

Sextas Jornadas de Investigación en Historia Económica
Asociación Uruguaya de Historia Económica
9 y 10 de julio de 2009

Un enfoque macroeconómico del manejo del gasto público y la protección social: el caso Uruguayo en el Siglo XX¹.

Paola Azar*

pazar@iecon.ccee.edu.uy

Sebastián Fleitas*

sefle@iecon.ccee.edu.uy

Resumen

Esta ponencia discute los mecanismos que han predominado en el manejo macroeconómico de la política fiscal de Uruguay durante el siglo XX, en contrapunto con los recursos destinados a la protección social.

En diálogo con los trabajos de Comín, et al (2008) se estima la elasticidad ingreso del gasto público del Gobierno Central en el largo plazo y se los compara con lo hallado para Argentina, Brasil, México y España. Luego, a través del análisis de la estructura y el comportamiento cíclico de los principales componentes del gasto social y total, se estudia en qué medida el país “protegió” el gasto social en tiempos de ajustes y restricciones fiscales. Se argumenta que la discusión sobre la gestión de las finanzas públicas durante el ciclo económico y los ajustes fiscales, unida a la temprana atención que otorgó el país a la intervención estatal en áreas sociales, permite arrojar nueva luz sobre aspectos que usualmente no son analizados en la discusión sobre el rezago económico de los países del continente.

¹ Este trabajo se basa en una ponencia presentada al XV Congreso Mundial de Historia Económica a realizarse en Utrecht durante los días 3 a 7 de agosto de 2009, en la sesión “Latin American economic backwardness revisited. New empirical contributions”

* Área de Historia Económica del Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Universidad de la República.

Introducción

Uruguay ha ocupado un lugar destacado en el marco regional y aún internacional, debido a la temprana emergencia de un sistema de bienestar de corte estatal, cuyos orígenes se remontan al siglo XIX, que se amplía en las primeras décadas del siglo XX y que mantiene sus rasgos principales en adelante. La contracara de esta evolución ha sido el incremento del gasto público social en términos absolutos y como proporción del gasto total y de la riqueza.

En el marco de esta evolución general, es posible reconocer tres tendencias particulares en las finanzas públicas del siglo XX, que describen y que permiten identificar modalidades particulares de articulación de las variables fiscales. Cada una, corresponde a un “régimen fiscal”, que coincide con la marcha, auge y eventualmente decadencia de tres modelos de crecimiento: el agroexportador (hasta 1930s), el de industrialización dirigida por el Estado (hasta inicios de los 1970s) y uno de corte liberal, aperturista y centrado en el mercado (1975-2000). Todos se caracterizan por distintos roles del Estado y de las políticas públicas en la sociedad y en la economía, distintos objetivos e instrumentos macroeconómicos y diferentes patrones de distribución de la riqueza, tal como se presenta en Azar et al. (2008).

Suele aceptarse, a nivel teórico, que el manejo procíclico de las finanzas públicas profundiza las fluctuaciones económicas y constituye una amenaza a la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, en la práctica, los países tienen diferentes capacidades y afrontan distintas restricciones para llevar a cabo políticas fiscales contracíclicas. Tal es el caso de las economías de América Latina, mayoritariamente pequeñas y abiertas, expuestas a shocks externos, con una alta volatilidad macroeconómica y con una gestión fiscal que ha tendido a profundizar los desequilibrios y la inestabilidad a nivel agregado. Se trata, en su mayoría, de economías que cuentan con fuertes limitaciones en términos de financiamiento, por lo que son altamente dependientes del mercado de capitales. Ello las expone a fases de ajuste y desajuste fiscal recurrentes.

En términos del gasto social, el manejo procíclico de las finanzas públicas en la región habría reflejado la necesidad que tienen los gobiernos para adaptarse a las demandas emergentes de la población tras los períodos de crisis, sin que antes se hayan satisfecho las pre-existentes (CEPAL, 2007). Durante las etapas de recesión, la tendencia habría sido a ajustar con el objetivo de lograr la estabilización, postergando objetivos relativos a la función distributiva del Estado.

De acuerdo a estas discusiones, este artículo indaga en los mecanismos que han predominado en el manejo macroeconómico del gasto público en el país y cuánto de las prioridades establecidas en materia social pudieron mantenerse, a pesar de las presiones derivadas de las fluctuaciones cíclicas de la economía y de las necesidades de ajuste fiscal a lo largo de los tres regímenes fiscales identificados durante el siglo XX.

Con este objetivo, se estima la elasticidad ingreso de largo plazo del gasto público total del Gobierno Central durante el siglo XX y se discute en relación a la prioridad otorgada al gasto social. Se considera una perspectiva comparada a nivel regional e internacional, contrastando los resultados con los casos de Argentina, Brasil, México y España. También se realiza una estimación de la elasticidad puntual considerando los diferentes regímenes fiscales. Luego se analiza la dinámica de parte del gasto público

social y las remuneraciones durante el ciclo y se estudia el comportamiento de algunas partidas del gasto social durante las fases de ajuste y desajuste fiscal en el siglo.

Se espera que los resultados obtenidos puedan contribuir a la reflexión en torno a los vínculos y restricciones que han operado entre la gestión de las finanzas públicas y la generación de bienestar, en el largo plazo. Pero además, se aspira a que tanto para Uruguay como para la región, este tipo de análisis pueda aportar al estudio de otros canales que relacionen logros distributivos y de bienestar con desempeño, en el marco de la discusión sobre los factores que operan en la explicación de la divergencia en los niveles de producto per cápita entre economías, en el largo plazo.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se presenta el marco conceptual y los antecedentes que han servido de base para el análisis; en la segunda, se resumen los aspectos metodológicos del abordaje. A continuación se describen los resultados sobre la elasticidad-producto del gasto del Gobierno Central de Uruguay en el largo plazo, contrastando algunos de estos resultados con la evidencia internacional y con la hipótesis sobre la presencia de tres “regímenes fiscales” diferentes en el siglo XX (parte 3). Luego, se discute la vulnerabilidad de algunos componentes el gasto social y las remuneraciones públicas a los vaivenes cíclicos, tomando como referencia los diferentes “regímenes fiscales” (parte 4). A continuación, se analizan las fases de ajuste y desajuste y se estudian tres episodios particulares de ajuste/desajuste fiscal durante el siglo XX, que evidencian distintas prioridades y manejos fiscales en el período (parte 5). El artículo se cierra con una sección de síntesis y reflexiones.

I. Marco conceptual

I.1. Gasto público, crecimiento y bienestar: ciclo y ajustes

La llamada “Ley de Wagner” o “de la creciente expansión de la actividad pública”, postulada a fines del siglo XIX afirma que a medida que crece la actividad económica, el sector público también se expande. En los hechos, se trata de una regularidad empírica más que de una ley en sentido estricto². No obstante, dado que la tendencia parece cumplirse se han sugerido diferentes factores explicativos: (a) el crecimiento económico, basado en la división del trabajo y vía la industrialización, provoca que las relaciones humanas se vuelvan más complejas, ampliándose las actividades públicas protectoras y administrativas; (b) los cambios tecnológicos y la mayor inversión en que incurre el sector privado, que conducen a erigir monopolios y requieren de una mayor actuación del Estado para contrarrestarlos; (c) el aumento de las funciones públicas redistributivas y educativas. Este último punto, ligado a la tesis “tamaño-redistribución” ha sido muy cuestionado, ya que, en realidad, responde a la expansión del “estado de bienestar” intrínseca a las economías desarrolladas (Esping- Andersen y Myles, 2007).

Junto a la discusión sobre la relación entre el gasto y el producto, su vínculo con la sostenibilidad fiscal ha sido y es motivo de controversia. A partir de la Gran Depresión y hasta el último cuarto del siglo XX, la propuesta keynesiana de utilizar la política fiscal para suavizar los efectos de los períodos recesivos y compensar la insuficiente demanda privada, sujeto a la obtención de un equilibrio presupuestal durante el ciclo económico tuvo una amplia difusión. No obstante, desde fines del siglo XX ha resurgido la discrepancia entre los planteos keynesianos y neoclásicos en torno a las potencialidades de los instrumentos fiscales para afectar el producto en el corto y largo plazo.

Pese a basarse en diferentes argumentos, tanto la “política fiscal óptima” (de origen neoclásico) como la “política activa de regulación” (más apegada al keynesianismo tradicional) recomiendan una gestión fiscal contracíclica, que privilegie la sostenibilidad intertemporal, dejando espacio para manejar el resultado fiscal en función de las circunstancias macroeconómicas. Una política fiscal expansiva (que implique menores impuestos o mayor gasto) en el marco de una economía recesiva, contribuye a expandir el producto; en ese caso, se admite que los *déficits* son legítimos, e incluso necesarios. En cambio, la política fiscal debería actuar en sentido contrario en épocas de crecimiento y admitir la generación de *superávits*.

En el marco de estas recomendaciones, llama la atención el desempeño fiscal de países como los latinoamericanos, en que la evidencia tiende a señalar un comportamiento procíclico de las finanzas públicas.

De acuerdo a Blejer (2007), dos tipos de argumentos pueden explicar, desde la corriente neoclásica, la política fiscal procíclica: algunos enfatizan en el rol de la ciclicidad en el acceso a los mercados internacionales de crédito (Aizenman, et. al., 1996; Gavin y

² Peacock y Scott (1998) critican severamente los planteamientos de la ley de Wagner. Señalan que los trabajos posteriores han malinterpretado la propuesta del autor y que las pruebas realizadas presentan una gran heterogeneidad respecto a la medida del gasto de gobierno que se utiliza, la variable independiente con la que se regresa, los procedimientos econométricos utilizados y la especificación específica.

Perotti, 1997a y 1997b); otros, en las presiones políticas durante el ciclo económico. En este sentido, Talvi y Vegh (2000) establecen que la política de incrementar el gasto y reducir las tasas de impuestos en las etapas de expansión es una respuesta óptima para reducir las presiones políticas; Lane y Tornell (1996, 1998) y Lane (2003) apuntan a la competencia de los múltiples grupos de poder por los mayores ingresos públicos (“*voracity effect*”) durante los momentos de auge y Alesina et. al. (2007) consideran que la prociclicidad se debe a las demandas de electores racionales que no confían en gobiernos corruptos.

La política fiscal pro-cíclica en la región también ha sido analizada por los desarrollos de la “macroeconomía estructuralista” (Martner, 1998 y 2000; Ffrench-Davies, 1996 y 2003; CEPAL, 1998; Ocampo 2002, Martner y Aldunate, 2006). De acuerdo a este enfoque, la política fiscal juega un rol significativo en los países subdesarrollados y fundamentalmente en América Latina y tiene efectos en el largo plazo.

Según Martner (1998), la literatura señala cuatro vías principales por las que la política fiscal incide en el crecimiento económico de largo plazo y que deberían atenderse en la región: los gastos en infraestructura, el desplazamiento de inversión privada por inversión pública, las externalidades negativas que puede tener un gasto improductivo sobre la productividad global y la calidad de la gestión pública.

Ffrench-Davies (2003), por su parte, atribuye la prociclicidad fiscal a un mal manejo macroeconómico, que fija las metas fiscales sin tener en cuenta el momento del ciclo económico, lo que provoca que el gasto del sector público se financie con ingresos transitorios. El gasto primario termina ajustándose pro-cíclicamente para poder cubrir las obligaciones de corto plazo, dado que se requieren recursos para financiar los servicios de deuda que tienden a crecer en las crisis, junto al valor del tipo de cambio. Muchas veces, una parte significativa de este ajuste es provocado por los impactos de la inflación.

Como consecuencia, tienen lugar, ciclos de “*stop-and-go*”, en que fuertes expansiones van seguidas de recesiones pronunciadas, acentuado la volatilidad del producto y la capacidad de crecimiento de largo plazo (Vergara, 2008).

Considerando el gasto destinado a fines sociales, la prociclicidad imprime efectos especialmente traumáticos en términos de crecimiento y distribución. La provisión de servicios sociales financiada a través del gasto público social es una de las herramientas más importantes con que los Estados influyen en la distribución del ingreso y el bienestar social. En particular, a través del gasto público en educación y salud los Estados juegan un rol importante en la generación de condiciones para el acceso de las personas a los recursos y las oportunidades a través de su vida. Por su parte, la remuneración real que reciben los empleados públicos, también incide en la distribución del ingreso, además de que gran parte del gasto social toma la forma de pagos salariales a los empleados públicos de la salud y la educación. En este sentido, las remuneraciones que paga el Estado pueden entenderse como una aproximación más a la generación de bienestar de la que es responsable.

Un aspecto adicional a tener en cuenta se vincula con las decisiones de ajuste fiscal. Más allá del comportamiento en el ciclo, las economías de la región se encuentran expuestas a presiones financieras, que deben solventar ya que no disponen de

suficientes recursos fiscales para hacer frente a las necesidades de gasto (incluido el social). La inestabilidad de los mercados de capitales, obliga a estas economías a afrontar desajustes, independientemente de la estrategia contra-cíclica que puedan haberse impuesto.

Como señala Ocampo: *“los subsecuentes recortes de gastos han reducido ampliamente los beneficios del gasto público: los proyectos de inversión fueron dejados sin terminar o tomaron mucho más tiempo para ejecutarse que el planeado incrementándose sus costos efectivos; la estructura existente para la provisión de servicios sociales y servicios públicos se fue desajustando; la reducción de los salarios reales condujo a la pérdida de funcionarios valiosos y la carrera de servicio civil fue totalmente interrumpida”* (Ocampo, 2002: 29)

Por ello, sería deseable esperar que a la hora de procesar ajustes fiscales, el gasto público social tuviera una prioridad más importante como instrumento de política social y de desarrollo, que como herramienta para retornar al equilibrio en las cuentas públicas.

Resguardar el gasto público social de los vaivenes procíclicos del resto del gasto público y de los ajustes fiscales tiene implicancias cruciales para los logros distributivos y en materia de desarrollo. Desde la teoría del capital humano, se destaca que la inversión en educación y salud tiene un papel central no sólo en el crecimiento y el alivio de la pobreza, sino en la promoción del desarrollo económico (Romer, 1986; Lucas, 1988; Squire, 1993; Ravallion y Chen, 1997). Desde la perspectiva del “desarrollo humano”, Anand y Sen (1994) argumentan que la forma en que se empleen los frutos del crecimiento puede marcar la diferencia en términos de la expansión de las capacidades humanas básicas. Señalan que la correlación entre el producto per cápita y el desarrollo humano tiende a funcionar a través de un aumento en gasto público. En otras palabras, que la medida en que el crecimiento económico promueve una mejoría en las condiciones de vida, se explica, en parte importante, a través de la expansión de la capacidad de las políticas públicas de promover el desarrollo humano.

Esping-Andersen (1999) se refiere a los instrumentos distributivos que despliegan los “estados de bienestar” y señala la importancia de los recursos destinados a amortiguar tres tipos de riesgos sociales, cada uno de los cuales, tiene su propia lógica distributiva: los del ciclo de vida, los inter-generacionales y los de clase. Todos ellos se relacionan con la puesta en práctica de medidas que promueven la equidad de oportunidades y cuya implementación no puede quedar sujeta a cambios en la disponibilidad de recursos.

Martner y Aldunate (2006) han subrayado la necesidad de estabilizar el gasto público social, de modo de asegurar que en las fases recesivas del ciclo, se mantenga elevado (o crezca) para dar contención a los sectores sociales más afectados por la caída de la actividad; y porque la volatilidad del gasto social, que supone que programas en educación y salud, por ejemplo, sean recortados por el ciclo económico, revisten una bajísima efectividad.

Partiendo de este marco conceptual, el presente trabajo indaga en tres aspectos de la gestión fiscal y su vínculo con el gasto social: la tendencia de largo plazo del gasto total, en perspectiva comparada y la prioridad asignada al gasto social; el manejo en el ciclo (en la prociclicidad de éste y del gasto social durante el siglo XX) y sus reacciones respecto a períodos de ajuste/desajuste fiscal.

Ello permitirá revelar, en qué medida, la restricción fiscal condicionó el rol del sector público en la provisión de bienestar. Sin dudas, en una economía pequeña y dependiente como la uruguaya, las decisiones y direcciones de las políticas y/o la discrecionalidad del gasto, estuvieron influidas por shocks provenientes del sistema económico internacional. Sin embargo, aún bajo ese efecto, tiene sentido indagar en la manera en que el país internalizó estos episodios y coyunturas que lo trascendieron, para entender la estructura heredada de aquellas interacciones.

I.2. Breve repaso de antecedentes

La relación entre el gasto público y el producto para los países de América Latina ha recibido la atención de numerosos trabajos, en que se han calculado elasticidades aplicando datos desde la década del setenta y sobre todo, de los noventa (Gavin y Perotti, 1997; Martner y Tromben, 2003³; ILPES, 2004; Martner y Aldunate, 2006; Atikoby, et. al, 2006; Machado, R., 2008). Los trabajos a nivel comparado, concluyen que la tendencia pro-cíclica de la política fiscal es mayor en América Latina que en economías desarrolladas, y que en otras economías emergentes.

La consideración de períodos prolongados para realizar el mismo ejercicio, en cambio, no ha sido tan frecuente. Desde la perspectiva de la historia económica, en Comín, et al. (2008) se realiza un análisis de las relaciones en el largo plazo (1900-2000) entre el producto y el gasto para Argentina, Brasil, España y México y se testea la causalidad en el sentido de Granger, para discutir el cumplimiento de la “Ley de Wagner”.

Por su parte, en materia de gasto público social, aunque su vulnerabilidad ha ocupado un lugar creciente en el debate público, no ha sucedido lo mismo con la atención otorgada desde el ámbito académico. Desde los años ochenta, unos pocos estudios han sugerido que los gastos sociales son más resistentes que otros gastos en los períodos de ajuste fiscal. Por ejemplo, como se releva en Lora (2007), Hicks y Kubisch (1984) y Hicks (1989) encontraron que en los países altamente endeudados, los ajustes fiscales de la década del setenta y comienzos de los ochenta afectaron muy poco al gasto social. Baqir (2002) llegó esencialmente a la misma conclusión con un panel de más de 100 países para el período 1985-1998. Heller y Diamond (1990), con una muestra amplia de países para el período 1975-86 encontraron que el cambio más común en los patrones de gasto cuando hay ajustes fiscales es en contra de los gastos de capital fijo y las transferencias de capital y a favor de los pagos de interés, los subsidios y las transferencias.

Recientemente, a las preocupaciones por la medición del gasto público se ha sumado el interés por establecer la reacción del gasto social frente a las políticas de endeudamiento público (Martner y Aldunate, 2006, Lora, 2007). Lora (2007) encuentra que si los gobiernos latinoamericanos gastan muy poco en los sectores sociales es esencialmente porque el gasto público primario es muy bajo para los patrones mundiales, no porque le asignen poca importancia a las áreas sociales del gasto. El gasto social reacciona en forma aún más negativa frente a los aumentos en el gasto primario, y viceversa, lo cual implica una mayor rigidez frente a las fluctuaciones del gasto total.

³ Martner, R. y V. Tromben (2003): Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin America, documento presentado en el quinto taller de Banca d'Italia sobre finanzas públicas (Perugia, Italia, 3 al 5 de abril de 2003, Perugia, Italia).

Para América Latina, Cominetti (1994) discute el impacto tuvieron las políticas de ajuste y estabilización de los años ochenta, contraponiendo la necesidad de reducir el déficit fiscal y la de compensar las pérdidas de ingreso de los grupos más vulnerables. Comprara la evolución del gasto en episodios de ajuste y desajuste fiscal y la coteja con la evolución de las finanzas del sector público y del gasto social. Concluye que el gasto social efectivamente fue utilizado como instrumento de ajuste.

Entre los estudios anteriores, Uruguay sólo ha sido incorporado explícitamente en el trabajo de Cominetti. De hecho, el análisis de estos temas para el caso uruguayo, sólo se ha realizado en forma parcial, para algunos períodos.

Mailhos y Sosa (1999; 2000) discuten el comportamiento cíclico de la política fiscal entre 1955-1998, siguiendo la metodología propuesta por Talvi y Vegh (2000). Éstos desarrollan un modelo inspirado en la teoría del “alisamiento de los ingresos” (R. Barro) y presentan evidencia sobre la prociclicidad de la política fiscal en los países en desarrollo y en contraste, la neutralidad cíclica en los países desarrollados. Otros trabajos discuten la sostenibilidad de la política fiscal, su orientación discrecional y sus implicancias en términos de evolución de la deuda pública en el país, para un período más reciente (Dominioni, 1994, Rial, 1995a; 1995b, Borchardt et. al., 1998, Rial y Vicente, 2003).

Analizando la situación fiscal de los ochenta Berchesi (1987) y Tisnés (1986) presentan algunas ideas sobre la conveniencia y optimalidad de la utilización de distintas políticas fiscales para los logros de los objetivos de la política económica. Dos trabajos de Noya (1989; 1990) discuten acerca de la situación fiscal en la década de los ochenta y sobre el ajuste fiscal de 1990.

Sin embargo, no se cuenta con antecedentes que hayan estimado específicamente el desempeño del gasto social, en el marco de la gestión fiscal de largo plazo. La propuesta de este trabajo constituye un primer avance en esa línea.

II. Abordaje metodológico

El comportamiento de largo plazo del gasto público, el análisis de su desempeño en los ciclos y en los ajustes fiscales y la discusión del rol desempeñado por el gasto social en esas instancias, supuso un abordaje metodológico específico para cada caso.

Siguiendo la metodología propuesta en Comin, et. al. (2008), la elasticidad de largo plazo del gasto total se testeó utilizando los modelos usualmente especificados en la literatura, para discutir la Ley de Wagner⁴. En este trabajo se testearon cinco especificaciones de la relación, a saber:

$$(1) \ln G = \alpha + \beta \ln Y$$

⁴ Los trabajos de Chang (2002) y Comín, et. al. (2008) utilizan estas cinco formas funcionales. En particular en Comín, et. al. (2008) se plantea que la primera de las funciones fue propuesta por Peacock y Wiseman en 1961, la segunda por Goffman en 1968. La tercera y la cuarta forma funcional fueron planteadas por Musgrave en 1969 y por Mann en 1980, mientras que la quinta por Gupta en 1967. Por su parte, el trabajo de Akitoby et. al. (2006) utiliza solo la primera forma funcional.

$$(2) \text{Ln}G = \alpha + \beta \ln \frac{Y}{N}$$

$$(3) \text{Ln} \frac{G}{Y} = \alpha + \beta \ln Y$$

$$(4) \text{Ln} \frac{G}{Y} = \alpha + \beta \ln \frac{Y}{N}$$

$$(5) \text{Ln} \frac{G}{N} = \alpha + \beta \ln \frac{Y}{N}$$

Para cada modelo se definió el orden de integración de las series, a través del Test de Dickey-Fuller Aumentado (ADF). Siguiendo el criterio de Newey-West, se utilizan tres rezagos para la realización del test ADF⁵. Luego, se evaluó la co-integración entre las series a través de la metodología de Johansen, que implicó la estimación de un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) para las variables que participan de cada una de las especificaciones de la Ley. Se evaluó la ausencia de autocorrelación serial y de distribución normal de los residuos.

Una vez encontrada una relación de cointegración, deben realizarse los *test* de exclusión de los parámetros que participan de la relación de cointegración (“*parámetros beta*”) y la significación de los parámetros de ajuste del modelo a la relación de largo plazo (“*parámetros alfa*”). El signo del coeficiente (*alfa*) que marca el ajuste de la variable a la relación de largo plazo se utiliza para determinar la “exogeneidad débil”, ya que si el mismo es cero, significa que la variable no se ajusta inmediatamente ante desvíos de la relación de equilibrio del gasto en esa relación de cointegración.

Las relaciones de corto plazo entre el gasto y el producto se analizaron estimando correlaciones, de acuerdo a Talvi y Vegh (2000) y Mailhos y Sosa (2000). Se estudia la significación de las correlaciones entre las partidas fiscales y el producto. Una correlación positiva y significativa informa sobre la existencia de un comportamiento procíclico, mientras que una correlación negativa y significativa informa sobre un comportamiento anticíclico. Cuando la correlación no es significativamente diferente de cero, no existe evidencia para rechazar un comportamiento neutro al ciclo.

La metodología elimina las correlaciones derivadas de los incrementos tendenciales de las variables en el largo plazo y se concentra en la correlación entre los componentes cíclicos. Con este fin, se estiman los componentes tendenciales a través del filtro de Hodrick-Prescott y se aísla el componente cíclico.

⁵ El criterio implica tomar un número de retardos (q) igual a $q = \text{int} \left[4 \left(\frac{T}{100} \right)^{\frac{2}{9}} \right]$ Analizando el período

1905-2000, el T toma valor 96 por lo que la cantidad de rezagos son tres. Este criterio fue utilizado también por Comín, et. al. (2008). Los resultados no varían significativamente si se deciden la cantidad de rezagos por el criterio automático de Akaike.

La descripción del comportamiento cíclico de las variables fiscales se realiza tomando el desvío estándar de la variable fiscal y los coeficientes de correlación cruzada entre la variable fiscal y el producto.

Por último, para analizar el comportamiento del gasto total y social durante los episodios de ajuste fiscales se utilizan un conjunto de indicadores basados en Cominetti (1994). Estos permiten distinguir *fases de desajuste fiscal*, en que las Necesidades de Financiamiento del Gobierno Central (NFGC) crecen, de *fases de ajuste fiscal* en que las NFGC se reducen y la dinámica del gasto social en cada una de ellas.

Las series utilizadas para realizar las pruebas fueron elaboradas en el marco de la investigación sobre regímenes fiscales en el Uruguay del siglo XX, realizada en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía (Universidad de la República) y reunidos en Azar et al (2008). Se refieren al gasto total, primario, en educación, salud y remuneraciones, ejecutado por el Gobierno Central. Para los países con que se comparó el caso uruguayo, se utilizaron datos provistos por Comín, Díaz Fuentes y Revuelta.

La elección del gasto en educación y salud pública como aproximación al gasto social tiene que ver con su aceptada contribución al crecimiento y a la distribución, por su efecto en el aumento de las oportunidades que tienen las personas para acceder a los recursos y al bienestar. El gasto en remuneraciones se toma como una aproximación indirecta del compromiso del sector público con el bienestar. Implica la conservación o aumento de los ingresos de una parte considerable de la fuerza laboral, de la que el Estado es directamente responsable. No se incorporó el gasto en seguridad social al análisis, porque debido a las características del sistema, los recursos asignados a esa área dependen más de la dinámica del mercado laboral, que de decisiones centralizadas del gobierno, a nivel presupuestal.

Debido a la disponibilidad de información, los datos agregados (gasto primario y total) refieren al período 1905-2000. En cambio, las series que permiten descomponer el gasto social en educación, salud y salarios sólo están disponibles entre 1910-2000.

III. Elasticidad del gasto público en el largo plazo y prioridad fiscal del gasto social

En esta sección se describe la tendencia de largo plazo del gasto público en Uruguay, a través de la estimación de su elasticidad respecto al producto. Este resultado se compara con el obtenido por Comín et al. (2008) para otros países y se discute a la luz de la participación del gasto social en el total erogado. Ambos indicadores permiten visualizar la dinámica de largo plazo de la cantidad de recursos que el país ha destinado a la protección social.

III. 1. El caso de Uruguay en la comparación internacional

Siguiendo la metodología presentada en la parte II y tomando los modelos (1) y (5), la estimación de las relaciones de cointegración entre gasto y producto para Uruguay en el período 1905-2000 arrojó los siguientes resultados:

$$(1) \ln G = \alpha + \beta \ln Y : LG = 1,10 \quad LY - 5,16$$

$$(5) \ln \frac{G}{N} = \alpha + \beta \ln \frac{Y}{N} : LGN = 1,20 \quad LYN - 5,27$$

Las elasticidades de largo plazo están representadas por los “betas” de los modelos estimados. Estos coeficientes indican que cada punto porcentual de cambio en el producto, implica una variación del mismo sentido en el gasto del Gobierno Central de 1,1 de acuerdo al modelo (1) o de 1,2 puntos porcentuales en términos reales per cápita, según el modelo (5). Utilizando las mismas especificaciones, para Argentina, Brasil, México y España, Comín et al. (2008) encuentran los resultados que se resumen en el Cuadro 3.1:

Cuadro 3.1: Elasticidad producto del Gasto Público, 1900-2000 (%)

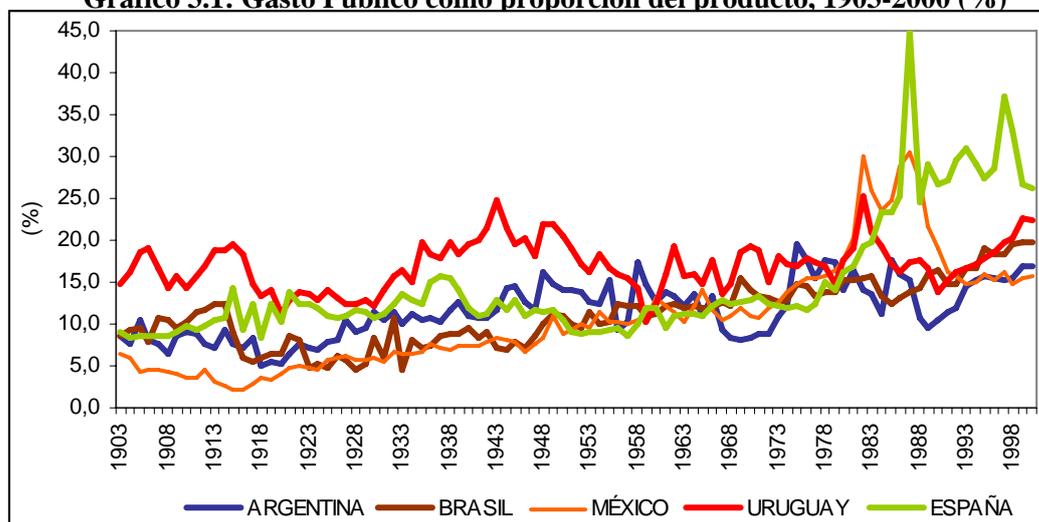
Modelos estimados	Elasticidades			
	Argentina	Brasil	México	España
Modelo 1	1,25	1,25	1,45	1,40
Modelo 5	1,72	1,43	2,00	1,53

Fuente: Comín et al. (2008).

Pese a las diferencias de períodos y a la dificultad que implica la cobertura de las finanzas públicas a la que se refieren los datos de cada país (se consideran países federales con países centralistas), de cualquier forma, la evidencia parece señalar claramente que las elasticidades de largo plazo de Argentina, Brasil y México han sido más elevadas que la encontrada para Uruguay. Algunos datos adicionales, permiten contrastar el alcance de estos hallazgos.

De acuerdo a los datos presentados en Comín, et al. (2008), la “prioridad presupuestal”, es decir, la proporción de riqueza que cada economía ha destinado al gasto público del Gobierno Central durante el siglo XX, ha tenido la siguiente evolución (Gráfico 3.1):

Gráfico 3.1: Gasto Público como proporción del producto, 1903-2000 (%)



Fuente: CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino y Tajam (1999); BCU; Comín, Díaz-Fuentes y Revuelta (2008).

La “prioridad presupuestal” de Uruguay registró niveles significativamente más elevados que para el resto de los países desde principios de siglo hasta comienzos de los años setenta, relegando posiciones en las décadas siguientes. En este sentido, la baja

elasticidad del gasto público en el caso uruguayo también podría verse como el resultado de una temprana incidencia directa del sector público en la economía, que luego fue evolucionando en forma relativamente moderada.

En este marco, cabe preguntarse qué parte del gasto se destinó a áreas sociales. Con ese fin, se calcula la “prioridad fiscal” del gasto social, representada por el ratio gasto social/gasto total (Cuadro 3.2) Siguiendo el planteo de Wagner (parte I), si se asume que a medida que los países crecen, el gasto social tiene un rol importante en impulsar la expansión del gasto total, una temprana vocación por las áreas sociales podría haber influido en la menor elasticidad del gasto total encontrada para el largo plazo.

Cuadro 3.2: Prioridad fiscal del Gasto Social presupuestal, Uruguay (%)

Décadas	Prioridad fiscal
1910s.	24,4
1920s.	33,4
1935-1947 (*)	28,2
1955-1968 (*)	42,6
1970s	40,2
1980s	43,9
1990s	51,0

(*) No se cuenta con información completa para realizar el cálculo por década.

Fuente: CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE.

Como puede observarse, ya desde mediados de siglo más de 40% del total del gasto se destinó a fines sociales, básicamente educación, salud y transferencias para sostener el sistema de seguridad social.

El dato sobre la prioridad fiscal calculado respecto al gasto público del Gobierno Central consolidado (es decir, el que incluye a los organismos de la seguridad social) puede ser comparado con el disponible para México, Argentina y Brasil. La contrastación vuelve a confirmar a Uruguay como país pionero. La prioridad fiscal en Uruguay aumentó en el correr del siglo, presentando escalones en los años treinta (en que pasó de 21% a 47%), en la década de posguerra (60%) y a principios de los años noventa (70%). Mientras, en México, Argentina y Brasil, países que han presentado registros históricamente elevados en el contexto de Latinoamérica, la participación a lo largo del siglo ha sido menor y alcanzado valores cercanos a 60%, recién a finales de los años noventa.

III.2. Elasticidad de largo plazo y regímenes fiscales

Más allá de la tendencia general de largo plazo, es posible analizar la evolución de la elasticidad del gasto respecto al producto para distintas etapas de la historia del Uruguay en el último siglo. Esta comparación es particularmente relevante, dado el rezago relativo del gasto público local en relación al presentado para otros países.

De acuerdo a Azar, et al. (2008), durante el siglo XX habrían existido tres *regímenes fiscales* diferentes en Uruguay. Bajo la categoría *régimen fiscal* se denominan distintas modalidades de articulación de instrumentos y objetivos de la política fiscal, que se

consideran reflejo de diferentes “compromisos” sociales y políticos, institucionalizados a través de las finanzas públicas.

Para testear el comportamiento durante cada *régimen fiscal*, se estimó la elasticidad producto del gasto “en el punto” (tomando el cociente entre las variaciones reales de ambas variables) y se la comparó con la elasticidad de largo plazo⁶. El Cuadro 3.3 resume los resultados obtenidos:

Cuadro 3.3: Variaciones reales del Gasto y el Producto y Elasticidad producto del Gasto del Gobierno Central (%)

		Gasto	Producto	Elasticidad
Primer Régimen Fiscal	1905-1931	2,4%	3,4%	0,70
Segundo Régimen Fiscal	1932-1971	3,2%	2,7%	1,16
Tercer Régimen Fiscal	1972-2000	4,3%	2,7%	1,59
Período Completo	1905-2000	3,0%	2,8%	1,07

Fuente: CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999); BCU.

La evidencia señala la existencia de valores distintos en los regímenes fiscales, correspondiendo las mayores elasticidades al tercer y segundo régimen (1,08 y 1,5, respectivamente) y la más baja al primero.

La mayor elasticidad encontrada en el tercer régimen coincide con una suerte de “intervención re-estructuradora” que tuvo lugar en el último cuarto del siglo, explicada porque el Estado no disminuyó su tamaño, aunque cambió el tipo de intervención que realizó en la economía. El crecimiento de la presión tributaria (ratio recaudación fiscal/Producto) y un acceso más fluido que en el pasado a fuentes de financiamiento externas, explicaron la tendencia expansiva que se verificó en el gasto, sobre todo hacia los noventa.

La dinámica del segundo régimen se correspondió con la de un Estado intervencionista, que otorgó a las variables fiscales un rol central en la política económica. La elasticidad levemente superior al promedio, indica que el manejo fiscal tendió a acompañar y superar levemente la tendencia del desempeño económico general, tanto en el período de mayor crecimiento en el siglo –que tuvo lugar durante este régimen- como durante el estancamiento económico con el que finalizó esta etapa.

Por su parte, la baja elasticidad hallada para el primer régimen fiscal se ajusta a la existencia de un Estado prudente y liberal, guiado por normas financieras diseñadas para cubrir las necesidades primarias del sector público, que mantuvo una actitud pasiva en el libre juego de las unidades económicas. Si bien estas líneas de acción fueron cuestionadas por algunas medidas en las primeras décadas del siglo XX, “la neutralidad fiscal” del Estado fue la orientación predominante.

⁶ En Azar, et. al. (2008) no se ofrecen años exactos para la determinación del comienzo y final de los regímenes fiscales. Los autores plantean que el primer régimen se extendería hasta la década del treinta, hasta el golpe de Estado que tuvo lugar en 1973 y el tercero desde entonces hasta el final del siglo XX. A los efectos de la prueba empírica, se tomaron como límite de los regímenes fiscales los años 1931 y 1971, ya que en ellos, el componente cíclico del PBI es cercano a cero, y evita dificultades provenientes del ciclo a la hora de comparar elasticidades. El componente cíclico del PBI se calculó desestacionalizando la serie con el filtro de Hodrik-Prescott

IV. La ciclicidad del gasto público según componentes

Una vez analizado el comportamiento tendencial del gasto total y social, surge la pregunta sobre su desempeño a lo largo de los ciclos económicos. El grado en que la política pública logró “blindar” o “proteger” el gasto público social de los vaivenes cíclicos de la economía, informa sobre la capacidad de los gobiernos y de los consensos políticos que los sustentaron, para establecer prioridades en la asignación de recursos y mantenerlas, pese al contexto macroeconómico adverso y frente a otros reclamos sociales.

La discusión de este aspecto se realiza en base al desempeño del gasto total, el primario, el gasto en educación, salud y el de remuneraciones en el largo plazo y en diferentes *regímenes fiscales*, siguiendo el abordaje metodológico de Talvi y Vegh (2000)⁷. Tal como fuera planteado, para describir el comportamiento cíclico de las variables se utiliza el *desvío estándar*, que informa sobre la variabilidad de las series y los *coeficientes de correlación cruzada entre la variable fiscal y el producto*, que informan del comportamiento en el ciclo económico⁸.

El Cuadro 4.1 contiene los resultados obtenidos de la estimación de estos estadísticos para el período 1910-2000⁹:

Cuadro 4.1: Correlación entre variables fiscales y componente cíclico del producto, 1910-2000

	PBI	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto Educación	Gasto Salud	Gasto Sueldos
Desvío estándar	0,23%	0,42%	0,47%	0,51%	0,69%	0,49%
Coefficiente de Correlación de Pearson con el PBI	1,0000	0,369**	0,407**	0,411**	0,363**	0,361**
P-Valor (2 colas)		0,0003	0,0001	0,0001	0,0004	0,0004
Cantidad de datos		91	91	91	91	91

(**) Significativo al 1% (*) Significativo al 5%

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999); BCU.

El desvío estándar del producto ha sido ampliamente superado por el de las variables fiscales, aún cuando Uruguay ha presentado una volatilidad cíclica del PBI considerablemente elevada (Bértola y Lorenzo, 2004). Este resultado implica una fuerte

⁷ Mailhos y Sosa (2000) aplicaron este ejercicio a Uruguay en el período 1955-1998. Es importante notar que con esta metodología no es posible analizar el comportamiento cíclico de la recaudación, ya que los ciclos económicos son endógenos a la misma porque afectan las propias bases imponibles. El estudio de la ciclicidad de los impuestos puede realizarse a partir del comportamiento de la tasa impositiva y la generación de nuevos impuestos durante los episodios de expansión y recesión. En Mailhos y Sosa (2000) y en Azar, et al. (2008) pueden encontrarse importantes avances en el estudio de este problema, que sugieren un comportamiento procíclico de la recaudación del Gobierno Central de Uruguay en el siglo XX.

⁸ Como se señaló en la parte II, la comparación entre desvíos estándar de variables que registran distintos niveles, es posible porque sus variaciones cíclicas se aproximaron como proporción de su tendencia.

⁹ Para recoger los efectos de largo plazo, que se reflejan en la relación de cointegración entre gasto y producto y los cambios de corto plazo entre las variables se estimó un modelo uniecuacional para cada una de las formulaciones de la parte III.1 (modelo 1 y 5), con un mecanismo de corrección de error (ECM). Se encontró que, más allá de la relación de largo plazo, en el corto plazo la variación del producto genera una alteración de poco más de medio punto porcentual en el gasto, lo que constituye evidencia a favor de su carácter procíclico en el período 1905-2000.

vulnerabilidad del gasto público total y de sus componentes a los cambios en el entorno macroeconómico. Tanto los auges como las recesiones han mantenido un impacto significativo en el gasto público, por lo que en el largo plazo, estos no han tenido un rol estabilizador.

Asimismo, la volatilidad del gasto primario supera la del gasto total, lo que agrega una restricción más a la gestión fiscal. Con las fases recesivas del ciclo suelen aparecer problemas en la balanza de pagos, que terminan generando un aumento del pago de intereses de deuda, que deben cubrirse desplazando otro tipo de gastos (por mayores necesidades de financiamiento, aumento de las tasas e incremento del tipo de cambio, en tanto la deuda se contrate en moneda extranjera). Por su parte, en las fases expansivas, los intereses de la deuda tienden a perder peso en el total del gasto, porque baja el costo de acceso al mercado internacional de capitales y se da una apreciación real de la moneda local.

Dadas estas condiciones, la mayor variabilidad del gasto primario, indica que el núcleo central del gasto público ha tendido a ser muy vulnerable frente a las necesidades de financiamiento. De hecho, se aprecia que la mayor volatilidad ha correspondido a los gastos sociales, lo que parece apuntar a que éste resulta desplazado por los mayores pagos de intereses de la deuda. El gasto en educación presenta un desvío estándar que más que duplica al del PBI y es más de 20% superior que el del gasto total. Por su parte, el gasto en salud presenta una volatilidad tres veces mayor que la del PBI y más de una vez y media la del gasto total. Los gastos en sueldos del Gobierno Central, que presentan una incidencia elevada en los gastos de educación y salud, presentan también una volatilidad elevada, pero menor a la de los demás gastos sociales.

Las correlaciones entre los componentes cíclicos de las variables fiscales y el componente cíclico del PBI son positivas en todos los casos y significativas a un nivel de 1%. Ello supone un manejo procíclico del gasto. Salud y salarios presentan la misma correlación con el PBI que el gasto total, para todo el período. En cambio, el gasto primario y de educación presentan una correlación más elevada. Ello significa que se ajustaron más estrechamente a las contracciones del producto que el gasto total en los momentos de recesiones y lo contrario en los momentos de auge.

Al sesgo procíclico del gasto primario en su conjunto, se agrega un alerta cuando se consideran los gastos sociales. Asumiendo que éstos constituyen el núcleo central de las acciones distributivas del Estado, la evidencia muestra que no han sido protegidos explícitamente de las fluctuaciones cíclicas del producto. Tal como plantea Ocampo (2002), la prociclicidad del gasto social constituye una característica no deseable, fundamentalmente por dos cuestiones. Por un lado, en las etapas de recesión el gasto social debería crecer, de forma de intentar proteger de las fluctuaciones económicas a los grupos más vulnerables en términos de bienestar. El carácter cíclico hallado para el gasto social implica que éste se contrajo durante las etapas de recesión, registrando un comportamiento opuesto al deseado. Por otro lado, el carácter procíclico del gasto, con constantes reducciones e incrementos, genera un efecto no deseado sobre su calidad. Dificulta la consecución coherente de programas de inversión y reduce su eficiencia y eficacia. Este efecto fue importante en el caso del gasto en educación, que recibió más o menos recursos de acuerdo a la etapa del ciclo económico en la que se encontraba la economía.

Aún reconociendo las limitaciones que implica realizar correlaciones entre series cortas, resulta interesante utilizar la metodología para explorar la existencia de diferencias en el comportamiento cíclico durante los tres *regímenes fiscales* analizados previamente. Las estimaciones realizadas se sintetizan en el Cuadro 4.2:

Cuadro 4.2: Correlación entre variables fiscales y el componente cíclico del PBI

	PBI	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto Educación	Gasto Salud	Gasto Sueldos
Período 1905-1931						
Desvío estándar	0,0032	0,0038	0,0046	0,0037	0,008	0,003
Coefficiente Correlación de Pearson con el PBI	1	0,295	0,293	0,613**	0,574**	0,22
P-Valor (2 colas)		0,183	0,186	0,002	0,005	0,325
Cantidad de datos	22	22	22	22	22	22
Período 1932-1971						
Desvío estándar	0,20%	0,47%	0,52%	0,59%	0,75%	0,53%
Coefficiente Correlación de Pearson con el PBI	1	0,444**	0,493**	0,322*	0,172	0,354*
P-Valor (2 colas)		0,004	0,001	0,043	0,289	0,025
Cantidad de datos	40	40	40	40	40	40
Período 1972-2000						
Desvío estándar	0,18%	0,39%	0,43%	0,52%	0,52%	0,58%
Coefficiente Correlación de Pearson con el PBI	1	0,382*	0,442*	0,528**	0,407*	0,565**
P-Valor (2 colas)		0,041	0,016	0,003	0,028	0,001
Cantidad de datos	29	29	29	29	29	29

(**) Significativo al 1% (*) Significativo al 5%

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999); BCU.

En el primer régimen fiscal, la variabilidad del producto fue mayor que en el promedio (1910-2000). Ello se vincula con los fuertes *shocks* a los que estuvo sometida la economía durante el período: la crisis financiera local de 1913; la Primera Guerra Mundial; la fuerte expansión de los años veinte y los primeros efectos de la Gran Depresión. El desvío estándar de las variables fiscales supera al del producto, salvo en el caso de las remuneraciones, aunque en términos comparados, las partidas analizadas muestran una menor volatilidad en este régimen que en el promedio de largo plazo.

Con respecto al comportamiento cíclico, a diferencia de lo hallado para el largo plazo, el el gasto total, primario y el destinado al pago de salarios parecen ser neutros en el ciclo: no se puede afirmar que las correlaciones entre estos gastos y el producto sean significativamente diferentes de cero. Los gastos en salud y educación, sin embargo, muestran una elevada y significativa prociclicidad. Estos resultados pueden leerse como indicadores de una respuesta baja de la política fiscal a los movimientos de la actividad económica en términos del monto gastado, aunque no de la composición del gasto, que verificó alteraciones. Este comportamiento se encuentra en línea con la característica de prudencia planteada para el primer régimen fiscal. El gasto se ajustaba, tanto en las expansiones como en las recesiones, de tal forma de mantener el presupuesto equilibrado. En ese marco, las partidas de salud y educación parecen haber actuado

como un “colchón”, para hacer frente a otros gastos en los momentos de crisis, reestableciéndose en las fases expansivas.

A diferencia del primer régimen, en el segundo la volatilidad del producto fue menor que la estimada para todo el siglo XX. Este hallazgo no resulta sorprendente en un período caracterizado por el cerramiento de la economía y el impulso del “crecimiento hacia dentro”. En cambio, la variabilidad de las series fiscales fue mayor que la de largo plazo. Al interior del régimen, el producto nuevamente presenta un desvío estándar por debajo del de las series fiscales. Los gastos en salud y educación fueron los más variables.

En términos del comportamiento cíclico, a excepción del gasto en salud, todas las partidas mostraron un comportamiento significativamente procíclico. Sin embargo, la prociclicidad fue más marcada en el caso del gasto total y primario, que para el caso de la educación y las remuneraciones. Este dato sugiere un manejo menos prudente de las finanzas públicas, que tendió a asociarse más estrechamente que en otro momento a los cambios en el nivel de actividad. Aunque, al mismo tiempo se mantuvo más resguardado un núcleo duro de gastos vinculados al bienestar (educación y salarios).

De hecho, el gasto en educación creció dinámicamente en el período: pasó de 1,5% del producto entre 1935-1947 a 3% en 1968, acompañando el proceso de mejora en el nivel medio de las retribuciones docentes y una ampliación de la matrícula del nivel medio. Por su parte, la neutralidad cíclica que parece presentar el gasto en salud coincide con su virtual estancamiento en términos del producto: se mantuvo en los mismos valores alcanzados en la década del treinta, con una tendencia levemente creciente hacia los años cincuenta. Este comportamiento casi “residual” tiene su explicación en la fuerte expansión que tuvo en el país la asistencia médica colectivizada, que aseguró atención a la clase media, incluso alta, dejando la asistencia pública ligada a las necesidades de la población de menores recursos. El carácter asumido por la política pública puede explicar la elevada volatilidad que también experimentó el gasto en este período¹⁰.

Durante el tercer régimen fiscal, la volatilidad del producto es la más baja de todo el período, aún cuando tuvo lugar la crisis de la deuda, que implicó una caída muy fuerte del nivel de actividad. También el gasto total, el primario y el de salud presentan la menor variabilidad del siglo¹¹. En cambio, la variabilidad fue elevada para educación y salarios, dando cuenta de un comportamiento no alineado a estrategia alguna de contención o “protección”.

Por su parte, la menor volatilidad del PBI no fue acompañada de un perfil más neutro de la política fiscal, que, por el contrario, presentó un comportamiento marcadamente

¹⁰ Es importante, para interpretar el desempeño de esta variable en el último régimen fiscal, señalar que, hacia 1968, comenzaron a gestarse acuerdos entre agencias estatales y mutualistas para crear un sistema por el cual los asalariados del sector público accedieran, con un pequeño descuento, a hacerse socios de una sociedad médica privada; lo mismo sucedió en los años setenta con los asalariados privados. Desde 1984, el mecanismo de atención a la salud se amplió para los trabajadores formales del sector privado (incluso los rurales y domésticos). Por considerarse que el Estado fija los aportes patronales y de trabajadores al sistema y hace coactiva la contribución a todos aquellos registrados formalmente, el gasto en este seguro de salud se integró como parte del gasto público en salud.

¹¹ La incorporación de los seguros de salud al cálculo, puede estar influyendo en la mayor estabilidad adquirida por los recursos asignados a ese gasto.

procíclico. De todos modos, las correlaciones del gasto total y primario con el del producto fueron menos elevadas que en el segundo régimen fiscal.

Los gastos sociales en sentido amplio, incluyendo esta vez los salarios, también fueron marcadamente procíclicos, algo similar a lo ocurrido en el primer régimen fiscal. Por lo tanto, los recursos destinados a estos fines tuvieron una fuerte asociación con las fases del PBI. Tampoco es posible, en este régimen, distinguir una política específicamente orientada a la protección o preservación de alguno de estos componentes, frente a las fluctuaciones del nivel de actividad, que tendieron- en general- a acompañar.

De hecho, el gasto en educación se mantuvo en un promedio cercano a 3% del producto, ya alcanzado a mediados de siglo. Ello, no obstante el importante esfuerzo fiscal-realizado en una etapa de expansión económica- que tuvo lugar desde 1996 con motivo de la Reforma Educativa. El gasto en salud aumentó al influjo de lo vertido como seguro de salud, para ubicarse en torno a 3% del PBI al final del período. No obstante, es importante destacar que considerando estrictamente lo correspondiente a salud pública (sin seguros de salud), la ponderación en el total de la riqueza, apenas superó el 2%.

V. El gasto público y sus componentes en los procesos de ajuste y desajuste fiscal

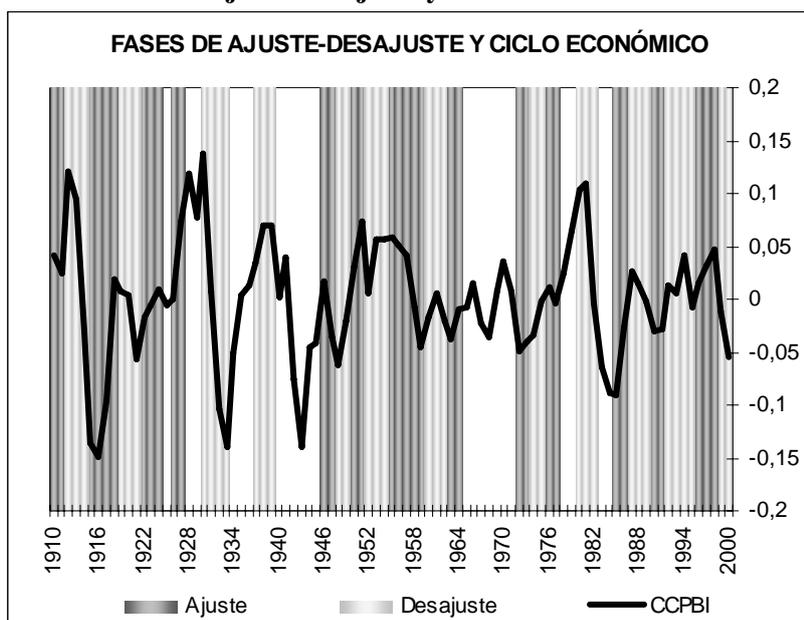
Un aspecto adicional para evaluar el grado en que la política de gasto público tendió a “proteger” los recursos destinados a áreas de bienestar, tiene que ver con las decisiones adoptadas en las fases de “desajuste” de las cuentas públicas y en las de su resolución. Interesa observar en qué sentido operaron las prioridades de la política pública en tales situaciones: ¿apuntar al equilibrio fiscal supuso, al mismo tiempo, deteriorar la corriente de riqueza destinada al gasto social? La metodología aplicada a esta exploración se basó en la propuesta de Cominetti (1994).

V.1. Ajustes fiscales y ciclos del producto en Uruguay durante el siglo XX

De acuerdo a lo planteado por Cominetti (1994), es posible identificar años consecutivos de caída en las necesidades de financiamiento del gobierno, que permiten establecer *fases de ajuste* y años consecutivos de aumento en estas necesidades, correspondientes a *fases de desajuste*.

En el Gráfico 5.1 se describe el componente cíclico del PBI para Uruguay en el siglo XX, junto a las fases de ajuste y desajuste fiscal:

Gráfico 5.1: Fases de Ajuste-Desajuste y Ciclo Económico durante el siglo XX



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999); BCU.

Como puede observarse, no necesariamente los períodos de ajuste fiscal han coincidido con fases bajas del ciclo ni los de desajuste con expansiones. Esto parece indicar que las necesidades de financiamiento del sector público han dependido menos de las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad que de las restricciones propias de las fuentes de recursos disponibles para sustentar el gasto¹².

La política de expansión del gasto parece tender a generar desajustes, porque crece para compensar demandas postpuestas en períodos previos. El ajuste llega cuando debe resolverse el desequilibrio provocado porque el financiamiento no alcanza para cubrir los egresos pautados, más allá del ciclo. Así, la prociclicidad en tiempos de bonanza, no necesariamente es compensada por ajustes de la misma magnitud en tiempos de escasez, si existe la posibilidad de acudir al endeudamiento público (tal la situación de la década del noventa, por ejemplo).

Atendiendo a las necesidades de financiamiento, es posible determinar dos indicadores: (a) la *intensidad* del ajuste, que refleja el mejor resultado fiscal alcanzado dentro de una fase de ajuste o el nivel máximo de déficit de una fase de desajuste y (b) la *magnitud* del esfuerzo fiscal para conseguir el ajuste. Este recoge la variación en las necesidades financieras desde el peor nivel de déficit de la fase de desajuste al mejor de la fase de ajuste. Estos indicadores permiten establecer cuánto dura el desequilibrio y cuán profundo resulta; así como cuánto tiempo transcurre para mejorar el resultado y en qué medida se logra, antes de volver a caer en un desajuste.

¹² Un análisis más profundo de las necesidades y fuentes de financiamiento puede encontrarse en Azar et al. (2008), Capítulo II.

Los períodos de *ajuste fiscal* identificados a lo largo del siglo XX, se presentan en el Cuadro 5.1:

Cuadro 5.1: Identificación de “fases de ajuste” en cada régimen fiscal

Fases de Ajuste	Intensidad del ajuste	Ajuste Fiscal
Primer Régimen Fiscal		
1er Ciclo de Ajuste (1910-1911)	0,19%	0,7%
2do Ciclo de Ajuste (1915-1918)	-0,44%	4,5%
3er Ciclo de Ajuste (1922-1924)	0,30%	2,3%
4to Ciclo de Ajuste (1926-1927)	1,60%	1,7%
Segundo Régimen Fiscal		
5to Ciclo de Ajuste (1946-1947)	-0,78%	3,2%
6to Ciclo de Ajuste (1950-1951)	-0,88%	1,3%
7to Ciclo de Ajuste (1955-1959)	1,58%	3,6%
8vo Ciclo de Ajuste (1963-1964)	-0,99%	2,8%
Tercer Régimen Fiscal		
9no Ciclo de Ajuste (1972-1973)	-1,42%	4,4%
10mo Ciclo de Ajuste (1976-1977)	-1,25%	3,7%
11vo Ciclo de Ajuste (1985-1986)	-1,27%	4,5%
12vo Ciclo de Ajuste (1990-1991)	0,36%	3,5%
13vo Ciclo de Ajuste (1996-1998)	-1,17%	0,8%

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999); BCU.

De acuerdo a la *intensidad de ajuste* (mejor resultado fiscal en cada fase), el primer régimen fiscal logró, mayormente, superávits, coherente con una gestión fiscal que procuró explícitamente el equilibrio. En contraste, el tercer régimen tuvo los peores resultados, si bien fue un período de reformas estructurales, permeado por una orientación a la disciplina fiscal y a la contención del gasto para lograr la estabilidad. En el régimen fiscal del “crecimiento hacia dentro” los resultados no llegaron a ser positivos, aunque de todos modos, fueron moderados en comparación con el último cuarto de siglo. Esta situación, que escapó a la voluntad de los gobiernos del último período, puede parecer contradictoria con la imagen de una menor prudencia en el manejo de las cuentas públicas durante el crecimiento hacia adentro. Sin embargo, el desempeño en el último régimen fiscal se vio afectado no solo por la caída de los recursos reales sino por la mayor rigidez a la baja del gasto real que se fue consagrando, especialmente, en los noventa

Respecto a la *magnitud* del esfuerzo fiscal para lograr el ajuste, en el tercer régimen, siendo menos exitoso, fue muy significativa con relación a los desequilibrios originales. Analizando la evolución del componente cíclico del PBI, vuelve a plantearse que tanto el ajuste como las dificultades para resolverlo parecerían depender más de la dificultad para encontrar fuentes de financiamiento para sustentar el gasto, que de la situación macroeconómica general. De esta forma, la sucesión de ajustes se ve muy ligada a la posibilidad de acceder al endeudamiento, y no tanto con el comportamiento cíclico de la economía.

La información del Cuadro 5.2 resume las “fases de desajuste” de cada régimen:

Cuadro 5.2: Identificación de “fases de desajuste” en cada régimen fiscal

Fases de Desajuste	Intensidad del desajuste	Desajuste Fiscal
Primer Régimen Fiscal		
<i>1er Ciclo de Desajuste (1912-1914)</i>	-4,93%	-5,1%
<i>2do Ciclo de Desajuste (1919-1921)</i>	-1,98%	-1,5%
<i>3er Ciclo de Desajuste (1930-1933)</i>	-1,29%	-1,4%
Segundo Régimen Fiscal		
<i>4to Ciclo de Desajuste (1937-1939)</i>	-2,42%	-2,5%
<i>5to Ciclo de Desajuste (1952-1954)</i>	-2,05%	-1,2%
<i>6to Ciclo de Desajuste (1960-1962)</i>	-3,75%	-5,3%
Tercer Régimen Fiscal		
<i>7to Ciclo de Desajuste (1974-1975)</i>	-4,97%	-3,6%
<i>8vo Ciclo de Desajuste (1980-1982)</i>	-8,71%	-9,0%
<i>9no Ciclo de Desajuste (1987-1989)</i>	-3,12%	-0,3%
<i>10mo Ciclo de Desajuste (1992-1995)</i>	-1,94%	-2,3%
<i>11vo Ciclo de Desajuste (1999-2000)</i>	-4,03%	-2,9%

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999); BCU.

Nuevamente, el tercer régimen fiscal se caracteriza por los déficits fiscales de mayor intensidad durante el siglo XX y la mayor cantidad de ciclos de desajuste. Le sigue el segundo régimen y luego el primero. Si se analiza cuánto se profundizaron los desequilibrios desde los mejores resultados fiscales previos, dentro del tercer régimen, la magnitud del desequilibrio fue la peor y tuvo lugar durante los años de la crisis de la deuda. De todos modos, el resto de los ciclos de desajuste del mismo régimen, mantuvieron una tendencia de deterioro relativamente profundo, en relación al primer régimen e incluso, al segundo. En este último, el ciclo de desajuste más fuerte correspondió al inicio de los años sesenta, ya con un producto estancado y con un proceso de inflación desatado y creciente.

En el primer régimen, el ciclo de desequilibrio más pronunciado correspondió a las épocas de crisis financiera y de la Primera Guerra Mundial, que golpearon fuertemente los ingresos fiscales.

Así, parece interesante destacar los dos tipos de comportamiento en la relación ajuste/desajuste que se realizan durante las fases recesivas del ciclo: mientras que la Primera Guerra Mundial fue acompañada por una marcada fase de ajuste; durante la crisis de comienzos de los treinta, la fuerte recesión en la economía fue seguida por una fase de desajuste. En el mismo sentido, durante el tercer régimen los determinantes de los ciclos de ajuste no provinieron tanto del lado de desequilibrios macroeconómicos, sino de problemas a nivel de la gestión fiscal y las necesidades de financiamiento, por lo cual pueden observarse períodos recesivos acompañados tanto de fases de desajuste como de fases de ajuste.

V.2. El ajuste fiscal por componentes y la “protección” del gasto orientado al bienestar

En cada una de las fases detectadas, los componentes del gasto analizados en este trabajo (educación, salud, salarios) o bien contribuyeron al ajuste o bien se “beneficiaron” en los períodos de mayor desequilibrio, aumentando o disminuyendo su participación en la riqueza anual generada. Por lo tanto, cada una de estas partidas puede ser clasificada como *pro-ajuste*, si durante las fases de ajuste fiscal, actúa para reducir los desequilibrios o como *pro-desajuste* si dificulta esa reducción. Por su parte, si durante las fases de desajuste fiscal, agravan el desequilibrio, su desempeño es *pro-desajuste* y si evita mayores desequilibrios, *pro-ajuste*.

Cuadro 5.3: Clasificación del gasto “social” según carácter pro-ajuste o pro-desajuste

Fases de Ajuste	Gasto en Educación	Gasto en Salud	Gasto en Salarios
Primer Régimen Fiscal			
1er Ciclo de Ajuste (1910-1911)	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>
2do Ciclo de Ajuste (1915-1918)	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>
3er Ciclo de Ajuste (1922-1924)	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Proajuste</i>
4to Ciclo de Ajuste (1926-1927)	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Proajuste</i>
Segundo Régimen Fiscal			
5to Ciclo de Ajuste (1946-1947)	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>
6to Ciclo de Ajuste (1950-1951)	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Proajuste</i>
7to Ciclo de Ajuste (1955-1959)	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>
8vo Ciclo de Ajuste (1963-1964)	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>
Tercer Régimen Fiscal			
9no Ciclo de Ajuste (1972-1973)	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>
10mo Ciclo de Ajuste (1976-1977)	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Proajuste</i>
11vo Ciclo de Ajuste (1985-1986)	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Proajuste</i>
12vo Ciclo de Ajuste (1990-1991)	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>
13vo Ciclo de Ajuste (1996-1998)	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>
Fases de Desajuste			
Primer Régimen Fiscal			
1er Ciclo de Desajuste (1912-1914)	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>
2do Ciclo de Desajuste (1919-1921)	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>
3er Ciclo de Desajuste (1930-1933)	<i>Prodesajuste</i>	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>
Segundo Régimen Fiscal			
4to Ciclo de Desajuste (1937-1939)	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>
5to Ciclo de Desajuste (1952-1954)	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Proajuste</i>
6to Ciclo de Desajuste (1960-1962)	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>
Tercer Régimen Fiscal			
7to Ciclo de Desajuste (1974-1975)	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>	<i>Proajuste</i>
8vo Ciclo de Desajuste (1980-1982)	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>
9no Ciclo de Desajuste (1987-1989)	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Proajuste</i>
10mo Ciclo de Desajuste (1992-1995)	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Proajuste</i>
11vo Ciclo de Desajuste (1999-2000)	<i>Proajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>	<i>Prodesajuste</i>

Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999); BCU.

El Cuadro 5.3 contiene la información sobre estas características, considerando los tres regímenes fiscales. Esta evidencia permite observar, para cada uno de los períodos de

ajuste y desajuste fiscal, cuál fue la variación del gasto considerado social, medido como proporción del producto¹³.

Durante el primer régimen, los gastos “sociales” fueron *pro-ajuste* en las fases de ajuste y *pro-desajuste* en las fases de desajuste. Consistente con las características referidas en la parte IV, el comportamiento del gasto en salud fue un poco diferente y actuó para reducir desequilibrios en el ajuste, pero contribuyó al desequilibrio general en el desajuste. En esta etapa de disciplina fiscal, no hubo una prioridad política por destinar una cantidad de riqueza determinada a este tipo de gasto o evitar su deterioro en los momentos en que existió la necesidad de ajustar.

En cambio, durante el segundo régimen, si bien los gastos “sociales” fueron *pro-ajuste* en las fases de ajuste, se encuentran algunas particularidades en los momentos de desajuste. Hasta mediados de la década del cincuenta (fase de crecimiento económico), la educación y los salarios fueron *pro-ajuste*, lo que implicó que tendieron a amortiguar desequilibrios, perdiendo peso como proporción del producto. Es decir, durante esta etapa, de fuerte expansión del gasto y de la economía, no fueron estos componentes del gasto social los que se privilegiaron, especialmente, en su relación con la riqueza. Recién en los primeros años sesenta, pasaron a ser *pro-desajuste*: es decir, acompañaron el desequilibrio general de las finanzas, aunque fueron ajustados una vez llegada la necesidad de volver a equilibrar.

El tercer régimen muestra un comportamiento menos homogéneo que en etapas anteriores. Durante las fases de ajuste, los gastos en educación y salarios dificultaron la reducción de los desequilibrios en la mitad de las sub-etapas y actuaron como amortiguador en la otra, aunque en períodos diferentes. En casos en que fue necesario contener el gasto para ajustarlo a la disponibilidad de financiamiento, la educación fue más afectada al principio de los setenta y de los noventa, en tanto los salarios lo fueron en la dictadura y en la transición a la democracia. El gasto en salud, en cambio, no se ajustó para lograr la estabilización. En esto, puede influir la consideración de los datos contemplando los recursos provenientes de los seguros de salud, a partir de los años setenta, que otorgan una estabilidad mayor a lo destinado a este rubro. En síntesis, no hay una estrategia declarada de protección a los gastos sociales, aunque tampoco puede afirmarse lo contrario. En cambio, en las fases de desajuste, el gasto en educación y salarios no fue el que protagonizó los mayores desequilibrios: el gasto social no incrementó su participación en la riqueza generada. De hecho, en la mayoría de los ciclos tendió a contenerse para evitar mayores desequilibrios. El gasto en salud, verificó el comportamiento opuesto.

V.3. La dimensión “social” del ajuste: 3 episodios de desempeño

Tomando una situación típica en cada régimen fiscal, en esta sección se describe cómo se comportaron los gastos considerados sociales en etapas en que se procesó un ajuste para lograr el equilibrio de las cuentas públicas; qué rol tuvieron estos gastos en la gestación de los desequilibrios y cuál en el ajuste para volver a un resultado sostenible. La discusión se realiza en términos del comportamiento del gasto público, por lo que se

¹³De acuerdo a Cominetti (1994), las variaciones del resultado fiscal se miden en términos del producto, por lo que las variaciones de los componentes del gasto social también toman la misma referencia. En este sentido, un gasto social es *pro-ajuste* si se reduce en términos absolutos o si aumenta menos que el producto (en ambos casos, el cociente gasto social/producto se reduce).

muestra en qué medida éste “protagonizó” el ajuste/desajuste en relación a los ingresos fiscales y cómo reaccionaron los componentes asociados al gasto social en cada episodio.

Para el primer régimen fiscal se analiza la secuencia ajuste-desajuste-ajuste de 1915-1924, que tuvo lugar en el contexto del fuerte shock negativo sobre las finanzas públicas y el nivel de actividad, derivado de la Primera Guerra Mundial y la acelerada recuperación que sucedió al cierre del conflicto bélico. En el segundo régimen se analiza el período 1955-1964. En éste, comienza y se consolida un proceso de estancamiento económico e inflación y concluye la fase de expansión que vivió la economía uruguaya en la década siguiente a la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, el tercer episodio tiene lugar entre los años 1990 y 1998, en el marco de la recuperación del crecimiento económico, tras la “crisis de la deuda” de la década del ochenta y de la profundización del modelo económico aperturista y liberal, instalado en los setenta.

Primer Ciclo Ajuste-Desajuste-Ajuste: 1915-1924

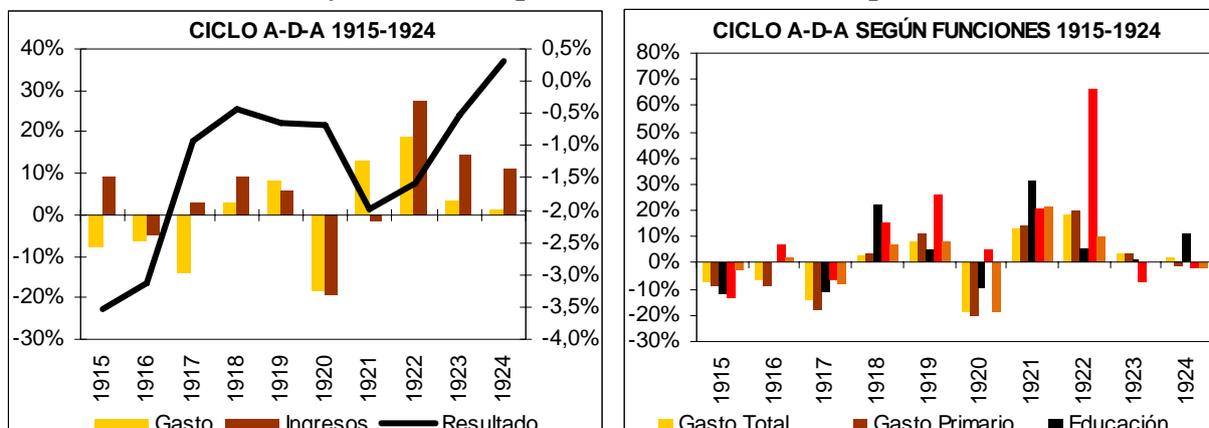
El impacto de la Primera Guerra Mundial (1914-1919), unida a la crisis financiera que sufrida por el Banco de la República Oriental del Uruguay (1913) habían deteriorado fuertemente la situación fiscal del gobierno, conduciendo a un importante desequilibrio fiscal. El ajuste que comenzó a realizarse hacia 1915 se procesó través de la reducción del gasto, que se extendió por tres años consecutivos. Los ingresos fiscales, también golpeados, tendieron a recuperarse más rápidamente vía la re-aplicación del impuesto a los sueldos altos del funcionariado estatal y los resultados fiscales comenzaron a mejorar. Entre 1919 y 1921 se produjo un nuevo desajuste, protagonizado por una restricción de ingresos, que no se vio acompañada por una contracción similar del gasto. La resolución del desequilibrio, iniciada la década del veinte, se concretó por una sensible recuperación del nivel de ingresos, en consonancia con la mayor actividad económica, sin que el gasto mostrara una expansión similar (Gráfico 5.2a).

El incremento de los ingresos (casi 50% durante 1923-1929) se debió fundamentalmente al crecimiento de la economía y del comercio exterior. El recurso al financiamiento interno fue elegido durante el período de crisis entre 1913 y el fin de la PGM, cuando la emisión interna fue la principal fuente de financiamiento. Una vez que la situación de los mercados internacionales se recompuso, el gobierno intentó cambiar este endeudamiento interno por nuevos préstamos internacionales.

En el Gráfico 5.2b se compara el movimiento del gasto público con la del gasto primario, educación, salud y salarios. La contracción del gasto en el primer ajuste, afectó a partidas no vinculadas a los compromisos financieros del Estado y especialmente, a educación y salud; considerablemente menos a los salarios. La decisión no sólo no privilegió el mantenimiento de la prioridad de los recursos asignados a estas dos funciones sociales, sino que apuntó a utilizarlos como instrumento para la estabilización. La secuencia de ajuste volvió a tener efectos fuertes sobre los gastos sociales, aunque la carga en 1917 pareció sobrecargar en otros componentes del gasto primario. La recuperación siguiente amplió el gasto primario, con una incidencia importante de educación, salud y remuneraciones (en especial, salud), pero con la vuelta al ajuste al final de la Guerra se reiteró la contracción. Finalmente, el ajuste de principios de la década del veinte, basado en una expansión de los ingresos, permitió, en

principio, un fuerte aumento de gastos considerados (sobre todo en salud) que tendió a diluirse hacia 1923-1924.

Gráfico 5.2a y 5.2.b: Variaciones del gasto, ingresos y resultado fiscal con relación al PBI y variaciones porcentuales de cada componente



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999).

En un marco de prudencia en el manejo fiscal, si bien los gastos sociales encontraron espacio para ampliarse, no fueron objeto particular de “protección” o parte de una estrategia fiscal deliberada de preservación frente a las vicisitudes en la gestión financiera: se amplió cuando hubo margen y se restringieron en caso contrario. La presión tributaria, muy modesta en su nivel en términos de comparación internacional, no pudo elevarse y esto habría constituido una limitante importante a la sostenibilidad fiscal.

Segundo Ciclo Ajuste-Desajuste-Ajuste: 1955-1964

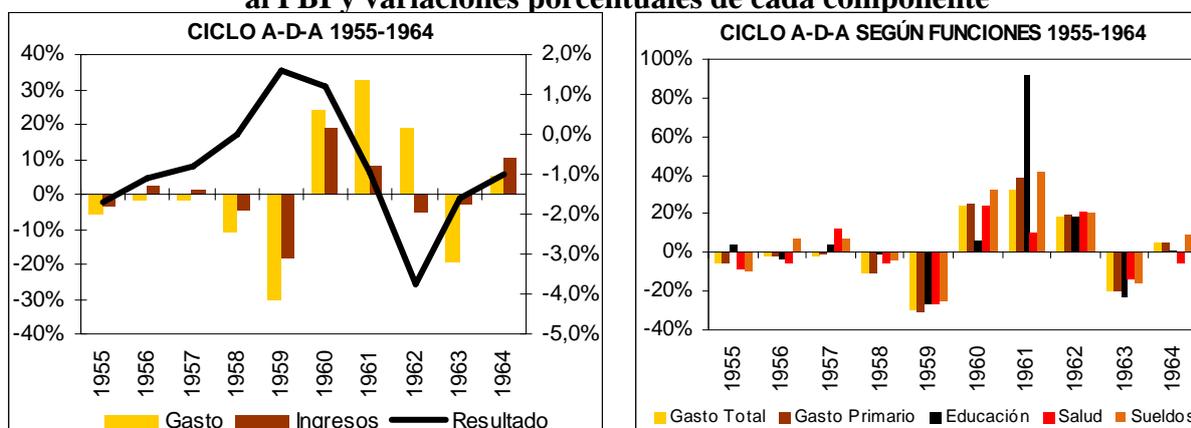
Mientras durante los cuarenta, el gasto y los recursos presentaron tasas de incremento significativas, el crecimiento de ingresos y egresos fiscales se estancó durante la primera mitad de los años cincuenta. Durante los cuarenta y cincuenta, los resultados fiscales fueron siempre deficitarios. Y, a excepción de los dos primeros años de la aplicación de la Reforma Cambiaria (1959), la década de los sesenta también se caracterizó por la misma tendencia.

Como muestra el Gráfico 5.3a, el proceso de ajuste de la segunda mitad de los cincuenta, comenzó con una fuerte retracción del gasto y un leve aumento de los ingresos. La tendencia se profundizó en 1958-1959, cuando la disminución del gasto superó ampliamente la contracción de los ingresos. Las dificultades para obtener fuentes de financiamiento eran crecientes: la actividad económica estaba estancada; se agotaron las posibilidades de compra forzosa de deuda por parte de los organismos de seguridad social y la colocación de deuda interna a tasas reales negativas comenzó a diluirse.

El saldo fue positivo en el bienio 1959-1960, etapa en que la contundente expansión del gasto terminó dando por tierra con el equilibrio alcanzando. La “Reforma Cambiaria” permitió aumentar la recaudación por concepto de comercio exterior y proveer recursos para financiarlo. La recuperación del resultado fiscal en los primeros años de la década del sesenta, se realizó a costa de un duro ajuste de egresos.

Tal como muestra el gráfico 5.3b, la dinámica por componente presentó una tendencia levemente diferente al régimen anterior. Si bien los ajustes impactaron en las partidas de educación, salud y remuneraciones, la pérdida de peso en el gasto total no pareció ser del todo significativa. De hecho, aun en el ajuste de 1959, en el que se procesó una muy fuerte retracción del gasto primario, los componentes “sociales” tendieron a contraerse en menor medida. Por otro lado, en el período de expansión de los sesenta, el gasto en remuneraciones tuvo un importante crecimiento; educación y salud también reaccionaron al alza entre 1960 y 1962. Finalmente, el ajuste con que se cierra este período supuso una contracción especialmente fuerte de los recursos volcados a educación y a remuneraciones, que no pareció revertirse en 1964.

Gráfico 5.3a y 5. 3b: Variaciones del gasto, ingresos y resultado con relación al PBI y variaciones porcentuales de cada componente



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999); BCU.

El segundo régimen se caracterizó por apostar a la promoción industrial, el proteccionismo comercial, la redistribución del ingreso de modo de fortalecer el mercado interno. Estas fueron las decisiones a las que se supeditó el logro de equilibrios en las cuentas públicas. Siendo éste el escenario general, la “protección” del componente “social” del gasto durante los ajustes parecería haberse dado con mayor énfasis en los años cincuenta –más típicos de la estrategia de “industrialización dirigida por el Estado- que en los primeros años sesenta.

Tercer Ciclo Ajuste-Desajuste-Ajuste: 1990-1998

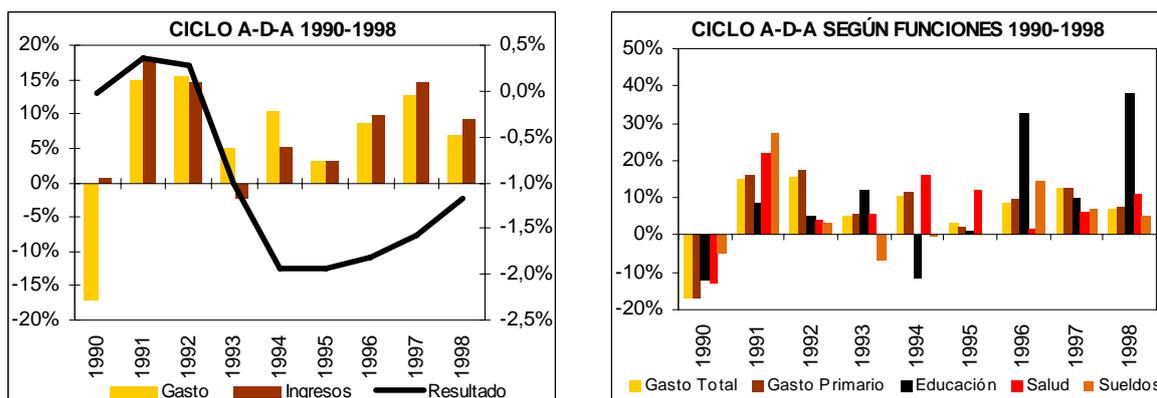
Durante este último período, pese a los esfuerzos dirigidos a reducir el peso del Estado en la economía, tanto la presión tributaria como la relación gasto público/producto fueron crecientes. La gestión fiscal se caracterizó por procurar la sostenibilidad, haciendo hincapié en el equilibrio fiscal, objetivo que pudo alcanzarse sólo en términos de los resultados corrientes y primarios (Azar et al, 2008: Capítulo II). De hecho, los últimos resultados fiscales positivos del siglo se verificaron en 1991 y 1992, como consecuencia de un fuerte ajuste de gastos con que se abrió la década.

La etapa de “desajuste” comenzó a procesarse desde entonces, cuando el gasto se amplió acompañado por un significativo aumento de la recaudación debido a un incremento del Impuesto al Valor agregado, la re-instalación del Impuesto a las

Retribuciones Personales y la dinámica de la propia actividad económica, en el marco de los lineamientos del Plan de Estabilización implementado desde 1990 y de la recomposición del crédito externo, tras la crisis de la deuda. La caída de los ingresos fiscales, efecto de la recesión económica de 1994, unida al mantenimiento de variaciones positivas en los egresos, condujo a la necesidad de un nuevo ajuste en 1995. Desde entonces al final, el retorno al equilibrio se procesó vía incrementos del ingreso fiscal acompañados de aumentos del gasto relativamente menores (Gráfico 5.4a).

La descomposición de la dinámica del gasto para este último período, se presenta en el Gráfico 5.4b. El ajuste de inicios de la década afectó al gasto total y primario e impactó en la salud y la educación; lo hizo relativamente menos en términos de remuneraciones. Debe subrayarse que las remuneraciones y el gasto en educación ya venían experimentando caídas en términos reales desde 1988. En el crecimiento del gasto que se procesó en 1991-1992, todas las partidas se ampliaron considerablemente menos educación. En los años siguientes, el aumento del gasto no fue especialmente liderado por componentes sociales. Hasta 1995, el único gasto que parecería haber mantenido una tendencia más constante a la ampliación fue el de salud. En el resto del período, la Reforma Educativa explicó la mayor ejecución de recursos en esa área y las remuneraciones sólo en 1996.

Gráficos 5.4.a y 5.4b: Variaciones del gasto, ingresos y resultado fiscal con relación al PBI y variaciones porcentuales de cada componente



Fuente: Elaborado en base a datos de CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; INE; Bertino, M., Tajam. H. (1999); BCU.

La evolución de las remuneraciones durante el ajuste desde mediados de la década no las coloca como instrumento relevante para la recuperación del equilibrio. No obstante, esta conclusión debe matizarse por dos motivos. En primer lugar, el aumento de la base tributaria que se procesó como eje del ajuste, se basó en el aumento de las tasas de impuestos indirectos (sobre todo, IVA) y del reforzamiento del impuesto a las retribuciones personales. Por lo tanto, si bien el gráfico no describe una contracción específica de la masa salarial, en lo hechos, el salario neto de impuestos recibido por los funcionarios fue especialmente afectado por el ajuste. En segundo lugar, a partir del plebiscito constitucional de 1989, las jubilaciones quedaron ligadas a la evolución del IMS, y de esta forma la evolución del salario público pasó a tener influencia en la determinación del gasto del gobierno central consolidado en seguridad social.

Nuevamente durante este tercer régimen, no es posible distinguir una tendencia clara y deliberada de protección de los componentes “sociales”, que tuvieron una dinámica similar a la del resto del gasto. De todos modos, vía el impacto del aumento de impuestos sobre los salarios públicos, este componente fue altamente vulnerable.

VI. Síntesis y consideraciones finales

El nivel y la dinámica del gasto destinado al área social se consideran una de las expresiones del rol que asumió el Estado en la producción de bienestar y del compromiso de las políticas públicas con ese objetivo en los distintos regímenes. A su vez, es razonable que este rol haya sido diferente en cada uno de los “regímenes fiscales”, cuya naturaleza y alcance varían dependiendo del momento histórico en que se desenvuelve la acción estatal, los fines que se propuso y las alianzas políticas que la sostuvieron.

En base a estas apreciaciones, este trabajo buscó caracterizar el manejo fiscal del Gobierno Central, prevaleciente en cada régimen, a efectos de detectar el grado en que el desempeño del gasto público y de algunos de sus componentes fue reflejo de una acción política deliberada para proteger los recursos destinados al área social durante las fases del ciclo económico y en momentos de necesitar un ajuste fiscal.

Los datos indican que desde épocas tempranas, en comparación con Argentina, Brasil y México, Uruguay ha tendido a destinar una proporción elevada y creciente de recursos al gasto público. Sin embargo, la elasticidad del gasto total en el largo plazo resultó baja en relación a lo hallado para otras economías. Esto significa que existe una respuesta relativamente baja del gasto ante variaciones del producto, considerando lo verificado en otros casos. Por otra parte, el nivel de la prioridad fiscal en el país tendió a marcar una preferencia más amplia por gastos orientados al área social, en el largo plazo, que en otras economías. Por lo tanto, es probable que dada la magnitud de recursos volcados al gasto público y al área social desde inicios del período, la urgencia por cubrir las demandas de intervención pública haya evolucionado de manera más moderada en relación a los recursos disponibles, que lo acontecido en otros países.

Más allá de esta evolución de largo plazo, la elasticidad ingreso del gasto público fue diferente en cada régimen fiscal. El mayor valor correspondió al tercer régimen; siguiéndole el segundo. En el primero, la baja elasticidad se encuentra en línea con una política fiscal prudente, que procuró el mantenimiento de equilibrios y la disciplina fiscal. Aunque las intenciones hayan sido similares en el tercer régimen, es probable que en este último la mayor disponibilidad de recursos- básicamente por la posibilidad de acceder al crédito externo en los setenta y noventa- permitiera una expansión más dinámica del gasto, lo que explica la mayor elasticidad. Por su parte, en el caso del segundo régimen, el gasto adquirió un valor estratégico para promover tanto la acumulación como la redistribución, y por ello se generaron nuevos mecanismos para sustentarlo aunque los mismos se agotaron hacia fines de los cincuenta.

Una vez aceptado el marco definido por los regímenes fiscales, se llevaron a cabo dos aproximaciones que arrojan evidencia que señala la ausencia de una política explícita de protección al gasto social frente a las oscilaciones cíclicas y las necesidades de ajuste fiscal durante el siglo. Tampoco al interior de los regímenes, se detectó un patrón persistente de reducción de su vulnerabilidad.

En primer lugar, la exploración del desempeño cíclico del gasto público destinado a áreas sociales en cada uno, mostró que, en ningún caso, fueron protegidos explícitamente de las fluctuaciones del producto presentando un comportamiento procíclico en términos generales. En consecuencia, en las fases bajas del ciclo, no se contó con mecanismos para proteger el gasto social y las remuneraciones de modo de atender las necesidades que surgen en estas épocas ni de conservar los programas de inversiones; del otro lado, en los períodos de alza, la reacción tendió a tratar de cubrir rápidamente todos los vacíos surgidos en las etapas anteriores.

El gasto primario y el gasto en educación tendieron a presentar la mayor pro-ciclicidad, por lo tanto, se ajustaron más estrechamente a las contracciones del producto que el gasto total en los momentos de recesiones y lo contrario en los momentos de auge. Este comportamiento tiene consecuencias importantes sobre la calidad del gasto en educación, que recibió más o menos recursos de acuerdo a la etapa del ciclo económico en la que se encontraba la economía. Más allá de esta conclusión general, es importante señalar que en el segundo régimen fiscal, la prociclicidad fue más marcada en el gasto total y primario que para las partidas de educación y remuneraciones. De esta forma, parecería que en este período estos últimos gastos hubieran quedado más a resguardo de los vaivenes cíclicos que el total.

En segundo lugar se analizó el comportamiento durante los episodios de ajuste y desajuste fiscal. Una primera reflexión es que los ajustes para cubrir las necesidades financieras del sector público a lo largo del siglo, parecen haber dependido más de las restricciones para el acceso a mayor financiamiento que se van acumulando con el tiempo (en términos del monto y de costo), que del ciclo económico, ya que los mismos se registran tanto en fases de recesión y de expansión económicas. Ello sitúa a la economía uruguaya en el marco de los problemas tradicionales de las economías latinoamericanas e instala la reflexión acerca de la necesidad de instrumentar cambios en las fuentes de financiamiento, particularmente la tributación, que permitan hacer sostenible las expansiones del gasto en el largo plazo.

El tercer régimen protagonizó los mayores déficits y por lo tanto, la mayor cantidad de ciclos de desajuste y también los ajustes más profundos. En términos globales, medido como proporción de la riqueza, los gastos en educación y remuneraciones tendieron a ser, mayoritariamente, pro-ajuste tanto en las fases de ajuste fiscal (es decir de contención del ratio resultado fiscal/producto) como de desajuste. Esta tendencia fue un poco menos marcada únicamente durante el primer régimen fiscal. De esta forma, estos recursos tendieron a actuar como “amortiguadores”. Significaron una proporción menor de la riqueza generada en los ajustes o aumentaron menos que el producto en los desajustes, evitando mayores déficits o contribuyendo a la recuperación del equilibrio.

Para visualizar cuán relevante había resultado el gasto considerado social para el logro de los ajustes y la gestación de nuevos desequilibrios, se analizaron tres episodios específicos: uno de cada régimen fiscal. En el primero, los gastos sociales crecieron, pero al ritmo de lo permitido por la disponibilidad de recursos. Para el segundo, parecerían encontrarse indicios de menor vulnerabilidad del gasto social ante los ajustes, aunque ello no se dio como tendencia homogénea: fue claro en los cincuenta (más típicos de la industrialización dirigida por el Estado) y ocurrió lo contrario en los sesenta (en el marco del estancamiento con inflación). En el último régimen fiscal, no es posible

distinguir una estrategia deliberada de protección a las áreas sociales, que mantuvieron un desempeño similar al del resto del gasto, aunque existió una presión particular sobre el componente de remuneraciones netas (afectado, vía indirecta, por el aumento de impuestos).

Como síntesis, la evidencia encontrada permite afirmar que no ha existido una estrategia exitosa, ya sea porque no se haya intentado implementar o porque se haya fallado en su objetivo, para proteger los gastos sociales de las fluctuaciones cíclicas de la actividad y frente a las necesidades de ajustes fiscales. En particular, respecto a los ajustes y desajustes fiscales, las situaciones estudiadas no revelan que el gasto social haya actuado como un factor significativo en la generación de desequilibrios. Pero, por otra parte, este tipo de gasto contribuyó al menos igual que el resto (y más en el caso de las remuneraciones) a su resolución.

A partir de estos resultados, quedan abiertas nuevas preguntas de investigación. Algunas, tienen que ver con superar las limitaciones ya señaladas del presente análisis. En este sentido, es preciso incorporar al análisis el comportamiento cíclico de la base tributaria. Para ello, se cuenta con antecedentes en Mailhos y Sosa (2000). También es importante avanzar en el análisis de la volatilidad del resultado fiscal y su componente “estructural”. De este modo, las discusiones aquí realizadas en torno al gasto social pueden tomar como referencia el resultado fiscal estructural (es decir, el que se habría producido si la economía se hubiera ubicado en su trayectoria de largo plazo, sin considerar factores coyunturales que influyen sobre los ingresos y gastos). Esto permitiría detectar cuán discrecional o rígido resultó el manejo fiscal en el largo plazo.

Otro conjunto de inquietudes que quedan abiertas se vinculan a la determinación de los niveles y estructuras impositivas “óptimas” para sustentar el gasto programado y a la identificación de la dinámica particular del endeudamiento en relación a la financiación del gasto público social. En todos los casos, es importante comparar las conclusiones a las que se arriba en el caso de Uruguay, con la dinámica que muestran otros países de la región y de fuera de ella.

Esta perspectiva de abordaje sobre la gestión fiscal y su relación con los instrumentos aplicados a la protección social hace foco en la incidencia de las finanzas públicas como un instrumento importante para alterar las estructuras socio-económicas determinadas por el mercado y las inequidades sociales. La mirada de largo plazo sobre estos temas puede aportar nuevos elementos para explicar la divergencia en las trayectorias de las economías latinoamericanas en relación a las de los países desarrollados y el grado de rezago relativo en términos de bienestar.

Referencias Bibliográficas

Anand, S & Sen, A (1994): “Desarrollo Humano Sostenible: Conceptos y Prioridades”, Inédito- UNDP, Nueva York (US).

Akitoby, B, Clements, B, Gupta, S, Inchauste, G. (2006): “Public Spending, voracity, and Wagner’s Law in Developing Countries, International Monetary Fund-European” in *Journal of Political Economy*, 22: 908– 924.

Aizeman, J, Gavin, M., Hausmann, R. (1996): “Optimal Tax Policy with Endogeneous Borrowing Constraint”, NBER Working Paper 5558.

Alesina, A; Campante, F; Tebellini, G, (2007): “Why is fiscal policy often procyclical?” Working Paper Series, Harvard University, US.

Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García, U. y Torrelli, M. (2008): *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, CSIC-UDELAR y Ed. Fin de Siglo (coming).

Baqir, R. (2002): “Social Sector Spending in a Panel of Countries.” IMF Working Paper 02/35. Washington, DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.

Berchesi, N. (1987): “Algunas aspectos de los efectos de la política monetaria y de la política fiscal en los procesos de inflación y políticas destinadas a reducir el déficit fiscal y parafiscal del Uruguay”, ponencia presentada en la II Jornadas Anuales de Economía del BCU, Montevideo.

Bértola, L. & Lorenzo, F.(2004): ”Witches in the South: Kuznets-like swings in Argentina, Brazil and Uruguay since the 1870s”, en VAN ZANDEN, Luiten & HEIKENEN, Sakari (eds.), *The Experience of Economic Growth*, Amsterdam.

Borchardt, M., Rial, I. & Sarmiento, A. (1997): “Sostenibilidad de la política fiscal en Uruguay”, DT R-320, CERES – BID, Washington.

Blejer, M (2007): “Disciplina y comportamiento cíclico de las políticas macroeconómicas”, en *Visiones del Desarrollo*, Machinea y Serra, eds., CEPAL, Santiago de Chile.

Chang, T (2002): *An econometric test of Wagner’s law for six countries based on cointegration and error-correction modelling techniques*, Applied Economics, 2002, 34, 1157-1169.

CEPAL (2003, 2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL (1998): *The New Fiscal Covenant: strengths, weakness and challenges*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile

Cominetti, R (1994): “Ajuste Fiscal y Gasto Social”, Revista de la CEPAL 54: 47-60.

Comín, F, Díaz Fuentes, D & Revuelta, J. (2008): “La fiscalidad comparada en América Latina y España, siglos XIX y XX”, ponencia presentada al IX Congreso de la Asociación Española de Historia Económica.

Dominioni, D. (1994): “Déficit del Sector Público Ajustado por el Ciclo”, en Revista de Economía – BCU, Montevideo.

Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press

Esping- Andersen, G. & Myles, J. (2007): “The Welfare State and Redistribution”, mimeo.

Ffrench-Davies, R. (2003): “Financial crises and national policy issues: an overview” Oficina del Secretario General de la CEPAL, Serie Informes y Estudios Especiales.

----- (1996): “Políticas Macroeconómicas para el crecimiento” Revista de la CEPAL 60: 21-37.

Heller, P. & Diamond, J. (1990): “International Comparisons of Government Expenditure Revisited, The Developing Countries, 1975-1986”, Serie Occasional Paper N°69, IMF, Washington.

Gavin, M & Perroti, R (1997a): “Fiscal Policy in Latin America”, NBER Macroeconomics Annual, Cambridge, Mass: MIT Press, pp. 11-61.

Gavin, M. & Perroti, R (1997b): “Fiscal Policy and Saving in Good Times and Bad Times”, in Hausmann, R y Reisen, H, eds, *Promoting Savings in Latin America* (IABD-OCDE).

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (2004): *Panorama de la gestión pública (LC/IP/L.243)*, Santiago de Chile.

Lane, P. (2003): “The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD”, Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin and CEPR February 2002.

Lane, P & Tornell, A. (1998): “On the Cyclicaliry of Irish Fiscal Polic”, Economic and Social Revie, Vol 29, pp. 1-17.

----- (1996): “The voracity effect”, American Economic Review, Vol 89, pp22-46.

Lora, E. (2007): “La vulnerabilidad fiscal del gasto social: ¿Es diferente en América Latina?”, Documentos de Trabajo, 597; Banco Interamericano de Desarrollo.

Lucas, Robert E. Jr. (1988): “On the Mechanic of Economic Development,” Journal of Monetary Economics, Vol. 22, pp. 3–42.

Machado, R., ed. (2008): *Un gasto que valga: los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana*, Publicaciones Especiales sobre el Desarrollo, N°7, Banco Interamericano de Desarrollo.

Martner, R. (2000): “Automatic Fiscal Stabilizers”, Revista de la CEPAL 70, pp.31-54

----- (1998): “Política Fiscal, ciclo y crecimiento económico”, Revista de la CEPAL 64, pp. 73-90

Martner, R. & Aldunate, E. (2006): “Política fiscal y protección social”, Serie Gestión Pública N°53, CEPAL-ILPES.

Mailhos, S. & Sosa, S. (2000): “El Comportamiento Cíclico de la Política Fiscal en Uruguay”, presentado en Jornadas Anuales de Economía del BCU.

----- (1999): *El Comportamiento Cíclico de la Política Fiscal en Uruguay*, Monografía de Grado de la Licenciatura en Economía de la FCCEEA-UDELAR.

Noya, N. (1990): “La situación fiscal en 1990”, en Revista Suma, N° 9, CINVE, Montevideo.

----- (1989): “Orígenes y Consecuencias del déficit fiscal”, en Revista Suma, N° 6, CINVE, Montevideo.

Ocampo, J.A (2002): “Developing Countries’ Anti-Cyclical Policies in a Globalized World”, en Amitava Dutt y Jaime Ros (eds.): *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, Reino Unido.

Petrei, H. (1987): “El Gasto Público social y sus efectos distributivos”, Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana, BID, Rio de Janeiro.

Rial, I. (1995a): “El saldo presupuestario ajustado por ciclo: una estimación”, en Revista de Economía – BCU, volumen 2, N° 1, Montevideo.

----- (1995b): “La política fiscal en el Uruguay: indicadores de orientación discrecional 1983 a 1993”, en Revista de Economía – BCU, volumen 2, N° 1, Montevideo.

Rial, I. & Vicente, L. (2004): “Dinámica de la Deuda Pública Uruguaya: Evolución Reciente y Simulaciones de Largo Plazo”, en Revista de Economía - BCU, volumen 11, N° 1, segunda época, Montevideo.

Talvi, E. And Vegh, C. (2000): “Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy”, NBER Working Paper 7499.

Tisnes, A. (1886): “Políticas Fiscales Alternativa”, ponencia presentada en las I Jornadas Anuales de Economía - BCU, Montevideo.

Vergara, R (2008): “Aspectos macroeconómicos del gasto público” en Machado, R. (ed): *Un gasto que valga: los fondos públicos en Centroamérica y República Dominicana*, Publicaciones Especiales sobre el Desarrollo, N°7, Banco Interamericano de Desarrollo, pp.53-80.

Data sources

- * BCU (Central Bank of Uruguay): *Boletines Estadísticos*, Montevideo.
- * BROU (Bank of the Republic) “*Suplemento Estadístico*” (several volumes).

- * Bertino, M. & Tajam, H. (1999): *El PBI uruguayo*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UDELAR)-Comisión Sectorial de Investigación Científica, Montevideo.
- * CGN (Contaduría General de la Nación): *Estados Generales de la Administración Pública y Presupuesto General de Gastos*, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.
- * ----- (1996) “Estudio de la Evolución Presupuestal 1961-1994” Montevideo.
- * ----- (1997): “Análisis de la Evolución del Resultado Financiero del Gobierno Central 1963-1995”, Montevideo.
- * Dirección de Crédito Público (varios años): *Deuda Pública Nacional*, Montevideo.
- * Dirección General de Estadística y Censos (1961): *Estadísticas retrospectivas del Uruguay*, Ministerio de Hacienda, Montevideo.
- * ----- (varios años): *Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo.
- * Instituto de Economía (IECON, 1969): *Estadísticas Básicas*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- * Instituto Nacional de Estadística (INE): sitio web www.ine.gub.uy
- * Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1984-1989): *Ahorro, inversión y financiamiento del sector público*, División Planeamiento del Sector Público, Montevideo.