

ISSN: 1688-5090

EL MANEJO DEL GASTO PÚBLICO Y LA
PROTECCIÓN SOCIAL: EL CASO URUGUAYO
EN EL SIGLO XX

Paola Azar
Sebastián Fleitas
Agosto de 2009

INSTITUTO DE ECONOMIA
Serie Documentos de Trabajo

DT 09/09

EL MANEJO DEL GASTO PÚBLICO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL: EL CASO URUGUAYO EN EL SIGLO XX

Paola Azar
Sebastián Fleitas^a

Resumen

Este trabajo analiza el manejo macroeconómico de la política fiscal de Uruguay entre 1910 y 2000 en contrapunto con los recursos estatales destinados a la protección social. Considera la reacción del gasto público total al crecimiento económico y analiza en qué medida Uruguay protegió el gasto social de las fluctuaciones cíclicas de la economía y de ajustes y restricciones fiscales. Tomando etapas históricas identificadas con diferentes *regímenes fiscales* a lo largo del siglo, concluye que pese a la temprana atención que otorgó el país a la intervención estatal en áreas sociales, la gestión fiscal no permitió llevar adelante una estrategia deliberada de estabilización del gasto público social.

Palabras clave: gasto social, ciclo económico, ajustes y desajustes fiscales

Abstract

This article discusses the public expenditure management in Uruguay between 1910 and 2000, in relation to the government resources oriented to social protection. It considers the domestic long run income-elasticity of the public expenditure. Then, it studies the cyclical performance of the total and social public expenditure in order to determine whether the country has “protected” its social spending in times of cyclical downturns and fiscal constraints. Taking historic stages corresponding to different *fiscal regimes* during the period it concludes that, despite the traditional focus of public policy on social protection, the fiscal management has not been especially attentive to stabilize the social public expenditure.

Keywords: social expenditure, business cycle, fiscal imbalances

^a pazar@iecon.ccee.edu.uy – sefle@iecon.ccee.edu.uy; Este trabajo se basa en una ponencia presentada en la sesión “Latin American economic backwardness revisited. New empirical contributions” del XV Congreso Mundial de Historia Económica realizado en Utrecht (Holanda), en agosto de 2009.

Índice

Introducción	4
1. La gestión macroeconómica del gasto público: tendencias y antecedentes	5
2. Abordaje metodológico	7
3. Relación de largo plazo entre gasto público y producto y prioridad del gasto social	10
Décadas	12
4. El comportamiento cíclico del gasto público y de sus componentes	14
5. El gasto público y sus componentes en los procesos de ajuste y desajuste fiscal.....	18
5.1. Ajustes fiscales y ciclos del producto en Uruguay durante el siglo XX	18
5.2. El ajuste fiscal por componentes y la protección del gasto social a través de los regímenes fiscales	21
6. Síntesis y consideraciones finales	26
Fuentes	28
Bibliografía	28

Introducción

A nivel teórico, suele aceptarse que un manejo pro-cíclico de las finanzas públicas profundiza las fluctuaciones del nivel de actividad, amenazando la estabilidad macroeconómica. Esta afirmación general cobra distintos significados y tiene diferentes consecuencias, dependiendo de qué componente de las finanzas involucre. El gasto público social, que comprende la provisión de servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda, seguridad social y asistencia social) es una de las herramientas más importantes con que los Estados influyen en la estructura socio-económica determinada por el mercado. Preservar este gasto ante variaciones del producto es prioritario para que la política pública cumpla con objetivos de redistribución, generación de oportunidades y cobertura de diferentes riesgos sociales. En el mismo sentido, sería deseable que a la hora de implementar ajustes fiscales, el gasto público social tuviera una prioridad más importante como instrumento de política social y de desarrollo, que como herramienta para equilibrar las cuentas públicas.

No obstante, en la práctica, los países afrontan distintas restricciones para cumplir con estas recomendaciones. En particular, las economías latinoamericanas, mayoritariamente pequeñas y abiertas, se encuentran altamente expuestas a *shocks* externos y presentan una elevada volatilidad macroeconómica. También experimentan severas limitaciones en términos de financiamiento, por lo que dependen fuertemente del funcionamiento del mercado internacional de capitales. En estos contextos, la gestión fiscal ha tendido a profundizar los desequilibrios y la inestabilidad a nivel agregado.

Uruguay se destaca en el ámbito regional debido a la temprana emergencia de un sistema de bienestar de corte estatal, que se consolidó en el siglo XX y se basó en un incremento sostenido del gasto público social, en términos absolutos y como proporción del presupuesto total del gobierno y de la riqueza generada en el país.

Tomando como referencia el caso uruguayo durante el siglo XX, este trabajo indaga en la gestión del gasto público para conocer cuánto de las prioridades establecidas en materia social pudo mantenerse, pese a las presiones derivadas de las fluctuaciones cíclicas de la economía y de las necesidades de equilibrar las cuentas públicas. Discute, asimismo, en qué medida los cambios de orientación de la política económica, asociados a diferentes modelos de crecimiento, supusieron variantes en la gestión del gasto público social en línea con distintos *regímenes fiscales*. La prioridad otorgada a las áreas sociales con referencia a la evolución del producto se contrasta con la encontrada para Argentina, Brasil y México, las tres economías mayores de la región, en Comín *et al.* (2008). Las estimaciones se basan en el cálculo de elasticidades ingreso del gasto total y de correlaciones cruzadas entre los componentes cíclicos de las series de producto, gasto primario, gasto en educación, salud y salarios.

El análisis se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se presenta el marco conceptual y los antecedentes del estudio; en el segundo, se resumen los aspectos metodológicos del abordaje. El apartado 3 reúne los resultados sobre la elasticidad-ingreso del gasto del Gobierno Central en Uruguay, contrastando con la evidencia internacional. En los apartados siguientes se discute la vulnerabilidad de algunos componentes el gasto social

y las remuneraciones públicas a los vaivenes cíclicos y las fases de ajuste y desajuste. El trabajo se cierra con una síntesis y algunas reflexiones finales.

1. La gestión macroeconómica del gasto público: tendencias y antecedentes

La llamada «Ley de Wagner» o de «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 estricto. No obstante, dado que la tendencia parece cumplirse, se ha sugerido que la mayor presencia del sector público ha estado ligada al crecimiento económico, que al complejizar las relaciones humanas, amplía sus actividades protectoras y administrativas; a la modernización de las sociedades, que en el proceso elevan sus demandas por intervenciones redistributivas, y a la necesidad de controlar e imponer regulaciones a la expansión de la actividad privada¹.

Junto a la discusión sobre la relación de largo plazo entre gasto público y producto, su vínculo con la sostenibilidad fiscal ha sido y es motivo de controversia. 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 que privilegie la sostenibilidad intertemporal y deje espacio para manejar el resultado fiscal frente a 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 superávit.

Sin embargo, en la práctica, la neutralidad cíclica o la contra-ciclicidad en el manejo de las finanzas públicas no suele registrarse con frecuencia. Dentro de la corriente neoclásica, la pro-ciclicidad ha sido explicada enfatizando las cambiantes condiciones de acceso a los mercados internacionales de crédito como señalan Aizenman *et al.* (1996) y Gavin y Perotti (1997a y 1997b) o en las presiones políticas durante el ciclo económico. En este sentido, Talvi y Vegh (2000) establecen que el incremento del gasto y la reducción de las tasas de impuestos en las etapas de expansión constituyen una respuesta óptima para reducir las presiones políticas. Lane y Tornell (1996, 1998) y Lane (2003) apuntan a la competencia entre múltiples grupos de poder por los mayores ingresos públicos (*voracity effect*) durante los momentos de auge y Alesina *et al.* (2007) consideran que la pro-ciclicidad se debe a las demandas de electores racionales, que presionan por obtener resultados de gobiernos en que no confían, porque los consideran corruptos.

Autores latinoamericanos de la corriente estructuralista atribuyen la pro-ciclicidad a un mal manejo macroeconómico. Ffrench-Davies (2003) señala que los países fijan metas fiscales sin tener en cuenta el momento del ciclo económico, lo que provoca que el gasto del

¹ En términos metodológicos, Peacock y Scott (1998) critican severamente los planteamientos basados en 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 forma de probarla.

sector público se financie con ingresos transitorios. Esto implica que, a la larga, el gasto primario termine 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 con las crisis, junto al valor del tipo de cambio. En CEPAL (2007) se marca que el manejo pro-cíclico de las finanzas públicas en la región refleja la necesidad que tienen los gobiernos de adaptarse a las demandas sociales que resurgen en tiempos de recuperación, luego de haber sido postergadas durante las crisis o recesiones.

Las economías también se encuentran expuestas a presiones financieras, porque no disponen de suficientes recursos para hacer frente a sus necesidades de gasto, incluido el social. En estos casos, la inestabilidad de los mercados de capitales a los que recurren en busca de fondos obliga a que los gobiernos decidan realizar ajustes, independientemente de la estrategia contra-cíclica que puedan haberse impuesto.

Como señala Ocampo, refiriéndose a América Latina:

«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).

Estas apreciaciones son particularmente importantes en el caso del gasto público social. En la visión de los teóricos del crecimiento endógeno, la inversión pública en capital humano (básicamente educación y salud), tiene un papel central en el aumento de la productividad (tal lo establecido por Romer, 1986; Lucas, 1988; Ravallion y Chen, 1997). Anand y Sen (1994) argumentan que la acción de las políticas públicas es clave para lograr que el crecimiento económico promueva mejoras en las condiciones de vida y la expansión de las capacidades humanas básicas. En este sentido, evitar que se recorte el financiamiento de estas políticas o alentar que se incremente para dar contención a los sectores más vulnerables durante las crisis, tendría impactos positivos sobre las oportunidades de crecimiento y desarrollo económico de los países.

Tanto en relación al aumento del gasto como del desempeño fiscal, las tendencias referidas no parecerían coincidir con la realidad de los países latinoamericanos. La tesis «tamaño-redistribución», que vincula el aumento del gasto al avance de la protección social respondería sobre todo a la expansión del «estado de bienestar», propio de las economías desarrolladas. Desde una perspectiva de historia económica, en Comín *et al.* (2008) se considera el caso de España y de los países de América Latina para discutir el cumplimiento de la Ley de Wagner en el período 1960-2000. La evidencia obtenida no arroja resultados concluyentes para los países considerados.

La pro-ciclicidad de las finanzas públicas alcanza niveles destacados en la región, en relación a las economías desarrolladas y a otras emergentes. Así lo como confirman los análisis de Gavin y Perrotti (1997); Martner y Tromben (2003); ILPES (2004); Martner y Aldunate, (2006); Akitoby *et al.* (2006) y Machado (2008), considerando datos que van desde la década del setenta hasta la actualidad.

En cuanto al análisis del gasto público social, aunque su vulnerabilidad ha ocupado un lugar creciente en el debate público regional, no ha sucedido lo mismo con la atención que ha recibido desde el ámbito académico. Lora (2007), tomando información para el período 1985-2003, compara a América Latina con otros países en desarrollo y concluye que su gasto social es significativamente bajo (aunque absorbe una proporción mayor del gasto primario que en otras regiones) y es más vulnerable frente a los pagos de intereses de la deuda, pero más insensible a las variaciones del resto del gasto público. Otros análisis llegan a conclusiones similares, aunque no se encuentran focalizados en América Latina (Hicks, 1989 y Baqir, 2002).

También centrada en la región, Cominetti (1994) compara la evolución del gasto total en episodios de ajuste y desajuste fiscal para los años ochenta y la coteja con la evolución de las finanzas del sector público y el gasto social. Concluye que, en esa década, el gasto social efectivamente fue utilizado como instrumento de ajuste.

Entre los estudios anteriores, el caso de Uruguay sólo ha sido incorporado explícitamente en el trabajo de Cominetti. De hecho, los vínculos entre política fiscal y crecimiento económico sólo se han analizado en forma parcial, para algunos períodos, con resultados coincidentes con los hallados para la región, por ejemplo en Mailhos y Sosa (1999 y 2000). Para años recientes, el foco en el país ha residido en la sostenibilidad de la política fiscal, su orientación discrecional y sus implicancias en términos de evolución de la deuda pública (Dominioni, 1994; Rial, 1995a y 1995b; Borchardt *et al.*, 1998; Rial y Vicente, 2004). Berchesi (1987), Tisnés (1986) y Noya (1989; 1990) analizaron situaciones de ajuste fiscal, pero considerando algunos episodios de las décadas de los ochenta y noventa. Finalmente, en Azar *et al.* (2009) se estudia el comportamiento de las finanzas públicas durante el siglo XX, distinguiendo diferentes *regímenes fiscales*, aunque sin abordar en particular la dinámica de crecimiento del gasto público total y sus componentes.

En síntesis, si bien se cuenta con información sobre la dinámica de largo plazo de las finanzas públicas uruguayas y con análisis de episodios puntuales, ni desde la perspectiva del comportamiento cíclico de la economía ni de sus restricciones fiscales, se cuenta con antecedentes que hayan realizado una aproximación de largo plazo o que hayan estimado específicamente el desempeño del gasto social. La propuesta de este trabajo constituye un primer avance en esta línea.

2. Abordaje metodológico

El análisis de la gestión macroeconómica del gasto público y el gasto público social se realizó en base a tres aproximaciones.

En primer lugar, se estimó la elasticidad ingreso de largo plazo del gasto del Gobierno Central entre 1903 y 2000. Además se calculó la elasticidad ingreso puntual para subperíodos ligados a manejos diferentes de las finanzas públicas en el país asociados a distintos *regímenes fiscales*. En base a los resultados, se examinó la prioridad otorgada a las áreas sociales por las finanzas públicas locales.

La elasticidad ingreso del gasto de largo plazo se calculó a partir de los modelos usualmente especificados para discutir la Ley de Wagner, según la propuesta presentada en Comín *et al.* (2008)².

De acuerdo a dicho trabajo se testearon cinco especificaciones de la relación, a saber:

$$[1] \text{Ln}G = \alpha + \beta \ln Y$$

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

$$[3] \text{Ln} \frac{G}{Y} = \alpha + \beta \ln Y$$

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

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

donde,

$\text{Ln}G$ = logaritmo del gasto del Gobierno Central

$\ln Y$ = logaritmo del producto bruto interno (PBI)

$\ln \frac{Y}{N}$ = logaritmo del PBI per cápita

$\text{Ln} \frac{G}{Y}$ = logaritmo del porcentaje del gasto público respecto al PBI

$\text{Ln} \frac{G}{N}$ = logaritmo del gasto público per cápita.

En cada caso, el orden de integración de las series se definió a través del Test de Dickey-Fuller Aumentado (ADF). Según el criterio de Newey-West, se utilizaron tres rezagos para la realización del ADF. 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. Se evaluó la ausencia de autocorrelación serial y de distribución normal de los residuos³.

² 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.

³ El criterio de Newey-West 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 la cantidad de rezagos se decide por el criterio automático de Akaike.

Encontrada la co-integración, se realizaron los test de exclusión de los parámetros que participan de la relación (parámetros beta) y de significación de los parámetros de ajuste del modelo a la relación de largo plazo (parámetro alfa). En todos los casos, se rechazó la hipótesis de que el parámetro de ajuste del gasto fuera cero, pero no pudo rechazarse que fuera cero en el caso del producto. Por lo tanto, existe una exogeneidad débil del gasto en la relación de co-integración, lo que significa que el producto no se ajusta inmediatamente ante desvíos de la relación de equilibrio del gasto.

La elasticidad ingreso en el punto se calculó simplemente como el ratio entre las variaciones del gasto público y las variaciones del producto, tomando años particulares, que indican el inicio y fin de etapas históricas previamente definidas.

En segundo lugar, se estudió el comportamiento de algunas partidas del gasto social y total, durante el ciclo económico. Las relaciones de corto plazo entre el gasto y el producto se analizaron estimando correlaciones cruzadas entre los componentes cíclicos de las partidas fiscales y del PBI, de acuerdo a Talvi y Vegh (2000) y Mailhos y Sosa (2000). Hacer foco en los componentes cíclicos (estimados aplicando el filtro de Hodrick-Prescott), permitió eliminar las correlaciones derivadas de los incrementos tendenciales de las variables en el largo plazo. Una correlación positiva y significativa informa sobre la existencia de un comportamiento pro-cíclico; una correlación negativa y significativa indica un comportamiento contra-cíclico. Cuando la correlación no es significativamente diferente de cero, no existe evidencia para rechazar un comportamiento neutro al ciclo.

También se describió la volatilidad de las variables fiscales y del producto, tomando sus *desvíos estándar*. La comparación entre desvíos de variables que registran distintos niveles fue posible porque sus variaciones cíclicas se aproximaron como proporción de la tendencia.

Tanto el comportamiento cíclico como la volatilidad de las variables se calcularon para el período en su conjunto y para los diferentes *regímenes fiscales*.

En tercer término, el comportamiento del gasto total y social durante los episodios de ajuste de las cuentas públicas en cada régimen fiscal, se aproximó a través de los indicadores propuestos en Cominetti (1994). Estos permitieron distinguir fases de desajuste fiscal, en que crecían las necesidades de financiamiento del Gobierno Central, fases de ajuste fiscal en que dichas necesidades se reducían y la dinámica del gasto social en cada una de ellas.

Las series de datos que se tomaron para las pruebas fueron elaboradas en el marco de la investigación sobre las finanzas públicas uruguayas del siglo XX, realizada por el Área de Historia Económica del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República) y compilada en Azar *et al.* (2009). Comprenden el gasto total, primario y partidas de gasto social ejecutadas por el Gobierno Central. Para los países con que se comparó el caso uruguayo, se utilizaron datos presentados en Comín *et al.* (2008).

El desempeño del gasto público social se analizó en base a dos de sus componentes principales: educación y salud. También se incorporó el gasto en remuneraciones a

funcionarios públicos, en el entendido que su trayectoria reflejaba las decisiones sobre el ingreso de parte de la fuerza laboral, de la que el Estado es directamente responsable, incidiendo directamente en el bienestar de parte de la población. Además, analizar el comportamiento de las remuneraciones es importante, en la medida que gran parte del gasto social total corresponde a pagos por servicios personales.

Este trabajo no incorporó el gasto en seguridad social, porque no forma parte de las erogaciones del Gobierno Central, sino de los organismos de seguridad social cuyas lógicas y dinámica no necesariamente coinciden con las decisiones centralizadas del gobierno, a nivel presupuestal.

Debido a la disponibilidad de información, los datos agregados (gasto primario y total) refieren al período 1903-2000. En cambio, las series que permiten descomponer el gasto social en educación, salud y salarios sólo están disponibles entre 1910 y 2000. La información para Argentina, Brasil y México abarca el período 1900-2000.

3. Relación de largo plazo entre gasto público y producto y prioridad del gasto social

La estimación de la relación de largo plazo entre gasto público y producto arrojó los siguientes resultados:

$$[1] \text{Ln}G = \alpha + \beta \text{Ln}Y : LG = 1,10 \text{LY} - 5,16$$

$$[5] \text{Ln} \frac{G}{N} = \alpha + \beta \text{Ln} \frac{Y}{N} : LGN = 1,20 \text{LYN} - 5,27$$

Es importante notar que aunque se testearon las 5 especificaciones citadas en el apartado 2, aquí se presentan las correspondientes a los modelos [1] y [5], que son las más frecuentemente utilizadas en la literatura sobre este tema.

En los modelos, las elasticidades de largo plazo están representadas por los coeficientes *beta*, que indican que por cada punto porcentual de cambio en el producto, existe una variación real en el mismo sentido del gasto del Gobierno Central (de 1,1 puntos porcentuales de acuerdo a [1] o de 1,2 puntos porcentuales en términos reales y per cápita, según [5]).

Para contar con una referencia regional, los resultados para Uruguay se contrastaron con los obtenidos en Comín *et al.* (2008), mediante la especificación de los mismos modelos. Los datos se resumen en el Cuadro 1:

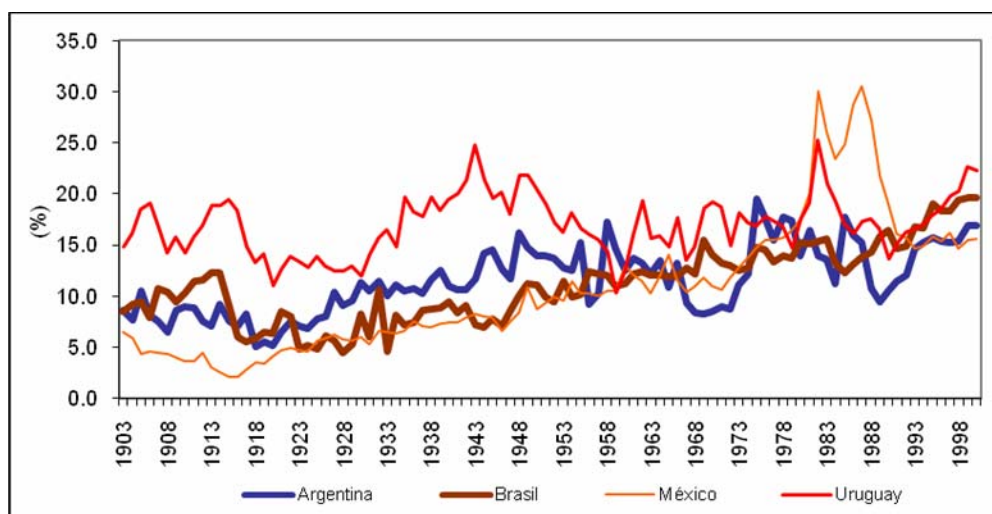
CUADRO 1
ELASTICIDAD INGRESO DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL,
1900-2000 (Puntos porcentuales)

Modelos estimados	Elasticidad ingreso		
	Argentina	Brasil	México
Modelo 1	1,25	1,25	1,45
Modelo 5	1,72	1,43	2,00

Fuente: Comín *et al.* (2008).

Como se observa, las elasticidades de largo plazo de Argentina, Brasil y México han sido más elevadas que la encontrada para Uruguay. Cuando se considera la información sobre «prioridad presupuestal», es decir, sobre la proporción de riqueza que la economía ha destinado al gasto del Gobierno Central, la evolución muestra que Uruguay registró niveles significativamente más altos que el resto de los países entre principios de siglo y comienzos de los años setenta, relegando posiciones en las décadas siguientes (Gráfico 1).

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL PRODUCTO PARA ARGENTINA, BRASIL, MÉXICO Y URUGUAY (En porcentaje)



Fuentes: Banco Central del Uruguay (BCU); Berchesi, N. (1949); Bertino y Tajam (1999); Contaduría General de la Nación (CGN); Comín *et al.* (2008); Dirección General de Estadísticas (DGE); Instituto Nacional de Estadística (INE).

A la luz de lo anterior, la baja elasticidad de largo plazo del gasto público en el caso uruguayo podría ser resultado de una temprana incidencia directa del sector público en la economía, que luego fue evolucionando en forma relativamente moderada. Como puede observarse para Argentina, Brasil y México, el ratio del gasto total respecto al producto a principios de siglo no llegaba a superar 10 por cien, mientras que Uruguay partía de un nivel inicial de 15 por cien.

Por su parte, si se supone que a medida que los países crecen, el gasto social tiene un rol importante para impulsar la expansión del gasto total, podría entenderse que la temprana vocación por las áreas sociales habría influido en la alta proporción del ratio gasto total/riqueza desde principios de siglo y por ende, en la menor elasticidad hallada para el largo plazo. El ratio gasto social/gasto total o también llamado «prioridad fiscal» parecería apuntar en esa dirección (Cuadro 2).

CUADRO 2
PRIORIDAD FISCAL DEL GASTO SOCIAL PRESUPUESTAL URUGUAYO
 (En porcentaje)

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

Fuentes: Berchesi, N. (1949); CGN; DGE; INE.

*Nota: No se cuenta con información completa para realizar el cálculo por década.

Desde mediados de siglo, más de 40 por cien del total del gasto del Gobierno Central se destinó a fines sociales, básicamente educación, salud y transferencias para sostener el sistema de seguridad social. Sólo se verificó un retroceso durante los años posteriores a la crisis de 1929 e inicio de la Segunda Guerra Mundial y en la etapa de estancamiento y crisis económica de fines de los sesenta, que fue seguida de la instalación del proceso dictatorial (de 1973 a 1984).

El dato sobre «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. En Uruguay, ese indicador aumentó en el correr del siglo, presentando escalones en los años treinta (en que pasó de 21 a 47 por cien), en la década de posguerra (60 por cien) y a principios de los años noventa (70 por cien). El resultado es significativo si se coteja con la información para Argentina, Brasil y México, países que han presentado registros históricamente elevados en el contexto latinoamericano: el ratio en estos casos ha alcanzado valores cercanos a 60 por cien, recién a finales de los años noventa.

La relación de largo plazo entre gasto y producto puede complementarse con una mirada a lo sucedido en diferentes *regímenes fiscales*. Estos regímenes expresan disímiles formas de articulación de los instrumentos fiscales, asociadas al surgimiento, auge y declive de tres modelos de crecimiento. El primero se desarrolló en sintonía con el modelo agro-exportador que se extendió desde fines del siglo XIX hasta la Gran Depresión. En su transcurso predominó una concepción de las finanzas públicas “ortodoxa”, de cuño decimonónico, en función de la cual la neutralidad era el objetivo básico. Durante los años de la industrialización dirigida por el Estado (que comenzó a gestarse en los treinta y llegó hasta la década del sesenta) se desarrolló un segundo régimen fiscal, en que la actuación gubernamental afianzó la concepción del «estado benefactor» y auspició el proceso de acumulación en la industria. La búsqueda de equilibrios fiscales quedó subordinada, en este período, a la promoción del «crecimiento hacia adentro». Finalmente, la orientación de política económica de corte liberal, aperturista y centrada en el mercado que caracterizó al

último cuarto del siglo XX, se acompañó por el retorno del principio de neutralidad y del logro de cuentas públicas equilibradas, que marcaron la tónica del tercer régimen fiscal.

La estimación de la elasticidad ingreso del gasto en cada régimen se realizó en base al cálculo «en el punto». Los resultados se presentan en el Cuadro 3, que también muestra la elasticidad de largo plazo⁴.

CUADRO 3
ELASTICIDAD INGRESO DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Regímenes fiscales		Variaciones reales (%)		Elasticidad Ingreso (puntos porcentuales)
		Gasto	Producto	
Primer Régimen Fiscal	1905-1931	2,4	3,4	0,70
Segundo Régimen Fiscal	1932-1971	3,2	2,7	1,20
Tercer Régimen Fiscal	1972-2000	4,3	2,7	1,60
Período Completo	1905-2000	3,0	2,8	1,07

Fuentes: BCU; Berchesi, N. (1949); Bertino y Tajam (1999); CGN; DGE; INE.

La mayor elasticidad se encontró para el tercer régimen fiscal, en que si bien el Estado cambió el tipo de intervención que realizó en la economía, procurando ampliar el lugar del mercado y de la iniciativa privada en la dinámica económica, no disminuyó su tamaño. Tuvo lugar una suerte de “intervención re-estructuradora”. El crecimiento de la presión tributaria (el ratio recaudación fiscal/producto pasó de 14,4 a 18 por cien entre 1980 y 2000) y el acceso más fluido que en el pasado a fuentes de financiamiento externas incidieron en la tendencia expansiva que se verificó en el gasto, sobre todo hacia los noventa (el endeudamiento creció a un ritmo de 5,8 por cien acumulativo anual desde 1970 y en los noventa, el endeudamiento externo llegó a 60 por cien del total).

Durante el segundo régimen fiscal, típicamente intervencionista, la elasticidad fue levemente superior al promedio. El manejo fiscal tendió a reaccionar más que proporcionalmente al desempeño económico general, en un período que combinó un alto crecimiento económico (6,2 por cien acumulativo anual entre 1944 y 1955) y un prolongado estancamiento (el producto creció 0,2 por cien anual entre 1957 y 1968).

⁴ En Azar *et al.* (2009) no se establecen 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, el segundo desde entonces hasta el golpe de Estado que tuvo lugar en 1973 y el tercero, a partir de allí y 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, lo que evita dificultades provenientes del ciclo a la hora de comparar elasticidades.

La baja elasticidad hallada para el primer régimen fiscal, por su parte, se ajusta al desempeño del Estado prudente y liberal de principios de siglo, que buscó cubrir las necesidades primarias del sector público y mantener una actitud pasiva en el libre juego de las unidades económicas.

4. El comportamiento cíclico del gasto público y de sus componentes

El grado en que la política pública logró blindar o proteger el gasto público social de las fluctuaciones de la economía se analizó en base a dos indicadores: el desvío estándar de los componentes cíclicos de las series fiscales y del producto y el coeficiente de correlación cruzada entre el componente cíclico de las variables fiscales y del producto. Se trabajó con las series de gasto público total y primario, el gasto en educación, salud y en remuneraciones, todas del Gobierno Central. El Cuadro 4 muestra los resultados para el período 1910-2000⁵.

CUADRO 4
DESVIÓ ESTÁNDAR Y CORRELACIÓN CRUZADA ENTRE COMPONENTES CÍCLICOS DE LAS VARIABLES FISCALES Y DEL PRODUCTO, 1910-2000

	Componentes cíclicos					
	PBI	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto en Educación	Gasto en Salud	Gasto en Sueldos
Desvío estándar	0,23%	0,42%	0,47%	0,51%	0,69%	0,49%
Coefficiente Correlación de Pearson	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

Fuentes: Elaborado en base a datos de BCU, Bertino y Tajam (1999), BROU, CGN, DGE, INE

** Significativo al 1%

Como puede observarse, el desvío estándar del producto ha sido ampliamente superado por el de las variables fiscales, aún cuando Uruguay se ha caracterizado por presentar una elevada volatilidad cíclica de su PBI. Esto implica una fuerte vulnerabilidad del gasto público total y de sus componentes a los cambios en el entorno macroeconómico, reflejando que, en el largo plazo, las variables fiscales no parecen haber jugado un rol estabilizador⁶.

Por su parte, la volatilidad del gasto primario supera a la del gasto total, con lo que el núcleo central del gasto público (una vez efectuado el pago de intereses de deuda) se habría mostrado más vulnerable que aquel sujeto a la variación en las necesidades de financiamiento. Ello se constata al apreciar la elevada volatilidad de los gastos en salud y educación y luego de los salarios. En particular, el gasto en educación presenta un desvío

⁵ Como se señaló en el apartado 2, la comparación entre desvíos estándar de variables que registran distintos niveles, es posible porque sus variaciones cíclicas se aproximaron como proporción de su tendencia.

⁶ Por un análisis de la ciclicidad del producto, ver Bértola y Lorenzo (2004).

estándar que más que duplica al del PBI y es más de 20 por cien superior al del gasto total. En el gasto en salud la volatilidad es tres veces mayor que la del PBI y más de una vez y media la del gasto total.

El cálculo de las correlaciones cruzadas arroja valores positivos y significativos a un nivel de por cien, indicando un manejo pro-cíclico de todos los gastos. Salud y salarios presentan la misma correlación con el PBI que el gasto total para todo el período. En cambio, el gasto primario y en educación está más correlacionado, es decir, se ajusta más estrechamente a las fluctuaciones del producto que el gasto total.

El sesgo pro-cíclico del gasto primario en su conjunto se reitera para los componentes sociales, que constituyen parte importante de las acciones distributivas del Estado. Ello significa que ninguno de éstos ha sido explícitamente protegido de las variaciones cíclicas del producto. Por tanto, en las etapas de recesión, el gasto social no creció, con lo que no logró proteger a los grupos más vulnerables en términos de bienestar. Además, puede pensarse que su calidad se vio resentida, fruto de la sucesión de reducciones y posteriores incrementos durante los auges.

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 regímenes fiscales. El resultado de las estimaciones se sintetiza en el Cuadro 5.

CUADRO 5
DESVÍO ESTÁNDAR Y CORRELACIÓN CRUZADA ENTRE COMPONENTES CÍCLICOS DE LAS
VARIABLES FISCALES Y DEL PRODUCTO POR RÉGIMEN FISCAL

	Componentes cíclicos					
	PBI	Gasto Total	Gasto Primario	Gasto Educación	Gasto Salud	Gasto Sueldos
Período 1905-1931						
Desvío estándar	0,32%	0,38%	0,46%	0,37%	0,8%	0,3%
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

Fuentes: Elaborado en base a datos de BCU, Bertino y Tajam (1999), BROU, CGN, DGE, INE

** Significativo al 1 %

* Significativo al 5%

En el período que comprende al primer régimen fiscal (1905-1931), la volatilidad del producto fue superior al promedio (1910-2000). Ello se vincula con los fuertes *shocks* a los que estuvo sometida la economía durante esos años: una crisis financiera local en 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 superó al del producto, salvo en

el caso de las remuneraciones; no obstante, en términos comparados, las partidas fiscales analizadas mostraron una menor volatilidad en este régimen que en el promedio de largo plazo.

No puede afirmarse que la correlación del gasto total, del primario y el destinado al pago de salarios respecto al producto sea significativamente diferente de cero, lo que apunta a la neutralidad cíclica de tales variables. Por su parte, los gastos en salud y educación muestran una elevada y significativa pro-ciclicidad. 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 su composición. Tal comportamiento se encuentra en línea con la prudencia característica del primer régimen fiscal, donde 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 «colchón» para hacer frente a otros gastos en los momentos de crisis, re-estableciéndose en las fases expansivas.

Para los años que identifican al segundo régimen fiscal (1935-1971), 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». Nuevamente, las variables fiscales presentaron un desvío estándar superior al producto, que además, en este caso, se situó por encima del promedio de largo plazo. Los gastos en salud y educación fueron los más volátiles.

A excepción del gasto en salud, todas las partidas mostraron un comportamiento significativamente pro-cíclico, que fue más acentuado en el gasto total y primario, que en el correspondiente a educación y remuneraciones. Este dato apunta a un manejo de las finanzas públicas estrechamente asociado a los cambios en el nivel de actividad, que al mismo tiempo parece mantener bajo relativo resguardo el gasto en educación y salarios, muy caros al modelo de crecimiento basado en el mercado interno del período. De hecho, en este régimen, el gasto en educación duplicó su participación en el producto (era 1,5 por cien entre 1935-1947 y llegó a 3 por cien en 1968), viabilizando un proceso de mejora en el nivel medio de las retribuciones docentes y de ampliación de la matrícula de enseñanza secundaria.

El dato sobre la neutralidad cíclica del 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 (en torno a 1 por cien del PBI en todo el período). Este comportamiento casi residual tiene su explicación en la fuerte expansión que tuvo la asistencia médica colectivizada en el país, que aseguró atención a la clase media, incluso alta, dejando la asistencia pública ligada a las necesidades de la población de menores recursos. Este mismo carácter de la política pública puede explicar la elevada volatilidad experimentada por este gasto durante el período⁷.

⁷ Hacia 1968 comenzaron a gestarse acuerdos entre agencias estatales y mutualistas para crear un sistema por el que los asalariados del sector público accedieran, con un pequeño descuento, a hacerse socios de una sociedad médica mutual. 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.

En los años en que se desplegó el tercer régimen fiscal, la volatilidad del producto fue la menor de todo el período, aún cuando tuvo lugar la «crisis de la deuda» con que se abrió la década del ochenta, que implicó una fuerte caída del nivel de actividad (del orden de 15 por cien). También el gasto total, el primario y el de salud presentaron una menor variabilidad respecto al promedio total. El desvío estándar fue elevado para educación y salarios, por lo que su comportamiento no parecería haber sido consistente con estrategia alguna de contención o preservación⁸.

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 pro-cíclico. De todos modos, las correlaciones entre el componente cíclico del gasto total y primario y del producto fueron menos elevadas que en el segundo régimen fiscal.

Las partidas vinculadas a gastos sociales también estuvieron estrechamente vinculadas a las fluctuaciones del producto. El gasto en educación mantuvo el promedio cercano a 3 por cien del producto, que ya había alcanzado a mediados de siglo. Ello, no obstante el importante esfuerzo fiscal –realizado en la etapa de expansión económica de los años noventa con motivo de la Reforma Educativa (1996). El gasto en salud aumentó al influjo de lo vertido como seguro de salud, para ubicarse en torno a 3 por cien del PBI al final del período. Es importante destacar que considerando estrictamente lo correspondiente a salud pública (sin seguros de salud), la ponderación de salud en el total de la riqueza, apenas superó 2 por cien.

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

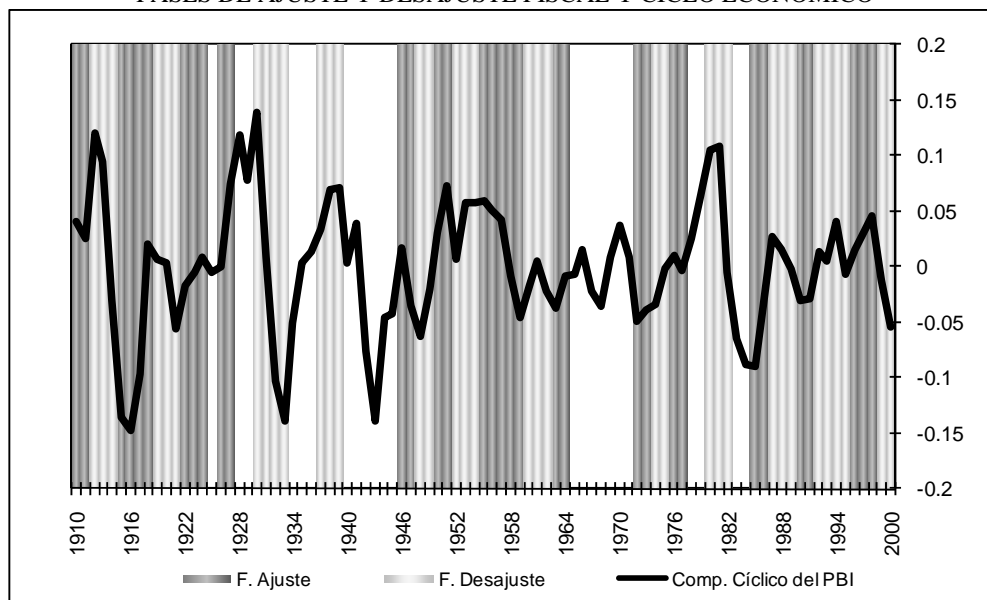
Otro aspecto para evaluar el grado en que las decisiones de gasto público tendieron a proteger los recursos destinados a áreas sociales tiene que ver con el manejo fiscal en las fases de «desajuste» de las cuentas públicas y en las de su resolución, según los diferentes regímenes fiscales. ¿Apuntar al equilibrio supuso, al mismo tiempo, deteriorar la corriente de riqueza destinada al gasto social?

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

De acuerdo a Cominetti (1994), años consecutivos de caída en las necesidades de financiamiento del gobierno corresponden a *fases de ajuste fiscal* y años consecutivos de aumento a *fases de desajuste*. El Gráfico 2 describe el componente cíclico del PBI para Uruguay junto a las fases de ajuste y desajuste fiscal a lo largo del siglo XX:

⁸ La incorporación de los seguros de salud al cálculo puede estar influyendo en la mayor estabilidad adquirida por los recursos asignados a ese gasto.

GRÁFICO 2
FASES DE AJUSTE Y DESAJUSTE FISCAL Y CICLO ECONÓMICO



Fuentes: Elaborado en base a datos de BCU, Bertino y Tajam (1999), BROU, CGN, DGE, INE

Como puede observarse, no necesariamente las fases de ajuste fiscal han coincidido con períodos bajos del ciclo ni los de desajuste con expansiones. Así, mientras que la Primera Guerra Mundial fue acompañada por una marcada fase de ajuste, la crisis de comienzos de los treinta, que sumió a la economía en una fuerte recesión, fue seguida por una fase de desajuste. En el mismo sentido, durante el último cuarto de siglo pueden encontrarse períodos recesivos acompañados tanto de fases de desajuste como de ajuste.

Ello, sin embargo, no habría respondido a una gestión fiscal contra-cíclica, sino que parecería vinculado al desequilibrio entre el crecimiento del gasto y sus fuentes de financiamiento. La carencia de recursos suficientes para sostener el gasto y la necesidad de acudir al mercado de capitales constituyen fenómenos permanentes, que inciden en la gestión fiscal de una economía como la uruguayo, más allá de las fluctuaciones cíclicas del nivel de actividad (que, en todo caso, los exacerba).

Una vez identificada la dinámica de las necesidades de financiamiento, se construyeron 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, que muestra la variación en las necesidades financieras desde el mejor (peor) resultado de la fase de ajuste (desajuste) al peor (mejor) de la fase de desajuste (ajuste). Con ellos, se puede establecer cuánto dura el desequilibrio, cuánto tiempo transcurre para mejorar el resultado y en qué medida se logra, antes de volver a caer en un desajuste. Tanto para establecer las fases como para indicar la intensidad de los ajustes/desajustes, los resultados fiscales se midieron en términos del producto.

Los indicadores para las fases de ajuste de los tres regímenes fiscales se presentan en el Cuadro 6.

CUADRO 6
FASES DE AJUSTE, INTENSIDAD Y MAGNITUD POR RÉGIMEN FISCAL

Fases de Ajuste	Intensidad	Magnitud
Primer Régimen Fiscal: 1905-1931		
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: 1932-1971		
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: 1972-2000		
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%

Fuentes: Elaborado en base a datos de BCU, Bertino y Tajam (1999), BROU, CGN, DGE, INE

De acuerdo a la intensidad de ajuste (mejor resultado fiscal de cada fase) durante el primer régimen se lograron mayoritariamente superávits, lo cual resulta coherente con una gestión que procuró explícitamente el equilibrio. En contraste, en el tercer régimen se encontraron los peores resultados, si bien fue un período de reformas estructurales, orientado a la disciplina fiscal y la contención del gasto para lograr la estabilidad. En los años correspondientes al segundo régimen fiscal, los resultados no llegaron a ser positivos, aunque de todos modos fueron moderados en comparación con los del cuarto final de siglo. La situación en este último, que escapó a la voluntad de los gobiernos del último período, puede parecer contradictoria, ya que la imagen de menor prudencia en el manejo de las cuentas públicas suele atribuirse al período de «crecimiento hacia adentro». Sin embargo, el desempeño en el último régimen fiscal se vio afectado no sólo 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.

La magnitud del esfuerzo fiscal para lograr el ajuste fue significativa en el tercer régimen, aun siendo menos exitoso en la concreción de los equilibrios. La sucesión de ajustes en el período apareció muy ligada a la posibilidad de acceder al endeudamiento y no tanto al comportamiento cíclico de la economía.

La información del Cuadro 7 resume los resultados para las fases de desajuste de cada régimen:

CUADRO 7
FASES DE DESAJUSTE, INTENSIDAD Y MAGNITUD POR RÉGIMEN FISCAL

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

Fuentes: Elaborado en base a datos de BCU, Bertino y Tajam (1999), BROU, CGN, DGE, INE

Nuevamente, el tercer régimen fiscal se caracterizó por los déficit fiscales de mayor intensidad durante el siglo XX y la mayor cantidad de ciclos de desajuste. Le siguió el segundo régimen y luego el primero.

Si se considera 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 (en los ochenta). 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.

5.2. El ajuste fiscal por componentes y la protección del gasto social a través de los regímenes fiscales

Dadas las fases, el gasto en educación, salud y salarios debió haber contribuido al ajuste o beneficiarse de los períodos de mayor desequilibrio. Siguiendo el criterio presentado por Cominetti, las partidas se clasificaron como pro-ajuste, si durante las fases de ajuste fiscal actuaron para reducir los desequilibrios y como pro-desajuste si dificultaron esa reducción. Cuando en las fases de desajuste fiscal, agravaron el desequilibrio, su desempeño fue pro-desajuste y cuando evitaron mayores desequilibrios, fue pro-ajuste. Así como el resultado fiscal se tomó como porcentaje del producto, las variaciones en los componentes del gasto público adoptaron esa referencia, recogiendo movimientos en términos absolutos o en términos relativos al PBI.

En el Cuadro 8 se presenta la clasificación de las partidas de gasto para las diferentes fases dentro de cada régimen fiscal.

CUADRO 8
CARÁCTER PRO-AJUSTE O PRO-DESAJUSTE DE LAS PARTIDAS
DE GASTO POR FASE, SEGÚN RÉGIMEN FISCAL

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	Gasto en Educación	Gasto en Salud	Gasto en Salarios
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>

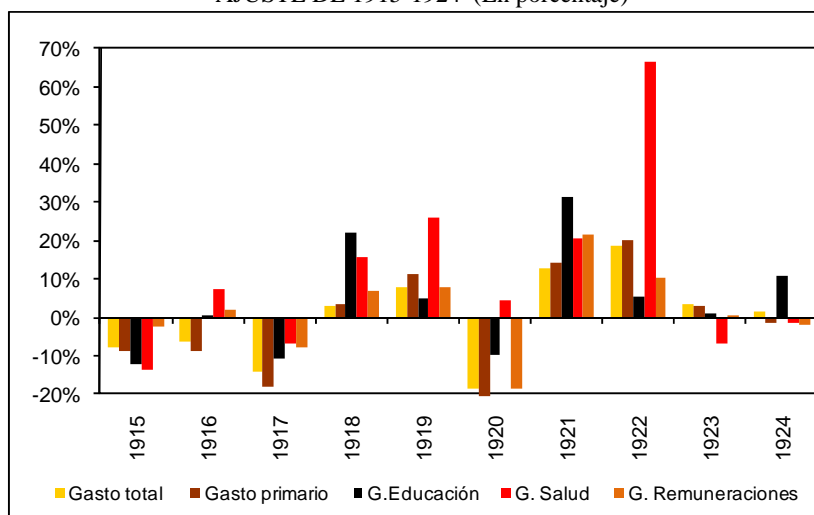
Fuentes: Elaborado en base a datos de BCU, Bertino y Tajam (1999), BROU, CGN, DGE, INE

Durante el primer régimen, los componentes sociales del gasto acompañaron los procesos de búsqueda de equilibrio de las cuentas públicas en las fases de ajuste y se expandieron al ritmo del crecimiento del déficit fiscal, en las fases de desajuste. El gasto en salud fue más difícil de controlar en las etapas de ajuste.

En el Gráfico 3 se puede observar la dinámica de los distintos gastos en las fases de ajuste-desajuste-ajuste del período (1915-1924), cuando tuvo lugar el fuerte shock negativo derivado de la Primera Guerra Mundial (1914-1919) y de la crisis financiera sufrida por el

Banco de la República Oriental del Uruguay (1913), así como la rápida recuperación al cierre del conflicto bélico (desde 1921).

GRÁFICO 3
CAMBIOS DEL GASTO TOTAL Y SUS COMPONENTES EN LAS FASES DE AJUSTE-DESAJUSTE-AJUSTE DE 1915-1924 (En porcentaje)



Fuentes: Elaborado en base a datos de BCU, Bertino y Tajam (1999), BROU, CGN, DGE, INE

El primer ajuste (1915-1918) afectó más al gasto primario que al total e impactó especialmente en educación y salud. Por tanto, no se priorizó el mantenimiento de los recursos asignados a funciones sociales, que fueron utilizados para lograr la estabilización. En 1917 el ajuste volvió a tener efectos sobre los gastos sociales, aunque la carga pareció recaer en mayor medida en otros componentes del gasto primario (éste se redujo más que los componentes aquí analizados). Las partidas se recuperaron a principios de los veinte, cuando el aumento de la recaudación una vez concluida la guerra, permitió solventar una nueva expansión de los egresos, que tendió a diluirse hacia 1923-1924.

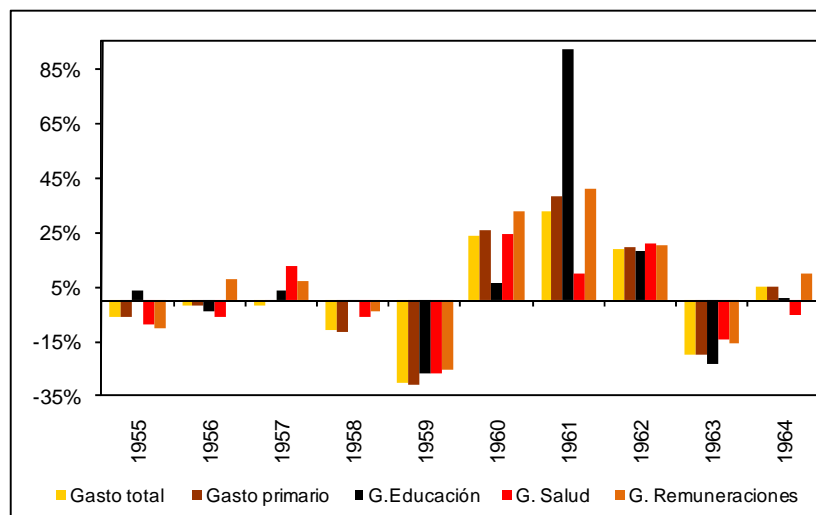
En el manejo fiscal del primer régimen los gastos sociales no fueron objeto particular de protección o parte de una estrategia fiscal deliberada de preservación frente a las vicisitudes en la gestión financiera: se ampliaron cuando hubo margen y se restringieron en caso contrario.

Para el segundo régimen fiscal, los datos de los Cuadros 6 y 7 muestran que, en general, los déficits alcanzados en las fases de desajuste fueron mayores a los del régimen anterior y que los mejores resultados de las fases de ajuste no lograron el equilibrio. En ese contexto, los gastos sociales se ajustaron para balancear las cuentas públicas en las fases en que se procuró reducir la brecha fiscal y no acompañaron los desajustes, sino hasta la etapa final del período. Ello parecería indicar un manejo de las partidas sociales aquí seleccionadas, más prudente del que esperaba encontrarse (Cuadro 8).

Considerando una nueva secuencia de fases de ajuste-desajuste-ajuste, esta vez situada en los años del declive del modelo de «crecimiento hacia dentro» (segunda mitad de los

cincuenta y primera de los sesenta), el Gráfico 4 muestra la pérdida de peso de los componentes sociales del gasto respecto al resto de las partidas.

GRÁFICO 4.
CAMBIOS DEL GASTO TOTAL Y SUS COMPONENTES EN LAS FASES DE AJUSTE-DESAJUSTE-AJUSTE DE 1955-1964 (En porcentaje)



Fuentes: Elaborado en base a datos de BCU, Bertino y Tajam (1999), BROU, CGN, DGE, INE

Igual que en el caso del primer régimen, también en estos años se experimentaron crecientes dificultades para obtener fuentes de financiamiento: la actividad económica estaba estancada; se agotaron las posibilidades de colocación forzosa de deuda a los organismos de seguridad social y la emisión de deuda para privados, sujeta a tasas reales negativas, dejó de encontrar compradores.

Sin embargo, en el severo ajuste de gastos de 1959, las partidas sociales tendieron a contraerse en menor medida que el resto y en la fase de desajuste con que se inició la década del sesenta, experimentaron sensibles alzas. De todos modos, el ajuste con que se cerró este período implicó una contracción especialmente fuerte de los recursos volcados a educación y a remuneraciones, que no pareció revertirse en 1964.

El segundo régimen se desarrolló en el marco de la apuesta a la promoción industrial, el proteccionismo comercial y 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. Aunque los gastos sociales se ajustaron al ritmo de las necesidades fiscales, cuando el modelo de crecimiento comenzó a verificar sus mayores dificultades, aquéllos parecerían haberse mantenido, aunque con mayor énfasis en los años cincuenta – más típicos de la estrategia de industrialización dirigida por el Estado– que en los primeros años sesenta.

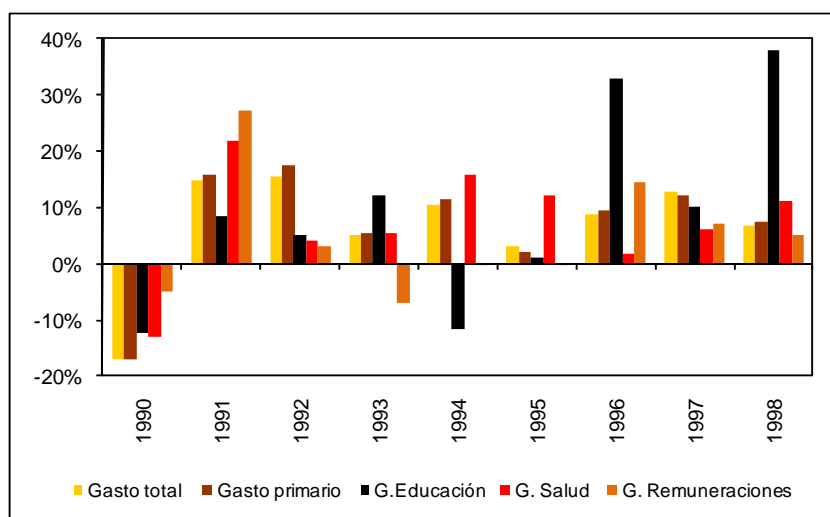
Los datos sobre el último régimen fiscal del siglo muestran un comportamiento menos homogéneo que en etapas anteriores, en un marco altamente más inestable para las finanzas públicas, como muestran los Cuadros 6 y 7. Aunque la gestión fiscal se caracterizó por

procurar la sostenibilidad, haciendo hincapié en el equilibrio, tal objetivo no pudo alcanzarse en términos de los resultados fiscales globales.

Durante las fases de ajuste, los gastos en educación y salarios dificultaron la reducción de los desequilibrios en una mitad de los ciclos y actuaron como amortiguador en la otra. El gasto en salud, en cambio, no se ajustó para lograr la estabilización. En el comportamiento de esta partida puede haber influido la inclusión de los datos contemplando los recursos provenientes de los seguros de salud a partir de los años setenta, que otorgaron una estabilidad mayor a lo destinado a este rubro. En las fases de desajuste, los gastos en educación y salarios no fueron los que protagonizaron los mayores desequilibrios, aunque así sucedió con el gasto en salud (Cuadro 8).

La descomposición de la dinámica del gasto para las fases de ajuste-desajuste-ajuste de 1990-1998 se ilustra en el Gráfico 5. Este episodio se ubica en un período de auge económico, que convive, no obstante con importantes desequilibrios fiscales.

GRÁFICO 5.
CAMBIOS DEL GASTO TOTAL Y SUS COMPONENTES EN LAS FASES DE AJUSTE-DESAJUSTE-AJUSTE DE 1990-1998 (En porcentaje)



Fuentes: Elaborado en base a datos de BCU, CGN, DGE, INE

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 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.

Si bien la evolución de las remuneraciones desde el ajuste de mediados de la década no las situó como instrumento relevante para la recuperación del equilibrio, esta conclusión

debe matizarse por dos motivos. En primer lugar, el aumento de impuestos indirectos (sobre todo, del Impuesto al Valor Agregado) y el reforzamiento del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) que se implementó como eje de ese ajuste afectaron las remuneraciones por vía indirecta. En segundo término, a partir del Plebiscito constitucional de 1989, las jubilaciones quedaron ligadas a la evolución del Índice Medio de Salarios, con lo que las remuneraciones del sector público pasaron a tener influencia directa en la determinación del gasto del Gobierno Central en seguridad social, instalando un incentivo para retardar su crecimiento⁹.

En consecuencia, para el tercer régimen fiscal no fue posible distinguir una tendencia clara y deliberada de protección de los componentes sociales. El desempeño en los desajustes no pudo identificarse con una preferencia por la ampliación del gasto social y el comportamiento durante los ajustes no apuntó a una estrategia deliberada de restricción. De todos modos, por la vía del impacto del aumento de impuestos sobre los salarios públicos, este componente fue altamente vulnerable.

6. Síntesis y consideraciones finales

Este trabajo caracterizó la gestión del gasto público del Gobierno Central uruguayo entre 1910 y 2000, buscando identificar la existencia de acciones deliberadas de protección de los recursos orientados a áreas sociales, según el ciclo económico y la emergencia de restricciones financieras. El análisis tomó como referencia la dinámica diferenciada que tuvieron las finanzas públicas en tres regímenes fiscales: el vigente hasta los años treinta, de disciplina y orden financiero; el intervencionista y expansivo, de los años del crecimiento basado en la industrialización dirigida por el Estado, y el liberal y atento a la estabilidad macroeconómica, del último cuarto del siglo XX.

Desde épocas tempranas, Uruguay tendió a destinar una proporción elevada y creciente de recursos al gasto público y registrar una prioridad fiscal marcada hacia los gastos sociales. Es probable que por esta razón la urgencia por cubrir las demandas de intervención pública a medida que se expandía el producto haya evolucionado de manera más moderada en relación a los recursos disponibles, que lo acontecido en otros países. En este sentido puede interpretarse la baja elasticidad ingreso del gasto total en el largo plazo, en relación a lo hallado para otras economías de la región.

El cálculo de la elasticidad ingreso del gasto total por régimen fiscal mostró el mayor valor en el tercero, le siguió el segundo y luego el primero. En este último, el resultado 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, la mayor disponibilidad de recursos –básicamente por la posibilidad de acceder al crédito externo en los setenta y noventa– es probable que permitiera una expansión más dinámica del gasto, dando lugar a la mayor elasticidad. En el caso del segundo régimen, si bien el gasto revistió un valor estratégico tanto para promover la acumulación como la redistribución, se generaron nuevos mecanismos para sustentarlo que permitieron que

⁹ El aumento de las tasas impositivas significó que el IVA pasara de representar 10,7% de los ingresos estatales en 1973 a 46% en 2000. Por su parte, el IRP constituía 3,7% de los ingresos totales en 1989 (cuando recién fue re-instituido) y llegó a 10,7% de los ingresos estatales hacia el año 2000 (Azar *et al.*, 2009).

tuviera un crecimiento cercano al ritmo de expansión del producto, dinámica que se agotó hacia fines de los cincuenta.

Las estimaciones relativas al desempeño cíclico del gasto público y a sus variaciones durante etapas de cambio en las necesidades financieras del sector público apuntaron a la ausencia de una política explícita de protección del gasto social. De hecho, no se encontró un patrón persistente de reducción de la vulnerabilidad de este gasto en ninguno de los regímenes.

El gasto público y el destinado a áreas sociales mostraron, en términos globales, un comportamiento altamente pro-cíclico. Así, en las fases bajas del ciclo no se contó con mecanismos para atender las demandas emergentes de las recesiones y crisis ni para conservar los programas de inversiones. En los períodos de alza, se procuró cubrir rápidamente todos los vacíos surgidos en las etapas anteriores, sin realizar reservas para futuras épocas de escasez.

Para el período en su conjunto, el gasto en educación fue el que tendió a ajustarse más estrechamente a las fluctuaciones del producto. Este comportamiento tiene consecuencias importantes sobre su calidad, en la medida que esta área recibió más o menos recursos de acuerdo a la etapa del ciclo en la que se encontraba la economía. Más allá de esta conclusión general, es importante señalar que en el segundo régimen fiscal, la pro-ciclicidad fue más marcada en el gasto total y primario que para las partidas de educación y remuneraciones. Parecería, pues, que en este período dichos gastos hubieran quedado más a resguardo de los vaivenes cíclicos que el total.

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 fueron acumulando con el tiempo (en términos del monto y de costo), que del ciclo económico. Se trata de un problema que la economía uruguaya comparte con el resto de la región latinoamericana y que marca la insuficiencia de las fuentes de financiamiento, particularmente la tributaria, para sostener las expansiones del gasto en el largo plazo. El tercer régimen registró los mayores déficits y por lo tanto, la mayor cantidad de ciclos de desajuste y los ajustes más profundos.

Para todo el período, los gastos en educación y remuneraciones tendieron a ser pro-ajuste tanto en las fases de ajuste fiscal (es decir de contención del ratio resultado fiscal/producto) como de desajuste, actuando como amortiguadores de los desequilibrios en las cuentas públicas. Esta tendencia fue menos marcada únicamente durante el primer régimen fiscal.

Los componentes sociales del gasto no actuaron como factores significativos en la generación de desequilibrios, pero contribuyeron al menos igual que el resto (y más en el caso de las remuneraciones) a su resolución.

Los resultados de este análisis abren nuevas preguntas de investigación. Unas se vinculan con el comportamiento cíclico de la base tributaria durante el siglo y con la determinación de la volatilidad del resultado fiscal y su componente estructural para los diferentes regímenes. Definidas estas dimensiones, las discusiones en torno al gasto social

pueden tomar como referencia el resultado fiscal estructural para detectar cuán discrecional o rígido resultó el manejo fiscal en el largo plazo.

Otro conjunto de inquietudes refieren a 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.

El estudio de la gestión fiscal en relación con los instrumentos aplicados a la protección social puede contribuir a comprender cómo han operado algunas restricciones para la producción de bienestar en países de renta media como los latinoamericanos, y a pensar en políticas fiscales activas para superar las falencias en este sentido.

Incluso, avanzar en esta dirección puede aportar al estudio de canales que relacionen logros distributivos y de bienestar con desempeño, para discutir sobre los factores que han incidido, desde la política pública, en la divergencia en los niveles de producto per cápita entre economías, en el largo plazo. Los resultados presentados en este trabajo, inicialmente concentrados en el caso de Uruguay, pueden constituir una primera contribución a estas líneas.

Fuentes

- Banco Central del Uruguay (BCU): *Boletín Estadístico* (varios volúmenes), Montevideo.
Banco de la República (BROU): *Suplemento Estadístico* (varios volúmenes), Montevideo.
Berchesi, N. (1949): «Presupuesto, administración y planeación», Instituto de Hacienda Pública, FCCEEyA (UdeLaR), Montevideo.
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 General de Estadística y Censos (1961): *Estadísticas retrospectivas del Uruguay*, Ministerio de Hacienda, Montevideo.
_____ (varios años): *Anuario Estadístico de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo.
Instituto Nacional de Estadística (INE): sitio web www.ine.gub.uy.

Bibliografía

- ANAND, S. y SEN, A. (1994): *Desarrollo humano sostenible: conceptos y prioridades*, Nueva York: UNDP.
AKITOBY, B., CLEMENTS, B., GUPTA, S., INCHAUSTE, G. (2006): «Public Spending, voracity, and Wagner's Law in Developing Countries». *Journal of Political Economy* 22, pp. 908-924.
AIZEMAN, J., GAVIN, M., HAUSMANN, R. (1996): «Optimal Tax Policy with Endogenous Borrowing Constraint». *NBER Working Paper* 5558.
ALESINA, A.; CAMPANTE, F.; TEBELLINI, G. (2007): «Why is fiscal policy often procyclical?». Harvard University: *Working Paper Series*.
AZAR, P.; BERTINO, M.; BERTONI, R.; FLEITAS, S.; GARCÍA, U. Y TORRELLI, M. (2009): *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo: CSIC-UDELAR y Fin de Siglo.
BAQIR, R. (2002): «Social Sector Spending in a Panel of Countries». IMF Working Paper 02/35.

- BERCHESI, N.** (1987): «Algunos 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 las II Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay, Montevideo.
- BÉRTOLA, L. Y LORENZO, F.** (2004): «Witches in the South: Kuznets-like swings in Argentina, Brazil and Uruguay since the 1870s», en L. Van Zanden y S. Heikenen (eds.), *The Experience of Economic Growth*. Amsterdam: Aksant, vol. 1, 299-320.
- BORCHARDT, M., RIAL, I. y SARMIENTO, A.** (1998): «Sostenibilidad de la política fiscal en Uruguay». DT R-320, Washington: CERES – BID.
- CEPAL** (2003, 2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- 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.
- COMINETTI, R.** (1994): «Ajuste Fiscal y Gasto Social». *Revista de la CEPAL* 54, pp. 47-60.
- COMÍN, F., DÍAZ FUENTES, D. y 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, Murcia.
- DOMINIONI, D.** (1994): «Déficit del Sector Público Ajustado por el Ciclo». *Revista de Economía del Banco Central del Uruguay*, Vol. 1, N°1, 251-262.
- FFRENCH-DAVIES, R.** (2003): «Financial crises and national policy issues: an overview». *Serie Informes y Estudios Especiales*. Oficina del Secretario General de la CEPAL.
- HICKS, N.L.** (1989): «Expenditure Reductions in High-Debt countries», *Finance and Development* 26, pp. 35-37.
- GAVIN, M. y PERROTI, R.** (1997a): «Fiscal Policy in Latin America», *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, Mass: MIT Press, pp. 11-61.
- GAVIN, M. y PERROTI, R.** (1997b): «Fiscal Policy and Saving in Good Times and Bad Times», en R. Hausmann y H. Reisen (eds.), *Promoting Savings in Latin America*. París: IABD- OCDE.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES)** (2004): *Panorama de la gestión pública*. Santiago de Chile: ILPES.
- LANE, P.** (2003): «The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD». Institute for International Integration Studies, Trinity College Dublin y CEPR.
- LANE, P. y TORNELL, A.** (1998): «On the Cyclicity of Irish Fiscal Policy». *Economic and Social Review* Vol. 29, pp. 1-17.
- (1996): «The voracity effect». *American Economic Review* Vol. 89, pp 22-46.
- LORA, E.** (2007): «La vulnerabilidad fiscal del gasto social: ¿es diferente en América Latina?». Documentos de Trabajo 597. Banco Interamericano de Desarrollo.
- LUCAS, R.** (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*. Banco Interamericano de Desarrollo: Publicaciones Especiales sobre el Desarrollo, N°7.
- MAILHOS, S. y 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, Universidad de la República: Montevideo.
- MARTNER, R.** (1998): «Política Fiscal, ciclo y crecimiento económico». *Revista de la CEPAL* 64, pp. 73-90
- MARTNER, R. y ALDUNATE, E.** (2006): «Política fiscal y protección social». *Serie Gestión Pública* N°53: CEPAL-ILPES.
- MARTNER, R. y TROMBEN, V.** (2003): «Tax reforms and fiscal stabilisation in Latin America». Documento presentado en el Quinto taller de Banca d’Italia sobre Finanzas Públicas en Perugia, 3 al 5 de abril de 2003.
- NOYA, N.** (1990): «La situación fiscal en 1990». *Revista Suma* N° 9. Montevideo: CINVE.
- (1989): «Orígenes y Consecuencias del déficit fiscal». *Revista Suma* N° 6. Montevideo: CINVE.
- OCAMPO, J.A.** (2002): «Developing Countries’ Anti-Cyclical Policies in a Globalized World». Serie Informes y Estudios especiales, N°4, Office of the Executive Secretary, CEPAL, Santiago de Chile.
- PEACOCK, A. y SCOTT, A.** (2000): «The Curious Attraction of Wagner’s Law». *Public Choice*, Vol. 102(1-2), pp.1-17.
- RAVALLION, M. y CHEN, S.** (1997): «What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?» Oxford University Press: World Bank Economic Review.

- RIAL, I.** (1995a): «El saldo presupuestario ajustado por ciclo: una estimación». *Revista de Economía del Banco Central del Uruguay*, Vol.2, Nº 1, 158-172.
- (1995b): «La política fiscal en el Uruguay: indicadores de orientación discrecional 1983 a 1993». *Revista de Economía del Banco Central del Uruguay*, Vol. 2, Nº 1, 3-55.
- RIAL, I. y VICENTE, L.** (2004): «Dinámica de la Deuda Pública Uruguaya: Evolución Reciente y Simulaciones de Largo Plazo». *Revista de Economía del Banco Central del Uruguay* Vol. 11, Nº 1, Segunda época.
- ROMER, P.** (1986): «Increasing Returns and Long-run Growth». *Journal of Political Economy*, vol. 94 (5), pp. 1002-1037. University of Chicago Press.
- TALVI, E. y VEGH, C.** (2000): «Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy». NBER Working Paper 7499.
- TISNÉS, A.** (1886): «Políticas Fiscales Alternativas». Ponencia presentada en las I Jornadas Anuales de Economía del Banco Central del Uruguay. Montevideo.