por su tenencia, así como también originando en el medio rural al gaucho y al caudillo, como principales tipos sociales potencialmente enfrentados a los intereses de grupos urbanos en Montevideo. Sobre estas bases, la etapa del Estado uruguayo pre-moderno, entre 1830 y 1876, estuvo caracterizada por intermitentes guerras civiles entre dos divisas político-partidarias de integración social múltiple, que pasaron a disputarse el control territorial: los 'colorados' y los 'blancos'. Si bien ambas corrientes partidarias eran similares en cuanto a su composición social, entre los colorados fueron volviéndose preeminentes los 'doctores' del patriciado montevideano (más orientados hacia las tendencias modernizadores y liberales de Europa), mientras que del lado de los blancos ganaron mayor influencia los 'caudillos' terratenientes del interior (de tendencia tradicionalista y proclives a enarbolar nacionalismos para movilizar a la población rural/ gaucha sin tierra contra el gobierno central de Montevideo). Esta división política

y social marcó una etapa caracterizada por pactos de distribución territorial en zonas de influencia partidaria, gobiernos centrales débiles, inestabilidad política y escaso dinamismo económico.

[40] José Batlle y Ordóñez (1856-1929) nació en Montevideo. Su padre fue el general Lorenzo Batlle, presidente de Uruguay entre 1868 y 1872 (PC). José Batlle Cursó estudios de derecho y filosofía en Montevideo y París. Hizo carrera en el periodismo político y la actividad partidaria en las filas del PC. En 1886 fundó el diario El Día. A partir de 1890 Batlle fue distanciándose del sector elitista-aristocrático de su partido y comenzó a impulsar el acercamiento del PC a los sectores populares del ámbito urbano. A lo largo de la década siguiente comenzó a afianzar su liderazgo dentro del ala popular-progresiva del partido. En 1903 consiguió su primera presidencia de la República.

[41] En Uruguay el término batllismo incorpora tres acepciones distintas (Finch, 2014: 16). En primer lugar, los »logros políticos y sociales« alcanzados bajo las dos presidencias de Batlle, consolidados durante su liderazgo al frente del PC. En segundo lugar, la cosmovisión política de la fracción mayoritaria del PC, liderada por Batlle y tras su fallecimiento (en 1929) por sus discípulos, que se encargaron de cultivar su memoria como vehículo de identificación partidaria. En tercer lugar, en un sentido más amplio, sirve para caracterizar »un estilo e ideología nacional de desarrollo que daba forma a la vida pública nacional hasta el fin de los años 60«, cuyo elemento central era »el uso de parte del Estado de instrumentos para redistribuir el ingreso asegurando así un alto nivel de consenso social« (Finch, 2014: 16). Escribiremos este término en mayúscula solo al tratarse unívocamente del segundo caso.

[42] Según Torres Wilson (cit. en Nahúm, 1997: 115), »colorados y blancos constituyeron […] dos conglomerados simétricos, dos 'sociedades', dos ligazones […] que reproducen en su seno […] los conflictos económicos, sociales y culturales del país en su conjunto. En eso radica […] el absurdo de pretender reducir nuestro pasado al enfrentamiento frontal y regular entre ellos. Con frecuencia las ligazones y las simpatías 'de clase' se entrecruzaban y –a veces– se sobreponían a las fidelidades partidarias en complicadas definiciones difíciles de comprender para quien no conozca su mecanismo. Las masas rurales de la campaña –carne de cañón en las cuchillas– se sentían, con frecuencia defraudadas por los doctores de galera y levita de sus respectivos partidos, pocas veces vistos en los campos de batalla y siempre presentes a la hora de los acuerdos y de los repartos. Y los caudillos –sus representantes naturales– podían, llegado el caso, salvar hasta una rivalidad personal, para 'conversar' en defensa de los intereses de su gente, con el caudillo adversario en el 'pago' pero víctima también, en su partido, de los manejos de los doctores de la ciudad. Más de una vez terminaron marchando juntos en una misma patriada. Por otra parte el 'doctor' blanco y el 'doctor' colorado, adversarios en política, se sentían –muchas veces– más afines entre sí que con sus respectivas masas partidarias […]«.

[43] Con la Ley de Lemas (1910) se estableció un sistema electoral de doble voto simultáneo (vigente hasta las elecciones de 1994 y reformado en 1996). Esta modalidad electoral se ajustaba al carácter socialmente amplio/ pluriclasista de los partidos fundacionales (ver nota 42). A través del doble voto simultáneo el PC y el PN (lemas: partidos o alianzas de partidos) podían sumar los votos de sus respectivas fracciones partidarias (sublemas: listas de candidatos agrupados en torno a un lema pero con diferentes énfasis políticos dentro del partido). Cada votante optaba por un sublema, convirtiéndose en ganador de la elección (por mayoría simple) el lema más votado y presidente el candidato del sublema más votado dentro del lema ganador.

[44] Entre mediados de los 1950 y comienzos de los 1970 la economía uruguaya se estancó: »La extrema gravedad de la crisis fue determinada por el largo estancamiento de la producción exportable del sector ganadero y por el fin del rápido crecimiento industrial debido a la sustitución de importaciones.« (Finch, 2014: 36) Por un lado, estos dos aspectos primarios de la crisis condujeron a que el producto per cápita disminuyese por casi dos décadas. Por otro lado, el estancamiento del sector primario y del secundario dieron lugar a una aceleración del proceso inflacionario, causado/ magnificado por una serie de distorsiones interrelacionadas: menor productividad industrial y aumento de costos; puja distributiva entre sectores sociales para mantener el nivel de sus ingresos reales; sector público incapaz de reducir sus dimensiones como forma de suavizar las presiones inflacionarias. Tal dinámica 'estanflacionaria' redundó en importantes cambios en la asignación de recursos, erosionando la estructura estatal batllista junto a sus mecanismos político-partidarios (cf. Finch, 2014: 252-253). Por parte del sector público, que se encargó de absorber mano de obra desempleada, disminuyó la proporción de sus gastos destinados a inversiones y se redujo aun más la eficiencia de sus servicios. Por el lado del sector privado, otros rubros aumentaron su participación en la economía, en detrimento de la estancada actividad industrial (p. ej. el negocio bancario, que en parte cumplió la función de »canalizar el ahorro público en inversiones especulativas tales como viviendas de lujo, compra de tierras, acumulación de stocks de mercaderías de importación o ex-

portación y compra de monedas extranjeras«: Finch, 2014: 253). Este tipo de reacciones clásicas por parte del Estado y del mercado »ante un proceso de inflación crónica debilitaban aun más la base productiva del sistema económico mientras acentuaban la lucha de los distintos sectores sociales para mantener niveles de ingreso real que se hacían incompatibles entre sí debido a la declinación del ingreso per cápita« (Finch, 2014: 253-254).

[45] »Dueños de los mecanismos creados por el Estado batllista –especialmente de la capacidad de designar funcionarios en la administración pública y de la potestad de amparar a través de los privilegios del aparato estatal a quienes tuvieran un respaldo político–, los dos partidos tradicionales lograron una ampliación masiva de su base clientelística. Actuaron como intermediarios entre el individuo y el Estado en un clima de creciente inseguridad económica (estancamiento de la producción) que provocaba tensiones sociales (descenso del salario real, desocupación, inflación) que, a su vez, magnificaba el papel de la intermediación política (empleos públicos, tratamiento preferencial en trámites burocráticos, prebendas). Cuanto más se agravaba la crisis, tanto más importante resultaba tener conexiones políticas y demostrar fidelidades partidarias. Esta especie de perversión del quehacer político fortalecía –en el corto plazo– el poderío de las elites de los partidos. En realidad, las consecuencias políticas de esta situación contribuyeron a perpetuar las dificultades económicas del país ya que la enorme expansión de la burocracia estatal redujo la proporción de la renta nacional disponible para inversiones mientras que el sistema político –monopolizado por los partidos tradicionales– perdía cada vez más su capacidad para idear alternativas políticas coherentes.« (Finch, 2014: 37)

[46] El IECON pasó a ser dirigido por un nuevo grupo de economistas. Entre ellos se destacan: Raúl Vigorito, Raúl Trajtenberg, Alberto Couriel, Samuel Lichensztejn, Luis Macadar, Julio Millot, Juan J. Pereira, Nicolás Reig, Octavio Rodríguez y José Santías. Los trabajos de este grupo tuvieron una importante influencia sobre el programa fundacional del FA en 1971, p. ej. »El Proceso Económico del Uruguay« (cf. Garcé, 2009: 88).

[47] Dentro de esta tendencia se destacan los economistas uruguayos: Alberto Bensión, Ricardo Zerbino, Juan José Anichini, José Puppo y José Gil Díaz (cf. Garcé, 2009: 88). Es importante destacar que la reorientación intelectual de este grupo no solo estuvo motivada por el fracaso de la planificación desarrollista en Uruguay, sino también por factores externos, como su desencanto con la revolución cubana, así como la experiencia de desarrollismo autoritario influenciada por Roberto Campos en Brasil. En su proceso de recepción teórica fueron determinantes sus contactos a través de OPP con intelectuales del liberalismo uruguayo, como Alejandro Végh Villegas y Ramón Díaz (cf. Garcé, 2009: 88). Además, a nivel político-partidario parte del grupo se vinculó con la económicamente liberal Lista 15 del PC, dirigida por el joven Jorge Batlle, »hijo de Luis Batlle Berres y figura clave en la legitimación de las ideas liberales en Uruguay desde los años 1960 hasta fines de los 1990s« (Garcé, 2009: 89). Desde la OPP algunos integrantes de esta tendencia participaron en la elaboración del plan económico que buscó implementar el gobierno militar entre 1973 y 1977: en el »Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977«, publicado en 1972, Bensión y Zerbino expresaban »un mix entre las posturas del desarrollismo clásico y las corrientes liberales en ascenso en la época« (Garcé, 2009: 89).

[48] En relación con la estructura económica de Uruguay y su sistema fiscal se destaca un aspecto poco estudiado, que es su condición como país receptor de capitales financieros. Por eso, también se lo considera un paraíso fiscal encubierto, tema del que suele hablarse poco. Sus ventajas de país pequeño, estable y previsible ('Suiza de América'), junto a un secreto bancario laxo, lo hicieron atractivo ante todo para ahorristas argentinos. Desde finales de la década de 1970 el país buscó constituirse como centro financiero *off-shore*, liberalizando su sector financiero. A partir de 1990 se permitió a capitales extranjeros la constitución de Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFIs). La atracción de capitales en gran parte argentinos y brasileños conllevó a un importante *boom* inmobiliario en algunas zonas costeras del país (p. ej. Punta del Este y sus alrededores, en el Departamento de Maldonado).

[49] »Se produjo una enorme fuga de capitales a mediados de 2000 –se retiró el 46 por ciento de los depósitos en dólares del sistema bancario– y el costo fiscal de la crisis, por concepto de asistencia a instituciones afectadas por la "corrida", fue superior al 10 por ciento del producto. La deuda bruta del sector público se triplicó: pasó de 34 por ciento en 1998 a 93 en 2002, como consecuencia de los persistentes déficit fiscales y de su financiamiento con endeudamiento. Los cuatro años de crisis determinaron un gran deterioro de las principales variables macroeconómicas: ingreso bruto nacional (-19,7 por ciento), PBI (-17,5), consumo (-20,2), inversión (-50,9), exportaciones (-19,8), importaciones (-37,3), inflación (-31,7), déficit fiscal promedio (4,3).« (Elías, 2005: 1-2)

[50] Este tipo de referendos, que se usan para derogar leyes ya votadas, están consagrados por la Constitución de 1967 (cf. Moreira, 2004: 107-108). En 1992 (Ley de Empresas Públicas), 1998 (Ley de Marco Regulatorio Energético), 2003 (Ley de ANCAP) y 2004 (Ley del Agua) la ciudadanía se pronunció sobre la permanencia de leyes vinculadas a la prestación privada o semiprivada de servicios públicos, llegando a derogarse todas a excepción de la Ley del Marco Regulatorio Energético.

[51] En el Anexo 1 – Gráfico 7 presentamos una esquematización realizada en base a los descubrimientos de este capítulo.

[52] Búsqueda, 15.07.04: 5.

[53] Astori nació en 1940 en Montevideo.

[54] Es importante resaltar que a partir del CIEDUR Astori contribuyó a impulsar las carreras de jóvenes economistas perseguidos por la dictadura. Un economista del FA narra: »Y yo cuando salí de la cárcel me fui a trabajar a CIEDUR, que era el centro que había creado él. Y él me consiguió [apoyo] para ir a Lovaina y culminar la carrera.« (PE25, 2015: líneas 293-295). Y en la misma línea, otro economista que fue encarcelado y torturado por sus actividades en la órbita del MLN-T recuerda: »O sea, incluso yo trabajé en CIEDUR, que era […] un centro que era dirigido en cierto modo por Danilo Astori.« (PE9, 2015: líneas 194-195)

[55] El contexto fundacional del FA es de crisis terminal del Estado batllista e incipiente proyección política neoliberal (Cap. 2). Gobiernan Jorge Pacheco Areco (1968-1972) y Juan María Bordaberry (1972-1973). Ambos provienen del ala conservadora del PC (corriente riverista). Ésta tiene poca afinidad con el batllismo y se encuentra más ligada a los intereses de los grupos económicos dominantes (sobre todo en el sector agropecuario y la banca). Los gobiernos de Pacheco Areco y Bordaberry buscan reestablecer los márgenes de rentabilidad de los grupos económicamente dominantes sobre el grueso de la población asalariada, produciéndose tensiones sociales, un movimiento de guerrilla urbana (el MLN-T), así como un creciente autoritarismo en contra de organizaciones sindicales y estudiantiles. A mediados de 1973, las Fuerzas Armadas intervienen argumentando en nombre de reestablecer el orden y dan un golpe que disuelve el parlamento, pero manteniendo a Bordaberry como presidente dictatorial. En 1976, Bordaberry es desplazado y la cúpula militar pasa a tomar control directo del gobierno hasta 1985. En este contexto, »las características principales de la fuerza política [frenteamplista] que surgía [en 1971] eran: unidad política de todos los sectores de la izquierda, dirigentes y grupos progresistas de los partidos tradicionales, un importante grupo de intelectuales independientes y un destacado grupo de militares democráticos; un solo candidato y un solo programa de gobierno; identificación con los reclamos populares en especial con la plataforma aprobada por el Congreso del Pueblo a fines de la década del 60« (La Red21, 26.03.01: online). Para Garcé & Yaffé (2014: 95) lo novedoso del FA reside en el abandono del obrerismo y la propensión al policlasismo.

[56] Es esclarecedor echar un vistazo a las correlaciones de fuerzas entre el FA y los dos partidos fundacionales a partir de 1985 (con posiciones que en el período posdictatorial han ido haciendo converger cada vez más a sus dos corrientes hegemónicas: la batllista en el PC y la herrerista en el PN). Los resultados electorales de 1984, 1989, 1994, 1999 y 2004 son un buen indicador. Elecciones de 1984: 40,28% de los votos para el PC, 34,22% para el PN y 20,77% para el FA (39% el PGP, 28% el PCU y 15% el PS: Garcé & Yaffé, 2014: 64). Elecciones de 1989: 37,25% para el PN, 29,03% para el PC y 20,35% para el FA – el Nuevo Espacio (NE), una escisión a la derecha del FA, cosechó el 8,63% de los votos). Elecciones de 1994: 30,92% para el PC, 29,83% para el PN y 29,26% para el EP-FA (una alianza del FA con una parte del NE; el resto de la coalición de partidos que formaba el NE reagrupó este sector como partido bajo el mismo nombre y llegó al 4,93%). Elecciones de 1999: 39,06% para el EP-FA, 31,93% para el PC y 21,72% para el PN (el nuevo mecanismo electoral del balotaje en segunda vuelta hizo que el FA finalmente perdiera la elección contra una alianza de 'colorados' y 'blancos'). Elecciones de 2004: 50, 45% para el EP-FA-NM (alianza que finalmente logró incluir al NE), 35,13% para el PN y 10,61% para el PC. Como se puede ver, entre 1984 y 1989 el FA no creció electoralmente. Este crecimiento recién comenzó a darse a partir de las alianzas con grupos de centroizquierda, como muestran las elecciones de 1994, 1999 y 2004.

[57] En las palabras de un veterano economista, exprofesor universitario, asesor sindical y frenteamplista desilusionado con los gobiernos de la izquierda uruguaya: »[…] se dejó [de lado] toda una concepción, que era la concepción que tenía el Frente [Amplio] desde la oposición. Concepción que había ido reduciendo sus objetivos a medida que se fue perdiendo elecciones y [se] quería ganar las elecciones, entonces [se] iba haciendo en una lógica de politólogo el movimiento el centro. Entonces, [se] iba[n] dejando cosas por el camino […].« (PE30, 2015: líneas 195-199)

[58] Es preciso hacer dos aclaraciones en relación al tipo de análisis que se pretende hacer en este apartado. En primer lugar, se aclara que el ordenamiento de estos tres componentes analíticos responde al fin de facilitar la narración. No se está sugiriendo una causalidad linear entre los tres componentes, sino que se entiende que se encuentran interconectados. Lo mismo vale para el punto de los lineamientos programáticos y su proyección política: fiel al dicho `¿qué estuvo primero, el huevo o la gallina?', aquí se sostiene que no es posible definir una relación causa-efecto entre las propuestas políticas y su proyección, sino que ambas van condicionándose mutuamente. En segundo lugar, se recuerda que cuando en relación al proceso de cambio de la izquierda uruguaya/ el FA se habla de 'debate', 'negociación' y 'acuerdo' no se está planteando estas prácticas sociopolíticas desde un perspectiva neutral, libre de relaciones de poder y desprendida de elementos de dominación. Acorde al marco teórico-analítico-conceptual inspirado por Bourdieu, se considera que la interna del FA es un campo social en disputa e integrado por actores con diferentes grados de poder simbólico (en virtud de sus respectivas acumulaciones de recursos materiales, informacionales y relacionales). Visto así, el programa del FA es un compromiso negociado, pero que a la vez sintetiza el resultado de una disputa simbólica entre los diversos grupos que integran la coalición de partidos (no solo da cuenta de un acuerdo basado en el pluralismo, la horizontalidad y el respeto a los intereses de todos). Por ende, este compromiso provee grandes lineamientos y directivas de un proyección política general, capaz de aglutinar una pluralidad de reivindicaciones. Sumando al análisis una perspectiva politológica 'gramsciana' también es posible afirmar que el programa siempre expresa además una correlación de fuerzas y de poder simbólico al interior de la coalición. En la forma que toman los liderazgos personales, las alianzas electorales y los lineamientos programáticos se deja apreciar una constelación de hegemonía al interior del movimiento. Esta es detentada por una alianza de sectores que forma un bloque de poder. A su vez, tal bloque de poder es liderado por personal que cumple una función de intelectuales orgánicos (p. ej. Tabaré Vázquez, Danilo Astori, José Mujica). Fortalece su hegemonía a través de otorgar concesiones materiales y marcos simbólicos-interpretativos a grupos subalternos – cohesionando así la formación social dentro y fuera del bloque de poder. Desde esta perspectiva, es posible argumentar que la forma en que se termina concretando en la práctica cualquier programa político siempre está sujeta en última instancia a las relaciones hegemónicas dentro del movimiento y las estrategias desplegadas por el grupo dirigente para cohesionar a los grupos subalternos.

[59] Ya habíamos adelantado en la nota 56 que entre 1994 y 2004 el FA tramó dos grandes alianzas electorales con el objetivo de ampliar su alcance sociopolítico y aumentar su caudal de votos: el Encuentro Progresista-Frente Amplio (EP-FA: en 1994) y el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría (EP-FA-NM: en 2004). Esta política de alianzas puede imaginarse partiendo de un círculo que representa la coalición del FA en su composición al momento del retorno democrático en 1985 (FA). En 1994, la alianza del FA con parte del Partido Demócrata Cristiano (PDC), parte del wilsonista Polo Progresista (PP) dentro del PN, parte del batllista Por el Gobierno del Pueblo (PGP) y parte del Batllismo Progresista (BP) dentro del PC representó una ampliación del radio del círculo inicial, desde la izquierda hacia el centro (EP-FA). Se destaca que el FA no fue absorbido por el EP, sino que por un compromiso con los sectores más radicales del FA se mantuvieron las dos estructuras paralelamente, pero creándose ámbitos de negociación político-programática, como instancias articulatorias entre ambas plataformas. En 2004, la alianza del EP-FA con el socialdemócrata/ social-liberal NE volvió a ampliar el radio del círculo, desde la centroizquierda hacia el centro (EP-FA-NM). Con esta estructura de un núcleo (FA) con dos anillos concéntricos (el EP y la NM) el FA logró sumar suficientes votos para derrotar al PN y al PC en las elecciones de 2004. En 2005, la alianza EP-FA-NM fue disuelta y los grupos que se habían ido aliando con el FA en el EP-FA y el EP-FA-NM ingresaron formalmente al FA.

[60] El socialista Vázquez fue una figura central de este proceso, pero no la única. Importa destacar los nombres de aquellos sectores políticos, así como de políticos e intelectuales que entre 1985 y 2004 impulsaron la línea de moderación y alianzas del FA hacia el centro del espectro político (cf. Garcé & Yaffé, 2014: 57, 74, 78). En una primera fase (1985-1989), los sectores más proclives a esta tendencia fueron el PGP y el PDC (con la férrea oposición del PCU y una parte del PS). EL PGP y el PDC abandonaron el FA en 1989, al no avanzar en su línea renovadora, formando una parte de ellos el NE (partido que en parte volvió para integrar el EP-FA en 1994). Aquí las figuras en pro del cambio fueron Hugo Batalla (PGP), Yamandú Fau (PGP), Hebert Gatto, Edén Melo (PGP), Juan Pablo Terra (PDC) y Juan Manuel Quijano. En una segunda fase (1990-1994), se plegó a la moderación la mayor parte del PS, la VA, así como también un grupo de renovadores dentro del PCU. Pero también una parte del MPP (sector que desde 1989 nucleó a grupos de la izquierda radical no perteneciente al PCU: exmilitantes del MLN-T, el PVP, el MRO y el PST)

fue adhiriendo a la moderación. Aquí en esta segunda fase las nuevas figuras en pro de la moderación renovadora fueron Eduardo Valenti (PCU), Rafael Sanseviero (PCU), Gonzálo Carámbula (PCU), Álvaro Rico (PCU), Gerardo Caetano, Eduardo Rilla, Rodrigo Arocena (VA), Margarita Percovich (VA), Enrique Rubio (VA), Ricardo Vilaró (VA), Juan Manuel Rodríguez (VA).

[61] Es importante volver a destacar un aspecto que ya mencionamos en la nota 59: el compromiso que se logró con los sectores más radicales del FA en 1994 para lograr la conformación del EP-FA residía en que el FA mantenía su estructura y su programa de 1994, pero adhiriendo en simultáneo al programa más moderado del EP-FA, presentado para las elecciones de ese año (cf. Garcé & Yaffé, 2014: 79/ 96/ 103). Lo que logró la tendencia moderada entre 1997 y 2003 fue ir adaptando el programa del FA al del EP-FA, hasta que el primero terminó convergiendo con el segundo.

[62] Retomaremos estos puntos en 3.1.2.

[63] Decir 'consolidación' no implica desconocer que la hegemonía neoliberal genera crisis y enfrenta cuestionamientos/ conflictos que la obligan a ir reinventándose y otorgando concesiones a los sectores subalternos para poder mantenerse (nota 58).

[64] La intención original del Grupo Propuesta en 1992 era formar una gran coalición progresista que involucrara no solo al EP-FA (meta alcanzada en 1994), sino también al NE (meta que recién se logró en 2004 con la alianza del EP-FA-NM: nota 59).

[65] Un economista cercano al equipo económico explica el cambio de este político-intelectual en los siguientes términos: »Danilo [Astori] para todos nosotros fue profesor de todos nosotros. Danilo [Astori] no es un gran economista. ¿Qué quiero decir con esto que no es un gran economista? Danilo tiene la desgracia de ser un economista de la edad que tiene. ¿Por qué? Porque es un economista formado en los años cincuenta, sesenta, cuyo posgrado, cuando sale, porque es un tipo muy inteligente, es la típica formación cepalina-dependentista. O sea, el invierte, como muchas economistas de esa generación, un conjunto de horas en aprender un conjunto de cosas que en los ochenta hacen así, 'boom', se desploman; o por lo menos, se desploman como herramientas para gobernar. Podrán seguir siendo una herramienta para especular por sobre dónde viene el capitalismo. […] Una formación de origen muy marxista, digamos, con una concepción centro-periferia que por distintas razones en los ochenta queda perimida. No digo que sea intelectualmente perimida. El mundo fáctico fue por un lado que esta gente se quedó sin las herramientas para poder comprender eso. Bueno, Danilo es un tipo muy lúcido, muy inteligente y es [junto a] otros dos más probablemente de toda su generación […] de los que van comprendiendo eso en algún lugar de sus cabezas. Por lo tanto, él inicia su vida pública con posiciones siempre muy razonables desde el punto de vista político. A veces, medias inentendidas desde el punto de vista económico. Pero en el transcurso del tiempo él se va ordenando […]« (PE15, 2015: líneas 301-310/ 314-323)

[66] Ver La Red21, 22.08.06: online. Adicionalmente, el economista de izquierda radical PE9 recuerda este evento fundacional del MERCOSUR como uno de los primeros puntos de alejamiento con Astori: »O sea, el quiebre, por lo menos en lo particular, fue en la década del ochenta, hacia fines de la década del ochenta. Ya en los noventa, con el MERCOSUR, tuvimos posiciones diferentes. Pero […] en la medida que seguí adentro del Frente [Amplio] seguíamos manteniendo una cierta relación. Después esa relación se fue enfriando y hoy por hoy te diría que si no es helada anda muy cerca, ¿no?« (PE9, 2015: líneas 195-200)

[67] Ver La Red21, 22.08.06: online. En la exitosa segunda votación del primero de octubre, se lograron 29,5% de votos a favor de una consulta popular. Finalmente, en el referendo decisivo sobre la derogación parcial de la Ley de Empresas Públicas, el trece de diciembre de 1992, terminó imponiéndose ampliamente el SI sobre el NO (luego de que el sector colorado Foro Batllista cambiase su posición inicial de apoyo a la ley y votase a favor de derogar sus principales artículos). Tal resultado significó una severa derrota para las fuerzas adherentes a las políticas de *shock* neoliberal en Uruguay. El gobierno de Lacalle solo pudo avanzar en una parte de sus proyectos privatizadores, no pudiendo concretar la ansiada privatización de la empresa telefónica estatal Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

[68] Ver La Red21, 22.08.06: online. Y en palabras de un politólogo del Instituto de Ciencia Política: »[Astori] Se opone a la creación de Encuentro Progresista, pensando que lo que el Encuentro Progresista que iba a hacer era mover el Frente Amplio hacia el centro. Efectivamente. […] Eso era lo que iba a pasar con el Encuentro Progresista: la izquierda se iba a moderar, era un *by-pass*, ¿tá? Era una estrategia para moderar al Frente Amplio. Y para ganar, obvio. Astori se opuso.« (PE7, 2015: líneas 496-502)

[69] El investigador PE7 lo define de la siguiente manera: »Es en el segundo lustro de los noventa en que Astori cambia. Astori se modera y hay un hecho político fundamental, que es cuando cambian Astori y Vázquez.« (PE7, 2015: 505-507)

[70] Ver La Red21, 22.08.06: online.
[71] Llama la atención que Seregni (cuyo rol posterior a 1996 será importante en 3.2.1) se inclinó más hacia la postura de Astori, o sea la búsqueda de generar ciertos consensos básicos con los partidos fundacionales (cuando la estrategia intransigente de Vázquez parece más enfocada en llegar al poder: ver Búsqueda 11.03.99: 9).
[72] Otro caso que refuerza esta argumentación son las posturas que adoptaron ambas figuras durante el agravamiento de la crisis económica en 2002. Mientras que Vázquez se manifestó a favor de ir al *default,* como lo había hecho Argentina en 2001, el sector de Astori fue más proclive a un clima de acercamiento con el gobierno en busca de negociar una salida a la crisis con los acreedores internacionales.
[73] PE7, politólogo del Instituto de Ciencia Política recuerda la designación de Astori: »[Fue] En julio del [año] 2004 en Washington, ¿tá? […] Nadie sabía. Estaba Enrique Iglesias, [y] no sé qué [otras personas más]. Y el tipo [* = hombre] [Vázquez] te dice: "[…] vine acá acompañado de 'plaplapá' y él, que va a ser mi ministro de economía". Al día siguiente fue una bomba para Uruguay, ¿tá?« (PE7, 2015: líneas 528-532)
[74] No hemos podido encontrar una versión unívoca acerca de la composición del grupo que integraba el equipo de asesores económicos de Vázquez a partir de 1999. Los cuatro economistas que Búsqueda (28.10.99: 31) señala como principales elaboradores del discurso económico del candidato Vázquez son Daniel Olesker, Bernardo Kreimerman, Carlos Viera y Jorge Quartino. En cambio, un economista colaborador de Vázquez (PE25, 2015: líneas 747-775) indica que los principales asesores eran Couriel, Olesker, Viera y Walter Cancela. En base a ambas fuentes es posible deducir que en 1999 Vázquez consultaba al mínimo a seis economistas pterteneciente a las principales corrientes renovadoras del FA: Cancela (…), Couriel (VA), Kreimerman (PS), Olesker (independiente en el FA), Quartino (MPP) y Viera (VA).
[75] Ya mostramos más arriba en el texto que alrededor del año 1997 se asiste a una cristalización de la proyección tecnopolítica de Astori (visible en su texto *Política y Estado. Alternativas al Neoliberalismo*: 3.1.2). También pusimos de relieve el comienzo de su confrontación con Vázquez por liderar la redefinición política del FA y la modalidad opositora. Esta estrategia no solo le implicó a Astori *aggiornar* sus propuestas, sino a su vez rodearse de nuevos asesores económicos de cara a desafiar a Vázquez en la elección interna del FA.
[76] Búsqueda, 28.10.99: 6.
[77] Búsqueda, 18.11.99: 4-5; Búsqueda, 25.11.99: contratapa; Búsqueda, 25.11.99: 4-5.
[78] Búsqueda, 18.11.99: contratapa/ 24-25.
[79] En las palabras de un joven economista simpatizante del FA, que trabaja en la Dirección General Impositiva, »se perdía de cualquier modo, no daban los votos« y »eso fue la estocada final« (PE14, 2015: líneas 28-29). Otro veterano economista y exsenador frenteamplista analiza que si »en una campaña electoral uno quiere meter un impuesto a la renta, nada menos, y el otro te dice "jamás vamos a poner un impuesto", ganó el que no quería poner el impuesto« (PE17, 2015: líneas 48-50).
[80] De Posadas, en Búsqueda, 29.04.04: 3; Gianelli, en Búsqueda, 29.04.04: 6.
[81] Vázquez se apresuró a aclarar públicamente que la opinión de Viera no expresaba la del FA. Lo mismo hizo la Mesa Política del FA. También Astori tomó distancia de las palabras de Viera. Sorpresivamente, la declaración más fuerte contra lo expresado por Viera provino de Mujica, líder del MPP, quien durante los últimos años había buscado acercarse con su sector a los grandes propietarios del sector rural. En defensa de los propietarios del agro y con una enunciación abiertamente anti-intelectual, el exlíder guerrillero dijo que las declaraciones de Viera eran »una choricez [* = estupidez] típica de los señores economistas« (Búsqueda, 29.04.04: 5/ 52).
[82] Búsqueda, 02.09.04: 96/ 29-30/ 91; Búsqueda, 02.09.04: 50-51; Búsqueda, 28.10.04: 27.
[83] Tulbovitz, en Búsqueda, 28.10.04: 8-9. Según Tulbovitz, en 1999, Olesker »abogó por eliminar la "explotación asalariada" y "buscar una sociedad con propiedad social de los medios de producción"«. Además, prosigue Tulbovitz, este asesor llegó a decir que »un gobierno del Frente Amplio derogaría cuatro de las seis A[dministradora de]F[ondos de]A[horro]P[revisional]s que en ese entonces funcionaban en Uruguay«.
[84] Tulbovitz, en Búsqueda, 28.10.04: 8-9; De Posadas, en Búsqueda, 27.05.04: 3.
[85] Búsqueda, 15.07.04: 5.
[86] Búsqueda, 15.07.04: 5.
[87] Búsqueda, 15.07.04: 5.
[88] Búsqueda, 15.07.04: 5.
[89] Tulbovitz, en Búsqueda, 28.10.04: 8-9; De Posadas, en Búsqueda, 27.05.04: 3.

[90] Tulbovitz, en Búsqueda, 28.10.04: 8-9.
[91] Tulbovitz, en Búsqueda, 28.10.04: 8-9.
[92] Tulbovitz, en Búsqueda, 28.10.04: 8-9.
[93] Cuando a continuación hacemos referencia al título del texto lo acortamos *Política y Estado*.
[94] Cuando a continuación las referencias de las citas solo indican un número de página, estamos citando de *Política y Estado*.
[95] Lo hace refiriéndose a los »puntos de partida de este trabajo personal« (6).
[96] El autor menciona los »diversos encuentros y seminarios nacionales e internacionales, que me permitieron enriquecer y complementar el estudio y las propuestas que se presentan en este texto« (6).
[97] Astori tampoco suele comentar estas obras, mencionarlas explícitamente en el texto o entrar en diálogo abierto con ellas. Esta técnica minimalista del autor en algunas partes de su ensayo conlleva una tendencia a incorporar ideas de otros autores (a veces casi literalmente) sin identificarlo con una referencia. P. ej. frases como: »En este mismo sentido, no es posible negar que una transferencia masiva de funciones del Estado al mercado, significa una profunda mutación de las aspiraciones primordiales de la sociedad.« (74)
En Ibarra (1990: 89) se lee: »En síntesis, el traspaso masivo de funciones del Estado al mercado entraña trasposición de los objetivos primordiales de la sociedad.« Otro ejemplo de esta tendencia en el Astori de *Política y Estado* a reflejar ideas de otros autores podría ser: »Asentados en distintas escalas de valores, [el mercado y la democracia] pueden conducir a tensiones sociales relevantes. Es que la consideración del poder económico genera concentración del poder político, mientras la historia de la democracia revela que esta última es –a un tiempo– el resultado y la garantía de la lucha social por la igualdad. Y cuando –por la vía de las tensiones mencionadas– la contrastación entre el interés individual y el colectivo pone en riesgo de ruptura el tejido social, suelen emerger transformaciones políticas que procuran restablecer la armonía perdida.« (35) En Ibarra (1990: 70) se lee: »El mercado y la democracia son instituciones dispares; alentadas por valoraciones distintas, tiran de la sociedad en direcciones, a veces complementarias, a veces opuestas, pero siempre diferentes. Por eso, cuando la tensión dinámica amenaza con romper el tejido social, suelen darse acomodos políticos que armonizan —no en la lógica, sino en la práctica consensual o en la imposición— metas tan disimiles como las de premiar la eficiencia de pocos, mientras se persigue la igualdad general (Ibarra, 1987).« Al tratarse de un ensayo, esta técnica aplicada por Astori no falta al rigor científico. Sin embargo, evidencia cierta laxitud. Genera la impresión, de que en *Política y Estado* hubo una rápida apropiación de las ideas tecnopolíticas en auge, sin reformular algunos de esos planteos con un lenguaje plenamente propio. De hecho, aquí se evidencia un trasvase de las mismas al pensamiento tecnopolítico del contexto uruguayo.
[98] En *Política y Estado*, cinco trabajos de un total de cincuenta terminan acumulando el 57% de las referencias.
[99] Ayala Espino (1992: 169) dice que »la privatización, la desregulación y la liberalización no son políticas globales, generalizables y aplicables en toda circunstancia y momento«, sino que »por el contrario, son políticas que deben diseñarse e instrumentarse de acuerdo al »tipo y calidad de la organización institucional del estado, los arreglos institucionales y balance existente entre los sectores público y privado y, el grado de desarrollo económico«. Más adelante, podremos ver que en *Política y Estado* esta noción es central.
[100] Basándose en el paradigma económico-estatal neoliberal-constitucionalista, el trabajo plantea un nuevo marco de política pública para una regulación de la agricultura y los mercados alimentarios, con el objetivo de conciliar eficiencia y equidad. Los autores parten de la crítica formulada por la corriente de la NEI al paradigma neoclásico del equilibrio general (TEG) y su pensamiento naturalista-mecanicista, que atribuye a la autorregulación de los mercados el alcance de situaciones equilibradas (óptimas/ pareto-eficientes). Al desarrollar un marco regulatorio para el sector agrario y los mercados de alimentos, ambos autores operan con las categorías analíticas del neoinstitucionalismo económico (dirigidas a pensar el comportamiento individual de los agentes en el mercado y, sobre esa base, la construcción de una institucionalidad estatal eficiente para mejorar el funcionamiento del proceso económico y la provisión de bienes públicos): las 'asimetrías de información', la 'racionalidad limitada', los 'costos de transacción', la función 'regulatoria' del 'marco institucional', '*enforcement*' de los 'derechos de propiedad', así como problemas de *'free-riding*' y *'rent-seeking'* en el ámbito político-estatal (todos elementos teóricos del paradigma económico-estatal detallado en Cap. 1).
[101] Los dos últimos trabajos son importantes para el ensayo, recibiendo seis menciones el de Faaland & Parkinson (aprox. 6% de las referencias), y cinco el de Timmer (aprox. 5% de las referencias).

[102] Además, menciona otros trabajos económicos sobre desarrollo y agricultura: Evenson & Kislev (1975); Kohls (1961); Hazzell (1988). Estos autores no recurren a enfoques de la NEI.

[103] Más adelante (3.2.2) veremos que, en comparación con sus dos más jóvenes colegas economistas Bergara y Lorenzo, Astori cuenta con un claro perfil de político.

[104] A lo largo del texto esta propuesta discursiva siempre se mantiene, pero siendo expresada de distintas maneras: »nuevas articulaciones entre el Estado y el mercado, lo público y lo privado, el poder y la sociedad civil« (contratapa); »la búsqueda de nuevas articulaciones entre los sectores público y privado, entre el Estado y el mercado« (5); »encontrar […] formas de integración de lo público con lo privado« (5); »articulación entre las acciones de los sectores público y privado« (5); »encontrar la mejor combinación de políticas para articular las acciones de los sectores público y privado« (5); »los nuevos papeles a desempeñar por los sectores público y privado« (7); »caminos alternativos« (7-8) entre el Estado y el mercado; »definición de nuevas responsabilidades entre los sectores público y privado« (8); »renovar los mecanismos de articulación entre ambos« (8); »renovación de la intervención gubernamental« (8); »la discusión de criterios capaces de orientar la búsqueda de nuevas posturas o actitudes a adoptar por los sectores público y privado, especialmente con referencia al proceso de desarrollo« (31); »nuevos papeles o funciones que les correspondería asumir a los sectores público y privado en el proceso de desarrollo« (55); »nuevos equilibrios entre el Estado y el mercado« (57); »nuevas articulaciones entre el Estado y el mercado« (71); »criterios a considerar como parte de una reflexión acerca de los nuevos papeles a asumir por los sectores público y privado en el proceso de desarrollo« (71); »una reflexión sobre las vías de renovación de las funciones de los sectores público y privado, con vistas a una articulación más conveniente entre ambos a la luz del interés de la sociedad y […] del crecimiento con equidad« (73).

[105] Un elemento característico en la narrativa del autor es que no abarca expresamente el contexto nacional de su propio país, encontrándose muy pocas referencias a la situación concreta de Uruguay en el texto. En cambio, prefiere hablar en clave regional-periférica, remitiendo la mayor parte del diagnóstico a las experiencias sociales, económicas y políticas de los países »latinoamericanos«, de la »región« o »en desarrollo«.

[106] En el contexto uruguayo de los años noventa se oponen dos corrientes sociopolíticas mayoritarias con sus respectivas concepciones para la práctica político-económica (cf. Finch, 2014: Cap. 9). Hacia su derecha, se entiende que Astori le está hablando a sectores que apoyan las iniciativas políticas del neoliberalismo más radical y sus políticas de *shock* (de estos sectores solo algunos son tradicionalmente liberales en lo económico, en su mayoría se trata de 'colorados'-batllistas y 'blancos'-herreristas, cuyos gobiernos a partir de los años 1980 fueron adhiriendo con mayor o menor intensidad a las políticas posteriormente codificadas en el recetario del CW). Y a su izquierda, Astori le habla a sectores partidarios de continuar sosteniendo estructuras económicas y esquemas políticos del viejo Estado social, productor y desarrollista que caracterizan distintas fases del Uruguay batllista hasta su entrada en crisis a finales de los años sesenta (se trata ante todo de los grupos más tradicionales del FA, caracterizados por su intransigencia con las políticas del CW, intelectualmente desorganizados ante el triunfo hegemónico del neoliberalismo a nivel global, pero críticos ante las tendencias de renovación pragmática de la coalición de izquierdas).

[107] A lo largo del ensayo Astori utiliza el término 'modelos' para referirse a lo que nosotros denominamos paradigmas de organización económica-estatal.

[108] Para ello, traza sus orígenes sociopolíticos, reconoce sus logros y problematiza sus consecuencias negativas; sin omitir en ello la elaboración de un detallado repaso teórico a las tres corrientes intelectuales (»los perfiles más importantes«) que forman los principales »paradigmas relativos a las funciones del Estado y el mercado en el proceso social«: la »visión keynesiana«, la »visión neoclásica« y la »visión de la teoría del desarrollo« (22). El análisis de los orígenes, los logros y las consecuencias negativas de los modelos de política económica son ordenados en una secuencia de relato histórico que consta de tres pasos. Primero, una explicación de la particular adaptación que tuvo lugar en regiones periféricas de la tradición céntrica de Estado de bienestar. Segundo, una explicación de la crisis de este modelo junto a sus causas. Y tercero, una explicación del fortalecimiento del paradigma neoliberal, así como el señalamiento de los efectos negativos surgidos en los países de la región a partir de la aplicación de políticas bajo esa orientación.

[109] En concreto, Astori se está refiriendo al estatismo y a las políticas económicas de inspiración keynesiana (en la mayoría de los países céntricos) o keynesiana-desarrollista (en la mayoría de los países periféricos). ¿Cómo desarrolla estas categorías analíticas en el ensayo?

El »papel crecientemente benefactor« del Estado en los países desarrollados fue »un proceso continuo de reformas que reconocieron como rasgo común la expansión de la presencia y las funciones

del Estado, persiguiendo el objetivo central de limitar o corregir los efectos polarizadores del mercado« (13). En cambio, para »las naciones en desarrollo, que se suman con fuerza a la trayectoria intervencionista« (13) entre la crisis mundial de 1929 y el fin de la Segunda Guerra Mundial, explica cómo los »problemas propios y diferentes« de estas sociedades requieren de un tipo de intervención distinta: en estas circunstancias »la acción estatal es reclamada para superar la brecha de atraso y pobreza respecto a los grandes centros, lo que supone […], más que un Estado benefactor, […] un sector público dispuesto a promover el desarrollo y hasta a suplir a un sector privado débil o incluso inexistente a la hora de emprender algunas iniciativas que se evaluaban como estratégicas en el marco de un proyecto nacional« (13).

El autor continúa con las crisis y falencias del modelo estatal-tradicional en su adaptación periférica. Habla de una »concepción relativamente totalizadora de la intervención estatal«, cuya lógica era articular »la generación de riqueza con la calidad de vida de la población« (18). Esta caracterización ya densifica lo esencial de su crítica hacia el accionar del Estado »tradicional« de inspiración keynesiana-desarrollista (la concepción »totalizadora«: una desmedida intervención estatal en el mercado) y a su vez permite apreciar dónde ve la principal falla a corregir tecnopolíticamente (lo limitado de una acción estatal cuya lógica funciona »articulando la generación« del crecimiento económico con el bienestar de la mayor cantidad de la población, o sea, generar demanda, para crecer y redistribuir ese producto social). Este punto se retoma arriba en el texto.

[110] Allí (33) afirma que ésta influyó »exitosamente sobre la demanda, pudo cubrir al menos una gran parte de las deficiencias del mercado, reguló el ciclo económico condicionando los niveles de empleo y producción, y constituyó el motor de muchos proyectos nacionales de desarrollo«.

[111] Astori explica el proceso de »declinación« (también: »agotamiento», »erosión«, »deterioro«) de los »modelos estatales de intervención tradicional« –que se comenzó a manifestar durante la década de 1960 y se aceleró en la década siguiente– mediante una combinación de causas »económicas«, »políticas« e »ideológicas«; relacionando los »cambios« acontecidos durante esa época en el contexto internacional con los »desequilibrios« nacionales de la mayoría de los países latinoamericanos: »Este proceso […] se encuadró en un contexto internacional que experimentó cambios extraordinariamente relevantes, y se presentó asociado al surgimiento y la agudización de importantes desequilibrios económicos a escala nacional. Naturalmente, ambos grupos de factores exhibieron evidentes mecanismos de interrelación y –a su vez– gestaron la presencia de evaluaciones críticas y propuestas alternativas desde una perspectiva política e ideológica.« (16) Respecto al ámbito internacional de los años 1970 –»un marco general de creciente globalización de la economía a escala mundial«–, el autor diagnostica que convergen allí la »confirmación y la culminación de la erosión que desde tiempo atrás venían sufriendo las instituciones y los mecanismos de coordinación y cooperación instaurados luego de la finalización de la segunda guerra mundial« y »la emergencia de nuevos procesos a escala mundial, que al menos parcialmente resultaron consecuencias de la erosión mencionada« (16).

[112] En este paso se sitúan dos de las tres críticas al paradigma keynesiano que el autor incorpora a su elaboración discursiva. La primera es que, a pesar de que bajo este paradigma los objetivos del pleno empleo y el crecimiento convergían, en »la práctica [...] no fue capaz de conducir a la superación de la brecha« entre países desarrollados y no-desarrollados (24). En la otra, aclara que no le fue posible evitar por completo las »desaceleraciones globales en el comportamiento del sistema económico« (ni la emergencia recurrente de presiones inflacionarias: 24).

[113] En este paso se sitúa la última de las críticas hacia el paradigma keynesiano que Astori adopta en su discurso. Según ésta, la visión esencialmente macroeconómica del keynesianismo sobre la sociedad hizo que se descuidaran problemas microeconómicos, como la »asignación social de los recursos«, así como »las relaciones que deben existir entre estos dos planos« (24).

[114] En relación a los modelos de inspiración neoliberal, que entre las décadas de 1970 y 1980 comenzaron a suplir a los de base keynesiana-desarrollista en crisis, el autor vuelve a emplear una amplia gama de conceptualizaciones: »concepción que […] ha alentado […] los modelos referidos [de estabilización, apertura y ajuste]« (7-8), »eliminación indiscriminada de la acción del sector público« (22), »liberalización absoluta de los mercados« (73), »transferencia masiva de funciones del Estado al mercado« (74). Al igual que se hizo con los paradigmas keynesiano y desarrollista, es preciso aclarar cómo desarrolla Astori en el ensayo la categoría analítica del neoliberalismo.

Luego de presentar el planteo general de la teoría económica neoclásica y sus cuatro variantes más recientes, Astori enfoca para este paradigma las »características relevantes en cuanto a las herramientas fundamentales de la política económica« (28). A partir de haber explicitado el paradigma neoclá-

sico, ensaya una definición de la »postura neoliberal«: esta radica en las »coincidencias en las que confluyen, tanto su planteo global [* el de la teoría neoclásica], como las [cuatro] variantes a las que se hizo referencia precedentemente« (28). De esta manera, las prácticas económicas neoliberales tendrían sus fuentes teórico-paradigmáticas en un lugar común, que es donde se intersecan/ coinciden el planteo neoclásico del equilibrio general/ TEG (en sus dos perfiles: equilibrio bajo condiciones de competencia perfecta vs. condiciones de competencia imperfecta) con las cuatro variantes teóricas expresadas en el ofertismo, las expectativas racionales, el monetarismo y la NEP del *public choice*. Y en cuanto a su realización práctica, el autor concibe las políticas económicas neoliberales como basadas en un »manejo instrumental que ha privilegiado notoriamente la estabilización de corto plazo«, lo cual ha llevado a que »el empleo, la evolución de la producción y la distribución del ingreso asumen la categoría de variables dependientes o de ajuste« (29).

[115] ¿Cómo explica Astori la hegemonía de este paradigma? Principalmente, a través del ya reseñado deterioro de las formas tradicionales de intervención del Estado y sus »consecuencias negativas« (33). Habría sido »sobre esta comprobación que cobraron fuerza las posturas de corte neoliberal que, decretando por anticipado el fin de la participación del Estado en la conducción del proceso económico, han venido insistiendo en la necesidad de desmantelar por completo su presencia en esta área esencial de la sociedad« (33). No obstante, el autor no deja de señalar la importancia que tuvieron para el auge del neoliberalismo »vacíos ideológicos y políticos« (o sea, la incapacidad de formular una superación de la organización keynesiana-desarrollista en crisis), así como la »ofensiva ideológica« de esta corriente teórica para trascender el ámbito puramente académico y penetrar al de las organizaciones internacionales.

[116] Allí (49) también habla de un »ensanchamiento de la brecha social«.

[117] Dando sentido a un pensamiento según el cual las políticas socialmente equitativas, o justas, son aquellas orientadas a mejorar la calidad del conjunto de la población en el largo plazo. Para lograrlo, la redistribución del producto social no debe afectar las posibilidades de la inversión privada y el crecimiento económico. Bajo esta lógica, la necesidad del crecimiento económico justifica que se termine subordinando la redistribución del producto social a los intereses de lo inversores privados. Se trata de una noción conceptual de 'equidad social' que ha sido resignificada en relación a las concepciones redistributivas que tradicionalmente legitimaban la acción de los Estados de Bienestar de la segunda posguerra, como la de 'justicia' social, y que ha sido tornada funcional a ciertas necesidades políticas del contexto socioeconómico de los años noventa (ver equidad en p. 98).

[118] Tras haber señalado los cuatro desequilibrios causados por la intervención estatal en regiones periféricas, Astori los conecta a los cambios en el ámbito internacional. Argumenta que, a la par de una multiplicación de demandas sociales insatisfechas, estos cuatro desequilibrios hicieron surgir evaluaciones críticas al paradigma de intervención estatal, mientras que a este creciente descontento le iban siendo »agregados, sin fronteras claras« (17), los problemáticos factores del contexto internacional. Así, está intentando arribar a una explicación del caldo de cultivo que permitió el giro de paradigmas hacia políticas de orientación neoliberal. En este aspecto la narrativa del discurso de Astori evidencia fuertes similitudes con la de su fuente referencial Ibarra. También este autor privilegia una narrativa poco propensa a incluir la cuestión de las cosmovisiones de los científicos y su involucramiento en el proceso político-económico a la hora de explicar cambios de paradigmas socioeconómicos. Así, los cambios de sentido que rigen en la disputa de problemas socioeconómicos y políticas públicas son subyugados a una lógica analítica reduccionista de los fenómenos sociales, en la medida que parecen 'caídos del cielo'. En esta dirección, Ibarra (1990: 71, 82) reconoce el mérito de 'los' economistas al haber tenido razón en ver 'los' nuevos problemas del Estado: »Hoy la crítica se sitúa en el otro extremo. Los economistas han dejado de señalar las fallas del mercado para dedicarse a identificar las fallas de la intervención estatal. Y en este nuevo terreno han sido igualmente exitosos. El burocratismo y el poder burocrático, los excesos reguladores, la falta de iniciativa, el desperdicio, el paternalismo del Estado benefactor, las cargas impositivas abusivas, la proliferación de empresas paraestatales, son algunos de los temas que han despertado el interés de la disciplina económica.« (Ibarra, 1990: 71)

[119] Reconocimiento que a lo largo del texto también se expresa en estos pasos: »[...] los mercados pueden jugar un papel importante en la promoción de actitudes más rigurosas de parte de los productores para utilizar con mayor eficiencia los recursos de que disponen« (43); »[...] la vigencia de esos mercados es imprescindible como mecanismo de coordinación y descentralización de las decisiones económicas, y también como factor de impulso a la competencia y a la elevación de la productividad« (73-74).

[120] Adoptando un enfoque donde lo político deviene en el exclusivo interés por el poder, el enriquecimiento y el mero oportunismo electoral por conseguirlos (noción con la que permea el diagnóstico astorista de la 'crisis de la política').
[121] P. ej. perspectivas propias de la corriente de teorías económicas de la política (NEP), que reducen lo político a la ambición por el poder, a la confrontación irracional, y a la corrupción endémica y la búsqueda de rentas.
[122] En cierta medida, durante la argumentación del diagnóstico la crisis 'político-sistémica' deviene cada vez más en una crisis 'político-humana'. Mediante este movimiento discursivo el análisis de actores sociales en estructuras complejas es simplificado al de un problema ético y moral, basado en conductas individuales y valores.
[123] Acto que revela cierta similitud con la lectura hecha por el BM (1997: 1): »Los últimos cincuenta años han demostrado claramente tanto las ventajas como las limitaciones de la acción estatal, en particular en lo que se refiere a la promoción del desarrollo. Los gobiernos han ayudado a introducir sustanciales mejoras en la educación y la salud y a reducir la desigualdad social. Pero la intervención gubernamental también ha tenido consecuencias lamentables. E incluso en los casos en que la actuación anterior del estado ha sido positiva, muchos temen que no pueda adaptarse a las exigencias una economía mundial en proceso de globalización.« También la técnica discursiva del BM consiste en la secuencia argumental de reconocer los aspectos positivos, pasar a asociarlos difusamente con la noción de factores desequilibrantes/ crisis, para finalmente advertir que bajo las fuerzas del poco especificado fenómeno de la 'globalización' se requerirá un orden estatal diferente.
[124] Una lectura de aquellas intervenciones de Astori que son más recientes al triunfo electoral del FA (Astori, 2004, 2004a) permite apreciar cómo la noción del »crecimiento productivo« es enarbolada políticamente y puesta en oposición al presunto modelo de 'crecimiento no-productivo' perseguido por las políticas de inspiración neoliberal de los gobiernos del PC y el PN entre la segunda mitad de los 1980 y los albores del siglo XXI (basadas en el ingreso crónico de capitales especulativos en la sobredimensionada plaza financiera, y a la par de un proceso de desindustrialización: Cap. 2).
[125] Discurso que, en forma similar, el BM expresaba de la siguiente manera: »Al igual que en los años cuarenta, el renovado acento en la función y eficacia del Estado ha tenido origen en trascendentales acontecimientos acaecidos en la economía mundial, que produjeron cambios fundamentales en las circunstancias en que se desarrolla la acción estatal. La integración mundial de las economías y la propagación de la democracia han reducido las oportunidades para un comportamiento arbitrario y caprichoso. Los sistemas impositivos, la normativa para la inversión y las políticas económicas deben responder en medida creciente a los parámetros de una economía mundial globalizada. El cambio tecnológico ha abierto nuevas oportunidades para la desagregación de los servicios y la ampliación de las funciones de los mercados. Esos cambios han obligado a los Estados a asumir competencias nuevas y diferentes – no ya como proveedores exclusivos, sino como promotores y reguladores.« (BM, 1997: 2)
[126] »Los criterios y las orientaciones fundamentales que se han venido comentando hasta ahora, indican claramente que la búsqueda de nuevas articulaciones entre el Estado y el mercado exigen encarar con detención algunos temas de trascendental importancia: la reforma del Estado, la conformación de un espacio público y el papel de algunos actores sociales.« (53)
[127] Astori define tres »mecanismos instrumentales« (8) para la reforma del Estado. Primero, la »privatización«. Advierte que ésta »no puede ser un instrumento para borrar la presencia del Estado en actividades de importancia estratégica, ni para enajenar empresas rentables con la paradojal finalidad de solucionar desequilibrios financieros de corto plazo. Puede sí, constituir una herramienta a utilizar en aquellas situaciones en las que el sector público realiza directamente y a un alto costo, actividades prescindibles que tendrían un desarrollo más conveniente en el ámbito privado« (75, más detalladamente en 57-59). Segundo, la »desregulación«, que debe estar »limitada a aligerar la trama normativa de condiciones, supervisiones y controles, toda vez que aquella entorpezca la acción del propio Estado y perjudique el normal desenvolvimiento de las actividades privadas de producción y comercialización« (75, más detalladamente en 60-61). Y tercero, la »modernización de la gestión«, que considera »imprescindible, incluyendo en particular los ajustes que se requieran desde el punto de vista legal, los cambios institucionales aconsejables para ejercer con mayor eficiencia las labores de conducción y coordinación, la descentralización regional y social, y la capacitación permanente de los encargados del ejecución« (75, más detalladamente en 61-63).
[128] Allí (65) el autor afirma que »se trata […] de impulsar conductas colectivas en el ámbito del sector privado« o (71) de »impulsar las conductas colectivas en el ámbito del sector privado«.

[129] Con palabras del BM (1997: 1) »el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso«.
[130] Allí (43) dice que se trata de una »dicotomía absoluta«.
[131] Allí (34) dice que »sector privado y agente individual no son sinónimos«.
[132] Es de notar que el BM (1997: 3) argumenta en la misma dirección cuando advierte que »la solución consistirá […] en lograr que las sociedades acepten una redefinición de las responsabilidades del Estado«, requiriéndose en ello »una selección estratégica de las acciones colectivas que éste tratará de promover, junto con mayores esfuerzos para aligerar la carga que pesa sobre el sector estatal mediante la participación de los individuos y las comunidades en el suministro de los bienes colectivos fundamentales«.
[133] Allí (contratapa) presenta su propuesta, variándola levemente, como un »ingrediente […] ineludible para la recuperación de los valores sobre cuya base la política volverá a ser una actividad digna del respeto de la sociedad en su conjunto«.
[134] Dado que según el diagnóstico del autor de *Política y Estado* la política se encuentra en crisis –a nivel regional está tendiendo lugar su »degradación« (81) y su »destrucción« (82)–, debe ser recuperada.
[135] Allí (7, 9) el autor, sin recurrir como en la p. 82 a la adjetivación (»superior«), habla de la política como »actividad humana«.
[136] Allí (82) habla de la política »en cuanto actividad humana, es decir, en su papel de conducta que se practica colectivamente para intentar cambiar una realidad en un sentido y con una intensidad previamente elegidos«.
[137] Allí (43-44) define la política como »los [factores] que se vinculan al conjunto de acciones que deliberadamente se ponen en práctica en una sociedad para alterar la realidad en un sentido predeterminado, apoyándose en una estructura institucional y organizativa«.
[138] Astori complementa este enfoque de la política (como acción colectiva superior dirigida a transformar la realidad en un determinado sentido democrático) con la correspondiente dimensión del »sistema de partidos« (9) o la »estructura institucional y organizativa« (44). Como podrá verse a continuación, la primera noción adquiere una posición más relevante en el texto. Astori hace de ella su caballo de batalla, a través de argumentar causalmente. Lo que hace es poner el eje de su discurso en el peligro que las crisis de los sistemas político-partidarios significan para la democracia, justificando la necesidad de su proyecto de renovación política.
[139] Allí (21) el autor valoriza »la convivencia democrática como camino de concertación y articulación social«. Esta visión la extrae de un análisis histórico, según el cual desde el siglo XIX »la injerencia gubernamental para corregir este desequilibrio [causado por la »concentración –frecuentemente monopólica u oligopólica– generada por el liberalismo irrestricto«] también encontraba argumentos de naturaleza política, que tenían un complemento ideológico en los valores éticos de la justicia y de una convivencia social apoyada en un tejido sólido« (12-13). Astori se muestra partidario del capitalismo de mercado, siempre y cuando este se encuentre complementado 'éticamente' por la justicia social, garantizando una distribución del producto que lleve a sociedades cohesionadas.
[140] Este elemento del discurso (polarización entre los 'buenos', que quieren cambiar las cosas, y los 'malos', que opondrán resistencia) aparece en forma similar en el documento del BM: »No será fácil edificar un Estado más eficaz en la búsqueda del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. Siempre hay numerosos intereses creados empeñados en evitar el cambio, por muy costosos que sean los resultados para el bienestar del conjunto de la población. Para vencer esta oposición se requiere tiempo y voluntad política. No obstante, en el informe se intenta demostrar que es posible crear oportunidades para la reforma, y ampliar las ya existentes, adoptando un enfoque cuidadosamente escalonado y utilizando mecanismos que permitan compensar a los que salgan perdiendo. Aun en el peor de los casos, pueden bastar pequeños progresos en el camino hacia la creación de un Estado más eficaz para conseguir importantes efectos en el bienestar económico y social. Al aproximarnos al siglo XXI, lo que tienen que hacer los Estados no es ni caer en la insignificancia ni dominar el mercado sino comenzar a conseguir esos pequeños progresos.« (BM, 1997: 8)
[141] O también »orientaciones fundamentales«, »visión«.
[142] O también »lineamientos«, »temas de trascendental importancia«, »cambios institucionales« (34), »herramientas«.
[143] Allí (32), el autor dice que el Estado es »la síntesis de la conformación política de la sociedad«.
[144] El autor hace referencia a Ayala Espino cuando introduce por primera vez este concepto clave de la NEI (ver en Cap 1 p. 28 y nota 31).

[145] Ver 1.2.1 (p. 29).
[146] También en 31-34 Astori da este paso, pero expresándolo de manera similar. En esa parte anuncia »varias puntualizaciones [que] deben ser formuladas al respecto« de »la discusión de criterios capaces de orientar la búsqueda de nuevas posturas o actitudes a adoptar por los sectores público y privado, especialmente con referencia al proceso de desarrollo« (31).
[147] A la hora de investigar las trayectorias de estos dos economistas se da un contraste interesante. Mientras que no escasea información biográfica sobre Bergara, solo se encuentran pocos datos sobre Lorenzo, motivo por el cual un periodista uruguayo llegó a afirmar: »Hasta en la propia Wikipedia, la información sobre su biografía es pobre, limitada.« (Legnani, en La Onda Digital, sin fecha). Es por ello, que en esta sección del capítulo la trayectoria de Bergara aparecerá algo más detallada que la de Lorenzo.
[148] Lorenzo nació en 1960, Bergara en 1965 (ambos en Montevideo).
[149] Lorenzo se recibió de Licenciado en Economía en 1984, Bergara en 1987. Además de la licenciatura en Economía, el segundo también se recibió de Contador Público en 1990.
[150] La intervención de la UdelaR y la disolución de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) en 1973 por los militares derivó en estructuras de organización estudiantil clandestinas, que fueron fortaleciéndose a comienzos de los años ochenta. La denominación 'del 83' remite a la 'Semana del Estudiante', un evento crítico de actividades culturales mantenido en Montevideo a finales de septiembre de ese año. La actividad culminó con una multitudinaria marcha ilegal a cuyo final fue leída una declaración en pro de una 'educación democrática'.
[151] Bergara trabajó como »cuadro técnico« en el BROU entre 1985 y 1990, año en que pasó a desempeñarse en el BCU (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016). En cambio, no hemos podido constatar en qué año Lorenzo inició su vínculo profesional con el CINVE.
[152] Lorenzo fue director de CINVE entre 1997 y 2004, año en que se hizo público que trabajaría con Astori en el MEF.
[153] »Desde el punto de vista doctrinario la tercera fase se caracteriza fundamentalmente por un muy visible fortalecimieto del pensamiento liberal.« (Garcé, 2009: 93)
[154] Entre 1971 y 2002 la proporción de los economistas sobre el total de graduados de la UdelaR se duplicó (Garcé, 2009: 89).
[155] »En una escala mucho más pequeña, el BCU ha sido el equivalente a la Universidad Católica de Chile y su 'Proyecto Chile'«, iniciativa que en el país andino »permitió la formación de una camada importante de economistas liberales a través de la colaboración de la Universidad Católica y de la Universidad de Chicago« (Garcé, 2009: 93/ 86). El iniciador de esta práctica a menor escala en Uruguay fue José Gil Díaz, presidente del BCU entre 1974 y 1982 (Cap. 2). Gil Díaz perteneció al núcleo de economistas uruguayos que sobre finales de la década de 1960 comenzaron a impulsar desde la OPP una corriente revisionista y crítica del paradigma estructuralista-desarrollista y sus recetas de planificación como habían sido elaboradas por la CIDE (ver nota 47).
[156] »Gracias a esta política, el BCU dispone actualmente de varias decenas de economistas de alto nivel de formación académica.« (Garcé, 2009: 93)
[157] En relación con el predominio de la corriente neoclásica en América Latina es sugerente el análisis que hace el economista argentino Mariano Kestelboim: »La consolidación del neoliberalismo se logró, principalmente, a través de la admiración a los centros de poder mundial de una academia dominante y vacía de nacionalismo. Ella desacreditó a todo aquel que se animara a desafiarla. A su vez, su lógica discriminatoria se ha ido reforzando a través de premios (becas, subsidios y pasantías) que las universidades de las naciones más desarrolladas otorgan a los graduados con mejores promedios de los países periféricos, quienes perfeccionan su estoico conocimiento en sus casas matrices.« (Kestelboim, en Página 12 Online, 23.05.11) En el mismo sentido, el Centro de Estudios para el Cambio Social (en Página 12 Online, 23.05.11) observa »una intensificación de la formación neoclásica entendida como la "verdadera economía" en desmedro de las múltiples visiones de las demás corrientes teóricas (keynesianismo, marxismo, regulacionismo, estructuralismo, etc.)«. La siguiente cita de PE15 (2015: líneas 302-311/ 315-318) sobre la utilidad 'práctica' de la formación recibida por economistas uruguayos anteriores a su generación parece confirmar los análisis de Kestelboim y el Centro: »Danilo [Astori] para todos nosotros fue profesor de todos nosotros. Danilo [Astori] no es un gran economista. ¿Qué quiero decir con esto que no es un gran economista? Danilo tiene la desgracia de ser un economista de la edad que tiene. ¿Por qué? Porque es un economista formado en los años cincuenta, sesenta, cuyo posgrado, cuando sale, porque es un tipo muy inteligente, es la típica formación cepalina-dependentista. O sea, el invierte, como muchas economistas de esa generación, un conjunto de horas en aprender un conjunto de cosas que en los ochenta hacen así,

'boom', se desploman; o por lo menos, se desploman como herramientas para gobernar. Podrán seguir siendo una herramienta para especular por sobre dónde viene el capitalismo– […] Una formación de origen muy marxista, digamos, con una concepción centro-periferia que por distintas razones en los ochenta queda perimida; no digo que sea intelectualmente perimida. El mundo fáctico fue por un lado que esta gente se quedó sin las herramientas para poder comprender eso.« Concomitantemente, puede leerse lo expresado por un economista uruguayo de formación marxista: »O sea, digamos, tú fijate que cuando aparece el 'Consenso de Washington' en su momento, [John] Williamson, uno de sus promotores– Y eso se ha repetido históricamente. Se sigue repitiendo. Dice: "Todos los economistas serios piensan 'que'". Y entonces allí aparece todo el decálogo. Obviamente ya todos los economistas que discrepamos ya de hecho para ese discurso dejamos de ser serios y dejamos de ser economistas. Ninguna de las cosas a mí me juega demasiado.« (PE9, 2015: líneas 470-476)

[158] »El Departamento de Economía (DE), pese a estar funcionando por un período relativamente corto (12 años), ha logrado ganarse una sólida reputación para establecer en él a académicos uruguayos y extranjeros. Desde sus inicios, se puso un acento en la promoción de intercambios internacionales para investigadores y estudiantes, en especial dentro de la región latinoamericana. Nuestros académicos cuentan con estancias en otras instituciones universitarias, y estudiantes de varias nacionalidades se encuentran actualmente inscritos en nuestro programa de Master en Economía. El DE está a cargo de la investigación y la enseñanza en Economía en la Facultad de Ciencias Sociales. A nivel de pregrado el DE se ocupa de dictar los cursos en economía para las siguientes áreas disciplinarias: sociología, ciencia política y trabajo social. A nivel de posgrado el DE ofrece un programa de Master en Economía Internacional, así como distintos diplomas y certificados.[/] Las actividades investigativas del DE están organizadas en nueve áreas; éstas siguen las subdivisiones tradicionales del campo del saber económico e intentan a la vez tener en cuenta los desarrollos más importantes en al agenda política-económica del país. Estas áreas son: comercio internacional, econometría, organización industrial, regulación económica, microeconomía, internacionalización productiva, macroeconomía/ finanzas, economía laboral. En las últimas décadas la economía uruguaya se caracterizó por un proceso de apertura al ámbito internacional, tendencia que es emulada en la oferta curricular, los proyectos de investigación y las publicaciones de nuestro Departamento. Su amplia red de contactos internacionales, incluyendo cooperación en investigación e intercambios académicos, abarca a varias y conocidas universidades y centros de investigación en Europa, Estados Unidos y América Latina.« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 25-26 – traducción del Autor) Cita original: *»The Department of Economics (DE), in spite of its relatively short history (12 years), has earned a solid reputation for attracting Uruguayan and international academics. From the outset, great importance has been placed on promoting international exchanges of academics and students especially within the Latin American region. Our academics have spent periods at other academic institutions, and students of different nationalities are currently studying on the Master's Program in Economics. The DE is in charge of the research and teaching of economics at the Social Sciences School. At an undergraduate level, the DE is responsible for the economics courses in the following fields: sociology, political science and social work. At a graduate level, the DE offers a master's program in international economics, and a series of diplomas and certificates.[/] Research activities at the DE are organized in nine areas, in line with the main traditional divisions in economics, and also taking into account the most important subjects on the Uruguayan political and economic agenda. The areas are: international trade, econometrics, industrial organization, economic regulation, microeconomic subjects, productive internationalisation, macroeconomics and finance and labour economics. The Uruguayan economy has become increasingly open over the last few decades, and the Department's course curriculum, research projects, and publishing activities reflect the same outward orientation. The extensive network of international contacts, which includes research cooperation and faculty and student exchanges, reaches a number of well-known universities and research institutions in Europe, the U.S and Latin America.«*

[159] Aunque cabe suponer que por su militancia en sectores de izquierda en los 1980 también mantuvieran vínculos con éstos, en nuestra investigación no encontramos referencias que permitan ahondar su intervención en foros partidarios.

[160] Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016. CV Bergara, 2008: 10.

[161] Los economistas que se desempeñan en organizaciones de la gobernanza global han instalado en el discurso común su autodenominación como 'técnicos'; definiéndose también Bergara de esa manera al hablar de sus incorporaciones al BROU y al BCU: »Ingresé a los cuadros técnicos del Banco de la República (que es el banco estatal comercial y de desarrollo en Uruguay) a los 20 años y pasé al Banco Central cinco años después.« (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016) En este trabajo no adherimos a la

noción del 'técnico' en economía. La consideramos problemática, al sugerir una idea falaz sobre la neutralidad de los economistas en su vinculación a la organización económica-estatal. En cambio, preferimos referirnos a esa relación de desempeño profesional de economistas con el término de lo 'tecnopolítico'. Bajo esa noción, la posición de Bergara en el BCU se entiende como la de un cuadro tecnopolítico.

[162] En 2018 Bergara dejó la presidencia del BCU para poder dedicarse a su precandidatura presidencial con vistas a los comicios de 2019. Representa a la agrupación frenteamplista Banderas de Líber (El Observador Online, 09.10.18).

[163] Si bien Ramón Díaz (1926-2017) se formó como abogado, destacó en el periodismo y desempeñó como docente universitario, Wikipedia lo resalta como »especialista en economía con vasta experiencia en temas comerciales y financieros« (Artículo Wikipedia de Ramón Díaz 'Economista'). En 1972 fundó el semanario Búsqueda, principal publicación del neoliberalismo uruguayo y hoy uno de los principales medios de información político-económica. Además de presidir la MPS (1998), fue su primer miembro de nacionalidad uruguaya (cf. Walpen, 2004: 177/ 394). En 2003 publicó una historia económica del Uruguay. A nivel político ejerció varios cargos en diferentes períodos históricos: subsecretario del Ministerio de Industria y Comercio (1968-1969), director de la OPP (1970) y presidente del BCU (1990-1993). Al frente del BCU manejó el reperfilamiento de la deuda uruguaya en el marco del Plan Brady. Un artículo apologético del diario el Observador describe a Díaz de la siguiente manera: »En aquellos tiempos [* 1970] de furibundo estatismo y afición por los controles, era definitivamente raro citar a Adam Smith, David Ricardo, Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek o Milton Friedman. Ramón Díaz fue un cruzado que, casi solo, salió al rescate del liberalismo, el conjunto de ideas y prácticas que había hecho prosperar a Uruguay y que luego fue sepultado bajo la arrogancia de la burocracia. Ya tendría su revancha a partir de 1990, como presidente del Banco Central, cuando contribuyó a iniciar un plan gradualista que acabó con casi medio siglo de inflación de dos dígitos.« (Arregui, en El Observador Online, 30.05.18).

[164] Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016. Adicionalmente, su currículum vitae (2008: 10) indica que desarrolló esta actividad en el Sector Externo del Departamento de Investigaciones Económicas (1990-1992: »estadísticas de balanza de pagos, deuda externa, etc.«) y en el Área de Política Monetaria y Programación Macroeconómica (1993-1994: »seguimiento de la coyuntura y del programa económico«).

[165] Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016. A la persona de Vaz también dedicó su libro *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos* (ver 3.2.2.2).

[166] Acorde a los datos proporcionados por el currículum vitae de Bergara (2008: 1) estas organizaciones son el CINVE, la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), el CERES, el IDEM y el FMI. Tanto el FMI como el CERES son organizaciones con un perfil claramente ortodoxo en economía (CERES es el principal *think tank* neoliberal en Uruguay: ver 3.2.1.2). En cambio el CINVE (ver 3.2.1.2) y el CIEPLAN, si bien tienden a adaptarse a la ortodoxia económica, son *think tanks* mayoritariamente asentados en ideologías políticas social-liberales. La CIEPLAN en Chile es un *think tank* que se fundó en 1976 y cuyo trabajo (políticas públicas, nueva economía política, desarrollo, democracia, manejo macroeconómico y fiscal) influyó en la formación del programa y de varios de los cuadros tecnopolíticos de la Concertación, casi todos militantes de la Democracia Cristiana (p. ej. Alejandro Foxley, José Pablo Arellano, René Cortázar, Ricardo Ffrench-Davis, Ignacio Walker, Patricio Meller, Joaquín Vial, Manuel Marfán Lewis, José de Gregorio, Nicolás Flaño, Edgardo Boeninger, Mario Marcel). De estas personas, French Davies, Vial, Marfán Lewis y de Gregorio se desempeñaron, en la misma línea que Bergara, en el Banco Central de su país. Tres de los cursos en los que participó Bergara fueron realizados bajo cooperación entre el CINVE y la CIEPLAN.

[167] El currículum vitae de Bergara (2008: 2-3) indica que logró su primera publicación en 1988, aún trabajando para el BROU (en coautoría con Adela Hounie y Adriana González tematiza las perspectivas de la industria frigorífica en Uruguay). Pero con su ingreso al BCU las publicaciones se multiplican rápidamente. En 1990 aparecen dos nuevas publicaciones (la segunda de ellas es en coautoría con Andrés Masoller y Graziella Romiti, expresándose en el título »El Estado uruguayo y sus acreedores: ¿una estrategia eficiente? Transferencia de recursos y endeudamiento público« el hábito temático adquirido en su nuevo contexto laboral). En 1991 logra tres publicaciones, dos en coautoría con Masoller (coetáneo colega de Bergara en el BCU, también doctorado en la UC/ Berkeley, quien en 2005 fue convencido por él a seguirlo al MEF y lo sucedió como viceministro en 2008) y una con Ariel Banda y Nelson Braga. Para 1992 se registra una publicación junto con Martha Amorín. En 1993 publica junto con José Licandro un artículo dirigido a un tema relevante del momento, el de las bandas de flotación cambiaria introducidas por el gobierno de Lacalle en 1990 para atacar la inflación, donde interrogan si los agentes »creen« en este nuevo paradigma de política monetaria. Al año siguiente Bergara vuelve a publicar dos trabajos similares junto a Lican-

dro (otro contacto suyo en el BCU, Master en Economía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, profesor de la UdelaR y coautor en partes de *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos*: ver 3.2.2.2). Su tercer publicación en 1994 se titula »Un modelo para comprender la enfermedad uruguaya« y fue elaborado con Daniel Dominioni y Licandro. Con este último trabajo se cierra el primer ciclo investigativo de Bergara en el BCU, ya que las publicaciones posteriores están inscritas en el contexto de su estadía en la UC/ Berkeley. Según los datos de su currículum vitae, de estas nueve publicaciones que se acaban de registrar entre 1990 y 1995 cuatro aparecieron en la revista del BCU, tres fueron presentadas en las jornadas anuales de esa misma institución, dos en encuentros de las burocracias bancocentralistas americanas y una en reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política. También se destaca que uno de los artículos del año 1994 recibió el segundo premio del certamen 'Dr. Manuel Noriega Morales' del Banco Central de Guatemala.

[168] El currículum vitae de Bergara (2008: 7-8) indica que presentó en casi todas las Jornadas Anuales de Economía del BCU acontecidas de los 1990 a comienzos de los 2000 (1990, 1991, 1992, 1993, 1998, 1999, 2000, 2001). También participó frecuentemente como representante del BCU en los Encuentros Latinoamericanos de la Sociedad Econométrica Internacional (1991, 1994, 1998, 1999). También participó en varios encuentros de la Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA: 1997, 1998, 2000, 2001).

[169] En el currículum vitae de Bergara (2008: 9) figura la siguiente información al respecto: »Beca del programa financiado por el Banco Mundial Convenio TAL II Nro. 3082-UR de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay para desarrollar estudios de posgrado en la Universidad de California, Berkeley para los períodos 1994/ 95 y 1995/ 96.«

[170] Reconocido años más tarde con el Premio Nobel de Economía 2009 por su teorización de los costos de transacción y el cambio institucional (Cap. 1).

[171] »Mis áreas de especialización refieren a regulación, economía de la información y de las instituciones y microeconomía bancaria.« (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016)

[172] Bergara responde quienes lo influyeron en »aspectos técnico-profesionales«: »En el terreno más académico, debo destacar a los integrantes de mi tribunal de tesis doctoral en Berkeley, Pablo Spiller, Richard Gilbert y Oliver Williamson, Premio Nobel de Economía en 2009.« (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016)

[173] Spiller nació en 1951. Se recibió en la UdelaR (1972) e hizo su doctorado en la Universidad de Chicago (1980). Desde 1995 es 'Jeffrey A. Jacobs Distinguished Professor of Business and Technology' (emérito) en la Walter A. Haas School of Business de la UC/ Berkeley. Entre 1995 y 2003 también fue 'Joe Shoong Professor of International Business and Professor of Business and Public Policy' en la misma institución. Durante el mismo período se desempeñó además en el National Bureau of Economic Research (*think tank* en Cambridge/ Massachusetts vinculado a la MPS: cf. Walpen, 2004: 185). Es el editor-jefe del Journal of Law, Economics and Organization. Entre otras sociedades científicas, integra la Econometric Society. En Uruguay y Argentina es miembro de los *think tanks* neoliberales CERES y CEMA (informaciones obtenidas del perfil profesional de Pablo Spiller en el sitio web de la UC/ Berkeley).

[174] Dato aportado por el currículum vitae de Bergara (2008: 2). Allí figura que en 1997 también fue asistente del profesor Jospeh Farrell. Este economista se doctoró en Oxford (1981) bajo la tutoría del Joseph Stiglitz y se estableció en la UC/ Berkeley en 1989. Entre otros círculos destacados en el campo transnacional de los economistas, integra la Econometric Society (informaciones obtenidas del perfil profesional de Jospeh Farrell en el sitio web de la UC/ Berkeley).

[175] En general, los trabajos académicos de Bergara entre 1997 y 1998 tematizan la regulación de los servicios públicos (las llamadas *utilities*). El artículo de Bergara & Spiller (1997) en la revista Utilities Policy trata aspectos de competencia y el acceso directo en el mercado de electricidad neozelandés. En la contribución de ambos (Bergara & Spiller, 1998) a la edición de Georges Zaccour sobre la desregulación de mercados energéticos vuelve a aparecer la temática referida al mercado de electricidad en Nueva Zelanda.

[176] La vita profesional de Henisz muestra un perfil de actividades variadas, abarcando tanto el campo académico, el económico (empresas transnacionales), así como la asesoría de organizaciones internacionales. Es un economista que se doctoró en la UC/ Berkeley al mismo tiempo que Bergara (al igual que en el caso del último, también Henisz tuvo a Oliver Williamson y Spiller en su comisión doctoral). Actualmente se desempeña como 'Deloitte & Touche Professor of Management in Honor of Russell E. Palmer' en la Wharton School de la Universidad de Pennsylvania. Además, trabajó para el FMI, PRIMA LLC (Political Risk Identification & Management) y como consultor de empresas y organizaciones internacionales (Anglo

Gold Ashanti, Rio Tinto, Shell Corporation, Maritime Financial Group, The World Bank, The Inter-American Development Bank, The Conference Board, Eurasia Group, and Philippine Long Distance Telephone Company (informaciones obtenidas del perfil profesional de Witold Henisz en el sitio web de la Universidad de Pennsylvania). Si bien no contamos con evidencia empírica para afirmar que Bergara y Henisz tuvieron una relación más allá de trabajar junto a Spiller mientras realizaban su doctorado, se argumenta que vínculos de este tipo pueden ser reactivados de manera contingente aún años más tarde en caso de requerirse favores, consejos o la facilitación de nuevos contactos.

[177] El artículo de Bergara, Henisz & Spiller (1998) en la revista California Management Review tematiza la institucionalidad política en relación con el *electric utility investment*. También publicó un documento de trabajo para la Universidad ORT donde trata el marco institucional, el proceso económico, y la provisión de servicios públicos (Bergara, 1998).

[178] La denominación de su perfil catedrático ha vuelto a cambiar en los últimos años, siendo hoy el de 'Profesor Grado 5 de Teoría de Contratos, de Economía de Regulación, de Economía de las Instituciones y de Microeconomía Bancaria' (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016). El currículum vitae de Bergara (2008: 6) también revela que en 1999 volvió a trabajar en la licenciatura de Economía de la privada Universidad ORT, como 'Profesor de Organización Industrial'.

[179] Según el currículum vitae de Bergara (2008: 10), este aún integraba el directorio de la URSEC tres años después de haber comenzado a trabajar en el MEF como subsecretario. Pero otras fuentes indican que dejó el cargo en 2005 al acompañar a Astori al MEF (informaciones obtenidas del perfil de Bergara en el sitio web del BM y del de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay).

[180] La URSEC fue creada por la Ley 17.296 del 21 de febrero del 2001 (información obtenida del sitio web de la URSEC).

[181] La URSEA surgió de la ampliación de la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (UREE), ente que ya venía operando desde 1997 (información obtenida del sitio web de la URSEA).

[182] Pero ¿que se entiende bajo 'regulación' según la óptica del paradigma neoliberal-institucionalista? Hemos abarcado esa noción del concepto en 1.2.3 (Stigler) y volveremos a ella en *Las reglas de juego en Uruguay. El entorno institucional y los problemas económicos* (3.2.2.2). Como explica el sitio web de la URSEA, »la regulación, sobre todo económica, tiene su principal origen en las fallas propias del mercado de determinadas actividades«, como p. ej. el caso de »los servicios públicos de suministro de energía y agua«, donde pueden darse »importantes costos hundidos asociados entre otros factores«; así »los usuarios quedan cautivos de servicios que son de interés general afectando a toda la población« (sitio web de la URSEA). Entonces, la práctica regulatoria viene a ser »una herramienta administrativa del Estado de carácter multidisciplinario« que »se vale de la elaboración y control de Reglas Técnicas, Jurídicas y Económicas para que las conductas de los distintos actores se desarrollen dentro de las normas legales y las políticas definidas por el Poder Ejecutivo« (sitio web de la URSEC). Esta práctica requiere »distinguir los distintos roles y responsabilidades de cada uno de los actores en juego« (sitio web de la URSEA). En palabras de Carlos Costa, presidente de la URSEA hasta 2005, se trata de »lograr una clara separación de roles del Estado fijador de política, regulador, y empresario« (Costa, cit. en El Espectador Online, 01.07.05).

[183] Al respecto de sus cuatro años en la URSEC, Bergara llegó a revelar que se trató de »una experiencia aleccionadora en lo que refiere al andamiaje político y del funcionamiento burocrático del Estado« (Bergara, entrevistado por Foco Económico, 2016).

[184] Garcé (cf. 2005: 5) destaca que algunos sectores del FA ya contaban con sus propios *think tanks*, pero el IFO fue el primer intento de articular una institución de este tipo para influir integralmente sobre el movimiento. No obstante, el mismo autor señala que a causa de la fuerte fraccionalización partidaria en Uruguay no prosperaron los intentos de establecer grandes *think tanks* alrededor de ninguno de los tres grandes partidos (PC, PN, FA).

[185] Seregni disolvió el CEE1815 poco antes de su muerte (Haberkorn, en El País: 07.08.04)

[186] Como indican los datos recabados durante nuestra investigación de campo, Bergara llegó al CEE1815 por intermedio de otro economista del *think tank* (PE30) que ofició como nexo entre él y Seregni. El economista PE30 (mayor que Bergara y largamente vinculado al FA) ya había trabajado junto a Seregni en el IFO y conocía a Bergara del ámbito de la UdelaR, donde ambos habían trabado relación por compartir el enfoque neoinstitucionalista en sus investigaciones: »Yo lo invité a Mario [Bergara] a ir a trabajar con Seregni. […] En 1996 el I[nstituto]F[ernando]O[torgués] prácticamente desaparece y se crea en el [año 19]97, [19]98– Creamos el Centro de Estudios Estratégicos [1815] y en el [año 19]99, 2000 lo invitamos a Mario [Bergara].« (PE30, 2015: líneas 212-213/ 220-222) Sin embargo, PE30 también aclara que él mismo

posteriormente se apartó del CEE1815, por haber tenido »una diferencia« con Seregni (PE30, 2015: línea 214).

[187] »El Proyecto Agenda Uruguay […] constituye un programa para la construcción de consensos en políticas públicas« y se da a partir de la »colaboración entre agencias del Sistema de Naciones Unidas radicadas en el país y organizaciones de la sociedad civil uruguaya (PNUD, CIIIP-UPAZ, CEE1815, Institución de Educación popular El Abrojo)« (Proyecto Agenda Uruguay, 2001: contratapa). También Astori se relacionaba con el PNUD vía talleres y conferencias (3.1.2). En estos contactos se refleja el rol de ciertas agencias del sistema de la ONU como fuerzas promotoras de un tipo de gobernanza global basada en el institucionalismo (neo)liberal e impulsora del multilateralismo en el manejo de problemas globales.

[188] En base a las publicaciones del CEE1815 sobre cada conferencia hemos podido identificar al menos siete eventos, de los cuales todos tuvieron lugar entre 2001 y 2002: (1) »Proyecto Agenda Uruguay. Servicios públicos. Aportes hacia una política de Estado« (seminario realizado en mayo de 2001 en el Hotel Sheraton/ Montevideo); (2) »Proyecto Agenda Uruguay. Energía. Aportes hacia una política de Estado« (seminario realizado en agosto de 2001 en el Hotel Sheraton/ Montevideo); (3) »Proyecto Agenda Uruguay. Telecomunicaciones. Aportes hacia una política de Estado« (seminario realizado en septiembre de 2001 en el Hotel Sheraton/ Montevideo); (4) »Proyecto Agenda Uruguay. Educación para la sociedad del conocimiento. Aportes hacia una política de Estado« (seminario realizado en noviembre de 2001 en el Hotel Sheraton/ Montevideo); (5) »Proyecto Agenda Uruguay. Uruguay. Opciones para su inserción en un mundo global« (seminario realizado en mayo de 2002 en el Hotel Sheraton/ Montevideo); (6) »Proyecto Agenda Uruguay. Uruguay. Opciones para su inserción en un mundo global. Aspectos productivos, comerciales y financieros« (seminario realizado en agosto de 2002 en la Torre de los Profesionales/ Montevideo); (7) »Proyecto Agenda Uruguay. Uruguay. Opciones para su inserción en un mundo global. La opinión del medio político« (seminario realizado en noviembre de 2002 en el Palacio Legislativo/ Montevideo).

[189] En el transcurso de la investigación no hemos podido aclarar exactamente la profundidad del vínculo entre Bergara y Seregni. En base al currículum vitae de Bergara, consideramos correcto argumentar que su función en la órbita del histórico líder frenteamplista fue la de ser »coordinador« (CV Bergara, 2008: 10) o »consejero académico« (Bergara, 2001: 37) en el marco del Proyecto Agenda Uruguay. No obstante, es interesante el 'spin' que adquiere el vínculo de ambos en el artículo sobre Bergara en Wikipedia. En la parte donde se detalla su trayectoria frenteamplista se lee que »al retornar de sus estudios de posgrado en EE.UU., frecuentó el entorno de uno de sus fundadores, Líber Seregni. Durante los últimos años de vida del General, se convirtió en uno de sus hombres de confianza.« (Wikipedia, art. Mario Bergara) Las entrevistas en profundidad que realizamos para esta investigación arrojaron perspectivas divergentes sobre la calidad del vínculo entre Bergara y Seregni. Una de las personas entrevistadas afirma que Bergara »fue secretario de Líber Seregni« (PE1, 2015: línea 46), mientras que un colaborador cercano de Seregni en el CEE1815 dice lo siguiente: »Secretario no. Que yo sepa no. […] el papel de ser título de secretario del general Líber Seregni que yo sepa no lo tiene.« (PE30, 2015: líneas 211/ 223-224)

[190] Por lo menos desde la década de los noventa, Seregni, Astori y Vázquez fueron representando posiciones de política económica más o menos centristas y pragmáticas. Ninguno se oponía frontalmente a la reforma del Estado impuesta por las organizaciones de la gobernanza global, aceptando en los hechos la lógica neoliberal de que no había alternativas frente a la 'eficiencia de los mercados' y su 'globalización'. En ese sentido, deben ser vistos como tres políticos de una izquierda socialista en el contexto latinoamericano que tras el retorno a la democracia y la implosión del socialismo real pasaron a pensar en clave de *realpolitik* (bajo el nuevo contexto histórico ya no se trataba de salir del capitalismo, sino de administrarlo de tal forma que sus efectos negativos sean menos fuertes). Pero la cuestión es que bajo una coyuntura socioeconómica que entre 1999 y 2003 no solo se tornó sumamente crítica, sino también demandó respuestas por parte de clase política, sus *modus operandi* antes de acceder el FA al gobierno (2004) mostraron patrones comportamentales divergentes. Tanto Seregni como Astori tendieron a presentarse como políticos proclives al consenso, la cooperación y la construcción de acuerdos suprapartidarios. Desde una lógica más influida por sus actividades y sus contactos en ámbitos académicos/ tecnopolíticos (p. ej. con Bergara y Lorenzo), ambos expresaron la moderación de su pensamiento en forma más abierta, desplegando una visible estrategia de diálogo/ entendimiento con sectores políticos y tecnoburocráticos de los partidos fundacionales (p. ej. 3.1.2 y nota 187). Mediante esa postura mediadora, no solo mostraron una mayor coherencia entre sus dichos y sus hechos, sino que también simbolizaron su fidelidad con un rasgo distintivo de la cultura política uruguaya. Pero por otra parte, este *modus operandi* les hizo perder credibilidad en círculos de una izquierda más tradicional y popular, lo cual les quitó respaldo político-electoral.

En cambio, Vázquez evidenció un comportamiento político signado por un realismo pragmático en su carrera por la Presidencia de la República, ambición de poder que fue llevándolo a mostrarse como confrontativo e intransigente con los partidos fundacionales en el gobierno. A partir de una lógica claramente influida por sus actividades como político (Intendente de Montevideo y posteriormente líder del FA), tendió a ocultar su cosmovisión político-económica moderada tras la estratégica fachada del caudillo de izquierda que aspira llegar a ser presidente. Dirigido a ganar posiciones de poder y cohesionar una pluralidad de sectores sociales fue adaptando su discurso político al contexto. Bajo la crisis socioeconómica esta estrategia implicaba que debía atacar el 'neoliberalismo' de los partidos fundacionales y negarles su cooperación en el manejo de esa situación de emergencia, siendo capaz de aparentar un proyecto de izquierda mucho más radical y rupturista al que expresaban sus prácticas reales como líder del FA (p. ej. la 'actualización ideológica', así como el acercamiento al poder económico local y tecnopolítico global: 3.1.1). Este *modus operandi* le otorgó popularidad electoral ante un contendiente como Astori, aunque no siempre lo mostraba como figura coherente entre sus dichos y sus hechos. No obstante, es altamente probable que este diversificación del perfil frenteamplista entre Vázquez y Astori (estilo 'policía bueno – policía malo') haya sido clave para cohesionar a la mayor cantidad posible de sectores sociales detrás del FA.

[191] Por el lado del PNUD estuvo presente en los siete eventos el politólogo español Martín Santiago (representante residente del PNUD en Uruguay entre 2000 y 2003). Y en representación de la Universidad Para la Paz (UPAZ) participaron Maurice Strong (empresario canadiense y colaborador de la ONU en la construcción de la agenda del 'desarrollo sostenible': información obtenida del sitio web en memoria de M. Strong), Martín Lees (integró el Club de Roma y trabajó en temas medioambientales para la ONU: información obtenida del sitio web de Green Cross), Frans van Haaren y Roberto Domínguez.

[192] A continuación, se presenta un registro de los participantes/ élites 'locales' en los eventos junto a las tareas que realizaban en ese momento. Primero, pueden distinguirse personas que se desempeñaban principalmente en la academia: Carlos Viera (economista y profesor de la UdelaR vinculado al FA), Daniel Olesker (economista y profesor de la UdelaR vinculado al FA), Luis Porto (economista y profesor de la UdelaR vinculado al FA), Constanza Moreira (politóloga y profesor de la UdelaR vinculada al FA), Marcel Vaillant (economista de la UdelaR), Roberto Villamil (economista y profesor de la UCU que a la vez se desempeñaba como Gerente General de la Cámara de Industrias del Uruguay). Segundo, aparecen algunas personas que pueden ser consideradas intelectuales destacados: Alberto Methol Ferré (escritor, periodista y profesor cercano a Seregni), José Claudio Williman (historiador vinculado al sector wilsonista del PN), Julio Rodríguez (historiador vinculado a la fracción seregnista del FA), Rafel Guarga (exrector de la UdelaR). Tercero, se destacan algunos participantes posicionados en el ambiente periodístico-mediático: Sonia Breccia (periodista y conductora vinculada al FA), Emiliano Cotelo (periodista y conductor), Washington Abdala (abogado, escritor, profesor y político del PC). Entre los pocos representantes del sindicalismo uruguayo figuran dos dirigentes vinculados a los sectores más moderados del PIT-CNT: Álvaro Padrón (PIT-CNT) y Juan José Ramos (sindicato bancario). En quinto lugar, se consideran influyentes aquellos participantes primordialmente posicionadas en la burocracia estatal o en ámbitos gubernamentales: Carlos Gianelli (diplomático vinculado al PN), Elbio Roselli (diplomático), Carlos Pérez del Castillo (diplomático uruguayo y asesor gubernamental en temas de comercio internacional), Juan Ignacio García Peluffo (presidente del BROU), Rubén Tansini (Secretario Ejecutivo de la Presidencia de la República para la reforma del Estado), Leonardo Costa (secretario presidencial de Batlle, formó parte de la comisión de expertos para la reforma tributaria del FA), Isidoro Odara (profesor de la UdelaR y ex director en el MEF). Dentro de este último grupo de 'técnicos' merece atención el subgrupo de personas que junto a Bergara firmaron los dos documentos declaratorios sobre la 'política de Estado' requerida para los servicios públicos: Ernesto Talvi (director del neoliberal CERES y vinculado al ala derecha del PC), Fernando Lorenzo (director del social-liberal CINVE y vinculado al NE), Rosario Patrón (economista del BCU), Walter Cancela (economista, se desempeñó en el BCU, presidió la institución entre 2005 y 2008, vinculado al FA), Juan José Camelo (integró el directorio de la URSEC junto con Bergara), Fernando Pérez Tabó (fue presidente de la URSEC cuando Bergara integraba el directorio de la institución), Fernando Bracco (presidente del directorio de ANTEL), Rosario Medero (presidenta de ANTEL en el gobierno de Lacalle, trabajó en la OPP, el BCU y el BID, vinculada al PN), Mario Vila (área regulatoria de ANTEL), Andrés Cerisola (jurista experto en regulación), Miguel Brechner (experto en telecomunicaciones, fue presidente del LATU entre 2005 y 2010, y a partir de 2005 estuvo a cargo del Plan Ceibal), Fernando Brum (experto en tecnologías de la información e innovación, estuvo al frente de la ANII y participó en el Plan Ceibal), María Simón

(ingeniera industrial, fue presidenta de ANTEL entre 2005 y 2008, entre 2008 y 2010 ministra de Educación y Cultura), Oscar Barreneche (hoy trabaja en la OMS), Sergio Milnitsky, Juan Behrend.

[193] P. ej. José Antonio Ocampo (aquel entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL), Aldo Ferrer (economista argentino y referente del desarrollismo), Alberto Fishlow (profesor de la Universidad de Columbia y exfuncionario del Departamento de Estado estadounidense), Stella Zervoudaki (en ese momento embajadora de la UE), Juan F. Rojas Penso (era funcionario de la ALADI), Manuel Marín (era diputado español), Ana Cafiero (se desempeñaba como funcionaria de la cancillería argentina), Pedro da Mota Veiga (consultor de organizaciones como OCDE, UNCTAD, CEPAL, ALADI, BID).

[194] Como es el caso del ilustre Enrique Iglesias, economista uruguayo que en aquel entonces presidía el BID (anteriormente también estuvo al Frente de la CEPAL: ver nota 203).

[195] Además de las presencias del presidente Batlle, su vice Hierro y los integrantes del gabinete ministerial, expusieron miembros dirigentes del PC (Alejandro Atchugarry, nombrado Ministro de Economía y Finanzas en el momento más grave de la crisis de 2002), del PN (el ex-presidente Luis Alberto Lacalle, quien fue su Ministro de Economía y Finanzas Ignacio de Posadas y Luis Heber), del EP-FA (Tabaré Vázquez, Danilo Astori, Enrique Rubio, Rodolfo Nin Novoa) y del NE (Rafael Michelini, Iván Posada).

[196] Los 15 autores del manual fueron: Mario Bergara, Nora Berretta, Umberto Della Mea, Gabriela Fachola, Zuleika Ferre, María José González, Rossana Patrón, Máximo Rossi, Alessandra Spremolla, Ruben Tansini, Inés Terra, Mariella Torello, Patricia Triunfo, Marcel Vaillant, Leonardo Vicente (Tansini, 2003: 3). La tirada inicial del libro fue de 2500 ejemplares (Tansini, 2003: 5). El texto define la ciencia económica conforme al paradigma neoclásico, resaltando como su objeto de estudio la dinámica social entre »actitudes humanas«, »necesidades ilimitadas« y »recursos escasos«. Otra de sus características es un capítulo sobre la »economía del sector público« que se basa en el enfoque de la Elección Pública (*Public Choice*). La intervención estatal es asociada con un amplio abanico de objetivos, aunque su enseñanza es abordada con una explicación acorde al paradigma regulatorio del neoinstitucionalismo económico, enfatizando objetivos de estabilidad y eficiencia económica (aunque en franca conciliación con otras finalidades como la redistribución del ingreso y la provisión de ciertos bienes públicos). »La[s] funciones del sector público son las siguientes: establecer un marco legal para la economía, vender y comprar bienes y servicios y realizar transferencias, establecer impuestos, tratar de estabilizar la economía, redistribuir la renta, procurar la eficiencia económica, establecer un marco legal para la economía [sic].« (Tansini, 2003: 153)

[197] »[…] en poco tiempo estará lista la edición para Cuba del presente libro, la que al igual que ésta, integrará la realidad cercana al estudiante de ese país, pero manteniendo la misma estructura y enfoque teórico de la edición presente.« (Tansini, 2003: 6)

[198] Información obtenida en: Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 25. Rubén Tansini es un economista uruguayo graduado (1982) y Ph.D. (1989) por la Universidad de Gotemburgo. Desde 1991 pasó a desempeñarse como profesor de Organización Industrial y Microeconomía en el DECON de la FCS de la UdelaR (entre 1990-2001 fue director del DECON). En 2001 fue nombrado por el presidente Batlle Secretario Ejecutivo para la Reforma del Estado (Executive Commission for the State Reform: hasta 2003). Entre 2002 y 2003 dirigió el Program for Training in Economics for Government Officials from The Republic of Cuba a cargo del DECON y la sueca SIDA (Swedish International Development Agency: hoy SAREC). Informaciones obtenidas en: Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti (2003: 40-42).

[199] Este discurso sobre países del Sur Global y la »generación de una masa crítica« del saber económico »acorde a estándares internacionales« es contradictorio. Toca el núcleo de nuestra investigación, sobre las formas de adaptar transnacionalmente paradigmas económico-estatales del hemisferio norte para América Latina en el contexto del capitalismo neoliberal. Pone en evidencia, que la impronta neoliberal-institucionalista en Uruguay se homologa para el contexto cubano, pero a través del canal 'Estados Unidos –> Uruguay –> Cuba'. La combinación de las nociones »masa crítica« y »estándares internacionales« en el medio académico uruguayo no genera sorpresa. Ello podría ser consecuencia de que en ese medio resulta lógico que una »masa crítica« se haya formado en reconocidas universidades del hemisferio norte, e incorporando como 'hábito' profesional (Bourdieu) los 'estándares internacionales' dictados por el poder hegemónico del saber económico convencional (dinámica para la cual más arriba en el texto se hizo referencia a Celso Furtado y su noción de 'colonialismo mental': ver 3.2.1.2).

[200] En general, los trabajos académicos y las intervenciones públicas de Bergara entre 1998 y 2002 continúan tematizando la regulación de los servicios públicos, aunque a esta temática se le agregan las políticas de Estado, la regulación bancaria, así como el efecto del ablandamiento de las restricciones presupuestales para los procesos concursales y su regulación. P. ej. el artículo de Bergara & Licandro (1999) en la Revista de Economía del BCU explicita la idea de un fondo de garantía para el sistema bancario urugua-

yo. La monografía de Bergara, Ponce & Zipitría (2002) es sobre instituciones, restricciones presupuestales/ su ablandamiento y la organización de procesos concursales. Los datos de Licandro figuran más arriba en el texto (nota 167). Leandro Zipitría es un economista uruguayo recibido en la UdelaR (2001) y doctorado en Economía en la Universidad de San Andrés/ Buenos Aires (2017). Trabaja en el DECON de la FCS de la UdelaR y en la privada UM. Sus especializaciones son 'organización industrial', 'regulación' y 'antitrust'. Trabajó en la Oficina de Planeamiento y presupuesto (2001-2003) y en el MEF (2003-2010). También asesora a empresas y a organizaciones como el BM (información obtenida del sitio web de Zipitría). Jorge Ponce es un economista uruguayo que trabaja en el DECON de la FCS de la UdelaR y en el BCU (información obtenida del perfil de Ponce en Researchgate).

[201] Si bien el BID no está relacionado en forma directa con el FMI o el BM, desde la década de 1990 adhirió a la serie de recetarios tecnopolíticos neoliberales impulsados para Latinoamérica en el marco del CW. Ello implicó una adaptación epistémica del BID hacia las nuevas reformas de la institucionalidad estatal, en pro de lograr un desarrollo basado en 'crecimiento sostenible, eficiente y equitativo' (p. ej. BID, 1993).

[202] Un colega de Bergara en la FCS recuerda los proyectos conjuntos en la etapa previa al gobierno del FA: »[…] yo trabajaba con Mario Bergara; que Mario Bergara en ese momento era director de U[nidad]R[eguladora de]SE[rvicios de]C[omunicaciones] y teníamos un par de proyectos. Él es [profesor] grado cinco de acá del Departamento de Economía y laburamos bastante en esos años, previo a que el Frente Amplio ganara.« (PE13, 2015: líneas 20-24).

[203] Enrique Iglesias (*1930) –a quien este trabajo ya había mencionado en 3.1.1 en relación con Vázquez y Astori, así como en las notas 73, 187, 194 su vinculación al Proyecto Agenda Uruguay– es uno de los más importantes economistas uruguayos del siglo XX. Perteneciente a la segunda generación de economistas graduados en la FCEA no solo jugó un rol destacado en la década de 1960 como coordinador de la CIDE y primer presidente del BCU. Fue Ministro de Relaciones Exteriores del primer gobierno de Sanguinetti (PC), una vez reestablecida la democracia en 1985, presidente del BID entre 1988 y 2005, y posteriormente encargado de la Secretaria de Estados Iberoamericanos (SEGIB) hasta el año 2014.

[204] »Este proyecto ha sido elaborado en el marco de la convocatoria hecha por el Latin American Research Network para proyectos de investigación sobre estudios por país dentro del Proyecto Instituciones Políticas, Procesos de Formulación de Políticas Públicas y Resultados de Políticas Públicas.« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 1)

[205] Resulta ilustrativo incluir brevemente la auto-presentación del equipo de investigadores uruguayos en la solicitud al BID (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 25). Esto debido a que refuerza aspectos que fuimos tematizando en el texto, como la formación, la profesión y el rol social de los economistas en el contexto de la investigación. En la solicitud se comienza resaltando la larga experiencia de cooperación académica que existe en la FCS entre el DECON y el ICP. A esto se le agrega que la mayoría de los investigadores que integran el equipo cuentan con experiencias formativas en el exterior, pero que al encontrarse residiendo en el país conocen bien la realidad local: »Quienes integran el equipo de investigación permanecen a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Uruguay. En esta facultad el Departamento de Economía y el Instituto de Ciencia Política han venido trabajando juntos en cooperación durante los últimos años. Varios de los investigadores del equipo han cursado estudios en el exterior, aunque están actualmente viviendo y trabajando de manera continua en el ámbito local. Eso los lleva a estar están perfectamente familiarizados con la realidad del país.« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 25 – traducción del Autor) Cita original: *»All members of the team belong to the permanent faculty of the School of Social Sciencies [sic] of the University of the Republic of Uruguay. In this School, the Department of Economics and the Political Sciences Institute have interacted and cooperated with each other for a number of years. Most of them have studied abroad, but they are currently living in Uruguay and have been living and working in the country almost continuously for a number of years, so they are perfectly familiar with the domestic reality.«* En relación con Bergara, el coordinador del grupo, la solicitud destaca su especialización doctoral en Berkeley dentro de las áreas Organización Industrial, Regulación y NEI (detallándose que se encuentra familiarizado no solo con el análisis del rol de las instituciones políticas, sino también con la aplicación de la lógica de los costos de transacción a aspectos económicos y políticos): »Quien coordina el equipo de investigación obtuvo su Ph.D. en la Universidad de California en Berkeley. Sus áreas de especialización son teoría de la organización industrial, de la regulación y economía de las instituciones. Es por eso que cuenta con una vasta experiencia en el análisis del rol de instituciones políticas y en la utilización de la teoría de los costos de transacción para cuestiones económicas y políticas.« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 25 – traducción del Autor) Cita original: *»The coordinator has obtained his Ph.D. in the University of California at Berkeley and his fields of*

specialization were Industrial Orgnization, Regulation and Economics of Institutions. Therefore, he is very familiarized with the analysis of the role of political institutions and he is very used to apply the transaction costs reasoning to economic and political issues.« Tanto a Bergara como a Tansini se los presenta como experimentados investigadores-docentes en NEP y partícipes en procesos de formulación de políticas públicas a nivel local: »Dos de los economistas en el equipo de investigación (Bergara y Tansini) cuentan con amplia experiencia en el ámbito de la Nueva Economía Política, tanto en la investigación como en la docencia. También han intervenido en el proceso de elaboración de políticas públicas en Uruguay (siendo el primero de ellos comisionado de la Unidad Reguladora de los Servicios de la Comunicación y el segundo en como Secretario Ejecutivo de la Presidencia de la República para la reforma del Estado).« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 25 – traducción del Autor) Cita original: *»Two of the economists on the team have actively worked on political economics, doing both research and teaching (Bergara and Tansini) and they are both involved in the policymaking process in Uruguay (the former is a commissioner of the Communications Regulatory Agency while the latter is in charge of the Executive Commission for the State Reform).«* En base a estas dos últimas referencias, se concluye la solicitud al BID añadiendo cómo ambos economistas entienden su función tecnopolítica: »De esta manera, ambos se enfrentan a restricciones políticas en su labor diaria, mientras intentan aplicar racionalidad económica y técnica en sus respectivas áreas de acción.« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 25 – traducción del Autor) Cita original: *»Therefore, they are both facing political constraints in their day-to-day job, while trying to apply economic and technical rationales in their respectives [sic] areas.«* Como iremos viendo en el curso de la presente investigación, el recurso a la 'racionalidad económica y técnica' ocupa un lugar importante en el discurso de Bergara y Lorenzo (ver 3.2.2).

[206] Cita original: *»The aim of the global study is to identify the key institutional factors affecting the qualities of public policies in Latin American countries.«*

La visión teórica que subyace a la noción de la 'calidad de las políticas públicas' (adoptada por el grupo de académicos uruguayos de la FCS en el marco de la convocatoria regional del BID a presentar proyectos de investigación por país) se explica de la siguiente manera: »Acorde a la definición de la convocatoria [del BID] para presentar proyectos de investigación, en América Latina la calidad de las políticas públicas y su implementación ha sido afectada por las características estructurales de los respectivos procesos de formulación, como también por el fracaso de adaptar el diseño de cada política y su implementación a esas características. La capacidad de sostener en el tiempo los compromisos acordados, la calidad de la implementación, así como la estabilidad y la credibilidad de las políticas públicas se encuentran profundamente influenciadas por las características del proceso de formulación de las mismas en cada país (o sea, por el respectivo proceso político).« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003 – traducción del Autor) Cita original: *»As stated in the Call for Research Proposals, the quality of policies and of policy implementation has been tainted by structural characteristics of the policymaking processes (PMPs) in the Latin American countries, as well as by the failure to adapt the policy design and implementation to these structural characteristics. The capacity to sustain intertemporal commitments, the quality of policy implementation and the stability and credibility of policies are all profoundly influenced by the characteristics of the policymaking process (and hence, of the political process) in each country.«*

En la perspectiva de los autores de »Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay«, los 'procesos de formulación de políticas públicas' (y con ello las 'capacidades estatales') quedan signados, en última instancia, por el respectivo proceso político de cada país. Éste a su vez estaría condicionado por los 'incentivos' y las 'restricciones' con las que se encuentran los actores políticos. A su vez, ambos elementos son moldeados por el marco jurídico-político-institucional de cada país – o sea, las 'reglas del juego' político-económico (nociones a ampliarse en 3.2.2 con los análisis de *Economía Política en Uruguay* –Lorenzo– y *Las reglas de juego en Uruguay* – Bergara). Es por ello, que el proyecto de investigación liderado por Bergara pretende »comprender la forma en la que las instituciones políticas de un país influencian incentivos y comportamientos políticos en procesos de formulación de políticas públicas, así como la manera en que estos procesos determinan la calidad de las políticas públicas« (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 3 – traducción del Autor). Pasaje original que contiene la última cita: *»Policymaking processes (and so-called State capabilities) are grounded, in the end, in each country's political process. The political process is conditioned by the incentives and constraints faced by the key political actors. These, in turn, are shaped by the country's political institutions—that is, by the rules of its political game. This is the reason for this project's emphasis on understanding the way political institutions shape political incentives and behavior, how political behavior influences*

policymaking processes (and State capabilities), and how policymaking processes determine the properties of public policies.«

En síntesis, »Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes: The Case of Uruguay« es un estudio tecnopolítico sobre los factores de índole sociopolítica que en Uruguay dificultan o bloquean las reformas económicas y estatales recetadas por el renovado CW; y si bien no emite opiniones acerca de cómo reformar en pro del mercado bajo la conflictiva realidad social de un contexto local específico, si implica apreciaciones acerca de las trancas sociopolíticas a desactivarse para impulsar la reforma neoliberal del Estado (paradigma regulatorio que se legitima científicamente en la NEI).

[207] El informe »La política de las políticas públicas. Progreso Económico y social en América latina« es una publicación relevante del BID, con más de 300 páginas y en cooperación con la David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University). El contexto institucional del libro nos aporta a la identificación de la red neoliberal-institucionalista en el BID y sus esfuerzos en influir la conceptualización y gerenciamiento de la reforma del Estado en el Cono Sur (p. ej. Uruguay). La coordinación del libro estuvo a cargo de cinco economistas: Ernesto Stein (economista argentino con un Ph.D. en la UC/ Berkeley que trabaja desde 1994 para el Departamento de Investigaciones del BID), Mariano Tommasi (economista argentino con un Ph.D. en la Universidad de Chicago que trabaja en la Universidad de San Andrés/ Buenos Aires y es investigador asociado al Departamento de Investigación del BID), Koldo Echebarría (jurista chileno con un Ph.D. en la Universidad de Deusto/ Bilbao que trabaja para el BID), Eduardo Lora (economista colombiano con un Master en la London School of Economics que desde 1976 trabajó como profesor en varias universidades colombianas antes de integrarse al BID en 1996) y Mark Payne (economista-investigador del BID).

El prefacio a la obra pertenece al economista argentino Guillermo A. Calvo (que en 1974 recibió su Ph.D. en Yale, fue profesor de las universidades de Columbia y Pennsylvania, entre 2001 y 2006 Economista Jefe del BID/ Gerente del Departamento de Investigación). En el prefacio Calvo presenta un contexto de debate según el cual durante los años noventa predominaron regionalmente las recetas aparentemente sencillas del CW (e. d. medidas fiscales y monetarias para controlar la inflación y llevar a cabo una serie de reformas a fin de abrir las economías al comercio, liberalizar los sistemas financieros y privatizar empresas estatales: siendo su propósito estimular el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y de la desigualdad). Sin embargo, Calvo indica que estas recetas tuvieron un éxito moderado en cuanto a alcanzar sus objetivos y que el entusiasmo por las reformas fue mermando, surgiendo dudas en cuanto a su eficiencia (cf. Calvo & Jarque, 2006: v-vi).

El debate actual del desarrollo dentro del cual pretende intervenir el BID, enfoca la manera de alcanzar el crecimiento sostenible con equidad. No obstante, a pesar de reconocer que la región se encuentra buscando otro paradigma, el BID objeta la búsqueda de paradigmas fáciles y »fórmulas mágicas«, por ver en ellas simplificaciones, cuando se intenta comprender los problemas económicos y sociales (cf. BID, 2006: 3) Como alternativa a los paradigmas del pasado, simplificadores y fracasados, el BID propone ir por otro camino, que sirva para »entender los procesos del cambio fundamental« (BID, 2006: 3).

El informe postula revisar las políticas de desarrollo no desde una »perspectiva económica desde la cual entidades tales como el BID han analizado tradicionalmente las políticas de desarrollo«, sino a partir de »una óptica política e institucional que ha sido mucho menos estudiada pero resulta indispensable para comprender las posibilidades de éxito de las políticas económicas y sociales« (Calvo & Jarque, 2006: v). Al igual que en el ejemplo anterior (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé, Chasquetti, Buquet & Moraes, 2006) en este trabajo del BID »el foco […] no es el contenido de las políticas o sus efectos en las principales variables económicas y sociales, sino el proceso mediante el cual dichas políticas se debaten, aprueban y aplican« (Calvo, 2006: v). »En democracias presidenciales como las de la mayoría de los países de América Latina, el proceso de adopción e implementación de las políticas públicas tiene lugar en sistemas políticos en los cuales participan diversos actores, que van desde el presidente hasta los votantes de pequeños pueblos rurales e incluyen congresistas, jueces, personalidades influyentes y empresarios. […] Las instituciones y las prácticas políticas ayudan a explicar por qué las reformas son duraderas en algunos países, por qué algunos países pueden cambiar fácilmente las políticas que no dan buen resultado o por qué algunos pueden adaptarse mejor cuando las circunstancias lo exigen. […] Las instituciones y las costumbres políticas no son los únicos factores que influyen en la calidad de la política económica y social. La historia, las convicciones y las actitudes de los ciudadanos, así como los lideres, son igualmente decisivos.« (Calvo & Jarque, 2006: v)

En la contratapa de este libro del BID figura el reconocimiento de cuatro economistas considerados expertos en materia de desarrollo y políticas públicas. Algunos, aparecen vinculados al ámbito de

importantes organizaciones académicas estadounidenses, como Dani Rodrik (John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard) y Jeffry Frieden (Department of Government de la Universidad de Harvard). Otros dos, además de haber intervenido políticamente en sus respectivos países, están vinculados al ámbito tecnopolítico de la gobernanza global: el chileno Alejandro Foxley (miembro de la Democracia Cristiana, Ministro de Hacienda y de Relaciones Exteriores bajo los gobiernos de la Concertación y desempeños en el BM, el FMI y el BID: nota 166) y el colombiano César Gaviria (liberal, presidente de Colombia y en la OEA). Las apreciaciones positivas de estos economistas respecto al informe del BID al que ha contribuido Bergara ayudan a ilustrar el enfoque »político e institucional« de la obra.

Rodrik destaca que la obra del BID »representa un adelanto genuino en el pensamiento de las instituciones multilaterales de desarrollo« por mostrar que »el proceso político que sustenta la reforma económica no es menos importante que el contenido de la reforma (e incluso puede ser más importante aún)« (Rodrik, 2006: contratapa).

Gaviria comenta que la obra del BID no solo »constituye un importante esfuerzo para comprender la forma en que las reglas y costumbres del juego político influyen en la capacidad de las gobiernos de América Latina para adoptar buenas políticas económicas y sociales«, sino que también »permite comprender que los obstáculos para el desarrollo son principalmente de índole política« (Gavriria, 2006: contratapa).

Para Foxley el libro »da justo en la tecla« y es »una gran contribución«, ya que »los encargados de la formulación de políticas en toda América Latina se beneficiarán enormemente de este ejercicio de buena calidad en el ámbito de las políticas públicas«; debido a que »en vez de empujarlos hacia el atolladero del desarrollo de una lista interminable de “políticas óptimas”, que van en contra del clima político y las percepciones populares, se les muestra cómo aprovechar las oportunidades para obtener resultados positivos de las políticas« (Foxley, 2006: contratapa).

También Frieden enfatiza el vanguardismo del BID »en sus intentos sistemáticos para comprender la situación de la economía de los países latinoamericanos« y coincide en que »no podemos comprender la realidad económica y actual de América Latina ni pensar seriamente en mejorarla sin un análisis sistemático y riguroso de la economía política de la formulación de la política económica en América latina«. Yendo en esta dirección, se trata de examinar »la forma en que las instituciones electorales y legislativas, las burocracias, los sistemas jurídicos y las presiones de grupos sociales influyen en importantes políticas públicas de la región« y así trascender »los límites de un simple análisis de las políticas deseables y las reformas cruciales para explorar la manera en que el proceso político afecta la política de gobierno« (Frieden, 2006: contratapa).

Las citas de estas cuatro figuras pueden leerse como sintomáticas de la dirección estratégica que toma en aquel entonces (2000-2005) el pensamiento tecnopolítico de los organismos del actualizado CW hacia la posible concreción de una segunda generación de reformas neoliberales en los Estados de América Latina. En esencia, la fórmula de este pensamiento –que como lo expresa Rodrik representa ‘un adelanto genuino’ de las instituciones que expresaron el CW a fines de los 1980– puede resumirse en dos ejes centrales. Primero, reconocer que no es posible imponer verticalmente reformas estructurales pro-capitalistas desde ámbitos tecnopolíticos, sin considerar la variedad de los actores sociopolíticos locales, sus respectivos intereses y sus capacidades de ofrecer resistencia. Segundo, y derivado del aspecto anterior, reconocer que para poder implementar el contenido de reformas socioeconómicas pro-capitalistas en los Estados del Sur Global es necesario concentrarse científicamente en los respectivos procesos de negociación política, estudiarlos analíticamente con el fin de poder mejorar las posibilidades de influir decisivamente en ellos. Ambos ejes dominantes en este nuevo dispositivo tecnopolítico remiten a un nuevo neoliberalismo ‘moderado’, o ‘pragmático’, que se arma con los fundamentos teóricos de la NEI (Cap. 1).

En los años subsiguientes estos economistas latinoamericanos y neoinstitucionalistas nucleados en el BID/ Washington publicaron una serie de textos dirigidos a la difusión regional/ local de este enfoque, p. ej. *»Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies«* (Stein, Tomassi, Scartascini & Spiller: 2008), *»How Democracy works. Political Institutions, Actors, Arenas in Latin American Policymaking«* (Scartascini, Stein & Tommasi: 2010) y »El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?« (Scartascini, Spiller, Stein & Tommasi: 2010). En la última de estas tres publicaciones se destaca la participación directa de Spiller, así como la indirecta de Bergara: »Además de los autores de los capítulos de países, estamos en deuda con Mario Bergara, Eduardo Morón y Cynthia Sanborn, quienes participaron decididamente en este proceso interactivo y cuyos estudios sobre Uruguay y Perú no fueron incluidos en este volumen por razones de espacio.« (Scartascini, Spiller, Stein & Tommasi, 2010: vii).

[208] Andrés Pereyra es un economista uruguayo recibido en la UdelaR (1996) y Master en la Universidad Católica de Lovaina (2000). Asesoró al gobierno uruguayo en materia de regulación del transporte y franquicias viales (desde 1997), desempeñándose además como profesor de microeconomía en el DECON de la FCS de la UdelaR y la privada UCU. Fue reseñador del neoliberal Rand Journal of Economics (Bergara, Pereyra, Tansini, Garcé & Chasquetti, 2003: 37-39).

[209] Este *paper* preparado para el workshop se titula »El proceso de diseño e implementación de políticas y las reformas en los servicios públicos« (BID, 2006: 302) Si bien Bergara para ese entonces ya estaba en el MEF, aquí esta práctica es incluida en la parte del período 1997-2004, dado que todavía forma parte de sus actividades anteriores a acceder el FA al gobierno.

[210] La pública Universidad Paris IX Dauphine (fundada en 1968) obtuvo en 2004 el grado de *Grand Établissement*, lo que la distingue como centro formativo superior de élite. No obstante, ya desde sus inicios esta institución se caracterizó por ser altamente selectiva y elitista en el acceso a sus carreras en las disciplinas Matemática, Periodismo, Derecho, Economía, Administración Empresarial y Ciencias Sociales. Acorde a Wikipedia (2018), el perfil científico-económico de la institución se destaca por haber adoptado tempranamente en Europa el modelo anglosajón de las Escuelas de Negocios (*'Business School'*), que fusiona la ciencia económica con la administración de empresas, la informática y la matemática. En 2018 la universidad estuvo rankeada en el segmento 201-300 de los mejores perfiles universitarios en Economía y en el segmento 101-150 en Finanzas (según el Academic Ranking of World Universities/ Shanghai Ranking). También los Bachelor, Master y Ph.D. de la Universidad Carlos III/ Madrid en los perfiles Economía y Administración Empresarial se posicionan entre los mejores de Europa (segmento 76-100 de las mejores universidades para estudiar ciencias económicas acorde al Shanghai Ranking de 2018).

[211] Información obtenida del perfil profesional de Lorenzo en el sitio web de la FCEA y de la Universidad ORT.

[212] Las 'reformas estructurales' son definidas como »políticas que procuran cambios permanentes en el funcionamiento económico e institucional« (Lorenzo, 2001: 75). En el caso de los servicios públicos, estas reformas van dirigidas a su »apertura a la competencia […] en beneficio de consumidores y usuarios« (Lorenzo, 2001: 82). Se busca instaurar »criterios de eficiencia y buena gestión empresarial« (Lorenzo, 2001: 78) en detrimento de la »acción discrecional sistemática en estos mercados« por parte de »los responsables políticos« (Lorenzo, 2001: 82).

La cita muestra coincidencias con el marco simbólico-interpretativo de Bergara en su apreciación sobre la 'politización de los servicios públicos', así como con los criterios de Astori en *Política y Estado* (3.1.1). También la argumentación de Lorenzo ('políticos que actúan discrecionalmente') está fundada en un enfoque neoliberal-institucionalista de (Nueva) »Economía Política« (p. ej. la teoría de la Elección Pública). El diagnóstico de Lorenzo esboza una realidad de empresas públicas uruguayas excesivamente costosas e ineficientes. Esa situación va asociada a »impuestos directos e indirectos, costos laborales, costos fijos [y la] renta monopólica« que estas actividades generan (Lorenzo, 2001: 80). Visto desde la óptica de la Elección Pública, esta situación perdura porque existen grupos de interés y sectores políticos en la órbita del Estado que se benefician de un status quo donde prevalece la distorsión ineficiente de los mercados. Por ello, es menester impedir que »estos intereses particulares dominen sobre el interés general de la sociedad« (Lorenzo, 2001: 83). Como ha venido argumentándose hasta aquí, esta perspectiva económico-estatal se conecta al paradigma tecnopolítico de la 'regulación' y 'las nuevas reglas de juego' como solución del problema: »el sistema político de[be] fijar reglas y compromisos creíbles y estables para limitar la interferencia del sistema político en este tipo de actividades« (Lorenzo, 2001: 78).

Para implementar ese paradigma exitosamente, pudiendo realizar reformas/ marcos jurídico-institucionales que no sean 'revertidos' o 'contestados' (p. ej. mediante mecanismos de democracia directa), tiene que neutralizarse el accionar de los grupos de interés interesados en mantener el status quo. La teoría de la NEP habitúa a sus operadores tecnopolíticos a un manejo estratégico del proceso político y sus actores. Desde la práctica tecnocrática, el gerenciamiento del proceso político-reformista requiere predecir »intereses«, »comportamientos« y »reacciones« de los »distintos sectores afectados por las acciones gubernamentales« (Lorenzo, 2001: 75). En definitiva, el paradigma incluye técnicas para anular a aquellos grupos que 'capturan' al Estado y traban reformas. Para ello, se cuenta con instrumentos estratégicos, tanto en sentido simbólico-discursivo ('argumentar sobre la conveniencia de las reformas') como material ('compensar a los sectores afectados por las mismas'). P. ej. en el plano de lo simbólico-discursivo »las argumentaciones sobre la conveniencia de las reformas deben incorporar, también, consideraciones sobre su oportunidad. […] La oportunidad de las reformas debería justificarse a partir de un reconocimiento explícito de las deficiencias que exhiben servicios públicos, dejando claro que dichas

deficiencias no son nuevas y que su solución no se puede seguir dilatando. En definitiva, es necesario transmitir a la sociedad que hay problemas de larga data en los mercados de servicios públicos y que la "estrategia del avestruz" está definitivamente agotada.« (Lorenzo, 2001: 81) Por otra parte, en el plano material de las políticas se requiere »elaborar esquemas de compensación que contribuyan a atenuar los riesgos de contestación de las reformas. No se trata […] de compensar a todos los afectados, pero si hacerlo con lo sectores más débiles y vulnerables desde el punto de vista económico y social« (Lorenzo, 2001: 83).

[213] Esta visión de *realpolitik* ante las condiciones imperantes en el ámbito global, que recomienda aceptar cualquier estrategia externa capaz de viabilizar 'crecimiento y estabilidad', implica »una pérdida de autonomía« o la »reducción de grados de libertad« (Lorenzo, 2002: 170). En esencia, la inserción internacional debería apuntar a seis objetivos: (1) Lograr crecimiento económico; (2) Atenuar la volatilidad económica; (3) Reducir incertidumbre; (4) Mejorar la calidad de vida de la población; (5) Volver flexibles las opciones de especialización productiva; (6) Definir estándares competitivos de referencia (o sea, »decidir con quienes queremos competir en la producción de bienes y servicios y en que plazos deberán realizarse los ajustes necesarios en la estructura económica«: Lorenzo, 2002: 169-170). El argumento sobre las 'oportunidades y restricciones' de la estrategia de inserción internacional comprende tres puntos. Por un lado, las dificultades de Uruguay para colocar sus exportaciones en los países industrializados (dada la falta de liberalización del comercio mundial agrícola). Por otro lado, la inestabilidad financiera regional como limitante en la profundización de la integración. Y finalmente, las bajas chances de acceder a mercados de Estados Unidos y Europa (mediante acuerdos bilaterales basados en una estrategia de diplomacia comercial) mientras el país sea miembro del MERCOSUR. Por eso, de acuerdo a Lorenzo, el camino que Uruguay debería seguir en la inserción externa es apostar al MERCOSUR, pero profundizando las relaciones con Brasil (por ser una economía más vigorosa y dinámica que Argentina).

[214] Los autores son Diego Aboal (CINVE), Álvaro Forteza (DECON de la FCS/ UdelaR), Fernando Lorenzo (CINVE), Juan Andrés Moraes (ICP de la FCS/ UdelaR), Gabriel Oddone (CINVE), Martín Rama (BM, ex-CINVE), Andrés Rius (FCEA/ UdelaR, ex-CINVE), Marcel Vaillant (DECON de la FCS/ UdelaR) y James Vreeland (Yale University).

[215] También se destacan los apoyos de quienes por aquel entonces dirigían las otras instituciones involucradas en la cooperación académica, Gerardo Caetano (director del ICP de la FCS/ UdelaR) y Marcel Vaillant (director del DECON de la FCS/ UdelaR).

[216] Los autores del manual son Diego Aboal, Nora Berreta, Adrián Fernández, Paula Garda, Carlos Grau Pérez, Silvia Laens, Fernando Lorenzo, Rafael Mantero, Gabriel Oddone, Rosa Osimani, Carlos Paolino y Guillermo Tolosa.

[217] »La creación de este libro fue posible a partir de una convocatoria abierta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de la Red de Centros de Investigación, para la preparación de libros de texto básicos sobre las economías de América Latina. La propuesta presentada por CINVE fue elegida junto con otras cinco correspondientes a Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y Venezuela.« (CINVE, 2007: 5)

[218] »CINVE mantiene estrechos vínculos con instituciones académicas del país y del exterior. Es miembro de la Red Mercosur de Investigaciones Económicas, la Red INTAL de Investigación en Integración y de la Latin American and Caribbean Research Network del Banco Interamericano de Desarrollo.« (CINVE, 2007: dorso)

[219] Incorporamos aquí unos breves comentarios respecto al contenido y las ideas del manual, distinguiendo algunos elementos que el ámbito de CINVE aportó bajo el asesoramiento del BID al debate económico de Uruguay durante el primer lustro del siglo XXI (no pretendemos ofrecer un análisis discursivo del texto, recién en 3.2.2.1 abarcaremos la producción académica y tecnopolítica de Lorenzo a partir del CINVE).

El prólogo y la introducción ponen de relieve tres aspectos. Primero, cómo los autores introducen su enfoque. En el prólogo del manual del CINVE se lee que »la presentación de los temas seleccionados está organizada a partir de un enfoque macroeconómico cuyo hilo conductor deriva de la teoría económica generalmente aceptada (*mainstream*)« (CINVE, 2007: 8). Por un lado, los autores explicitan su anclaje en un enfoque económico convencional-neoclásico. Por el otro, evitan toda profundizan en torno a la cuestión sobre quién y qué es el »*mainstream*« del pensamiento económico y cómo llega a detentar una supremacía simbólico-interpretativa sobre otras corrientes teóricas de la disciplina.

Segundo, enfocamos la autopercepción de los autores sobre la tarea de la disciplina y su rol profesional. Otro aspecto llamativo del prólogo es la inmediatez con la que los autores esgrimen la noción de la 'restricción' en la economía. En el segundo párrafo del manual se lee: »Con frecuencia, esas opiniones

[de los ciudadanos comunes sobre la marcha de la economía del país] contrastan con la visión de los economistas, quienes tratan de explicar por qué los problemas son más complicados de lo que parecen a primera vista y cuáles son las restricciones existentes para actuar en tal o cual área.« (CINVE, 2007: 7) Así, la función del economista en diálogo con la ciudadanía es explicar la complejidad de la realidad social y cómo las posibilidades de actuar ante sus problemas se encuentras restringidas 'de antemano'. En relación con la noción de la presunta 'restricción' económica y el rol del economista como experto que explica esa situación a la ciudadanía no-experta, aparece otro elemento central al texto: la escasez de los recursos y su 'asignación' eficiente. La introducción explica al lector que »la economía es la ciencia social que estudia el problema que enfrentan las sociedades al tener que asignar recursos limitados para satisfacer fines múltiples« (CINVE, 2007: 11). Esta es una definición muy cercana al *mainstream* neoclásico de la economía. Desde una perspectiva keynesiana o desarrollista se podría contraargumentar que la economía »es el estudio de cómo la sociedad moviliza la totalidad de sus recursos para mejorar el nivel de vida de toda la población« (Zaiat, 2012: 20). O un enfoque marxista definiría el objeto de estudio de la ciencia económica como »las relaciones sociales de producción y sus leyes en cada período histórico« (Katz, 2001: 4).

En tercer lugar, proponemos revisar la visión vertida en el texto sobre los problemas socioeconómicos de Uruguay y cómo afrontarlos. En el prólogo se adelanta el argumento central del libro: »Dado que la economía uruguaya se ha caracterizado por la dificultad para alcanzar un ritmo aceptable de crecimiento sostenido y por presentar fluctuaciones pronunciadas, el libro da prioridad a los aspectos relacionados con este tema. La posibilidad de crecer en forma sostenida es una condición imprescindible para solucionar problemas sociales graves, tales como el desempleo, la emigración forzada y la pobreza. Si el crecimiento no es suficiente, se pone en juego la viabilidad del país en las condiciones deseables de integración social.« (CINVE, 2007: 7-8) Los autores privilegian un análisis enfocado en las dificultades de Uruguay para lograr 'crecimiento sostenido', lo cual impide solucionar problemas sociales de gravedad. De esta manera, crecer sostenidamente se convierte en condición *sine qua non* para poder distribuir ingresos y tener un país socialmente integrado. Así, los problemas sociales se reducen a un problema de crecimiento. Esto puede llevar a invisibilizar otros factores causantes de problemas/ situaciones conflictivas, como p. ej. la estructura productiva y su formación social. Además, el hablar de problemas sociales »graves« implica admitir que existen otros menos graves. También se está evadiendo la pregunta sobre quiénes definen un nivel de integración social »deseable«.

Cuarto, resta preguntarnos cómo proponen los economistas del CINVE crecer sostenidamente. Es en este punto donde cobra importancia el paradigma neoliberal-constitucionalista con su enfoque de la NEI: »Las instituciones ordenan el funcionamiento de la sociedad. Son, por ejemplo, la Constitución de un país, sus leyes, los poderes del Estado, el sistema de seguridad social, los sindicatos, etc. Ellas afectan el crecimiento en la medida en que implícita o explícitamente establecen las reglas de juego en las que debe encuadrarse la actividad económica y social, incentivando ciertas conductas y desincentivando otras. Así, por ejemplo, si generan incentivos para que las empresas actúen a través de lobbies, ejerciendo presión sobre el gobierno para obtener ventajas en vez de desarrollar formas creativas de producir y comercializar, el crecimiento económico del país se verá disminuido en el largo plazo. Los enfoques que relacionan el crecimiento con las instituciones distinguen varios tipos de ellas: creadoras de mercados, reguladoras, estabilizadoras y legitimadoras.« (CINVE, 2007: 52) Retomaremos esta argumentación en 3.2.2.

En definitiva, un rápido recorrido por pasajes clave del texto del CINVE deja entrever una tendencia que se continúa manifestando a lo largo del manual. Si bien los autores del CINVE se inscriben dentro de un enfoque neoclásico »*mainstream*«, incorporan a su proyección tecnopolítica un sesgo 'progresista'. En parte, mantienen nociones básicas de la ortodoxia neoclásica, o sea, conciben la economía como estudio de la asignación eficiente de recursos escasos (privilegiando hablar de 'limitaciones' en vez de 'escasez'), un proceso complejo y sujeto a múltiples restricciones. Por otra parte, no solo reconocen que la economía es una ciencia social (donde el economista cumple un rol traductor de los problemas hacia la ciudadanía), sino que inclusive manifiestan la deseabilidad de cierto nivel de integración social basada en un patrón de crecimiento sostenible. Este último aspecto es importante, ya que será una de las definiciones más firmes de la conducción económica bajo Astori, Lorenzo y Bergara: la redistribución necesaria para garantizar la integración social nunca debe socavar las fuentes del crecimiento, e. d., permitir que este se vuelva insostenible a futuro (significa que los objetivos redistributivos siempre han de ser supeditados a los objetivos de crecimiento: idea que ya habíamos identificado en *Política y Estado*: ver 3.1.2.4, p. 98).

[220] Para el contenido de »Ideas y Lineamientos para la Reforma Tributaria«, ver 4.1.4.

[221] »Cuando el contexto en el que esto se preparaba, vos tenías a muchos sectores de la sociedad uruguaya largamente beneficiados por la estructura tributaria anterior. Perforada. Y [estos sectores estaban] muy asustados. Entre ellos […] Daniel Ferrere, que murió después […]. Daniel estaba muy preocupado porque entendía que la reforma tributaria iba a poco menos– En una primera etapa, ¿no? Después ya no por suerte, porque era un tipo muy lúcido. Pero la primera etapa, él entendía que la reforma tributaria amenazaba en negocios como éste. […] Daniel Ferrere quiso hacer un estudio que pusiera sobre la mesa eventuales lineamientos o desafíos que la reforma tributaria enfrentaba […].« (PE15, 2015: líneas 139-146/ 152-153).

[222] Daniel Ferrere (1950-2010) fue un abogado, profesor y empresario uruguayo. Luego de recibirse en Uruguay a mediados de los años setenta realizó estudios de posgrado en Harvard. »Fue Profesor Titular (Gr. 5) de Derecho del Comercio Exterior, Facultad de Derecho de la Universidad de la República (1985-1997). Docente de Regulación de los Mercados Financieros de la Universidad ORT Uruguay (1994-1997). Autor de 5 libros y más de 50 artículos sobre derecho comercial e internacional publicados en Uruguay, Estados Unidos, Suiza e Inglaterra y Director de la Cámara de Comercio Uruguay – Estados Unidos. Es miembro de la Harvard Law School (Master en Derecho, 1976). Universidad de la República (Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, 1974).« (Montevideo Portal, 29.07.10). En el 2003, imitando el modelo norteamericano en la organización de bufetes de negocios, fusionó su estudio Ferrere Abogados con estudios de otros socios, fundando una de las más grandes firmas latinoamericanas de consultoría jurídica, financiera y empresarial (Fererre Abogados, hoy CPA/ Fererre: con oficinas en Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador). Esto le valió el reconocimiento como visionario e innovador en su ámbito de desempeño profesional. Fue además un asiduo promotor de la reforma del Estado en su país. Si bien se lo asociaba con el PC, en 2010, poco antes de fallecer en un accidente aéreo, había comenzado a asesorar a Mujica para avanzar en la materia.

»En esa oportunidad, Ferrere destacó la "valentía" del presidente Mujica tomando en cuenta su fama de liberal, en pensamiento ideológico aunque él mismo se definió como un liberal en lo económico y un socialista en lo social, en una entrevista dada al semanario Voces en marzo de 2006. "Creo que la sociedad comete un error gravísimo al propender a la igualación forzada. Porque el intento de que no solamente haya un nivel mínimo garantizado, sino que haya un sistema basado en la necesidad de cada individuo, determina que se trate de hacer tanta cantidad de cosas a la vez que ninguna se hace correctamente. Y el resultado es que quienes reciben los beneficios están distribuidos en el cuerpo social y estos no llegan a las capas inferiores. La sociedad tiene que asegurar en primer lugar la comida, en segundo término la salud, tercero en la educación, para recién después pensar en otra cosa. Me parece un disparate el subsidio a los bancarios. Son gente que ha superado el nivel de educación, el de consumo y el de salud, mientras otra gente no ha superado ninguno de esos niveles. Entonces creo que la sociedad es injusta cuando utiliza sus recursos y esfuerzos para grupos sociales tan por encima de los niveles decorosos y no los da a quienes están por debajo. Y en ese nivel más bajo, lo más importante es aquello que brinda igualdad de oportunidades, porque sin ella no es razonable propender a un sistema basado en la competencia o el mérito (…) El mundo no es tan sencillo, no es fácil decir derecha o izquierda. Me considero un conservador en el sentido en que creo en las virtudes básicas de la competencia, del mérito, del esfuerzo, y en que los hombres no son todos iguales", expresó al semanario.« (Montevideo Portal, 29.07.10).

Un dato revelador sobre el alcance de las redes que tienden figuras como Ferrere es que tras su fallecimiento el Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York instituyó la "Conferencia Anual de Homenaje a Daniel Ferrere". En 2014, el principal orador en este evento fue el ex-presidente boliviano Andrés Mesa (Montevideo Portal, 11.05.14).

[223] PE15 (2015, líneas 155-167/ 171-172) recuerda que »escribir ese documento« dio »unos dolores de cabeza terribles, porque en el fondo« los tres autores pensaban »una cosa, Daniel [Ferrere] pensaba otra, Daniel pagaba el informe, pero Daniel quería que« ellos escribieran »cosas que no« estaban »dispuestos a decir. Pero bueno, al final salió un documento objetivo que básicamente lo que hacía era poner un diagnóstico sobre por qué motivos había que hacer la reforma tributaria en Uruguay, y tiraba algunos lineamientos muy generales de por dónde deberían ir. Básicamente, ese es el documento. Y yo creo que ese documento que presentamos en sociedad, se hizo una reunión, convocamos prensa, convocamos empresarios, tal vez lo que tuvo como virtud que fue la primera vez– Porque fue antes de que el gobierno pusiera esto sobre la mesa. Fue la primera vez que los empresarios se enfrentaron a un razonamiento de cómo los economistas estábamos razonando estos temas y por dónde venían las eventuales reformas y

por qué razones venían esas eventuales reformas. […] O sea, que lo que hizo fue poner en blanco y negro el diagnóstico y presumir por dónde iban a ir los tiros.«

[224] »Lo que [CINVE] hizo fue en un momento de mucho silencio […] en Uruguay, por mucha perplejidad, mucho silencio de centroderecha, porque lo que estaba pasando les comía el mundo económico que estudió, y la izquierda diciendo un conjunto de cosas medias locas, por ejemplo "hay que hacer default en Uruguay", el propio Tabaré Vázquez reclamó hacer el default […] y en el medio CINVE diciendo: "No."« (PE15, 2015: líneas 213-217/ 219)

[225] »¿CINVE qué hizo? Fue muy crítico hasta el 2002, mediados del 2002, con lo que se venía haciendo, pero en 2002 cuando la incertidumbre era máxima, la izquierda gritaba que había que encender la pradera, y la derecha estaba perpleja, CINVE empezó a […] señalar los aciertos que el gobierno estaba teniendo. Públicamente, Fernando [Lorenzo] sobre todo, Adrián Fernández y yo. Entonces, ¿eso qué nos dio frente a un empresario como Daniel Ferrere? "Acá hay unos tipos de izquierda que si el próximo gobierno [es] de izquierda y el gobierno es lúcido los va a precisar para gobernar. Entonces, yo a esos tipos los quiero conocer y quiero vincularme con ellos porque esos tipos tienen dos atributos. Primero, me van a anticipar cosas que van a pasar, probablemente, porque van a ser influyentes. Y dos, yo me voy a acercar eventualmente a gente que va a estar en el gobierno." […] Y entonces, eso nos dio la oportunidad de nosotros que le hablamos al gran público a través de los medios, eventualmente algún grupo de empresarios, desde esta plataforma y en ese documento empezarle a hablar a otro conjunto de gente. Que sirvió como bien decís vos para ayudar en esa transición que había de que "lo que se viene no es un delirio galopante". Y eso creo que modestamente contribuimos a que esa transición fuera ordenante desde la formación de opinión.« (PE15, 2015: líneas 226-237/ 240-246)

[226] Cuando a continuación hacemos referencia al título del texto lo acortamos *Economía Política en Uruguay*.

[227] Cuando a continuación hacemos referencia al título del texto lo acortamos *La economía política de los déficits fiscales*.

[228] Cuando a continuación hacemos referencia al título del texto lo acortamos *Política partidaria y política cambiaria*.

[229] Cuando a continuación las referencias de las citas solo indican un número de página, estamos citando de la introducción a *Economía Política en Uruguay*.

[230] En 1.3 vimos que este argumento solía ser esgrimido en los 1990 por los partidarios más radicales del neoliberalismo, cuando debían justificar las consecuencias críticas de sus políticas: »Las corrientes utópicas del mercado huyen hacia la teoría del mercado 'puro' y explicaban los errores con el hecho de que o bien no existe un mercado 'real' o bien la aplicación no había sido realizada en forma coherente.« (cita de Walpen en p. 37) A continuación, veremos que CINVE en el Uruguay poscrisis –siguiendo la tendencia del hemisferio norte– adopta y recomienda el recetario tecnopolítico de un neoliberalismo más pragmático (paradigma neoliberal-institucionalista: enfoque de la NEI).

[231] Los autores escriben en minúscula términos que remiten a sistemas de pensamiento institucionalizados/ disciplinas (»economía política«, »nueva economía política«). En rigor, estos témrinos deberían escribirse en mayúscula. De lo contrario, se tiende a confundir el enfoque científico-disciplinario (Economía Política) con el objeto de estudio (economía política).

[232] Sobre este caso los autores comienzan esbozando una definición minimalista de »economía política«. Ésta se basa en opiniones de Kurt Rothschild y John Maynard Keynes, dos economistas que si bien podrían ser considerados institucionalistas, no forman parte de la corriente neoinstitucionalista (ver 1.2).

[233] '*Institutions matter*' es un mantra que fue popularizándose en ámbitos académicos, tecnopolíticos y políticos con el auge de la NEI como paradigma de organización económica-estatal.

[234] Allí Astori argumenta que »la propia concepción relativamente totalizadora de la intervención estatal –articulando la generación de riqueza con la calidad de vida de la población– había nublado progresivamente la importancia de un conocimiento preciso acerca del origen y el destino de los recursos asignados como consecuencia de la conducta del sector público«; perdiéndose así »la noción que el mercado puede contribuir en una medida relevante al esclarecimiento de relaciones socialmente más convenientes entre la eficiencia y la rentabilidad« (cita de Astori en p. 87).

[235] Los »hallazgos domésticos se han ajustado a los modelos teóricos más reconocidos en la literatura. En este sentido, la economía política de los déficits presupuestales en Uruguay muestra ajustes importantes con dicha literatura, así como algunas diferencias destacables« (Aboal, Lorenzo, Moraes, Oddone, 2003: 39). Los autores afirman que »los déficits presupuestales no son una mera consecuencia del desempeño de variables económicas. A éstas se le deben agregar importantes factores de orden político e

institucional. […] el capítulo muestra la clara existencia de ciclos electorales 'oportunistas' sobre el déficit del sector público, y la importancia que tiene el número efectivo de fracciones y el apoyo parlamentario de los presidentes en la determinación del resultado fiscal de los gobiernos entre 1922 y 2000« (Aboal & Moraes, 2003: 17).

Respecto a la política cambiaria los autores son capaces de avalar la presencia de ciclos políticos 'oportunistas' y 'partidistas' en la evolución del tipo de cambio nominal y real para el período estudiado. Destacan en ese sentido »la relevancia del tipo de cambio para los actores políticos. […] señalan que a través de la política cambiaria se persiguen múltiples objetivos, entre los cuales se puede contar la maximización del bienestar social, pero también la permanencia en el poder y la satisfacción de los intereses de los grupos sociales a los cuales se representa« (Aboal & Moraes, 2003: 17).

[236] El elemento doctrinario sirve de techo a la argumentación. Los autores lo presentan como lección (surgida »del debate reciente sobre instituciones y desempeño macroeconómico«). Según su paradigma »no hay instituciones formales que por sí solas garanticen resultado macroeconómico alguno«, sino que »en última instancia, todas las instituciones formales (y la credibilidad a la que pueden aspirar) dependen de la solidez de los consensos políticos en que se asientan, porque aun las reglas constitucionales más rígidas pueden ser modificadas por nuevas decisiones 'políticas'«. Este razonamiento mecánico y causal (consenso –> estabilidad –> credibilidad) aparece muy similar en *Política y Estado* (3.1.2).

[237] Los autores presentan el elemento de la consecuencia práctica como 'respuesta' (que se habría obtenido tras »entender mejor« la realidad) o »implicación« (»más o menos directa de los resultados presentados«). Contiene a la par otro elemento doctrinario que aparece naturalizado (cuando dicen que: »se necesitan algunos acuerdos políticos básicos para que el calendario electoral, o las legítimas diferencias de apreciación entre los actores políticos, no impidan los ajustes que el entorno internacional o la realidad económica local puedan reclamar. Si la terminología no estuviera excesivamente 'devaluada', quizás correspondería hablar aquí de políticas de Estado«).

[238] Por otro lado, los autores se encargan de ir reduciendo expectativas. De los 'consensos políticos sólidos' se pasa a »algunos acuerdos políticos básicos« (desechándose la noción de las »políticas de Estado«, que todavía gozaba de popularidad conceptual en *Política y Estado*).

[239] Los autores advierten sobre el peligro inminente en caso de imperar el estatus quo (entendiéndolo como el »carácter discrecional del régimen«). En esta rutina se termina de aclarar lo que para ellos es ver 'política' en »sentido restringido«. Bajo esa noción, comprenden todo tipo de análisis político que no la analiza como motivada en el 'oportunismo' (electoralismo) y o la 'polarización ideológica' (partidismo). Además, acá se lee entre las líneas la intención de dominar a los actores del sistema político mediante la re-regulación del mercado (con las 'reformas de segunda generación' del CW).

[240] La perspectiva reduccionista conlleva a un diagnóstico simplificador de la realidad, ante todo en relación a la interpretación de la historia económica uruguaya y sus problemas. Al adoptar esa mirada los autores reducen la complejidad de las relaciones sociales y políticas al problema del 'oportunismo' egoísta de los actores en ese sistema o los sesgos 'ideológicos' de los mismos. A priori se los identifica y declara culpables de los problemas económicos. En definitiva, este tipo de investigaciones deductivas y apoyadas en metodologías econométricas reproducen (duplican) la realidad en sus datos empíricos sin ofrecer explicaciones policausales de los fenómenos. Lo que hacen es verificar (describir) tendencias reales. P. ej. el hecho de que en períodos pre-electorales aumente el déficit fiscal obligando luego a hacer ajustes poselectorales (tesis 'oportunista'), o la dinámica en la que, bajo ciclos de gobiernos populistas, el tipo de cambio tienda a apreciarse más de lo normal (tesis 'partidista-ideológica'). Faltándoles una aproximación cualitativa al objeto de estudio, no llegan a dilucidar el 'por qué' de tales tendencias. La explicación se hace apriorísticamente, aplicando el esquema *homo oeconomicus* al proceso político (políticos 'incompetentes' cuyas agencias quedan reducidas al interés individual por el poder – 'oportunismo'– o un irracional dogmatismo ideológico – 'partidismo'). Así, de un modo tautológico, se terminan por verificar tendencias descritas de antemano. Con el aval de sofisticados procedimientos científico-matemáticos se despliegan marcos normativos que responden a lógicas tecnopolíticas.

[241] El problema de esa lógica tecnopolítica, que atraviesa el análisis económico de la política (NEP) se manifiesta en la forma de entender y definir lo político. Lo que los autores entienden bajo »política restringida« (una noción »partidaria y electoral« de hacer política) equivale a un entendimiento de 'política en el mal sentido' (como un 'no-deber-ser'). A esta noción se le contrapone un entendimiento de 'política en el buen sentido' (el 'deber-ser'), que sería »la forma en que la democracia administra sus recursos« (19). La finalidad de este razonamiento fundamentalista del mercado sobre lo político es administrar el proceso democrático desde una posición tecnocrática y bajo criterios más o menos 'eficientes'.

[242] En última instancia, la tesis de la 'captura' y la 'manipulación' política no explica la situación económica uruguaya. La respuesta tecnopolítica planteada como solución a los problemas es la de un esquema político-estatal centrado en la administración eficiente de los recursos. De esta forma, descubrimientos científicos puntuales (p. ej. el recurrente déficit fiscal en períodos poselectorales) pasan a justificar la normativa tecnopolítico-regulatoria neoliberal (una que busca asegurar la primacía del mercado sobre cualquier iniciativa de democracia social). Por ende, se trata de una línea de investigación que –sin proponérselo en forma deliberada, pero a consecuencia de incorporar lógicas neoliberales– justifica reformas de mercado (recurriendo p. ej. a políticas de disciplina, responsabilidad, austeridad fiscal).

[243] La crisis de 2002 es considerada la más grave desde que el país cuenta con estadísticas económicas (1870), habiendo caído el PIB entre 1998 y 2003 un 17% (medido en volumen físico: Lorenzo & Aboal, 2004: 44-45). Hemos resumido esta crisis en Cap. 2.

[244] El colapso del sistema bancario se vio agravado por las maniobras fraudulentas de algunos banqueros locales (ver p. ej. Blixen, en Brecha: 28.10.16).

[245] »En 2002 se produjo una formidable fuga de capitales. Fue retirado el 46 por ciento de los depósitos en dólares del sistema bancario; los depósitos de no residentes cayeron 65 por ciento y los de residentes casi 30 por ciento. El costo fiscal de la crisis bancaria por la asistencia gubernamental a instituciones privadas afectadas por la "corrida" de depósitos fue muy elevado (unos 2 mil millones de dólares, equivalentes a un 11 por ciento del PBI de 2002); se destinaron, además, 800 millones de dólares a capitalizar una institución pública: el Banco Hipotecario. Como consecuencia de los persistentes déficit fiscales, y de su financiamiento con endeudamiento en moneda extranjera (títulos públicos y préstamos de organismos financieros multilaterales), la deuda bruta del sector público se triplicó, pasando de 33.9 por ciento del PBI en 1998 a 92.8 en 2002.« (Elías, 2007: 7) Adicionalmente, Elías aporta los siguientes indicadores para el año 2004: »a) el salario real se redujo 23 por ciento de 1998 a 2004; b) el desempleo creció de 10.1 por ciento en 1998 a 16.9 en 2003, si bien descendió en 2004 a 12.1 por ciento; c) los ocupados con problemas de empleo pasaron de 20.3 por ciento a 44.6 entre 1998 y 2003; d) continuó aumentando la brecha entre el producto por habitante y el salario real; el crecimiento del PBI en 2003 y 2004 no se reflejó en el salario real, que se redujo 12.4 por ciento y 0.4 por ciento, respectivamente.« (Elías, 2007: 9)

[246] Ver pp. 7 y 8 de *Uruguay 2005*.

[247] El economista PE30 no solo fue colaborador cercano de Seregni y participante de la interna frenteamplista durante los 1990. También conoce de cerca a Mario Bergara, por trato académico y haber coincidido con él en el CEE1815 (ver nota 186). Además, este *'insider'* ha tenido cierto vínculo con Astori por su participación en círculos de la orgánica frenteamplista. PE30 (2015: líneas 187-192) afirma que »Danilo Astori y su equipo […] tenían un planteo teórico, porque tenían el planteo de las reformas de segunda generación del Banco Mundial, que están impulsándose– […] Entonces, tenían un paquete– Tienen respuestas para todo; respecto a gente que llegó al gobierno siendo oposición y hay muchos de esos sin mayor formación«.

[248] Al inicio del texto, Lorenzo y Aboal especifican que el »artículo es fruto directo e indirecto de trabajos de investigación y discusiones compartidas con el equipo de profesionales del CINVE. Por ello, quisiéramos reconocer muy especialmente el aporte de nuestros colegas«. También señalan el »aporte de Adrián Fernández, Bibiana Lanzilotta y Gabriel Oddone«, destacando que »algunas de las ideas incluidas en este trabajo han sido desarrolladas en contribuciones periodísticas publicadas recientemente por los autores en el diario El Observador« (Lorenzo & Aboal, 2004: 41).

[249] Cuando a continuación las referencias de las citas solo indican un número de página, estamos citando de *Los equilibrios y las políticas macroeconómicas*.

[250] Otros economistas vinculados al FA presentan explicaciones más profundas de la crisis. Estas se basan en un tipo de razonamiento histórico, de economía política y crítico con la orientación del período pos-batllista. P. ej. Antonio Elías, quien ve en la crisis de 1999-2002 una »condensación de la "larga marcha" neoliberal iniciada a principios de los setenta«, el »corolario de toda una década anterior de un modelo extrovertido, mercadocéntrico y excluyente que generó crecimiento con exclusión social« (Elías, 2007: 6-7).

[251] En el sitio web del Becker Friedman Institute de la University of Chicago se presenta un texto casi ideéntico: *»This program is part of a series of workshops which advance the work of a comprehensive comparative study of the fiscal histories of eleven Latin American countries. A team of economists from Colombia, Ecuador, Mexico, Paraguay and Uruguay will use country-specific data as "case studies," testing two central hypotheses: first, that bad fiscal and monetary policies led to macroeconomic*

instability, and second, that macroeconomic instability was responsible for low growth and poor economic performance in this region.«

[252] O de »acceso al crédito bancario« (48).

[253] Esta lógica se expresa en forma similar en *Política y Estado* (3.1.2) de Astori, cuando redefine lo que es justo o equitativo.

[254] Los efectos de la crisis del 2002, a los que hay que sumarles el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población en las décadas anteriores. Según datos aportados por Amarante, Arim y Vigorito (cit. en Elías, 2007: 8) el 41% de la población era vulnerable social y económicamente en 2004 (pese a la rápida recuperación económica). La misma tendencia afectaba al 61 por ciento de los menores de 18 años, en tanto que solo eran pobres el 10% de las personas en la tercera edad y el 38% de la población adulta.

[255] Es preciso distinguir los términos carga (o presión) impositiva, carga (o presión) tributaria y carga (o presión) fiscal. Los tres se expresan como proporción del PBI. El primero de ellos solo incorpora impuestos, tasas y contribuciones. El segundo incorpora además las contribuciones a la seguridad social. El tercero es el más abarcador, al incorporar también rentas derivadas del dominio público de recursos, p. ej. naturales. Así, cuando hablamos de presión fiscal, contabilizamos a los ingresos del Estado las rentas provenientes de empresas públicas (p. ej. a través de regalías, dividendos u otros ingresos de libre disponibilidad del gobierno) y privadas (p. ej. mediante regalías, impuestos extraordinarios a la renta y al patrimonio de empresas que cuentan con licencias para explotar recursos naturales, así como otros recursos del dominio público: cf. Corbacho, Fretes Cibils & Lora, 2012: 12).

[256] Sigue al final de p. 54: »Si algo puede señalarse de esta experiencia es que los cambios tributarios fundados en la urgencia para disponer de mayores recursos fiscales generan distorsiones e injusticias sólo justificables por la urgencia y la necesidad de estos fondos adicionales.«

[257] »[…] en nuestro país los niveles de presión fiscal han alcanzado cotas [sic] muy elevadas, si se tiene en cuenta la calidad y cantidad de los bienes públicos que se producen con los recursos recaudados.« (54)

[258] »Una reforma tributaria que pretendiera generar solo una mayor recaudación implicaría un incremento de la presión fiscal y es altamente probable que este tipo de medida diera lugar a reacciones adversas de parte de amplios sectores de la sociedad y que terminara provocando múltiples conflictos de intereses.« (54)

[259] P. ej. Elías (2007: 1) quien critica el modelo de »apertura y […] desregulación financiera« basado en la »admisión del dólar como unidad de cuenta para los contratos internos«, »libre movilidad de capitales y de divisas«, así como la »instalación de la banca off-shore«.

[260] Herrera (cf. 2011) explica que la 'tablita', las 'bandas cambiarias' (sistemas de paridades deslizantes o *crawling peg* utilizados en Uruguay 1979-1982 y 1991-2002) y la 'convertibilidad' argentina (tipo de cambio fijo que 1990-2001 ató el valor de un peso al de un dólar) son modelos de ancla cambiaria. Lo que hacen es fijar el tipo de cambio como mecanismo para contener la inflación y tender a la estabilidad de precios. La práctica nace de una interpretación ortodoxa de la inflación y se basa en la predeterminación explícita de la paridad cambiaria para combatirla. La 'tablita' p. ej. radica en un esquema de devaluación programado. Implica devaluaciones decrecientes en el tiempo, que son anunciadas de antemano, asumiendo que los precios se irán desacelerando a medida que se vaya devaluando. En definitiva, se trata de un escalonamiento devaluacionista predeterminado. Visto a partir de la teoría subyacente, los modelos de ancla cambiaria otorgan un rol clave a las expectativas de los agentes en el mercado, en el sentido que aplica el paradigma de las expectativas racionales, 'modelo fetiche' (Herrera) de la macroeconomía ortodoxa. Acorde a la teoría de las expectativas racionales, los agentes económicos conocen toda la información relevante de todas las variables y alternativas existentes. Nadie puede 'engañar' a nadie. »Por eso, la tablita era presentada como un juego racional de sinceramiento, una coordinación hacia la estabilidad que acabaría con el incremento de precios y demás variables nominales.« (Herrera, 2011)

[261] »[…] la base monetaria (BM) es usada como ancla para la inflación. En este contexto, se anuncia la fijación de metas explícitas para mantener la evolución de la BM en línea con los objetivos de mediano plazo, mientras que los instrumentos de política monetaria de corto plazo serán utilizados para minimizar volatilidad a lo largo del mes« (Carta de Intención al FMI, 24.02.03, cit. en Lorenzo & Aboal, 2004: 49)

[262] »La controversia [de la política monetaria] no está resuelta. En la práctica, sin embargo, los bancos centrales de los países industrializados han seguido un camino intermedio: sin fijarse metas precisas de estabilización de los tipos de cambio, han procurado ordenar los mercados cambiarios y las tasas de interés mediante políticas de intervención ad hoc con ingredientes importantes de coordinación entre países,

por cuanto también debe procurarse la estabilidad del sistema financiero internacional.« (Ibarra, 1990: 76)

[263] Régimen que fue continuado y perfeccionado bajo el primer gobierno del FA.

[264] Otros economistas también se manifestaban escépticos en aquel entonces ante la posibilidad de que el Banco Central adquiera rápidamente la necesaria 'independencia' que lo vuelva lo suficientemente 'creíble' para poder mantener un esquema de ancla monetaria: »Es importante destacar que si el país pretende pasar de la nefastamente aplicada "ancla cambiaria" a un "ancla monetaria" (inflation targeting) –meta de nivel de precios pre-fijada aplicada en un régimen de flotación cambiaria–, el principal problema de la autoridad monetaria para ser creíble es su nivel de independencia con el resto del sector público. Si los agentes tienen la percepción de que el Banco Central saldrá a financiar monetariamente al gobierno cada vez que éste se encuentre en dificultades financieras, nadie creerá en su compromiso con la meta de inflación. Por ende, es condición necesaria para aplicar esta política que la autoridad monetaria tenga un alto grado de independencia respecto del Gobierno. Las lecciones de economía política de la historia latinoamericana durante los últimos cincuenta años, a las que el Uruguay no escapa, muestran que esta autonomía no ha sido suficiente y, peor aún, que en tiempos de crisis no existe. Por eso es que los autores nos adscribimos a la "dominancia fiscal", y creemos en una batería de "reglas fiscales" que impliquen compromiso y prudencia en el manejo de erario público —para compensar décadas de desorden presupuestal– y mejoren la credibilidad del Estado. La prudencia presupuestal permite ahorrar en la parte alta del ciclo y desahorrar cuando hay desempleo de factores (políticas anticíclicas). Es necesario reconocer, no obstante, que este fine tuning puede no ser óptimo.« (Barreix & Roca, 2003a: 17)

[265] Esta actualizada concepción macroeconómica de inspiración neoliberal-institucionalista hace de la responsabilidad fiscal su principal mantra. Tiende a dejar de lado cuestiones como la generación de demanda (p. ej. industrias estatales, políticas activas de empleo o intervención en el comercio exterior a través de los instrumentos cambiarios).

[266] Cuando a continuación hacemos referencia al título del texto lo acortamos *Las reglas de juego*.

[267] Ver Cap. 1, en especial 1.2.1 y nota 31.

[268] Cuando a continuación las referencias de las citas solo indican un número de página, estamos citando de *Las reglas de juego*.

[269] Hasta el día de hoy *Las reglas de juego* se encuentran disponibles gratuitamente en internet. En 2015 Bergara publicó junto a un gran número de sus conocidos y colaboradores una continuación del texto: »Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas« presenta los resultados que tuvo la aplicación del paradigma neoliberal-institucionalista en casi todos las áreas de la política y el Estado uruguayo.

[270] En gran parte éstas ya las ampliamos en la elaboración discursiva de Lorenzo/ CINVE: ver 3.2.2.1.2.1 (política fiscal-tributaria) y 3.2.2.1.2.2 (regulación bancaria).

[271] Trilce es la misma editorial que publicó *Economía Política en Uruguay* (3.2.2.1.1), así como para el CEE1815 de Seregni los tomos del Proyecto Agenda Uruguay (ver 3.2.1.3.1 y nota 188).

[272] »A Daniel Vaz, quien logró transmitirnos su entusiasmo para desafiar los temas que realmente importan y supo motivarnos en este complejo camino de hilvanar los conceptos y la vida, en un país acostumbrado a evitar las profundizaciones cuando ellas resultan urticantes o provocadoras.« (Bergara, 2003)

[273] Para Bergara (17) »el neoinstitucionalismo en economía implica un nuevo enfoque a los problemas de economía política. Su objetivo consiste en ampliar y modificar los fundamentos microanalíticos de la teoría económica al tomar en consideración la forma en que las instituciones políticas y económicas afectan la performance de las economías a lo largo del tiempo«.

[274] Desde la perspectiva microeconómica adoptada por la NEI y sus teorías económicas de la política, se trata de solucionar/ regular regular contractualmente problemas en el mercado y en el mercado de la política. Se trata de una noción de gobierno y estatalidad cuyo objetivo fundamental es crear y proteger el orden de mercado, incluso a través de modalidades políticas que hacen primar decisiones tecnocráticas por sobre las demandas democráticas y soberanas de la mayoría de la población.

[275] En este tipo de interpretaciones 'económicas de la política' el por qué de los fenómenos sociales aparece nebuloso. Ya vimos en 1.2.4 que lo problemático de este enfoque radica en pretender explicar problemas de economía política sin recurrir a una perspectiva socio-histórica (capaz de contemplar la génesis de formaciones económicas en su entrelazamiento con estructuras de clase y poder estatal). En cambio, el análisis de dinámicas complejas de organización económica-estatal recurre a un patrón normativo (el *homo oeconomicus*, que actúa en base a una racionalidad limitada). Dentro de este esquema, agencias

individuales y colectivas quedan reducidas a explicaciones superficiales y reduccionistas. En vez de las causas de fenómenos sociales tienden a describirse sus síntomas.

[276] »Los equilibrios de poder y de fuerzas entre las colectividades políticas, las presiones de las organizaciones corporativas empresariales y sindicales, sus relaciones con los partidos políticos», así como »otras amenazas de bloqueo a las decisiones gubernamentales« imposibilitan »que la evolución de los cambios en el país se procese de manera drástica« (10).

[277] Incluso podríamos interpretar un aspecto adicional implícito en esta parte de *Las reglas de juego*. Bergara está sugiriendo que, para imponer reformas pro-mercado en Uruguay, él estaría en condiciones de aportar tanto »capacidad técnica« como inteligencia política de »superar escollos« institucionales. El mensaje sería: existe una dispositivo tecnopolítico que funciona, el mío, y estoy dispuesto a llevarlo a la práctica.

[278] Siendo esta la corriente que tras recurrir a fundamentos económicos neoliberales-institucionalistas había sido capaz de ir imponiendo desde la segunda mita de los 1990 su predominio intelectual en la interna y acceder al MEF (Cap. 3).

[279] Esta característica fue abordada parcialmente en el tercer capítulo (3.1). Si se quiere ver un ejemplo sobre lo compleja que es la definición programática del FA, así como la multiplicidad de lecturas que permite, ver nota 362 en 4.2.1 (en donde Astori responde molesto a la prensa sobre la posición oficial del FA respecto al pago de la deuda externa).

[280] En 3.1 se pudo ver que entre 1996 y 2003 Vázquez había sido la figura política decisiva en incidir sobre la reorientación programática del FA y darle rasgos de partido unificado. Bajo esa forma buscaba fortalecer una proyección pragmática. Astori, como segundo hombre fuerte del FA, había ido apoyando ese rumbo con mayor o menor firmeza, según sus cálculos estratégicos en la disputa con Vázquez por el liderazgo.

[281] Movimiento 26 de Marzo, el PCU, el MPP y una parte del PS.

[282] Cuando a continuación las referencias de las citas solo indican un número de página, estamos citando de este texto de Astori (2004a: »La economía del cambio. El pensamiento del ministro«).

[283] Cita original: *»Dear Mr. [Rodrigo] de Rato: The newly elected government is implementing a comprehensive development strategy which seeks to improve the living conditions of Uruguay's population in a lasting and equitable way. Our strategy is based on three fundamental pillars: (i) a comprehensive economic program which aims at raising investment, stimulating employment and achieving growth and macroeconomic stability; (ii) a temporary social emergency plan to alleviate the most pressing social hardship originating from the recent economic crisis; and (iii) a set of essential and long delayed structural reforms that are key to reducing Uruguay's vulnerability to shocks and raising medium-term growth potential.«* Existe una intervención de Bergara ante las jefaturas del BID y del BM en Washington a poco de haber firmado el gobierno uruguayo una carta de Intención con el FMI. Su actuación y discurso lo retratan como un economista en sintonía con las instituciones del CW. Se manifiesta su convergencia con las ideas que representan estos organismos impulsores del paradigma neoliberal-institucionalista: »El punto 21 de la "Carta de Intención" dice que "para estimular la inversión del sector privado, que es la única manera de sostener un alto crecimiento, estamos trabajando con el BID y el Banco Mundial para mejorar el clima de inversión, expandir la participación del sector privado en servicios públicos e infraestructura, y promover el desarrollo de mercados de capital internos".« (Bergara, cit. en Búsqueda, 09.06.05) Allí el asesor de Astori no solo deja en claro cuál es la clave de la estrategia económica, sino también qué medidas se persiguen para incentivarla. Se entiende que la inversión privada es la única manera de crecer a tasas altas y sostenidas. Además, se parte de la base que para estimular inversión privada hay que mejorar el clima de negocios, expandir la participación del sector privado en servicios públicos e infraestructura y promover el desarrollo de mercados de capital internos. El punto sobre el desarrollo de mercados de capitales en países periféricos era destacado relevante en *Política y Estado* (ver 3.1.2.5).

[284] Cuando a continuación las referencias de las citas solo indican un número de página, estamos citando de Astori (2004a: »La economía del cambio. El pensamiento del ministro«).

[285] Otro aspecto sugerente es, que la cita de Lorenzo (2010) revela un silencio en el discurso. Entre la segunda y la tercera oración hay un vacío argumental. Quien lee, no se entera qué sucedió o cambió en el contexto uruguayo –donde la izquierda 'tradicionalmente combatía' el pensamiento económico de 'crecer primero y distribuir después'– para que desde 2005 esa idea haya llegado a convertirse en un 'pilar' de la estrategia económica del gobierno frenteamplista. La pregunta que Lorenzo parece querer evitar es: ¿Cómo se logró instalar un nuevo sentido común en 'la' izquierda uruguaya, para que ésta ahora acepte el nuevo orden de prioridades 'primero crecer y después distribuir'?

[286] Cuando a continuación las referencias de las citas solo indican un número de página, estamos citando de Astori (2004a: »La economía del cambio. El pensamiento del ministro«).
[287] La competitividad consta de un perfil cuantitativo (los costos y la rentabilidad del esfuerzo) y de otro cualitativo (en base a la calidad del producto). Uruguay debe poner el acento en el segundo aspecto, porque no tiene chances de competir en base a cantidad (cf. Astori, 2004a: 8).
[288] »Estas reformas, dependiendo de cuál sea […], tendrán un período muy lago de gestación y de resultados, porque son transformaciones muy profundas. Por eso es que decimos que es preciso comenzarlas desde el primer día, por eso decimos, que este proceso habrá de acompañar al Programa Económico y al Programa Social de Emergencia.« (Astori, 2004a: 6)
[289] En definitiva, recurriendo al paradigma neoliberal-institucionalista, esta medida apunta a incrementar la regulación de un sistema financiero, que en los 1990 había fomentado la banca *off-shore* y colapsó con la crisis de 2002. Los lineamientos fueron presentados por Bergara en *Las reglas de juego* (3.2.2.2). También en *Uruguay 2005* Lorenzo abordó el tema (3.2.2.1).
[290] Astori continúa convocando a sus compatriotas a apoyar la reforma del Estado. Lo hace basándose en sus ya conocidas rutinas discursivas (*Política y Estado*: 3.1.2) sustraídas del paradigma neoliberal-institucionalista.
[291] Este texto de Astori (2004: »Las reformas estructurales«) fue introducido en 3.2.2.1.2.
[292] En esa fase el FMI también emitió públicamente su opinión sobre Vázquez. La percepción revela cierta ambigüedad. Por un lado, el FMI constataba que Vázquez »es proclive a asignar "un papel activo del Estado en la economía para generar empleos y para promover sectores estratégicos"«. Acto seguido, reconocía en tono expectante que »está a favor de mantener la estabilidad macroeconómica y de honrar los compromisos de la deuda« (FMI, cit. en Búsqueda, 04.11.04: 33).
[293] Cita original: *»President-elect Dr. Tabaré Vázquez has assembled a strong economic team. Senator Danilo Astori, a well-respected economist, has been designated Minister of Finance and head of the economic team that includes other well-known economists, including Mr. Walter Cancela, the designated central bank president.«* Ya en enero de ese mismo año el FMI (01.2005: Sixth Review Uruguay: 5 – traducción del Autor) destacaba que Astori era un economista »respetado por los mercados» (*»respected by markets«*).
[294] Gastón Gelos es un economista de nacionalidad uruguayo-alemana. Se doctoró en la Universidad de Yale y en 1998 pasó a desempeñarse en el FMI (Búsqueda, 01.12.05: 21).
[295] En el Anexo 1 – Gráfico 10 presentamos una esquematización realizada en base a los descubrimientos de este capítulo.
[296] Con el término de la aplicación adaptativa dejamos en claro que el equipo económico del gobierno frenteamplista no puede imponer su paradigma en totalidad. Esto debido a que su concepción de política económica enfrenta resistencias inherentes a todo proceso político en democracia. Como resultado de las concesiones que Astori, Bergara, Lorenzo y sus colaboradores en el MEF están obligados a otorgar a sus oponentes en el curso de la negociación política, el paradigma original deviene en un marco regulatorio híbrido y signado por los rasgos específicos del contexto local. Por ese motivo, solemos hablar de una 'impronta neoinstitucionalista' en Uruguay. De esa forma nos estamos refiriendo a la adaptación del paradigma neoliberal-institucionalista por parte del gobierno del FA en Uruguay. Al mismo tiempo, argumentamos que la parcial implementación de este paradigma económico-estatal en el país materializa una modalidad regulatoria capaz de hacer ajustes al modelo pos-batllista en pro de su estabilización.
[297] Después de que Astori perdió ante Vázquez en la elección interna del candidato presidencial, los dos hombres fuertes del FA habían acordado que en caso de accederse al gobierno el líder de AU se ocuparía de la política económica (3.1.1).
[298] Tendencia epistémica cuyas dinámicas de origen y fortalecimiento local explicamos en los Cap. 1 y 3.
[299] La expresión 'tiempos de bonanza' alude a la necesidad de incorporar los factores del contexto económico liderado por Vázquez y Astori a la hora de concretar en Uruguay un vasto segmento del marco institucional-regulatorio basado en un paradigma neoliberal. A partir de 2004 (según datos del BCU, en ese año el PBI de Uruguay creció un 12,3%: LaRed21, 30.05.05), el boom de las materias primas y el ingreso masivo de capitales foráneos impulsó un ciclo de crecimiento y prosperidad económica. Los tiempos de bonanza fueron propicios a una estrategia política conciliadora de intereses sociales divergentes.
[300] La situación del campo sociopolítico durante esta fase continuó siendo favorable para que el equipo económico del gobierno del FA pueda renovar el marco institucional del capitalismo uruguayo pos-batllista. La mayoría absoluta del oficialismo en ambas cámaras del parlamento (52 de 99 diputados en la Cámara de Representantes, 17 de 31 senadores en Senado) posibilitó al gobierno prescindir de la oposi-

ción a la hora de tramar sus reformas. Bajo esta correlación de fuerzas entre gobierno y oposición el equipo económico pudo concentrar las negociaciones de medidas clave en la propia fuerza política y los actores corporativos del trabajo y del capital (sindicatos, gremios patronales).

[301] Importa la relación del gobierno con los actores corporativos del trabajo y el capital, en un contexto donde el nuevo gobierno cuenta con el apoyo más o menos crítico de la central sindical única (PIT-CNT). Esto debido a los históricos lazos fraternales del movimiento trabajador con el FA (en gran parte integrado dentro de los partidos de la coalición de izquierdas). Por la otra parte, habíase visto que Vázquez y Astori llegaron al gobierno recibiendo el apoyo más o menos explícito de sectores empresariales (3.1.1). En todo caso, las principales cúpulas empresariales (CIU, Cámara Nacional de Comercio y Servicios, Unión de Exportadores del Uruguay, Asosiación Rural del Uruguay, Federación Rural) no habían expresado su rechazo frontal a un gobierno del FA, conocían la orientación de Vázquez y Astori, además de saber que había medidas a impulsarse que beneficiarían al sector patronal. PE33, en ese momento un dirigente de la CIU, recuerda: »Porque, claro, en aquel momento las disquisiciones fueron grandes: el que terminó siendo ministro también disputaba la presidencia. Y cuando no quedó, el que iba a ser presidente había dicho antes que no lo iba a poner de nada. Y lo termina nombrando allá, estando en una reunión en Washington, del B[anco]I[mteramericano de]D[esarrollo]; lo nombra ministro antes de asumir. O antes de las elecciones. Eso dio una situación a nivel del empresariado, que lo conocíamos bastante al actual ministro de economía, de una cierta tranquilidad. De saber el rumbo que podían llegar a tener. En definitiva, digo, pasó eso. […] Sí, [la reforma tributaria] tuvo sus idas y venidas, pero el resultado final creo que fue bastante bueno. Digo, para la situación en que estaba Uruguay.« (PE33, 2015: líneas 56-65)

[302] Vázquez, además de respaldar explícitamente al equipo económico encabezado por Astori, iniciaba su mandato ejerciendo un liderazgo directo y vertical sobre la fuerza política, a través de posicionar a los líderes de cada sector partidario del FA en el gabinete ministerial: la modalidad de liderazgo del presidente deja entrever su intención de disciplinar a las corrientes críticas para con el equipo económico. Un politólogo del ICP de la FCS de la UdelaR añade sobre el primer gabinete de Tabaré Vázquez: »[…] el gabinete está armado con un componente muy fuerte de personas que esencialmente responden al presidente; antes que a sus fracciones de origen dentro del Frente Amplio.« (PE2, 2015: líneas 661-663).

[303] El período de nuestra investigación finaliza en octubre 2009. Todo indica que para entonces el trío Astori-Bergara-Lorenzo ha sido exitoso en términos consolidar la conducción económica del gobierno bajo el paradigma neoinstitucionalista (predominancia simbólico-interpretativa). No solo se lograron realizar una gran parte de las medidas proyectadas (ver 4.2), sino que además se finalizó el gobierno contando con un notorio margen de adhesión ciudadana, imponiéndose el FA por segunda vez sobre los partidos de la oposición. Durante el siguiente lustro de gobierno bajo José Mujica (2010-2015) se dieron algunas rotaciones de cargos, pero bajo la mantención del mismo equipo y el mismo rumbo económico. Ya sobre finales de 2008 Astori y Bergara habían salido del MEF. Astori dejó el cargo en manos de un reemplazante de su confianza para poder dedicarse a su campaña política en la interna frenteamplista, en donde compitió con José Mujica para suceder a Tabaré Vázquez como candidato presidencial del movimiento de izquierdas. Tras perder en la interna con Mujica pasó a ejercer la Vicepresidencia de la Nación (retornando al MEF en 2015 para el segundo gobierno de Vázquez). A su salida del MEF Bergara pasó a presidir el BCU, posición que ocupó de 2008 a 2013 y nuevamente entre 2015 y 2018 (momento en que dejó el cargo para competir como candidato en la interna frenteamplista de cara a las elecciones de 2019). Lorenzo estuvo al frente del MEF entre 2010 y 2013, año en que debió renunciar por su imputación en presuntas irregularidades en el manejo de la semiprivatizada aerolínea estatal PLUNA. Entre 2013 y 2015 Bergara lo reemplazó como Ministro de Economía y Finanzas. Tras ser absuelto por la justicia Lorenzo intentó rehacer su carrera política. En 2014 fue electo diputado por el FA.

[304] La tematización que hacen estos tres economistas de una renovada concepción tributaria y fiscal –en línea con el paradigma neoliberal-institucionalista– por ahora en nuestro texto ha ido apareciendo en p. 87 (Astori en su texto *Política y Estado* de 1997), p. 139 (Lorenzo como coautor de un *paper* del CINVE del 2004 sobre lineamientos para una reforma tributaria), p. 163 (Lorenzo junto a Aboal en 2004 presentando la política fiscal a venir), p. 176 (Bergara en su texto *Las reglas de juego en Uruguay* de 2003) y p. 198 (Astori en 2004 sobre cómo debería reformarse el sistema impositivo de Uruguay). También se mencionó el anterior debate tributario en las pp. 61 y 68.

[305] La reforma tributaria uruguaya permite conocer *pars pro toto* las formas en las que actualmente paradigmas económico-estatales diseñados en el hemisferio norte son transmitidos, traducidos y adaptados a las políticas públicas de países del Cono Sur. Profundizar el análisis en el estudio del área impositiva y fiscal posibilita captar/ entender la especificidad de un renovado marco institucional-regulatorio para el

capitalismo uruguayo a inicios del siglo XXI; a la vez, identificar las formas intelectuales y tecnopolíticas del dispositivo de conciliación social encargado de estabilizar las políticas del CW.

[306] P. ej. fueron importantes para atraer a varios economistas uruguayos al MEF, según informa el *'insider'* PE15: »El Frente [Amplio] tenía que transmitir confianza y credibilidad de que no venía una quimera, de que esto no era, no sé, Bolivia; o que no era Ecuador; o que no era Venezuela, digamos, ¿no? Entonces, para todo eso Fernando [Lorenzo] y Mario [Bergara] son cruciales; cruciales; por lo que son ellos técnicamente y por su capacidad de liderazgo de atraer gente. Porque, claro, Danilo solo no hubiera traído un equipo de diez o doce muchachos. Fernando [Lorenzo] y Mario [Bergara] sí. Entonces, ahí están [Martín] Valcorba, [Michael] Borchardt, [Andrés] Masoller; un grupo de economistas muy competentes, muy sólidos que los logran atraer ellos. Entonces, vos me preguntás, ¿CINVE es el protagonista de todo esto? Yo te diría: parcialmente; porque Fernando y su figura es lo que influencia una parte de eso. Hay otra gran figura que no hay que dejar de reconocer, que es Mario Bergara que viene del Banco Central y que no es CINVE. Entonces, yo te diría, que si vos me preguntás, la política económica de los últimos veinte años que la izquierda hizo es producto de una combinación entre lo que el Banco Central sabía y CINVE sabía; y eso son Mario [Bergara] y Fernando [Lorenzo].« (PE15, 2015: líneas 333-347)

[307] Ley 12.804, del 30.11.1960. Modificada en diciembre de 1961 mediante la Ley 13.032.

[308] Este punto fue explicado en Cap. 2 (y retomado en nota 55). El FMI comenzó por ese entonces a recetar incipientes políticas de liberalización económica dirigidas a desmontar el esquema industrial-proteccionista. Bajo los dos gobiernos colegiados presididos por el PN (1958-1967) convivieron corrientes fondomonetaristas y desarrollistas (CIDE). En marzo de 1967 asumió el Óscar Gestido (PC) como presidente de la República. Su política económica frente a la crisis siguió siendo ambigua entre las corrientes desarrollistas y fondomonetaristas. Recién tras su muerte al año siguiente, y la asunción presidencial de su vice Jorge Pacheco Areco, la política económica se inclinó hacia las tendencias fondomonetaristas, respondiendo claramente a los intereses del agro y de la banca.

[309] Una lectura simple de la reforma tributaria de 1960 sería que con la introducción del IRPF los blancos buscaban adaptar el país a una modalidad tributaria más progresiva, predominante en los países de mayor desarrollo y tradicionalmente rechazada por el ideario batllista. Pero esto solo es una interpretación parcial.

[310] ¿Cuáles fueron los hitos de la política económica entre 1929 y 1958? López Varela lo resume así: »A partir de entonces [* la crisis de 1929], como en el resto del mundo, comenzaría el auge de la sustitución de importaciones. Sin embargo, a diferencia de otros países, en el nuestro no se implanta el IRPF. El centro de gravedad pasó de la tributación hacia otros instrumentos. Así a partir de 1931 se instaura primero el control de cambios y más adelante un sistema de tipos de cambio múltiple. Se organizan de esta forma transferencias de recursos desde el sector primario exportador hacia la industria. El cuadro proteccionista se completa en 1941 con la ley 10.000 que faculta al Poder Ejecutivo a crear como instituto del Estado el Contralor de Exportaciones e Importaciones.[/] Cabe consignar que lo que sí aparecen en este período, como en general ocurrió en el resto del mundo, son las contribuciones a la seguridad social. Desde entonces fueron adquiriendo un importante desarrollo que las ha llevado a ocupar un lugar destacado en nuestra estructura tributaria tal como lo vimos en la sección 2.1.1.[/] ¿Por qué no hubo IRPF en el Uruguay, en la época en la cual este impuesto se expandió por el mundo? La clave parece ser la oposición de Batlle y el batllismo. El propio Batlle y Ordoñez [* el autor hace referencia a Finch] dio sus argumentos en contra del citado gravamen.[/] La imposición a la renta penalizaba el esfuerzo de acuerdo a la visión de Batlle y Ordoñez. En su lugar, proponía como impuestos que apuntaran a la equidad vertical el impuesto progresivo sobre la tierra como forma de mejorar la eficiencia en su explotación o bien su subdivisión; el impuesto a las herencias que fue concebido como una suerte de impuesto a la renta diferido; el impuesto a las importaciones que como ya vimos apuntaba al desarrollo de una industria nacional y el impuesto al consumo innecesario.[/] Díaz [* referencia] afirma que Batlle y Ordoñez tenía una visión dualista del beneficio empresarial compuesto en parte por rentas y en parte por remuneraciones al trabajo de los dueños de las empresas. Batlle y Ordoñez confiaba en que la parte rentística del beneficio empresarial podía ser captada por el impuesto a la tierra, la creación de empresas públicas y la legislación del trabajo.[/] De esta forma nuestro país llega a fines de la década del cincuenta con la peculiaridad de no contar un IRPF. La llegada del Partido Nacional al gobierno traería el desembarco de este impuesto a nuestro sistema tributario.« (López Varela, 2005: 110)

[311] »[…] el Partido Nacional había tenido un IRPF en la década del sesenta que por problemas de diseño no funcionó.« (PE28, 2015: líneas 131-133)

[312] »El impuesto a la renta de las personas físicas real que hubo desde la década del sesenta hasta el año 74, un impuesto a la renta personal global que abarcaba a todas las rentas y no recaudaba nada. […] Un diseño espectacular, pero sin la menor capacidad de gestión.« (PE16, 2015: líneas 311-314/ 316)

[313] »La experiencia anterior del impuesto a la renta en Uruguay había sido mala porque era un impuesto muy complejo.« (PE24, 2015: líneas 30-31) »Puedo hacer el mejor sistema tributario, que fue lo que pasó en Uruguay en los años sesenta, progresivo como le gustaba a la izquierda, y no se pudo administrar.« (PE24, 2015: líneas 414-416); »Claro, pero ¿cómo iba a funcionar si la administración tributaria no estaba preparada?« (PE24, 2015: líneas 419-420)

[314] »Sí, lo pusieron. Pero […] era otra época y era un impuesto a la renta de verdad. [Y] Sin posibilidad de controles grandes. Imaginate, ¿no? No hay forma […]. No funcionaba. No recaudaba nada.« (PE38, 2015: líneas 313-315)

[315] »Por ejemplo, acá hubo un impuesto a la renta en la década del sesenta. No lo controlaron nunca. Y lo sacaron. No daba nada.« (PE17, 2015: líneas 219-221)

[316] »Entonces, si planteamos las cosas en esos términos cualquier impuesto puede ser evadido en tanto que los responsables de pagarlo tengan poder de mercado. Entonces, como que después, ¿cuál es la voluntad política de controlar? Porque después es muy fácil decir "no, este impuesto se evade". Bueno, si no había voluntad política de controlar la evasión se da. Entonces, creo que por allí ese argumento era falaz.« (PE26, 2015: líneas 59-64)

[317] Capítulo XII de la Ley 14.252, del 22.08.74.

[318] El IVA había sido introducido poco meses antes del golpe, en diciembre de 1972.

[319] »Es objetivo del gobierno devolver al Sistema de precios su función orientadora en la asignación de los recursos productivos«, decía el plan aprobado en 1973 durante el cónclave de San Miguel (Presidencia de la República y OPP, cit. en Finch, 2014: 278-279).

[320] El IVA tiene la ventaja de gravar el consumo y no la inversión. También permite desgravar las exportaciones mediante la devolución del impuesto incluido en los insumos utilizados en la producción de los bienes y servicios exportados (cf. López Varela, 2005: 111/ 112).

[321] Esta afirmación no es del todo correcta. En Uruguay el secreto bancario para ahorristas extranjeros ya existía mucho antes de la dictadura, pero no para la DGI. Recién en 1982 se aprobó una ley que prohibía a la DGI el acceso a informaciones bancarias. Tras el retorno democrático en 1985 esta ley quedó vigente (cf. Zaidensztat, entrevistado por Búsqueda, 19.01.07: 3). El fin del secreto bancario uruguayo recién llegaría en 2011.

[322] »En el [año 19]73 Uruguay lo que estaba haciendo era dejar atrás el proceso largo de cerramiento de su economía, ir a un proceso de apertura. Y por tanto la estructura tributaria que se sanciona en ese período es funcional a dos cosas. [Uno,] A ser una estructura tributaria no discriminadora del sector exportador como lo era la previa. Y [dos, estaba] empezando a tejer, de una manera todavía […] preliminar, la constitución de Montevideo como una plaza financiera regional. Entonces, ¿vos que tenías allí? Una estructura tributaria basada esencialmente en impuestos indirectos, impuestos sobre el consumo, e impuestos sobre rentas empresariales. Pero no impuestos sobre las rentas personales. Eso todo fue consistente con la aprobación, unos años posterior, de libre movilidad de capitales y de tanto para que el sector exportador pudiera ingresar y sacar divisas como para no gravarlo, como para además atraer capitales que se invertían en Uruguay. Ya sea en el sector financiero o en otras áreas. O sea, que esa fue la última gran reforma. Que básicamente era funcional a un modelo que se inauguró. Que era abrir la economía. Abrirla en base a la inserción regional y promoviendo exportaciones.« (PE15, 2015: líneas 16-31)

[323] »Esa reforma fue la reforma tributaria más importante que se tenga recuerdo. Y lo que hizo fue poner la casa en orden y modernizar el sistema. Cuando digo modernizar el sistema fue implantar el IVA en sustitución de los impuestos al trabajo, básicamente. Que los redujeron muchísimo, y en reemplazo también de decenas de pequeños impuestos. Muchos de ellos eran rentas afectadas y que habían sido creados por esa creatividad del legislador: "El impuesto al pelo largo para financiar la industria de los peines." Digo, con esa técnica tributaria tan espantosa que arruina los sistemas tributarios. [Alejandro] Vegh [Villegas] puso en orden la casa en ese momento y redujo enormemente el número de impuestos, simplificó el sistema, eliminó rentas afectadas, […] introdujo el concepto de neutralidad con el IVA. Que es el principal impuesto en materia de neutralidad y que permite no exportar impuestos. Y en un contexto que querías darle un impulso al país exportador. En ese momento la economía era muy cerrada. También simultáneamente se hizo la reforma de la política comercial bajando los aranceles y reduciendo enormemente la protección efectiva, que tenía tasas considerables. O sea, fue una reforma espectacular. No introdujo el impuesto a la renta personal. […] Y Alejandro [Vegh Villegas] me decía siempre que el Uruguay ya tenía en

el IVA el impuesto a la renta personal. Era un impuesto a la renta personal que exoneraba el ahorro, solo gravaba la parte que se consumía del ingreso. Y él lo fundamentaba en que Uruguay tenía una muy baja tasa de ahorro. Entonces, no tenía sentido gravar el ahorro. Y que además tenía tasas diferenciales, [de] 0, 10 y 20[%], en aquel momento. Había consumos básicos que estaban exonerados y a su vez estaba complementado con un *special excise tax* que gravaba consumos suntuarios. Entonces, él decía: "Este es nuestro impuesto a la renta". […] Entonces, también Vegh [Villegas] puso en ese sentido en orden disminuyendo las exoneraciones.« (PE5, 2015: líneas 6-22/ 29-36/ 53-54); »[Y] las detracciones a las exportaciones. Que también las eliminó Vegh Villegas en su momento. Con excepción de lana sucia y cueros en su estado natural. Que quedaron con tasas muy pequeñas.« (PE5, 2015: líneas 464-471)

[324] »Entonces, se hacen los esfuerzos por simplificarlo. Ocurrió en el Uruguay en el año [19]74 […] con Alejandro Vegh Villegas como ministro de economía.« (PE19, 2015: líneas 72-80); »[La de 1974 fue una reforma] Práctica. […] No era para hacer justicia social. Nunca se le ocurrió. Era práctica. Ahí sí hubo una eliminación grande de impuestos que eran muy distorsivos. En ese sentido, vino bien. Otra vez: también vino unido a un ciclo económico, ¿no? Si lo hubiera hecho, qué se yo, en el año [19]82 [no hubiera sido tan simple].« (PE19, 2015: líneas 240/ 242-245)

[325] »Prácticamente Uruguay entre los [años] sesenta y setenta fue transformando toda su estructura impositiva. Lo primero que se fue instrumentando fue el impuesto al valor agregado, los impuestos sobre el consumo. Se fueron eliminando progresivamente también los impuestos a la importación, que tenían un doble objetivo, por lo menos en teoría. En parte eran [para] recaudar, sí. Pero en parte también eran [para] proteger a ciertos sectores de la producción local. O sea, […] que importar algunos artículos que competían con los locales resultara más caro. Eso se fue desmontando en toda la década del setenta. Y ya después aparecen allí las presiones del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional para consolidar este tipo de estructura. En definitiva, también [se dejaron de lado] una serie de impuestos que recaían sobre los bancos, sobre el sistema financiero, se fueron eliminando. Y hoy por hoy nos encontramos con que algunos [sectores, núcleos] claves de la economía, como el sistema financiero, como el latifundio, prácticamente no pagan impuestos. O pagan muy poco[s] impuesto[s]. Históricamente siempre pagaron muy poco. Pero aún se fue reduciendo más todo ese tipo de aporte, con lo cual, en los hechos, hemos llegado, por esa evolución o involución, al sistema actual, ¿no? Pero te diría que la gran transformación en Uruguay vino entre la década del sesenta y del setenta cuando Uruguay se inserta mundialmente como plaza financiera.« (PE9, 2015: líneas 49-66)

[326] Ley 14.948, del 07.11.1979.

[327] »Para las rentas de las actividades agropecuarias [en 1974] se mantuvo el IMPROME, surgido a finales de la década de 1960, que gravaba en forma ficta la renta bruta de cada padrón. Más tarde [en 1979] este impuesto dio lugar al IMAGRO, que al permitir algunas deducciones reales y fictas, pasó a gravar la renta neta ficta.« (López Varela, 2005: 111)

[328] Ley 15.294, del 23.06.1982. Núñez (2003) aclara que el impuesto tuvo como antecedente el IRP instalado en el país en 1968 (Ley 13.608, del 07.11.1967: ver también Ley 14.069, de 1972). Su destino era financiar el Plan Nacional de Vivienda. Pese a haber sido planificado como medida temporal, el gravamen se mantuvo. En 1974 fue derogado, trasladándose a un incremento del IVA de un 2% y estableciéndose el compromiso de que Rentas Generales iba a destinar ese incremento del IVA a vivienda. En 1982 la dictadura reinstaura el impuesto, pero sin establecer un destino específico de lo recaudado.

[329] »El Fondo Monetario [Internacional] entre el 2003 y el 2005 puso sobre la mesa en muchas ocasiones la necesidad de que Uruguay introdujera una reforma tributaria que incluyera el impuesto a la renta de las personas físicas, que en Uruguay no había. [O más bien] Impuesto a la renta de las personas físicas que en Uruguay había de manera vedada, ¿no? Porque lo que teníamos en Uruguay era [un] impuesto a la renta de los sueldos, […] el IRP. Y pero no teníamos impuesto a la renta de las personas físicas que no venían dadas por una relación salarial.« (PE15, 2015: líneas 44-51); »Y el Partido Colorado y el Partido Nacional habían utilizado un mecanismo de imposición directa como el IRP y otros mecanismos, sobre todo para los ajustes fiscales.« (PE28, 2015: líneas 133-135); »Ahora lo que la gente sabe es que paga IRPF que antes no lo pagaba. Porque inclusive mucha gente pierde de vista que antes pagaba el impuesto a las retribuciones personales, que era una un impuesto cedular sobre cada partida de salario, jubilaciones también.« (PE14, 2015: líneas 238-241); »Se llama impuesto a las retribuciones personales. Era un impuesto que no era progresional, sino que era total. Al que llegabas a tal ingreso y te aplicaba la tasa total a todo tu ingreso. Ese impuesto yo creo que nace en la dictadura, pero con la crisis de la tablita de principios de los ochenta. Después se reduce y cuando estamos nosotros en el gobierno, el Partido Nacional, en el [año 19]90, lo aumentamos. En medio del ajuste fiscal que hubo que hacer en el [año 19]90.

Después fue bajando y en la crisis del 2002 lo aumentaron muchísimo. […] Pero fijate que la última vez [que lo aumentaron] fue […] en abril del 2002, [cuando] estábamos en medio del terremoto. Ahí se aumenta enormemente el IRP. Y en el 2004, antes de irse, el gobierno de Batlle lo reduce al mismo nivel que estaba antes de ese aumento. El ministro [Isaac] Alfie me dijo alguna vez que él, sabedor de la tradición uruguaya de los carnavales electorales, había decidido convencer al presidente y lo había logrado de bajar impuestos en vez de subir el gasto. Y la verdad que la hizo muy bien. Bueno, ese IRP ya había llegado más flaco al 2007, cuando fue derogado.« (PE4, 2015: líneas 105-124); »En Uruguay existió antes de la reforma impuesto a la renta como era el IRP, el impuesto a las retribuciones personales, que era un impuesto al trabajo directamente a los ingresos.« (PE24, 2015: líneas 73-75); »Y también se introduce un impuesto a la renta que […] de alguna manera tiende a sustituir algo que se llamaba el impuesto a las retribuciones personales, el IRP. Que estaba basado en los sueldos específicamente y que tenía un esquema bastante regresivo. [En cuanto a] Cómo se había elaborado e incluso cómo se lo había venido modificando en los sucesivos años que estuvo vigente.« (PE22, 2015: líneas 28-33); »En aquel momento, en los años en que estoy hablando, en que se estaba trabajando esta idea, en toda la década del noventa, existía el impuesto a los sueldos, como impuesto que afectaba globalmente en ciertos porcentajes, que fueron variando. Creo que terminó en el 7%. Un impuesto a las remuneraciones nominales. […] IRP. Entonces, decíamos: "Caramba, si eso es el impuesto que estaría pensado para la renta de las personas no tiene nada de progresista." Porque es 'al barrer'. Es sobre la cantidad que se gana y entonces las personas pagan igual en relación a sus ingresos. Y, además, [era] un impuesto al trabajo. Visto así. Era un impuesto simplemente por recibir rentas del trabajo.« (PE26, 2015: líneas 43-47/ 49-52); »Porque ahí antes [existía] un impuesto […]. IRP se llamaba. Impuesto a la renta de las personas creo que se llamaba, pero no me acuerdo exactamente el nombre. [sic: Impuesto a las Retribuciones Personales] IRP. Y el IRP tenía una tasa mucho más baja. Pero la pagaban todos.« (PE30, 2015: líneas 70-74); »El IRP no lo pagaban los profesionales.« (PE30, 2015: línea 538)

[330] Ley 15.921, del 17.12.1987. Según Vallarino (2004: 12-13) en la ley se »establecen los beneficios tributarios a otorgarse para los usuarios. Los usuarios están exonerados de todo tributo nacional creado o a crearse y además la circulación de bienes dentro de Zonas Francas está exonerada de impuestos. La DGI no tiene datos de la actividad interna en Zona Franca ya que no existe la obligatoriedad de presentación de declaraciones juradas por parte de las empresas usuarias, puesto que se consideran empresas fuera del territorio nacional. Las ventas desde Zona Franca a territorio nacional no franco son consideradas como importación para lo cual se liquidan los tributos de importación correspondientes en Aduana y la DGI. Las ventas realizadas por un contribuyente situado en territorio nacional no franco a Zona Franca, tienen similar tratamiento que las exportaciones (Ventas Asimiladas a Exportación), esto es, tienen derecho a solicitar devolución por el IVA y el COFIS incluido en las compras asociadas a estas ventas«.

[331] Ley 15.939. Según Vallarino (2004: 16) la »ley forestal que comenzó a aplicarse en 1988 tiene determinados beneficios fiscales para las empresas que exploten bosques. La exoneración tributaria alcanza tanto a los impuestos locales como a los impuestos nacionales. En ese sentido las superficies forestadas no pagan contribuciones territoriales y los ingresos derivados de su explotación están exonerados del impuesto a la renta. Los bienes dedicados a la explotación forestal están exentos del impuesto sobre el patrimonio. Estos beneficios están vigentes durante 12 años desde la implantación de los bosques. Respecto de la importación de bienes e insumos necesarios para la explotación de la madera están exonerados de aranceles y cualquier otro gravamen vinculado a la introducción de estos bienes. En este caso la exoneración tenia validez por quince años a partir de la promulgación de la ley en 1988«.

[332] Ley 16.906, del 07.01.1998. Según Vallarino (cf. 2004: 15-16) la ley trata de promover beneficios a inversiones realizadas por empresas actividades industriales o agropecuarias. El principal beneficio tributario consiste en que pueden importar ciertos bienes sin pagar el IVA y el COFIS (bienes muebles destinados directamente al ciclo productivo, equipos para el procesamiento electrónico de datos, mejoras fijas afectadas a las actividades industriales y agropecuarias, bienes inmateriales tales como marcas, patentes, modelos industriales, privilegios, derechos de autor, valores llave, nombres comerciales y concesiones otorgadas para la prospección, cultivos, extracción o explotación de recursos naturales, así como otros bienes, procedimientos, invenciones o creaciones que incorporen innovación tecnológica). Si el bien se adquiere en Uruguay, pueden solicitar la devolución de estos impuestos.

[333] Incluso estas demandas podían ser fácilmente canalizadas por parte de sectores político-partidarios, como muestra el plebiscito de 1989. En esa oportunidad, la ciudadanía votó a favor de que el ajuste de las jubilaciones fuese acoplado automáticamente al aumento salarial por inflación. Esto aumentó de un día para el otro los gastos del Estado de manera significativa.

[334] González Amilivia (2007) presenta para 1972-2006 la variación de las dos alícuotas del IVA (la básica y la mínima, que grava bienes y servicios de consumo popular). Las alícuota básica del IVA comenzó siendo de 14% (1972), luego aumentó a 18% (1973) y a 20% (1974-1975). Entre 1976 y 1982 volvió a disminuir, quedando en 18%. Después volvió a ser aumentada al 20% (1983), 21% (1986) y 23% (1990), donde se la mantuvo hasta el 2006. La alícuota reducida del IVA comenzó siendo de 5% (1972). Luego subió a 7% (1974), 8% (1978) y en 1981 a 12% (donde quedó constante hasta 1994). En 1995 pasó a 14% (donde quedó constante hasta 2006).

[335] Vallarino (2004: 25) argumenta que ya a partir de 1979 »todo transcurrió en términos de ajustes de alícuotas, incorporación de bienes y servicios en los impuestos selectivos y la inclusión sucesiva de nuevas figuras tributarias hasta alcanzar los veinticuatro impuestos del sistema tributario actual«.

[336] Ley 16.607, del 31.03.1990.

[337] Ley 16.697, de 25.04.1995.

[338] Ley 16.904, del 31.12.1997.

[339] Según Núñez (2003: 2) »las cifras muestran que para 1998 el monto de recursos que aportaron los trabajadores, jubilados y pensionistas al financiamiento del Estado alcanzó a 308.2 millones de dólares, lo que significa que la contribución de sus retribuciones al caudal de recursos estatales ha aumentado un 129.3%, frente a 1994. Asimismo, puede observarse que si bien el resto de los impuestos también ha sufrido variaciones, ninguna ha alcanzado un nivel comparable a la del IRP.[/] Es importante señalar que esta modificación resulta significativa, sobre todo debido a que el resto de los impuestos de mayor relevancia tendieron a mantener una participación más o menos estable dentro del total de ingresos«.

[340] Ley 17.345, del 31.05.2001. Como se desprende de una carta de intención al FMI (12.09.01), estas dos medidas fueron parte de un gran paquete de ajuste fiscal.

[341] Esto era antes de que la semiprivatización del sistema de seguridad social (1995) redujera un poco su peso fiscal.

[342] En 2002 la deuda pública externa de Uruguay eran 85% del PBI (en 1998 rondaba el 35% del PBI). En 2003 y rondaba el 100% del PBI (datos de Sanabria & Buendía García, 2013; Lorenzo, 2010; Vallarino, 2004).

[343] Si bien es difícil calcular la evasión tributaria, se estima que en 2005, antes de la reforma tributaria, rondaba el 30% del PIB (Couriel, en La República Online, 23.07.14).

[344] Sobre el acuerdo que existía acerca de reformar el sistema impositivo coinciden varios integrantes de la élite económica, política, tecnoburocrática y académica uruguaya. Un economista del CINVE afirma que »había como un paquete de razones por las cuales vos tenías que hacer una reforma y en el cual había un consenso en la élite uruguaya«; por lo cual »independientemente de quién hubiera ganado las elecciones del 2005 [sic], cualquier gobierno que hubiera tenido mayorías parlamentarias y que no hubiera tenido que empezar una discusión compleja política sobre esto, hubiera avanzado en la reforma tributaria« (PE15, 2015: líneas 84-85). Según otro economista vinculado a la fracción herrerista del PN había »consenso« en torno a que »se hacía necesario algún tipo de ordenamiento del sistema tributario uruguayo« (PE6, 2015: líneas 39-40). Un gerente de la CIU opina que »había consenso en ese momento de que era necesario una reforma tributaria«, dado que »veníamos de años de inestabilidad que […] genera […] muchos parches al sistema« (PE23, 2015: líneas 27/ 29). Un politólogo e historiador de la universidad pública asegura que »el sistema fiscal anterior a la reforma era absolutamente malo« y »ahí había coincidencia universal«; porque »tenía […] Un gran número de impuestos […] muy diversos [… y], muy injustos« (PE10, 2015: líneas 120-123/ 125).

[345] Alberto Barreix, Carlos Grau, Gabriel Lagomarsino, Jerónimo Roca y Hugo Vallarino integraron la comisión de reforma tributaria instaurada en 2005 por el gobierno del FA. La misma fue coordinada por Mario Bergara, quien era viceministro de economía. Fernando Lorenzo, quien en ese momento era uno de los directores del MEF, solo intervino en forma indirecta.

[346] Lo interesante es que los autores hacen una presentación bastante tenue, algo escondida del IR dual sobre ingresos personales: recién incorporan ese detalle (no menor) abajo en el texto. El tema de la dualidad no figura en el resumen ejecutivo del documento. Tampoco en la parte donde comienzan a tematizar el IRPF: »Un impuesto a la renta personal moderno debe tener tres características: global, personal y progresivo. Global pues abarca todas las rentas, asegurándose así la equidad horizontal. Personal porque toma en cuenta la situación individual del contribuyente –si es casado o no, el número de hijos que tiene, etc.-. Progresivo pues a medida que los ingresos crecen los grava marginalmente a tasas más altas.« (Barreix & Roca, 2003: 22) Ya en página 25, los autores añaden sutilmente el detalle de la dualidad del IRPF (al precisar los cuatro puntos que debe contemplar un nuevo IRPF en Uruguay): »5.3.1 Creación de un

IRPF[/] a) Global / dual, al inicio en base al principio de territorialidad –rentas de fuente uruguaya– y, luego de un período de cinco años, en base a renta mundial (ver recuadro IRPF – Otras cuestiones de diseño).[/] b) Es global porque todas las rentas son gravadas; es dual porque las rentas de capital son gravadas a una tasa única y liberatoria (no ingresan en la progresividad del impuesto), en el entorno del 10%. El sistema dual es una propuesta reciente de los países nórdicos para evitar que las rentas de capital, en general rentas brutas, sean alcanzadas por las tasas marginales más altas del impuesto. Su objetivo es conciliar la dificultad de las administraciones tributarias de países pequeños –aún los desarrollados– de gravar a un capital volátil en un mundo global, con la necesidad de resignar lo menos posible la equidad del impuesto.[/] c) Tres franjas, una tasa marginal mínima igual a 10% y máxima cercana al 25%, y un mínimo no imponible alto, que contemple la falta de deducciones. Cuando el proceso madure, solo se contemplarían deducciones limitadas por salud, educación y vivienda.[/] d) El IRPF y el IRE estarán integrados por un sistema de crédito a tasa promedio para evitar la doble tributación.«

[347] »El debate sobre el régimen tributario en el país se ha concentrado en la determinación de la combinación de impuestos en términos relativamente ideales. La incorporación de las condicionantes institucionales [* »características de la AT, opacidad de su gestión, débil cultura tributaria de la sociedad«] puede trasladar a un segundo plano las discusiones acerca del arreglo 'fino' de los impuestos.« (Bergara, 2003: 131); »[…] el análisis de la estructura tributaria en el país debe realizarse teniendo en cuenta aspectos centrales de la gestión macroeconómica y, particularmente, la magnitud del gasto público que es preciso financiar en el corto y en el largo plazo. Reconocidos analistas son enfáticos en plantear que la reforma tributaria, más allá del diseño fino que se proponga, ocupa un segundo lugar con respecto a la prioridad de reducir el gasto público.« (Bergara, 2003: 123); »[…] las dificultades en la administración de los impuestos deben ser un elemento a ponderar a la hora de diseñar el sistema tributario« (Bergara, 2003: 131)

[348] Allí vimos que, a partir de los 1950 existió en la academia estadounidense y europea (al compás del ascenso de intelectuales neoliberales en el campo del saber económico) un giro de la TEG al paradigma de la organización contractual de la empresa, basado en la información asimétrica y los costos de transacción (NEI).

[349] A estos seis trabajos (que exceptuando el de Bergara son intervenciones estrictamente académicas y tecnopolíticas) conviene sumar pasajes de las intervenciones de Lorenzo y Astori en la publicación *Uruguay 2005* (ver 3.2.2.1), dado que también tocan la reforma tributaria (al dirigirse a círculos de lectores no especializados en economía, pero cercanos al EP-FA-NM).

Para Lorenzo & Aboal (2004: 55) el debate sobre la reforma impositiva debería poner en el foco los problemas de las instituciones públicas que gestionan la administración tributaria (y no esquemas fiscalistas dirigidos a paliar la insuficiencia de recursos fiscales). Acorde a su perspectiva, la introducción de cambios en la estructura impositiva debe ir de la mano con el mejoramiento de una administración tributaria deficiente. Para Lorenzo & Aboal, fracasará cualquier intento de reforma tributaria que no se proponga como vector clave mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración tributaria. Señalan que una reforma fiscalista, en lugar de aportar recursos adicionales, podría provocar mermas significativas en la recaudación impositiva. Entonces, para Lorenzo y su coautor los argumentos valederos para defender una nueva estructura impositiva deberían fundarse en criterios de equidad y de eficiencia en la asignación de los recursos de la sociedad.

Astori (2004: 10/ 24-27) critica que el sistema tributario se basa en privilegiar la recaudación, funcionando exclusivamente al compás de las necesidades fiscales de los gobiernos de turno (orientación fiscalista). Para él, no tiene sentido continuar aumentando la presión tributaria, porque eso solo llevaría a que lo recaudado disminuya. En cambio, opina que el sistema debería ser funcional a varios objetivos. Aparte de recaudar lo suficiente, es clave que contribuya al crecimiento de la producción y a la distribución del ingreso.

Ambos economistas se oponen a planteos provenientes de su propia fuerza política que, con el fin de enfrentar la insuficiencia de recursos fiscales destinados a cuestiones productivas y sociales, proponen aumentar la presión tributaria para incrementar la recaudación. Lo hacen argumentando que la presión tributaria del país es demasiado alta y no debería seguir subiendo. Advierten que en caso contrario se corre el riesgo de que la recaudación disminuya. En particular Astori se encarga de postular como alternativa viable una visión impositiva integral, de coherencia sistémica, dirigida a contribuir a varios objetivos conjuntamente ('recaudar lo suficiente, contribuir al crecimiento de la producción y a la distribución del ingreso'). Y tanto Lorenzo como Bergara enfatizan el ingrediente neoliberal-institucionalista en una nueva concepción reformista del sistema tributario. El paradigma plantea hacer cambios impositivos

en base criterios de equidad y de eficiencia en la asignación de los recursos de la sociedad (temática identificada en la lectura de *Economía Política en Uruguay* y *Las reglas de juego*: 3.2.2.1 y 3.2.2.2). El eje de la propuesta es concentrarse en mejorar la eficacia de los entes recaudadores. Ya veremos el por qué más abajo en el texto (4.2.1). Por ahora, adelantamos que: (1) se trata de obtener mayores ingresos vía volver más eficiente la administración tributaria (con el fin de formalizar la economía y reducir la evasión); (2) como dice Astori (ver lectura de *Política Y Estado*: 3.1.2), la solución a los problemas del Estado y su reforma no pasa por un tema de 'cantidad', sino de 'calidad'. En ese sentido, mejorando la calidad (eficiencia, eficacia) de las instituciones (en este caso los organismos de la administración tributaria), se puede solucionar el tema de la cantidad (obtención de recursos adicionales como base para una distribución más equitativa).

[350] La movilización pública del tema impositivo por parte del FA es un aspecto que se venía dando desde comienzos de los 1990, cuando el gobierno de Lacalle reinstauró el IRP como instrumento de ajuste fiscal. En el terreno político-electoral, el EP-FA comenzó a hacer de la cuestión tributaria un discurso masivo, a tornarla señal distintiva de una identidad 'progresista' que para aquel entonces se encontraba en proceso de renovación (su fin era tejer nuevas alianzas hacia el centro del espectro político: 3.1.1). Bajo ese curso, la reinstauración del IRPF (derogado en 1974 por el régimen 'cívico-militar') tendió a ir formando el eje de la discusión tributaria en el movimiento de izquierdas. Además, contribuyó a que el tema impositivo fuese cobrando cada vez más notoriedad en la opinión pública.

En realidad, lo impositivo »siempre fue un tema muy controvertido y levantado por el Frente Amplio«, como precisa una economista de la universidad pública (PE4, 2015: líneas 19-20). La preocupación en pro de impuestos progresivos y dirigidos al desarrollo de la estructura productiva ya figuraba en el programa fundacional del FA en 1971. Tras la dictadura el tema siguió formando parte de la plataforma electoral en 1984, retomando la cuestión del IRPF derogado en 1974. Pero en ambas oportunidades el aspecto tributario no estaba muy elaborado. Más bien manifestaba consignas generales a favor de un sistema tributario que presionara menos a los grupos del trabajo asalariado y contribuyera en mayor medida al desarrollo socioeconómico. El tema adquirió mayor notoriedad y concreción desde mediados de los 1990 al formarse el EP-FA, y bajo un contexto de ajustes fiscales basados en incrementar el rendimiento del IRP. Según relata un ex-militante frenteamplista que integró la Mesa Política, el Plenario Nacional y el Congreso del Programa »en el [año 19]71 no se hablaba tanto de la reforma tributaria, pero eso apareció con más énfasis después de la dictadura« (PE8, 2015: líneas 133-134). Para el programa de 1994 se elaboraron lineamientos más detallados para una reforma tributaria basada en la reinstauración del IRPF (cf. Garcé & Yaffé, 2014: 77). En 1996 el bloque frentista en la Cámara de Representantes (los diputados) llegó a presentar un proyecto de ley para reinstaurar el IRPF. Esa iniciativa fue rechazada por la alianza oficialista del PC y el PN en el gobierno. El proyecto preveía un IRPF que gravara los ingresos del trabajo y del capital con tasas progresivas (que iban del 15% al 50%). Esta iniciativa del EP-FA en Cámara de Representantes (presentada el 04.06.96, Carpeta 1032) se tituló: »Impuesto Renta Personas Físicas. Creación«. Según el mismo, »créase un impuesto anual sobre la renta de fuente uruguaya obtenida por toda persona física, cualquiera sea su nacionalidad, domicilio o residencia. Las rentas se clasificarán en categorías: Industria y Comercio, Agropecuaria, Inmobiliaria, Mobiliaria y Personal. […] Sujetos pasivos: personas físicas titulares de rentas gravadas, sucesiones mientras no exista declaratoria de herederos, núcleos familiares, agentes de retención y percepción y demás responsables establecidos en esta ley«. Fuentes: sitio web del parlamento de Uruguay y Búsqueda (25.11.99: 4).

[351] Del lado del PN, figura Alberto Barreix, identificado con el ala izquierda del PN, la corriente wilsonista, hoy agrupada en el sector Alianza Nacional (AN). Por el lado del EP-FA-NM, figuran –ya sea como integrantes de uno de sus sectores, militantes independientes o cercanos a la coalición– Mario Bergara, Carlos Grau, Gabriel Lagomarsino, Fernando Lorenzo (NE), Gabriel Oddone (PS), Jerónimo Roca y Hugo Vallarino.

[352] Esta convergencia no incluía a los sectores económico-liberales de ambos partidos fundacionales, cuyos referentes económicos argumentaban que el sistema tributario uruguayo resultante de la reforma de 1974 era adecuado y no requería cambios sustanciales (p. ej. de Posadas, 2004). Durante la campaña de 2004 tres ex-ministros de Economía aparecieron públicamente ante los medios para manifestar reparos ante la posibilidad de que se reinstaurara el IRPF (Búsqueda, 05.08.04: 23). Quienes intervenían en el debate eran Eduardo Azzini (responsable de la reforma tributaria de 1960 que incorporó el IRPF en Uruguay), Vegh Villegas (responsable de su derogación en la reforma tributaria de 1974) e Ignacio de Posadas (ministro de economía entre 1990 y 1993). Para Azzini, volver a incorporar el IRPF era »inadecuado« (Azzini, cit en Búsqueda, 05.08.04: 23). Vegh Villegas recomendaba »cautela« y afirmaba que el actual

sistema »no es malo« en comparación internacional (Vegh Villegas, cit en Búsqueda, 05.08.04: 23). De Posadas, que se encontraba publicitando su libro en el que discutía planes de reforma tributaria, argumentaba que un IRPF fracasaría a causa de una cultura tributaria caracterizada por la evasión, así como una administración no preparada para fiscalizarlo. Además, afirmaba que volver al IRPF significaría »"embarcarse a contracorriente" de lo que ocure a nivel internacional« (esgrimiendo como argumento que la tendencia mundial en ese momento era bajar las tasas del impuesto, a la vez que se privilegiaban mecanismos de imposición indirecta: de Posadas, cit. en Búsqueda, 05.08.04: 23).

[353] Ya en el año 1999 Vázquez sugería la posibilidad que el ala moderada del PN podría ser un aliado estratégico a la hora de reimplantar el IRPF (ver Búsqueda, 11.03.99: 9).

[354] El mismo relato se encuentra en el testimonio del dirigente empresarial PE32: »Había observaciones del Fondo Monetario [Internacional] sobre el muy bajo nivel de recaudación. […] En ese entonces, creo que estaba la evasión en torno al 30 [o] al 40%, en lo que era impuestos. Y la falta de tecnología en la gestión de la D[irección]G[eneral]I[mpositiva].« (PE32, 2015: líneas 9-11) Al respecto, ver FMI (2002) y, por parte del BID, Barreix & Roca (2003, 2003a).

[355] O, como dice su perfil en inglés: *»Principal Technical Leader in Fiscal Economics at the IADB«* (Perfil de Barreix en los sitios web del CIAT y el Wilson Center).

[356] En junio de 2002, a poco antes de estallar la crisis, la conducción económica había vuelto a asegurarle al organismo que estaba trabajando en una reforma tributaria que volviera el sistema más simple, racional y basado en cuatro impuestos (IVA, consumos específicos, ingreso y aranceles comerciales). Estipulaba que las medidas comenzarían a implementarse a finales de 2003 y serían acompañadas por la reforma de la administración tributaria (cf. Carta de intención al FMI, 18.06.02).

[357] Ley 17.706, del 04.11.03. »El artículo 2° de la Ley N° 17.706 […] dispone que el poder Ejecutivo dará prioridad a la mejora de gestión y equipamiento de la Dirección General Impositiva, pudiendo destinar hasta un 25% (veinticinco por ciento) de la mejora real de su recaudación a incrementar sus rubros presupuestales, dando cuenta de todo lo actuado a la Asamblea General.« (Decreto 166/ 005, 30.05.05: 1)

[358] Según el expresidente Batlle (PE29, 2015: líneas 99-104) se dio la siguiente situación: »[…] nosotros quisimos extender, universalizar el IVA. Bajar la tasa y universalizarlo. Para que por los agujeros de ese Queso Colonia [* = variedad uruguaya de queso con muchos agujeros] no se escapara la percepción fiscal. Bajar la tasa y extenderlo. Pero lo mandamos varias veces [al congreso], pero siempre [nos] dijeron que no. Porque se asustan. Es un país de miedos. El Uruguay es un país muy conservador. Tremendamente conservador.«

[359] También dos entrevistados enfatizan este punto. Por un lado, un economista del IECON de la UdelaR, quien investigó acerca de la negociación de la reforma tributaria del gobierno del FA. Aclara que la reforma »en cierta medida también la hizo el PC fortaleciendo mucho la capacidad administrativa de recaudación«, y destaca que »el Frente [Amplio] aceptó una cosa que estaba funcionando bien, que era funcional a lo que quería hacer, pero funcionaba bien con liderazgo colorado« (PE3, 2015: líneas 23-24/ 28-29). Por otro lado, el dirigente de la patronal industrial CIU recuerda el día en 2005 que asumió el equipo económico del FA y fueron invitados a la ceremonia el ex-Ministro de Economía y Finanzas Alejandro Atchugarry (PC) y el entonces director de la DGI Eduardo Zaidensztat (PC): »[…] me invitaron el día que se produce el ingreso del nuevo equipo [económico del gobierno frenteamplista …]. Astori hace la presentación de Zaidensztat y [ratifica] la continuidad con él[,] e invita a Atchugarry al evento. […] Y eso prueba que había una buena mirada de parte de Astori hacia lo que estaba haciendo el gobierno saliente, y en particular la DGI. Pero no había un proyecto […]. Yo no recuerdo la existencia de un proyecto. Lo que sí recuerdo es las carencias y las dificultades que tenía el país con las evasiones y la falta de control y la falta de tecnicismo y de tecnología, que ya estaba en proceso de incorporación. No fue el Frente Amplio que hizo ese cambio. Ya venía de antes cuando [el sucesor de Atchugarry en el MEF, Isaac] Alfie había detectado toda la problemática. […] hay un esfuerzo grande en esa época.« (PE32, 2015: líneas 86-98).

[360] Búsqueda, 17.06.04: 9; Búsqueda, 28.10.04: 30.

[361] Búsqueda, 28.10.04: 29.

[362] En 1999 el IRPF terminó convirtiéndose en el principal tema de la contienda electoral entre Vázquez y Batlle (situación que contribuyó a beneficiar el ascenso de Astori como principal autoridad económica del FA, al decidir Vázquez a última hora un cambio de asesores económicos: 3.1.1). El candidato del PC y sus asesores utilizaron el mes previo al balotaje para lanzar una ofensiva mediática contra el EP-FA. Esta consistió en atacar el proyecto de una reforma tributaria, que en el programa frentista estaba formulada vagamente y cuyo diseño fino fue explicitado de forma contradictoria por parte del equipo económico vazquista. Así, el 18 de noviembre, a diez días del decisivo balotaje por la presidencia, el semanario Bús-

queda constataba que »el impuesto a la renta […] irrumpió como vedette en la campaña política« (Búsqueda, 18.11.99: 4-5).

La prensa de la época así como los testimonios de distintos *'insiders'* permiten corroborar que el programa frentista solamente contenía consignas en forma de lineamientos poco explicitados y más bien dirigidos a cohesionar a todos los sectores del movimiento en torno a la reinstauración del IRPF. Según afirma un experto en tributación y funcionario de la DGI, en el programa frenteamplista »figuraba un diseño de impuesto a la renta a la persona física. Esa era como la consigna, […] la reforma tributaria, aplicar un impuesto a la renta de [las] persona física[s]« (P14, 2015: líneas 24-26). Y un ex-militante frenteamplista, que hoy integra la disidente Unidad Popular (UP), recuerda que lo que había en el programa »era una enunciación general: que pagara más el que tuviera más […] y pagara menos el que tuviera menos. Y rebajar el IVA y favorecer todo lo que era el proceso de producción« (PE8, 2015: líneas 122-124). En efecto, el programa presentado por el EP-FA en 1999 no hace más que postular un IRPF global, con tasas progresivas, mínimo no imponible y basado en el criterio de renta mundial (Transcripción del Programa del EP-FA, página 62/ artículo C, en Búsqueda, 18.11.99: 5).

En junio de 1999 Vázquez y su principal asesor económico (Daniel Olesker) habían pasado a detallar la política económica de forma más concreta, destacándose un paquete de medidas impositivas: un nuevo IRPF como base de la política tributaria; una reducción de ocho puntos a la tasa básica del IVA (23% a 15%); reimplantar el Impuesto a la Herencia; analizar la creación de un impuesto a los 'capitales golondrina' (inversiones financieras a corto plazo con fines especulativos); y reglamentar el secreto bancario (Búsqueda, 10.06.99: 54-55). Cuando en plena campaña los medios comenzaron a preguntarle a Vázquez cómo iba a ser el diseño fino de la reforma tributaria, se apoyó en su asesor, que había elaborado un concepto distinto al del proyecto de ley que la bancada frentista había presentado tres años antes. A partir de ese momento comenzó un tramo final de campaña signado por las ambigüedades en temas tributarios, tanto por parte de Vázquez como de Olesker.

En octubre de 1999, a casi tres semanas de las elecciones, Vázquez había anunciado que el nuevo IRPF recaudaría unos 400 millones de dólares (Búsqueda, 14.10.99: 4-5). Cuatro días antes de la primera vuelta electoral, en la que triunfó Vázquez con mayoría simple, Olesker amplió detalles sobre la política fiscal esperable con un gobierno del EP-FA. En primer lugar, daba un mensaje que puede leerse como una clara diferenciación de la corriente económica representada por Astori. Según Olesker, el »programa frentista plantea que el resultado fiscal "estará subordinado a los objetivos en materia productiva y de distribución del ingreso" y que alcanzar un equilibrio no debe ser una meta en sí mismo.« (Búsqueda, 28.10.99: 31). Olesker rechazaba el pensamiento económico ortodoxo y su primacía del equilibrio fiscal, criticando que el equilibrio en definitiva termina volviéndose un fin en sí mismo (lo que en aquel entonces promovían Astori y Lorenzo: 3.1.2, 3.2.2.1). En esa oportunidad Olesker planteaba la validez de recurrir en ciertas coyunturas al endeudamiento interno o al uso de reservas internacionales con fines anticíclicos. No veía un problema en el manejo de déficits fiscales moderados en relación al PBI. Respecto a las medidas tributarias, Olesker prometió la reestructura de la DGI en caso de ganar el EP-FA (para mejorar la recaudación) y dio detalles sobre el diseño de un IRPF con tasas progresivas gravando salarios, jubilaciones e intereses por depósitos bancarios. Además indicó el monto no imponible del impuesto, las tasas y la cantidad de personas que estarían gravadas, brindando una cifra de recaudación anual mucho mayor a la que había dado Vázquez pocos días antes: de los 400 millones de dólares anunciados dos semanas antes se pasó a hablar de 750 millones. El monto no imponible que anunció Olesker el 28 de octubre de 1999 eran 12.500 pesos. Entre ese mínimo y hasta 25.000 pesos se pagaría una tasa de 6%, hasta 30.000 pesos se pagarían 8% y por encima de esa suma se pagarían 10%. En su función como asesor de Vázquez estimó que el IRPF gravaría a unas 700.000 personas. Entre otras medidas tributarias, se anunció que el Impuesto al Patrimonio gravaría al capital financiero y que se modificarían los mínimos del impuesto; además se prometió eliminar el último aumento en las alícuotas del IRP, así como la derogación total del impuesto en un futuro. El mismo día que Olesker hizo estos anuncios, Vázquez, que de inmediato debió responder a críticas desde los medios, intentó reducir daños con una frase que seguiría sonando en los próximos años: »No hemos hablado de sacarles a los ricos para darles a los pobres; hemos dicho que pague más quien tiene más y que pague menos quien tiene menos.« (Búsqueda, 28.10.99: 6-7) Generaba problemas que los planes del IRPF presentados por Vázquez y Olesker eran transparentes, pero sin que las estimaciones estuviesen avaladas estadísticamente. Manejaron el sensible tema impositivo de forma algo arriesgada y poco apropiada para la contienda electoral. No solo prefiguraron de manera detallada cómo sería el nuevo IRPF y a qué sectores afectaría (incluyendo los depósitos de ahorristas argentinos), sino que en el tramo final ofrecieron cifras ambiguas en cuanto a la potencial

recaudación del impuesto (de 400 a 750 millones de dólares). En la correlación de fuerzas al comienzo el FA aventajaba levemente a Batlle (PC). Sin embargo, éste contaba con mayor intención de voto cuando se sumaban gran parte de los votos del PN. Los números indican que en 1999 el FA aún no contaba con el caudal electoral necesario para acceder al gobierno (3.1.1). Sin embargo, la debilidad estratégica de Vázquez y su asesor económico terminó inclinando la balanza aún más a favor del líder de la económicamente liberal Lista 15. La conducción colorada hizo del IRPF su caballo de batalla, argumentando que un gobierno del EP-FA iba a expropiar el salario de los trabajadores. El 15 de noviembre de 1999 Vázquez apartó a Olesker y comenzó a apoyarse en Astori »para dar tranquilidad a los mercados« (Búsqueda, 25.11.99: 4). Astori, como designado Ministro de Economía, inmediatamente intentó limitar daños, apoyando a Vázquez en ruedas de prensa y dando entrevistas a los medios (Astori, entrevistado por Búsqueda, 18.11.99: 24-25). Su estrategia se basó en cuatro mensajes: (1) Un gobierno del EP-FA continuará atendiendo el pago de la deuda externa; (2) No existen cifras sobre la potencial recaudación de un nuevo IRPF; (3) No se gravarán los depósitos bancarios ni sus intereses; (4) La mayor parte de los fondos para financiar un programa de emergencia (productiva y social) provendrán de ahorrar gasto público en áreas no prioritarias del Estado. La dirigencia frenteamplista no logró contraargumentar de manera contundente y pese a contraatacar en los medios quedó atrapada en sus indefiniciones sobre el diseño del IRPF (cf. Búsqueda, 25.11.99: 4-5; Anuncio de campaña del EP-FA en Búsqueda, 25.11.99: 19). Las contradicciones programáticas, la disputa interna de dos tendencias económicas y los problemas de comunicación que tenía el candidato con sus asesores quedaron en evidencia cuando Vázquez y Astori dieron su primera ronda de prensa conjunta. Un periodista consultó a Vázquez cuánto dinero se recaudaría con el IRPF: »Al ser consultado por ese tema […] Vázquez derivó la respuesta a Astori que estaba sentado a su lado. Astori negó que el Frente Amplio haya manejado que el IRPF permitiría recaudar U$S 750 millones anuales. “Yo no sé dónde salió esa cifra”, dijo. Pero Vázquez le comentó en voz baja que ese dato sí fue manejado públicamente.« (Búsqueda, 18.11.99: 25)

La falta de coordinación entre Astori (quien intentaba salvar un resto de credibilidad al negar que hubiese existido la cifra de los U$S 750 millones a recaudarse) y Vázquez (quien decidido a mantener la coherencia de lo dicho en campaña desautoriza a Astori frente a los micrófonos) puso en evidencia las inseguridades del candidato frentista en el terreno de la conducción económica, así como su inexperiencia para manejar la situación. Como dijo un dirigente de la cámara de industrias, que en aquel entonces frecuentaba a ambos candidatos, »Vázquez no tuvo la habilidad política, o la picardía, o fue demasiado honesto intelectualmente en el planteo« (PE32, 2015: líneas 81-82).

Existen algunos pasajes de una entrevista (Astori, entrevistado por Búsqueda, 18.11.99: 24-25) que revelan el fastidio de Astori al ser consultado sobre las contradicciones en el plan económico de un posible gobierno frenteamplista. P. ej. al ser interpelado sobre las diferencias entre el proyecto de reforma tributaria de 1996 con el planteamiento de 1999: »-Entrevistador: “Eso [* no gravar lo depósitos bancarios] es un cambio respecto al proyecto que presentó el EP-FA en la legislatura que termina.” -Astori: “Ese proyecto no es el programa del EP-FA para el período 2000-2005. Es un proyecto que se presentó en el pasado y sobre el cual se ha seguido trabajando y mejorándolo.” -Entrevistador: “Ese proyecto planteaba gravar los intereses, los bonos…” -Astori: “…sí, sí, pero nuestra propuesta actual no es el proyecto de 1996; es otra.” -Entrevistador: “¿Tampoco se gravarán los intereses de otras colocaciones financieras?” -Astori: “¡Por favor! ¡Por favor! ¡Tres veces! Puede haber colocaciones financieras cuyas rentas estén gravadas. Yo estoy hablando de los depósitos bancarios. Naturalmente, no estarán gravadas tampoco las rentas financieras de la deuda pública, que ya están exentas porque hay una ley que dice que los títulos públicos no pueden ser gravados.” […] -Entrevistador: “¿Quién tomó la decisión de no gravar los intereses de los depósitos?” -Astori: “Fue una decisión colectiva.” -Entrevistador: “¿Impulsada por usted?” -Astori: “No quiero llevar la cuenta de quién propuso cada cosa.” -Entrevistador: “¿Pero usted lo propuso?” -Astori: “Yo estoy a favor de esa decisión.”« Astori también revela cierta molestia al responder sobre el manejo de la deuda externa: »-Entrevistador: “El problema es que el tema de la deuda externa está muy atado al Frente Amplio, pues en el pasado los muros [pintados] pedían el no pago...” -Astori: “…perdón, perdón. El Frente nunca pintó muros con no pagar la deuda.” -Entrevistador: “¿Cómo no? Todavía hay muros” -Astori: “…perdone. Fueron sectores integrantes del Frente [Amplio]. Yo nunca valoré al Partido Colorado o al Partido Nacional por muros pintados por sectores extremistas que también esos partidos tienen.” -Entrevistador: “El Partido Comunista fue la fuerza mayoritaria del Frente Amplio y demandaba el no pago de la deuda.” -Astori: “Que yo sepa, el Partido Comunista hace muchos años que no pinta muros con [la consigna de] no pagar la deuda externa. Creo que fueron otros sectores.” […] -Entrevistador: “Usted dijo que el pago de intereses de deuda pública es intocable…” -Astori: “Sí

y el Frente [Amplio] cumplirá con todos lo compromisos asumidos." -Entrevistador: "¿A pesar de que el programa del EP-FA y el economista Jorge Quartino han hablado de crear un club de deudores?" -Astori: "El programa del Frente [Amplio] dice claramente que el Frente [Amplio] va a cumplir." -Entrevistador: "El programa dice que 'al mismo tiempo promoverá un frente de deudores para encarar el problema de la deuda externa'." -Astori: "Estamos hablando de la deuda externa del Uruguay y la única posición que tiene el Frente [Amplio] es la de cumplir con todos los compromisos. Si otros países nos solicitan solidaridad, lo analizaremos, pero nuestra deuda la vamos a pagar." -Entrevistador: "Pero el programa no lo condiciona a que lo soliciten los demás países; experesa: 'promoverá un frente de deudores'." -Astori: "Si otros países solicitan nuestra solidaridad no la vamos a negar pero la deuda nuestra la pagamos." -Entrevistador: "¿Usted no está de acuerdo con lo que dice el programa?" -Astori: "Yo estoy de acuerdo con todo lo que dice el programa del Frente [Amplio] y reitero por tercera vez la respuesta que acabo de dar." -Entrevistador: "¿Y el tema de que promoverá una auditoría internacional para estudiar la legitimidad de la deuda?" -Astori: "Nuestra deuda es absolutamente legítima y la vamos a pagar." -Entrevistador: "¿Para qué se va a contratar una auditoría, entonces?" -Astori: "Nuestra deuda es absolutamente legítima y la vamos a pagar." -Entrevistador: "¿No se va a hacer lo que dice acá en el programa?" -Astori: "¿A contratar una auditoría para examinar nuestra deuda? No. Nosotros vamos a pagar la deuda." -Entrevistador: "Yo estoy leyendo el programa…" -Astori: "… pero ahí no dice que vamos a contratar una auditoría para examinar la deuda externa del Uruguay." -Entrevistador: "Dice: 'Asimismo promoverá la instalación de una auditoría internacional de la deuda.' ¿No es la deuda externa de Uruguay?" -Astori: "No. No." -Entrevistador: "¿Es para otros países?" -Astori: "Sí. Perdón, ¿estoy haciendo una entrevista o rindiendo examen? NO [* mayúsculas en el texto original] dice que vamos a contratar una auditoría para analizar la deuda externa del Uruguay. Habla de auditoría para el ámbito internacional de la deuda. Nosotros la deuda externa la vamos a pagar sin examinar ningún tipo de legitimidad ni contratar ninguna auditoría. Lo hemos aclarado hasta el cansancio. -Entrevistador: "¿Y la declaratoria del 12 de octubre como el 'día de denuncia internacional del impacto negativo de la deuda'?" -Astori: "Vamos a pagar la deuda externa del Uruguay. Cuarta o quinta vez que lo digo." -Entrevistador: "Está bien, pero en el programa del EP-FA hay un punto que propone la instauración de ese día." -Astori: "Claro, y es posible, pero vamos a pagar la deuda. Vamos a cumplir todos los compromisos internacionales. Todos. Religiosamente."« Para la reacción de Astori ante la pregunta sobre su relación con Olesker y los otros asesores económicos de Vázquez ver 3.1.1.

[363] Búsqueda, 02.09.04: 28-29; Búsqueda, 02.09.04: 50-51; Búsqueda, 28.10.04: 8-9; Búsqueda, 28.10.04: 27.

[364] A decir del especialista en tributación PE14 (2015: líneas 31-35), esta vez »la consigna era hacer una reforma tributaria que instaurara el impuesto a la renta de las personas físicas, pero en realidad [la idea] era hacer una reforma tributaria«, aunque »no [se] establecía[n] detalles sobre cuáles eran las características del impuesto que se iba a establecer«, y »obviamente […] eso fue mucho más favorable para el desarrollo de la campaña«. Y a decir del economista y militante herrerista PE6 (2015: líneas 96-99), al contar el EP-FA-NM con ventaja »tenían básicamente que no meter la pata«, por lo cual »no hicieron muchos [más] anuncios alrededor [de] la reforma tributaria«: »"vamos a sustituir el IRP por el IRPF, las personas con sueldos más bajos van a pagar menos, vamos a gravar el capital, vamos a gravar a los profesionales universitarios"«.

[365] Entre los mensajes tranquilizadores de Vázquez a los mercados se encuentra el anuncio de impulsar la asociación del Estado con empresas privadas, en forma de participaciones público-privadas (cf. Vázquez, entrevistado por Búsqueda, 02.09.04: 28-29/ 96/ 91). Otra intervención clave de Vázquez fue su reacción cuando en un evento en la Asociación de Dirigentes de Marketing (ADM) alguien lo interpeló con una pregunta respecto a la reforma tributaria. En esa oportunidad el futuro presidente recurrió a sus conocimientos oncológicos para salvar la situación. La siguiente transcripción del diálogo ilustra cómo el Vázquez de la campaña 2004 fue capaz de eludir definiciones claras sobre la reforma tributaria que preparaba Astori junto a sus dos asesores: »-Moderador: "Hay una pregunta muy concreta en materia impositiva, doctor. ¿Cuál será el mínimo no imponible y la tasa de impuesto a la renta personal que el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría propone instaurar?" -Vázquez: (después de diez segundo de murmullos) "Ustedes saben que yo soy médico, que hago oncología y que dentro de la oncología soy radioterapeuta, profesor catedrático de radioterapia. Y el uso de las radiaciones ionizantes en biología, en la industria, en la medicina –con fines pacíficos estoy hablando, por supuesto, no con fines bélicos– amerita que quienes hagamos esta especialidad tengamos que transitar el estudio de distintas disciplinas clínicas: anatomía, patología, etcétera, etcétera, pasando por radiobiología, pasando por física atómica y

física nuclear. El planteo que acabo de recibir es casi el mismo que yo le podría decir a quien me lo pregunta de cómo se distribuye la dosis de radiación en función del radiosótopo y la distancia. La intensidad de radiación, la caída de la intensidad de radiación, es inversamente proporcional al cuadrado de la distancia. Ésta es la ley que rige la difusión de la energía en el espacio. Ahora, si quiere tener una respuesta más exacta de la pregunta que me acaban de decir, seguramente Danilo (Astori) la va a poder decir mejor que yo. Pero, le voy a decir simplemente con un título: se la vamos a responder el 1º de marzo del 2005." -Moderador: "¿Se habla de impuesto a la renta neta o bruta?" -Vázquez: "No, no. Hablamos del impuesto a la renta delicadamente: no bruto, no, Bruto no."« (Búsqueda, 28.10.04: 8-9)

[366] Las informaciones de la prensa van en línea con lo que afirma el economista PE6 (2015: líneas 161-169), cercano a la fracción herrerista del PN: »[Los dos partidos fundacionales y sus candidatos] No tenían una propuesta de reforma como la que presentaba el Frente Amplio, sino que más bien proponían modificaciones parciales al sistema vigente. [Por ejemplo,] Larrañaga, […] el candidato del Partido Nacional, que fue el principal candidato opositor en aquella elección, ¿no? El Frente [Amplio] votó 50 poquito[%] y Larrañaga votó 34[%]. [Larrañaga] Estaba de acuerdo con el tipo [de impuesto], no específicamente con el que puso el Frente [Amplio], con el que tenía reparos. Pero estaba a favor también de introducir algún tipo de impuesto a la renta. El Partido Colorado en cambio era más partidario de mantener el sistema vigente. […] Había propuestas, pero […] Una reforma integral del sistema era solo propuesto por el Frente [Amplio].«

[367] Esto se hará luego del apartado sobre la reforma de la DGI (4.2.1.1). Ello debido a que esa parte de la reforma fue iniciada bajo el gobierno anterior al del FA como 'política de Estado' y además no se relaciona directamente con los cambios a la estructura de impuestos y otros de sus mecanismos legales.

[368] Dispositivos neoliberales como el ordoliberalismo (Alemania) o el constitucionalismo (Estados Unidos) revelan semejanzas en cuanto a su cosmovisión político-económica-estatal y su norma regulatoria. Bajo ambas concepciones el accionar gubernamental queda atado al estricto cumplimiento de un marco de reglas preestablecidas (el interés primordial de este 'reglamento' radica en fortalecer y consolidar el orden capitalista con sus elementales constitutivos: mercado, propiedad privada de los medios de producción, competencia individual). Significa que los políticos pueden actuar, pero sin salirse de ese marco normativo (programado tecnocráticamente), que fácticamente no puede ser cuestionado ni trastocado por procedimientos democráticos (genuinamente políticos, p. ej. plebiscitos). Las reglas funcionales al mercado representan así un orden superior y cuasi-divino, todo intento político de alterarlas es visto ilegítimo si no ilegal. Foucault caracterizó este tipo de gubernamentalidad neoliberal, refiriéndose al ordoliberalismo imperante en Alemania Occidental después de 1945: »Más que un mercado bajo supervisión estatal, se trata de un Estado que funciona bajo supervisión del mercado.« (Foucault cit. en Denord, Knaebel & Rimbert, 2015: 1 – traducción del Autor, siendo la cita original: *»Es soll sich viel mehr um einen Staat unter der Aufsicht des Marktes handeln als um einen Markt unter Aufsicht des Staates.«*)

[369] Ante esta estrategia del equipo económico, la izquierda más radical se queja. Sus referentes económicos denuncian que »la reforma tributaria que se hizo en el 2007 es una reforma que no estaba en el programa del Frente ni estaba en los estudios hechos previamente por el Frente«, siendo »una propuesta que no viene de la fuerza política, [sino …] directamente del gobierno« (PE30, 2015: líneas 22-24/ 42-46). Su principal molestia radica en relación al esquema de IRPF dual. Sostienen que es un »impuesto […] traído del exterior«, »una cosa importada, como tantas cosas que ha hecho el gobierno del Frente [Amplio]«, »una política tributaria dual que ya existe en otros países« y está »dentro de la línea de propuestas del Banco Mundial« (PE30, 2015: líneas 29/ 32/ 44-46). »Lo eligieron, porque les pareció que era lo más conveniente; pero no porque hubiera una presión económica internacional muy fuerte en esta dirección« (PE30, 2015: líneas, 247-249)

[370] Según Midaglia & Tejera (2016: 63-64) el gobierno de Vázquez »apostó a intervenciones de acceso limitado pero con niveles de cobertura significativa que atendieron simultáneamente la problemática de pobreza y vulnerabilidad«. Para estos autores »se estabilizó el componente de asistencia en el marco del sistema de bienestar uruguayo y a través de distintas medidas públicas«. Entre estas se destacan »la creación de un organismo público especializado en complejas problemáticas sociales« (el Ministerio de Desarrollo Social: MIDES), »la institucionalización de espacios de coordinación de distinto nivel (micro, meso, macro) para efectivizar la integralidad de las intervenciones«, así como »la inauguración de las prestaciones sociales recurriendo a elementos clásicos de la seguridad social« (las nuevas asignaciones familiares no contributivas).

[371] En la primera Ley de Presupuesto del gobierno (de 2005, art. 264-265) fueron establecidos los lineamientos básicos de la futura reforma de la salud (cf. Setaro 2016).

[372] Con esa ley del año 2007 fue creado el Fondo Nacional de Salud (Fonasa). Este fondo, »responsable de centralizar los recursos de la seguridad social que financian la salud«, se encarga de reunir »los aportes económicos del Estado, las empresas y las familias. Los usuarios aportan según su capacidad contributiva y estructura familiar. Los porcentajes van desde 3% hasta 8% de sus ingresos, y los patrones aporta un 5% por sus trabajadores. El fondo paga directamente a las instituciones de salud una cuota de salud ajustada por riesgo, por cada uno de sus beneficiarios, de manera independiente de lo que estos aporten al fondo. Finalmente, los usuarios eligen libremente el prestador de salud preferido para recibir atención.[/] El Fonasa oficia como cajero, pagando a los prestadores integrales cuotas de salud ajustadas por riesgo, por cada uno de sus usuarios atendidos, además de un componente por meta asistencial que premia los resultados de las instituciones. El fondo recibe las órdenes de pago desde la Junta Nacional de Salud (Junasa), organismo desconcentrado del MSP, que autoriza los pagos a los prestadores integrales de servicios de salud. La Junasa acuerda con los prestadores integrales un contrato de gestión, en el cual se establecen las obligaciones que serán monitoreadas por la Junasa, y los pagos por cuota de salud y meta asistencial« (Setaro, 2016: 203).

[373] Con esta ley del año 2007 se decidió la descentralización de la estatal empresa administradora/ prestadora de servicios de salud (ASSE: cf. Setaro, 2016).

[374] Esta ley de diciembre de 2007 establece las bases generales del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y el Seguro Nacional de Salud. En definitiva, la reforma de la salud, del primero gobierno del FA, es de »vocación universalista y […] apuesta a crear un sistema que integre servicios mutuales, cooperativos y públicos« (Setaro, 2016: 202).

[375] Según Magri (2016: 193): »El Estado uruguayo ha entrado definitiva y ordenadamente en la estrategia de financiación privada a la vivienda de interés social y en la distribución subsidiada para grupos vulnerados. La orientación dominante en los dos últimos gobiernos considera que el mercado 'refrenado' en un proveedor confiable para sustituir líneas que el área pública y la política no están dispuestos a asumir.«

[376] Esta ley introdujo asignaciones familiares no contributivas (cf. Busquets & Schenk, 2016: 75-76).

[377] Esta ley introdujo la asistencia a la vejez (cf. Busquets & Schenk, 2016: 75-76).

[378] Según Busquets & Schenk (2016: 75) »esta ley supuso, en grandes líneas, la modificación de las causales de jubilación común, por incapacidad total y el subsidio transitorio por incapacidad parcial y por edad avanzada. Asimismo, creó un subsidio especial de inactividad compensada y estableció un cómputo ficto de servicios a la mujer por hijos nacidos vivos«.

[379] Reforma del seguro de desempleo »que supuso la mejora de la cobertura para los trabajadores mayores de 50 años, la introducción de un esquema de prestaciones decrecientes, el aumento de la duración del subsidio por desempleo (sujeto a condiciones macroeconómicas), nuevos mínimos y máximos, la racionalización de las prórrogas y de la causal de suspensión, una nueva articulación de las políticas activas de empleo y la compatibilidad del seguro con otra actividad« (Busquets & Schenk, 2016: 75).

[380] La DGI recauda alrededor de tres cuartas partes de los impuestos/ contribuciones que van al fisco uruguayo (cf. Papa, en Brecha: 23.03.07: 3). El cuarto restante es recaudado por el Banco de Previsión Social (BPS), la Administración Nacional de Aduanas (Aduanas), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y las intendencias municipales en cada uno de los 19 departamentos.

[381] Como ya se ha visto en el apartado anterior, el nuevo pensamiento influyente postula la integralidad del sistema tributario, o sea la conexión entre la estructura de impuestos y la administración de los mismos. Así el integrante de la comisión de la reforma tributaria PE24 (2015: líneas 393-424): »Yo creo que el gran problema de algunos economistas es que no miran la integralidad de un sistema tributario. Y de cómo se administra un sistema tributario. […] ¿Alguien cree seriamente en Uruguay que esta reforma hubiera sido posible si previamente no se reformaba la administración tributaria? No, nadie. Entonces, el gran problema es que está bien, yo puedo discutir de la teoría, está todo fantástico. Ahora, ¿viste? {Show me the magic.} ¿Dónde está el mundo? Y bueno, [si] yo no tengo administración tributaria en serio, no tengo nada.« Argumentaciones en el mismo sentido se encuentran en PE28 (2015: líneas 36-58), colaboradores (PE34, 2015: líneas 21-32), asesores (PE16, 2015: líneas 276-277) y otros expertos tributarios (PE20, 2015: líneas 396-441).

[382] En el primer lustro de gobierno frentista también pasaron a reestructurarse los otros organismos públicos dedicados a la recaudación fiscal (la Dirección Nacional de Aduanas, el BPS, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como las diferentes intendencias municipales), manteniéndose el mismo modelo organizacional.

[383] Así p. ej. el recuerdo de un integrante de la plana dirigencial de la DGI en ese momento: »En primer lugar, se necesitaba un marco normativo legal que no había. Y bueno, fuimos al parlamento. El parlamen-

to decía que era muy general lo que se estaba planteando, pero estábamos ya en el año (...)– Se presentó en el 2003, se trataba en el 2004, había elecciones. Entonces, los partidos de oposición no querían hacerlo. Y lo dilataban. Entonces, me acuerdo que en el parlamento […] me citaron en [la] Comisión de Hacienda del Senado. Y les dije que no había ningún problema, pero si no íbamos a hacerlo hasta que venga el próximo gobierno también íbamos a esperar el próximo gobierno para seguir recaudando. Porque era tan necesario recaudar como [era] tan necesario reformar algo que funcionaba mal. Y me acuerdo que […] hubo risas en el Senado. Y […] les dije: "Yo no sé por qué se ríen, porque es verdad, si no puedo reformar, tampoco puedo recaudar." Y bueno, después los que […] criticaban ese proyecto fueron los que ganaron. […] el Frente Amplio. Criticaban que lo haga la administración que se estaba yendo.« (PE34, 2015: líneas 177-193)

[384] Según PE28, »la modernización de la DGI«, »si bien venía de una ley aprobada en 2003 por todos los partidos políticos no había sido implementada efectivamente, porque implicaba algún grado de conflicto, hasta mayo del 2005, ¿no? Hasta que el Frente Amplio llegó al gobierno« (PE28, 2015: líneas 51-54). Acorde a Grau, Lorenzo & Oddone (2004: 541-545) la reforma de la DGI que había presentado el gobierno de Batlle en septiembre de 2003 partía de un »diagnóstico equivocado«, mientras que el cambio propuesto era »demasiado genérico e incompleto«. Según estos autores, la visión del gobierno colorado limitaba los problemas del organismo a la falta de recursos económicos y la falta de dedicación exclusiva que tenían los inspectores; critican que el gobierno colorado no proponía modificar a fondo la gestión de recursos humanos, las cadenas de mando y la estructura interna (áreas) en la oficina. No obstante, los tres economistas del CINVE reconocen que en 2001 el gobierno de Batlle había presentado un primer proyecto de ley sobre el mismo tema que era más amplio y sí contemplaba esas medidas (que finalmente fueron implementadas bajo el gobierno del FA).

[385] Eduardo Zaidensztat (*1962) es contador. De joven intervino en política universitaria a través de participar en la colorada Lista 15 de Jorge Batlle (1984-1985 integró el Consejo Directivo de la FEUU y 1985-1987 el Claustro Universitario). Luego pasó a desempeñarse como funcionario del BCU (1986-1990). Al mismo tiempo fue asesor del Ministerio de Transporte (1986-1990) y más adelante del senador por la Lista 15 Alejandro Atchugarry (1990-1998). Volvió a trabajar para el BCU en el Área de Mercado de Valores (1998-2000). En la administración Batlle fue Asesor de la Presidencia (2000), subsecretario de Salud Pública (2001-2002) y asesor del ministro de Economía Atchugarry en la salida de la crisis (2002). En agosto de 2002 Batlle lo nombró director de la DGI, cargo en el que fue ratificado por Vázquez al asumir el gobierno frenteamplista y al que renunció en 2007. Integró el comité de expertos en materia tributaria de la ONU, así como el consejo directivo de la Organización Internacional de Administraciones Tributarias. Actualmente (2015) trabaja como consultor independiente (datos: CV Zaidensztat, 2001; Brecha, 19.01.07: 5).

[386] Búsqueda (22.03.07: 4) publicó sobre Zaidensztat que »las relaciones con los dirigentes de su colectividad política fueron en declive«.

[387] Como se verá en 4.2.2.1.2, un caso similar es el del jurista Leonardo Costa (PC) participando en la comisión de la reforma tributaria. Zaidensztat llama a Costa uno de »los viejos amigos del sector« Lista 15 (Búsqueda 27.01.05: 23). El economista Barreix (PN) también integró esa comisión.

[388] Según Zaidensztat en una entrevista al semanario Búsqueda (27.01.05: 23): »En aquellos momentos cualquier persona podía estar tentada a no cumplir con las reglas del juego, y las mismas se mantuvieron, a pesar de todo. Esto es un capital importante para generar inversiones, crecimiento, y trabajo. Hicimos el canje de la deuda y rápidamente llegaron las inversiones.« Esto no contradice su idiosincrasia política local: Zaidensztat se autodefine »batllista del pepe Batlle« (cf. Brecha, 19.01.07: 5).

[389] La llamada Curva de Laffer indica que, dependiendo de la tasa impositiva, los ingresos tributarios evolucionan en forma dependiente e inversa (el gráfico sigue el recorrido de una 'U' dada vuelta). El vértice de la curva indica los ingresos fiscales máximos. Si un tipo impositivo se incrementa por encima de un cierto punto, esto conduce a una disminución de los ingresos del gobierno debido a la reacción de los contribuyentes. La Curva de Laffer es controvertida. Durante mucho tiempo fue popular entre los economistas orientados al ofertismo, mientras que los economistas keynesianos confían más en el Teorema de Haavelmo (cf. Wagschal, 2005: 93).

[390] Expresiones similares aparecen en otras intervenciones mediáticas. Entrevistado por Brecha, Zaidensztat afirma: »Yo siempre digo que el director de [la Dirección General] Impositiva tiene que aplicar la ley, con independencia de su posición personal. La opinión del director sería politizar el tema, y el rol mío y de la DGI es hacer cumplir las normas vigentes en cada momento.« (Zaidensztat, entrevistado por Brecha, 19.01.07: 2)

[391] A través de mirar 'genealógicamente' el 'discurso' entre 'saberes especializados y 'no-especializados' (Foucault) puede apreciarse que en Uruguay la disfuncionalidad de la DGI adquirió gravitación política mediante una serie de estudios tecnopolíticos asociados institucionalmente a la AECID (Díaz Yubero, 2001), al FMI (2002), al BID (Barreix & Roca, 2003a) y al CINVE (Grau, Lorenzo & Oddone, 2004).

[392] Entre 2005 y 2007 la DGI mantuvo constante su plantilla de unos 1200 empleados, de los cuales unos 800 (aprox. 70%) funcionarios son 'administrativos' y unos 400 (aprox. 30%) 'profesionales' (Búsqueda, 25.05.05: 24; Brecha, 19.01.07: 3/ 5). La intención de dar vuelta está tendencia y llegar a contar con el doble de funcionarios 'profesionales' que de 'administrativos' no se había logrado hasta 2007.

[393] Estas actividades se dieron entre finales de 2006 e inicios de 2007, cuando ya se había establecido todo lo relacionado al diseño del nuevo sistema tributario. La DGI llamó a un concurso de estudiantes universitarios con el fin de cubrir 250 puestos dirigidos a complementar temporalmente las tareas de los 1200 empleados que ocupaba la DGI en ese momento. También se instaló un *'call-center'* y un sistema informático para atender y responder las preguntas más comunes acerca de la introducción del nuevo sistema. Adicionalmente, se equiparon dos autobuses como equipos móviles para llevar la campaña sobre el nuevo sistema tributario al interior del país. Por otra parte, ya en 2002 la DGI había iniciado junto a la administración de escuela primaria un plan piloto de educación tributaria infantil, que en 2005 alcanzaba a 5500 niños de sexto grado en los 19 departamentos del país (cf. Zaidensztat, entrevistado por Brecha, 19.01.07: 2-3).

[394] Este fue el marco informacional que presentaron tanto medios asociados a la derecha (Búsqueda) como a la izquierda (Brecha) cuando Zaidensztat dio a conocer su renuncia a la DGI. El columnista de Brecha (23.03.07: 23) Walter Pernas tituló »Colgó la espada. La renuncia de 'El Zorro'«. El mismo semanario también había publicado una larga y distendida entrevista con él unos tres meses antes cuando se encontraba veraneando (Brecha, 19.01.07: 2-5). Se nota que su figura, pese a provenir del sector económicamente liberal del PC, había llegado a causar cierta simpatía en círculos de izquierda. El económicamente liberal semanario Búsqueda (22.03.07: 4) comentó la noticia de su renuncia a la DGI de la siguiente manera: »En los cuatro años que estuvo al frente de la DGI, Zaidensztat protagonizó varios choques con empresarios, jueces y políticos.« No deja de ser interesante que este semanario tiende a dar un *spin* más bien negativo a la noticia, ya que sobre el comienzo de la misma enfatiza testimonios de »varios funcionarios de [la Dirección General] Impositiva [quienes] opinan que en su administración hubo "actos de abuso de poder"«.

[395] Ver Brecha, 19.01.07: 3/ 5.

[396] Búsqueda, 22.03.07: 4.

[397] El abogado experto en tributación PE20 (2015: líneas 411-412) habla de »personas que empujaron del carro. Y modelos inspiradores, formación«.

[398] »En aquel momento el encargado de la administración de recursos humanos era Joaquín Serra. […] El sociólogo. […] su fuerte era el tema de reestructura que habíamos intentado hacer en el área de la salud.« (PE34 , 2015: líneas 79-80/ 82-83) Serra llegó al cargo de director de DGI a mediados de 2014 (El País Online, 20.08.14).

[399] »Yo cuando recién llego al cargo […] me decían: "[…] un inspector no lo podés cambiar de lugar porque el conocimiento que tiene lo perdés." Y el inspector demora mínimo cinco años en hacerlo. Y me acuerdo que tuvimos un congreso en Holanda, en Ámsterdam. Y Holanda […] uno de los temas [del] que hablaba era la rotación en la función pública. Lo importante que era que si yo trabajo en el sector A y paso al B, sé cómo me tengo que comunicar con el A, cuáles son los requisitos y eso me da a interactuar y crear un sentimiento distinto de donde estaba. Yo me acuerdo que levanté la mano y le dije lo que me decían mis funcionarios, que era: "Pero usted iba a perder la capacidad que tiene [el empleado] en el área que estaba trabajando para pasar a otra." Y el tipo [* = hombre] me dijo: "No, no, nosotros los tenemos por ley y es obligatorio rotarlos porque aparte también se enriquece la organización." A lo cual [a] los que pensábamos en contra del establishment, de la gente que no quería cambiar, de la fuerte oposición que había[, nos] llevó a tener bien claritas las ideas.« (PE34, 2015: líneas 96-107)

[400] »[…] me decían: "No, para formar un buen inspector de DGI, un buen técnico en DGI necesitás años. No es un profesional." Y yo ahí repetía una frase que había aprendido del presidente Batlle, que es: "El que se sienta imprescindible que se dé una vuelta por el Cementerio Central." Que para los que no conocen el país, es el cementerio donde están todas las personalidades políticas, artísticas, filosóficas de primer nivel. Donde ahí están, en[tre] comillas, todos los imprescindibles. Y bueno, se profesionalizó la oficina, se incorporó gente joven. En un principio había muy pocos recursos. Entonces, lo primero que hicimos en un contexto de crisis era tratar de captar recursos humanos nuevos. Del resto de la administra-

ción pública había exceso de funcionarios y sigue habiendo exceso de funcionarios públicos. Pero como la DGI tenía retribuciones muy magras vinieron solamente cuatro o cinco personas, por conocimiento personal, de todo el Estado uruguayo. Y bueno, entonces dijimos: "Bárbaro, no podemos reciclar gente del resto de la administración." En un contexto de baja ocupación por la crisis que había en el país. [Entonces] Dijimos: "Captemos gente joven y formémosla." Y bueno, ahí se captó gente joven. […] empezamos haciendo llamados a concursos abiertos por posición y mérito de gente joven. Como la retribución era magra no podíamos pedir especialidades. Al segundo año empezamos a pedir distintas especialidades. Dentro de la profesión amplia, por ejemplo, primero pedíamos abogados, después pedíamos abogados que sean especialistas, con el correr de los años, que empezamos a mejorar la retribución, en derecho administrativo, abogados especialistas en derecho tributario, abogados especialistas en determinados procedimientos. Entonces, empezamos a especificarla y después contamos con capacitación interna de la propia oficina y capacitación del exterior.« (PE34 , 2015: líneas 62-92)

[401] Una técnica de incentivo salarial que ilustra este dispositivo neoliberal basado en la competencia es el esquema de retribuciones variables. Según este esquema, una parte de salario que reciben los profesionales está diferenciado por metas, cuyo cumplimiento lleva a mejorar la retribución. Según Zaidensztat, la retribución tiene »un porcentaje fijo y tres componentes variables: rendimiento personal, rendimiento de un grupo de trabajo específico, y rendimiento de toda la institución. Con esto se logra trabajar a nivel individual y de equipo« (Búsqueda, 27.01.05: 23).

[402] Brecha, 19.01.07: 5.

[403] Búsqueda, 25.05.05: 24.

[404] Búsqueda, 25.05.05: 24.

[405] »[…] se trabajó con un fuerte apoyo de la administración española, la agencia tributaria española. Y se crearon dieciséis áreas que entendimos que eran básicas cambiar. Y una de las cosas fundamentales eran cómo elegíamos esas dieciséis personas; que tienen que tener no solamente el conocimiento de las áreas sino que tenían que tener las ganas de cambiar y la fuerza para resistir el establishment que no quería cambiar. Y después, convencerlos que se podía hacer el cambio, que en otros lados funcionaba y funcionaba bien. Y bueno, ahí conseguimos apoyo del gobierno y las dieciséis personas que integraban este grupo se tomaron un avión, se fueron a la agencia tributaria española, previo acuerdo. Se los capacitó teóricamente durante una semana y después la segunda semana, que yo participé, fuimos a la región de Andalucía; por un tema de tamaño, por un tema de que es algo más chico. Y a ver cómo funcionaban las distintas áreas, que realmente se podía, [que] no era una teoría, sino que en la práctica había países o organizaciones que lo venían llevando. Y bueno, ese grupo fue como una especie de comando de avanzada en planificar. Los sacamos de las tareas diarias que tenían; de repente era un gerente de un determinada área, que [se] lo perdía momentáneamente porque los quitábamos físicamente del lugar donde estaban y los llevábamos al piso de la dirección. Creamos ahí una especie, llamémosle de bunker, de *think tank* para que empezara a trabajar. En alguna de estas áreas conseguimos apoyo de la agencia española. En otras del CIAT que es el Centro Interamericano de Administración Tributaria. Y bueno, en base a eso es que se fue creando el cambio.« (PE34, 2015: líneas 117-138)

[406] Zaidensztat renuncia, porque no creía que la DGI ya estuviese preparada para administrar el nuevo IRPF del gobierno del FA. Además, disentía con algunas de las definiciones del equipo económico en cuanto al diseño del nuevo sistema tributario.

[407] Igual opina PE6, quien se declara economista liberal: »Nosotros tenemos en Uruguay la mala costumbre en el parlamento de aprobar leyes tributarias muy particulares, muy parciales. Cosas que gravan una actividad o algunos hechos económicos y que se le destina al fondo para alguna cosa. Digo, [por ejemplo]: "Impuesto a las transferencias a jugadores de fútbol y lo que se recauda va para el fútbol infantil." Que eso desde el punto de vista global de un sistema tributario son muy malos impuestos.« (PE6, 2015: líneas 28-33)

[408] Cita original: *»Reforming the current tax system is essential for ensuring a strong fiscal position over the medium term and we have given this our highest priority. We will submit to Congress a comprehensive tax reform plan by December 2005 that would widen the tax base to increase the efficiency and strengthen the durability of revenue collections and distribute more equitably the tax burden by raising the weight of direct taxation. The reform, which we intend to implement starting in mid-2006, will introduce a personal income tax, streamline the complex system of tax exemptions and subsidies, and rationalize other taxes (including the corporate income tax). Over time, once the yield from the tax reform can be properly assessed to ensure consistency with the program fiscal targets, we intend to reduce the heavy burden of*

indirect taxes and eliminate a number of small distortionary taxes. We anticipate that the reform will begin yielding net revenue increases in the second half of 2006.«

[409] De 28 impuestos solo siguieron existiendo 15. En el anterior sistema tributario 19 impuestos (de 28) no generaban una recaudación mayor al 5% (MEF, 2005: 8).

Los 15 impuestos que la Ley 18.083 eliminó fueron: (1) Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP); (2) Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS); (3) Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA); (4) Impuesto de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI); (5) Impuesto a los Servicios de Salud (IMESSA); (6) Impuesto a las Pequeñas Empresas (IMPEQUE); (7) Impuesto a las Comisiones; (8) Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL); (9) Impuesto a las Tarjetas de Crédito; (10) Impuesto a las Ventas Forzadas; (11) Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC); (12) Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA); (13) Impuesto a las Cesiones y Permutas de Deportistas; (14) Impuesto a la Compraventa en Remate Público; (15) Impuesto a los Sorteos y Competencias.

[410] IRAE (en sustitución del IRIC, IMABA, ICOSIFI, ITEL), IRPF (en sustitución del IRP) e IRNR (en 2008 se agregó el IASS, que pasó a sustituir el IRPF a las jubilaciones y pensiones: 4.2.3). Según Uruguay XXI (2009: 62) la estructura tributaria que se volvió vigente a mediados de 2007 se basaba en seis impuestos principales: IVA, IMESI, IRAE, IRPF, IP, IRNR (en 2008 estos recaudaron el 96% de los ingresos tributarios: 54% por IVA, 10% por IMESI, 14% por IRAE, 11% por IRPF, 6% por IP, 1% por IRNR y 1% por IMEBA, un sistema de imposición simplificado para las ingresos provenientes de las ventas de algunos productos agropecuarios – según DGI, en 2014 la recaudación se compuso de la siguiente manera: 51,5% por IVA, 10% por IMESI, 14,5% por IRPF, 11,7% por IRAE, 2,2% por IASS, 6,6% por IP e IH). A partir del 2009 el sistema tributario uruguayo tenía cinco impuestos directos, que gravan rentas (ingresos): IRAE, IRPF, IASS, IRNR, IMEBA. A estos impuestos se le suman otros dos impuestos directos sobre el patrimonio (ingresos acumulados/ riqueza): IP e IH (Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales). A estos se le agregan los dos grandes impuestos indirectos, sobre el consumo y las ventas: IVA e IMESI.

[411] El modelo dual de IR sobre ingresos personales surgió en los países escandinavos a inicios de los 1990 como variante término medio del tradicional modelo integral-sintético (popularizado en los 1920-1930 por Robert M. Haig y Henry Simons) y el más reciente modelo *flat tax* (popularizado por Robert Hall y Alvin Rabushka). El IR dual diferencia entre las rentas del trabajo y las del capital (ver nota 346). Las primeras se gravan con tasas progresivas y las segundas con una tasa proporcional (dependiendo del tipo de capital que produce la renta: alquileres/ arrendamientos, intereses, dividendos/ utilidades, regalías, ganancias extraordinarias por ventas de inmuebles o títulos financieros: ver p. ej. nota 448). En cambio, el IR integral (o sintético) junta todo tipo de rentas y las grava por igual a tasas progresivas. El IR *flat tax* grava todas las rentas a una tasa única.

[412] De 2010 en adelante la Administración Mujica (FA) avanzó en la adaptación del país a nuevas tendencias, normas de transparencia internacional, lo que en el caso uruguayo implicó la gradual eliminación del secreto bancario. En forma paralela, desde 2010 también se avanzó en el proceso de abandonar el principio de fuente/ renta territorial (mantenido por la reforma tributaria de 2006) y pasar al de renta mundial.

[413] Este pasaje abre el documento de consulta pública mediante el cual el MEF presentó unos meses más tarde los llamados 'lineamientos básicos' para la reforma tributaria, o sea un resumen del trabajo de la comisión.

[414] En junio y julio de 2005 tres sucesos confirman el afianzamiento de la nueva conducción económica, así como su pretensión de impulsar –tanto en el país como a nivel regional– el sendero reformista de lo económico-estatal delineado en las 'reformas de segunda generación del CW'.

El tres de junio de 2005, Bergara disertó en la reunión conjunta del BM y el BID en Washington. Allí aseguró que con la llegada del FA al gobierno el camino estaba libre para introducir reformas estructurales, ya que ha quedado desactivada la coalición que en los 1990 recurrió a mecanismos de democracia directa para impedir medidas tendientes a la privatización de servicios públicos. Agregaba que con el triunfo del FA »"está abierto el campo para seguir haciendo reformas"« (Bergara, cit. en Búsqueda, 09.06.05). Sobre los plebiscitos y referendos que el FA había apoyado entre 1989 y 2004 (contra leyes y reformas promovidas por los gobierno del PC y del PN), Bergara catalogó de ridículo que la gente estuviese emitiendo un 'voto político' en vez de expedirse sobre el tema concreto de la consulta: »"O sea, ahí lo que ganó no era una percepción de si el marco regulatorio del sector eléctrico estaba bien diseñado o mal diseñado, cuando la realidad era que la gente iba a votar eso, o si la asociación de la empresa de petróleo estaba... ¡No! Ahí era un tema de voto político, relacionado al marco partidario y en un marco de amplio descontento (con el gobierno)."« (Bergara, cit. en Búsqueda, 09.06.05)

A fines de julio de 2005, Lorenzo (cit. en Búsqueda, 28.07.05: 21) defendió las primeras medidas del gobierno (acuerdo con el FMI, renegociación de la deuda externa del sector público, ratificación de un tratado de protección de inversiones con los Estados Unidos, reforma de la DGI) ante críticas por izquierda desde la propia fuerza política. Se encargaba de enfatizar la obsesión del gobierno con la estabilidad (»[…] esta conducción económica tiene un compromiso con la estabilidad macroeconómica […]«) y resaltar la transparencia en la gestión de recursos públicos (»la voluntad de actuar con transparencia en la gestión de recursos públicos también es una diferencia notable [con los gobiernos anteriores]«). Su mantra era: todo lo que está haciendo la política económica del gobierno está en sintonía con el programa del FA. También aclaraba que »el asegurar que las políticas ofrezcan un buen marco para el desarrollo del crecimiento y la inversión, no es de izquierda ni de derecha«, sino que la vía para » que crezcan el empleo y los salarios« al ponerse »el énfasis en introducir reformas que permitan reducir vulnerabilidades«.

Otro tema que revela cómo el equipo económico buscó consolidar la línea económica-estatal neoliberal-institucionalista en el ámbito del Washington tecnopolítico es la elección a la presidencia del BID (donde a finales de julio de 2005 se elegía a un sucesor para el uruguayo Enrique Iglesias, presidente saliente de la institución: ver nota 203). En esa oportunidad el gobierno uruguayo optó votar por el colombiano Luis Alberto Moreno (un referente económico del Uribismo) y no apoyar al candidato impulsado por el gobierno del presidente brasileño Luis Inacio Lula Da Silva (Búsqueda, 28.07.05: 27).

[415] Para los resúmenes que a continuación se presentan de las carreras de los comisionados vale la misma aclaración hecha para las vitas de Bergara y Lorenzo: la cantidad de las informaciones que pudieron recopilarse personalmente, a través de terceros o vía internet varía para cada persona, situación que muchas veces depende del interés de cada sujeto por presentarse públicamente (ver nota 147).

Alberto Barreix se recibió de economista en la UdelaR, realizó una Maestría en Administración Pública y Tributación Internacional en la John F. Kennedy School of Government y terminó doctorándose en la misma Universidad de Harvard. Adicionalmente, cuenta con un Certificado en el Programa de Tributación Internacional de la Escuela de Leyes de Harvard. Comenzó su carrera profesional en la DGI, donde llegó a dirigir el Departamento de Política Fiscal. En ese período también se desempeñó como Coordinador del Comité de Política Fiscal del MERCOSUR. Más adelante, fue docente de Finanzas Públicas ('Public Finance in Open Economies') en la John F. Kennedy School of Government y director asistente del Program on Revenue Forecasting en la Universidad de Harvard. Asimismo, fue investigador principal de la Escuela de Leyes de Harvard. Más adelante pasó al BID para ocupar el puesto de »Economista Líder Principal« (o *»Principal Technical Leader in Fiscal Economics«*). Desde el cargo asesora hasta hoy día varios proyectos de reforma fiscal en América Latina y el Caribe, especialmente, en temas de política tributaria e integración. Así también para el caso de las reformas al sistema tributario uruguayo entre 2002 y 2007. Informaciones del perfil de Barreix obtenidas en: Barreix & Roca (2003): sitio web del CIAT; sitio web del Wilson Center.

[416] Leonardo Costa (*1966 o 1967) se recibió de abogado en la UdelaR (1992) y cuenta con un posgrado en el International Tax Program de la Harvard Law School (1998). Integró los departamentos de impuestos de Ferrere Abogados y Pricewaterhouse Coopers Uruguay (1992-1999). Fue Prosecretario de la Presidencia de Uruguay bajo los gobiernos de Sanguinetti y Batlle (1999 a 2005). Actualmente, es socio del estudio Brum-Costa Abogados y Costa-Testa Consultores. Según el sitio web de Brum-Costa Abogados, representó a Uruguay ante »ante organismos internacionales en las áreas tributarias, antidrogas, anticorrupción y contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (representante ante CICAD, OEA, ante el CTC de la ONU, Presidente de Gafisud, representante de Uruguay ante el Global Forum on Taxation de la OCDE, etc). Integró la Comisión Conjunta de Comercio e Inversiones entre Uruguay y Estados Unidos de América. Fue Presidente de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay. […] Fue consultor en jurídico y social del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, del BID, de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) y de diversos gobiernos extranjeros en las áreas de su especialidad«. Ejerce tareas de docencia en la UdelaR, la Universidad Católica del Uruguay y la Universidad de Montevideo. Además de integrar la comisión de la reforma tributaria de 2006 como asesor contratado por el BID, se desempeñó como »autor, coautor y miembro informante de proyectos de leyes tributarias, de telecomunicaciones, derechos de autor, compras estatales y anti-lavado de dinero y combate al financiamiento del terrorismo«. Es miembro del Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios, International Fiscal Association y de la International Bar Association. Informaciones obtenidas personalmente a través de Leonardo Costa, así como del sitios web de Brum-Costa Abogados.

[417] David Eibe (*1957 o 1958) se recibió de contador en la UdelaR. Trabajó en la DGI (Secretaría Técnica del Director General). Entre 2002 y 2009 fue director de la Asesoría Tributaria en el MEF. Posteriormente,

pasó a desempeñarse como asesor independiente en temas financieros. Además, es docente de la Universidad Católica del Uruguay, de la Universidad de Montevideo y de la UdelaR. Presidió el consejo directivo del Centro de Estudios Fiscales. En 2005 participó de la comisión que asesoró al MEF en materia de reforma tributaria. Informaciones obtenidas personalmente a través de David Eibe, así como de los sitios web de la Facultad de Derecho de la UdelaR y El Espectador.

[418] Carlos Grau se recibió de economista en La UdelaR y cuenta con una Master en Economía por la Universidad de Louvain-La-Neuve en Bélgica. También es candidato a Doctor en Economía por esta última universidad. Sus áreas de formación específica son las finanzas públicas, la economía de la salud/ gestión de servicios de salud y economía industrial. Desde 1995 se desempeñó principalmente como investigador del CINVE, think tank del que también fue Director (desde 2004) y donde hoy es Investigador Senior, así como integrante del Consejo Directivo. En el ámbito académico, trabaja como docente de Microeconomía en la ORT (1995-presente), además de enseñar diferentes materias en la UdelaR y fungir como coordinador universitario. Allí impartió cursos de Microeconomía, Economía del Sector Público y Economía de las Regulaciones. Realizó tareas de consultoría en temas relacionados a la salud para instituciones estatales (Ministerio de Salud Pública, MEF, BPS, BSE, ASSE, Comité Ejecutivo para la Reforma del estado, Programa de Modernización del Sector Salud, Hospital de Clínicas), privadas (Federación Médica del Interior, Sociedad de Imagenología y Radiología del Uruguay, Asociación Odontológica Uruguaya, SUMMUM, Cámara de Especialidades Farmacéuticas, Asociación de Laboratorios Nacionales y Sanofi Pasteur, Cámara de Instituciones y Empresas de Salud) y de gobernanza global (OPS, OMS, BID, BM, PNUD, UNICEF, IDRC, ONUSIDA). Adicionalmente, fue asesor del Gobierno de la República de Ecuador para la reforma sectorial de la salud. En su país, asesoró durante el primer gobierno del Frente Amplio al equipo responsable del diseño de los cambios en el financiamiento y gasto del sector salud en Uruguay en el Ministerio de Salud Pública (2005-2007), así como al MEF en la reforma tributaria (2005). Informaciones obtenidas de Grau, Lorenzo & Oddone (2004), así como del sitio web del Observatorio del Sistema de Salud de Uruguay y del de CINVE.

[419] Gabriel Lagomarsino se recibió de economista en la UdelaR (1991) y más tarde cursó un posgrado en Economía (2003). En 1977 ingresó al BPS, institución en la cual desempeñó distintas tareas (integró el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS, fue asesor económico de la presidencia del ente y delegado alterno por el BPS al Consejo Nacional de Políticas Sociales) hasta llegar a ocupar la vicepresidencia del banco (cargo que ocupa desde 2015). En paralelo a su carrera en el BPS, intervino en política universitaria (delegado estudiantil por la Facultad de Ciencias Económicas en el Consejo Federal de la FEUU) e hizo trabajo sindical al (integró el Consejo Directivo de la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social). También fue Docente de la UDELAR, institución donde dictó cursos en materia de Economía, Seguridad Social y Políticas Sociales. Publicó varios trabajos sobre Seguridad y Protección Social, Derechos Humanos y Economía para distintos organismos nacionales e internacionales y medios de prensa. En 2005 integró al comisión de asesores del MEF para la reforma tributaria del primer gobierno frenteamplista. Informaciones obtenidas del sitio web del BPS.

[420] Jerónimo Roca es economista por la UdelaR, Master en Análisis Económico y Economía Financiera por la Universidad Complutense de Madrid y candidato a Doctor en Economía Pública por la misma universidad. Inició su carrera profesional en la DGI como Economista Asesor en la Asesoría Económica. Posteriormente, fue investigador en el Instituto Complutense de Análisis Económico de la Universidad Complutense de Madrid en temas fiscales y de gobernabilidad (en particular, calidad institucional y crecimiento económico) y consultor del BID en temas de política tributaria. En 2005 asesoró al MEF como integrante de la comisión para la reforma tributaria (contratado por el BID). Entre 2010 y 2015 se desempeñó como subdirector de la OPP. Ha realizado consultorías para la USAID, el PNUD y el Harvard Institute for International Development. También colaboró con trabajos de investigación del Departamento de Economía de la Universidad Carlos III de Madrid. Informaciones obtenidas vía el sitio web de la Universidad Católica del Uruguay, Wikipedia y en Barreix & Roca (2003).

[421] Hugo Vallarino se recibió de economista en la UdelaR. Fue director de la Asesoría Económica de la DGI (…) y posteriormente subdirector del organismo. En 2005 integró al comisión que asesoró al MEF en materia de reforma tributaria.

[422] Barreix formó parte de la comisión habiéndose tomado licencia sin goce de sueldo en el BID (nota 395). Según el testimonio de un *'insider'*, Costa participó como asesor contratado por el BID, al igual que Roca.

[423] Ver Prefacio (p. III)

[424] Originada en el liderazgo del caudillo 'blanco' Wilson Ferreira Aldunate entre finales de los 1960 y mediados de los 1980. Luego de su muerte algunos sectores wilsonistas integraron el FA (3.1.1). Otros permanecieron en el PN y hoy esta corriente se expresa en el sector AN.

[425] Otro economista largamente vinculado a ambas fracciones del PN relata: »Y ahí fue básicamente el Ministerio de Economía que armó un equipo de élite con técnicos del ministerio y consultores contratados, como Barreix, Roca, Costa, Eibe, que era del ministerio […]« (PE6, 2015: líneas 172-194) También en este testimonio aparece la noción que se trató de asesores de 'élite'.

[426] Este dato se obtiene de un *paper* de Barreix y Roca: »Alberto Barreix (Ph.D., Universidad de Harvard) y Jerónimo Roca (Ph.D. [C], Universidad Complutense) agradecen los valiosos aportes de Vito Tanzi, Fernando Velayos, Fernando Díaz Yubero, Martín Bes, Fernando Rezende, Hugo González Cano, Bernal Jiménez y Luiz Villela.« (Barreix & Roca, 2006) Se trata de la subcomunidad epistémica abocada a los temas tributarios en América Latina (en recurrencia teórica a los principios y criterios del paradigma neoliberal-institucionalista: 'consenso', 'estabilidad', 'eficiencia', 'equidad').

[427] Ver 4.2.1, p. 236.

[428] También consideramos a Bergara un 'héroe burocrático' o parte de una 'vanguardia tecnopolítica' (Bourdieu), pero no especialmente para la parte tributaria (sino como el encargado de coordinar el todo de la política económica).

[429] A nuestra pregunta, qué era para PE24 lo más importante de la reforma tributaria, responde: »Ah, yo creo que integralidad. Integralidad. Es un impuesto a la renta que justamente evita el arbitraje. El arbitraje es: "¿Qué tasa pago? Pero pago." Yo creo que se terminaron aquellos lujos que había en la tributación uruguaya y se hizo un sistema que en ese momento fue incipiente; porque de alguna manera en el impuesto a la renta al trabajo, por ejemplo, se permitían muy pocas deducciones. Pero partiendo de la base de una administración tributaria que estaba ya profesionalizada, base ineludible y condición sine qua non de la reforma. De lo contrario, hubiera sido imposible. Y, bueno, un proceso de aprendizaje que partía de la base de que en Uruguay existían grandes preconceptos con el impuesto a la renta, basados en ideología, no basados en otra cosa. Porque en Uruguay existió, antes de la reforma, impuesto a la renta como era el IRP, el impuesto a las retribuciones personales, que era un impuesto al trabajo, directamente a los ingresos. O sea, yo creo que había mucho preconcepto, mucha ideología y mucha cuestión política. Y yo creo que eso, por su integralidad, le dio ese proceso, ¿no?« (PE24, 2015: líneas 64-77)

[430] La presentación del modelo uruguayo de IRPF dual, así como otros *inputs* teóricos para la RET/ RIT, se encuentran en Barreix & Roca (2005). Al comienzo del texto, se lee al respecto: »Alberto Barreix, en forma honoraria y en uso de licencia sin goce de sueldo del BID, y Jerónimo Roca entregaron este documento a la Comisión de Reforma Tributaria instalada por el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, de la cual formaron parte.« (Barreix & Roca, 2005: 1)

[431] Para dos reconocidos politólogos uruguayos, el sistema de IRPF instaurado con la reforma de 2006 – sin ser un IRPF 'clásico'– ayuda a cimentar cierta lógica de justicia redistributiva. Aunque reconocen que, en primera línea, es proclive a 'capturar inversión', expresando un apartamiento de la 'típica' vía socialdemócrata. Sin embargo, ambos piensan que de manera 'razonable' buscó basar un 'equilibrio político' hacia una 'alianza de clases novedosa'.

Dice PE10: »Bueno, en el Uruguay había imperado una cultura de la evasión. Yo creo que en ese sentido la reforma fiscal buscó simplificar el sistema impositivo y de alguna manera articular un sistema impositivo con menos impuestos. Buscó incorporar, con matices, una lógica de justicia redistributiva. Así como yo creo que no es un impuesto clásico a la renta, no es el impuesto a la renta típico de los países socialdemócratas. Es explicable en su contexto de origen. El Uruguay tenía un gran problema de incorporación de inversión. Entonces, el Uruguay tenía que capturar inversión. El Uruguay ha tenido la tasa de inversión productiva más baja de América Latina. No iba a ningún lugar sin eso. Entonces, en su origen era lógico; políticamente era lógico que hubiera una coyuntura en donde […] se buscara captar gran inversión. Se logró. La tasa de inversión prácticamente se duplicó. Hoy estamos en un registro de 22, 23, 24[%] más menos. Por [aquel] entonces estaba en 11, 12, 13[%].« (PE10, 2015: líneas 130-142)

Dice PE7: »Para mí pareció razonable, porque la reforma no podía ser demasiado de izquierda tampoco. Es decir, el Frente Amplio acababa de ganar. El Frente Amplio quería volver a ganar. El Frente Amplio estaba incorporando un cambio estructural muy importante. Yo creo que no tenía más remedio que ser modesto en sus objetivos. Estaba tratando de construir también una alianza de clases novedosa; porque estaba tratando de acercarse a los empresarios. […] No sé. Es un equilibrio, un equilibrio político, para mi gusto razonable.« (PE7, 2015: líneas 325-332)

[432] Para el economista PE26, que en 2005 fue designado en la OPP, »[…] las personas que […] integraban [la comisión de la RET/ RIT] eran idóneas en el tema […]. Salvo Bergara. Bergara no era ningún idóneo en temas tributarios. Y fue el hombre que timoneó.« (PE26, 2015: líneas 276-278)

[433] Allí (3.2.2.1.1.1) hacíamos notar que para Foxley, el economista »debe ser un político« en el sentido que »debe […] no solo conocer sus modelos económicos, sino […] también entender de política, intereses, conflictos, pasiones, es decir, la esencia de la vida colectiva. Por un pequeño período de tiempo, uno puede realizar cambios a través de decretos; pero para que ellos persistan, uno debe construir coaliciones y tener gente que los soporte« (Foxley, cit. en Aboal & Moraes, 2003: 15). El »soporte« para los »cambios« equivale a la »espalda« que según PE16 se requiere para gestionar reformas estructurales.

[434] Allí (4.2) veíamos que para este integrante del equipo económico estos »son procesos eminentemente políticos. Por supuesto que tienen también un grado de sofisticación técnica que requiere trabajo profesional. Porque el mejor proceso político, las mejores in-tenciones políticas, el mayor acuerdo político, pueden naufragar si después hacés las cosas mal«. PE28 también aclara que »es fundamental entender que esto es un proceso que se conduce políticamente, que tiene los objetivos fijados políticamente, que tenés que dar una batalla mediática y política. O sea, es muy político el proceso. Pero después también tiene que tener consistencia técnica al servicio del objetivo político porque estás en una cuestión de moldear estructuras de incentivos« (PE28, 2015: líneas 220-230).

[435] Allí (3.2.1.3.2) Lorenzo afirma: »[…] el éxito de los esfuerzos reformistas y la probabilidad de que las reformas perduren requiere de esfuerzos por parte del sistema político uruguayo orientados a: – Establecer de manera precisa los objetivos perseguidos, justificando la necesidad de las reformas y desarrollando argumentos sólidos sobre la conveniencia de las mismas. – Asegurar que el contenido de las reformas respeta los objetivos planteados y que cuente con un sólido respaldo técnico. – Fijar (nuevas) reglas e instituciones que contribuyan a limitar la interferencia discrecional del sistema político en el funcionamiento regular de los mercados considerados. – Limitar en la medida de lo posible el alcance de la contestación y evitar la reversión de las reformas planteadas.« (Lorenzo, 2001: 79)

[436] Mientras que, en paralelo, Zaidensztat recibió el encargo de dirigir la RAT (en la DGI).

[437] El diseño de la política tributaria del primer gobierno del FA no había sido discutido en la interna frentista (cf. Goyeneche Souto, 2010: 60).

[438] También PE15 destaca el rol de David Eibe: »Y ahí David Eibe fue crucial. Yo diría que es la persona sobre la cual descansó una buena parte del andamiaje pequeño de la reforma […].« (PE15, 2015: líneas 112-114)

[439] Si bien no nos ha sido posible entrevistar a Barreix o a Roca, ambos aspectos se ajustan a lo expresado por PE15, PE28, PE34 y PE16. Además, hay otros dos testimonios que parecen confirmar esta hipótesis.

Por un lado, el del politólogo PE1, quien formó parte del primer gobierno frentista: »En realidad, no estuve en la cocina de la reforma, pero sí conocí bastante bien a quienes estuvieron en la cocina de la reforma. O por lo menos [a] los que son considerados como las cabezas de la reforma, que fueron Alberto Barreix y Jerónimo Roca. Yo a ellos los conocí en un par de seminarios anuales que se hacían de fiscalidad en la C[omisión]E[conómica]P[ara]A[mérica]L[atina y el Caribe], [en] Chile, donde me invitaban […]. Creo que habrá sido [en el año] 2007, 2008, cuando la reforma ya estaba vigente. Ahí los conocí. Tuve oportunidad de hablar con ellos sobre cómo fue el proceso. Un poco. […] Es la versión de ellos del proceso. […] Y […] se forma esta comisión con mucho impulso de estos dos hombres. Aparentemente lo que dicen ellos, esto es una interna que ellos me contaron, es que ellos se enojaron mucho con Astori, porque Astori no los recibió nunca. Hubo un informe que produjo esta comisión y después se estudió cómo se iba a implementar. Y en la implementación aparentemente no […] los tenían como consulta permanente. […] en un primer momento trabajaron en el equipo que Astori arma para la reforma impositiva, pero luego se sienten defraudados de que no fueron consultados en la implementación de la reforma y […] Ni siquiera se les agradeció. Ellos lo que pretendían, es que Astori tuviera gestos con ellos y [eso] aparentemente no [sucedió]. Y ellos: "Hasta acá llegamos". Y, aparentemente, ellos lo que pretendían era que cuando se instalara el sistema hubiera una reducción más fuerte del IVA y que por otra parte se estudiara la implementación de deducciones a las familias en un período; que luego no pasó esto.« (PE1, 2015: líneas 23-31)

También PE14, en la DGI durante y luego del proceso reformista, recuerda que existió un desacuerdo entre Astori y Barreix, por la cantidad de exoneraciones en relación con la simplicididad/ generalidad del nuevo sistema impositivo. Si bien este entrevistado asegura que por el lado de la comisión existió un acuerdo »en líneas generales«, recuerda que Barreix »después de todos esos procesos salió a decir "bueno, nosotros, en realidad, en este punto estamos pensando en otra cosa", ¿no? Como,

por ejemplo, en la solución que se le dio al IVA. Muchas veces han dicho "nosotros proponíamos que el IVA tuviera una tasa única, que se eliminara la tasa reducida; que sea una tasa única. Y menos exoneraciones". O sea, se eliminaron algunas exoneraciones, pero proponían que se eliminaran más. O sea, que se fuera a un IVA más simplificado todavía, más general.« (PE14, 2015: líneas 99-105)

[440] »[...] el IVA flat es mucho más regresivo que el IVA en tres tramos.« (PE28, 2015: líneas 431-432) Para PE16 (2015: líneas 169-171) »el IVA tiene tanta participación en la recaudación en estos países que una unificación de tasas supone un aumento de la regresividad«.

[441] PE17, economista y político del FA, dice al respecto: »Yo creo que jugó ahí la cosa de la eficiencia. No es fácil controlar las deducciones, ¿no? Entonces, [las cabezas del equipo económico] dijeron: "No jodamos con las deducciones, que se nos va a venir abajo el sistema. Cobremos bruto. Sin deducciones." […] Y no me pareció mal.« (PE17, 2015: líneas 410-413)

[442] Junto con los emparentados enfoques neodesarrollistas promovidos a partir de una CEPAL volcada al neo-estructrualismo (dinámica epistémica que se muestra en el caso de Astori: 3.1.2.1).

[443] »[…] se entiende necesario poner a consideración de los distintos sectores sociales, económicos y políticos, el presente informe primario en el que se describen las características estructurales básicas del proyecto de reforma. La idea central de esta presentación es habilitar la más amplia participación de la ciudadanía, a efectos de que realice todos los aportes y sugerencias que entienda necesarios, en aras de que el nuevo sistema tributario, concebido como una reforma estructural sustancial, contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población. El Ministerio de Economía y Finanzas recibirá los referidos planteos y la Comisión los incorporará a su proceso de análisis.« (MEF, 2005: 1)

[444] Con la reforma se otorgan deducciones del IRAE para aquellas empresas que capaciten a su personal en ciencia, tecnología e innovación, o que promuevan la investigación (Búsqueda, 12.10.06: 59).

[445] En el sistema tributario anterior resultaban beneficiados el sector industrial y el agropecuario, dado que pagaban una tasa menor de aportes a la seguridad social que el sector de comercio y servicios. Algo similar resultaba en la órbita estatal, donde se beneficiaba a las empresas públicas no financieras. Con el fin de eliminar estas asimetrías sectoriales que existían en materia de aportes a la seguridad social –tanto en el sector privado como el de las empresas públicas– los lineamientos básicos propusieron (y lograron) introducir una tasa única del 7,5% para los sectores industrial, comercial y de servicios que desarrollan sus actividades en la orbita privada. Asimismo, se fijó esa misma tasa para las empresas públicas no financieras. En el caso del sector agropecuario, »se establecerá un sistema de aportes patronales basado en los criterios de equidad horizontal antedichos, cuya instrumentación contemplará las peculiaridades del sector« (MEF, 2005: 18).

[446] Los 15 impuestos que el Proyecto original del equipo económico propone eliminar son: (1) Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP); (2) Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS); (3) Impuesto a los Activos de las Empresas Bancarias (IMABA); (4) Impuesto de Control del Sistema Financiero (ICOSIFI); (5) Impuesto a los Servicios de Salud (IMESSA); (6) Impuesto a las Pequeñas Empresas (IMPEQUE); (7) Impuesto a las Comisiones; (8) Impuesto a las Telecomunicaciones (ITEL); (9) Impuesto a las Tarjetas de Crédito; (10) Impuesto a las Ventas Forzadas; (11) Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC); (12) Impuesto a las Rentas Agropecuarias (IRA); (13) Impuesto a las Cesiones y Permutas de Deportistas; (14) Impuesto a la Compraventa en Remate Público; (15) Impuesto a los Sorteos y Competencias (cf. MEF, 2005: 10).

[447] »Yo eficiencia y simplicidad los pondría dentro de una misma bolsa, porque en realidad simplicidad es una forma de obtener mayor eficiencia, ¿no? Un sistema tributario complejo lo que hace es generarte mayores costos de cumplimiento, mayores costos de control y eso son pérdidas de eficiencia. Entonces, en realidad simplificar el sistema es ganar en eficiencia, finalmente. La simplicidad tiene que ver con la eliminación de impuestos que recaudaban muy poco.« (PE14, 2015: líneas 461-466)

[448] El IRPF sobre rentas/ ingresos obtenidos del factor capital (Cat. 1 del IRPF dual uruguayo) grava »intereses, arrendamientos, regalías, ganancias de capital« a tasas proporcionales (MEF, 2005: 13). La propuesto en los lineamientos básicos (2005: 14) es una tasa de 10% sobre »rentas de capital« (p. ej. arrendamientos, regalías, ganancias de capital) y una de 3% sobre »los intereses de los depósitos a más de un año en moneda nacional o en unidades indexadas« (buscándose así promover desdolarización de la economía y el ahorro en instrumentos financieros de largo plazo). No se gravan utilidades y dividendos, »de manera de evitar situaciones de doble imposición económica«, quedando también »exonerados los títulos de deuda pública y los resultados de los fondos de ahorro previsional« (MEF, 2005: 14).

El IRPF sobre rentas/ ingresos obtenidos del factor trabajo (Cat. 2 del IRPF dual uruguayo) grava »con tasas progresionales aplicables a cada tramo de ingreso« (MEF, 2005: 14). Los tramos de ingreso se

calculan en unidades mensuales de BPC (Bases de Prestaciones y Contribuciones = 1.397 pesos, al 01.10.05: MEF, 2005: 14 – en noviembre de 2005 un dólar equivalía a unos 25 pesos uruguayos). Para la Cat. 2 del IRPF se proyecta no contemplar deducciones ni créditos fiscales asociados a situaciones subjetivas, »habida cuenta la equidad horizontal entre contribuyentes, las dificultades de gestión fiscalizadora, los desincentivos a la evasión y la elusión, los aspectos de recaudación ya señalados y, sobre todo, la preferencia por tasas más bajas aún dentro de un sistema significativamente progresivo (MEF, 2005: 15). La propuesta de tasas progresivas a aplicarse a cada tramo de ingreso es: menos de 5 BPC (exoneración del IRPF), 5-10 BPC (10%), 10-15 BPC (15%), 15-100 BPC (20%), más de 100 BPC (25%). El mínimo no imponible (que exonera del pago del IRPF a quien perciba menos de 5 BPC por mes) deja afuera del impuesto a aprox. 60% de la población (MEF, 2005: 14). Para la fase inicial del sistema se prevé fijar la liquidación individual del impuesto (prometiéndose agregar en el futuro la posibilidad tributar como núcleo familiar).

En el caso de las rentas de sujetos del exterior no residentes en el país y que no actúen por establecimiento permanente se propone instaurar el IRNR (MEF, 2005: 15). Éste impuesto grava las rentas con una tasa del 10% sobre el ingreso bruto, cualquiera sea su origen. Al igual que en el caso de la Cat. 1 del IRPF, los intereses de títulos de deuda pública y los dividendos y utilidades han de quedar exonerados (mientras que los intereses de los depósitos a más de un año en moneda nacional o unidades indexadas tributaran el 3%).

Respecto a la propuesta de Barreix & Roca (2005: 1/ 14/ 44/ 58-59), se destaca que allí ya aparece la idea de dejar afuera del IRPF Cat. 2 a 60% de la población mediante un mínimo no imponible relativamente alto, así como la modalidad de no permitir en los inicios del sistema deducciones por gastos (vivienda, salud, educación). Su propuesta se diferencia de los posteriores planes del MEF en cuanto a las tasas del IRPF, dado que ellos proponen una tasa superior de 20% en vez de 25% (Barreix & Roca, 2005: 1). En relación a la Cat. 1 del IRPF, Barreix & Roca (2005: 1) proponen –de forma un poco distinta a lo que después fue la propuesta comunicada por el MEF– gravar a 10% las rentas brutas (intereses, alquileres) y a 15% las rentas netas (ganancias de capital o regalías).

[449] En nuestra lectura sintomática de *Política y Estado* (3.1.2.4) analizamos el sentido más amplio que Astori atribuye a la noción de equidad social. Para él, es socialmente equitativo cuando el Estado eficiente brinda al mercado las oportunidades de crecer económicamente vía su desarrollo productivo, y luego la prosperidad obtenida se destina democráticamente a mejorar la calidad de vida de la población en su conjunto vía otorgar igualdad de oportunidades para todos. En 3.3 analizamos que la noción de un 'crecimiento con equidad' define lo equitativo en base a si es sostenible en el tiempo. Bajo esa lógica, tanto las políticas sociales como las de ingresos tributarios (las primeras sirven para financiar las segundas) son consideradas equitativas si no hacen peligrar el crecimiento, son sostenibles en el tiempo.

[450] »Siempre se planteó también como una reforma que era el primer paso y que tenía un enfoque dinámico también en cuanto a que las cosas que fueran permitiéndose hacer en el futuro, siempre y cuando fueran consistentes con este esqueleto y estos objetivos, se iban a poder seguir haciendo. Como, por ejemplo, cambios paramétricos en el IRPF. O el hecho de, por ejemplo, permitir la liquidación por núcleo familiar.« (PE28, 2015: líneas 177-182) La misma intención se expresa en otras citas de PE28 (equipo económico) que también se refieren a la posibilidad de hacerle cambios graduales a la RT. Estos pueden hacerse siempre y cuando: »no violentaban el esquema general« de la reforma y la política fiscal (PE28, 2015: líneas 163-164); sigan afincados »en el espíritu inicial« de la reforma (PE28, 2015: línea 186); sea seguro que la modificación propuesta »cumple los objetivos de la reforma y […] no erosiona la base recaudatoria de manera significativa« (PE28, 2015: líneas 196-199).

[451] Al respecto, uno de los principales politólogos del ICP de la FCS de la UdelaR opina: »En el origen la traducción fue consistente. Lo que ocurre es que la reforma nació bajo la idea de una reforma que iba a vivir en la reforma. […… …] la lógica de 'reforma en la reforma' se ha enlentecido exageradamente. […] Es una lógica muy lenta, demasiado lenta. Y si bien podemos estar de acuerdo en una lógica incrementalista, típicamente uruguaya, […] debió haber sido mucho más transformadora de lo que fue. […] lo que en aquel momento era razonable políticamente, beneficiar al gran capital y no gravarlo a efectos de captar inversión extranjera directa, el Uruguay nunca había tenido la magnitud de la inversión extranjera que tuvo en estos años, bueno, hoy ya es más discutible.« (PE10, 2015: líneas 177-178/181-184/ 186-190)

[452] Un dirigente del PIT-CNT: »A mí me dio la impresión de que los cambios fueron bien recibidos. Al principio fueron bien recibidos, porque había una posición muy crítica del impuesto a los sueldos [* = IRP]. Luego, con el transcurso de los años, puede decirse que empezaron a desarrollarse […] visiones críticas; porque hay una cuestión que es importante: el gobierno cuando hizo la reforma tributaria nos planteó a

nosotros que ese era un primer momento de una reforma evolutiva, podríamos decir; y que podía haber nuevas transformaciones. Entonces, nosotros tomamos eso, lo vimos como un avance y dijimos: "bueno, en las próximas transformaciones hay que gravar más a la cúspide de la pirámide social en el país: al gran capital." [* PE36 responde la pregunta si realmente se dio ese proceso de reforma evolutiva] No. Se quedó en eso. Por ahora. Por ahora se quedó en eso. No ha habido mayores avances.« (PE36, 2015: líneas 66-81)

[453] En los lineamientos básicos se propone reducir el IRAE del 30% al 25%, a la vez que se busca premiar la reinversión de utilidades (MEF, 2005: 11). También Barreix & Roca (2005: 1) propusieron este camino en el marco de la comisión: »En la actividad empresarial, se recomienda la reducción de la tasa al menos a 25% y la eliminación de todas las exoneraciones, excepto las vinculadas a la reinversión.«

[454] La propuesta del equipo económico a la ciudadanía explicita: (1) la intención de que con la entrada en vigencia del nuevo sistema tributario quede prohibida la posibilidad de constituir nuevas SAFIs; (2) que a partir de 2011 las SAFIs existentes comiencen a tributar IRAE.

[455] Según Barreix & Roca (2005: 25-27) debían quedar exonerados del IVA: (1) servicios de educación; (2) servicios de Salud; (3) servicios financieros; (4) arrendamientos de inmuebles; (5) combustibles.

[456] El MEF (cf. 2005: 16-17) comunica que se proyecta gravar a tasa mínima la primera enajenación de inmuebles, los servicios de salud a los seres humanos y al transporte de pasajeros (este último caso dentro del régimen general de tributación). A tasa básica y dentro del régimen general se proyecta gravar la enajenación de tabacos, cigarros y cigarrillos, de frutas y verduras, el suministro de agua, la leche saborizada y larga vida, y la prestación de servicios financieros a quienes no desarrollen actividades comprendidas en el IRAE, con excepción de los intereses de los préstamos otorgados por el Banco Hipotecario del Uruguay y los intereses de los préstamos con destino a la vivienda que ya hubieran sido otorgados y gozaran de exoneración. La venta de agua queda exonerada hasta un determinado nivel de consumo familiar. Quedan exonerados de gravamen los préstamos de vivienda ya otorgados, así como los créditos del Banco Hipotecario del Uruguay (por el impacto social de ese tipo de operaciones).

[457] Argumentan que la innominatividad empresarial (forma jurídica de la 'sociedad anónima') »conspira contra la transparencia y control de los mercados de capitales, que es uno de los objetivos fundamentales perseguidos por el país para el desarrollo de la inversión« (Barreix & Roca, 2005: 75).

[458] Goyeneche Souto investigó de manera exhaustiva el proceso de negociación de la RET/ RIT entre el equipo económico y los sectores parlamentarios del FA (empleando el enfoque del actor-veto como marco teórico). Su trabajo es interesante, porque al estar ampliamente basado en entrevistas en profundidad con los principales personas que intervinieron en el proceso, aporta un vasto caudal de información. No obstante, al omitir en su investigación la interacción previa del equipo económico con la comisión de expertos, no afloran las implicancias de este tramo para la RET/ RIT – algo que nosotros indagamos en la concepción de la política tributaria (4.2.1). El equipo económico tiene un rol tecnopolítico predominante en la interna frenteamplista. Las concesiones que debe hacer a los sectores de izquierda más radical al negociar –según afirma el *'insider'* del MEF PE28– nunca 'violentan el esqueleto general' del dispositivo neoliberal-institucionalista. Los sectores más radicales del FA pueden lograr pequeñas mejoras en cuanto a la progresividad del modelo fiscal- tributario, pero no están en condiciones de modificar la esencia del marco institucional-regulatorio pro-mercado con sus 'reglas de juego', que en última instancia apuntan a la estabilidad como fin en sí mismo de la política. Justamente, nuestra investigación ha mostrado a partir de Cap. 3, cómo se fue afianzando esta correlación de fuerzas, en definitiva desventajosa para un proyecto de izquierda más radical.

[459] Allí Astori –acompañado por Bergara y Lorenzo– expresó que la reforma impositiva es »"uno de los principales perfiles diferenciadores" del gobierno de izquierda« (Astori, cit. en Búsqueda, 17.11.05: 8). Además, explicó que »el proyecto es un borrador aún no articulado, que pretende discutirse con amplitud en la sociedad y tiene como punto de apoyo el programa de gobierno del Encuentro Progresista-Frente Amplio en las elecciones […] del 2004« (Búsqueda, 17.11.05: 8). Por su lado, Bergara, »según asistentes a la reunión, aclaró que las críticas y sugerencias que se efectúen debían estar firmadas por sus autores y adelantó que no se atenderían planteos anónimos« (Búsqueda, 17.11.05: 8).

[460] Búsqueda, 15.12.05: 1.

[461] Búsqueda, 01.12.05: 21. El economista-vocero del FMI Gelos (ver nota 294) expresó su apoyo a la reforma tributaria que proponía el gobierno del FA: »El gobierno se ha comprometido a una agenda ambiciosa de reformas estructurales, de la cual quisiera resaltar algunas que forman parte del acuerdo con el FMI y que apuntan a mejorar el marco para las inversiones y la sustentabilidad fiscal. La primera es la reforma tributaria.« (Gelos, entrevistado por Búsqueda, 01.12.05: 21) Las otras reformas acordadas con

el FMI que nombra Gelos son: la »reforma del sector financiero, que abarca cambios en la carta orgánica del Banco Central, la reforma de la supervisión financiera, y la mejora del marco legal de la resolución bancaria y del seguro de depósitos«; »reformas al sistema de jubilaciones y pensiones, en particular las cajas paraestatales«; »reformas de la administración tributaria, incluyendo una reforma de la aduana«. Para Gelos, »el Uruguay necesita una reforma tributaria« y la propuesta del gobierno al respecto »representa un paso importante hacia la corrección de […] deficiencias« tales como »numerosos regímenes especiales«, »exoneraciones de toda índole«, una »variedad de impuestos con poco rendimiento recaudatorio«, »falta de un impuesto a la renta de las personas físicas« y »estrechas bases y sectores« en donde recae la carga impositiva.

[462] Búsqueda, 17.11.05: 9. El ex-ministro de Economía Eduardo Azzini (PN) declaró que la reforma »liquida a la clase media«. Búsqueda, 10.11.05: 15. »Oposición considera que IRPF sería "fiscalazo" sobre la clase media y empresarios advierten que se "insta" a la evasión.« Para el diputado Washington Abdala (Foro Batllista/ PC) el IRPF sobre el capital llevaría a un repliegue de inversiones, además de ser inequitativo que se gravasen las jubilaciones. El 16 de diciembre Isaac Alfie (ministro de Economía bajo el gobierno de Batlle y en ese momento senador) y Ariel Davriuex (director de la OPP bajo Batlle) presentaron estudios críticos sobre la reforma. Según ambos referentes económicos del PC, ésta no podía ser considerada equitativa, ya que »"excede en gran cantidad de casos la capacidad contributiva del ciudadano, ahoga el esfuerzo y desincentiva el legítimo derecho de los individuos a mejorar día a día y recibir los frutos del esfuerzo"« (Alfie & Davrieux, cit. en Búsqueda: 17.11.05: 9). Desde su perspectiva, la reforma iba a recaer sobre la clase media –e incluso sobre los estratos más bajos– y castigar el ahorro privado de los contribuyentes (siendo lo aconsejable gravar el consumo en vez de los ingresos). Denunciaban la falsedad del argumento esgrimido por el gobierno de que la reforma iba a hacer pagar más al que tiene más, sino que »su único propósito es recaudar«.

[463] »Para recordar un buen mazazo [* = golpe] sobe la clase media, les pido a todos los uruguayos que recuerden cuánto pagaban de impuesto a los sueldos [* = IRP] hasta dos meses antes de las elecciones nacionales, cuando fue rebajado el impuesto a los sueldos. Ese sí era un tremendo mazazo sobre la clase media.« (Astori, cit. por Linn, en Búsqueda, 17.11.05: 6)

[464] »El subsecretario del Ministro de Economía, Mario Bergara, sostuvo ayer miércoles que la reforma tributaria que promueve el gobierno será un "un fiscalazo" para los "profesionales universitarios que no están en relación de dependencia", porque "no es justo" que esas personas "no paguen el mismo impuesto que los trabajadores que sí pagan".« (Búsqueda, 24.11.05: 1)

[465] Es lo que indica el testimonio de PE11, diputado del sector AN (PN): »Es bien interesante el proceso […], porque en él se consulta más allá de que lo haya hecho o no el Poder Ejecutivo; se consulta a todos los actores de la sociedad que quieran participar; tanto a los que los parlamentarios entienden que hay que invitar, como todos aquellos que pidan entrevista para dar su punto de vista y que lo pueden hacer en Comisión [de Hacienda en la Cámara de Diputados] o a los que se les puede preguntar y que puede[n] dejar documentos o propuestas o artículos o cambios; según su visión parcial, obviamente, y sus intereses.« (PE11, 2015: líneas 19-25)

[466] PE11 (sector AN dentro del PN) afirma: »[…] Astori […] sostenía que con esta reforma tributaria el Estado iba a recaudar 400 y pico de millones de dólares, e inmediatamente superó los 1.000 millones, y ahora [en 2015] supera los 1.500 millones; obviamente, que hay un objetivo fiscalista de recaudación, ¿no? Y obviamente que hay una concepción filosófica de pasar de un tipo de impuestos indirectos a directos etcétera. Está bien. Pero obviamente que se hizo para recaudar mucho más dinero. Sino hubiera habido más deducciones, por ejemplo. Nosotros cuestionábamos, por ejemplo, algunos de los impuestos que se incorporaban. Cuando se incorpora la visión del […] impuesto a la renta del capital, se incorpora la renta de los alquileres. Nosotros decíamos que iba a pasar algo y después pasó: para el propietario, que es el poseedor del bien y por lo tanto que se supone percibe una renta de capital, el impuesto pasa a ser un costo. Así como si le aumentaran la contribución inmobiliaria o si le aumentaran algún otro elemento que es un costo de su propiedad; que al final termina trasladando al precio de su negocio. Y es lo que pasó. Si miramos un poquito en perspectiva durante esos años los alquileres subieron bastante por encima del índice medio, bastante por arriba del IPC. Y ¿por qué? Bueno, porque en la medida que los contratos iban venciendo el ajuste tomaba el IPC más el nuevo impuesto que el propietario tenía que pagar. Y ¿por lo tanto se cargaba a quién? Al trabajador, que era el inquilino. Y el inquilino tuvo que pagar más alta la vivienda. Y eso modificó algunas de las variables del precio de los inmuebles; porque cuando el alquiler también sube, la venta de los inmuebles también se cotiza un poco más. Por lo tanto, ahí hubo una decisión que, a ver, salvo que estuviera muy equivocado, buscaba recaudar; porque no terminaba

afectando al dueño del capital. Terminaba afectando al trabajador, una vez más. […] Es […] una reforma más eficiente. La simplificación tributaria que se hizo no fue tal al final, pero simplificó algunas cosas. Se eliminó una cantidad de impuestos innecesarios. Fue más eficiente. Apunta también a evitar evasión. Fue eficiente en ese sentido. En verdad eliminó una parte importante de la evasión junto con otras medidas que después se fueron incorporando. Todo el proyecto último de la bancarización tiende a eso, ¿no? Todo lo que se viene, que es parte de la misma reforma, pero en etapas. Todo lo que se viene de la factura electrónica, es decir que le permite a la DGI ser más eficiente en el cruzamiento de datos etcétera tiene, me da la impresión, como origen, como madre, la primera reforma tributaria. Sin esa reforma no se podría estar dando estos pasos. Por lo tanto, el control es más eficiente, hay menos evasión y eso creo que es consistente con la reforma, con los objetivos que se plantean. […] Uno puede estar de acuerdo o no con la reforma, pero fue una reforma seria. Fue seria, fue bien pensada y es consistente.« (PE11, 2015: líneas 214-284)

[467] PE11 aclara la posición que adoptó su sector ante la RET/ RIT: »A ver, quizás si te digo cómo nos posicionamos ya te voy avanzando algo, porque el partido no tuvo una sola opinión. El sector que yo integro está de acuerdo con el impuesto a la renta de las personas físicas. El sector mayoritario del partido, el Herrerismo en ese momento, no estaba de acuerdo con el impuesto a la renta de las personas físicas. Allí tuvimos […] un punto de partida diferente; más allá de que nosotros tampoco [lo] compartíamos tal cual estaba presentado, lo concebíamos un tanto diferente. Acá fue presentado como un impuesto a todos los ingresos incluyendo, por ejemplo, las jubilaciones. Ahí nosotros nos distanciamos. Pero nosotros entendemos filosóficamente que el impuesto a la renta de las personas físicas es un impuesto justo que colabora mucho con direccionar desde el gobierno el gasto. Si se introducen adecuadamente las deducciones, ahí se puede direccionar los gastos que el gobierno no quiere gravar y aquellos que sí. El impuesto fue muy avaro. El impuesto que finalmente salió en las deducciones: ahí nos distanciamos. Pero nosotros teníamos una opinión primaria favorable al impuesto a la renta de las personas físicas. En términos generales.« (PE11, 2015: líneas 64-78)

[468] En 2015, PE11 –diputado del sector AN (PN)– opina lo siguiente: »Es una reforma prolija. Es una reforma con la que no compartimos totalmente, pero está construida con seriedad, con estudio detrás, consistente en sí misma. Y que se pudo llevar a la práctica. No quedó en la letra muerta. Es decir, ha tenido ajustes en el camino, pero a mí me parece que es una reforma seria. Yo no la puedo comparar con el resto de América, pero sí digo que hay que reconocerle al equipo económico de ese momento que hizo una propuesta solvente, que la defendió bien, que la articuló bien y que […] luego la fue corrigiendo en algunos aspectos. Pero hubo un equipo atrás que también la hizo caminar. Me parece que el equipo en ese momento fue sólido. Y que también la oposición se sumó en buena medida a esa propuesta; porque no podemos pensar que nosotros estuvimos en contra de toda esa propuesta. Acompañamos una cantidad de aspectos, una cantidad importante de aspectos. […] Digamos, la imposición que el gobierno nos hizo en los tiempos nos llevaron también a posicionarnos. Pero muchos de los aspectos de la reforma los acompañamos. Si tú te fijás cómo se votó, muchos aspectos se votaron. Más mi sector que el resto del partido.« (PE11, 2015: líneas 321-332/ 336-340)

[469] Este argumento es plausible si se tiene en cuenta la ponderación que hace PE11 –un dirigente de AN– de la RT junto a sus autores intelectuales: 'fue una reforma prolija: seria, basada en un estudio previo, consistente en sí misma, solvente en la presentación y bien articulada por un equipo sólido que la hizo caminar' (ver nota 468). Al igual que en 4.2.1.2, el político PE11 expresa una posición discursiva que adopta el marco simbólico-interpretativo propagado por el equipo económico y sus aliados tecnopolíticos del PN (Barreix) y PC (Costa, Zaidensztat). En ella, –siguiendo el entrevistado la lógica de la NEP– lo políticamente indicado/ viable ('deber-ser' de la política) se define primordialmente por la superioridad de la neutralidad 'técnica', propiedad que distingue y legitima un proyecto de organización socioeconómica 'serio' (la 'seriedad'/ 'profesional' de los economistas y políticos que crean un marco regulatorio-institucional 'estable' es la condición para aparecer 'creíble' ante el inversor).

[470] Búsqueda, 10.11.05 (15), 08.12.05 (22) y 15.12.05 (1). Para la CAUDEA (asociación de empresas aseguradoras) con la reforma se iba a afectar la competitividad del sector, por encarecerse con el IRPF (Cat. 1) los reaseguros y otros costos internos, situación que se traslada a los precios de las pólizas. Gran parte del sector vinculado al negocio inmobiliario (Cámara Inmobiliaria del Uruguay, Cámara Inmobiliaria de Maldonado, Colegio de Administradores de propiedad Horizontal, Asociación Nacional de Rematadores, Asociación de Inmobiliarias de Punta del Este, Asociación de Administradores de Propiedades de Inmuebles) aseguraba que la reforma hacía peligrar la estabilidad comercial de las empresas en ese rubro y la masa laboral que integran las mismas (provocando el IRPF Cat. 1 la distorsión del mercado inmobiliario –

al encarecer el arrendamiento de viviendas– y con ello un vuelco a la informalidad de las empresas). La cámara inmobiliaria (Roberto Pedragosa) también lamentaba que pasaran a gravarse los intereses de depósitos bancarios, porque así se estaría instando a que el ahorros fuera colocado en el extranjero. La Cámara de Turismo (Luis Borsari) consideraba inapropiado gravar rentas de alquileres, diciendo que eso llevaría a que la gente oculte los contratos de arrendamiento. Por igual, la Cámara de la Construcción (José Luis Otegui) vaticinaba que el IRPF provocaría una disminución de la inversión en inmuebles para alquilar. Según comunicaba la Asociación de Bancos Privados del Uruguay (ABPU), la reforma aseguraba efectos adversos sobre el ahorro, siendo en definitiva una forma de gravar el consumo futuro (la principal representación del sector bancario también advertía que con el IRPF Uruguay iba en un sentido contrario a lo que se estaba haciendo en el mundo). La representación de los comerciantes en el interior del país CEDU (Confederación Empresarial del Uruguay) objetaba la falta de deducciones en el IRPF, así como la imposibilidad de liquidar el impuesto como núcleo familiar. Para la gerente de la CNCS el IRPF presentado era gravoso y significaba un fuerte incentivo para no declarar. Para esta organización cúpula del sector comercio/ servicios, en el esquema reformista presentado, se priorizaba la facilidad de control por sobre el principio de equidad. El sector industrial (CIU) presentó críticas más variadas que las del sector de comercio/ servicios. Por un lado, argumentaba que el aumento que debían enfrentar sus firmas en los aportes a la seguridad social impactaría negativamente sobre la rentabilidad de las mismas. Al mismo tiempo, vaticinaba que la reforma llevaría a una reducción de la competitividad de la producción industrial. La CIU proponía no gravar con aportes patronales a los sectores productores de bienes y servicios que comercian a nivel internacional, así como también reducir aún más el IRAE (alrededor de 17%). Por parte del sector agropecuario, nucleado en la Asociación Rural del Uruguay (ARU), no existían grandes objeciones a los lineamientos del proyecto de reforma tributaria, ya que los empresarios de este rubro económico veían un proceso »"bastante pensado y ordenado"« (Álvarez, cit. en Búsqueda, 10.11.05: 15).

[471] Una asesora en la CNCS (PE12) reconoce que la RET/ RIT incluyó una reivindicación clave de esa organización: »[…] al final de la reforma se llegó a que el sector comercio y servicios [se] equiparara en la reducción de aportes patronales […] a los otros sectores. O sea, que al final del día hubo un resultado positivo; de que se mostró la importancia del sector a nivel económico, o sea, a nivel de país. […] esa equiparación en los aportes patronales […] era algo que la Cámara venía persiguiendo desde hace mucho tiempo y creo que eso fue como el elemento más positivo […] de esa reforma.« (PE12, 2015: líneas 153-159/ 163-166/ 178-181) PE23, asesor en la CIU, admite que la reforma sirvió al empresariado: »No hay que olvidarse que Tabaré [Vázquez] asume el gobierno con una campaña que llegó a decir que iban a temblar las raíces de los árboles. Uno dice, ¿la reforma tributaria implicó que temblaran las raíces de los árboles? Yo creo que sí, porque temblaron las raíces de los árboles con la reforma tributaria; es una reforma tributaria profunda la del Uruguay. Sin embargo, fue hacia un modelo amigable con el mercado; en el sentido de que fue amigable con la orientación política, pero amigable con el mercado en el sentido que la reforma estuvo orientada a favorecer la inversión en Uruguay.« (PE23, 2015: líneas 42-49) Un dirigente de la CIU afirma: »[...] nosotros teníamos acceso directo a lo que se estaba elaborando y lo que se estaba llevando adelante. Y por supuesto dimos también nuestras opiniones cuando fueron requeridas. [… … …] Fue una reforma que tuvo sus idas y venidas, pero el resultado final creo que fue bastante bueno. Digo, para la situación en que estaba Uruguay.« (PE33, 2015: líneas 37-39/ 64-65)

[472] Así lo narra un dirigente del sindicato Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines (UNTMRA): »[…] tuvimos reuniones, no la UNTMRA, el PIT-CNT, toda la central general, con Astori, que en ese momento era ministro de Economía. Con Astori y el equipo económico que había en su momento, ¿no? Estaba Lorenzo. Había algunos que después siguieron, ¿no?« (PE36, 2015: líneas 54-56) Un dirigente de la Federación Uruguaya de Empleados de Comercio y Servicios (FUECyS) agrega: »Nosotros en el PIT-CNT recibimos dos o tres veces al equipo económico. Los sindicatos le pidieron al equipo económico entrevistas y el equipo económico concurrió a esas entrevistas.« (PE31, 2015: líneas 132-135)

[473] Búsqueda, 10.11.05: 15.

[474] El dirigente del PIT-CNT PE36 da el siguiente testimonio al respecto: »[…] desde que nosotros nos enteramos de [los planes para] la [nueva] estructura tributaria la vimos como dos cosas. Una, [como] avance con respecto a la estructura tributaria que había. Pero planteábamos que había que profundizar más en el sentido de que el que tiene más pague más. Es decir, gravar más a los sectores altos vinculados al capital, porque nos parecía que la progresividad estaba bastante dada para la gente que tenía ingresos fijos, pero no estaba del todo igual dada para la gente que tenía rentas de capital en sus diversas formas, ¿no? « (PE36, 2015: líneas 22-29) El otro dirigente del PIT-CNT PE31 afirma: »Porque sí algo hay que re-

conocerle a la reforma, más allá de que para nosotros fue timorata, es que se podría haber avanzado más.« (PE31, 2015: líneas 163-165)

[475] Búsqueda, 08.12.05: 22.

[476] Búsqueda, 15.12.05: 1. Astori decía: »"No hay ningún tema tabú. Acá hay una columna vertebral pero que está para mejorar. Vamos a tener en cuenta algunas de las sugerencias que se hacen a la luz de los criterios" de "equidad", "eficiencia" y "coherencia con el incremento de la inversión productiva" en los que se basa la propuesta de reforma, dijo Astori a Búsqueda.«

[477] En ese momento una BPC equivalía a 1.482 pesos (Búsqueda, 09.03.06: 45). En marzo de 2006 un dólar era equivalente a unos 25 pesos uruguayos.

[478] Entre las deducciones que se pueden realizar al impuesto se incluyen en el proyecto: aportes jubilatorios a los institutos de seguridad social (BPS y otras cajas); aportes a DISSE y al Fondo de Reconversión Laboral; el aporte para solventar el beneficio de la cuota mutual que realizan los jubilados; la prestación al Fondo de Solidaridad que abonan los profesionales para financiar becas de universitarios; los gastos por asistencia médica de cada hijo menor de edad por hasta 8.000 unidades indexadas anuales (12.185 pesos por hijo), duplicándose este monto en caso de discapacidad o minusvalía (Búsqueda, 09.03.06: 45).

[479] Es lo que en este capítulo venimos analizando como saberes y técnicas de la NEP, que posibilitan gestionar el proceso de las diferentes partes de la RT, como adaptación local de una reforma estructural promovida por las instituciones de gobernanza global.

[480] »[…] para aumentar la capacidad y la eficacia del Estado, se requieren mecanismos destinados a aumentar la apertura y la transparencia, a reforzar los incentivos para participar en los asunto, públicos y, cuando proceda, a acercar el Estado a la población y a las comunidades a las que debe servir. [...] Cuando convenga, los Estados deben hacer lo posible por someter a un amplio proceso de evaluación y debate público las orientaciones y prioridades políticas esenciales. Ello significa, como mínimo, facilitar información de interés del público y establecer mecanismos de consulta, como consejos de deliberación y comités de ciudadanos para conocer las opiniones y preferencias de los grupos afectados.« (BM, 1997: 147)

[481] »Las reglas y normas insertas en el proceso de formulación de políticas deben concebirse de forma que limiten el tipo de presiones políticas inconexas que pueden llevar a una toma de decisiones mediocre y a malos resultados. Si los políticos o los funcionarios públicos sólo se basan en sus propios intereses inmediatos o en los de las personas a las que representan, el resultado puede ser perjudicial para la sociedad, incluso desestabilizador; en los asuntos de Estado no existe una mano invisible que guíe automáticamente las iniciativas individuales hacia el bien común. El objetivo debe ser establecer mecanismos para disciplinar y coordinar el debate político y tener en cuenta propuestas políticas de diverso signo.« (BM, 1997: 93)

[482] Esta visión del proceso político-estatal apareció de forma similar en Cap. 3, donde analizamos los escritos de Lorenzo a partir del CINVE (ver cita en p. 153) Los tres autores de la cita y PE16 coinciden en este punto. Para ello, tanto los intereses electorales como las diferencias ideológicas de los actores sociopolíticos son legítimos (pueden existir), pero han de pasar a un segundo plano y no interferir/ obstaculizar a la que el entorno internacional o la realidad económica local demanden ajustar la economía. Todos los actores sociales son iguales para este enfoque, dado que –concibiendo lo social a través del lente microeconómico de los neoclásicos– los conceptualizan desde la noción del *homo oeconomicus* cuyo interés desestabiliza la regulación estatal. A los ojos de quienes integran la coalición discursiva del nuevo constitucionalismo liberal, todos los actores que intervienen en la arena del Estado pueden ser al mismo tiempo 'agentes de mercado' o 'grupos de interés' con fines 'particularistas'. Ver p. ej. cita del BM en nota 140 o cita de Lorenzo en nota 212.

[483] A decir del economista PE5 (2015: líneas: 477-478/ 476) el tramo parlamentario a cuyo final se aprobó la RET/ RIT »fue una transacción en la interna del Frente Amplio«, ya que esta fuerza política »prescindió de la oposición«.

[484] Según informa Búsqueda (09.03.06: 45) el seis de marzo de 2006 Astori expuso el proyecto en el Consejo de Ministros (gabinete del gobierno) e inmediatamente pretendió que todos los ministros lo firmen para poder remitirlo al parlamento. Dado que previamente no había entregado una copia del texto a sus colegas ministros, dos de ellos (Reinaldo Gargano del PS y Marina Arismendi del PCU) se negaron a firmarlo. Ese mismo día un grupo de senadores oficialistas (liderado por el economista desarrollista Alberto Couriel) objetó públicamente que Astori todavía no les había hecho llegar un texto con el contenido del proyecto para que pudiesen analizarlo y que serían ellos quienes deberían defender la reforma una vez que ingresara al ámbito parlamentario. Vázquez instó a Astori a entregar a los otros integrantes del gabinete el documento con los detalles del proyecto y decidió que el mismo sería discutido a la semana si-

guiente. Finalmente, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de ley el 13 de marzo, para luego remitirlo al Poder Legislativo (donde ingresó el 21 de marzo).

[485] Dos días después que el proyecto de ley de la RET/ RIT ingresó al parlamento, el semanario Búsqueda (23.06.06: 16) hizo eco de la más reciente publicación conjunta de Barreix & Roca (2006a) sobre la RT de Uruguay (intervención tecnopolítica titulada »Siete pilares para sostener la reforma tributaria Uruguay 2005« y publicada a través de la UCU). La noticia ocupa una página completa del semanario, incluyendo una foto y varios *statements* de Barreix sobre avances/ problemas del proceso reformista en su país. ¿Qué importancia tuvo esta intervención, amplificada por el principal medio uruguayo de información económica? Cuando analizamos las dinámicas en el asesoramiento del equipo económico por consultores ligados epistémicamente a la institucionalidad del 'Washington tecnopolítico' (BID), argumentamos, que pese a haber existido algunos roces internos, estos tecnopolíticos de 'vanguardia' (Bourdieu) nunca contradijeron públicamente al equipo económico (4.2.1.2). De esa manera, facilitaron el armado de un 'marco simbólico cargado de autoridad oficial' (Bourdieu) y por ende capaz de proponer soluciones legítimas al problema fiscal-tributario. Ello fue una condición necesaria en el proceso de adaptación del dispositivo neoliberal-institucionalista al ámbito uruguayo. Tanto el *timing*, el formato, como los contenidos de la noticia sobre la intervención de Barreix y Roca en marzo de 2006 sugieren que ambos ex-asesores del equipo económico aprovecharon el momento político para marcar sus (leves) diferencias con la impronta que el equipo económico terminó dando al proyecto de RT.

[486] El legislador frentista PE17 recuerda en forma irónica: »Y la demostración que me vino a hacer a mí Barreix era que la norma en el mundo era pasar a dual.« (PE17, 2015: líneas 201-204)

[487] PE25 –político y economista vinculado al PS– recuerda: »Al ser un sistema dual había que tomar una definición sobre cuál era la tasa de las rentas del capital. Ahí se planteó que fuera el 10%. Nosotros propusimos subirlo al 12[%]. Nos propusimos subirlo al 15[%], en realidad; quedó en 12[%]; pero solo para arrendamientos y ganancias por transmisión patrimonial, ¿no?« (PE25, 2015: líneas 51-56)

[488] Hasta 2007 en el caso del IP a las personas físicas se pagaban tasas progresivas que variaban entre un 0,7% y un 3% (a partir de cierto mínimo no imponible: Búsqueda, 09.03.06: 45).

[489] PE25 resume la disputa en torno al IP de la siguiente manera: »¿Porque cuál era la visión que había [por parte del equipo económico y sus asesores en la comisión]? De que el patrimonio es renta acumulada. Por lo tanto, si es renta acumulada, si ya se gravó cuando generó la renta, no tendría sentido que se vuelva a gravar con el patrimonio. Nuestra posición tenía dos componentes. Uno coyuntural y uno estructural. El coyuntural es que ahora [* en 2006] no había impuesto a la renta. O sea, que el patrimonio que se estaba gravando fue una renta acumulada sin gravámenes, digamos, ¿no?« (PE25, 2015: líneas 35-40)

[490] PE26 (2015: líneas 412-427) es un economista que estuvo vinculado a la VA y participó de la interna del primer gobierno frentista. En el caso de la eliminación fáctica del IP por parte del equipo económico y sus asesores, ve un 'tinte ideológico': »[Los integrantes del equipo económico] dicen que es un doble impuesto, que ya se grava a la renta cuando se percibe. Entonces, el patrimonio después es renta acumulada, que se vuelve a gravar de nuevo. Ese es el argumento. […] Si bien es renta acumulada, es renta que a su vez dio sus frutos. Entonces, es renta acumulada más los intereses acumulados. De manera que yo no tendría problema en gravarlo […]. Es doble renta, sí, sí. Pero cuando se grava el impuesto a los jubilados, a los pasivos, ¿esa también no es doble renta? Absolutamente; porque el pasivo que es activo gana y cuando gana está gravado por el impuesto. Esas ganancias le permiten una acumulación de capital porque aporta al Banco de Previsión Social. Ese capital que él acumula es capital. Y cuando ese capital se le revierte porque él se jubila y se le va dando mensualmente eso aparentemente está gravado de nuevo. Entonces, ahí es doble gravamen. Entonces se habla del doble gravamen cuando es, digamos, impuesto al patrimonio; no se habla [de un] doble gravamen cuando es el impuesto a las pasividades; que es una distribución de capital. Entonces, ahí es donde yo veo el tinte ideológico.«

[491] Dentro de la izquierda uruguaya tampoco se aceptaba que las cooperativas debiesen pagar aportes a la seguridad social (otra medida que traía consigo la generalización/ ampliación de la base impositiva promovida por los asesores en la comisión).

[492] Búsqueda, 14.12.06: 3/ 48.

[493] Búsqueda, 14.12.06: 3/ 48.

[494] Pocas semanas antes, habían vuelto a surgir críticas por parte del sector del negocio inmobiliario, cuyo presidente (Roberto Pedragosa) aseguraba que le reforma tributaria 'liquidaría' a ese rubro (Búsqueda, 08.03.07: 16)

[495] Del arco opositor (p. ej. así Ignacio de Posadas, ex-ministro de Economía y ex-senador por el PN/ Herrerismo) también provenía la crítica que la reforma tributaria significaba una invasión mucho mayor en la vida privada de los contribuyentes (Búsqueda, 22.03.07: 13).

[496] Este doble sesgo en los mensajes del FMI a Uruguay (combina reconocimiento y aprobación con el destaque de insuficiencias) fue señalado en 3.3.2.

[497] Dentro del PIT-CNT la puesta en marcha de la reforma impositiva motivaba un fuerte debate entre la corriente afín a la política económica del gobierno y la corriente crítica. La primera estaba influida por sindicalistas más moderados y la segunda por aquellos vinculados orgánicamente al PCU (ver Búsqueda, 31.05.07; Búsqueda, 28.06.07: 1; Búsqueda, 09.08.07: contratapa/ 49). Por un lado, la asesoría tecnopolítica del PIT-CNT (Instituto Cuesta Duarte: ICD) apoyaba el conjunto de la reforma, argumentando que »"beneficiará a la mayoría de los trabajadores"« uruguayos (ICD, cit. en Búsqueda, 31.05.07: 15). Según los cálculos del ICD, con la incorporación del IRPF iba a producirse un incremento del salario real para aquellos trabajadores que ganan menos de aprox. 20.000 pesos nominales (»"el 70%"« de los asalariados del país). Por otro lado, la corriente más radical criticaba que el nuevo IRPF –además de beneficiar las rentas de capital– golpeaba a los asalariados de la franja media y media alta (aquellos que percibían salarios entre 20.000 y 50.000 pesos). Esta corriente crítica –a la que adherían también el sindicato de empleados estatales (COFE) y de la Intendencia de Montevideo (ADEOM)– se apoyaba en los informes de la Red de Economistas de Izquierda del Uruguay (REDIU). El principal argumento de la REDIU era que la reforma impositiva contraponía perversa y falsamente los intereses de los trabajadores que ganan menos, con los de aquellos trabajadores que por las conquista sociales logradas en el tiempo perciben mejores salarios (Búsqueda, 09.08.07: 49; ver también REDIU, 2007; Elías, 2014). De esta manera, la gran disyuntiva dentro del movimiento sindical, era si debía criticarse la reforma desde un enfoque de distribución funcional (más basado en una perspectiva de clases sociales: 'trabajo asalariado vs. rentas capitalistas') o apoyarla a partir de un enfoque más positivista de distribución cuantitativa (que mide estratos sociales: 'deciles bajos, medios y altos'). Finalmente, terminaría por imponerse la segunda corriente, más identificada con la visión del equipo económico.

El debate de las fuerzas en el FA seguía un curso similar al del PIT-CNT. Para el Senador Couriel (FA/ Espacio 609) »en el "programa del Frente [Amplio] estaba la creación del impuesto a la renta de las personas físicas, pero no el impuesto a las personas físicas dual"« mientras que el Senador Lorier (FA/ PCU) objetaba que »"la reforma no refleja la esencia del programa frenteamplista"« (Couriel y Lorier, cit. en Búsqueda, 19.07.07: 3). Los representantes de ambos sectores continuaban problematizando el hecho de que con el IR dual eran beneficiados los sectores del capital frente a los del trabajo asalariado. Otro punto problematizado por el dirigente del PCU era que, existían trabajadores con salarios superiores a los 20.902 pesos (aprox. un 30% de los asalariados del país, según los cálculos del ICD), que debían pagar el IRPF, cuando la canasta básica se ubicaba en 31.000 pesos. También representantes de otros sectores de peso del FA, como Gustavo Bernini (PS), Eduardo Brenta (VA), Gonzalo Mujica (Compromiso Frenteamplista) y Jorge Pozzi (Nuevo Espacio), sostenían que la reforma debía ser mejorada, aunque a diferencia de Couriel y Lorier no criticaban frontalmente la conducción económica ni compartían el argumento de que esta beneficiaba los intereses del capital. Ante todo, fue Couriel –economista desarrollista cercano al MPP, principal sector integrante del Espacio 609– quien marcó de forma más clara las críticas a la política económica del gobierno: »Voy a enumerar una serie de puntos [de la política económica] que no están en el programa del FA: el diseño dual del IRPF, el T[ratado de]L[ibre]C[omercio] con Estados Unidos, atacar agresivamente al MERCOSUR y presentarlo como el origen de todos los males, la autonomía del BCU, los problemas que se presentan con el financiamiento de la reforma de la salud derivados del diseño de la reforma tributaria, la caída abrupta del tipo de cambio real, una política financiera muy ortodoxa y cercana al FMI y, finalmente, la prioridad otorgada a la inversión privada y extranjera.« (Couriel, entrevistado por Brecha, 25.05.07: 9)

[498] Además ambos partidos amenazaban derogar la reforma tributaria en caso de acceder al gobierno. Así p. ej. Jorge Larrañaga, líder del sector AN dentro del PN (y contendiente de Vázquez en el balotaje de 2004): »La reforma no cumplió ni uno de sus objetivos, porque castiga el trabajo, la producción, el espíritu de superación, la inversión y el desarrollo nacional. […] Vamos a derogar la reforma tributaria inmediatamente. Obviamente, después le vamos a introducir modificaciones muy importantes al sistema tributario nacional. No abdicamos del impuesto a la renta de las personas físicas, pero sobre una base racional. Nosotros planteamos tomar en cuenta el núcleo familiar y las deducciones. El problema es que el ministro Astori compró la reforma del Fondo Monetario Internacional.« (Larrañaga, entrevistado por Búsqueda, 09.08.07: 8-9). En una línea similar argumentaba el economista Ernesto Talvi, director del económi-

camente liberal CERES y vinculado a ala derecha del PC: »Reformas tributaria y laboral perjudican a trabajadores, reducen la rentabilidad de las empresas y afectan la inversión, dijo Talvi« (Búsqueda, 29.11.07: 31). En el fondo, este discurso seguía estando basado en una concepción socioeconómica neoliberal, que privilegia la desregulación (para reducir el peso del Estado en la economía y abrirla tanto en terreno financiero como comercial), y que tras su aplicación en los 1990 había fracasado en 2002 (Cap. 2).

[499] A finales de octubre de 2007, cuando la SCJ comenzó a analizar el caso, eran alrededor de 270 expedientes querellando contra la norma (Búsqueda, 25.10.07: 3).

[500] El semanario Búsqueda informa acerca del »contingente de jubilados que ya reclamaron o se disponen a plantear la inconstitucionalidad de la ley de reforma tributaria que grava las pasividades a partir del 1º de julio« (Búsqueda, 19.04.07: 7). El primer recurso de inconstitucionalidad contra el IRPF a las pasividades (ficha 1-2-07, de febrero de 2007) había sido presentado por el abogado jubilado Juan Carlos Benítez. Otra demanda sobre la que no se amplían detalles era la de »Mesa Walter y otros« (ficha 1-24-07). Entre los ex-ministros de la SCJ que junto a otras personas presentaron un recurso de inconstitucionalidad estaba Roberto Parga (en funciones hasta el 4 de febrero de 2007). Otros ministros retirados de la SCJ que estaban cerca de presentar un recurso eran Gervasio Guillot, Juan Mariño y Milton Cairoli. También participaba el ex-ministro de la SCJ Jorge Marabotto, que asesoraba a querellantes por el lado de los Afiliados a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios (ACPU). Por el lado de los ex-fiscales nacionales figuraban Célida Basso y Ana María Míguez (representadas ambas por la abogada María Celia Barnech: ficha 1-24-07). Marcelo Brovia, ex-fiscal de Corte, también había presentado un recurso. La demanda conjunta de los »militares retirados de diversa graduación« (o »centenares de oficiales retirados de las Fuerzas Armadas«) era representada por el constitucionalista y ex-vicepresidente (PN/ 1990-1995) Gonzalo Aguirre (ficha 1-23-07). Otro representante de un núcleo querellante era el abogado especializado en temas de seguridad social Hugo de los Campos (ex-asesor del FA y de los gremios de jueces y fiscales). De los Campos afirmaba que, cuando se diese a conocer la demanda iba a haber una 'sorpresa', por la cantidad de firmantes 'de izquierda' y 'con mucha trayectoria'.

[501] »No es una propuesta intelectualmente honesta, sino que está impregnada de contienda político-electoral de menor nivel, no es propia de una discusión conceptual importante como la que necesita el país.« (Astori, cit. en Búsqueda, 19.04.07: 7)

[502] Sobre la política económica en general y las divergencias dentro del FA/ su gobierno: »Existe un relativo consenso, tanto interno como externo, en cuanto a que la política económica ha logrado dar estabilidad y ofrece condiciones para favorecer el crecimiento económico y mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la gente. […] No percibo una debate instalado general sobre la política económica.« Acerca de la política tributaria Lorenzo afirmaba: »Es muy difícil imaginarse que un cambio tan importante en la estructura tributaria en ningún país ocurra sin que existan polémicas acerca de los efectos personales y sobre el conjunto de la sociedad y de la economía. […] Lo que no tiene que quedar ninguna duda es que este sistema tributario es mucho mejor que el anterior bajo cualquier punto de vista. […] Y que esta reforma es la reforma que el Frente Amplio siempre ha promovido y no puede haber sorpresas. Éste era el tipo de reforma tributaria que articulaba mejor los intereses y posiciones históricas que la izquierda uruguaya siempre ha tenido.« (Lorenzo, cit. en Búsqueda, 26.07.07: 52).

[503] »Ahora esperamos que la Suprema Corte de Justicia resuelva: los ministros van a actuar con total libertad y el gobierno va a respetar lo que la justicia establezca.« (Vázquez, cit. en Búsqueda, 25.10.07: 1)

[504] Esto se hacía necesario para evitar un trato desigual entre quienes habían obtenido un fallo favorable de la SCJ y el resto de los pasivos que no habían presentado demandas. En el sistema legal uruguayo este tipo de fallos no benefician automáticamente a todas las personas equivalentes, sino solo a aquellas que recurrieron a la justicia.

[505] Otras medidas que suscitaron menos atención pública fueron: (1) la rebaja de 12% a 7% de la alícuota del IRPF que grava los derechos de autor (por entenderse que en este caso se trata más de una renta de trabajo que de capital); (2) la incorporación de genética animal y fertilizantes utilizados para praderas pasan a ser considerados insumos deducibles del IRAE (por una vez y media del valor de los mismos); (3) exoneración de IVA en las ventas de inmuebles del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV); (4) también se exoneran del IVA las obras musicales de discos compactos, así como las obras cinematográficas editadas en forma digital (Búsqueda, 31.07.08: 4).

[506] La Ley 18.083 faculta al Poder Ejecutivo a presentar hasta fines de 2011 al Poder Legislativo un proyecto de ley que promueva estos tres cambios al IRPF (Búsqueda, 12.10.06: contratapa).

[507] Los dirigentes opositores le recriminaban a Vázquez y Astori clientelismo electoral y maquillaje de la realidad político-tributaria (cf. Búsqueda, 31.07.08: 4). Los sectores económicamente liberales constata-

ron que las medidas correctivas a un año de puesto en marcha el nuevo sistema tributario representaban un »alivio para los sectores medios-bajos«, pero seguían considerando que el IRPF era un impuesto al trabajo (p. ej. Gianelli, en Búsqueda, 07.08.08: 4).

[508] Según datos que Sanabria & Buendía García (2013) presentan de la CEPAL, en 2002 la tasa de inversión de Uruguay rondaba el 14,9% del PIB (la de América Latina estaba en 17,2%). En 2005 había ascendido a un 16,5% del PIB (estando la América Latina en 18,5%). Entre 2006 y 2011 llegó a ubicarse alrededor del 20%, logrando acortar un poco la brecha con la tasa de inversión regional.

[509] En 2005 la evasión era estimada en un 30% del PIB, mientras que en 2013 se la estimaba alrededor del 13% del PIB (datos aportados por Couriel, en La República Online, 23.07.14).

[510] Si bien en términos relativos el gasto público entre 2005 y 2010 no aumentó (oscilando entre 28% y 29% del BIP incluso estuvo un poco por debajo del 30,11% registrado en 2002), sí hubo un aumento importante en términos de gasto público social: p. ej. en salud aumentó de 13,23% del BIP (2005) al 18,2% (2011); en educación aumentó de 9,44% del BIP (2005) al 14,93% (2011). El gasto público en salud recuperó en 2010 (16,93% del BIP) los niveles de 2002 (16,7% del BIP). En cambio, en el área educativa los gobiernos del FA sí dieron lugar a un cambio histórico: entre 2000 y 2004 el gasto en educación había oscilado entre el 6% y el 9% del BIP (datos obtenidos de Datos Macro: https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/uruguay).

[511] Cita original: *»Es soll sich viel mehr um einen Staat unter der Aufsicht des Marktes handeln als um einen Markt unter Aufsicht des Staates.«*

[512] Cita original: *»Der Staat erscheint hier nurmehr als eine unter vielen Institutionen, idealerweise eine Art passiver Wächter über die Durchsetzung von im politischen Markt entstandenen Eigentumsrechten, realistischerweise aber eher als Äquivalent eines begrenzt rationalen, eigennützigen Individuums: ein auf die bestmögliche Maximierung seines Steueraufkommens bedachter Leviathan, der von Informationsproblemen geplagt ist.«*

ANEXO

Contenidos

1. Gráficos 423

Gráfico 1. Astori (1997) propone las bases de una nueva conducción económica 423

Gráfico 2. Astori (1997) revela su entendimiento sobre el buen/ mal sentido de la política 424

Gráfico 3. Astori (1997) postula lo que han de ser las prioridades del accionar estatal 425

Gráfico 4. Proyección programática del Frente Amplio en las elecciones de 2004 426

Gráfico 5. Tendencias y contradicciones en la interna del Frente Amplio a la hora de interpretar un programa/ proyecto dirigido a transformar el tejido productivo bajo conducción estatal 427

Gráfico 6. Estrategia económica predominante en la interna del Frente Amplio tras acceder al gobierno 428

Gráfico 7. Resumen del Capítulo 3 429

Gráfico 8. Reforma tributaria presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas en 2005 430

Gráfico 9. Impuesto a la Renta dual – Diferencias del modelo original aplicado en Suecia, Noruega y Finlandia (dual nórdico) con el que se diseñó para Uruguay (dual uruguayo) 431

Gráfico 10. Resumen del Capítulo 4 432

2. Cuestionario semiestructurado para entrevistas en profundidad 433

3. Registro de entrevistas 437

4. Muestra sociodemográfica de las personas entrevistadas 438

5. Cuerpo de materiales de prensa 441

1. Gráficos

Gráfico 1. Astori (1997) propone las bases de una nueva conducción económica

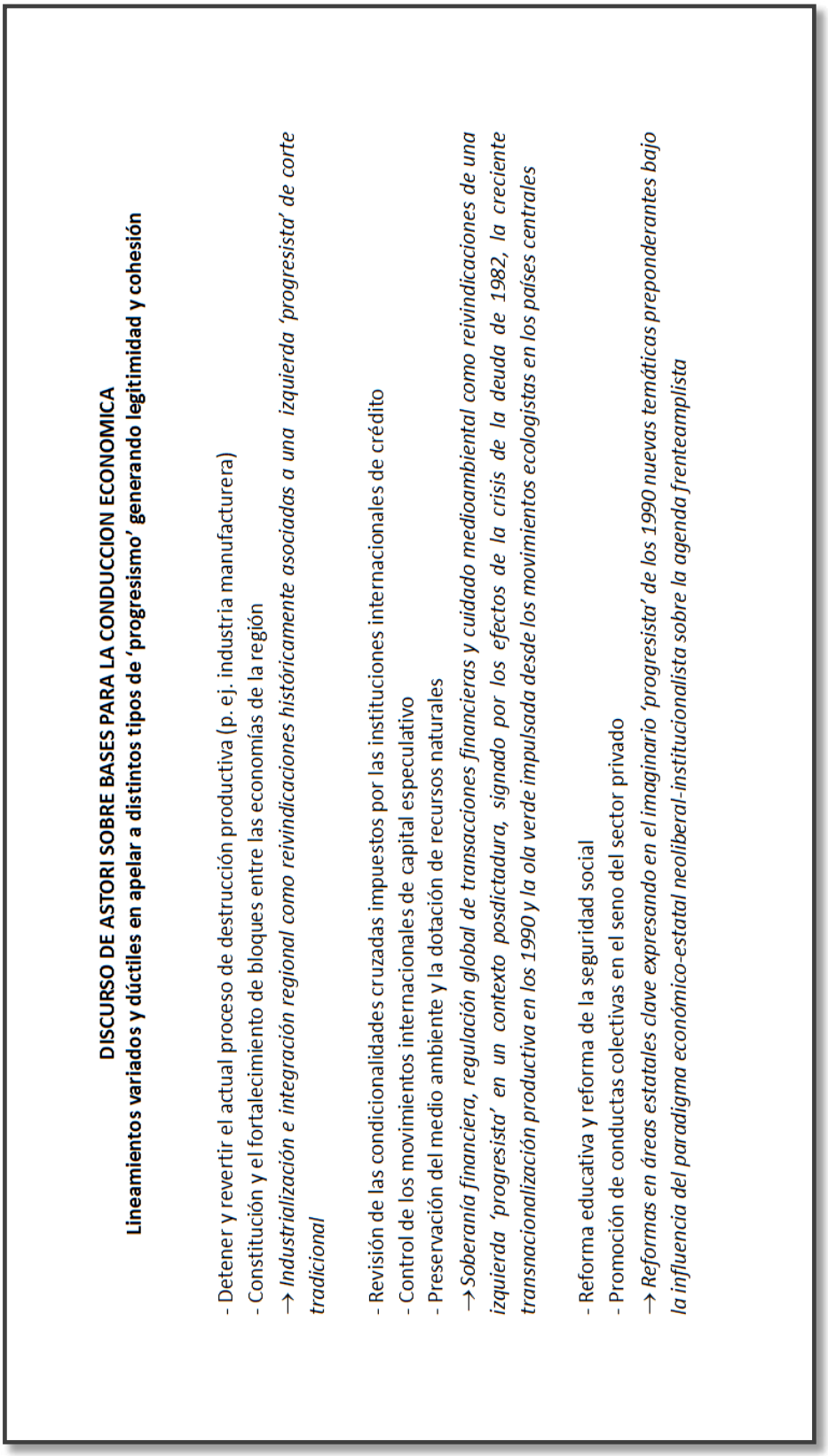

Gráfico 1. Elaboración propia en base a Astori (1997)

Gráfico 2. Astori (1997) revela su entendimiento sobre el buen/ mal sentido de la política

Gráfico 2. Elaboración propia en base a Astori (1997)

Gráfico 3. Astori (1997) postula lo que han de ser las prioridades del accionar estatal

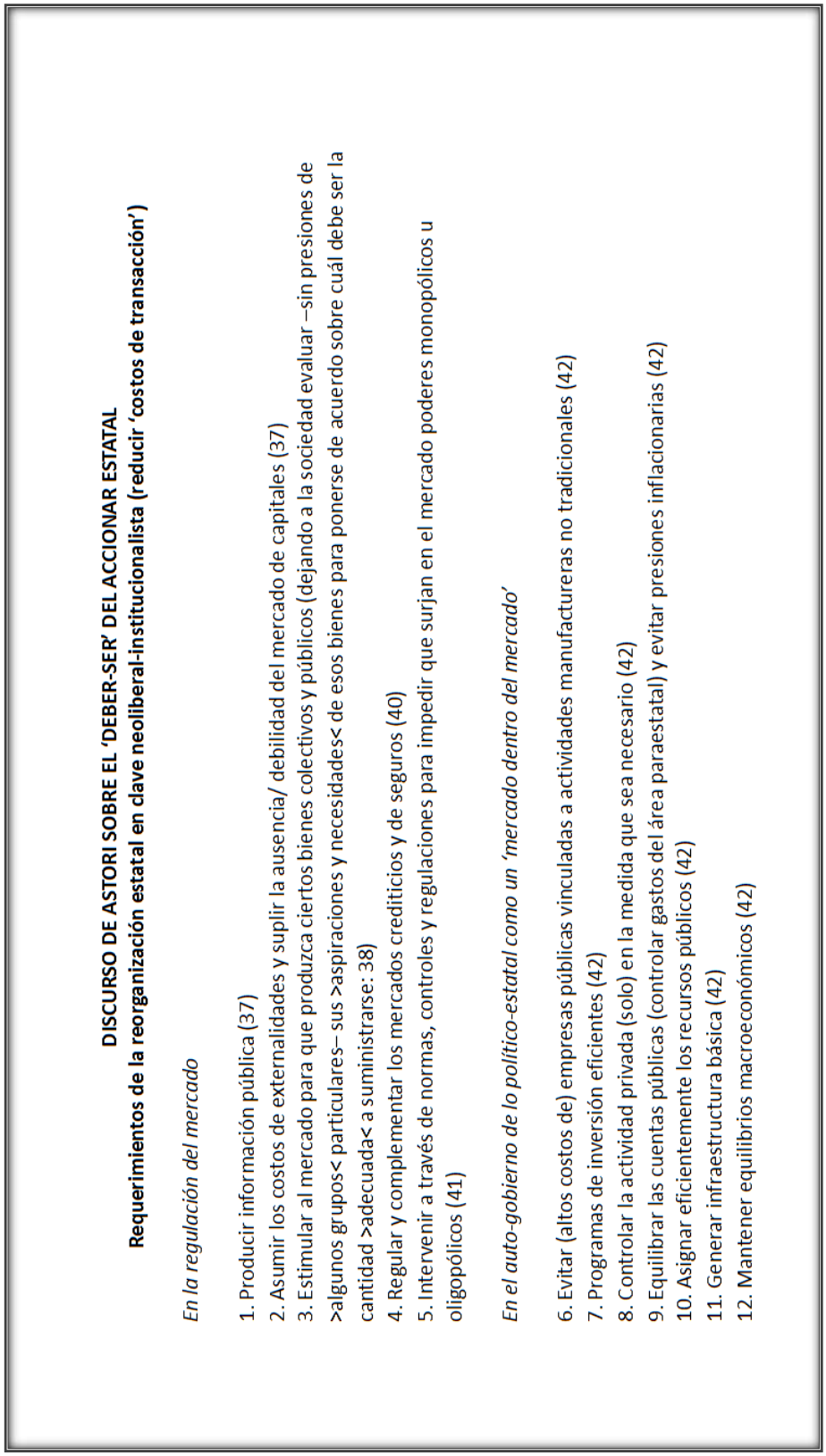

Gráfico 3. Elaboración propia en base a Astori (1997)

Gráfico 4. Proyección programática del Frente Amplio en las elecciones de 2004

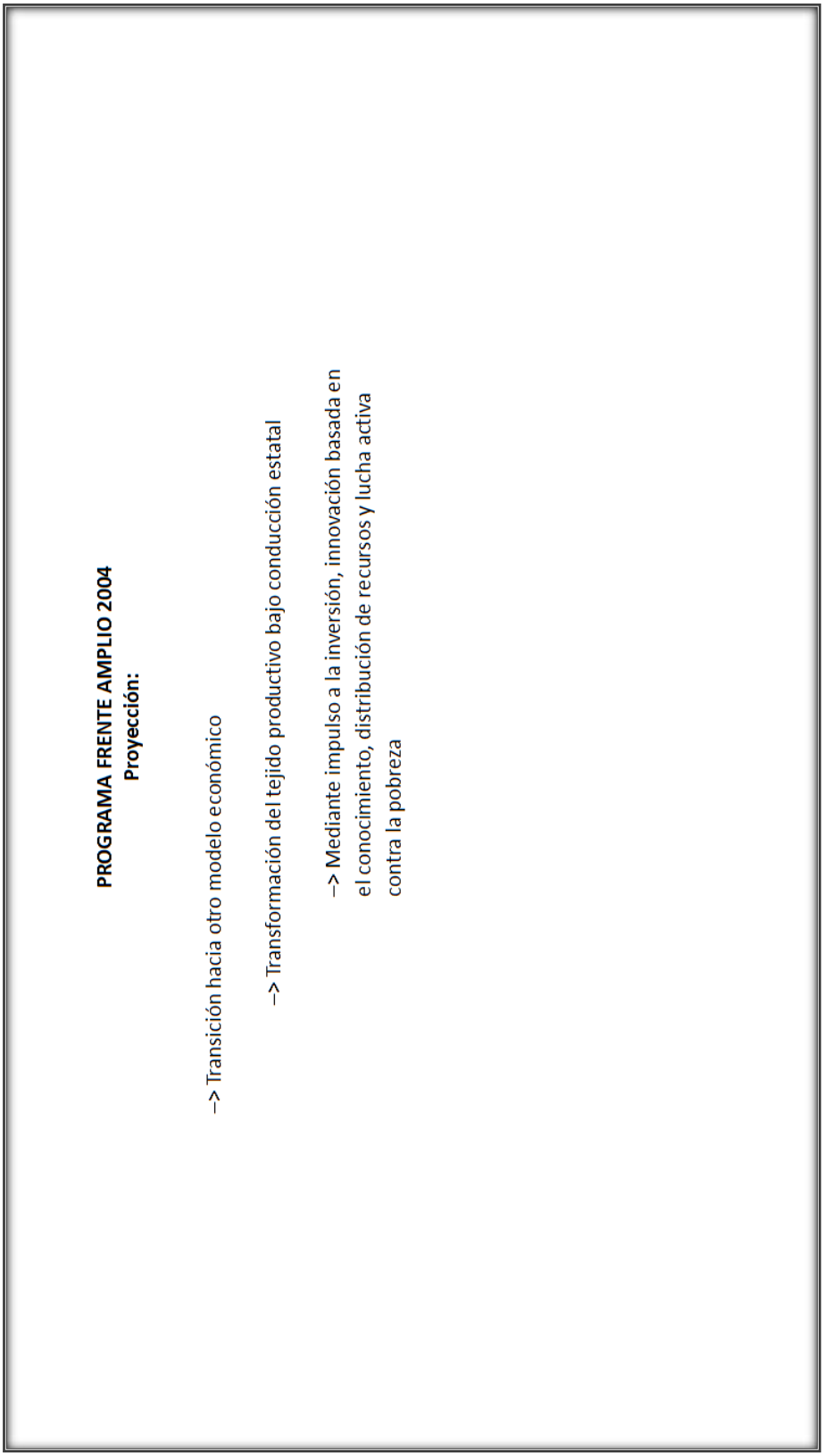

Gráfico 4. Elaboración propia en base a Sanabria & García Buendía (2013)

Gráfico 5. Tendencias y contradicciones en la interna del Frente Amplio a la hora de interpretar un programa/ proyecto dirigido a transformar el tejido productivo bajo conducción estatal

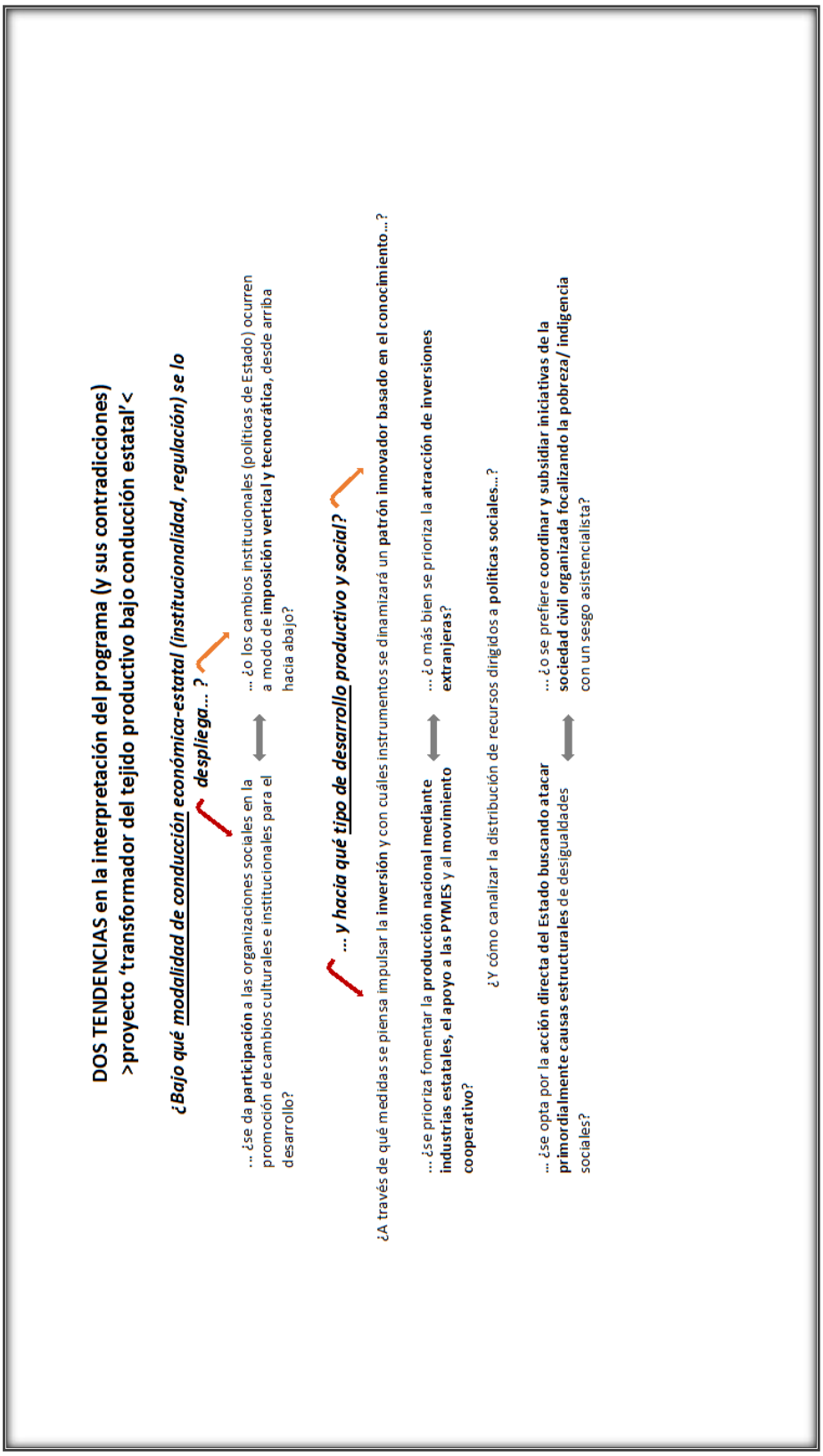

Gráfico 5. Elaboración propia en base a Sanabria & García Buendía (2013) y Elías (2005)

Gráfico 6. Estrategia económica predominante en la interna del Frente Amplio tras acceder al gobierno

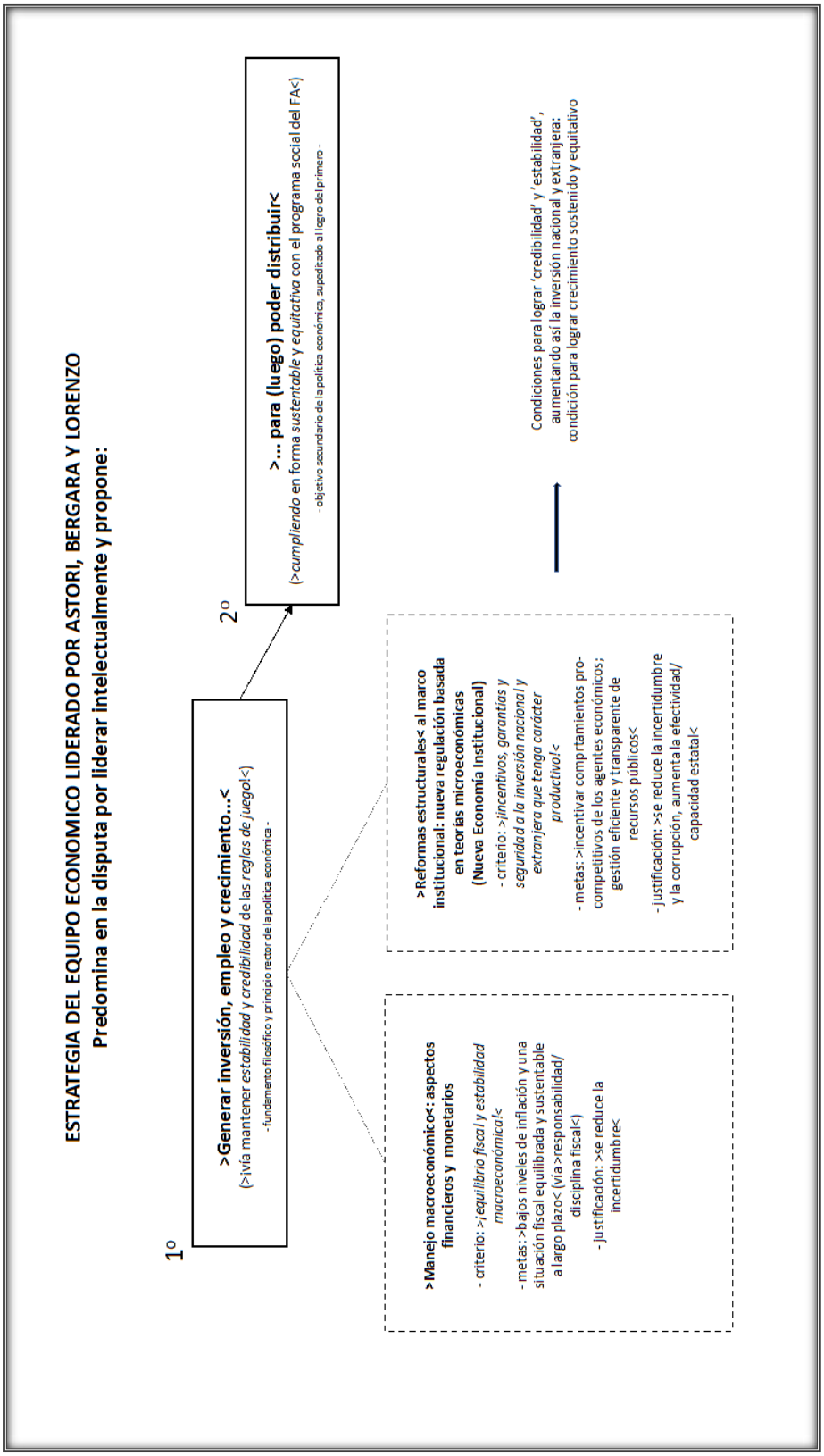

Gráfico 6. Elaboración propia en base a hallazgos propios, así como Sanabria & García Buendía (2013) y Elías (2005)

Gráfico 7. Resumen del Capítulo 3

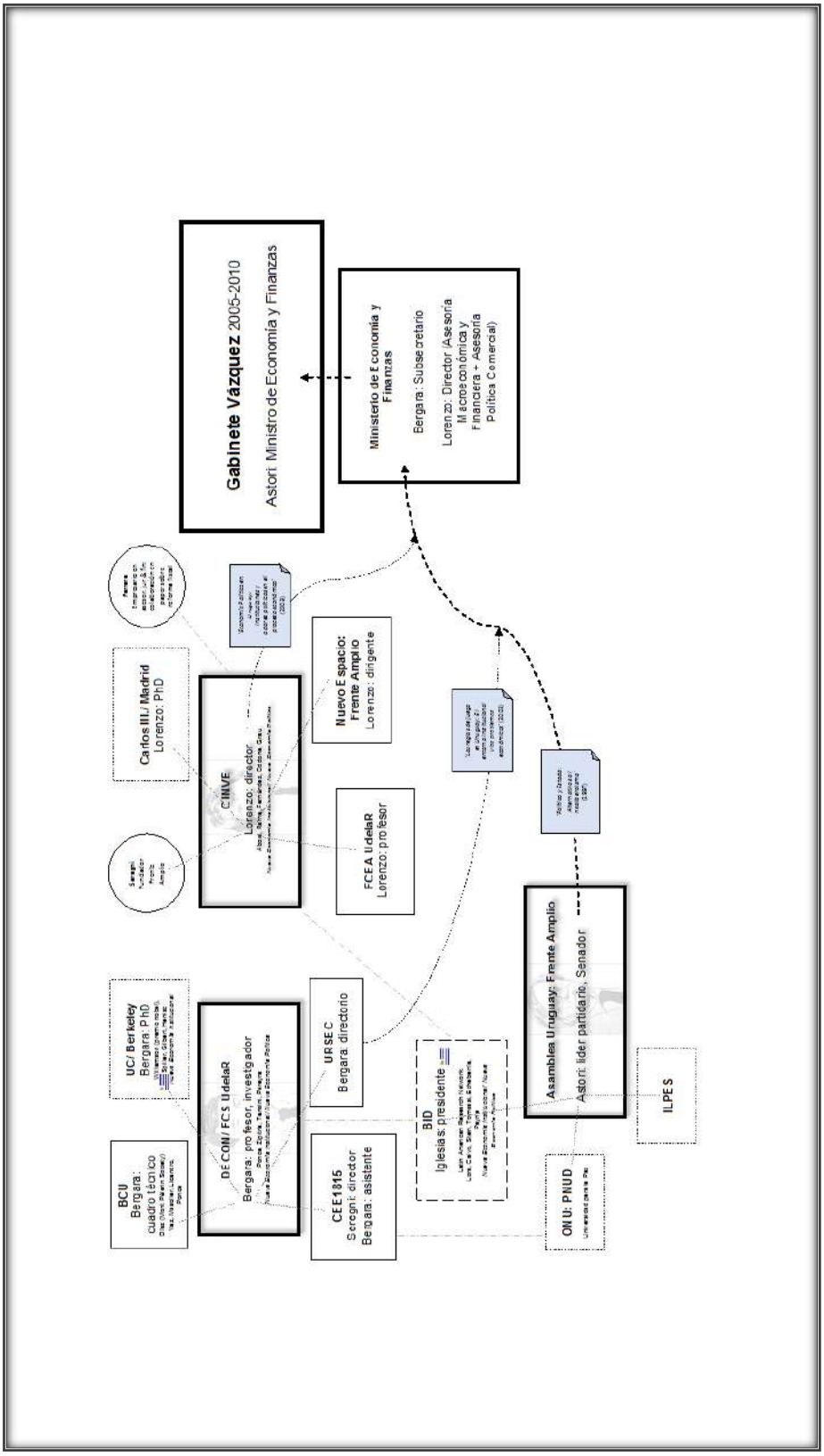

Gráfico 7. Elaboración propia en base a hallazgos de la investigación

Gráfico 8. Reforma tributaria presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas en 2005

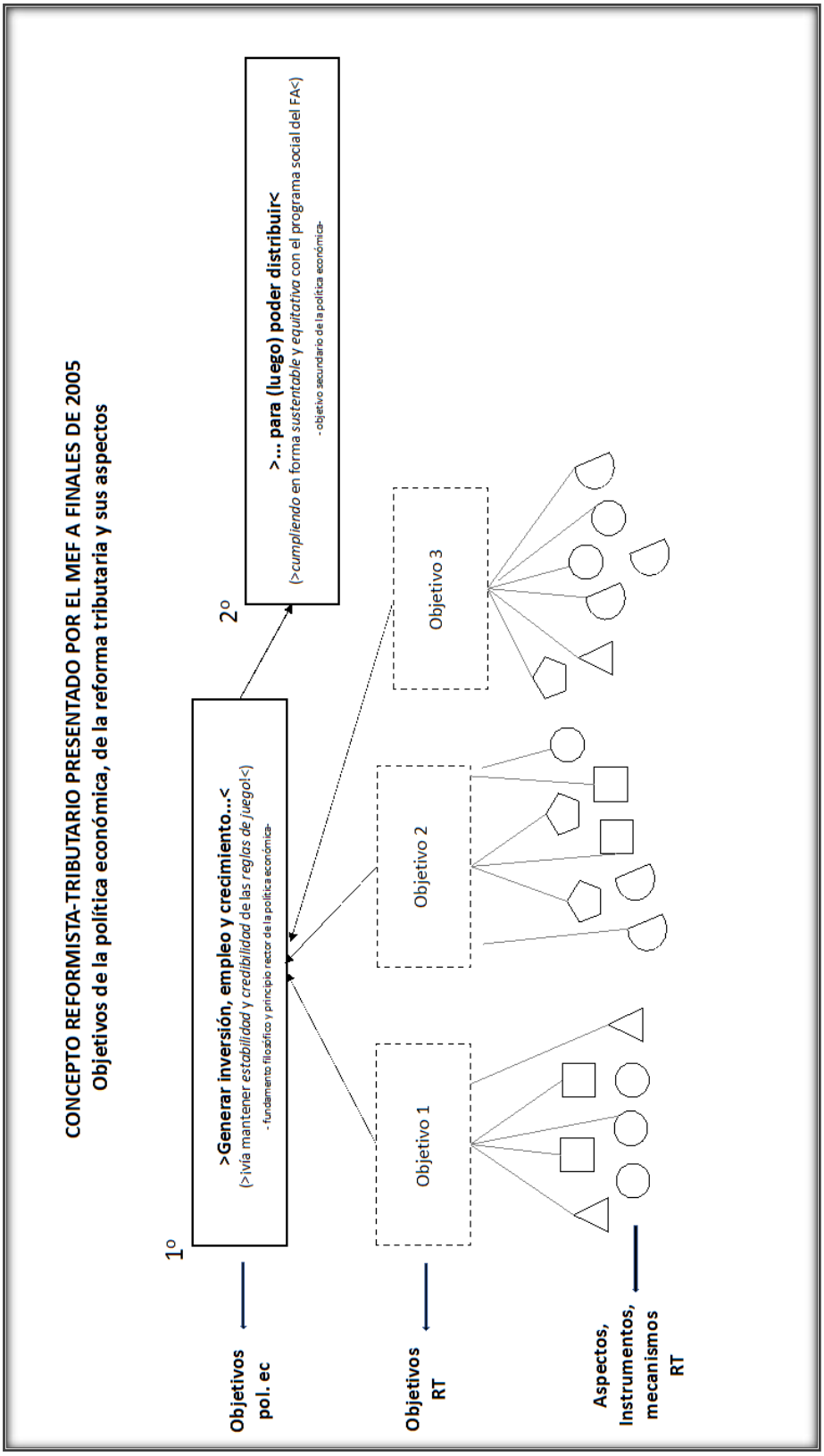

Gráfico 8. Elaboración propia en base a MEF (2005)

Gráfico 9. Impuesto a la Renta dual – Diferencias del modelo original aplicado en Suecia, Noruega y Finlandia (dual nórdico) con el que se diseñó para Uruguay (dual uruguayo)

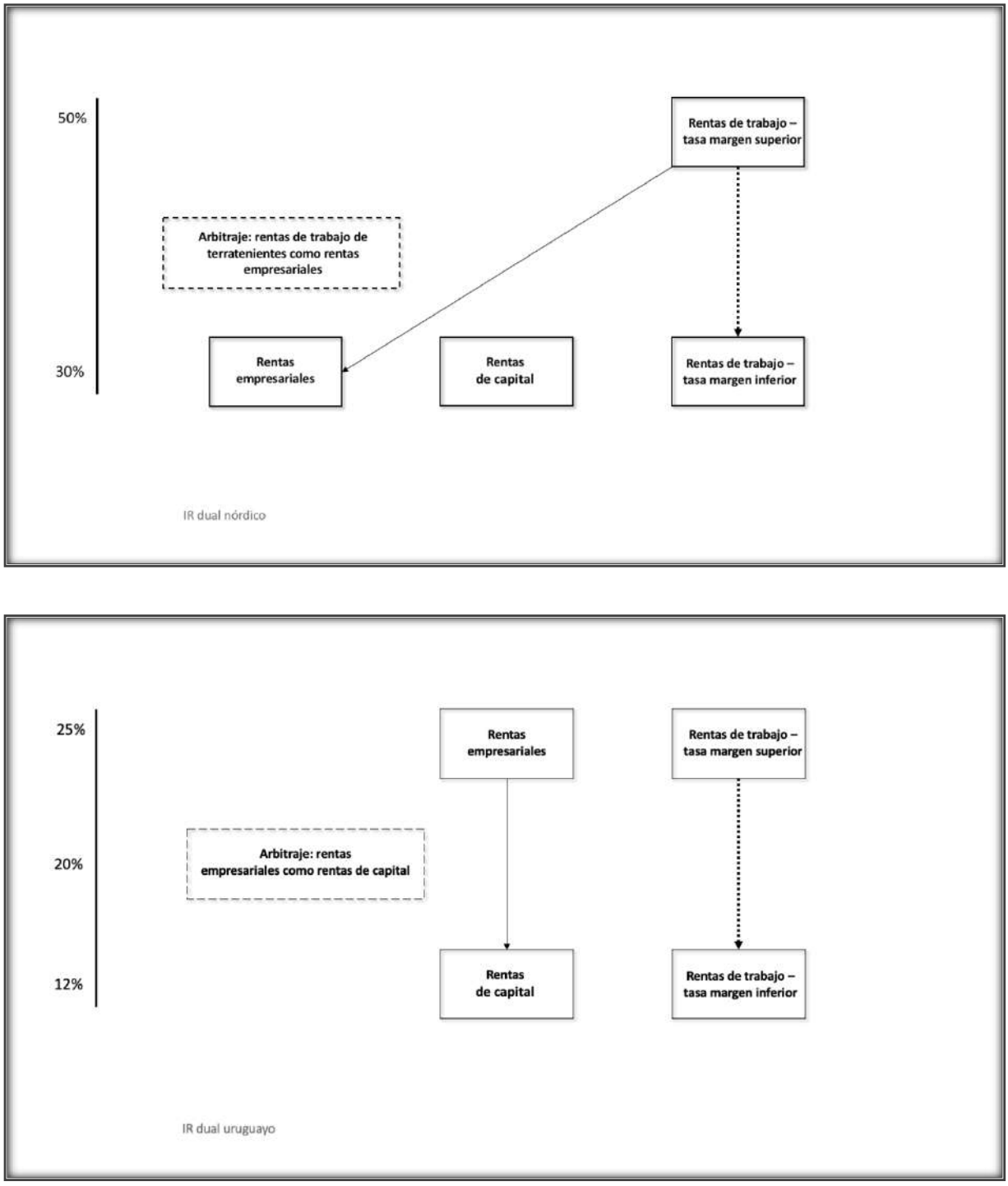

Gráfico 9. Elaboración reproducida de Barreix & Roca (2008: 294)

Gráfico 10. Resumen del Capítulo 4

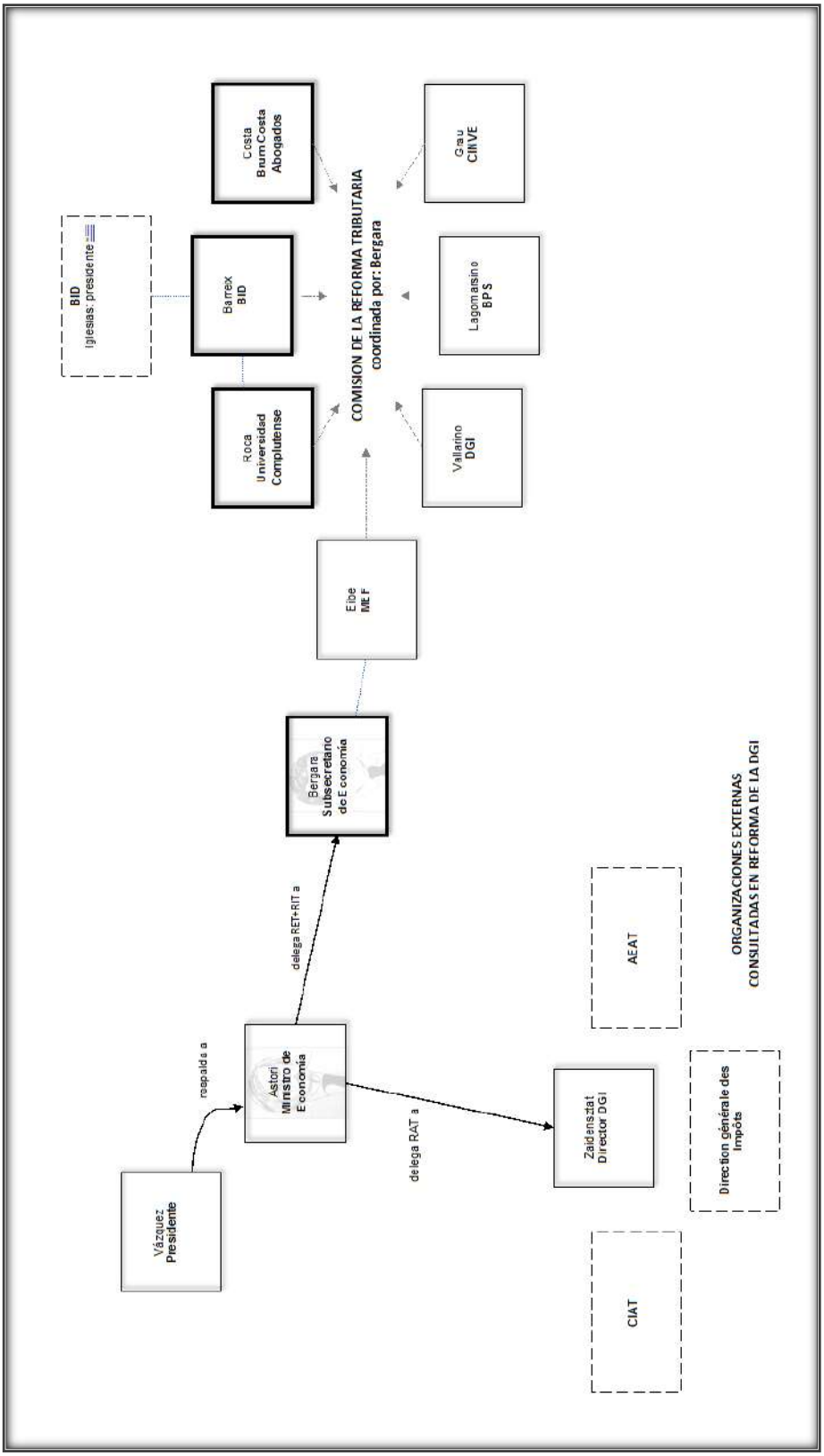

Gráfico 10. Elaboración propia en base a hallazgos propios

2. Cuestionario semiestructurado para entrevistas en profundidad

¡Gracias por colaborar con mi investigación y concederme esta entrevista! Nuestro proyecto en Berlín investiga la política fiscal de varios países latinoamericanos. En ese contexto me interesan las reformas fiscales más recientes y sus perspectivas de consolidación. Uruguay se perfila como caso interesante al respecto. A continuación, quiero hacerle cinco preguntas acerca de la reforma fiscal (RF) de 2006...

Preguntas guía	Posibles preguntas complementarias
1. ¿Cómo fue el proceso de la RF?	- ¿Cómo se fue gestando el proyecto de RF entre el gobierno, su equipo económico, la academia y el Frente Amplio? - ¿Cómo reaccionó la sociedad uruguaya frente al proyecto de RF? - ¿Qué trato se le dio a la RF por parte de los medios de comunicación? - ¿Cómo se posicionó Su fuerza política (o sector) frente al proyecto de RF? - ¿Qué ideario impositivo representa Su fuerza política (o sector)? - ¿Cómo fue el proceso de negociación de la RF entre el gobierno y la oposición? - ¿Qué función tuvo la comisión de expertos tributarios y cómo trabajaba? - ¿Cuál fue el papel de las organizaciones internacionales (FMI, BM, OCDE, BID, Cepal) en el proceso de la RF?
2. ¿Cuál considera que es la esencia de la RF?	- ¿Considera que la de 2007 se trató de una reforma tributaria o más bien de una reforma fiscal?

	- ¿Le parecen consistententes entre si los diferentes objetivos de la RF? - ¿Con la RF se busca redistribuir los ingresos o la riqueza: "paga más el que tiene más" o "paga más el que gana más"? - ¿Se trató de una reforma estructural-refundacional o no y por qué? La directora de la Cepal, Alicia Bárcena, dijo que "la mejor reforma fiscal fue la que hizo Uruguay". Mirando hacia AL: - ¿Ve a la RF como un logro, o por lo menos un fenómeno, uruguayo? → ¿Tomó Uruguay un rumbo fiscal diferente que el resto de los países en la región? El equipo reformista adoptó un enfoque macroeconómicamente prudente y gradual en sus tiempos políticos, abierto a futuros cambios y ajustes: - ¿A casi diez años de su inicio, quedó parado el proceso de RF? - ¿Se ha logrado establecer una nueva cultura tributaria basada en la capacidad de pago y la solidaridad contributiva? - ¿Qué relevancia tienen temas como el secreto bancario o los acuerdos sobre intercambio de información tributaria con otros países?
3. ¿Qué opinión le merece el impacto redistributivo de la RF?	- ¿Qué piensa de la política tributaria como instrumento redistributivo? - ¿Qué mecanismo fiscal considera más eficaz para actuar sobre la distribución: el gasto o el ingreso?

	- ¿Cómo evalúa el aumento de la proporción de impuestos directos en la estructura tributaria frente a los indirectos? → ¿Debería continuar profundizándose esta estrategia? - ¿Qué opina sobre los alcances de la RF sobre la desigualdad social? → ¿Y cómo percibe actualmente la desigualdad social en Uruguay? → ¿Y qué tan relevante considera el enfoque del aumento de la imposición directa para lograr más igualdad en la sociedad? - ¿Qué le parecen ciertas demandas que piden profundizar la RF cualitativamente, incrementando la presión tributaria a los sectores más ricos de la sociedad? Hay quienes sostienen que el Estado uruguayo enfrenta un callejón fiscal, que el gasto público social es insuficiente y además sesgado hacia la población adulta y anciana. - ¿Qué piensa de este diagnóstico?
4. ¿Dónde ve ejes y actores de disputa en torno a la RF y la política fiscal en general?	- ¿Qué tan fuerte estima el grado de consenso que existe hoy día en la sociedad uruguaya y su sistema político en torno al rumbo fiscal adoptado a partir de 2007? - ¿Diría que el debate fiscal uruguayo tiene un fuerte carácter corporativo? - ¿Considera que los cambios tributarios bajo los gobiernos del FA fueron medidas muy resistidas?
5. ¿Cuál es su balance de los efectos sociales de la RF?	- ¿Cómo impactó la RF sobre su propio sector? - ¿Dónde ve errores o aciertos en el manejo de la política fiscal durante la última década?

	- ¿Cuáles piensa que deberían ser los próximos pasos o medidas concretas que deberían tomarse durante los próximos años en materia fiscal y a qué sectores de la sociedad deberían beneficiar? - Desde una perspectiva fiscal integral: ¿Qué tipo de estructura fiscal –captación y redistribución para financiar los gastos del Estado– le hace falta al país para poder materializar qué objetivos a futuro? - ¿Qué margen de autonomía le queda en un mundo globalizado a países pequeños y periféricos como Uruguay en la construcción de su estructura tributaria? - ¿En qué medida le parece que los impuestos expresan relaciones de poder?

3. Registro de entrevistas

Persona entrev.	Fecha	Lugar	Hora	Duración
PE1	05.05.2015	Montevideo	12:00 – 13:45	1:45
PE2	05.05.2015	Montevideo	18:00 – 18:55	0:55
PE3	08.05.2015	Montevideo	12:00 – 13:10	1:10
PE4	11.05.2015	Montevideo	12:15 – 13:30	1:15
PE5	12.05.2015	Montevideo	14:00 – 15:25	1:25
PE6	12.05.2015	Montevideo	17:10 – 18:20	1:10
PE7	15.05.2015	Montevideo	17:30 – 18:45	1:15
PE8	19.05.2015	Montevideo	09:00 – 09:40	0:40
PE9	19.05.2015	Montevideo	18:00 – 19:10	1:10
PE10	20.05.2015	Montevideo	17:45 – 18:40	0:55
PE11	21.05.2015	Montevideo	18:10 – 19:25	1:15
PE12	22.05.2015	Montevideo	11:40 – 12:45	1:05
PE13	22.05.2015	Montevideo	13:15 – 14:30	1:15
PE14	26.05.2015	Montevideo	13:20 – 14:35	1:15
PE15	27.05.2015	Montevideo	11:30 – 14:30	3:00
PE16	28.05.2015	Montevideo	12:00 – 13:10	1:10
PE17	04.06.2015	Montevideo	16:00 – 17:25	1:25
PE18	08.06.2015	Montevideo	09:30 – 11:00	1:30
PE19	08.06.2015	Montevideo	15:45 – 16:45	1:00
PE20	09.06.2015	Montevideo	14:30 – 15:30	1:00
PE21	09.06.2015	Montevideo	16:10 – 16:40	0:30
PE22	10.06.2015	Montevideo	14:00 – 15:12	1:12
PE23	16.06.2015	Montevideo	17:30 – 19:00	1:30
PE24	22.06.2015	Montevideo	11:20 – 12:15	0:55
PE25	23.06.2015	Montevideo	12:00 – 13:20	1:20
PE26	24.06.2015	Montevideo	12:20 – 13:38	1:18
PE27	24.06.2015	Montevideo	15:00 – 15:20	0:20
PE28	29.06.2015	Montevideo	17:10 – 18:10	1:00
PE29	13.07.2015	Montevideo	11:40 – 13:10	1:30
PE30	17.07.2015	Montevideo	17:40 – 18:50	1:10
PE31	24.07.2015	Montevideo	15:10 – 16:22	1:12
PE32	28.07.2015	Montevideo	10:30 – 11:00	0:30
PE33	11.08.2015	Montevideo	09:30 – 11:00	1:30
PE34	12.08.2015	Montevideo	16:05 – 17:45	1.40
PE35	17.08.2015	Montevideo	11:05 – 12:55	1:50
PE36	18.08.2015	Montevideo	17:30 – 18:40	1:10
PE37	19.08.2015	Montevideo	15:15 – 16:00	0:40
PE38	27.08.2015	Montevideo	10:45 – 12:30	1:45

4. Muestra sociodemográfica de las personas entrevistadas

Las 38 personas entrevistadas son de nacionalidad uruguaya.

Composición por género:

- Masculino: 35 (92,1%)
- Femenino: 3 (7,9%)

  [Este desbalance entre hombres y mujeres es típico para lo que es la composición por sexos de las élites uruguayas].

Composición etaria:

- Entre 30 y 40 años: 5 (13,1%)
- Entre 40 y 50 años: 9 (23,7%)
- Entre 50 y 60 años: 13 (34,2%)
- Entre 60 y 70 años: 5 (13,1%)
- Entre 70 y 80 años: 5 (13,1%)
- Entre 80 y 90 años: 1 (2,6%)

Composición por formación:

- Economistas/ contadores: 19 (50%)
- Abogados: 6 (15.8%)
- Politólogos: 5 (13,2%)
- Ingenieros: 3 (7,9%)
- Oficios: 2 (5,2%)
- Estudios universitarios inconclusos: 3 (7,9%)

Composición por ocupación/ profesión:

- Ocupación en sector privado: 17 (44,7%)
  - *Profesionales independientes (abogacía, contaduría, asesoría económica/ financiera): 9 (23,6%)*
  - *Empresas (industria, agro): 3 (7,8%)*
  - *Asalariados profesionales y no profesionales (cámaras empresariales, sindicatos, centros de investigación privados, universidades privadas): 5 (13,1%)*
- Ocupación en sector público: 16 (42,1%)

- *Parlamento: 5 (13,1%)*
  - Diputados: 2 (5,2%)
  - Senadores: 3 (7,8%)
- *Gobierno/ adm. pública: 3 (7,8%)*
  - Banco Central: 1 (2,6%)
  - Dirección General Impositiva: 2 (5,2%)
- *Universidad: 8 (21%)*
  - Catedrático: 1 (2,6%)
  - Investigador: 7 (18,4%)

- Jubilados/ pensionados/ retirados: 5 (13,2%)

Composición por autoposicionamiento en el espectro político:

- Izquierda: 13 (34,2%)
- Izquierda a centroizquierda: 0
- Centroizquierda: 11 (28,9%)
- Centroizquierda a centro: 2 (5,2%)
- Centro: 2 (5,2%)
- Centro a centroderecha: 0
- Centroderecha: 1 (2,6%)
- Centroderecha a Derecha: 0
- Derecha: 0
- No especifica: 9 (23,6%)

Preferencia partidaria (encuesta/ actividad política):

- Frente Amplio: 13 (34,2%)
  - *MPP: 2 (5,2%)*
  - *FLS: 1 (2,6%)*
  - *PS: 2 (5,2%)*
  - *PCU: 1 (2,6%)*
  - *Lista 5005: 1 (2,6%)*
  - *No especifica/ independiente: 6 (15,8%)*
- Partido Nacional: 5 (13,2%)
  - *Todos/ Herrerismo: 3 (7,8%)*
  - *Alianza Nacional: 1 (2,6%)*
  - *No especifica/ independiente: 1 (2,6%)*
- Partido Colorado: 4 (10,5%)

- Partido Independiente: 1 (2,6%)
- Unidad Popular: 1 (2,6%)
- Otra: 2 (5,2%)
    - *'Liberal':* *1* *(2,6%)*
    - *'Izquierda radical':* *1* *(2,6%)*
- No especifica: 12 (31,5%)

5. Cuerpo de materiales de prensa

Fecha	Medio[1]	Tipo[2]	Título (página)
1999			
1999.03.11	BU	Nt	Vázquez aseguró que la izquierda podría buscar con Batlle acuerdos en educación y salud y crear con Volonté un impuesto a la renta (8-9)
1999.03.25	BU	Cl	La fácil promesa de eliminar impuestos (6)
1999.06.10	BU	Et (a Tabaré Vázquez)	Un gobierno de izquierda gravaría rentas, herencias, "bienes suntuarios", bajaría a 15% el IVA y reglamentaría el secreto bancario (54-55/ 58)
1999.06.17	BU	Nt	Batlle reiteró planteos que lo diferencian de las figuras representativas del gobierno (10-11)
1999.07.01	BU	Nt	Los ricos "solidarios" de Uruguay (10)
1999.07.15	BU	Ed	Reforma fiscal: no admite demoras (2)
1999.08.19	BU	Cl (Tomás Linn)	Los caminos para derrotar la pobreza (6)
1999.09.02	BU	Nt	Los colorados estudian incluir en su programa la extensión del IVA a productos hoy exonerados para reducir la tasa de 23% (3)
1999.09.16	BU	Cl (Tomás Linn)	El intento de meterse con el sueldo de la gente (6)
1999.10.14	BU	Nt	Vázquez pretende recaudar U$S 400 millones anuales por IRPF (4-5)
1999.10.28	BU	Ed	El elector y las propuestas (2)
1999.10.28	BU	Nt	Encuentro Progresista-Frente Amplio: reforma de la estructura impositiva y del gasto y un impulso selectivo a la producción (31)
1999.10.28	BU	Nt	Partido Colorado: mejorar la capacidad de competencia de las empresas, disminuir el IVA y renegociar aranceles del Mercosur (30)
1999.10.28	BU	Nt	Vázquez anunció que un gobierno suyo gravaría los ingresos brutos de cada persona desde $ 12.500 mensuales, con tasas progresivas (6-7)
1999.11.18	BU	Cl (Michele Santo)	Un impuesto inconveniente (2)
1999.11.18	BU	AnE (Batlle/ PC)	Anuncio electoral de Batlle contra el IRPF (17)
1999.11.18	BU	Et (a Danilo Astori)	Astori: impuesto a la renta no incluirá intereses de depósitos pero "puede haber colocaciones financieras" que serían gravadas. – Astori prometió "afilar bien la tijera" para reducir el gasto del Estado "en áreas no prioritarias" si la izquierda gana el 28 (contratapa/ 24-25)
1999.11.18	BU	Nt	El Impuesto a la Renta que propone el Frente Amplio irrumpió como vedette de la campaña política para el balotaje por la Presidencia (4-5)
1999.11.25	BU	AnE (Vázquez/ FA)	– (19)
1999.11.25	BU	Nt	El debate que no realizaron Vázquez y Batlle fu sustituido por una agresiva publicidad que usó imágenes del rival para atacarle (contratapa)
1999.11.25	BU	Nt	La izquierda lanzó una contraofensiva final para salir del debate respecto al IRPF (4-5)
2003			

[1] Búsqueda = BU. Brecha = BR. El Observador = EO. El País = EP. La República = LR. La Red21 = LR21.
[2] Noticia = Nt. Columna = Cl. Editorial = Ed. Entrevista = Et. Anuncio electoral = AnE.

2003.01.23	LR21	Cl (Manuel Núñez)	El crecimiento incesante del IRP (web)
2004			
2004.04.15	BU	Nt	Los inversores desestiman el riesgo electoral y mantienen en pie proyectos productivos (20-21)
2004.04.22	BU	Nt	El Frente Amplio quiere negociar "alivio" de la deuda y subir impuestos al agro; no ve viable baja sustancial del gasto público (1)
2004.04.29	BU	Cl (Ignacio de Posadas)	¡Que pase el siguiente! (3)
2004.04.29	BU	Nt	Banqueros alertaron a Vázquez que eventuales cambios al secreto bancario e impuesto a intereses sólo causarán "perjuicio" al país (11)
2004.04.29	BU	Nt	El "caso Viera" sacudió a la izquierda, cuyos dirigentes se advirtieron que gana la elección "el que cometa menos errores" (5/ 52)
2004.04.29	BU	Cl (Daniel Gianelli)	Lo que Viera destapó (6?)
2004.05.06	BU	Nt	La presión fiscal sobre el agro es "similar" a la de otras ramas, según ARU (19)
2004.05.27	BU	Cl (Ignacio de Posadas)	Tranquilo, che, que no va a pasar nada (3)
2004.06.10	BU	Ed	Incitación a la desobediencia o impuestos con patente (2)
2004.06.10	BU	Nt	Para 66 % de los uruguayos la riqueza "no hay que generarla, sino distribuirla mejor", según estudios de opinión pública (12)
2004.06.17	BU	Nt	Stirling: bajar el IVA, no más ancla cambiaria, desdolarizar economía (9)
2004.07.08	BU	Nt	Disminuyó la evasión entre uruguayos "ricos" (19)
2004.07.15	BU	Nt	Junto a Tabaré Vázquez en Washington, Astori se convirtió esta semana en el principal referente económico de la izquierda (5)
2004.07.29	BU	Nt	Gobierno y la izquierda cruzan acusaciones de "demagogia" tras anuncio de rebaja tributaria (1)
2004.08.05	BU	Nt	De Posadas y Azzini expresaron reparos a restablecer el IRPF (23)
2004.09.02	BU	Et (a Tabaré Vázquez)	Vázquez plantea atacar "la emergencia social" desde el primer día; acepta asociar las empresas del Estado con compañías privadas (96/ 28-29/ 91)
2004.09.02	BU	Nt	Reforma tributaria, aumento de eficiencia del Estado, planes de empleo temporario y estímulos selectivos a la producción (50-51)
2004.10.28	BU	Nt	EP-FA: estímulos selectivos a la producción, empleos transitorios, impuesto a la renta personal y solución al "problema" de la deuda (27)
2004.10.28	BU	Nt	Partido Colorado: estabilidad macroeconómica para estimular inversión y empleo; simplificación tributaria y reforma estatal (30)
2004.10.28	BU	Nt	Partido Nacional: baja de impuestos al agro e industria, reforma tributaria, pasividad mínima y aumento de la inversión pública (29)
2004.10.28	BU	Nt (Ernesto Tulbovitz)	Tabaré Vázquez ideó estrategia para evitar los temas más complejos y no entrar en detalles (8-9)
2004.11.04	BU	Et (a Andrés Wolfe)	Andrew Wolfe (FMI) opinó que gobierno electo impulsará algunas reformas estructurales; es "clave" que mantenga el control fiscal (33)
2004.11.04	BU	Nt	"Presión fiscal" se mantuvo en 27% del PBI; cada contribuyente pagó U$S 893 por impuestos, tasas y contribuciones en el 2003 (31)
2004.12.09	BU	Nt	IRPF gravará depósitos y se exonerarán bonos (25)
2004.12.30	BU	Nt	Empresarios reclaman al nuevo gobierno bajar el "costo país" y reducir la pobreza; se oponen a Consejos de Salario y al IRPF (25)
2005			
2005.01.13	BU	Nt	Reformas estructurales y respeto por los contratos plantea Vázquez (3)

2005.01.27	BU	Nt	La DGI comenzó a "prepararse" para cobrar el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas en el futuro gobierno, afirmó Zaidensztat (23)
2005.02.03	BU	Cl (Michele Santo)	Como hace cinco años, no comenzar con un ajuste fiscal será un trágico error (2)
2005.02.10	BU	Nt	El próximo gobierno continuará con el IVA como el "eje" del sistema impositivo (1)
2005.02.10	BU	Nt	Futura oposición aplaude cambio de actitud de la izquierda que permite suscribir un acuerdo multipartidario la próxima semana (11)
2005.02.24	BU	Nt	Astori anunció nueve acciones al inicio de su gestión; reforma tributaria bajaría IVA al 16% (1)
2005.04.07	BU	Nt	Los cuatro asesores del presidente Vázquez (5)
2005.04.21	BU	Cl (Tomás Linn)	¿Donde pagan tributos los que votan? (6)
2005.05.25	BU	Nt	Asesor del MEF admitió dificultad para gravar rentas de capital con IRPF, lo que es "límite" a "equidad" (24)
2005.06.02	BU	Nt	La "Carta de Intención" enviada por el gobierno al FMI incluye un firme compromiso con la disciplina fiscal y reformas estructurales (10-11/ 48)
2005.06.02	BU	Nt	Reforma de la DGI incluye fuerte suba salarial (21)
2005.06.09	BU	Nt (Gerardo Lissardy)	El gobierno anunció en Washington que "va a haber reformas" en el Estado y que los referendos para trancarlas son historia (…)
2005.07.07	BU	Cl (Daniel Gianelli)	La DGI, leading case para el gobierno (4)
2005.07.14	BU	Cl (Tomás Linn)	¿Una fugaz pasión o real amedrentamiento? (…)
2005.07.14	BU	Nt	Economistas de izquierda prevén agruparse para proponer "alternativas" a la política del gobierno (27)
2005.07.14	BU	Nt	Gobierno transmitió a empresarios y trabajadores que es "casi imposible" bajar gastos e impuestos (21)
2005.07.28	BU	Et (a Fernando Lorenzo)	El gobierno aplicará rebaja de impuestos "encubiertos" que cobran las empresas públicas; prevé disminución de tarifas (21)
2005.07.28	BU	Nt	Subirán a 7% el Imesi al azúcar (17)
2005.09.01	BU	Cl (Michele Santo)	Intentando hacer magia (2)
2005.09.01	BU	Nt	Proyecto de presupuesto busca crear "nueva cultura" en manejo de fondos públicos y reasignar gastos; no incluye "ajuste fiscal" (7/ 49)
2005.09.01	BU	Nt	Se enlentece la actividad inmobiliaria y aumentan consultas a contadores y corredores por incertidumbres sobre futuro IRPF (23)
2005.09.01	BU	Nt	Tras el retiro de 11% de su plantilla, DGI inicia nueva fase en la reforma por completar un "cambio cultural" en el organismo (22)
2005.09.08	BU	Ed	Difícil para Maldonado (2)
2005.09.22	BU	Nt	La agenda de reformas económicas de la izquierda: administración de los impuestos, régimen tributario, bancos y sistema previsional (38)
2005.09.29	BU	Nt	Bajarán el IVA a servicios turísticos (…)
2005.09.29	BU	Nt	DGI: más fiscalización y embargos (…)
2005.09.29	BU	Nt	La reforma tributaria y su efecto en el mercado [inmobiliario] (…)
2005.11.10	BU	Nt	Oposición considera que IRPF sería "fiscalazo" sobre la "clase media" y empresarios advierten que se "insta" a la evasión (15)
2005.11.10	BU	Nt (Ismael Grau)	Propuesta del gobierno para reformar régimen tributario prevé suba de la carga impositiva para los ingresos líquidos mayores a $ 13.348 (14/ 48)
2005.11.17	BU	Cl (Tomás	Siempre lo mismo, siempre la misma trampa (6)

		Linn)	
2005.11.17	BU	Nt	Astori: la reforma impositiva es “uno de los principales perfiles diferenciadores” del gobierno de izquierda (8)
2005.11.17	BU	Et (a J. E. Azzini)	Azzini dijo que la reforma tributaria “liquida a la clase media” e instó a Astori a que “ponga un poco más de humanidad” en los impuestos (9/ 49)
2005.11.17	BU	Ed	La reforma tributaria (2)
2005.11.24	BU	Nt	Bergara dijo que la reforma será un “fiscalazo” para profesionales universitarios (1)
2005.11.24	BU	Nt (Ismael Grau)	El IRPF gravará rentas mensuales mayores a unos $ 7mil; baja carga sobre la ganancia de empresas y el IVA pasa a 21% y 10% (contratapa)
2005.11.24	BU	Et (a Julio de Brun)	Reforma tributaria genera “desincentivos fuertes” a recuperación del sistema financiero y “conspira” contra el mercado de valores (21)
2005.11.24	BU	Ed	Uno de los dos discursos empieza a inquietar (2)
2005.12.01	BU	Cl (Daniel Gianelli)	Una cuestión de cultura ... y de incentivos (2)
2005.12.01	BU	Et (a Gastón Gelos)	Gelos (FMI) afirmó que la economía “va bien encaminada”, pero alertó que “tiene” que crecer más ante “vulnerabilidades” (21)
2005.12.08	BU	Nt	Cámaras alertaron al MEF que firmas perderán competitividad, habrá más informalismo y subirán algunos precios, por la reforma tributaria (22)
2005.12.15	BU	Nt	Astori admitirá cambios importantes en la reforma tributaria; “no hay ningún tema tabú” (1)
2005.12.15	BU	Et (a Carlos Calvo)	A la izquierda le importan “mucho” los pobres pero entiende que la “solución” no es “hacer a todos pobres” y que sería “una tontería arruinar” macroeconomía” (20-21)
2005.12.15	BU	Nt	Reforma tributaria genera dudas sobre futuro de Uruguay como plaza financiera regional; bajaron depósitos en varios bancos en noviembre (27)
2005.12.22	BU	Nt	Zaidensztat es partidario de eliminar estímulos tributarios a “los nenes que ya tienen barba”, como hotelería y forestación (20)
2006			
2006.01.05	BU	Nt	Financieras prevén más ventas por baja de IVA a turistas: operadores escépticos (…)
2006.01.05	BU	Nt	IRPF contemplará deducciones por número de hijos, aseguró Astori (17)
2006.01.12	BU	Nt	DGI solicitó levantar feria judicial en Canelones y Rocha por clausuras (…)
2006.01.19	BU	Nt	Experto señaló que reforma tributaria puede frenar impulso de fidecomisos (2…)
2006.01.19	BU	Nt	Medidas sindicales en DGI por ajuste salarial (…)
2006.02.02	BU	Et (a Gabriel Oddone)	El asesor de la BVM propuso subastar acciones de empresas estatales de derecho privado para mostrar que privatización no causa pérdidas financieras ni de empleo (20-21)
2006.02.02	BU		Zaidensztat explicó personalmente la sanción a Tienda Inglesa, una empresa que consideró “ejemplar” pero fuera de la “ley” (contratapa)
2006.02.13	LR	Cl (Hugo Cores)	La reforma tributaria y la aceptación de hechos consumados (…)
2006.03.09	BU	Nt	Proyecto de reforma crea el IRPF con algunas deducciones, reduce la carga sobre la renta de las empresas y elimina catorce tributos (…/ 45)
2006.03.16	BU	Ed	El problema es y seguirá siendo el gasto público (2)
2006.03.16	BU	Nt	Las bolsas hacen frente común contra el IRPF y acuerdan nueva agenda (22)

2006.03.26	BU	Nt	Expertos estiman que reforma tributaria evita que Uruguay sea considerado “paraíso fiscal” y proponen crear Tribunal Fiscal (16)
2006.09.26	BU	Nt	Beneficios tributarios para combatir evasión en sector inmobiliario (21)
2006.10.12	BU	Nt	Cambios en descuento a IRPF suben carga inmobiliaria a asalariados que perciben más de $ 15.645 y a pasividades mayores a $ 10.900 (contratapa/ 49)
2006.10.19	BU	Cl (Tomás Linn)	Arbitraria metida de manos en bolsillos ajenos (…)
2006.10.19	BU	Ed	Una reforma desencaminada (2)
2006.10.19	BU	Nt	Unas 482 mil personas abonarán IRPF por ingresos laborales: 9% de al recaudación será por pago de profesionales universitarios (23)
2006.10.30	BU	Nt	Presión fiscal en 2006 sobre el agro es la mayor en el último quinquenio; los tributos pagados son 7,6% de la producción (20)
2006.11.16	BU	Cl (Claudio Paolillo)	Una timba (11)
2006.11.16	BU	Nt	Barreix y Roca proponen alcanzar un “pacto fiscal” tripartito que le fije un “tope” a la presión tributaria y mejore el gasto público (19/ 48)
2006.11.16	BU	Nt	La implementación de la reforma tributaria recibe nuevos embates técnicos y políticos (…)
2006.11.16	BU	Et (a J. A. Niño)	Reimplantar el IRPF es “quitarle una parte del futuro” a Uruguay, dijo presidente de Felaban (21)
2006.11.23	BU	Nt	Directores y sindicato del BPS rechazaron críticas de Zaidensztat (27)
2006.11.30	BU	Nt	El ministro Astori define postergación de la reforma tributaria para evitar que se produzcan “deficiencias” de implementación (12)
2006.11.30	BU	Ed	Estamos bien, pero vamos mal (2)
2006.12	EO	Nt	Análisis tributario (…)
2006.12.05	EO	Ed	Hay de bueno, malo y dudoso (2)
2006.12.07	BU	Nt	El gobierno posterga dos reformas clave : tributaria y Caja Bancaria (11)
2006.12.10	EO	Ed	Rumbo errado para la salud (2)
2006.12.14	BU		El Senado aprobó la reforma tributaria que regirá desde el 2007; los blancos tratarán de derogarla apelando al “apoyo popular” (3/ 48)
2006.12.21	BU	Et (a Diego Balestra)	Se está creando una “estructura” estatal “tan pesada” que si se diluye la actual bonanza internacional el país tendrá “problemas” (contratapa)
2006.12.21	BU	Nt	Beneficios impositivos a inversiones de empresas que pacten “paz” laboral (20)
2006.12.21	BU	Nt	Blancos y colorados se proponen pasar de los “dichos a los hechos” y anuncian medidas para combatir algunas de las decisiones del oficialismo (3)
2006.12.21	BU	Nt	Se encarecen alquileres por IRPF (19)
2006.12.28	BU	Nt	Astori lanzó una ofensiva mediática para exaltar la situación económica, critica al Mercosur y defiende la reforma tributaria (5/ 44)
2006.12.28	BU	Nt	Reforma tributaria: el 71% cree perjudicará a su empresa y más de dos tercios espera un impacto negativo para el país (20)
2007			
2007.01.04	BU	Nt	Blancos y colorados iniciaron contactos para conformar un frente común y evitar que el impuesto a la renta grave jubilados (10)
2007.01.04	BU	Cl (Tomás Linn)	El gobierno al iniciarse un año nuevo (2)
2007.01.04	BU	Et (a L.E. González)	La reforma tributaria como un “equivalente” en Uruguay del programa “hambre cero” de Lula (5)

2007.01.05	BR	Cl (Walter Pernas)	Golondrinas y aves de rapiña (11)
2007.01.11	BU	Cl (Tomás Linn)	El deseo de volver a la época de las cavernas (6)
2007.01.19	BR	Et (a E. Zaidensztat)	"Este ministro de Economía tiene mucho mayor sensibilidad social que el anterior" (2-5)
2007.01.26	BR	Cl. (F. Álvez)_	Igualdad antes que equidad (16)
2007.02.15	BU	Nt	Estado y empresas privadas retendrán sueldos de sus empleados y honorarios por servicios que contraten , para el pago del IRPF (22)
2007.02.17	BR	Cl (Walter Pernas)	Lavado natural (44)
2007.03.02	BR	Cl (Jorge Notaro)	El vaso medio vacío (II)
2007.03.02	BR	Cl (Gabriel Papa)	Estamos mejor. ¿Vamos bien? (III)
2007.03.02	BR	Cl (…)	Un gobierno de izquierda (5)
2007.03.08	BU	Nt	El presidente de la Cámara Inmobiliaria advirtió que la reforma tributaria que regirá desde julio está "liquidando" a ese sector (16)
2007.03.15	BU	Nt	Empresas del agro que facturen más de US$ 120 mil deberán pagar IRAE (20)
2007.03.22	BU	Nt	De Posadas dijo que la reforma tributaria traerá como consecuencia una "invasión" mucho "mayor" en la vida privada de los contribuyentes (13)
2007.03.22	BU	Nt	En los cuatro años que estuvo al Frente de la DGI, Zaidensztat protagonizó varios choques con empresarios, jueces y políticos (4)
2007.03.22	BU	Nt	Mujica quiere que grandes firmas rurales paguen IRAE (22)
2007.03.22	BU	Nt	Renuncia del director de Rentas sorprendió a los empresarios; preocupa su alejamiento ante proximidad de cambios tributarios (5)
2007.03.22	BU	Nt	Vázquez anunció a sus ministros un "golpe de timón" en reforma del Estado y designó a nuevos jerarcas para encargarse de ese tema (3)
2007.03.22	BU	Nt	Vázquez sustituyó a la cúpula de la OPP para darle más "contenido político" a la reforma estatal (1)
2007.03.23	BR	Nt (Walter Pernas)	Colgó la espada (3)
2007.03.23	BR	Cl (Gabriel Papa)	Un relevo más que relevante (3)
2007.03.29	BU	Nt	DGI buscará afianzar "percepción de riesgo" de evadir tributos y revisa controles; hubo dos nuevos procesados por defraudación (22)
2007.04.12	BU	Cl (Tomás Linn)	Hay un cierto nerviosismo en el ambiente (6)
2007.04.12	BU	Et (a Gastón Gelos)	Reforma tributara mejora la "equidad" y reduce distorsiones en algunos mercados, sin afectar la "sostenibilidad" fiscal del país (20)
2007.04.13	BR	Cl (Jorge Notaro)	Las asignaturas pendientes (III)
2007.04.19	BU	Cl (Daniel Gianelli)	Honestidad intelectual (4)
2007.04.19	BU	Nt	Notaro augura baja "irrelevante" de la pobreza; propone un mayor gasto (19)
2007.04.19	BU	Nt (Raúl Ronzoni)	Jueces, fiscales, militares y militantes históricos de izquierda plantean recurso de inconstitucionalidad contra reforma tributaria (7)
2007.04.19	BU	Nt	Sanguinetti enfrentado a Astori por IRPF a jubilados (7)
2007.04.26	BU	Nt	DGI teme pérdida de recaudación (20)
2007.04.26	BU	Nt	Reglamentación de la ley de reforma tributaria obliga a declarar

			deducciones del IRPF desde julio y define agentes de retención (14)
2007.04.26	BU	Ed	Un error que puede costar muy caro (2)
2007.05.03	BU	Nt	Instituciones medicas advierten que el nuevo sistema de salud suprime libertades constitucionales y limita gestión empresarial (15)
2007.05.03	BU	Nt	Reforma eleva carga tributaria real sobre las empresas, aumenta sus gastos internos y las obliga a revisar relación con proveedores (22)
2007.05.03	BU	Cl (Tomás Linn)	Una decepción que no sabe cómo canalizarse (6)
2007.05.17	BU	Cl (Tomás Linn)	La explicación que nadie dio todavía (6)
2007.05.24	BU	Cl (Daniel Gianelli)	El afán igualitarista (4)
2007.05.25	BR	ET (a A. Couriel)	"Hay una serie de puntos fuera del programa" (8-9)
2007.05.31	BU	Nt	Cuesta Duarte apoya la reforma tributaria, pero advierte "riesgos" (15)
2007.06.02	BU	Nt	Reforma de la DGI incluye fuerte suba salarial (21)
2007.06.07	BU	Ed	Lo mismo de siempre (2)
2007.06.08	BR	Cl. (Antonio Elías)	Los mismos reclamos y las mismas propuestas (II)
2007.06.14	BU	Nt	Astori desestimó planteos opositores y la reforma tributaria regirá desde julio (1)
2007.06.21	BU	Nt	Reglamentaron nuevo IVA; gravará más servicios vendidos al exterior (20)
2007.06.21	BU	ET (a Ana Acosta y Lara)	Superintendente de Seguros saliente señala "limitaciones" legales a competencia en el sector; IRPF puede afectar pólizas de ahorro (26)
2007.06.21	BU	Nt	Tras la reforma tributaria, algunos comercios prevés reducir precios desde julio, pero otros los mantendrán o los subirán (21)
2007.06.28	BU	Cl (Ana Morales)	IRPF. Impuesto polémico, de corta vida y de muy baja recaudación (23)
2007.06.28	BU	Cl (Claudio Paolillo)	El regreso de "El Chicho" (13)
2007.06.28	BU	Nt	Duras críticas de algunos sindicatos contra la reforma tributaria que regirá desde e domingo (1)
2007.06.28	BU	ET (a N. Hernández)	Críticas a la reforma son "razonables", pero la "gran masa" beneficiada "no se manifiesta", dijo titular de DGI (22-23)
2007.06.28	BU	Nt	Entra en vigor reforma tributaria que reinstala el IRPF: depósitos de 50.000 dólares pagarán $ 2.600 al año por lo intereses generados, lo mismo que abonará cada mes un asalariado que gana unos $ 23.000 (20-21)
2007.06.29	BR	Cl (Gabriel Papa)	Matices a mitad del camino (4-5)
2007.06.29	BR	Cl (Carolina Porley)	El día después (2-3)
2007.07.01	EO	Nt	Radiografía del régimen tributario (4)
2007.07.01	EO	Nt (Álvaro Bergoitía)	Reforma de Astori sale al ruedo (3)
2007.07.01	EO	Ed	Un domingo menos alegre (2)
2007.07.02	EO	Ed	Un incierto primer día (2)
2007.07.03	EO	Nt (L. Pereyra & C. Romanoff)	A la hora de pagar, la izquierda se debate entre las ideas y la plata (3)
2007.07.05	BU	Cl (Daniel	La izquierda en su laberinto (…)

		Gianelli)	
2007.07.05	BU	Nt	"Peligroso antecedente", admiten Cervini y Adriasola (5)
2007.07.05	BU	Nt	Reforma tributaria se puso en vigor mostrando su lado más beneficioso para la gente, al bajar precios en los comercios (23)
2007.07.05	BU	Nt	Uno de cada tres contribuyentes del "impuesto a los sueldos" pagará más por el RPF, que lo sustituyó (22)
2007.07.10	EO	Nt	Futbolistas no escaparán al pago del IRPF (13)
2007.07.12	BU	Ed	Se siguen y se seguirán yendo (2)
2007.07.19	BU	Nt (Mariana Mactas)	Debido a la reforma tributaria, el sector financiero alentará la inversión privada y mejorará el mercado de capitales en pesos (23)
2007.07.19	BU	Nt	Legisladores oficialistas formulan críticas a la reforma tributaria (3)
2007.07.19	BU	Nt	Puesta en marcha del nuevo sistema impositivo ha sido "traumática" para las empresas, que enfrentan dudas y problemas aún irresueltos (22)
2007.07.22	LR21	Nt	La reforma impositiva y el concepto de libertad (web)
2007.07.26	BU	Nt	Crecen protestas por la reforma tributaria; advierten sobre un posible caos en la DGI (1)
2007.07.26	BU	Nt	Depósitos muestran evolución "normal" tras la entrada en vigor del IRPF, aunque persiste "inquietud entre algunos ahorristas (21)
2007.07.26	BU	ET (a Fernando Lorenzo)	Reforma tributaria dejará un "saldo muy positivo a la izquierda en las elecciones de 2009, augura el principal asesor de Astori (contratapa/ ...20)
2007.07.26	BU	Nt	Estudio pone en duda equidad del nuevo IVA (26)
2007.07.26	BU	Nt	ONGs preocupadas por el decreto que establece exoneraciones al pago de aportes patronales (8)
2007.08.02	BU	Nt	Gobierno espera dato de recaudación del IRPF para jugar primer mes de la reforma tributaria, cuya instalación generó dificultades (21)
2007.08.09	BU	Cl (Tomás Linn)	Exoneraciones, tributos y el rol de las ONGs (8)
2007.08.09	BU	Nt (Javier Benech)	La aplicación de la reforma tributaria introdujo al PIT-CNT en un fuerte debate interno sobre l a conveniencia de seguir apoyándola (contratapa/ 49)
2007.08.09	BU	Nt	Astori defendió el nuevo sistema tributario, criticó informes de prensa sobre inflación y empleo, y resaltó mejora de inversión (27)
2007.08.09	BU	Nt	El gobierno busca bajar el precio del pan, prevé reducir IVA a la carne de ave y cerdo, y liberar la importación de pollo (20)
2007.08.09	BU	ET (a Jorge Larrañaga)	El Frente Amplio "se tiró desde la torre de ANTEL" con la reforma tributaria y perderá las elecciones (8-9)
2007.08.16	BU	Nt	Hubo retiros de depósitos en el primer mes de vigencia del IRPF, pero bancos privados consideran que ello no marca una tendencia (24)
2007.08.16	BU	Nt	Significativo aumento de la recaudación antes de aplicarse el nuevo sistema tributario; el IVA registró suba real de casi 32% (25)
2007.08.30	BU	Nt	El IRPF a los pasivos viola la Constitución, afirma el decano de la Universidad Católica (20)
2007.08.30	BU	Nt	Presionado, el gobierno exoneró de IRPF a beneficios en especie (21)
2007.09.06	BU	Nt	IRPF tuvo impacto neutro sobre sueldos de privados y benefició a los estatales (22)
2007.09.06	BU	Nt	Reforma tributaria golpea finanzas del FA; percibe US$ 12.000 mensuales menos al caer aportes por "cargos políticos" (…)
2007.09.13	BU	Cl (Daniel Gianelli)	El respaldo que recibió Astori (4)
2007.09.13	BU	Ed	Necesario pero insuficiente (2)
2007.09.20	BU		Bancos recuperaron en agosto partes de los depósitos que habían

			perdido en primer mes de vigencia del IRPF, que grava intereses (…)
2007.10.04	BU	Cl (Ignacio de Posadas)	Más sobre la "reforma de la salud" (…)
2007.10.04	BU	Nt	El Senado aprobó en general la controvertida reforma de la salud, que el primer gobierno de la izquierda considera como uno de sus ejes (…)
2007.10.18	BU	Cl (Daniel Gianelli)	Embrollo oficialista impositivo (4)
2007.10.18	BU	Nt	La Impositiva comienza fiscalización del IRPF sobre profesionales, futbolistas y agentes de retención; desde 2008 aplicará sanciones (22)
2007.10.25	BU	Nt	Dictamen de Ubiría que considera inconstitucional el impuesto a la renta a jubilaciones cuestiona "filosofía" de la reforma tributaria (5/ 49)
2007.10.25	BU	Nt	SCJ comienza a analizar recursos de inconstitucionalidad de IRPF, mientras la oposición espera en que caerá nuevo impuesto (3)
2007.10.25	BU	Nt	Vázquez aceptará "sin sobresaltos" cambios en reforma tributaria si se confirma inconstitucionalidad (1)
2007.11.01	BU	Cl (Tomás Linn)	Por despreciar las señales y advertencias (4)
2007.11.01	BU	ET (a Danilo Astori)	La reforma tributaria "sigue, sea cual sea" el fallo de la Suprema Corte, porque eventual "inconstitucionalidad" no la "tira abajo" (contratapa/ 116)
2007.11.08	BU	Cl (Daniel Gianelli)	Atrapado en su propia telaraña (4)
2007.11.08	BU	Nt	Asesores del gobierno para la reforma tributaria salen en defensa de la aplicación del IRPF a jubilados y pensionistas (45)
2007.11.08	BU	ET (a Luis Bértola)	Uruguay corre el "riesgo" de enfrascarse en "lucha redistributiva " (74-75)
2007.11.08	BU	Nt	El nuevo mínimo exonerado de IRPF será $ 8.875 desde enero (23)
2007.11.08	BU	Nt	La DGI está violando derechos individuales de contribuyentes por "un cambio drástico en la filosofía de cobro de impuestos" (64-65)
2007.11.08	BU	Nt	Por medidas tributarias adoptadas por el gobierno hubo baja de precios en octubre, aunque inflación sigue en torno al 9% (21)
2007.11.29	BU	Nt	Reformas tributaria y laboral perjudica a trabajadores, reducen rentabilidad de empresas y afectan la inversión, dijo Talvi (31)
2007.12.13	BU	Ed	Hoy y el futuro (2)
2008			
2008.03.27	BU	Cl (Tomás Linn)	Ganar "en negro" o alimentar palomas (…)
2008.03.27	BU	Nt	Astori recibe el apoyo interno a su candidatura mientras el FMI respalda su gestión ministerial (1)
2008.03.27	BU	Nt (Raúl Ronzoni)	Cinco jubilados de Rocha pusieron en jaque el IRPF a pasivos (…)
2008.03.27	BU	Nt	Mayoría de la Corte votó inconstitucionalidad del impuesto a la renta; argumentó que viola tres artículos de la Carta Magna (5/ 56)
2008.03.27	BU	Nt	Poder Ejecutivo analiza tributos alternativos para las jubilaciones altas y otros cambios impositivos (6-7)
2008.04.03	BU	Nt	Cesa ministra de la Suprema Corte y surgen interrogantes sobre futuros fallos (6-7)
2008.04.03	BU	Nt	Diputados del FA y de la oposición se acusan mutuamente de ex-ceder sus "límites" y ejercer presiones sobre la "justicia" (4)
2008.04.03	BU	Nt	El gobierno dilata una decisión sobre IRPF a las pasividades a la espera de fallos contradictorios (1)
2008.04.03	BU	Nt	El movimiento 26 de marzo acusó al gobierno de traicionar el "proyecto histórico" de la izquierda y abandonó el Frente Amplio

			(11)
2008.04.03	BU	Nt	El oficialismo amenaza con iniciar un juicio político a ministros de la Suprema Corte de Justicia y defiende el IRPF para pasivos (3)
2008.04.03	BU	Ed	La democracia es esto (2)
2008.04.10	BU	Ed	Burda presión (2)
2008.04.10	BU		Molesto por fallos contra el IRPF, diputado oficialista advierte que los jueces "olvidan" que su presupuesto depende del parlamento (6)
2008.04.17	BU	Ed	A la vista está (2)
2008.04.17	BU	Nt	Esteban Pérez ratificó sus advertencias a la justicia, pero luego en medio de un escándalo aseguró que no dijo lo que dijo (6-7)
2008.04.17	BU	NT	Gobierno defiende IRPF, mientras estudia un tributo alternativo que permita ampliar gasto (1)
2008.04.17	BU	Nz	Los legisladores de todos los partidos optaron por designar un nuevo integrante de la Suprema Corte directamente en la Asamblea General (5)
2008.04.17	BU	Nt	Para no empeorar el enfrentamiento con la justicia, el Frente Amplio suspendió la marcha en respaldo a la reforma tributaria (4)
2008.04.24	BU	Nt	Empresas cambian forma jurídica buscando aliviar carga tributaria (23)
2008.04.24	BU	Nt	Incorporación de Larrieux despierta incertidumbre sobre nuevos fallos de la SCJ en recursos de inconstitucionalidad de IRPF a pasividades (12)
2008.04.30	BU	Nt	Incorporado Juan Carlos Larrieux, la SCJ resolverá en breve sobre los recursos del IRPF (4)
2008.05.08	BU	Nt	Gobierno y oposición en pugna por capitalizar políticamente la contradicción de fallos sobre el IRPF en la Suprema Corte de Justicia (4-5)
2008.05.22	BU	Nt	El gobierno elimina el IRPF a los pasivos y lo sustituye por otro impuesto por el que recaudará U$S 40 millones menos por año (4-5)
2008.05.29	BU	Ed	Obsesión tributaria, la gran causa fiscal (6)
2008.06.05	BU	Nt	Senado dio media sanción al proyecto que crea el IASS; oposición advierte que vendrán nuevos planteos de inconstitucionalidad (13)
2008.06.12	BU	Cl (Tomás Linn)	Una solidaridad genuina, nunca coercitiva (…)
2008.06.26	BU	Cl (Nélson Hernández)	La oposición ajusta sus propuestas (22)
2008.07.03	BU	Nt	El Poder Ejecutivo define ajustes al IRPF; el pago por grupo familiar dará trato ventajoso a aquellos con ingresos bajos (20)
2008.07.10	BU	Nt	Astori, con el apoyo de Mujica, aguarda definición de Vázquez para establecer la fecha en la que regirán modificaciones del IRPF (7)
2008.07.10	BU	Nt	Barreix y Roca plantean gravar ahorro externo y comienza a fiscaliza el pago del tributo (21)
2008.07.17	BU	Nt	DGI da por terminada fase de educación del IPF (18)
2008.07.17	BU	NT	Gasto e IRPF provocan choques en el gobierno, mientras se completa nuevo equipo económico (1)
2008.07.17	BU	Nt	Vázquez reclamó a sus ministros que no interfieran con el equipo económico ni pretendan apurar los cambios a la reforma tributaria (5)
2008.07.24	BU	Nt	Vázquez anunciará un "alivio impositivo", pero advierte que para su gobierno es fundamental "mantener el equilibrio fiscal" (3)
2008.07.31	BU	Nt	Gobierno sortea tensiones internas para ajustes al IRPF y evalúa bajar más el IVA el próximo año (1)
2008.07.31	BU	Nt	La Red de Economistas de Izquierda afirma en un libro que las políticas sociales del gobierno del FA son "un fracaso" (13)
2008.07.31	BU	Nt	La reforma que no fue (2)

2008.07.31	BU	Nt	Vázquez y Astori buscan “descomprimir” la situación interna del Frente Amplio con cambios realizados en la reforma tributaria (4)
2008.08.07	BU	Cl (Daniel Gianelli)	No solo improvisación y apresuramiento (4)
2008.08.28	BU	Nt	Los pasivos que lograron inconstitucionalidad de IRPF van contra nuevo impuesto (5)