

¿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 Leonardo Vicente

Este libro realizado por colegas del área de Historia Económica (AHE) del Instituto de Economía representa un momento muy importante en el estudio de las finanzas públicas con una perspectiva de largo plazo. Cuando me llegó un ejemplar del trabajo lo leí desde una óptica sesgada por mi formación y actividad: un macroeconomista, docente de finanzas públicas y macroeconomía, y economista especializado en política monetaria a nivel laboral, hechos que me imprimen una visión marcadamente cuantitativa y de corto plazo. Estas características aparentemente distan mucho del contenido del libro, que abarca un estudio de largo plazo del pasado, incorporando elementos de la historia y demás ciencias sociales, además de la economía cuantitativa; sin embargo, encontré en este libro una piedra angular para tratar de entender muchas características actuales de nuestras finanzas públicas macroeconómicas, pues tienen un origen ya lejano en el siglo XX.

El producto es un compendio de nueve trabajos donde se presenta un análisis de temas muy diversos de finanzas públicas realizados por muchos autores a lo largo de varios años. Esto por un lado da una idea de lo que ha venido siendo el trabajo del AHE: 28 documentos citados en este libro en 10 años, lo que alude a una importante y constante producción. Por otro lado, plantea el desafío de encontrar un hilo conductor para articular los distintos capítulos. Este punto se resuelve con una interesante propuesta metodológica, con raíces lejanas a la teoría económica “tradicional” y más cercana a la escuela de la regulación francesa y enfoques institucionalistas, que permite definir en forma estilizada la existencia de “regímenes fiscales” (RF). Unido a ello, existe un importante esfuerzo por encontrar indicadores económicos, medibles y objetivos, que permitan identificar estos RF y derivar hechos estilizados, regularidades y quiebres. Ambos elementos, metodología y datos, son de los principales puntos salientes del libro.

Esta estrategia de hilo conductor permite además que la estructura del libro sea muy clara. Así, en el primer capítulo se presenta la metodología de RF, pasando luego a analizar distintas variables fiscales en los próximos nueve capítulos, concluyendo en cada

uno de ellos en función de los RF; finalmente, el último capítulo propone una presentación sintética y cuadros resumen de la metodología de trabajo y sus resultados: la identificación efectiva de tres RF. De esta forma, el libro puede leerse por capítulos como papers autónomos, al tiempo que representa una obra integral donde cada parte contribuye a un objetivo general. En cuanto al análisis temático, del punto de vista de un economista macro quiero resaltar mi gran interés sobre la mayoría de los capítulos del libro, especialmente aquellos dedicados a déficit fiscal, ingresos fiscales, gasto público, financiamiento, Seguridad Social y deuda pública.

Otro gran acierto de esta obra es el de trabajar con un enfoque multidisciplinario, hacia y desde la economía. Así, por una parte se incorporan procesos históricos, políticos y sociales al análisis macroeconómico en el pasado distante, algo tradicional en la historia económica pero que no deja de ser central para terminar de entender muchos temas, algunos de ellos aún vigentes. Por otra parte, y aquí reside la mayor riqueza de este crossroad desde mi perspectiva, se incorporan la formalidad matemática, categorías e indicadores económicos más “sofisticados” a la historia económica. De esta forma, me encontré leyendo en un libro de historia económica categorías tales como sostenibilidad, solvencia, restricción presupuestal intertemporal, gap primario, déficit corriente, déficit primario, “pecado original”, o efecto Olivera-Tanzi, por citar algunas; e indicadores como por ejemplo ratios deuda pública a PBI o deuda externa a exportaciones, gasto primario indexado, deuda por residencia, o días promedio de rezago en la recaudación. Entiendo que este es un aspecto no tan común en esta materia, al menos hasta donde yo he leído y vis a vis los trabajos pioneros de los propios autores.

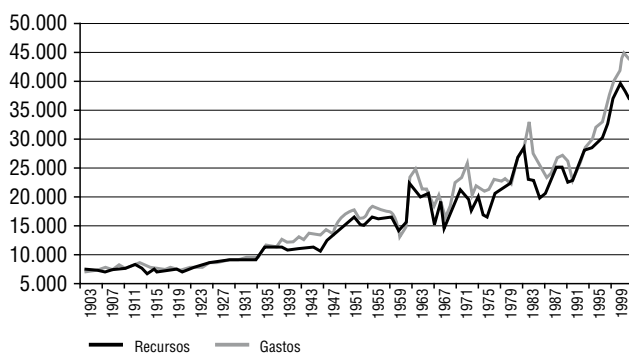
Como mencionara, el hilo conductor está constituido por la identificación de distintos RF. La idea es muy sensata: las finanzas públicas y la economía en general, tanto académica como de política económica, se insertan en un marco (nacional y mundial) determinado, pues no es posible aislarse del entorno; por otra parte, este marco cambia con el tiempo. Dado esto, se identifican tres grandes RF, que tienen un desarrollo pa-

ralelo a las grandes tendencias económicas mundiales del período, tanto en el campo teórico como de política económica. De este modo, el primer RF está asociado a la vigencia teórica de los economistas “Clásicos” y al capitalismo floreciente; el segundo a la preponderancia del “Keynesianismo” luego de la Gran Depresión de los años ‘30; y el tercero al surgimiento de los “Nuevos Clásicos” luego de los shocks petroleros de los ‘70.

Estos RF tienen características propias y distintivas en aspectos tales como: niveles de los grandes agregados fiscales; estructura de ingresos y gastos fiscales; instrumentos de financiamiento; empleo público; cobertura de Seguridad Social. Cada una de estas variables es analizada en profundidad en su capítulo específico, siendo retomadas luego en la síntesis del capítulo final.

Por otra parte, este análisis conceptual está muy bien documentando a través de datos estadísticos. En tal sentido, todo investigador empírico conoce los problemas de la recolección de datos, la compatibilización de distintas fuentes, los criterios de empalme y encadenamientos de cifras; estos problemas se magnifican aquí por la dimensión temporal del estudio. El enorme esfuerzo de compilación tiene un excelente resultado: se logran construir datos de largo plazo de los aspectos centrales de las finanzas públicas del Gobierno Central en un siglo, permitiendo identificar hechos estilizados y aportando una invaluable información. Como ejemplo, puedo citar la elaboración de promedios históricos en términos de PBI de ingresos y gastos fiscales, necesidades de financiamiento, déficit corriente y primario, ratio deuda-PBI, o seignorage. Aquí presento el gráfico 1 del libro, que ilustra tanto la importancia de las series construidas como el esfuerzo de su construcción. La importancia está dada pues permite descubrir tendencias seculares del tamaño del Estado, evaluar sostenibilidad y testear cointegración de las variables; el esfuerzo está explicitado por las 12 fuentes de datos citadas al pie de la gráfica.

Gráfico 1: Recursos y gastos del gobierno central (en millones de pesos de 1997).



Fuente: División de Crédito Público; RNLD, IECON (1969), BCU, CGN, Asociación de Bancos del Uruguay (1958), Licandro y Vicente (2007), DGE, DGEC, Bertino y Tajam (1999), INE, Bértola et al (1999)

A lo largo de los distintos capítulos este libro envía un mensaje en forma permanente: la importancia de conocer los procesos históricos. Así, puedo destacar algunos aportes al conocimiento de las finanzas públicas de Uruguay con perspectiva de largo plazo. En el primer RF se evidencia una contradicción entre la opinión común sobre el Batllismo como un momento de fuerte intervención del Estado y un régimen que efectivamente estuvo basado en el equilibrio fiscal. En el segundo RF, que abarca los años '30 a '60, en el marco del paradigma keynesiano y la industrialización sustitutiva de importaciones, se encuentra el origen de gran parte de la situación actual de las finanzas públicas. De este modo, en este periodo surgen importantes niveles de déficit y deuda pública, problemas de sostenibilidad, el “pecado original”, alta inflación, las primeras cartas de intención y endeudamiento con el FMI y reformas tributarias frustradas. En particular, en este marco se observa el surgimiento de las finanzas inflacionarias, la licuación de deuda pública nominal y el “juego de cajas chinas” entre el Gobierno Central y el Sistema de Seguridad Social, procesos que están muy bien documentados. Permite entonces generar conclusiones contundentes y similares a otros estudios de plazos mucho más cortos.

A lo largo del texto esta perspectiva de la historia económica permite encontrar historias recurrentes, contar un cuento repetidas veces. Podemos entonces encontrar una situación en la que se documenta una crisis de deuda en Uruguay, que ocurre en un contexto de crisis financiera internacional y se explicita repentinamente a través de una brusca pérdida de valor del Peso. Esta crisis es precedida por una situación de abundancia de capitales que llevó al “sobrendeudamiento” externo en moneda extranjera y se resuelve tras largas y tortuosas renegociaciones. La descripción anterior luce muy actual y será claramente entendida por los lectores que se enfrenten a este libro; sin embargo, hace referencia a las cuatro crisis de deuda (1875, 1891, 1914 y 1932) citadas en el trabajo. Entonces, fenómenos como la expansión de la deuda pública, la crisis de deuda, el Plan Brady o el canje de 2003 no son hechos particulares de las últimas dos crisis financieras del país (1982 y 2002), sino que son errores recurrentes. Muestran, quizás, “una prueba de lo poco que aprendemos de la historia” (pag. 69 cap. III).

En una perspectiva más general, este trabajo arroja luz sobre varios temas actuales de política económica, presentes en la agenda y con exposición “mediática”, tanto a nivel académico como de política. De este modo, las ideas de desdolarización, reducción de fragilidad financiera, reconstrucción de mercados en pesos y fin del “pecado original”, que se ubican en la agenda luego de la crisis de 2002, es consecuencia de un fenómeno

surgido en los '30 y que explota en los '60. Asimismo, otros temas relevantes surgidos post 2002, como el elevado nivel de endeudamiento o las reglas fiscales tienen raíces en el segundo RF, al igual que la reforma de la Seguridad Social de 1996, mientras que la actual Reforma Tributaria (2007) es un hito muy importante desde una perspectiva histórica luego que en cada uno de los RF fracasaran varios intentos de reforma.

Todos estos hechos largamente documentados resaltan la importancia de la historia para comprender los fenómenos actuales. Por lo tanto concluyo con los autores que “(...) el marco analítico utilizado puede rendir frutos, no sólo para entender el pasado, sino para reflexionar sobre el presente” (pág. 334, cap. XI).