

Fuego amigo en la izquierda: el conflicto intrapartidario y la naturaleza de las políticas redistributivas en Uruguay

Florencia Antía
Universidad de la República (Uruguay)

CÓMO CITAR:

Antía, Florencia. 2022. "Fuego amigo en la izquierda: el conflicto intrapartidario y la naturaleza de las políticas redistributivas en Uruguay". *Colombia Internacional* 109: 3-30. <https://doi.org/10.7440/colombiaint109.2022.01>

RECIBIDO: 10 de diciembre de 2020

ACEPTADO: 24 de marzo de 2021

MODIFICADO: 27 de abril de 2021

<https://doi.org/10.7440/colombiaint109.2022.01>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** ¿qué consecuencias tiene el conflicto intrapartidario sobre las reformas redistributivas de Gobiernos de izquierda? El objetivo del artículo es analizar los efectos del conflicto intrapartidario sobre la reforma de las políticas redistributivas, destacando el carácter de las fracciones —su ideología y vinculación con las bases sociales— y su papel en la negociación de las reformas. **Metodología:** consiste en un estudio de caso, que permite caracterizar los actores partidarios y su actuación en cuatro reformas de los Gobiernos del Frente Amplio de Uruguay, un partido fraccionalizado. **Conclusión:** el conflicto interno fue relevante y tuvo un efecto radicalizador o moderador, dependiendo del papel que desempeñaron las fracciones de izquierda y centro-izquierda en los procesos de reforma. La tensión surgió del imperativo de compatibilizar la adopción de políticas que redujeran la desigualdad y aseguraran el dinamismo de la economía. **Originalidad:** radica en mostrar que, en ciertos casos, las fracciones partidarias buscan atender intereses de sus bases sociales independientemente de —y en contradicción con— su posición ideológica. La política pública resultante no fue estrictamente la preferida por la fracción protagonista, sino que incluye concesiones a la fracción consentidora cuando existe un cierto equilibrio de poder entre ambas.

PALABRAS CLAVE: conflicto intrapartidario; izquierda; políticas redistributivas; Uruguay.

Friendly Fire on the Left: Intra-Party Conflict and the Nature of Redistributive Policies in Uruguay

ABSTRACT. **Objective/Context:** What consequences does intra-party conflict have on the redistributive reforms of left-wing governments? This article aims to analyze the effects of intra-party conflict on redistributive policy reforms, highlighting the character of the factions—their ideology and connection with social bases—

and their role in negotiating the reforms. **Methodology:** It is a case study, which allows characterizing party actors and their performance in four reforms of the governments of the Broad Front of Uruguay, a fractionalized party. **Conclusion:** The internal conflict was relevant and had a radicalizing or moderating effect, depending on the role played by the left and center-left fractions in the reform processes. Tension arose from the imperative to coordinate the adoption of policies that would reduce inequality and ensure economic dynamism. **Originality:** It lies in showing that, in certain cases, party fractions seek to serve the interests of their social base regardless of—and in contradiction to—their ideological position. The resulting public policy was not strictly the one preferred by the main fraction but includes concessions to the consenting fraction when there is a certain balance of power between them.

KEYWORDS: Intra-party conflict, left, redistributive policies, Uruguay.

Fogo amigo na esquerda: o conflito intrapartidário e a natureza das políticas redistributivas no Uruguai

RESUMO. **Objetivo/contexto:** quais consequências o conflito intrapartidário tem para as reformas redistributivas de governos de esquerda? O objetivo deste artigo é analisar os efeitos do conflito intrapartidário sobre a reforma das políticas redistributivas, destacando o caráter das frações — sua ideologia e vinculação com as bases sociais — e seu papel na negociação das reformas. **Metodologia:** consiste num estudo de caso que permite caracterizar os atores partidários e sua atuação em quatro reformas dos governos do Frente Amplio de Uruguay, um partido fracionalista. **Conclusões:** o conflito interno foi relevante e teve um efeito radicalizador ou moderador, dependendo do papel que as frações de esquerda e centro-esquerda desempenharam nos processos de reforma. A tensão surgiu da necessidade de compatibilizar a adoção de políticas que reduzissem a desigualdade e garantissem o dinamismo da economia. **Originalidade:** neste artigo, é mostrado que as frações partidárias, em certos casos, buscam atender interesses de suas bases sociais independentemente de — e em contradição com — sua posição ideológica. A política pública resultante não foi estritamente a preferida pela fração protagonista, mas sim que inclui concessões à fração consentidora quando existe certo equilíbrio de poder entre ambas.

PALAVRAS-CHAVE: conflito intrapartidário; esquerda; políticas redistributivas; Uruguai.

Introducción

Durante el *giro a la izquierda* en América Latina, la pobreza y la desigualdad fueron desafíos centrales. Con un mandato programático orientado a afrontar esos problemas, los diferentes partidos de izquierda desplegaron políticas redistributivas diversas. Las teorías que explican estas políticas han centrado su atención en las diferencias entre los partidos de izquierda y los de derecha, y en los tipos de izquierda, sin darle suficiente importancia al conflicto intrapartidario. La literatura suele asumir que los partidos son actores unitarios y su dinámica interna es mayormente una “caja negra” (Huber y Stephens 2012; Pribble 2013). En cambio, argumento que para explicar la naturaleza de las políticas redistributivas es necesario analizar el posicionamiento y la interacción entre las diferentes partes que conforman el partido de Gobierno.

En particular, el conflicto dentro de la izquierda refleja la tensión que experimentan estos partidos entre el imperativo de compatibilizar la adopción de políticas para mejorar las condiciones de vida de la población y reducir la desigualdad con el dinamismo de la economía de mercado. Esta tensión se agudiza cuando se trata de políticas redistributivas “difíciles”, aquellas que requieren la extracción y distribución de cuantiosos recursos e implican costos para sectores específicos, como las reformas tributarias o de seguridad social (Holland y Schneider 2017).

El objetivo del artículo es analizar la influencia del conflicto interno en la izquierda sobre la naturaleza de las reformas redistributivas “difíciles”. El estudio explora este asunto mediante el análisis de los Gobiernos de izquierda en Uruguay, conducido por un partido que cuenta con fracciones altamente institucionalizadas y que se ha destacado en la región por lograr avances importantes en el plano de las reformas redistributivas.

Partiendo de la literatura que explora el papel de la dinámica interna en las políticas de redistribución, elaboro un conjunto de expectativas teóricas sobre la configuración del conflicto intrapartidario y exploro su capacidad para explicar la naturaleza de las reformas redistributivas. El argumento destaca el carácter de las fracciones —su ideología y vinculación con las bases sociales— y el papel que estas asumen en la negociación interna, sea como protagonistas o como consentidoras. La teoría propuesta es testada mediante el análisis de dos procesos de reforma tributaria y dos de seguridad social.

A partir de los estudios de caso encuentro que las preferencias de la izquierda no son uniformes, sino que existe una diversidad que se expresa en sus fracciones en torno a un clivaje entre la austeridad fiscal y el incentivo a la inversión privada, la promoción de la redistribución y el favor a determinados

grupos que conforman su base social. La prevalencia de una u otra visión depende de la dinámica interna de la negociación, en un juego entre protagonistas y consentidores que se despliega en cada proceso de reforma. En ciertos casos, las fracciones partidarias buscan atender intereses de sus bases sociales independientemente de —y en contradicción con— su posición ideológica. El “fuego amigo” tiene un efecto moderador o radicalizador, en función de cuál sea la fracción protagonista y consentidora en el proceso de negociación.

El artículo contribuye a la literatura sobre política intrapartidaria, al mostrar los efectos del conflicto dentro de los partidos sobre las decisiones de los Gobiernos. Además, aporta a la teoría partidista de la redistribución, planteando que, a diferencia de la visión tradicional, los partidos —y la izquierda en particular— no siempre tienen un objetivo uniforme, sino que este varía en su interior y se traduce en el contenido de las reformas redistributivas en función de la dinámica política interna. El aporte en este plano consiste, asimismo, en subrayar la importancia del vínculo que las fracciones partidarias entablan con sus bases sociales para entender la naturaleza de las reformas. Finalmente, contribuye a la literatura sobre las izquierdas gobernantes, al profundizar en las razones que conducen a que partidos de izquierda “moderada” desarrollen estrategias de reformas que contienen algunas ambigüedades.

El artículo se organiza en cinco secciones. En la siguiente presento una revisión estilizada de la literatura sobre la política intrapartidaria y la redistribución e identifiqué sus principales vacíos. En las dos secciones siguientes elaboro el argumento teórico y planteo el diseño de la investigación. Luego, presento el análisis del conflicto intrapartidario y de la dinámica política de las reformas. Finalmente, el artículo cierra con las conclusiones e implicancias del estudio.

1. La literatura sobre política intrapartidaria y reformas redistributivas

La literatura comparada sobre las reformas redistributivas resalta, en una de sus corrientes, el rol de los partidos políticos. Estos expresan diferentes preferencias, las cuales se vinculan con sus bases sociales de apoyo (Garay 2016; Hibbs 1997; Korpi 1983): las élites económicas, en el caso de los partidos de derecha (Gibson 1996), y los trabajadores y sectores de bajos ingresos, para los de izquierda. En función de esos grupos, la derecha prefiere una menor intervención social del Estado, mientras que la izquierda promueve la expansión de las políticas redistributivas, guiada por su preferencia por la igualdad (Huber y Stephens 2012, 28; Levitsky y Roberts 2011).

En relación con América Latina, varios estudios señalan la importancia que ha tenido el giro a la izquierda para explicar la expansión de las políticas redistributivas en los 2000 (Antía 2019; Pribble 2013; Weyland, Madrid y Hunter 2010). En particular, Huber y Stephens concluyen que en esta región “en general los partidos de centro-izquierda favorecen programas que son redistributivos y benefician a las grandes mayorías de sectores desfavorecidos” (2012, 32).

Si bien esos estudios han contribuido al análisis de las reformas de las políticas redistributivas, no le han prestado suficiente atención al conflicto intrapartidario. Los partidos suelen ser considerados como actores que toman las decisiones de forma unificada, sin tener en cuenta la importancia de mirar en su interior para comprender su comportamiento, como destaca una extensa tradición de estudios (Duverger 1951; Panebianco 1998; Sartori 1976).

Desde esta perspectiva, la dinámica de cooperación y competencia entre las subunidades partidarias influye en el desempeño de los partidos en el Gobierno y en la oposición. Un asunto central es en qué medida la heterogeneidad interna entre tendencias o fracciones, líderes o militantes, condiciona la actuación cohesionada del partido (véanse Boucek 2009; Giannetti y Benoit 2009). Mientras las tendencias son grupos internos débilmente organizados, las fracciones cuentan con elevados niveles de organización. En particular, Belloni y Beller (1978, 419) plantean que una fracción es un grupo intrapartidario organizado, relativamente estable y claramente identificado, que compite con los otros grupos dentro del partido por influir sobre la distribución del poder.¹

En este artículo parto de trabajos recientes que, recogiendo los estudios clásicos, han trascendido el supuesto unitario, al destacar la necesidad de considerar el conflicto intrapartidario para analizar la naturaleza de las reformas redistributivas. Los estudios colocan el foco en diferentes dimensiones del conflicto intrapartidario, sea vertical —dirigentes y militantes— u horizontal —entre fracciones, tendencias o coaliciones dominantes dentro del partido—. En un primer enfoque, Korthouwer (2010) jerarquiza el rol de las coaliciones dominantes (Panebianco 1998) para explicar las políticas de pensiones y familiares adoptadas por Gobiernos socialdemócratas y demócrata-cristianos en Europa continental. El argumento es que, ante transformaciones en el contexto como la austeridad fiscal y los cambios en las bases sociales de los partidos, la pérdida del Gobierno actúa como un catalizador para que el partido se embarque en un

1 Belloni y Beller (1978) clasifican las subunidades partidarias en función de su organización: las tendencias y fracciones personalizadas tienen bajos niveles de organización y las fracciones institucionalizadas tienen una estructura organizativa desarrollada, y no dependen de líderes particulares. Sartori (1976) considera criterios de clasificación adicionales al organizacional, como la motivación y la ubicación ideológica.

cambio interno, que derivará en una nueva coalición dominante. Esta podrá estar compuesta por sectores pragmáticos, que liderarán el recorte en las políticas de bienestar social, o sectores tradicionalistas, que continuarán con la orientación usual del partido.

Asimismo, Marx y Schumacher (2013) analizan el balance de poder intrapartidario entre militantes y líderes para explicar cuándo los Gobiernos socialdemócratas recortan las políticas laborales. Siguiendo a Müller y Strøm (1999), argumentan que los líderes partidarios suelen orientarse por la búsqueda de cargos en el Gobierno, mientras que los militantes se dirigen hacia las políticas públicas. Mediante el análisis de los casos alemán, español y danés, muestran que, cuando los líderes tienen un mayor peso en la interna partidaria y se enfrentan a condiciones económicas desfavorables, el Gobierno, para no perder su acceso a cargos, adopta reformas neoliberales. En cambio, cuando prevalecen los militantes, el Gobierno adopta una orientación política tradicional.

Luego, Ceron, Curini y Negri (2019) se concentran en los efectos de la fraccionalización sobre las decisiones de gasto social de los Gobiernos italianos en el largo plazo. El argumento es que una elevada fraccionalización y dispersión ideológica dentro del partido gobernante obstaculiza el esfuerzo del Gobierno de cortar el gasto social, ya que las fracciones actúan como jugadores con veto. El estudio concluye que la capacidad de los Gobiernos de reformar las políticas de acuerdo con las preferencias del primer ministro se desvanece cuando su partido está muy dividido internamente.

Finalmente, Bogliaccini (2020) pone el foco en el conflicto entre diferentes tendencias en una coalición de Gobierno. El análisis destaca que las diferencias dentro de los Gobiernos de la Concertación en Chile —una alianza de partidos de centro-izquierda— impidieron la aprobación de reformas salariales redistributivas. El conflicto entre sectores tecnocráticos y no tecnocráticos, presente en los distintos partidos que conformaban la coalición, imposibilitó las reformas que el Gobierno del presidente socialista se había propuesto realizar, con un efecto moderador.

Considerada en conjunto, la literatura reseñada presenta algunas carencias. La primera es que se centra en la ideología de las subunidades partidarias, sin considerar del todo el vínculo con sus bases sociales organizadas. La segunda es que no contempla suficientemente el papel del Poder Ejecutivo y su relación con las fracciones del partido. Por último, no toma en cuenta cómo se dirime el conflicto en partidos en los que existe un equilibrio de poder entre las diferentes fracciones, sin que haya una que predomine.

2. Marco de análisis

Del análisis anterior se desprende que, para establecer los efectos del conflicto intrapartidario sobre la naturaleza de las políticas redistributivas, es importante considerar los aspectos que no han sido suficientemente teorizados: el carácter de las fracciones partidarias, el rol del Ejecutivo y el papel que las fracciones asumen en la negociación interna en contextos de desequilibrio de poder.

a. El carácter de las fracciones partidarias

La literatura comparada ha generado aportes sobre las características de los partidos políticos que influyen en la naturaleza de las reformas redistributivas, pero no así de las fracciones. Pribble (2013), en particular, destaca la importancia del *carácter partidario*, que resulta de la combinación de la ideología, la estructura organizativa y la estrategia de vínculo del partido con su base de apoyo. Plantea una distinción entre los partidos electorales-profesionales, que mantienen débiles vínculos con sus bases sociales, y los partidos *coordinadores de las bases*, que cuentan con un fuerte lazo con estas.

Argumenta que esos tipos de partidos tienen diferentes desempeños al reformar las políticas sociales. Los partidos de izquierda electorales-profesionales promueven la expansión de las políticas sociales en un sentido universalista, siempre que estas no supongan un aumento significativo de los recursos. Sus dirigentes tienen una orientación ideológica moderada, que jerarquiza la estabilidad fiscal. En cambio, los partidos de izquierda coordinadores de las bases se ven forzados a negociar las reformas de las políticas sociales con las bases sociales organizadas que presentan un amplio abanico de preferencias, por lo que las políticas contemplan un conjunto diverso de intereses. Así, el resultado de las reformas lideradas por este tipo de partido será mixto: en algunos casos se lograrán políticas universales, pero en otras las reformas fracasarán (Pribble 2013).

Propongo trasladar este argumento, elaborado para explicar el comportamiento de un partido en tanto actor unificado, al análisis de las fracciones partidarias. Este ejercicio puede resultar fértil en casos de partidos que cuentan con fracciones altamente institucionalizadas y organizadas.

Así, en un partido de izquierda, las fracciones de carácter electoral-profesional, que mantienen vínculos débiles con sus bases sociales y una orientación ideológica de centro-izquierda, jerarquizarán las políticas redistributivas siempre que estas no dañen la estabilidad fiscal. En cambio, las fracciones que se aproximan al modelo coordinador de las bases, caracterizado por fuertes vínculos entre las élites y las bases sociales y opciones ideológicas de izquierda, no se

preocuparán por el control del gasto y tenderán a contemplar los intereses de quienes los apoyan en el diseño de la política.

La expectativa es que la distribución de poder entre fracciones de distinto carácter, que compiten entre ellas, influya sobre la naturaleza de las políticas redistributivas.

b. El papel del Ejecutivo

Adicionalmente, otro elemento relevante en la configuración de la distribución de poder interna en un partido de Gobierno es el papel del Poder Ejecutivo en su relación con las fracciones partidarias.

En regímenes presidenciales, el presidente tiene una posición ventajosa en la negociación interna con las otras partes del partido. El hecho de que sea directamente electo por un periodo fijo lleva a que el partido tenga poca capacidad de controlarlo. Este tiene mayor autonomía, lo cual condiciona fuertemente la dinámica interna del partido de Gobierno (Samuels y Shugart 2010). No obstante, aunque sea relativamente autónomo, el presidente necesariamente requiere tener respaldo parlamentario para aprobar su legislación, a través de la formación de coaliciones o del apoyo de un partido mayoritario. La conformación del gabinete es una herramienta relevante para que el presidente refuerce su apoyo en el Congreso (Amorim Neto 1998).

c. La dinámica interna de las reformas

El tercer elemento a conceptualizar es la dinámica de la negociación intrapartidaria. En particular, cuando existe un equilibrio de poder dentro del partido y, por tanto, ninguna de las partes prevalece, la naturaleza de la reforma depende del papel que desempeñan los diferentes actores en el proceso de definición y negociación de la política. La negociación puede estar orientada a acercar el contenido de la política pública hacia las preferencias de las fracciones, así como a la obtención de concesiones (*logroll*) entre diferentes fracciones que acuerdan aprobar los proyectos propuestos por cada una de ellas (véase, por ejemplo, Stratmann 1992).

En ese marco, propongo identificar el rol de las distintas fracciones en los procesos de reforma. Las protagonistas son quienes inician la propuesta de reforma y establecen la agenda de debate. Las consentidoras, en cambio, se involucran en etapas subsiguientes del proceso de elaboración de la política e intentan, a través de la negociación, que la política se acerque a sus preferencias. Finalmente, los antagonistas se oponen a la propuesta y procuran evitar su aprobación (Korpi 2006; y la adaptación de Seeleib-Kaiser 2010).

3. Diseño de la investigación

Para responder la pregunta sobre la influencia del conflicto intrapartidario en las políticas redistributivas, analizo el caso de los Gobiernos del Frente Amplio (FA) en Uruguay entre 2005 y 2020. La opción por un estudio de caso en profundidad se fundamenta en que este tipo de diseño es adecuado para analizar el proceso de decisión interno a nivel partidario.

La selección de los Gobiernos del FA y de cuatro procesos de reformas redistributivas es pertinente por diferentes razones. Primero, el FA constituye un caso típico de partido fraccionalizado, en el que las fracciones están altamente institucionalizadas y tienen un papel relevante durante las elecciones y la elaboración de políticas públicas, al punto que se lo ha caracterizado como un *partido de coalición* (Lanzaro 2000). La dinámica de competencia y negociación intrapartidaria se vio jerarquizada en la medida en que el partido tuvo mayoría parlamentaria.

Segundo, los Gobiernos del FA avanzaron en reformas redistributivas “difíciles” (Holland y Schneider 2017), que resultan propicias para analizar la influencia del conflicto intrapartidario sobre las reformas. En particular, selecciono cuatro procesos de reformas en los que es observable el papel del conflicto entre las fracciones: dos reformas tributarias, aprobadas en 2006 y 2011, y dos reformas de la política jubilatoria tramitadas entre 2016 y 2018.

Los cuatro casos presentan variación en el carácter de las fracciones protagonistas y consentidoras y en el balance de poder entre ambas, en escenarios equilibrados y desequilibrados. Este diseño de comparación estructurada y enfocada da la oportunidad de analizar distintas instancias de reforma redistributiva “difícil” en un mismo caso nacional, dentro del cual varios factores institucionales y culturales se mantienen relativamente constantes (George y Bennett 2005).²

2 Algunos factores del contexto económico, como el crecimiento económico y el déficit fiscal, podrían incidir en el resultado de la negociación interna, e inclinar la balanza hacia una u otra fracción. La expectativa sería que una reducción del crecimiento económico y el aumento del déficit fiscal fortalecieran la posición de las fracciones moderadas que prefieren el control del gasto en relación con las que pugnan por su expansión, y viceversa. Sin embargo, el contexto económico no explica adecuadamente la variación en la dinámica política y los resultados de la negociación interna en los casos analizados. Por ejemplo, en el tercer periodo de gobierno del FA hubo un deterioro de las condiciones económicas y se adoptaron dos reformas redistributivas, una que expandía el gasto y otra que lo recortaba. Como muestro en la sección 3, el proceso político y la naturaleza de esas reformas no varió de acuerdo con las condiciones económicas, sino que en cada una de las reformas predominó la visión de la fracción protagonista, en un caso una de centro-izquierda y en otro, de izquierda.

a. Hipótesis, método y fuentes

La hipótesis es que la estructura fraccionalizada del FA tuvo efectos relevantes sobre la naturaleza de las reformas redistributivas. El conflicto se planteó entre las fracciones centro-izquierdistas de carácter profesional-electoral partidarias de las políticas redistributivas, en la medida en que estas no perjudicaran la austeridad fiscal, y las fracciones izquierdistas de carácter coordinador de base, preocupadas por profundizar la redistribución y favorecer a sus bases sociales organizadas, que dejan el balance de las cuentas públicas en segundo plano.

Cuando hubo equilibrio de poder entre ambos tipos de fracciones, los resultados de las reformas dependieron de la dinámica entre protagonistas y consentidores de las reformas, de forma tal que:

- Si la protagonista era una fracción de centro-izquierda de carácter profesional-electoral, la reforma incorporó la preocupación por la austeridad fiscal y/o la promoción de inversiones, al tiempo que estableció concesiones menores a las fracciones consentidoras, tales como disposiciones favorables a sus bases sociales.
- Si la protagonista es una fracción de izquierda de carácter coordinador de base, la reforma relegó la austeridad fiscal y/o la promoción de inversiones y estableció disposiciones favorables a las bases sociales, al tiempo que instituyó solo algunas concesiones menores en el sentido del control del gasto.

La evaluación empírica de esta hipótesis procede en dos etapas. En la primera, describo el carácter de las fracciones partidarias y su balance de poder, mientras que en la segunda muestro cómo la configuración del conflicto interno influyó en el proceso de definición de las políticas redistributivas.

En concreto, en la primera etapa comienzo midiendo la ubicación y proximidad ideológica entre las fracciones del FA mediante la aplicación del *índice de afinidad ideológica* (Altman 2000), que es “el producto de las percepciones de la proximidad ideológica de cada una de las fracciones con respecto a la otra” (265). En la ecuación se capta la diferencia entre las percepciones de dos fracciones (*a* y *b*). En el primer factor, en mayúscula, aparece la autoidentificación ideológica de los legisladores de la fracción *A*, a lo que se le resta la percepción que la fracción *a* tiene sobre la ubicación ideológica de la fracción *b*. En el segundo factor, en mayúscula, se registra la autoidentificación ideológica de la fracción *B*, a lo que se le resta la percepción que la fracción *b* tienen sobre *a*. El índice varía entre 1 y 100, siendo 100 la máxima afinidad ideológica.

$$Alab = (10 - |A - B|) \times (10 - |B - a|)$$

Los datos provienen de la Encuesta Continua de Elites del Observatorio Político (ICP 2007, 2017), que releva las opiniones de 33 y 29 legisladores del FA, lo que representa un 63 % y 44 % de su bancada, respectivamente.³

Este análisis se complementa con el del carácter de las fracciones partidarias y la distribución interna de poder a partir del peso electoral y parlamentario de cada una, el papel y popularidad del presidente, y su estrategia en la conformación del gabinete.

En la segunda etapa de la investigación, la hipótesis propuesta es sometida a una evaluación empírica a través del análisis de congruencia en los cuatro procesos de reforma (Beach y Pedersen 2016).

El trabajo se basa en la consulta a fuentes secundarias, la revisión sistemática de la prensa del periodo y la realización de entrevistas a actores involucrados en los procesos de reforma (desarrolladas en 2014 y en 2021), lo que se complementa con los textos desgrabados de las entrevistas llevadas a cabo por Goyeneche (2010).

4. Resultados

a. La estructura fraccionalizada del FA

El FA es un partido de centro-izquierda que, desde su origen en 1971, reúne una diversidad de partidos y sectores, que van desde la izquierda moderada a la radical. Con el transcurso del tiempo se fue convirtiendo en un partido propiamente dicho, con el desarrollo de su propia orgánica, identidad y tradiciones, pero no ha perdido su carácter fraccionalizado (Lanzaro 2000; Yaffé 2005).

Desde la perspectiva organizacional, es un partido orgánico de masas, que tiene una estructura densa, lo cual le confiere influencia a los militantes sobre la toma de decisiones del partido y del Gobierno en varias arenas (Levitsky y Roberts 2011; Pérez Bentancur, Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt 2019), pero no particularmente en el plano de las políticas redistributivas.⁴ Ha sido caracterizado, además, como un partido coordinador de base, en virtud de la importancia que les confiere a los vínculos con las bases sociales organizadas en los procesos de reforma de las políticas públicas (Pribble 2013).

Los órganos de dirección están integrados por miembros que participan a partir de dos claves, la de los militantes y la fraccional, de modo que las fracciones están institucionalizadas en los estatutos del partido. A los cinco sectores políticos

3 Agradezco a la profesora Lucía Selios por facilitar el acceso a las bases de datos.

4 Pérez Bentancur, Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt (2019) muestran que la estructura militante del partido ha tenido poder de veto sobre algunas decisiones controversiales del Gobierno, como la política exterior o de derechos humanos, con un efecto radicalizador.

originales que conformaron el FA —socialistas, comunistas, democratacristianos, independientes y sectores que se desprendieron de los partidos tradicionales—, les ha seguido la creación e incorporación de nuevos grupos. Muchos de ellos tienen un carácter institucionalizado, al contar con sus propias estructuras, tradiciones, líderes y preferencias programáticas (Piñeiro y Yaffé 2004).

Tras ser oposición desde su surgimiento, el FA accedió por primera vez al Gobierno en 2005 con el liderazgo de Tabaré Vázquez y se reeligió en dos oportunidades consecutivas, con los presidentes José Mujica (2010-2015) y nuevamente Vázquez (2015-2020). Durante los tres periodos de gobierno, contó con mayoría parlamentaria, aunque esta se fue haciendo más estrecha con el paso del tiempo.⁵

La bancada tuvo entre 7 y 10 fracciones con representación en la Cámara de Diputados (tabla 1). El Movimiento de Participación Popular (MPP) es el sector de mayor peso electoral, con algo más del 30 % de los votos. Las otras fracciones relevantes, en términos organizativos y electorales, son Asamblea Uruguay (AU), el Partido Socialista (PS) y el Partido Comunista (PCU).

Tabla 1. Evolución electoral y parlamentaria de las fracciones del FA

	2004			2009			2014		
	% votos	Senado	Diputados	% votos	Senado	Diputados	% votos	Senado	Diputados
Movimiento de Participación Popular	29,4	6	21	33,4	6	26	32,6	6	24
Partido Comunista	6,2	1	1	6,4	1	1	6,6	1	1
CAP-L				6,9	1	2			
Unidad Frenteamplista				2,1		1	4,8		3
Casa Grande							3,8	1	1
Compromiso Frenteamplista, 711							14,5	3	6
Asamblea Uruguay	17,7	3	8	27	3	6	18,8	1	6
Nuevo Espacio	7,7	1	3		1	3		1	2
Alianza Progresista	7,8	2	4		1	1		1	1
Partido Socialista	14,9	2	11	14,6	2	9	12,3	2	5
Vertiente Artiguista	8,9	2	4	4,8	1	1			
Ir							2,3		1
Otros	7,3			5			4,5		
Frente Amplio	50,5	17	52	47,9	16	50	47,8	16	50

Fuente: Pérez Bentancur, Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt (2019, fig. 3.3).

5 En noviembre de 2016 el FA perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, cuando Gonzalo Mujica pasó a actuar como independiente. Recuperó la mayoría diez meses después, en septiembre de 2017, una vez que el diputado renunció a la banca.

Los datos de autoidentificación y de afinidad ideológica de las fracciones FA muestran que, si bien la cercanía entre ellas ha variado, se organizan en tres grandes grupos (diagrama 1 y tabla 2). El primero es de centro-izquierda, integrado por AU, Nuevo Espacio (NE) y Alianza Progresista (AP). Entre 2009 y 2019 esas fracciones conformaron el Frente Líber Seregni (FLS). Su líder, Danilo Astori, fue ministro de Economía durante los dos gobiernos de Vázquez y vicepresidente durante el gobierno de Mujica.

El segundo grupo, ubicado a la izquierda, está integrado por el MPP, el PCU y Lista 711.⁶ La principal fracción en este grupo es el MPP, de donde surge su líder, el expresidente Mujica. Finalmente, otras dos fracciones, el PS y la Vertiente Artiguista (VA), se han ubicado cercanas al primer o segundo grupo, según sus correlaciones internas, las coyunturas y los asuntos en juego.

Diagrama 1. Autodefinition ideológica de las fracciones del FA

2007	MPP	PS	VA	NE	AP	AU	
	2,3	2,4	2,7	3,5	4	4,1	
2017	MPP	PCU	711	PS	AU	AP	NE
	1,7	2	2,5	2,6	3,2	4	

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Élite (ICP 2007, 2017).

Nota: el eje varía entre 1 (izquierda) y 10 (derecha).

Tabla 2. Afinidad ideológica entre las principales fracciones del FA

2007						2017						
	AP	NE	PS	VA	MPP		AP	NE	PS	MPP	PCU	711
AU	83	77	81	83	65	AU	95	70	68	60	73	46
AP		68	86	74	68	AP		90	66	56	60	54
NE			90	83	64	NE			77	56	68	54
PS				93	80	PS				67	76	53
VA					76	MPP					95	95
						PC						68

Fuente: elaboración propia a partir de Encuesta Continua de Elites (ICP 2007, 2017).

Nota: cada celda representa la afinidad ideológica entre dos fracciones basada en el promedio de respuestas de los legisladores de cada fracción. En 2007 no hubo legisladores del PC que respondieran la encuesta.

En las dos mediciones, los valores promedios (78 y 69), la mediana (80 y 68) y el desvío estándar de la matriz (8,6 y 14,4) muestran que la afinidad ideológica entre las fracciones se ha ido reduciendo.

6 Además del Partido por la Victoria del Pueblo y Casa Grande. Es de esperar que las fracciones no clasificables en función de las fuentes de información disponibles se alineen con los sectores políticos más afines ideológicamente.

Además de la variación ideológica, en las principales fracciones predominan diferentes modalidades de organización y lógicas de vinculación con sus bases sociales. Algunas, como el PCU, el PS y el MPP, tienen estructuras con participación permanente de las bases militantes y un fuerte vínculo con las bases sociales organizadas provenientes del mundo sindical y cooperativo,⁷ de modo que se acercan al modelo coordinador de base. Otras fracciones, como AU, NE y VA, tienen estructuras menos densas, que se aproximan a un modelo profesional-electoral, en tanto “movimiento de opinión” estructurado en torno a su líder” (Luna 2004, 227).⁸ Si bien mantienen algunos lazos con sectores sociales organizados —como por ejemplo AU con la corriente Articulación de la central sindical—,⁹ la influencia de esas bases durante el proceso de decisión de las políticas públicas es más acotada.

La estructura de poder fraccionalizada del FA influye fuertemente sobre la reforma de las políticas públicas. Los cambios tienen que contemplar la visión de las fracciones, en un complejo proceso de negociación interna. Asimismo, el partido en tanto tal cuenta con reglas y procedimientos para tomar decisiones en conjunto. El Reglamento Interno de la Agrupación Nacional Parlamentaria del FA dispone que las decisiones se toman por consenso y, en su defecto, por mayoría de 2/3 de la bancada. Establece además que las decisiones son obligatorias para todos los legisladores. En este marco, el FA se ha destacado por votar de forma disciplinada durante los dos primeros periodos de gobierno sin tener en general que apelar al mecanismo obligatorio (Chasquetti 2014b), aunque hubo algunos casos puntuales de indisciplina en el tercero (Kortysz 2019). La necesidad de que las distintas fracciones se pusieran de acuerdo para aprobar la agenda del Gobierno situó la negociación intrapartidaria en el centro de la escena política.

b. Balance de poder interno

Desde su llegada al Gobierno en 2005, la distribución del poder dentro del FA ha tenido cambios importantes. Primero, de un equilibrio en la representación parlamentaria de las fracciones de distinto signo ideológico se pasó al predominio de los sectores situados a la izquierda (gráfico 1).

Segundo, el perfil y papel de los presidentes también ha variado. Durante su primer gobierno, Vázquez contaba con un fuerte liderazgo, en tanto jefe del partido, y una alta popularidad —50,4% de aprobación promedio (Equipos Consultores, varios años, a partir de Schmidt *et al.* 2020)— lo cual fortaleció

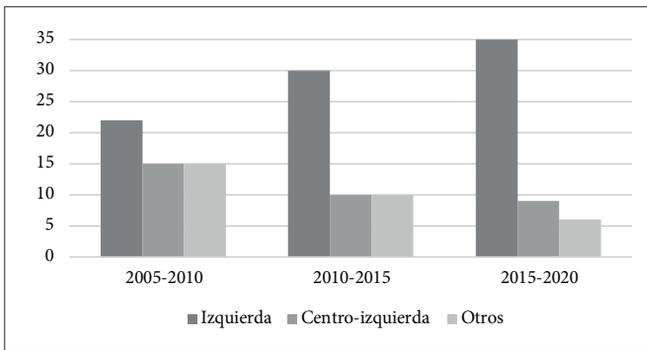
7 Entrevista a dirigente del Partido Socialista, abril de 2021.

8 Entrevista a Alfredo Asti, exdiputado de AU, abril de 2021.

9 Entrevista a Agustín Canzani, director de Fundación Líber Seregni, abril de 2021.

su posición en la interna. De origen socialista, durante su gestión tuvo una orientación afín a las fracciones de centro-izquierda. El gabinete ministerial se integró con los líderes de las principales fracciones, así como con frenteamplistas de confianza del presidente, que no respondían a ningún sector,¹⁰ sin respetar estrictamente la proporcionalidad entre las distintas fracciones. El gabinete tuvo un significativo contenido político y se configuró como un centro de decisión relevante (Chasquetti 2004).

Gráfico 1. Número de diputados por grupo



Fuente: elaboración propia a partir de las tablas 1 y 2.

En contraste, Mujica no era el jefe del partido, sino de la fracción mayoritaria de izquierda. Accedió a la Presidencia luego de triunfar en la competencia interna de 2009 sobre Astori, que era el candidato preferido por Vázquez. La fórmula presidencial se completó con Astori como vicepresidente y ambos acordaron que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) continuaría en manos del sector político de aquel. En este escenario, Mujica siguió una lógica de conformación proporcional del gabinete ajustado al peso de las fracciones (Buquet y Luján 2011). El alto nivel de aprobación de su figura —48,8% en promedio (Equipos Consultores, varios años, a partir de Schmidt *et al.* 2020)— reforzó su posición en la interna.

En el último mandato, Vázquez conformó su gabinete según el criterio de cercanía personal de los ministros, antes que por el peso de las fracciones (Pérez y Piñeiro Rodríguez 2016). La relación entre la distribución de cargos en el gabinete y la bancada parlamentaria de los sectores representados en el gabinete, medida a través del *índice de congruencia de fracciones en el gabinete* (ICFG), obtuvo el menor

10 Con la excepción del ministro de Industrias, Jorge Lepra, que no pertenecía al FA.

valor (tabla 3). En lo que refiere a la orientación del Gobierno, Vázquez tuvo un posicionamiento cambiante, pues se alineaba con un sector u otro, según los temas y coyunturas. Además, su popularidad se deterioró, para ubicarse, en promedio, en un 32,5 % (Equipos Consultores, varios años, a partir de Schmidt *et al.* 2020).

A pesar de todos estos cambios, una línea de continuidad durante los tres gobiernos fue que las fracciones moderadas controlaron el manejo de la economía desde el comando del MEF. Esa fue parte de una estrategia del FA tanto para facilitar el acceso al Gobierno como para garantizar la estabilidad macroeconómica y dar una señal al empresariado, en el que Astori tenía buena reputación. El control del área económica le dio a ese sector una ventaja técnica e institucional para establecer los parámetros generales en los que se desarrollaron las políticas redistributivas, con un énfasis en la estabilidad macroeconómica, la austeridad fiscal y la promoción de las inversiones privadas. No obstante, durante el gobierno de Mujica, la fracción de izquierda disputó el manejo de la economía con el intento de crear un espacio de poder paralelo en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).¹¹

La configuración global mostró un relativo equilibrio entre los dos principales sectores políticos durante el primer y tercer periodos de gobierno. En cambio, en el segundo, el equilibrio entre ambos sectores se desbalanceó y el de izquierda tuvo mayor capacidad de imprimir sus preferencias en las políticas públicas (tabla 3).

Tabla 3. Balance de poder en el Gobierno del FA

Periodo	Distribución del peso parlamentario	Orientación del presidente	Gabinete (ICFG)	Manejo de la economía	Balance global
Vázquez (2005-2010)	Equilibrio	Centro-izquierda	0,723	Centro-izquierda	Equilibrio
Mujica (2010-2015)	Predominio sectores de izquierda	Izquierda	0,874	Formalmente centro-izquierda, pero en disputa	Desequilibrio
Vázquez (2015-2020)	Predominio sectores de izquierda	Cambiante	0,702	Centro-izquierda	Equilibrio

Fuente: elaboración propia. El ICFG fue tomado de Chasquetti (2014a) y varía entre 0 y 1.

11 Los actores políticos y la prensa insistían en la existencia de “dos equipos económicos”, uno en el MEF, con el liderazgo del FLS, y otro en la OPP, bajo la influencia del MPP (“Un Gobierno” 2011).

c. La dinámica del conflicto interno durante la definición de las reformas redistributivas

Teniendo en cuenta la variación en la distribución del poder interno en el FA, en esta sección presento evidencia observacional de la influencia del conflicto intrapartidario sobre las políticas redistributivas seleccionadas. El análisis considera el papel que asumieron las fracciones en los cuatro procesos de reforma, que ocurrieron en los tres Gobiernos y con el telón de fondo de diferentes balances de poder interno.

La tabla 4 presenta un panorama general de las controversias, el papel de las fracciones y los resultados de las reformas. En todos los casos el debate interno se planteó entre las fracciones de centro-izquierda y de izquierda, en torno, por un lado, a la austeridad fiscal y el incentivo a la inversión privada, y, por otro, a la promoción de la redistribución y los beneficios para determinados grupos sociales vinculados con las fracciones. Es posible observar que, en contextos de equilibrio interno de poder, los protagonistas imprimieron el tono general de las reformas, en tanto los consentidores obtuvieron algunas concesiones que las acercaron a sus preferencias. Cuando el equilibrio se perdió, las fracciones consentidoras no lograron imprimir sus preferencias.

Tabla 4. Dinámica política interna de las reformas redistributivas

Balace de poder	Reforma	Protagonista	Consentidor	Resultado
Equilibrado	Tributaria (2006)	Centro-izquierda Reducir IRAE para estimular inversión privada Crear IRPF, que tasa a sectores medios y altos Uniformizar tratamiento tributario	Izquierda Subir IRAE, para aumentar tributación sobre empresarios Aumentar la franja del IRPF para no afectar a sectores medios Favorecer <i>constituciones</i> específicas	Predomina centro-izquierda con algunas concesiones
Desequilibrado	Impuesto a la tierra – ICIR (2011)	Izquierda Desalentar la concentración de la tierra en el medio rural	Centro-izquierda Efectos negativos en las inversiones Cambio de las reglas del juego	Predomina izquierda, sin concesiones*

Balance de poder	Reforma	Protagonista	Consentidor	Resultado
Equilibrado	Jubilatoria – Cincuentones (2016-2018)	Izquierda Mejorar la jubilación de sectores medio-altos perjudicados por reforma de 1996	Centro-izquierda Reducir costo fiscal Evitar efecto regresivo	Predomina izquierda, pero incorpora demandas de centro-izquierda en sentido de austeridad fiscal
	Jubilatoria – Caja Militar (2016-2018)	Centro-izquierda Reducir privilegios de jubilaciones militares Reducir costo fiscal	Izquierda Acotar el ámbito de aplicación de la reforma en favor de militares	Predomina centro-izquierda, pero incorpora demandas de izquierda para favorecer jubilaciones militares

Fuente: elaboración propia.

* Aquí se indica el resultado de la negociación interna del FA sobre la política pública. Posteriormente el Gobierno resolvió modificar esta política como reacción a la decisión del Poder Judicial.

A continuación, presento el papel de cada una de las fracciones y los resultados de los procesos de negociación en las reformas consideradas. El análisis de la reforma tributaria de 2006 es más extenso, por tratarse de una reforma compleja que requirió mayor negociación.

Protagonistas y consentidores en las reformas tributarias

La reforma tributaria de 2006 fue uno de los principales cambios promovidos por los Gobiernos del FA, con el propósito de cumplir la promesa electoral de tornar más justo el sistema tributario. Buscó dos objetivos principales, promover la equidad y las inversiones privadas, sobre los que se estructuró el conflicto interno.

La protagonista de la reforma fue la fracción de centro-izquierda, AU. El MEF, liderado por el ministro Astori, estuvo a cargo del diseño de la propuesta, que se llevó a cabo en el marco de una comisión técnica. El proyecto de la comisión reunió los principales aspectos que luego se transformarían en ley, aunque con algunas concesiones negociadas con los sectores políticos del FA que consintieron la reforma luego de una extensa y compleja negociación.

El proyecto ingresó al Parlamento el 16 de marzo de 2006, pero solo AU lo apoyó tal como fue remitido por el Poder Ejecutivo. La mayoría de los sectores del FA tenía una visión crítica de esa propuesta. El MPP, el PS, el PC y la VA, que sumaban 38 de los 52 escaños, señalaron la necesidad de revisar múltiples aspectos. En particular, al inicio, el MPP y el PCU plantearon un modelo

tributario distinto al presentado por el Poder Ejecutivo, que incluía la creación de un impuesto a la renta personal integral y no dual (“Astori buscará” 2006). Una vez que el MEF descartó el cambio de orientación general, el debate se centró en el proyecto presentado por el Ejecutivo.

El conflicto interno se planteó entre las fracciones moderadas (AU, AP y NE) y las de izquierda (MPP, PCU), pero fue más allá de ellas al involucrar también al PS y VA, que también buscaban jerarquizar el impacto redistributivo de la reforma y favorecer a *constituencias* específicas (“Cooperativas vuelven a movilizarse” 2006). Según la diputada Charlone, independiente y cercana al PS, las demandas de los sectores políticos “no eran diferencias de fondo, sino algunos aspectos que considerábamos que tenían que mejorarse desde el punto de vista de la equidad y también de los sectores políticos que son la base social del FA, que bueno, había que contemplarlos” (Entrevista en Goyeneche 2010, 107).

La negociación se desarrolló en tres etapas. La primera, en mayo de 2006, se produjo entre los diputados frenteamplistas que integraban la Comisión de Hacienda de Diputados y el equipo económico del Gobierno, fuera del ámbito parlamentario. Los sectores críticos del proyecto articularon propuestas comunes y negociaron en bloque frente al equipo económico del ministerio (“MPP, Vertiente y PS” 2006). Aunque lograron concesiones en varios temas, la negociación se estancó (Goyeneche 2010, 38).

En la segunda etapa, en junio, el ministro de Economía se reunió con las bancadas de los sectores críticos, que plantearon un total de veintitrés modificaciones. Se llegó a un acuerdo solo en algunos asuntos (“Sectores del FA” 2006). Ese mes se generó un nuevo ámbito de negociación, más amplio, que involucró al equipo económico, los senadores que eran jefes de las principales fracciones partidarias y Jorge Brovetto, presidente del FA y ministro de Educación, que a pedido del presidente Vázquez ofició de intermediario entre las dos partes (“Brovetto zurcirá” 2006). Nuevamente la negociación se estancó.

Finalmente, en octubre se llegó a un acuerdo, que contempló algunas de las propuestas de los sectores críticos, en particular, incrementar la deducción del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) a los jubilados y mantener la exoneración de los aportes patronales a las cooperativas y a las sociedades de fomento rural. La decisión de favorecer a las cooperativas revela la influencia del carácter de las fracciones coordinadores de base, que canalizaron los intereses de parte de su base social organizada. Las cooperativas lograron una alta capacidad de movilización (“Cooperativas vuelven a movilizarse” 2006) y de llegada a algunas fracciones del FA, con las que tenía vínculos históricos. Eso les permitió influir sobre los parlamentarios y mantener una situación beneficiosa.

En los otros dos puntos controvertidos hubo una transacción. Las fracciones críticas argumentaban que el proyecto afectaba a la “clase media” y proponían la elevación del tope de la franja más baja del IRPF, para que más trabajadores fueran exceptuados del pago del impuesto. Para financiar esa pérdida de recaudación, planteaban dejar la tasa del impuesto a la renta de las actividades empresariales (IRAE) en 30 % o que su rebaja fuera gradual (“Sin acuerdo” 2006). En el diseño del IRPF primó la visión del sector de centro-izquierda, por lo que no hubo cambios. En relación con el IRAE se obtuvo una solución intermedia, que supuso establecer la tasa en un 25 % —como pretendía el MEF— y sumarle un 7 % para las utilidades distribuidas. La idea de que se trataba de una reforma dinámica, que se podría ir modificando con el paso del tiempo, contribuyó a generar el acuerdo (entrevista al Senador Lorier, PC, en Goyeneche 2010, 100).

En suma, hay amplia evidencia de que el conflicto interno se centró en el equilibrio entre la equidad, favorecer a grupos sociales específicos y la promoción de la inversión privada, de la mano de las fracciones de izquierda y centro-izquierda. También hay evidencia contundente sobre el papel protagónico de las fracciones de centro-izquierda en el diseño de la reforma, que lograron hacer prevalecer su visión sobre aspectos medulares, como el carácter dual del IRPF, la tasa del IRAE y del impuesto al valor agregado (IVA), y la unificación de aportes patronales, a cambio de algunas concesiones al resto de los sectores. Muchos aspectos fueron aprobados según la propuesta original, mientras que una veintena de asuntos fueron objeto de controversia. Entre ellos, en más de la mitad se impuso el sector protagonista y en la otra mitad, el consentidor (tabla 5). Finalmente, se infiere de la evidencia que el carácter de las fracciones incidió sobre los intereses que fueron contemplados: las fracciones coordinadoras de base, como el MPP o el PCU, otorgaron un peso especial a los intereses de algunos sectores que formaban parte de su base social, como las cooperativas o los productores de vino, y lograron que esto se tradujera en un tratamiento tributario beneficioso.

Tabla 5. Posicionamiento de las fracciones y resultados de la negociación

	Protagonista	Consentidoras	Cambio
Carácter del IRPF	Dual Renta nacional	Global Renta mundial	No No
IRPF jubilados	Creación	Elevar mínimo no imponible Ampliación deducciones	No Sí
IRPF trabajo	Creación	Modificación franjas Aumento mínimo no imponible Ampliación deducciones	No No Sí

	Protagonista	Consentidoras	Cambio
IRPF capital	Tasa proporcional Tasa básica 12 %	Tasa progresional Aumento de tasa básica a 15 %	No Sí
IRAE	Reducción de tasa de 30 a 25 %	No reducción de tasa Reducción gradual tasa Diferenciación rentas distribuidas y no distribuidas	No No Sí
Impuesto al patrimonio	Reducción tasa al 0,1 %	Mantener formato prerreforma (plan A) Rebaja gradual tasa (plan B) Rebaja gradual a 1,5 % para no contribuyentes de IRPF e IRAE	No Sí Sí
IVA	Rebaja de tasa a 22 % Ampliación de la base del IVA, sin excepciones	Rebaja a 21 % Excepciones para sectores específicos	No Sí
IMESI (impuesto específico interno)	Gravar producción vitivinícola	No gravar	Sí
Aportes patronales empresas	Unificación	Postergar rediseño (plan A) Exoneración cooperativas y transporte (plan B)	No Sí
Monotributo pequeñas explotaciones rurales	No figuraba	Creación	Sí

Fuente: elaboración propia.

El protagonismo de las fracciones de izquierda en un contexto de desequilibrio de poder

Luego de la reforma de 2006, el siguiente cambio tributario fue la creación del impuesto a la concentración de los inmuebles rurales (ICIR) en 2011 durante el gobierno de Mujica. La propuesta fue impulsada por el MPP desde la Presidencia de la República y contó con el antagonismo inicial del equipo económico del Gobierno, comandado por el vicepresidente Astori y el ministro de Economía del mismo sector (“Para Astori” 2011). El objetivo de los proponentes era redistributivo: desalentar la concentración de la tierra en el medio rural y actualizar el aporte impositivo del sector por el valor de la tierra.¹² En cambio, para las

12 Entrevista a Jerónimo Roca, subdirector de la OPP.

fracciones de centro-izquierda ese impuesto era inadecuado, ya que perjudicaría las inversiones. Preferían incrementar la tributación sobre la tierra a través de otras vías, como el impuesto al patrimonio (diputado Asti, en Scagliola 2012).

En la pulseada sobre el ICIR primó la posición del presidente y los sectores que se oponían en la interna no obtuvieron concesiones. La reforma fue aprobada con los votos de todos los legisladores frenteamplistas.

Este caso muestra que, en un contexto de desequilibrio de poder, las fracciones de izquierda protagonizaron la reforma e hicieron prevalecer su posición, sin otorgar concesiones.¹³

Las reformas jubilatorias en el contexto de equilibrio de poder

El régimen jubilatorio había sido objeto de reformas durante los dos primeros gobiernos del FA, por lo que este tema no estaba en los planes del segundo mandato de Vázquez. Sin embargo, el asunto fue colocado en la agenda por un nuevo actor colectivo, autodenominado Cincuentones. Este grupo estaba conformado por trabajadores que tenían menos de cuarenta años cuando en 1996 entró en vigencia el sistema previsional mixto y, debido a su nivel de ingresos (medios-altos y altos), debieron afiliarse a una administradora de pensiones privada (AFAP). Por esa situación recibirían una jubilación hasta un 30 % inferior de la que les hubiese correspondido en el sistema anterior.

En 2016 este grupo desplegó una amplia estrategia de movilización para mejorar sus jubilaciones. El presidente Vázquez fue receptivo a esa demanda y se comprometió a dar una respuesta política. A pedido del presidente, el ministro de Trabajo y Seguridad Social elaboró un proyecto de ley que permitió que los Cincuentones se desafiliaran de las AFAP y volvieran con sus ahorros previsionales al Banco de Previsión Social (BPS) (“Noticias” 2017).

El ministro de Economía, Astori, y su sector, el FLS, objetaron el proyecto por sus elevados costos y sus efectos distributivos regresivos. En cambio, el MPP, el PCU, el PS, la lista 711 y el Partido por la Victoria del Pueblo (PVP) apoyaron el proyecto del Ejecutivo. El conflicto dentro del partido y del Gobierno se profundizó al punto que hubo rumores de renuncia del ministro Astori (“Noticias” 2017). Se abrió paso a un proceso de negociación interna, fruto del cual el

13 Una vez aprobado el ICIR, múltiples productores impugnaron el impuesto ante la Suprema Corte de Justicia, que falló a favor de la inconstitucionalidad. El Gobierno decidió suplantar el ICIR, a través del impuesto al patrimonio al sector agropecuario, como había propuesto AU desde un inicio. Así, las circunstancias particulares de la impugnación del impuesto inclinaron la balanza hacia la propuesta de la fracción de centro-izquierda.

proyecto mantuvo sus principales rasgos, pero pasó a ser más austero, como concesión al sector moderado.¹⁴

La evidencia muestra que, en un contexto de equilibrio de poder, la reforma reflejó las preferencias de los sectores de izquierda que la protagonizaron e incorporó pocas concesiones que reflejaban las preferencias de las fracciones de centro-izquierda.

Finalmente, la última reforma jubilatoria propuso modificar el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, conocido como Caja Militar. La protagonista del proyecto fue la fracción de centro-izquierda, que pretendía ajustar el régimen privilegiado de las jubilaciones militares y reducir su alto costo financiero. El proyecto buscó aumentar la edad de retiro, la cantidad de años de servicio y reducir los topes de las jubilaciones militares (Poder Ejecutivo 2017).

Como en los otros casos, la reforma fue objeto de intensas negociaciones en la interna partidaria. Primero, el MPP planteó posponer el asunto, ya que consideraba que esa reforma debía ser acompañada por un cambio de la ley orgánica militar, aunque después accedió a discutirla en el marco de una comisión bicameral integrada por legisladores frenteamplistas. Luego, ese sector propuso reducir el número de funcionarios que serían afectados por la reforma. Se abrió una negociación en el ámbito de un grupo de trabajo bicameral del FA, lo cual derivó en un proyecto que recogió varias propuestas del MPP y obtuvo media sanción en el Senado.

Igualmente, la negociación interna se reabrió a raíz de que el diputado Darío Pérez, de un pequeño sector, Liga Federal, condicionó su voto decisivo para aprobar el proyecto a que se limitaran los alcances de la reforma. Luego de la intervención de Vázquez, que negoció directamente con Pérez, se llegó a un acuerdo (Tócar 2018).

El proceso de negociación, protagonizado por las fracciones de centro-izquierda y llevado a cabo con fracciones de izquierda, legisladores individuales con poder de veto y el propio presidente de la República, condujo a que la reforma fuera mucho más limitada y conservara el régimen privilegiado de las jubilaciones militares en mayor medida que el proyecto original.

Conclusiones

Al analizar las reformas redistributivas “duras” de la izquierda uruguaya, el artículo contribuye a entender las condiciones y la forma en que el conflicto intrapartidario influye sobre los cambios en las políticas públicas. El estudio planteó que

14 A propuesta del Ir, un pequeño sector del FA que medió en la negociación, se introdujo un tope a las comisiones que cobran las AFAP.

la principal tensión radicó en compatibilizar la adopción de políticas que promuevan la equidad con el dinamismo de la economía de mercado y la atracción de inversores. Asimismo, mostró que, en el marco de una estructura de poder fraccionalizada, el conflicto interno tiene un efecto radicalizador o moderador, dependiendo del equilibrio de poder y del papel protagónico o consentidor que adoptaron las fracciones de izquierda y centro-izquierda en los procesos de reforma. La política pública resultante no es estrictamente la preferida por la fracción protagonista, sino que incluye concesiones a la fracción consentidora cuando existe un cierto equilibrio de poder entre ambas. La construcción del consenso se realiza a partir de una transacción en la que todas las partes se ven de alguna forma contempladas. Un aporte central consiste en mostrar que, en ciertos casos, las fracciones partidarias buscan atender intereses de sus bases sociales, independientemente de su posición ideológica y en contradicción con esta.

Las contribuciones a la literatura son de tres tipos. Primero, el artículo aporta a la teoría partidista de la redistribución, al poner de relieve la importancia de contemplar tanto la diversidad de objetivos y *constituencies* existentes dentro de un partido como la dinámica interna para comprender la naturaleza de las reformas redistributivas. Además, subraya la pertinencia de considerar como factor explicativo no solo el carácter partidario, sino el de las fracciones, observando el tipo de vínculo que estas establecen con sus bases sociales organizadas.

Segundo, contribuye a la literatura sobre partidos al mostrar los efectos del conflicto intrapartidario sobre las decisiones de los Gobiernos, que son producto de negociaciones continuas entre los elencos del Ejecutivo y parlamentarios dentro de parámetros relativamente estables. Además, el análisis reveló que la acción cohesiva del partido de Gobierno no fue fruto de la uniformidad de preferencias ni de la imposición de la disciplina partidaria, sino de un proceso de negociación interna complejo.

Por último, dialoga con la literatura sobre las izquierdas gobernantes, al profundizar en las razones que conducen a que partidos de izquierda moderada desarrollen estrategias de reformas ambiguas. El análisis mostró que el protagonismo de las fracciones de izquierda implicó estrategias redistributivas que en ocasiones supusieron aumentar la redistribución hacia sectores desfavorecidos, pero, en otras, la defensa de intereses corporativos o sectores socioeconómicos relativamente favorecidos (véanse Luna 2014; Pribble 2013).

La perspectiva de análisis propuesta podría ser aplicable a otros partidos políticos fraccionalizados así como a alianzas políticas de varios partidos —como las chilenas—, en las que los partidos operan como fracciones de la coalición (Morgenstern 2004). Asimismo, si bien este artículo se centró en los dilemas de los partidos de izquierda, el enfoque podría utilizarse para explorar

la negociación interna en partidos de otro signo, como los de derecha. Eso requeriría considerar las especificidades de estos y sus fracciones, en particular la forma de vinculación que establecen con los sectores empresariales (véanse Fairfield 2015; Pribble 2013). Finalmente, el análisis podría ser extendido a otros asuntos de políticas públicas que susciten diferencias relevantes entre los actores políticos más allá de las políticas redistributivas.

Referencias

1. Altman, David. 2000. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies. The Case of Uruguay, 1989-1999". *Party Politics* 6 (3): 259-283. <https://doi.org/10.1177/1354068800006003001>
2. Amorim Neto, Otavio. 1998. "Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-making Under Separation of Powers". Tesis, University of California, San Diego.
3. Antía, Florencia. 2019. "The Political Dynamic of Redistribution in Unequal Democracies: The Center-Left Governments of Chile and Uruguay in Comparative Perspective". *Latin American Perspectives* 46 (1): 152-166. <https://doi.org/10.1177/0094582X18806827>
4. "Astori buscará convencer sobre beneficios de reforma tributaria". 2006. *El País*, 18 de abril. http://historico.elpais.com.uy/06/04/18/pnacio_211965.asp
5. Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2016. *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.6576809>
6. Belloni, Frank y Dennis Beller. 1978. "Party and Faction: Modes of Political Competition". En *Faction Politics. Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*, editado por Frank Belloni y Dennis Beller, 417-450. Santa Bárbara: ABC-Clio.
7. Bogliaccini, Juan A. 2020. "The Technocratic Barrier to Wage Policy: Theoretical Insights from the Chilean Concertación". *Third World Quarterly* 42 (4): 1-24. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1819784>
8. Boucek, Françoise. 2009. "Rethinking Factionalism: Typologies, Intra-Party Dynamics and Three Faces of Factionalism". *Party Politics* 15 (4): 455-485. <https://doi.org/10.1177/1354068809334553>
9. "Brovetto zurcirá el acuerdo final interno sobre reforma tributaria". 2006. *La Red* 21, 21 de julio. <https://www.lr21.com.uy/politica/217947-brovetto-zurcira-el-acuerdo-final-interno-sobre-reforma-tributaria>
10. Buquet, Daniel y Diego Luján. 2011. "El Poder Ejecutivo". En *Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*, editado por María Ester Mancebo, Juan Andrés Moraes y Gerardo Caetano, 183-93. Informe de Coyuntura 10. Montevideo: Estuario Editora.
11. Ceron, Andrea, Luigi Curini y Fedra Negri. 2019. "Intra-Party Politics and Interest Groups: Missing Links in Explaining Government Effectiveness". *Public Choice* 180 (3-4): 407-427. <https://doi.org/10.1007/s11127-019-00644-0>
12. Chasquetti, Daniel. 2014a. "Estudio sobre la actividad del Parlamento. 47a Legislatura". Informe en el marco de Convenio Poder Legislativo - Instituto de Ciencia Política. Montevideo.

13. Chasquetti, Daniel. 2004. "Presidente fuerte, partido fragmentado y disciplina legislativa en Uruguay: los desafíos institucionales del Gobierno del Frente Amplio". *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* XXXIV (1-2): 43-63. <http://doi.org/10.16993/iberoamericana.383>
14. Chasquetti, Daniel. 2014b. "El gabinete de Vázquez: lealtad, experiencia y baja cuotificación partidaria". *Montevideo Portal* (blog), 6 de diciembre. http://columnistas.montevideo.com.uy/ucimprimir_301209_1.html
15. "Cooperativas vuelven a movilizarse contra la reforma tributaria". 2006. *En perspectiva*. Radio El Espectador. Montevideo. <http://historico.espectador.com/economia/70392/cooperativas-vuelven-a-movilizar-se-contr-a-la-reforma-tributaria>
16. Duverger, Maurice. 1951. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Londres: Methuen.
17. Fairfield, Tasha. 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Nueva York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104767>
18. Garay, Candelaria. 2016. *Social Policy Expansion in Latin America*. Nueva York, Cambridge University Press.
19. George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: Mitt Press.
20. Giannetti, Daniela y Kenneth Benoit, eds. 2009. *Intra-Party Politics and Coalition Governments*. Londres: Routledge.
21. Gibson, Edward L. 1996. *Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore; Londres: The Johns Hopkins University Press.
22. Goyeneche, Guadalupe. 2010. "Reforma tributaria: la primera gran negociación en la interna del Gobierno progresista". Monografía de grado, Universidad de la República, Montevideo.
23. Hibbs, Douglas A. Jr. 1997. "Political Parties and Macroeconomic Policy". *American Political Science Review* 71: 1467-1487. <https://doi.org/10.2307/1961490>
24. Holland, Alisha y Ben Ross Schneider. 2017. "Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America". *Perspectives on Politics* 15 (4): 988-1006. <https://doi.org/10.1017/S1537592717002122>
25. Huber, Evelyne y John D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago, The University of Chicago Press.
26. ICP (Instituto de Ciencia Política). 2007. *Encuesta Continua de Elites*. Observatorio Político, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
27. ICP (Instituto de Ciencia Política). 2017. *Encuesta Continua de Elites*. Observatorio Político, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.
28. Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. Londres: Routledge and Kegan Paul.
29. Korpi, Walter. 2006. "Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists". *World Politics* 58 (2): 167-206.
30. Korthouwer, Gerben Hendrikus Petrus. 2010. "Party Politics as We Knew It? Failure to Dominate Government, Intraparty Dynamics and Welfare Reforms in Continental Europe". Tesis Ph. D., University of Amsterdam. <https://dare.uva.nl/search?identifier=c956916d-20e5-4cb9-8a42-92f28f06fe25>
31. Kortysz, Sofia. 2019. "Medias tintas". *Brecha*, 20 de diciembre. <https://brecha.com.uy/medias-tintas/>

32. Lanzaro, Jorge. 2000. "El Frente Amplio: un partido de coalición entre la lógica de oposición y la lógica de gobierno". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 12: 35-67.
33. Levitsky, Steven y Kenneth M. Roberts, eds. 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
34. Luna, Juan Pablo. 2004. "¿Entre la espada y la pared? La transformación de las bases sociales del FA y sus implicaciones de cara a un eventual gobierno". En *La izquierda uruguaya: entre la oposición y el Gobierno*, editado por Jorge Lanzaro, 195-250. Montevideo: Fin de Siglo.
35. Luna, Juan Pablo. 2014. *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies*. Oxford Studies in Democratization. Oxford: Oxford University Press.
36. Marx, Paul y Gijss Schumacher. 2013. "Will to Power? Intra-Party Conflict in Social Democratic Parties and the Choice for Neoliberal Policies in Germany, the Netherlands and Spain (1980-2010)". *European Political Science Review* 5 (1): 151-173. <https://doi.org/10.1017/S1755773912000070>
37. Morgenstern, Scott. 2004. *Patterns of Legislative Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
38. "MPP, Vertiente y PS jaquean a Economía". 2006. *El País*, 11 de junio.
39. Müller, Wolfgang C. y Kaare Strøm, eds. 1999. *Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625695>
40. "Noticias del 20 de noviembre de 2017". 2017. *En perspectiva* (Montevideo), 20 de noviembre. <https://www.enperspectiva.net/en-perspectiva-programa/titulares/noticias-del-lunes-20-de-noviembre-de-2017/>
41. Panebianco, Angelo. 1998. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
42. "Para Astori, impuesto a la tierra es negativo y afecta inversiones". 2011. *El País*, 8 de agosto. <https://historico.elpais.com.uy/110608/pnacio-571763/nacional/para-astori-impuesto-a-la-tierra-es-negativo-y-afecta-inversiones/>
43. Pérez, Verónica y Rafael Piñeiro Rodríguez. 2016. "Uruguay 2015: los desafíos de gobernar por izquierda cuando la economía se contrae". *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 36 (1): 339-363. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100015>
44. Pérez Bentancur, Verónica, Rafael Piñeiro Rodríguez y Fernando Rosenblatt. 2019. *How Party Activism Survives: Uruguay's Frente Amplio*. Nueva York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108750851>
45. Piñeiro, Rafael y Jaime Yaffé. 2004. "El Frente por dentro. Las fracciones frenteamplistas". En *La izquierda uruguaya entre la oposición y el Gobierno*, editado por Jorge Lanzaro, 297-319. Montevideo: Instituto de Ciencia Política; Fin de Siglo.
46. Poder Ejecutivo. 2017. "Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo. Reforma del sistema de previsión militar". <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/aresuelveref.aspx?REPARTIDO,S/2018/08/0704/00//PDF>
47. Pribble, Jennifer. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.
48. Samuels, David J. y Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511780882>

49. Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge; Nueva York: Cambridge University Press.
50. Scagliola, Ricardo. 2012. “Teoría de la interpretación”. *Brecha*, 7 de septiembre. <https://brecha.com.uy/teoria-de-la-interpretacion/>
51. Schmidt, Nicolás, Daniela Vairo, Martín Opertti y Unidad de Métodos y Acceso a Datos. 2020. *Opuy: Datos de Opinión Pública de Uruguay 1989-2020*. R package version 0.1.1. <https://nicolas-schmidt.github.io/opuy/>
52. “Sectores del FA plantean a Astori las modificaciones a la Reforma Tributaria”. 2006. *Espectador*, 12 de junio. <http://historico.espectador.com/politica/70920/sectores-del-fa-plantean-a-astori-las-modificaciones-a-la-reforma-tributaria>
53. Seeleib-Kaiser, Martin. 2010. “Socio-Economic Change, Party Competition and Intra-Party Conflict: The Family Policy of the Grand Coalition”. *German Politics* 19 (3-4): 416-428. <https://doi.org/10.1080/09644008.2010.515789>
54. “Sin acuerdo, la reforma tributaria está bloqueada”. 2006. *El País*, 25 de julio. https://historico.elpais.com.uy/06/07/25/pnacio_228539.asp
55. Stratmann, Thomas. 1992. “The Effects of Logrolling on Congressional Voting”. *American Economic Review* 82 (5): 1162-1176.
56. Tocar, Martín. 2018. “El periplo de la caja militar: cronología de las idas y vueltas en el Frente Amplio”. *El Observador*, 17 de octubre. <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-periplo-de-la-caja-militar-cronologia-de-las-idas-y-vueltas-en-el-frente-amplio-20181017172439>
57. “Un Gobierno, dos equipos económicos”. 2011. *El País*, 19 de junio.
58. Weyland, Kurt, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter, eds. 2010. *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings*. Nueva York: Cambridge University Press.
59. Yaffé, Jaime. 2005. *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Montevideo: Editorial Linardi y Risso.

Entrevistas realizadas

60. Asti, Alfredo, exdiputado de Asamblea Uruguay. Abril de 2021.
61. Canzani, Agustín, director de la Fundación Liber Seregni. Abril de 2021.
62. Roca, Jerónimo. Integrante de la comisión técnica que elaboró el borrador del proyecto de reforma tributaria. Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2011-2015). Junio de 2014.



Florencia Antía es doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Sociais e Políticos de la Universidade Estadual de Rio de Janeiro y profesora adjunta del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay). Sus líneas de investigación se centran en el estudio de la relación entre política y justicia y el análisis de las políticas redistributivas en América Latina. Ha publicado en *Latin American Perspectives*, *International Social Security Review*, *Revista Desafíos* y *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. ✉ florencia.antia@cienciassociales.edu.uy