

# Congreso de la Asociación Española de Historia Económica Murcia, 2008

## Sesión: "De la beneficencia al Estado de Bienestar"

### Aproximación al papel de la fiscalidad en la construcción de 'regímenes de bienestar' en Uruguay durante el siglo XX<sup>1</sup>

Paola Azar (pazar@iecon.ccee.edu.uy)

Reto Bertoni (bertoni@fcs.edu.uy)

Milton Torrelli (milton@iecon.ccee.edu.uy)

Área de Historia Económica  
Instituto de Economía  
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República, Montevideo-Uruguay

## I. Introducción

Este trabajo presenta una propuesta de análisis para conocer la manera en que las finanzas públicas han contribuido a la construcción de una matriz de bienestar en el país, entre 1910 y 2000<sup>2</sup>. Tomando como eje la existencia de diferentes regímenes fiscales en el Uruguay del siglo XX, se indaga en las responsabilidades que fue asumiendo el Estado en la generación de bienestar, a través de las decisiones que afectaron al Gasto Público Social (GPS), en cada uno.

Durante el período considerado, los compromisos del Estado con diferentes grupos sociales e intereses políticos fueron institucionalizándose en las finanzas públicas vía las decisiones de gasto, la fijación de impuestos y la forma en que se cubrieron las necesidades de financiamiento del sector público. En este marco, el progresivo avance del GPS expresó una jerarquización de la agenda social en las decisiones de gobierno. Los gastos en educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios, actividades culturales, de recreación, investigación y desarrollo, así como políticas focalizadas de desarrollo social fueron encontrando un espacio más amplio en el total del

---

<sup>1</sup> Basado en la ponencia presentada en el simposio "*Las experiencias de construcción de "modelos de bienestar" en América Latina y el paradigma de occidente*" del 1er. Congreso Latinoamericano de Historia Económica y IV Jornadas Uruguayas de Historia Económica, Diciembre de 2007.

<sup>2</sup> Es parte del proyecto "*Modelos de Bienestar en el Uruguay: estructura tributaria y gasto público social en el siglo XX*" en que se encuentra trabajando el Área de Historia Económica (Instituto de Economía- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración- Universidad de la República. Uruguay). La información manejada como el esquema analítico adoptado se nutren del trabajo de investigación realizado desde el Área en proyectos previos: "*De quiénes, para quiénes y para qué. Las finanzas públicas en Uruguay (1930-1960)*" y "*Las Finanzas Públicas Uruguayas en el siglo XX y el papel redistributivo del Estado*".

gasto público. ¿Existieron quiebres en esta tendencia general? ¿En qué medida el manejo de las finanzas públicas condicionó la evolución del GPS? ¿Es posible pensar que esos quiebres reflejaron variaciones del rol del Estado en la construcción de los regímenes de bienestar? En la búsqueda de respuestas, en esta ponencia se reúnen una serie de indicios acerca de estas cuestiones.

Dada la propuesta de análisis, deben situarse algunas advertencias acerca del alcance y naturaleza del trabajo. En primer lugar, la descripción de regímenes fiscales no se agota en la identificación del GPS, así como tampoco el rol del Estado en el ‘régimen de bienestar’ se limita al gasto social, ni mucho menos. Simplemente, se concibe que los insumos aquí reunidos permiten identificar un aspecto de tales regímenes de bienestar y elaborar hipótesis sobre su dinámica. En segundo lugar, los momentos de cambio en la fiscalidad uruguaya, como cualquier otro proceso económico, se han visto influidos por los grandes quiebres experimentados por las variables económicas a nivel global. Durante el siglo XX, los más importantes parteaguas en la historia económica mundial se han vinculado a la Gran Depresión subsiguiente al crack de 1929 y la crisis estanflacionaria de los años setenta. En este sentido, los momentos de ruptura en la lógica de los regímenes fiscales se corresponden con cambios importantes en la dinámica del sistema capitalista a nivel global.

Finalmente, si bien la investigación que se ha desarrollado se concentra en las finanzas públicas, se parte del entendido que la concepción y construcción del bienestar en la esfera estatal, trasciende a las mismas y a las formas de intervención estatal que buscan deliberadamente resultados sociales. Todas las políticas económicas tienen efectos sociales.

El documento se estructura de la siguiente manera. A esta introducción, le sigue un breve apartado conceptual, referido a las principales categorías de análisis del trabajo. A continuación, se discute la presencia de tres ‘regímenes fiscales’ en el período de referencia, para profundizar luego en el análisis del gasto público social (GPS) y sus componentes. En el apartado IV se analiza el GPS en el marco de los diferentes ‘regímenes fiscales’ descriptos. Por último, en virtud de la evidencia reunida, se plantean algunas líneas de investigación abiertas para profundizar en el vínculo entre GPS y los ‘regímenes de bienestar’. El trabajo incluye un Anexo, en que se sintetizan las principales variables utilizadas para definir los regímenes fiscales y su evolución durante el período considerado.

## **II. Aspectos conceptuales y metodológicos<sup>3</sup>**

Desde diversas vertientes se ha señalado que el Estado alberga las posiciones y estrategias de diversos grupos económicos y sociales y, al mismo tiempo, tiene cierta autonomía, que le permite cumplir con los compromisos a los que él mismo da forma (R. Boyer, 1989; R. Delorme, 1996; P. Evans et al., 1985; B. Théret, 1996). Las acciones del Estado expresarían, por tanto, la forma particular en que se resuelve la tensión entre la correlación de fuerzas presente en cada momento específico.

---

<sup>3</sup> Por un desarrollo más amplio de la perspectiva teórico-conceptual, véase: “*Aproximación a un modelo de análisis para el estudio de las finanzas públicas y los regímenes fiscales*” (Azar, P. y Bertoni, R.; 2007).

Asumiendo esta perspectiva, se entiende que las políticas económicas tienen que traducir estos conflictos y la forma de zanjarlos. En particular, la composición y el manejo de las finanzas públicas (entendidas como el presupuesto, la estructura tributaria, el gasto público) también pueden interpretarse como expresión de ‘compromisos institucionalizados’ en diferentes períodos históricos, producto de conflictos entre diversos grupos socioeconómicos, donde ninguno puede dominar totalmente –o todo el tiempo– al resto. La combinación final de tales elementos refleja, en gran medida, cómo y de quiénes se obtienen los recursos, a quiénes beneficia el gasto y con qué finalidad, dando lugar a distintos ‘régimenes fiscales’.

Por su incidencia directa en los recursos y en el nivel de consumo de los hogares y por su rol en el abastecimiento de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de las personas (salud, educación, seguridad social e vivienda, servicios comunitarios), la política fiscal tiene un efecto distributivo importante. En este marco, el gasto destinado al área social expresa una parte central del compromiso de las políticas públicas con el bienestar de la ciudadanía.

G. Esping Andersen (1989, 1999) alude a la existencia de diferentes ‘régimenes de bienestar’, ligados al papel asignado en la producción de bienestar al mercado o a las entidades corporativas, a las familias y al Estado, en cada momento y sociedad específica. Tanto la asignación de recursos al área social, como el diseño del resto de las políticas públicas, implican una concepción –aunque sea implícita– acerca de la distribución de responsabilidades en materia de bienestar entre Estado, mercado y hogares. En ese terreno se define qué instituciones y actores deben llevar adelante las acciones de política y cuáles deben intervenir para absorber y/o a amortiguar el impacto social derivado de esa ejecución.

En línea con lo anterior, el tipo de instrumentos fiscales y los compromisos institucionalizados en las finanzas públicas en cada régimen fiscal, podrían develar una concepción particular acerca de la organización del régimen de bienestar y del rol del Estado en el mismo. Este último aspecto se reflejaría en las herramientas y objetivos específicos que ponen en marcha las políticas públicas para intervenir en la producción de bienestar. Estas políticas implican acciones en diferentes campos. Refieren a la manera en que el Estado se hace de los recursos necesarios para desplegar políticas sociales; las regulaciones que aplica en los mercados de bienes, servicios y factores en el mismo sentido; la cantidad y orientación que otorga a los recursos que moviliza en el área social. De esto último da cuenta el gasto público social (GPS).

En el caso de Uruguay, diversos autores han coincidido en señalar la temprana emergencia de un sistema de bienestar, que se remota al siglo XIX y se amplía en las primeras décadas del siglo XX. En este sistema (o régimen de bienestar), se reconoce que el Estado ha tenido y tiene un papel central (C. Mesa Lago, 1986; F. Filgueira, 1998; Draibe, S. y Riesco, M. (2006); J. Franzoni, 2006). Todos los análisis que consideran la trayectoria de la región en términos de su sistema de bienestar, colocan a Uruguay entre los países con mayor cobertura y esfuerzo fiscal en el área social. Comparte con Argentina, Chile y Costa Rica, la clasificación de “pionero”; la categoría de generador de prestaciones “universales estratificadas” y la calificación de su régimen de bienestar como uno “estatal-proteccionista”.

Partiendo, pues, de la importancia del GPS en la conformación del ‘régimen de bienestar’, la propuesta es realizar una lectura que de cuenta de su evolución en el marco de distintos ‘régimenes fiscales’.

Para operacionalizar la categoría de análisis ‘régimenes fiscales’, la información sobre gasto público, impuestos, resultados fiscales, endeudamiento y reformas fiscales reunida a lo largo del proceso de investigación se ha organizado en términos de cinco dimensiones, que permiten visualizar dinámicas específicas en las finanzas públicas durante el siglo XX. Se trata de: 1) el tamaño del Estado, vía presión tributaria e importancia del gasto público; 2) el rol distributivo de las finanzas públicas: de quiénes se obtienen los recursos y a quiénes se destina el gasto; 3) sostenibilidad del régimen fiscal; 4) gestión de resultados fiscales y 5) institucionalización formal de compromisos, derivada de la correlación de fuerzas sociales y políticas, que explican propuestas y ensayos de reformas tributarias; de reformas de gestión y orientación del gasto. El régimen fiscal emerge, así, como la particular articulación de las variables fiscales en determinados contextos históricos<sup>4</sup>.

Asimismo, se ha entendido que el GPS involucra las acciones emprendidas por agencias del sector público en materia social y que se financian a través de la tributación o del endeudamiento del Estado, *más allá de quien sea el proveedor efectivo*. Definir el carácter ‘público’ del gasto en estos términos implica descartar aquellas prestaciones o transferencias financiadas a través de precios cobrados a la población por la actividad industrial, comercial o financiera del Estado<sup>5</sup>.

Tanto en el caso del Gasto Social como en el del Gasto público Total (GPT), los datos provienen, básicamente, del análisis de las ejecuciones presupuestales y de la recopilación de información de los diversos organismos de seguridad social y del Banco de Previsión Social. La evidencia reunida ha permitido cubrir la mayor parte del período comprendido entre 1910 y 2000<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En los cuadros que se incluyen como Anexo se describen las variables y el valor de los indicadores que permitieron identificar diferentes regímenes fiscales, en función de cada una de las cinco dimensiones mencionadas.

<sup>5</sup> La excepción a esta regla aparece cuando las Empresas Públicas realizan aportes a Rentas Generales y esos dineros pasan a financiar gastos no identificables comprendidos en el presupuesto general del Estado y, por lo tanto, pierden su carácter de “ingresos contra venta de servicio”. Desde esta perspectiva, lo acreditado a favor del Gobierno por los entes industriales y comerciales puede considerarse “impuestos “indirectos”, tanto como los ingresos tributarios originados en el comercio exterior, en actos y negocios, en la venta de moneda extranjera y los ingresos provenientes de las oficinas recaudadoras menores (correo, lotería y quinielas, telecomunicaciones).

<sup>6</sup> La trayectoria de largo plazo del GPS fue abordada por H. Davrieux (1987, CINVE), ATPS (2003 y 2004); Flood, G., Grau, C. y Melgar, A. (BID, 2005) y constituyen antecedentes del análisis aquí presentado.

### **III. De los ‘regímenes fiscales’ a la dinámica del gasto público social**

#### **III.1. Finanzas públicas y regímenes fiscales**

La evidencia generada en esta investigación ha permitido identificar tres modalidades básicas de articulación de las variables fiscales, que dieron lugar a regímenes fiscales diferentes. Debe subrayarse que los límites entre cada una de las etapas halladas constituyen, solamente, una forma de ordenar el análisis, ya que resulta imposible acotar con precisión en qué momento los procesos analizados terminan de concretar su transición entre una y otra fase. Una síntesis de la información recogida puede obtenerse en los cuadros anexos a este artículo.

Un primer régimen fiscal se extendería desde principios de siglo hasta los años treinta. El segundo, entre fines de los treinta y principios de los setenta y, el último, habría comenzado hacia 1973. Las tres etapas coinciden con la marcha, auge y eventualmente decadencia de tres modelos de crecimiento: el agroexportador, el de industrialización dirigida por el Estado y uno de corte liberal, aperturista y centrado en el mercado. Los tres se corresponderían, a su vez, con diferentes regímenes de acumulación, caracterizados 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.

Hasta la década del treinta predominó una concepción de las finanzas públicas “ortodoxa”, de cuño decimonónico, en función de la cual la neutralidad fiscal aparecería como un objetivo básico. Al gobierno le correspondería una actitud pasiva en el libre juego de las unidades económicas; las normas financieras debían perseguir el objetivo de cubrir las necesidades primarias del Estado. Si bien en el Uruguay de las últimas décadas del siglo XIX, se comenzó a cuestionar algunos de estos principios liberales, la concepción de “la neutralidad fiscal” del Estado, predominaría hasta entrados los años treinta del siglo XX.

En esta etapa, los “servicios primarios” del Estado (administración, defensa, servicios de deuda) explicaron más de 60% del gasto total. Su financiación se basó en los impuestos al comercio exterior, fundamentalmente concentrados en los aranceles a la importación. Esto constituía un factor de vulnerabilidad fiscal, que se manifestó crudamente cuando la Primera Guerra Mundial primero y luego la Gran Depresión de 1929, desarticulaban el comercio internacional y provocaron fuertes restricciones a la importación de bienes. Como consecuencia, entre 1913 y principios de los veinte, los resultados fiscales fueron negativos, restituyéndose el equilibrio recién hasta fines de la década del veinte.

El reformismo batllista en el poder<sup>7</sup>, fue consciente de las limitaciones que imponía esa dependencia de los ingresos tributarios y pretendió cambiar las bases del sistema.

---

<sup>7</sup> Alude a la fracción política mayoritaria del Partido Colorado – de orientación reformista- creada en torno a la figura de José Batlle y Ordóñez, dos veces presidente de la República (1903-1907 y 1911-1915).

Inspirados en el georgismo, los batllistas intentaron implementar un impuesto progresivo a la propiedad territorial. En la misma línea, procuraron gravar la riqueza, elevando la alícuota del impuesto de herencia. Pero las resistencias que despertó el proyecto reformista fueron múltiples y la alineación de las fuerzas conservadoras ofreció un obstáculo difícil de sortear, en medio de las penurias financieras que impuso el conflicto mundial. De hecho, durante este régimen fiscal tampoco se produjeron modificaciones importantes en la presión tributaria (medida como cociente entre total de impuestos y Producto Bruto Interno -PBI).

Cercenada la posibilidad de ampliar la base tributaria, la recaudación siguió atada al comercio exterior y, por lo tanto, a las transacciones con la economía internacional y sus fluctuaciones. En este marco, el recurso al ahorro externo fue significativo antes de la Primera Guerra y, especialmente hacia finales del período, cuando las políticas de protección social se encontraban en plena expansión, presionando al alza el gasto público

Durante el segundo régimen fiscal, se procesó una ampliación de la participación del Estado en la economía y del manejo de instrumentos fiscales para incidir en la distribución del ingreso. La magnitud alcanzada por tales fenómenos y un cambio en las ideas dominantes sobre el papel de la fiscalidad, resultaron en que la búsqueda de equilibrios fiscales quedara subordinada al logro de objetivos de política en línea con la promoción del ‘crecimiento hacia adentro’.

Las erogaciones vinculadas a las funciones primarias del Estado fueron dejando paso a una ampliación del gasto social. Del lado de la estructura tributaria, se observa una tendencia a la sustitución de los ingresos provenientes del comercio exterior por nuevos impuestos internos (básicamente indirectos) y el crecimiento de la presión tributaria<sup>8</sup>. Las tradicionales fuentes de recursos fiscales se complementaron con el ‘impuesto cambiario’<sup>9</sup> y se apeló, en la medida que fuera necesario según el déficit, al ahorro interno.

Entre 1930 y 1944, las medidas económicas tendieron a contener los efectos de las crisis internacionales, defender la rentabilidad del sector agro-exportador, equilibrar la ecuación fiscal y aumentar la protección a la industria, conteniendo los salarios y reprimiendo la protesta social. Pero, en los años de posguerra, la actuación gubernamental afianzó la concepción del ‘estado benefactor’ y auspició el proceso de acumulación en la industria, transfiriendo el excedente del sector primario ganadero a los sectores industrial y agrícola. Aumentaron los aportes de las empresas públicas al fisco, se instalaron Consejos de Salario<sup>10</sup>, se intentó reformar la estructura tributaria (impuesto a las ganancias elevadas),

---

<sup>8</sup> Al impuesto cambiario, se suma la reglamentación del aporte de empresas públicas al Fisco, la introducción del impuesto a las ventas, a las ganancias elevadas y al consumo suntuario; ya en la década del sesenta se pone en marcha un impuesto a la Renta (García Repetto, U., 2006).

<sup>9</sup> En diciembre de 1937, por resolución del Banco de la República, se creó el tipo de cambio dirigido. La diferencia entre la compra y la venta de divisas en este mercado administrado, no sólo preveía los gastos operativos inherentes al comercio de divisas sino que contenía un excedente que se imponía como una verdadera exacción de naturaleza tributaria. (Bertino, M., Bertoni, R., García, U. (2006))

<sup>10</sup> Se trata de ámbitos de negociación tripartitos (sindicatos, Gobierno y empresas), creados en 1943, en que se fijaban los mínimos salariales y se acordaban disposiciones relativas a ajustes en las remuneraciones, categorías y otros aspectos de las relaciones laborales, por rama de actividad en el sector privado.

discrecionalmente se manejó el ‘impuesto cambiario’ y se introdujo un impuesto al consumo suntuario.

Los cambios acaecidos en la economía mundial en los años cincuenta, la instalación del estancamiento generalizado de la economía nacional y la imposibilidad de concretar compromisos capaces de flexibilizar el andamiaje de redistribución montado, convergieron para poner en jaque al régimen fiscal. En ese escenario se habría gestado una combinación perversa entre la gestión flexible de las cuentas públicas y la ausencia de equilibrios fiscales, generándose problemas de sostenibilidad fiscal. Entre 1959 a 1973 la economía y las finanzas públicas vivieron años “pródigos en naufragios”, que explicarían la traumática finalización del segundo régimen fiscal del siglo.

Las condiciones emergentes del golpe de estado cívico-militar de 1973 fueron las que viabilizaron la imposición autoritaria de cambios sustantivos en la política económica, que se mantendrían aún luego de la dictadura. En efecto, en el tercer régimen fiscal, que se extiende hasta el final del siglo XX, pese a dinámicas peculiares en distintas etapas del mismo, una primera regularidad fue el manejo del equilibrio fiscal como instrumento al servicio de la estabilidad macroeconómica.

La reforma tributaria de los años setenta, con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como piedra angular, constituyó hasta el inicio del siglo XXI la clave de los ingresos públicos. La instauración del impuesto a los sueldos en 1982, con su versión corregida en los noventa - como Impuesto a las Retribuciones Personales- fue reflejo del mecanismo por el que se socializó el costo del ajuste de las cuentas públicas bajo este régimen fiscal.

Por lo tanto, la restauración democrática -a mediados de los ochenta- no modificó de manera sustancial el régimen fiscal nacido una década antes y los años noventa constituyeron una época de consolidación y profundización del mismo.

Fue una constante del tercer régimen fiscal el predominio de una nueva concepción de la relación estado-sociedad y la aplicación a la esfera pública de una lógica mercantil<sup>11</sup>. En particular, durante los años noventa, se articularon diferentes procesos de Reforma (del Estado, de la educación, de la seguridad social y un nuevo enfoque de las políticas sociales, apostando a la focalización del gasto). Estos, sumados a la indexación de pasividades desde 1989, implicaron un crecimiento de los egresos fiscales, que fue acompañada por una mayor presión tributaria.

Esta creciente presencia del Estado en la economía se justificó en la puesta en práctica de mecanismos para disminuir el papel del Estado en la economía. Como consecuencia, la intervención del Estado no disminuyó y su rol redistributivo se mantuvo, sólo que varió el signo de las transferencias. Una nueva estructura tributaria y una nueva orientación del gasto público complementaron otras medidas tendientes a aumentar la rentabilidad media

---

<sup>11</sup> La resistencia de la sociedad civil a la radicalización de la nueva línea política económica se manifestó en mecanismos de democracia directa, que enfrentaron la implementación de medidas de privatización y/o tercerización de funciones que eran consideradas inherentes a la acción estatal.

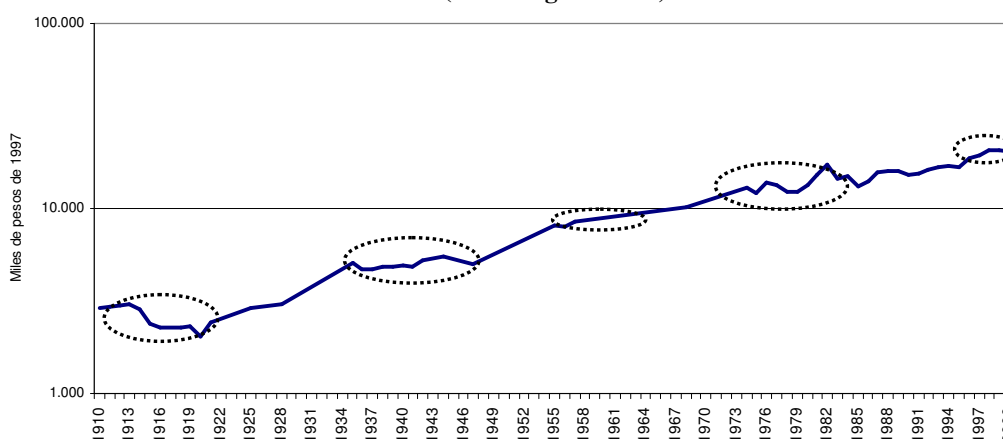
de la economía, recomponiendo las condiciones para la acumulación capitalista, en procura de revertir el largo estancamiento productivo.

### III.2. Trayectoria y financiamiento del Gasto Público Social durante el siglo XX

El aumento del gasto público constituye una de las características más destacadas de las finanzas públicas del siglo XX. El GPS ha sido clave en ese crecimiento, regla general que se observa con diferentes énfasis y alcances, dependiendo del grado de desarrollo económico de los países. En todos los casos, el GPS es reflejo de parte importante de las acciones del Estado en aras de una mejora en la distribución del ingreso pre-existente y del bienestar.

En un marco de expansión del gasto público (que pasó de 11% del producto en la segunda década del siglo a 35% en la última), Uruguay también experimentó un dinámico crecimiento del GPS. Entre 1910 y 2000, el GPS se multiplicó por 63 en términos reales, un crecimiento muy superior al conjunto del gasto público (GPT)<sup>12</sup>, que se multiplicó por 20. El Gráfico 1 ilustra la evolución del GPS per cápita durante el siglo XX.

**Gráfico 1: Trayectoria del GPS per cápita  
(escala logarítmica)**



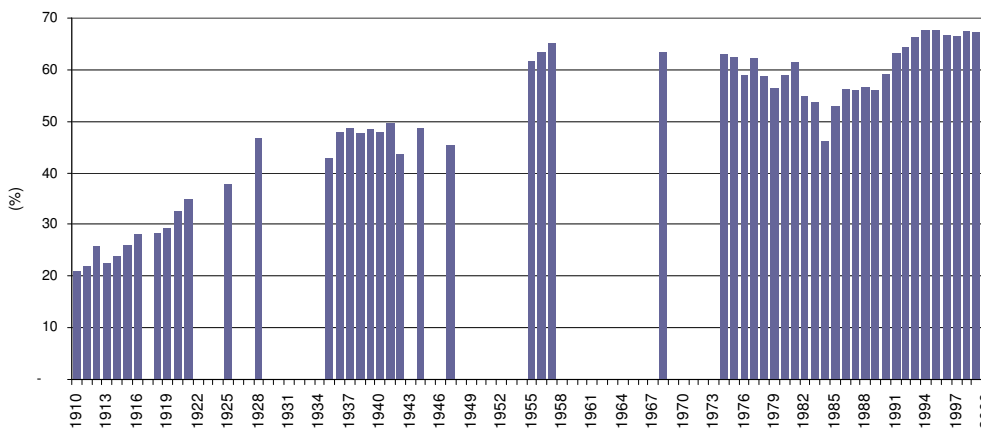
Fuente: Elaborado en base a CGN "Estados Generales de la Administración Pública; CGN "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi, N. (1949); DGE "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; CEPRE "Presupuesto General de Gastos del Estado"; INE.; BPS "Anuarios Estadísticos"; Vieitez y Minetti (1984); Sienna, M. (2006); SEPLACODI "Ahorro y Financiamiento del Sector Público"; BCU "Boletín Estadístico".

La prioridad fiscal permite observar los cambios en la ponderación del GPS dentro del total del gasto. El Gráfico 2 muestra que el indicador verificó un incremento muy importante hasta la primera mitad del siglo; luego, tendió a fluctuar alrededor de la máxima

<sup>12</sup> El GPT incluye Gobierno Central, Educación, organismos de contralor, Poder Judicial y Poder Legislativo; Organismos de la Seguridad Social y servicios públicos de agua y alcantarillado a cargo de la empresa pública Obras Sanitarias del Estado (OSE).

alcanzada<sup>13</sup>. Como resultado, al final del siglo XX el ratio se encontraba en niveles similares a los alcanzados en la década del cincuenta (superando 60% del GPT).

**Gráfico 2: Evolución de la Prioridad Fiscal del GPS  
(en porcentaje)**



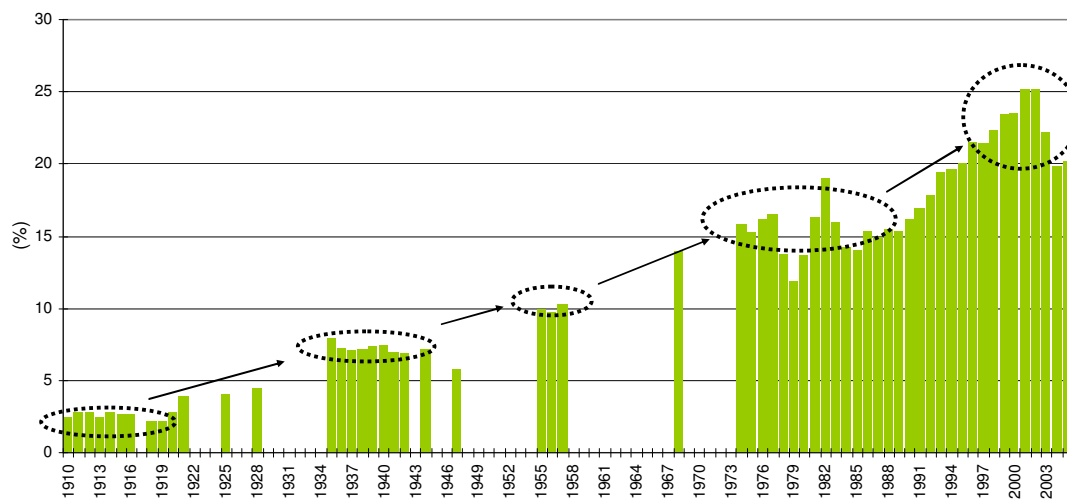
Fuente: Idem Gráfico 1.

Considerando los datos para Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica (el conjunto de países que con Uruguay, presentan los registros más elevados), la prioridad fiscal alcanzó 55% en los años setenta (Petrei et. al, 1987) y llegó a 58,5% para fines de los noventa (CEPAL, 2001).

Comparado con el producto, la estimación de la prioridad macroeconómica (GPS/PBI) revela que el GPS aceleró su crecimiento en los momentos de mayor expansión de la actividad del país. Así, en una mirada de largo plazo, los principales cambios de nivel en este indicador tuvieron lugar durante los años veinte (cuando el gasto social pasó de menos de 2% del producto a casi 5%); la segunda posguerra (en que se expandió de 7% a más de 10%) y los noventa (en que avanzó de 16 a 23%). La excepción reside en el período comprendido entre mitad de los cincuenta y principios de los setenta, en que en el marco de un estancamiento económico generalizado, el gasto social no se redujo, creciendo el ratio. Del otro lado, las crisis más agudas del siglo, se correspondieron también con una retracción importante de la prioridad del gasto social en el producto (es el caso de la crisis del año 1913, de los ochenta y de fines de los noventa) (Gráfico 3).

<sup>13</sup> Los vacíos de la serie de prioridad fiscal se deben a que para parte de la década del cuarenta y del sesenta no pudo accederse a información presupuestal que permitiera identificar los recursos destinados por cada Unidad Ejecutora a fines sociales.

**Gráfico 3: Evolución de la prioridad macroeconómica  
(en porcentaje)**



Fuente: Idem Gráfico 1 y Bertino, M. y Tajam, H. (1999) y BCU.

Como resumen de los indicadores relevados, es posible descomponer las variaciones del GPS per cápita en el efecto combinado del crecimiento de la economía, del aumento de la prioridad fiscal y de la expansión de la presión presupuestaria (relación gasto público total respecto al PBI). Para conocer qué factores tuvieron mayor importancia en cada etapa, se estimó la incidencia neta de cada uno en la variación total del GPS<sup>14</sup>. El Gráfico 4 resume los resultados del ejercicio.

<sup>14</sup> Se parte de la siguiente relación  $GPS_{per\ cápita} = (GS/GPT) \times (GPT/PIB) \times PIB_{pc}$ , donde

$GS/GPT$  = Prioridad fiscal del gasto social (PF) y

$GPT/PIB$  = Presión presupuestaria (PP)

$GS/PIB$  = Prioridad macroeconómica.

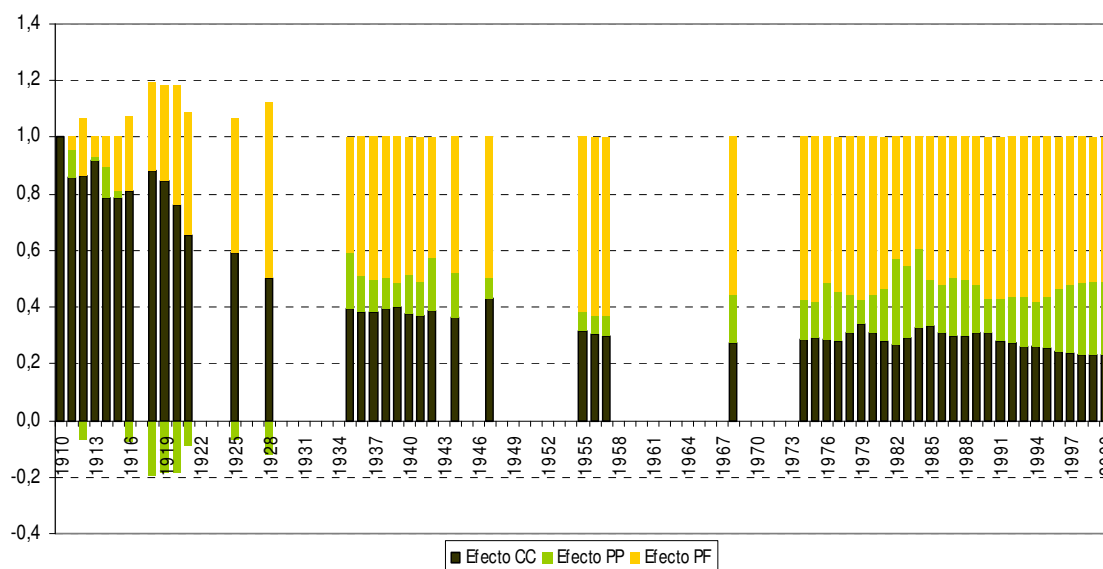
Entonces:

(1) Efecto neto del crecimiento =  $PF_{constante} \times PP_{constante} \times PIB_{pc}$

(2) Efecto neto de la prioridad fiscal:  $(PF \times PP_{constante} \times PIB_{pc}) - (1)$

(3) Efecto neto de la prioridad presupuestal:  $(PF_{constante} \times PP \times PIB_{pc}) - (1)$

**Gráfico 4: Incidencia del crecimiento, la prioridad fiscal y la prioridad presupuestal en la variación total del GPS per cápita (como porcentaje de la variación total)**



Fuente: elaborado en base a datos de Gráfico 1.

Pueden observarse tres etapas en la influencia de cada componente, que se encuentran en línea con los regímenes fiscales antes identificados. Desde principios de siglo y hasta mediados de la década del treinta, el GPS creció acompañando el aumento del producto per cápita, al tiempo que se iba procesando una ampliación, cada vez más notoria de la prioridad fiscal. En ese marco general, el período delimitado por la crisis fiscal de 1913 y el final de la Primera Guerra Mundial, verificó una caída de la prioridad presupuestal. Esto es, en el marco de la crisis, el gasto público (como un todo) perdió peso como proporción del producto, aunque el gasto social no experimentó retracciones.

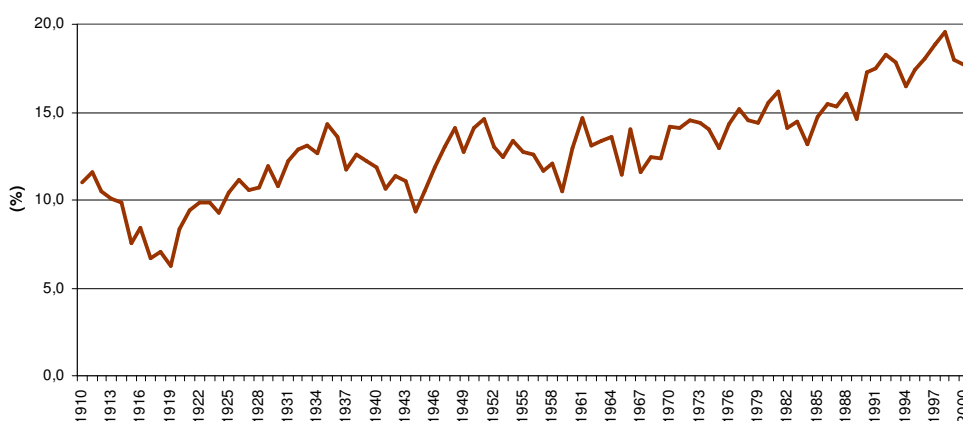
Durante el segundo régimen fiscal (que terminaría de extinguirse a principios de los setenta), la evolución del GPS per cápita estuvo pautada por el efecto compartido del crecimiento del producto por habitante y de la prioridad fiscal. Es decir, la evolución del GPS dependió fuertemente de la actividad económica y de una deliberada decisión de ampliar la ponderación del área social en el total del gasto público. De hecho, la prioridad fiscal adquirió creciente importancia en el período. Finalmente, durante el tercer régimen, el crecimiento económico perdió peso como factor explicativo y, por primera vez en la historia, los cambios en la prioridad presupuestal fueron adquiriendo gravitación. De este modo, durante el último cuarto del siglo XX, el crecimiento del gasto social quedaría crecientemente explicado por un aumento en la ponderación del gasto total en el producto, con una prioridad fiscal que tendió a mantenerse relativamente constante.

Esta mirada del lado del gasto puede complementarse con la información del lado de su financiación. La dinámica evolución del GPS habría reflejado, efectivamente, parte del

compromiso de la acción estatal con la generación de bienestar. Ahora bien, ¿de quiénes se obtuvieron los recursos para hacerlo viable?

En Uruguay, el comportamiento de la recaudación tributaria ha estado siempre muy estrechamente asociada a la evolución del producto, constatándose una fuerte prociclicidad. En ese marco, la existencia de una elasticidad ingreso de la recaudación mayor a 1 condujo a un progresivo aumento de la presión tributaria durante el siglo, que se situó en 11% en 1903 y alcanzó 18% hacia el año 2000 (Gráfico 5).

**Gráfico 5: Evolución de la Presión Tributaria  
(en porcentaje)**



Fuente: García Repetto, U. (2006); Bertino, M. y Tajam, H. (1999), BCU.

El sistema impositivo uruguayo mostró una creciente complejidad a lo largo del siglo, resultado de una excesiva proliferación de tributos, que recién logró ir racionalizándose a partir de los años sesenta. En ese marco, la estructura tributaria denota una gran estabilidad cuando se clasifica los impuestos en directos e indirectos (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Estructura impositiva según décadas  
(en porcentaje)**

Años	Impuestos (%)		
	Internos Indirectos	Al Comercio Exterior	Internos Directos
1903-1910	19,2	60,8	19,9
1911-1920	24,0	52,0	23,8
1921-1930	29,2	46,7	24,0
1931-1940	30,6	40,8	28,5
1941-1950	45,7	28,3	25,9
1951-1960	54,6	20,2	25,2
1961-1970	56,9	26,9	16,2
1971-1980	63,0	15,9	21,1
1981-1990	62,2	15,0	22,8
1991-2000	64,5	6,7	28,9

Fuente: Idem Gráfico 5

El predominio de los impuestos indirectos fue permanente desde la década del cuarenta: para fines del siglo XX, representaron tres cuartas partes de la recaudación. En términos del producto, los aranceles pasaron de 8% a principios de siglo a 1% en 2000; los impuestos indirectos internos (exacciones al consumo y a las transacciones) crecieron de 2% del PBI a 11% en el mismo período y, los impuestos directos internos tendieron a situarse en el entorno de 3% del producto. Sólo en la década del noventa lograron superar su tendencia histórica, para situarse en 6% del producto, por efecto de la sanción el “impuesto a las retribuciones personales”.

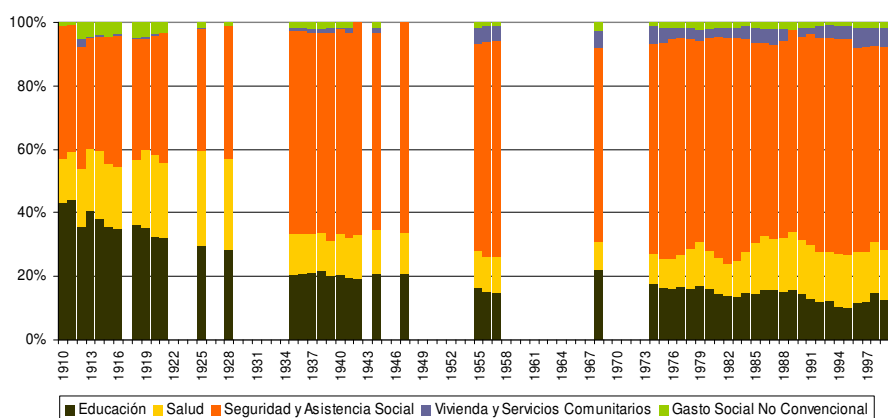
La preferencia por figuras impositivas indirectas por parte de los hacedores de política ha sido una constante en la historia de las finanzas públicas, si bien éstos reconocieron –en diferentes etapas- la injusticia que significaba que el financiamiento del Estado recayera fuertemente en las clases que consumen una mayor proporción de su ingreso total. Las discusiones a este respecto fueron perdiendo fuerza después de los años sesenta, cuando los déficit se transformaron en persistentes, la inflación se convirtió en un fenómeno constante y la política económica fue adoptando una orientación cada vez más liberal. Desde entonces, la forma más expeditiva para cerrar la ecuación fiscal fue la de gravar el consumo y no al capital o a la renta neta de las personas. Incluso, en situaciones coyunturales en que fue preciso aplicar fuertes ajustes fiscales, el Estado terminó apelando a impuestos directos focalizados en los salarios (como sucedió en la década del treinta y del noventa).

En este sentido, los compromisos del Estado con la mejora en la distribución del ingreso de la población parecen haber encontrado una mejor respuesta en el mantenimiento de elevados niveles de GPS, que en la consagración de una estructura tributaria más equitativa.

### III. 3. ¿Para qué? Estructura del gasto público social durante el siglo XX

El Gráfico 6 representa la participación porcentual de los cinco rubros en que se ha clasificado el GPS para todo el siglo<sup>15</sup>.

Gráfico 6: Estructura del GPS consolidado (en porcentaje)



Fuente: Idem Gráfico 1.

<sup>15</sup> Una discusión sobre los criterios de clasificación puede encontrarse en Azar, P. y Bertoni, R. (2008).

Los cambios en la estructura del GPS estuvieron signados por el comportamiento de las prestaciones a los pasivos (más del 90% del rubro Seguridad y Asistencia Social). En las dos primeras décadas del siglo XX, sólo existía ese beneficio para los empleados públicos; luego, en los años treinta, se amplió a los trabajadores de la industria y el comercio. Para las décadas del cuarenta y cincuenta se consumó la universalización del régimen de jubilaciones a todas las actividades.

De allí en más, la dinámica demográfica del país mantuvo en aumento las demandas de este rubro. El dato más relevante, desde entonces, tiene que ver con la Reforma Constitucional de 1989, que ató la evolución de las pasividades al Índice Medio de Salarios, consagrando su ajuste periódico y el mantenimiento –e incluso ampliación- de su espacio en el GPS<sup>16</sup>.

Por su parte, la conformación de la matriz educativa y sanitaria del país, que se consolidó a principios del siglo XX, fue perdiendo participación en el GPS ubicándose primero en un tercio y luego en un cuarto del total. Como la prioridad fiscal alcanzó valores máximos ya al promediar el siglo, se observa que la ampliación del gasto en seguridad social se llevó a cabo en desmedro del resto de los gastos sociales.

El gasto en vivienda y servicios comunitarios fue ganando incidencia en el GPS a lo largo de todo el período. En cambio, los gastos sociales “no convencionales” (cultura, deporte, investigación y desarrollo- I+D) mantuvieron una ponderación muy baja en la explicación del GPS para el conjunto de los años relevados.

Considerando específicamente la incidencia de cada rubro de gasto en la variación del GPS total, se encuentra que en todos los casos (incluidos los de menor dinamismo), la explicación del cambio del GPS residió en lo acontecido con seguridad social, específicamente en la cobertura de los seguros de retiro. Le siguen, a una distancia considerable, educación (cuya ponderación en la explicación del resultado global varía entre 12,5 y 21,6%) y salud, que tuvo una incidencia en torno a 10% hasta mitad de los setenta. Esta ponderación tendió a reforzarse entre 1974-1989 por la creación de Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE)<sup>17</sup>, quedando en un nivel similar a la educación en los noventa (Cuadro 2).

**Cuadro 2. Incidencia de cada componente del gasto en la variación total del GPS (en porcentaje)**

	1913-35	1935-57	1944-1957	1957-74	1974-89	1990-98
<b>INCIDENCIA (% explicado)</b>						
Educación	15,2	12,5	10,7	21,6	3,7	15,8
Salud	10,9	10,3	9,3	7,9	52,9	14,3
Seguridad y Asistencia Social	<b>71,5</b>	<b>70,4</b>	<b>72,8</b>	<b>61,8</b>	<b>41,8</b>	<b>58,3</b>
Vivienda y Servicios comunitarios	1,5	5,6	6,0	7,6	-5,2	10,3

<sup>16</sup> Desde la puesta en práctica de la Reforma del Sistema Previsional (1995), se pasó de un sistema de reparto con monopolio estatal a uno mixto, que incluye agentes privados y obligaciones de capitalización individual por niveles de ingreso.

<sup>17</sup> Realizada a través del Banco de Previsión Social, el sistema asegura –mediante un aporte patronal y otro del trabajador- la cobertura de salud a todos los trabajadores privados formales.

Gasto Social no Convencional (Otros GPS)	0,9	1,2	1,2	1,1	6,8	1,4
Total explicado	100	100	100	100	100	100

Nota: el dato de vivienda y servicios comunitarios 1974-1989 sólo refleja lo relativo a saneamiento y agua potable (OSE) y no pudo obtenerse el componente vivienda, por lo tanto, la cifra no es comparable. Para los noventa, tampoco se incluye el gasto del Programa de Integración y Erradicación de Asentamientos Irregulares (PIAI), financiado por préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y administrado desde Presidencia de la República.

Fuente: Idem Gráfico 1

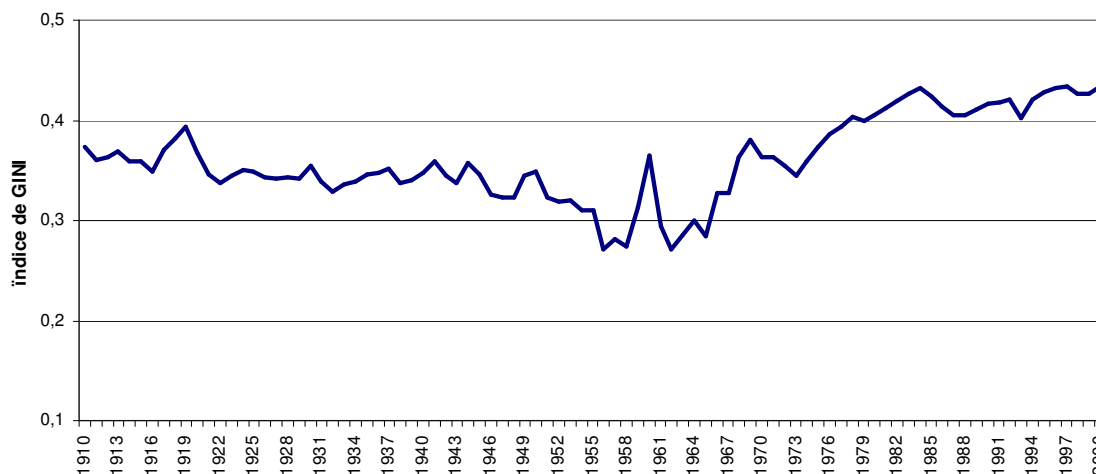
Esta estructura del GPS, que fue configurándose y consolidándose durante el siglo, tiene implicancias en términos de distribución del ingreso. Si bien la disponibilidad de datos no ha hecho posible, aún, cuantificar los efectos distributivos del gasto social en el largo plazo, diversos estudios realizados para los años ochenta y noventa brindan información relevante al respecto. En términos generales, los análisis relevados constatan que los gastos en educación y salud tienen una alta potencialidad distributiva. Los gastos en seguridad social, si bien alcanzan proporciones importantes del gasto total, tienen efectos distributivos limitados, dada su naturaleza contributiva. Por su parte, los efectos distributivos de los gastos en agua y alcantarillado y en vivienda también resultan limitados, más que nada debido a que el grado de inversión en estos gastos, es relativamente baja (Petrei et al, 1987; Davrieux, H.. 1987; CEPAL, 2003). Los efectos del gasto público social que se derivan de estos estudios para Uruguay son similares a los señalados para la región en CEPAL (1998 y 2003).

En términos del presente análisis y de acuerdo a la evidencia que recogen los Gráficos 2 y 6, el crecimiento de la prioridad fiscal, acelerado hasta los años sesenta, coincidió con un fuerte aumento de la ponderación de educación y salud en la matriz de bienestar. A partir de los años cuarenta, se consagró el predominio de los gastos en seguridad social, hasta finales de siglo. Tomando como válidas las potencialidades distributivas de los diferentes componentes del gasto, sería esperable que a medida que la seguridad social se afianzó como la pieza principal del GPS, su impacto distributivo global fuera disminuyendo.

El siguiente gráfico ilustra la evolución de la serie de distribución del ingreso en el largo plazo –medida a través del Índice de Gini (IG) y presentado en Bértola, L. (2005)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> El Índice de Gini crece con el grado de desigualdad, tomando valor 0 cuando existe equi-distribución y 1 en el caso extremo de máxima desigualdad, cuando una sola persona recibe todo el ingreso de la sociedad. La inclusión de la serie se realiza simplemente a modo de referencia, ya que como advierte su propio autor, debido a su construcción: *“...las comparaciones de niveles absolutos entre puntos de la serie estimados con distintas muestras deben evitarse; la información recogida sí permite apreciar la dirección del cambio en la desigualdad”* (Bértola; 2005: 21)

**Gráfico 8: Estimación de la evolución del Índice de Gini en el siglo XX**



Fuente: Tomado de Bértola, L. (2005)

Si bien la trayectoria de la equidad está influida por muchos más factores que los derivados de la política de gasto público social, la evolución representada en el gráfico refuerza la intuición sobre la necesidad de indagar en la incidencia del GPS en la mejora de los niveles de desigualdad en la historia uruguaya.

A priori, simplemente se constata que en la primera mitad del siglo XX, el aumento de la prioridad fiscal y la expansión de los gastos en salud y educación y en la recientemente expandida seguridad social, coincidieron con una caída del índice de Gini. Desde la segunda mitad de los años sesenta, tuvo lugar un deterioro de la distribución del ingreso, que se estabilizó en niveles más regresivos hacia mitad de los años noventa. En ese marco, el GPS desaceleró su crecimiento y el comportamiento de la prioridad fiscal se volvió más errático: cayó hasta promediar la década del ochenta, se recuperó hasta mediados de los noventa y luego se mantuvo.

#### **IV. La dinámica de los regímenes fiscales a través del GPS**

Partiendo de la identificación de tres regímenes fiscales en el siglo XX, la evolución del GPS puede proveer de insumos para una primera aproximación al papel del Estado en la producción de bienestar.

El gasto social creció dinámicamente durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, existen aspectos que permiten considerar la existencia de dos regímenes fiscales diferentes en este período.

En el primero de ellos, hasta los años treinta, la ampliación del gasto público estuvo condicionada a la obtención del equilibrio fiscal. Ello es la clave para entender el retraso con que se manifestó el carácter social del “Estado batllista” en términos cuantitativos. En el marco de importantes desajustes fiscales desde 1913, se dio una importante contracción

del nivel de actividad económica y una retracción del gasto público hasta los primeros años de la década de 1920. Sólo a partir de la recuperación económica y de las cuentas públicas, en particular en los años veinte, pudo desplegarse todo el programa de protección anunciado por el reformismo.

El incremento del GPS, hasta la década del treinta, tuvo lugar en el marco de un fuerte proceso de endeudamiento público. Eso permitió atender otros gastos, especialmente obras de infraestructura, al tiempo de contemplar la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad, a través de políticas de retiro del mercado laboral y pensiones a la vejez, y de la expansión de la educación y la salud pública. Dado el estrecho margen entre el resultado de la recaudación tributaria y la magnitud de los egresos, la expansión del GPS era consistente con la posibilidad de ampliar los ingresos por medio de la colocación de papeles públicos.

Del total de componentes del GPS, los gastos en salud y educación fueron los que mostraron la mayor ponderación. La seguridad social tuvo una participación relevante, pero la de menor importancia en la historia, dado que recién comenzaba a organizarse. Finalmente, aunque en términos absolutos su contribución fue marginal, es necesario notar que el gasto en investigación y desarrollo (I+D) mereció una atención especial en el programa del reformismo de principios de siglo. Representó entre dos tercios y tres cuartos del GPS “no convencional” hasta 1930, la mayor participación para todo el período de análisis.

Sin caer en la tentación de señalar relaciones de causalidad simples, en este escenario de gastos y prioridades fiscales, se constató una caída del índice de Gini, indicativo de un mejoramiento en la distribución del ingreso.

La crisis con que se abrió la década del treinta—que se manifestó en una caída del nivel de actividad mayor a 30% entre 1930 y 1933— repercutió profundamente en las cuentas fiscales, dado el peso de los impuestos indirectos en la estructura tributaria y las dificultades para enjugar el déficit con empréstitos, luego de la suspensión de los pagos de amortización de la deuda pública (enero de 1932).

El Consejo Nacional de Administración, hasta marzo de 1933 y la dictadura terrista desde entonces<sup>19</sup>, adoptaron medidas extraordinarias, pero en materia fiscal no hubo innovación: el gran objetivo siguió siendo el equilibrio. Ello no fue óbice para que el Estado se hiciera cargo de la satisfacción de algunas necesidades básicas insatisfechas.

La preocupación por el equilibrio fiscal llevó a un crecimiento muy modesto del gasto público y, lo que es más importante, a un estancamiento en la prioridad fiscal y en la prioridad macro del GPS. Este panorama no varió hasta terminada la Segunda Guerra Mundial. En gran medida, el ciclo económico impuso su ritmo a la evolución del gasto público y, por ello, recién cuando el producto registró una dinámica de crecimiento muy importante, se produjo un salto extraordinario del gasto y especialmente del GPS.

---

<sup>19</sup> Gobierno dictatorial de G. Terra, que se extendió entre 1933 y 1938.

Pero, no todo fue continuidad en el período que fue desde la crisis a la guerra. La composición del GPS experimentó un cambio trascendente: educación y salud, que en conjunto representaban entre el 50% y el 60% del GPS cayeron a menos de un tercio, en tanto que los gastos en seguridad y asistencia social se constituyeron en alrededor de 66% del total del GPS.

La ralentización del crecimiento y los cambios en la estructura del GPS se asociaron, en los años treinta, con un cambio de tendencia en la evolución del índice de Gini. Después de un comportamiento decreciente de este indicador de desigualdad entre 1910 y 1928, se asistió a un estancamiento por un lapso de 10 años (1935-1944).

Las políticas de ajuste –fiscal y en balanza de pagos– durante el terrismo y la reestructura del GPS constituirían los elementos definitorios de una transformación del régimen fiscal que se reconfiguró en la segunda mitad de los años cuarenta. Desde el lado del gasto, el fenómeno relevante que marca un cambio sustantivo con el pasado, fue la extraordinaria expansión del GPS y su desvinculación del signo de los resultados fiscales. El déficit se instaló de manera casi permanente en las cuentas públicas y la capacidad de endeudamiento se redujo a la esfera local. No obstante, las erogaciones con destino al área social crecieron casi 11% acumulativo anual, duplicándose en el curso de 8 años (1947-1955). Y, aunque a una tasa inferior, ese crecimiento se mantuvo hasta los primeros años setenta, sin modificaciones cualitativas en las condiciones fiscales agregadas: el déficit fue el telón de fondo de un aumento del GPS de 3,1% acumulativo anual entre 1957 y 1974.

En un contexto como el descrito, las políticas sociales no se vieron sujetas –a priori– a restricciones de financiamiento y, en esa medida, desplegaron su acción en los más diversos ámbitos. Deben destacarse la universalización de la cobertura de la seguridad y la asistencia social con diversos planes para activos y pasivos, la expansión de los servicios de enseñanza –especialmente media– y la provisión de agua potable y saneamiento.

Todos estos factores jugaron un rol fundamental, funcional al régimen de acumulación vigente, contribuyendo a la ampliación del mercado interno, ámbito fundamental de la realización de la producción en el modelo de desarrollo introvertido. El ciclo expansivo de la economía uruguaya en la década siguiente a la Segunda Guerra Mundial y los mecanismos de redistribución diseñados, ofrecieron un escenario propicio para esa expansión del gasto, generándose así una sinergia muy fuerte. Es imposible dejar de asociar estos fenómenos al comportamiento tendencial del Gini, que reflejó una caída notoria de la desigualdad.

Este ‘modelo de bienestar’ comenzó a agotar rápidamente sus posibilidades de reproducción, cuando factores exógenos tales como la relación de los términos de intercambio, cambiaron dramáticamente en la segunda mitad de los años cincuenta. El estancamiento productivo y los desequilibrios de corto plazo ocuparon la escena y pautaron el comportamiento de la economía uruguaya. El déficit fiscal pasó de constituir un instrumento de política a representar un factor fundamental de los desequilibrios macro.

Pese a esto, el GPS siguió en aumento, aunque acompañando con menos dinamismo a la expansión del GPT, lo que llevó a un deterioro de la prioridad fiscal. Pero, dado el

estancamiento del PBI, la prioridad macro siguió ascendiendo. Este defasaje reflejó parte de los resultados de las pugnas distributivas que caracterizaron al Uruguay de los años sesenta. La sucesión de fracasos en las políticas tendientes a superar la estanflación, fueron profundizando el problema de fondo<sup>20</sup>.

Ya en los años setenta, la dictadura ofreció el marco institucional adecuado para imponer el tan postergado cambio en el régimen de acumulación capitalista en Uruguay. El nuevo modelo económico implicó, en la esfera fiscal, la implementación de medidas conducentes a una reducción de la participación del gasto en el PIB y al abatimiento del déficit. El éxito coronó los esfuerzos realizados y en 1979 existió superávit fiscal.

El complemento exógeno, que contribuyó a inyectar aire en las finanzas públicas para alcanzar el tan ansiado equilibrio fue la disponibilidad de crédito externo. Efectivamente, la plétora de capitales en el mercado internacional ofreció condiciones de endeudamiento formalmente convenientes para el financiamiento de gastos e inversiones.

El ajuste afectó de manera especial al GPS que, a pesar de fluctuaciones, en la década que va de 1974 a 1984 cayó 10% en términos reales. Esto repercutió en un deterioro de la prioridad fiscal, a pesar de un sustantivo incremento de los gastos en seguridad social a partir de 1980. La pérdida de peso relativo del GPS, en el marco del dinamismo que caracterizó a la economía uruguaya en la segunda mitad de los años setenta, fue signo del cambio en el patrón de acumulación. Una aproximación a la magnitud de los impactos distributivos, atribuibles al nuevo modelo, se deduce del dramático incremento de la desigualdad que marcó la evolución del Gini entre 1974 y 1984.

En el contexto de un retroceso relativo del GPS, es importante señalar que se consolidó la participación del gasto en seguridad social por encima de los 2/3 del total del GPS. Esto contrastó con el comportamiento del gasto en educación, que perdió posiciones en la estructura del gasto social y también en la porción del producto que representó (cayendo de 2,5% a 2% del PBI en el período dictatorial).

Al ajuste fiscal “para crecer” que caracterizó al “intervencionismo reestructurador” de la dictadura, siguió el ajuste para hacer frente a la crisis, que sobrevino como resultado de las distorsiones generadas en el funcionamiento económico por el “liberalismo estabilizador”, entre 1979 y 1982 (Notaro, J., 1984).

El GPS cayó 27% en términos reales entre 1982 y 1984, en tanto el gasto público total sólo lo hizo 14%, constituyéndose por tanto el primero, en la variable clave del ajuste. Un signo más de las características del nuevo modelo. La combinación de preocupación por el equilibrio fiscal con la elección del GPS como clave del ajuste se correspondió con los ejes vertebrados del modelo de redistribución emergente.

---

<sup>20</sup> Uno a uno fueron sepultados los disímiles programas de ajuste: la reforma monetaria y cambiaria (1959), las recomendaciones de la Comisión para la Inversión y el Desarrollo Económico (CIIDE, 1963), la congelación de precios y salarios (1968).

La reinstitucionalización, a partir de 1985, constituyó un proceso mediado por los acuerdos partidarios que permitieron la salida de la dictadura y condicionado por los compromisos internacionales contraídos para hacer frente al pasivo generado para enfrentar la crisis de la deuda (1982). En ese contexto, fue inevitable que surgieran tensiones muy fuertes entre la preocupación por mostrar a los acreedores y auditores externos que la *performance* fiscal mejoraba progresivamente y la necesidad de satisfacer las postergadas demandas sociales.

Como resultado, se mantuvo un severo control sobre el gasto público, atendiendo las situaciones más urgentes, pero imponiendo como norma que dichas erogaciones debían contar con fuentes de financiamiento específicas para ser habilitadas.

Aunque fue inevitable una recuperación del GPS, la prioridad macro evolucionó muy lentamente, alcanzándose al finalizar la década una participación en el producto similar a la de quince años atrás, cuando se iniciaba la dictadura. Paralelamente, los compromisos financieros compitieron con los demás gastos públicos, lo que repercutió en una muy pobre recuperación de la prioridad fiscal. La “década perdida de los ochenta” en términos de crecimiento económico, tuvo su manifestación también en el terreno del gasto social. No obstante, esa tímida recomposición del GPS y la mejora en los salarios reales habrían impactado positivamente en la distribución del ingreso revirtiendo la tendencia que mostraba el Gini desde los años setenta. Dentro del GPS la enseñanza y la salud habrían tenido un incremento por encima del promedio, lo que les permitió recuperar posiciones relativas frente al gasto en seguridad social.

En síntesis, aunque la ortodoxia fiscal volvió a dominar la escena, condicionando la evolución del gasto al comportamiento del resultado fiscal, las demandas reprimidas consiguieron imponerse parcialmente.

Durante los noventa, en un marco de incremento del producto y de búsqueda de control de los déficit fiscales, se generó un importante aumento del GPS. En parte, este fue posible por la puesta en marcha de dos ajustes fiscales (en 1991 y 1995) que tuvieron por piedras angulares el incremento del IVA y del Impuesto a las Retribuciones Personales. También se dispuso de renovadas fuentes de financiamiento externo, lo que permitió desarrollar algunos programas sociales. El ciclo económico, expansivo hasta 1998, dio respaldo a las iniciativas. En los años noventa, a pesar del importante incremento del GPS, el índice de Gini mostró una tendencia a la concentración.

En este período, la orientación de la política fiscal en el plano social fue la de atender las “necesidades sociales”. Esto significaba un abandono de los objetivos de universalidad, tradicionales en el país, que se sustituirían por una estrategia de focalización. De acuerdo a ésta, se promovieron propuestas de protección dirigidas a problemas y/o sectores específicos (políticas de tipo focal o iniciativas anti-pobreza). Estas preveían la selección de usuarios, a través de la comprobación de su situación de carencia y suponían alguna forma de participación (Midaglia, 2000). Según la misma autora, los sectores supuestamente cubiertos por estas políticas serían relativamente pequeños en comparación con los trabajadores formales, los estratos semi-pobres y medios, que dejarían de contar con la cobertura de los programas tradicionales.

Si bien los componentes del GPS no mostraron un cambio radical de ponderación, las reformas a la matriz de bienestar social implicaron la semi-privatización de la seguridad social, la reforma educativa se orientó a mejorar la intervención pública en los sectores carenciados y tuvieron lugar una serie de tercerizaciones de las prestaciones sociales (Midaglia, 2000).

## **V. Consideraciones finales: de la dinámica del GPS a los ‘regímenes de bienestar’**

La variedad en la magnitud de los esfuerzos fiscales destinados a servicios sociales fueron el resultado de diferentes procesos en la construcción del bienestar, en que las finanzas públicas fueron institucionalizando compromisos con diferentes grupos sociales y objetivos de política.

Partiendo de esta revisión sobre la evolución del GPS y sus componentes, en el marco de diferentes ‘regímenes fiscales’, surgen algunas líneas abiertas para la investigación acerca de las implicancias de este gasto en la configuración de distintos “regímenes de bienestar”.

En cada escenario en que se detectó un incremento del GPS, dependiendo del régimen fiscal que sirviera de escenario, se verificaron alteraciones en su composición. Esta dinámica del GPS estuvo en relación con otras decisiones de política social y, más en general, con la orientación a la que fue apuntando la política económica en cada caso. Resulta importante indagar en qué medida las directrices que afectaron al área social fueron concebidas como subproducto o consecuencia de las políticas económicas; o, del otro lado, como parte del compromiso público con el bienestar de la ciudadanía, contemplado a nivel de todos los instrumentos macroeconómicos. El primer caso parecería ser el del manejo “focalizado” del gasto en el tercer régimen, en tanto el segundo habría tenido lugar durante el segundo régimen.

Por su parte, la relación entre “régimen fiscal y de bienestar” requiere definir cómo se logra compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materia de crecimiento y distribución. En particular, como se mencionara antes, la relación del GPS con los equilibrios fiscales varió a lo largo de la historia. En el primer régimen se sometió a ellos, lo que coincidió con un manejo cauteloso del GPS; se independizó de las restricciones de financiamiento en el segundo régimen, creciendo con dinamismo más allá de las vías para sustentarlo y, de nuevo, bajo la consigna del equilibrio, se expandió de todos modos en los noventa. En este sentido, existe una dimensión relevante a investigar, que tiene que ver con la medida en que las políticas, vinculadas al bienestar, han estado (o no) condicionadas por las vicisitudes de la política fiscal. Aquí, se abren también interrogantes con relación al rol de la acción estatal en la generación de un círculo virtuoso en que el avance en la equidad refuerce la expansión económica. Si en el segundo régimen fiscal, la intervención pública (vía GPS y diversas regulaciones) permitió mejoras en la distribución del ingreso: ¿por qué estas no pudieron dar lugar a una senda de crecimiento económico sostenible? ¿Y por qué lo mismo, sucedió en un escenario diferente en el tercer régimen fiscal?

En tercer término, de acuerdo al tipo de gasto que caracterizó cada régimen y el grado en que este acompañó las tendencias distributivas, pueden visualizarse momentos en que el GPS se orientó, ante todo, a aminorar la desigualdad generada por el funcionamiento de la economía. Pero también se generaron instancias en que la apuesta a reducir la desigualdad se acompañó de acciones deliberadas para reforzar el potencial de desarrollo de los sectores objeto del gasto (por ejemplo, con la expansión de la enseñanza media y el diseño de un particular andamiaje institucional para brindar prestaciones de seguridad social para activos). Siguiendo las categorías de análisis propuestas por Arocena, R. y Sutz, J. (2004), podría aventurarse, entonces, que durante el primer y tercer régimen fiscal, el rol del Estado en el régimen de bienestar alentó una ‘equidad reactiva’. En cambio, en el segundo la apuesta parecería orientada a una ‘equidad proactiva’.

Finalmente, atendiendo a los restantes componentes del ‘régimen de bienestar’ mencionados por Esping Andersen (esto es, mercado y hogares), los instrumentos utilizados y la forma de financiarlos, parecería apuntar a que durante el primer y segundo régimen fiscal la tendencia fue a una ‘des-mercantilización’ de la producción de bienestar y un reforzamiento del rol estatal en las mismas. En cambio, durante el tercer régimen, la orientación habría sido la inversa, con una distribución de los costos que tendería a ampliar su carga sobre las familias.

Tomando en consideración las líneas de investigación referidas, las próximas fases de la investigación apuntan a completar cómo interactuó el GPS y las regulaciones con la política económica y social y cuál fue su contribución a la configuración de regímenes de bienestar. Se espera que ello permita, no sólo complejizar la interpretación de la evidencia histórica reunida hasta el momento, sino también brindar nuevas miradas que permitan actuar la redistribución del gasto público y del GPS en años futuros.

## VI. Referencias bibliográficas

Arocena, R. y Sutz, J. (2004): “Desigualdad, subdesarrollo y procesos de aprendizaje” en Revista Nueva Sociedad N°193 set-oct, 46-61, México.

Asesoría Técnica en Políticas Sociales (ATPS-OPP) (2004): *El Gasto Público Social en el Uruguay (1999-2003)*, ATPS-OPP, Montevideo.

----- (2003): *El Gasto Público Social. Una aproximación a su estudio y cuantificación, Segundo Informe de Avance, ATPS-OPP*, Montevideo.

Azar, P. y Bertoni, R. (2007a): *Aproximación a un modelo de análisis para el estudio de las finanzas públicas y los regímenes fiscales*. Iecon, FCEyA – UdelaR. Mimeo.

----- (2007b): *El papel de la fiscalidad en la construcción de los modelos de bienestar en Uruguay durante el siglo XX*, Ponencia presentada en el 1er Congreso Latinoamericano de Historia Económica y IV Jornadas Uruguayas de Historia Económica (Disponible en CD).

----- (2007c): *Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX: de los hechos estilizados a la interpretación de la realidad* en Revista Quantum, N°1, Nueva Época, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

----- (2008): *Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay. 1910-2006*, en “URUGUAY SOCIAL”, Vol. 01, Ministerio de Desarrollo Social- Instituto de Economía- UDELAR, Montevideo.

Bertino, M., Tajam, H. (1999); *El PBI de Uruguay*. FCCEEyA-CSIC, Montevideo.

Bertino, M., Bertoni, R., García, U. (2006): *Impuesto Cambiario y Subsidios: Uruguay 1937-1959*, Documento de Trabajo 06/06, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

Bértola, L. (2005): “A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870”, en *Investigaciones de Historia Económica: Revista de la Asociación Española de Historia Económica*, N° 3, 135-178, Madrid.

Boyer, R. (1989): *La teoría de la Regulación: un análisis crítico*. Editorial HVMANITAS, Buenos Aires.

CEPAL (1998, 2003). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile.

Davrieux, H. (1987): *Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984*, CINVE y Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Delorme, R. (1996): “El estado relacional integrado complejo (ERIC)” en Boyer, R. y Saillard, Y. (eds): *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos*, Volumen I, 173-178, Asociación “Trabajo y Sociedad”, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Draibe, S. y Riesco, M. (2006): *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Serie estudios y perspectivas, CEPAL, , México, D. F.

Esping Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York, Oxford.

----- (1989): “The three political economies of the welfare state”; en *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26 (1).

Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T. (1985): *Bringing the State Back In: New Perspectives on the State as Institution and Social Actor*. Cambridge University Press, Cambridge.

Filgueira, F. (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada”, en Brian Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*: 71-116, FLACSO/SSRC, San José de Costa Rica.

Franzoni, J.(2006): *Regímenes de bienestar en América Latina: ¿Cuáles y cómo son?* Avances de investigación, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, con el apoyo del Centro en Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina

García Repetto, U. (2006): *Los Ingresos Públicos en el Uruguay en el Siglo XX: Estructura Tributaria y Desarrollo Económico*. Ponencia presentada en las XX Jornadas de Historia Económica; Mar del Plata, 18-19-20 de Octubre de 2006. Asociación Argentina de Historia Económica.

Mesa-Lago, C. (1986): “Introducción” en *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, selección de Carmelo Mesa-Lago, Fondo de Cultura Económica, México.

Midaglia, C. (2000): *Alternativas de protección a la infancia carenciada*, Colección de Becas de Investigación CLACSO-ASDI, Buenos Aires.

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

Théret, B. (1996) “Estado, finanzas públicas y regulación”, en Boyer, R. & Saillard, Y. (eds) *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Vol I, UBA, Buenos Aires.

Vieitez, H.; Minetti, L. (1984): *Análisis económico de la seguridad social en Uruguay, período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005*, Primera y Segunda parte, Instituto de Economía, Montevideo.

ANEXO

Cuadro síntesis de los tres Regímenes Fiscales

Primer Régimen Fiscal (cuadro sintético)									
Escenarios	Lugar de las finanzas públicas		Rol distributivo de las finanzas			Sostenibilidad	Fuerza de compromisos institucionalizados		
	Presión tributaria	Elasticidad ingreso del GPT	Estructura del gasto	Estructura tributaria			Fuente de financiación del déficit	Reforma Tributaria	Gestión y gasto público
				Comercio Exterior	Indirectos internos	Directos internos			
1900-1920	12%					Deuda externa hasta 1913			
1910-1920	10%	0,25	Fines primarios (62%): SSPPGG 39% SSDP 23%  GPS: 25%	57%	22%	22%	Deuda Interna desde 1914	Primer Batllismo (1912-1915)	
1920-1930	11%	2,11	Participación creciente GPS (38%)	47%	29%	24%	Deuda Interna + Deuda Externa	Constitución de 1919: creación de entes autónomos y ss descentralizados (art. 100)	
Segundo Régimen Fiscal (cuadro sintético)									
Escenarios	Lugar de las finanzas públicas		Rol distributivo de las finanzas			Sostenibilidad	Fuerza de compromisos institucionalizados		
	Presión tributaria	Elasticidad ingreso del GPT	Estructura del gasto	Estructura tributaria			Fuente de financiación del déficit	Reforma Tributaria	Gestión y gasto público
				Comercio Exterior	Indirectos internos	Directos internos			
1930-1945	12%	0,62	Fines primarios (41%): SSPPGG 23% SSDP 18%  GPS: 47%	41%	31%	29%	Revalúos Deuda- ahorro Interno	Impuesto cambiario, Aporte empresas públicas Imp. Ventas, ganancias	Constitución 1934 Leyes de ordenamiento financiero de 1935-1936 Reforma ministerial

1945-1955	13%	1,1%	Participación creciente GPS y subvenciones varias	28%	46%	26%	Ahorro interno Emisión	elevadas y consumo suntuario	Inamovilidad de los funcionarios públicos (1952) Leyes de ordenamiento financiero (1953) Informe Hall (1954)
1950-1960	13%		Fines primarios (44%): SSPPGG 17% SSDP 10% Subvenciones: 3% GPS: 64%	20%	55%	25%	empapelamiento Seg. social emisión ahorro externo		
1960-1973	14%	8,3%	Fines primarios (44%): SSPPGG 17% SSDP 3% Subvenciones: 7% GPS: 64%	27%	57%	16%	Emisión	Imp. Renta IMPROME Diagnóstico y Plan de la CIDE	Ley de ordenamiento financiero y Ley de recursos (creación de DGI, 1960) Diagnóstico y Plan CIDE (1963) Informe Oszlak (1972)

**Tercer Régimen Fiscal  
(cuadro sintético)**

Escenarios		Lugar de las finanzas públicas		Rol distributivo de las finanzas				Sostenibilidad	Fuerza de compromisos institucionalizados		
		Presión tributaria	Elasticidad ingreso del GPT	Estructura del gasto	Estructura tributaria			Fuente de financiación del déficit	Reforma Tributaria	Gestión y gasto público	
					Comercio Exterior	Indirectos	internos				Directos internos
1974-1981		15%	4,34	Participación decreciente GPS y subvenciones y creciente de SSPPGG	16%	63%		21%	Endeudam. en moneda extranjera y colocación en mercado local	IVA, IMESI, IMAGRO, IRIC, eliminación de impuestos a las herencias y transmisiones patrimoniales	
	1978-1981			1981: SSPPGG 25%; GPS 59%						cambio en la contribución de empresas públicas	
1982-1989		16%	-0,87	GPS: 56%; SSPPGG: 18%; SSDP: 10%=28%	15%	62%		23%	Préstamos de org. multilat. y emisión	IRA, IMEBA, Impuesto a los sueldos.	Reforma constitucional para ajuste de pasividades (1989)

1990-2000		18%	1,4		7%	65%	29%		IRP	Reforma del Estado: CEPRE; retiros incentivados, no aumento de funcionarios públicos; reforma educativa, reforma previsional
	1989-1995 1990-1994	17%		Creciente participación GPS (jubilaciones)						
	1995-2000	18%		GPS: 70% (gasto focalizado); SSPPGG: 15%; SSDP: 6%=21%				Deuda en moneda extranjera y colocación de deuda en mercado internacional		

Fuente: Área Historia Económica del Instituto de Economía (FCEyA – UDELAR).