

¿DE QUIÉNES, PARA QUIÉNES Y PARA QUÉ? LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XX

Autores: Paola Azar, Magdalena Bertino, Reto Bertoni, Sebastián Fleitas, Ulises García Repetto, Claudia Sanguinetti, Mariana Sienra, Milton Torrelli. Editorial Fin de Siglo, 2009, Montevideo.

Reseña de Andrés M. Regalsky

El estudio de las finanzas públicas es un tópico que ha concitado creciente atención en el campo de la historia económica de América Latina. Iniciado ya hace algunos lustros en diversos países, como Argentina y México, el interés estuvo focalizado inicialmente en los problemas de la transición a la modernidad de las sociedades (y estados) de Antiguo Régimen, sobre todo en el temprano siglo XIX, y desde la óptica de la tributación. Solo en los últimos años ha habido una mayor atención por la problemática del siglo XX, aunque nuevamente, el acento se ha puesto en la recaudación tributaria y en el estudio de los problemas hallados para una reformulación del esquema impositivo decimonónico. El análisis integral de las finanzas públicas solo se ha encarado en algunos trabajos muy generales, de índole comparativa, y un examen pormenorizado del gasto solo se ha intentado, parcialmente, en unos pocos casos.

Desde este punto de vista, el libro realizado por el equipo conducido por Magdalena Bertino y Reto Bertoni, en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, de la Universidad de la República, representa un avance sumamente significativo y un modelo a seguir por los estudiosos de esta problemática en toda la región. De manera integrada y con una perspectiva unificadora, los autores realizan un exhaustivo análisis de las finanzas públicas uruguayas en el siglo XX, que al mismo tiempo está asentada en un examen detallado de sus diferentes componentes. El trabajo, de índole básicamente cuantitativa, ha conllevado un laborioso rastreo de fuentes y contabilización de datos muchas veces heterogéneos, y que debieron ser compatibilizados a fin de arribar a un cuadro de las cuentas públicas a lo largo de todo un siglo. Versiones preliminares de algunos de sus capítulos han sido presentados en diversas reuniones científicas de los últimos años, particularmente en las Jornadas de Historia Económica de Argentina y Uruguay.

También debe destacarse la dimensión interpretativa que le da el sentido último a esta tarea. Inspirados en la escuela regulacionista francesa, los autores han

forjado una muy útil herramienta en el concepto de “regímenes fiscales”, ligados a los sucesivos regímenes de acumulación de la economía capitalista y a los modos de regulación con que ésta ha funcionado. Con dicho concepto logran explicar, y encuadrar en una convincente periodización, los cambios y permanencias hallados en la evolución fiscal uruguaya, entendida en términos del papel del estado en la economía y sociedad.

Los autores identifican tres regímenes fiscales sucesivos, demarcados por acontecimientos de índole global, y otros relacionados con el marco económico y político local. En el comienzo, influido por el batllismo al mismo tiempo que por una sólida tradición decimonónica, lo que denominan un “estado social con equilibrio fiscal”; a partir de la década de 1930, y bajo el impacto de la crisis y de la “revolución keynesiana”, va emergiendo una nueva fiscalidad, concebida como instrumento de desarrollo y redistribución, que encuentra su mayor expresión en los años del “neobatllismo”; finalmente en la década de 1970, tras un largo período de estancamiento e inflación, y en el marco del ascenso del nuevo paradigma de la “contrarrevolución neoclásica”, así como de la dictadura militar, se asiste al surgimiento del tercer régimen, en el que la responsabilidad fiscal vuelve a constituir la piedra angular, y que perdurará más allá de la restauración democrática.

En sucesivos capítulos, son examinados bajo este prisma los distintos componentes de la fiscalidad: los ingresos tributarios, el endeudamiento, y el gasto público, así como dos rubros específicos de este último, el gasto público social y el dirigido a la seguridad social. Capítulos específicos son también destinados al examen de los regímenes presupuestarios, así como a un rubro especial de los ingresos, el Fondo de Diferencias Cambiarias, que funcionó por espacio de dos décadas.

Desde una perspectiva general, se señala que a lo largo del siglo XX es posible encontrar una variable que sostuvo su crecimiento en términos reales y a tasas que en el largo plazo fueron superiores a las del conjunto de la economía: el gasto público. Este crecimiento del gasto, aun notorias fluctuaciones, habría

experimentado sus fases de mayor aceleración bajo los tres regímenes fiscales identificados, a saber en la década de 1920, en la segunda posguerra y en los años noventa. Medido en relación a los ingresos fiscales, habría implicado para las arcas públicas un déficit casi permanente, del orden del 1,5% del PBI para todo el siglo XX. No obstante, visto desde la perspectiva del gasto corriente, su magnitud habría sido muy inferior (del 0,5%), y aun menor considerando solo el gasto primario (sin los servicios de la deuda). Desde ese último punto de vista la situación durante casi todo el período del primer régimen fiscal (excepto los años de la Primera Guerra Mundial) habría sido de superávit primario, aunque al mismo tiempo, de una alta incidencia de los servicios de la deuda, y también de la inversión pública.

Esa situación habría sido sucedida desde fines de los años 30 por otra de continua alternancia de déficit y superávit, de magnitud relativamente moderada, solo trocada en agudos déficit en las décadas de 1960 y 1970, es decir en las postrimerías del segundo régimen fiscal “distribucionista”, y en los comienzos del tercero, orientado a una supuesta mayor responsabilidad fiscal. Desde el punto de vista de su financiación, el déficit fiscal total habría marchado de la mano de un endeudamiento público predominantemente externo en la primera etapa, luego interno durante buena parte del segundo régimen fiscal y, combinado por un tiempo con el recurso a la emisión monetaria, nuevamente externo a partir de los años sesenta. Así, la parábola del endeudamiento externo habría hallado su clímax en los dos períodos de las globalizaciones, a comienzos y a fines del siglo XX, mientras que el financiamiento interno, en moneda local, en auge en los años 40 y 50, se habría enfrentado a un límite infranqueable cuando la inflación erosionó los haberes de los inversores.

El análisis desarrollado por los autores alcanza su despliegue más importante al abordarse la estructura de los recursos y los gastos, aquello que define lo que dio el título al libro: “de quiénes, para quiénes y para qué”. Las propuestas redistribucionistas, presentes desde el comienzo del siglo y hasta el final del segundo régimen fiscal, no habrían podido concretarse en el plano de la estructura impositiva, que permaneció durante todo el siglo XX asentada en los impuestos indirectos, aplicados básicamente al consumo. Solo se operó el desplazamiento hacia un mayor peso de los impuestos internos, dada la menor incidencia que fue asumiendo el comercio exterior. Los frustrados intentos del segundo gobierno de Batlle, de un mayor

gravamen a la propiedad rural, como luego el de los blancos para darle una mayor centralidad al impuesto sobre las rentas, son aquí evocados.

Donde en cambio esas propuestas pudieron implementarse fue en la estructura del gasto público. Tal vez el aspecto más potente y original del libro esté en esta parte del análisis, que los autores abordan sorteando todas las dificultades que la fragmentación de las fuentes impone. Es en el creciente peso del denominado “gasto público social”, y particularmente de los rubros de la seguridad social, donde los autores encuentran el principal rasgo de la nueva tendencia. Esta nueva tendencia, aunque perceptible en algunas de las medidas del segundo gobierno “reformista” de Batlle, no adquiere sin embargo una dimensión cuantitativa perceptible en las cuentas de esta administración, jaqueada por la caída de la recaudación durante la “Gran Guerra”, sino en las gestiones más “conservadoras” de los años 20, y no hará más que acentuarse en el transcurso del siglo, con algunas fases de aceleración, como en los años 40/50, y otras de relativo repliegue (los años de la dictadura), sin ser nunca revertida pese al profundo cambio de régimen fiscal operado en los últimos decenios.

Lo que cambia en todo caso, a juicio de los autores, es el papel de dicho gasto en la política macroeconómica más amplia. Iniciado como parte de un ideario reformista que encontraba sus precisos límites en la marcha de la recaudación fiscal, pasó a formar parte de un arsenal de medidas redistributivas tendientes a fortalecer el mercado interno dentro de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones ya visible hacia fines de 1930, para terminar retomando impulso en los años 80 y 90 ahora como parte de una estrategia más focalizada en los sectores sociales “vulnerables” y tendiente a mitigar, pero no revertir, los efectos de una desigualdad social que no ha hecho más que ampliarse.

Para concluir, solo resta saludar este decisivo aporte al estudio de las finanzas públicas uruguayas, que constituye también a nuestro juicio un hito imprescindible para la comprensión de la historia económica y social de este país en el siglo XX, así como para el avance de los estudios de finanzas públicas latinoamericanas. Nuestra expectativa es también que esta senda abierta fructifique en nuevos estudios que hagan foco en otras dimensiones relevantes de la acción pública, como las del área económica y particularmente la correspondiente al rol de las empresas del Estado, cuyos archivos aguardan este desafío.