

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº

3

PROCESO ECONOMICO, PROCESO POLITICO E
INTERVENCIONISMO ESTATAL. UN ANALISIS
DE SUS INTERRELACIONES A TRAVES DE LA
POLITICA FISCAL (1959-1990)¹

Augusto Longhi²

¹ - Esta investigación fue realizada en el marco del primer Proyecto Central de la Facultad de Ciencias Sociales, titulado "Intervencionismo Estatal y Sistema Político", en el que participaron el Departamento de Ciencia Política, y el Centro de Estudios de Posgrado de la Facultad. Dicho proyecto se inició en el mes de octubre de 1990, y se finalizó en el mes de mayo de 1992.

² - Investigador en las áreas de Sociología Política y de Sociología del trabajo, y docente de Metodología en la Facultad de Ciencias Sociales. Es, asimismo, docente de Sociología en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

ABSTRACT

Este documento presenta una interpretación del proceso histórico reciente. Su foco principal es el análisis del intervencionismo estatal y de las políticas estatales a partir del examen de las interrelaciones entre proceso económico y el proceso político. Se opta para ello por la política fiscal como el área de intervención estatal que mejor condensa o expresa las relaciones entre los ámbitos económico y político, y la evolución y los cambios que ocurren en éstas esferas.

En base a dichos supuestos se desarrolla una interpretación de la dinámica histórica, de sus tendencias, y de sus mutaciones. Se propone una interpretación de la crisis, de la crisis del estado "benefactor", de la reformulación del Estado y las políticas públicas , y de las direcciones de los cambios en el orden político y económico.

INDICE

I. Objeto de estudio e hipótesis orientadoras ....pag	3.
II. Período 1955-1972: Desarrollo y agudización de la crisis fiscal	pag 12.
III. Período 1973-1984: Restructura capitalista y reforma fiscal	pag 37.
III.1. 1973-1981: Crisis y crecimiento.....	pag 44.
III.2. 1982-1984: Crisis y endeudamiento.....	pag 58.
III.3. La herencia del período.....	pag 66.
IV. Período 1985-1989: Administración de la crisis y reforma del Estado	pag 69.
V. Bibliografía de referencia.....	pag 98.
V.1. Obras de carácter teórico.....	pag 98.
V.2. Antecedentes nacionales de investigación.....	pag 102.
V.3. Monografías sobre el tema	pag 113.
VI. Apéndice de gráficas y cuadros	pag 115.

I. OBJETO DE ESTUDIO Y MARCO ANALITICO:

En este trabajo se realiza una revisión y análisis del intervencionismo estatal, y sus relaciones con la dinámica del proceso de acumulación y del sistema político, para el período comprendido entre fines de la década del 50 y fines de la década del 80. Tal análisis se realiza a partir de la elección de un área de intervención estatal que se considera central: la llamada "**política fiscal**". El trabajo privilegia ésta área, concentrándose en ella, y examinando las relaciones que las modalidades de intervencionismo establecen entre la misma y las otras tres áreas fundamentales de acción del Estado: *salarial, monetario-financiera, y de intercambios externos.*

Tres son las razones principales que han determinado tal opción analítica.

En primer lugar, *la centralidad que ha tenido siempre la política fiscal en el marco del conjunto de las políticas estatales, la que se incrementó ciertamente desde la crisis del 29, y más aún, desde la finalización de la segunda guerra mundial.* Muchos autores sostienen que la expansión capitalista posterior a la crisis del 30 se basa en una redefinición de la **relación salarial**, y en un papel fundamental del Estado como regulador, como dinamizador, y como agente anticrisis, a través de la **política fiscal.** (Véase Brunhoff, 1978; O Connor, 1981; Altvater, 1986; Gough, 1979; Boyer, 1988; Bertrand, 1988; Przeworski, 1988; Esping-Andersen, 1991)

Estos cambios, que abren un ciclo dominado por un fuerte crecimiento, y una alta estabilidad política y de los arreglos institucionales, se fundan en las doctrinas políticas socialdemócratas, y en las concepciones económicas elaboradas luego de la crisis del 30, especialmente los trabajos de Keynes. Como se ve, en ambos casos, existe una ruptura con las concepciones y formas organizativas precedentes.

Toda la nueva arquitectura, tiene por fundamento, sostén fundamental, y vehículo principal un alto intervencionismo estatal, realizado principalmente a través de la política fiscal, de tipo "expansivo". En base a ello se constituye un arreglo político que tiene por piezas fundamentales extender la participación -económica y política-, y la conciliación y la atenuación de conflictos. Aunque este no es el foco de nuestro análisis, debe destacarse que el modelo lleva implícito una redefinición de la política de gestión de la fuerza de trabajo, y del salario, lo que coloca a la política salarial, como la segunda política clave de éste modelo.

Una segunda razón de esta opción se encuentra en la innegable centralidad que posee en el debate intelectual y en la lucha política actuales el tema de la crisis fiscal, y unido al mismo, el de la reforma del Estado. En la coyuntura actual, el centro principal del conflicto social entre partidos y entre clases sociales es el de la amplitud y naturaleza del Estado, y dentro de ello, sobre el origen de los ingresos públicos, de las tareas o gastos a realizar por el Estado, y de los destinos de los ingresos. Ello se debe a que ciertamente el modelo de regulación previo, y dentro de él, de acción fiscal correspondiente, ha entrado en crisis, afectando, en vez de favorecer, el dinamismo de la

acumulación capitalista.

Esta es para nosotros una de las tesis principales del presente trabajo. La actual crisis fiscal es un fenómeno de larga data, que deriva de la crisis de acumulación capitalista y de los arreglos institucionales y políticos previos, y que agrava la crisis de acumulación. El centro de ello es una crisis de valorización de capital que abate el dinamismo de la acumulación de capital, y así, las posibilidades de sostener los arreglos previos, por imposibilidad de sostener la política fiscal y salarial. Por ello, los diversos ensayos apuntan centralmente a dichos planos: esto es, a elevar la cota de ganancia y de formación de excedente, y a redefinir las intervenciones fiscal y salarial del Estado, y los acuerdos políticos correspondientes.

La tercera razón es de naturaleza analítica o teórico-metodológica: es un supuesto orientador y asimismo a confirmar en la presente investigación, que *es precisamente el área fiscal el terreno en donde se explicita y se vuelve más transparente la naturaleza de las políticas estatales, como asimismo, la relación existente entre las tres esferas de lo económico, lo social y lo político.* Esta condición se cumple en ésta área más que en las otras. Es en ella, donde existe una necesaria expresión tanto de los partidos, como asimismo de las organizaciones corporativas; también, donde se vuelve más claro el sentido y destino de las políticas estatales.

Esta mayor transparencia y el valor de síntesis de la política fiscal se debe a muy diversos factores. Entre estos cabe citar: a-la existencia de un debate prescripto por la

norma constitucional de la ley de presupuesto -para muchos analistas la ley mas importante que trata dicho poder-, b-la necesaria adopción y manifestación de fundamentos y posiciones por parte de los partidos políticos y poderes de Estado durante el tratamiento de dicha ley y de las rendiciones de cuenta, c-la corriente manifestación pública de los actores corporativos en torno a medidas tributarias, de gastos, o de inversión publica , d-la generalidad y pluralidad de impactos que posee esta política, en relación a sectores de actividad, clases sociales, o instancias del proceso económico, y, d- la centralidad y el carácter precedente que posee en relación a las otras áreas de intervención estatal -monetaria-financiera, salarial, y de intercambios externos- en parte y al menos porque de ella derivan los recursos y los gastos del Estado.

El marco analítico adoptado es el de realizar el seguimiento y análisis de la política fiscal del Estado, estableciendo sus relaciones con dos tipos de determinaciones.

La primera es de naturaleza estructural y está dada por la evolución y cambios que se van produciendo en el *régimen de acumulación, y en la gestión estatal del mismo*, a través de su intervención en las cuatro áreas mencionadas -fiscal, salarial, monetaria y de intercambios externos. Un régimen de acumulación es una conformación y articulación específica, o "típica", de estas cuatro áreas (Ver los trabajos antecedentes de Boyer 1988a y 1988b), y conlleva una particular intervención pública-estatal en cada una de ellas, esto es, una forma de gestión estatal de éstas cuatro áreas también específica (Ver al respecto los trabajos antecedentes de Brunhoff 1974,1978,1986). Siempre, la acumulación capitalista, su dinámica, y sus mutaciones requiere de la

instancia estatal.

Ciertamente, se parte del supuesto de que el régimen de acumulación, y sus cambios, imponen, en forma estructural y sistémica, condiciones a la acción del Estado en esos cuatro ámbitos. Existe entonces la necesidad de arreglos estructurales en el sentido de una compatibilidad estructural. (Véase Wright, 1982, Offe, 1990).

Ahora bien, toda gestión estatal específica de un régimen de acumulación conlleva y determina -de manera no suficiente ni completa- una particular conformación de Sistema Político y de Estado. Decimos de manera no suficiente o completa, porque se constata que en la determinación del Sistema Político y del Estado, intervienen también los factores específicamente políticos, esto es, los efectos causados por la propias acciones u omisiones de las fuerzas políticas. Y estos efectos políticos, esto es, resultados de las acciones y omisiones de las fuerzas políticas también inciden en la dinámica, configuración, y cambios en el régimen de acumulación.

Así, la segunda determinación es de naturaleza específicamente política y coyuntural, y radica en los cambios que se producen en el sistema político. En tal sentido resulta claro que tanto la formulación como la implementación de las políticas fiscales es el resultado que se alcanza en un campo en el cual existen a-actores con diverso poder, intereses y proyectos, b-que van configurando diversas situaciones de relación o interacción, y c-conformando así diversos arreglos normativos y organizacionales. Por cierto, son exclusivamente las fuerzas políticas -clases sociales y partidos- las que sostienen o

transforman un régimen de acumulación, los arreglos normativos u organizacionales, y las modalidades de intervención estatal. El análisis subsiguiente toma en cuenta los efectos de la instancia política, descomponiéndola en esas tres dimensiones, y siguiendo su andar en el tiempo.

Con este marco se procede a analizar la evolución reciente de la política fiscal, a nivel de gastos, de los ingresos, y en especial, de la crisis fiscal, tanto en su origen como en su desarrollo. Ello sin negar, que *la política fiscal como tal actúa como determinante en si del proceso siguiente, esto es, generando sus resultados propios, por ejemplo a través de la solución y resultados que fue alcanzando el problema del déficit público.* En este sentido se admite que existe autonomía relativa del Estado y de la política fiscal adoptada.

Los antecedentes en éste campo de investigación son escasos, aunque también valiosos. Llama la atención la poca cantidad de trabajos que se han realizado sobre el tema no obstante la importancia del Estado y del intervencionismo estatal en el caso uruguayo, y el temprano desarrollo de la ciencia económica. Tal afirmación vale tanto en términos absolutos como relativos a otras áreas de la ciencia económica, siendo demostrativa de la misma la escasa cantidad de títulos específicos sobre el tema fiscal, que resultan de la revisión bibliográfica realizada. Véase la bibliografía de referencia construída durante el desarrollo de nuestra investigación incluida al final.

El trabajo se estructura de manera cronológica, dado que uno de los objetivos principales del mismo era el de aportar una primera aproximación al tema, bajo la forma de una mirada de

largo plazo, viendo las tendencias y mutaciones, y en función de ello, descomponiendo el tiempo analizado en diversos períodos.

De esta manera y en coincidencia con los análisis de largo plazo sobre política económica (Faroppa,1982; Notaro,1984; Noya,1984; Cancela y Melgar,1985; Rama,1990) y con los realizados sobre el área fiscal (Davrieux,1987; Rial,1984), se reconocen y establecen tres grandes períodos desde fines de los años 50. Según nuestra conceptualización cada período está marcado y se diferencia por una modalidad de intervención estatal que intenta dar una respuesta o salida diferente a la crisis de acumulación -que es como dijimos, crisis de valorización- y a una de sus derivaciones: la crisis fiscal. En cada período a su vez, existe una dinámica y conformación específica del sistema político en las tres dimensiones señaladas, esto es a-poder, intereses y proyectos de los actores, b-relación e interacción entre ellos, y c-arreglos normativos y organizacionales. Estos tres períodos son los siguientes:

1-EL primer período se extiende desde fines del 50 hasta las vísperas de la gran crisis y del cambio institucional (1973-74). Es un tiempo dominado por *el estancamiento, el desarrollo de una crisis de valorización, y la agudización de la crisis fiscal, como consecuencia del agotamiento del modelo anterior, y al final del cual ya se anuncian muchos de los cambios que ocurrirán posteriormente.*

El sistema político se caracteriza por: a-creciente poder, movilización, y apoyo ciudadano a sindicatos y partidos de izquierda; b-creciente presencia política de sindicatos y partidos de izquierda; c-multiplicación de demandas al Estado

de sectores subordinados y dominantes, d- creciente conflicto social, e- descomposición del sistema político tradicional, y f- desconocimiento y descomposición de los arreglos normativos y organizaciones previos; g-sucesivos y fuertes fracasos en redefinir el régimen de acumulación por las resistencias de sectores subordinados y dominantes.

2-Un segundo período comprende la dictadura y se extiende desde la crisis del 73 hasta el fin de la crisis del 82-84. Es un tiempo dominado por una *reestructura y reactivación capitalista, por un estado que realiza un "intervencionismo reestructurador", el que comprenderá una reforma fiscal como ensayo de salida a la crisis de acumulación y a la consecuente crisis fiscal.*

Este intervencionismo reestructurador es un intento de reestructura y ajuste capitalista a nivel del régimen de acumulación y también del sistema político. Por ello creemos que el análisis de éste período es una vía correcta para develar y descubrir los puntos neurálgicos de la crisis .

El sistema político se caracteriza por la exclusión económica y política forzosa y violenta, la instauración de arreglos normativos y organizacionales que buscan un disciplinamiento de los sectores subordinados y los dominantes, su ajuste a un nuevo modelo de acumulación, y la neutralización o eliminación de las tendencias mencionadas en el literal anterior, para cuando culmine el régimen de excepción.

3-El tercer período comprende la transición y restablecimiento del régimen democrático. *Es un tiempo dominado por un estado que intenta controlar y detener la expansión de la crisis, y en que maduran propuestas no ya de reforma fiscal, sino de la dimensión y poder regulador del Estado, también como solución a una crisis fiscal y capitalista que no se detiene.*

El sistema político se caracteriza por la restauración de los mecanismos e instancias liberales y democráticas, en ajuste y articulación con los cambios consolidados durante la dictadura, la atenuación o neutralización de las tendencias vistas en el período previo a la crisis, y la redefinición del poder y ámbitos de acción estatales.

En cada uno de estos períodos se analizan las tendencias y contradicciones predominantes, formulándose hipótesis sobre la dinámica en cada período, que luego deberán ser analizadas con mayor detención y profundidad a lo largo de la investigación en curso. Ello es así dado que el trabajo no pretende ser mas que una aproximación al tema, y un avance del trabajo de revisión y conceptualización realizado hasta el momento.

II. PERÍODO 1955-1972: DESARROLLO Y AGUDIZACIÓN DE LA CRISIS FISCAL.

Si en la primera mitad del siglo la expansión del gasto era correlativa con el crecimiento de la economía y avanzaba a un ritmo moderado, durante éste período el gasto público crece en el marco de una situación macroeconómica de estancamiento, y a un ritmo superior al que se observa en el primera mitad del siglo. ¹

Sin duda ello demuestra también en éste lapso la fuerte inercia existente en la evolución del gasto estatal. Como luego lo veremos, durante éste período en particular, ello depende de tres determinaciones principales: a-en primer lugar el estancamiento y crisis en el *proceso de acumulación* lo que implica -máxime por la acción de los dos mecanismos que indicamos a continuación- una expansión de gasto estatal, tanto en términos absolutos como relativos², b-en segundo

¹ Las tasas de crecimiento anual del gasto del gobierno general y la del PBI a costo de factores son respectivamente de 3,18% y -0.27% en 1955-58, 7,74 y 0,34 en 1959-62, 1,46 y 1,77 en 1963-66 y de 4,80 y 1.45 en período 1967-71. Véase al respecto especialmente las gráficas del apéndice No 5 -evolución del PBI per capita en el período 1955-89-, y la No 6 -incidencia de los gastos en el PBI para el período 1935-1981-. Todos estos elementos empíricos muestran la ocurrencia de una fuerte aceleración del gasto en el marco de una situación macroeconómica de estancamiento.

² Según O'Connor (Véase O'Connor 1981) el desarrollo de la crisis capitalista conlleva a una transferencia de gastos de capital constante y variable -"capital social"- desde el sector capitalista hacia el sector público, como forma de atenuar la baja de la tasa de ganancia y los problemas de valorización de capital. A ello se suma un incremento de los gastos de legitimación, integración y control social, ante la tendencia a

lugar, las *concepciones dominantes sobre el papel del Estado* en el proceso económico y en las crisis, fundadas en concepciones keynesianas, post-keynesianas, y cepalinas, que implican para el estado un papel activo, y un alto intervencionismo mercantil y regulatorio especialmente en las crisis³, y c- en tercer lugar y a nivel de la instancia política, las *prácticas y arreglos políticos heredados del período neobatllista*, entre los cuales hay que destacar las políticas de bienestar, y el clientelismo, los que se incrementan en éste período, tanto por razones doctrinales, como de contexto político⁴. En este sentido hay que destacar el crecimiento del salariado ocurrido en este período, de la cobertura, movilización y centralización que se produce a nivel sindical, y del apoyo electoral de la izquierda.

Puede sostenerse que, durante la casi totalidad de éste período no existe una ofensiva ideológica, o política, que

la agudización de los problemas de integración y conflicto social que conlleva la crisis -son los llamados "gastos sociales".

³ Resulta claro que la influencia y predominio de estas ideas a nivel de los cuadros técnicos de dirección del aparato técnico si bien marcada en la década del 50, se acentúa durante la década del 60, por la influencias de autores postkeynesianos y de la CEPAL, y hasta la promoción de instancias y organismos de planificación a nivel del Estado.

⁴ Caben citar aquí los **Consejos de Salarios**, la **Constitución del 52** con la instauración del **Ejecutivo Colegiado**, la descentralización de órganos ejecutivos, y el régimen de tres y dos en los entes autónomos y los servicios descentralizados -entre otros en el sistema financiero del Estado-, la instauración plena y expansión de cobertura de la **Seguridad Social** tanto en relación a los activos como a los pasivos, la expansión del **Sistema Educativo**, y la del **Sistema de Salud**.

ataque estos puntos, y logre un cambio de situación. Si bien existen intentos de reactivar el proceso de acumulación existe una crisis de hegemonía tanto a nivel de los sectores subordinados como de los dominantes, no existe un programa compartido, y choca con fuertes resistencias en diversos puntos de la estructura de clases. El cambio en los equipos técnicos conductores de la economía y en el predominio de visiones "keynesianas" ocurrirá de manera clara a comienzos de la década del 70 -esto es, durante el período siguiente-. En tanto que los arreglos y prácticas políticas indicados serán de una alta persistencia, erigiéndose en torno a ellos una fuerte resistencia Registrarán cambios durante la dictadura⁵ y luego de reinstalada la democracia en 1985. Pero, no obstante ello, existen en el sistema político postdictatorial muchas supervivencias de dichas pautas políticas, y así, de sus efectos en el ámbito fiscal.

Son estas determinaciones las que explican este fuerte crecimiento del gasto, y las que conducen de manera inexorable en un contexto de estancamiento de la acumulación capitalista, a la expansión del déficit, a la agudización de la crisis fiscal, y también a alimentar la crisis

⁵ Hemos sostenido en otro trabajo (Véase Longhi y Stolovich, 1991) que una de los principales acciones y ofensivas de la dictadura es la anulación de diversos arreglos institucionales que provienen del neobatllismo y también de los gobiernos blancos. Esto ocurre especialmente en materia salarial, relaciones y derecho laboral, derechos políticos, seguridad social, siendo una de las bases y condiciones fundamentales de la reactivación de la acumulación capitalista que ocurre hasta la crisis de 1982-84. Puede hasta concebirse que la dictadura es fundamentalmente, un intento de alcanzar de manera violenta y forzosa, por supuesto, nuevos arreglos -especialmente en el mercado de trabajo- que aseguren la redinamización capitalista.

capitalista. Son los factores indicados en segundo y tercer lugar los que explican la salida de la crisis del 29, esto es que contribuyeron a la superación de aquella crisis -donde eran dominantes los problemas de exclusión política y de realización- como la tendencia hacia una nueva "gran crisis", esta de valorización (Véase Boyer, 1988a y Bertrand, 1988), por las presiones que ejercen sobre la *cota de ganancia* y sobre el *espacio y libertad del capital*. Por ello, este complejo de factores se constituye en la contradicción básica del período.

Es por ello que la reformulación del intervencionismo estatal que se opera después del golpe de estado, y que se orienta según nuestra visión a alcanzar una redinamización de la acumulación capitalista, apuntará a realizar cambios drásticos en ambos planos.

La expansión del gasto alcanza su mayor ritmo durante la década del 60, siendo especialmente intensa durante el primer lustro de dicha década, tal cual se observa en el cuadro No 3 y las gráficas No 6, 7 y 8. Todas estas evidencias muestran un fuerte y sostenido aumento del gasto durante dicho quinquenio. La tasa de crecimiento anual del gasto alcanza un promedio de 7,74% en el período 1959-62, y no obstante este alto valor, en el período 1963-66 alcanza un promedio de 1,46. La participación de los gastos del gobierno general en el PBI -ver cuadro No 3 y gráfica No 7- sobrepasa el nivel del 22% en 1960, se eleva al 24% en 1961, y se mantiene en valores superiores al 28% durante los años 1962, 63, 64 y 65.

Importa destacar que a diferencia de lo observado en el futuro, donde el gasto tiende a subir en torno a los años electorales para caer luego, o durante las crisis

-difícilmente por un período mayor a los tres años- en éste caso el incremento es sostenido, y en términos comparativos, "largo".

Dado el marco de desaceleración del crecimiento en que ocurre, conduce una sostenida expansión de los déficit fiscales hacia fines de ésta década y comienzos de la siguiente. Y ello transforma al déficit fiscal hacia el final del período en un problema económico y político, de efectos y relevancia antes inexistente: *nunca antes, tanto en el proceso de decisión de política económica, como en la vida partidaria* -funciones de representación, deliberación y ejecución de decisiones-, *"la crisis fiscal" y el problema del déficit y su control, alcanzaron una relevancia y prevalencia tal*, la que a su vez se incrementará hacia el futuro. Así, y como lo han indicado muy diversos autores, la crisis fiscal, surge como un problema en discurso político, y una condición a resolver por las políticas públicas hacia fines de la década del 60 y comienzos de la siguiente.

En estos aspectos, la evolución uruguaya guarda semejanza con lo que ocurre tanto en los países centrales como en los periféricos: la expansión del gasto es muy significativa y extendida en dicha década⁶. La diferencia existente se

⁶ Ian Gough entre otros, sostiene que el fuerte crecimiento del gasto estatal ocurre en los países mas desarrollados especialmente durante la década del 60. Según datos de este autor, la relación entre crecimiento de gasto estatal y crecimiento del PNB en el período 1955-69 es en el Reino Unido de 1,24, en RFA de 1,24, en los EEUU de 1,23 en Italia de 1,20, y en Francia de 1,14,. Como se observa todos los países poseen valores superiores a 1, y bastante similares entre si, lo que es un indicio significativo a favor de considerar de que se trata de un fenómeno bastante generalizado en el sistema capitalista. En el caso del Reino Unido, la participación de los gastos

encuentra en la magnitud que alcanza la expansión del gasto en relación al fuerte estancamiento de la economía en el caso uruguayo. En los otros países existe una fuerte expansión del gasto, pero que se realiza en el marco de una situación de crecimiento, si bien se observa a fines de la década del 60 una desaceleración del mismo. (Véase Gough, 1986). Por ello el desarrollo de la crisis fiscal es un problema del sistema capitalista en su conjunto.

En el caso uruguayo, como en estos otros la expansión del gasto se funda en las tres determinaciones que expusimos al comienzo de éste capítulo. En especial debe indicarse los incrementos en los costos o valores relativos del capital constante, de los costos de la mano de obra -salario líquido más aportes a la seguridad social-, la aplicación de políticas expansivas y anticíclicas, y de la profundización de arreglos y prácticas políticas heredadas del período anterior como consecuencia del incremento del asalariado, de su capacidad de presión política, y del apoyo electoral y ciudadano a los partidos de izquierda.

Como ya lo señalamos, el mayor crecimiento del gasto ocurre durante el primer lustro de la década del 60. Durante el trienio 1966-68 se produce una retracción del mismo, lo que corresponde al primer período del gobierno de Pacheco, cuando se intenta un segundo plan de estabilización. Pero, como se observa en las gráficas No 6 y 7, a partir del año 1969 el gasto se incrementa nuevamente, para alcanzar altos guarismos en los primeros años de la década del 70.

públicos en el PBN era en 1951 del 44,9%, en 1961 de 42,1%, en 1971 de 50,3%, y en 1973 del 50,5%. (Véase Ian Gough, 1986, pág 237).

Sin duda esta reversión de la política esta determinada e impuesta por el contexto político que se constituye a comienzos de la década del 70. Las elecciones de 1971 debían realizarse en un escenario de avance electoral de las izquierdas, de creciente unificación y capacidad de convocatoria del movimiento sindical, y de crisis de los partidos tradicionales. Las experiencias de ajuste realizadas en los años anteriores habían puesto en claro las resistencias políticas que se enfrentaban, los niveles de conflicto que se desencadenaban, y el crecimiento de la oposición y la izquierda a que habían conducido. Es razonable sostener que es la acción de estos factores la que pone freno a las política de reajuste intentada en los años anteriores, señalando los importantes obstáculos que este tipo de política enfrentaba dado el desarrollo del proceso político, según los rasgos vistos.

La fuerte expansión del gasto ocurrida en el período corresponde a los incrementos en las partidas de *retribuciones personales* y, en menor medida, en otros gastos corrientes de administración. El incremento de las retribuciones personales corresponde a su vez a la expansión en el *número de funcionarios públicos* (Véase Cuadro No 4 y Gráfica No 9) y del total de *personas cubiertas por el sistema de la seguridad social* (Véase Cuadros No 4 y 5 y Gráficas No 9 y 10). No incide en ello incrementos en los *salarios* y en las *jubilaciones*, ya que como es sabido, durante el período en análisis, estos ingresos se deterioran de manera progresiva (Véase Cuadro No 7, y Gráficas No 11 y 12).

Entre 1961 y 1969 el número de asalariados públicos pasa de un total de 194.000 a 213.000, esto es, un crecimiento

absoluto de 19.000 ocupados, lo que representa un incremento del 9,8%. Pero, el crecimiento de los pasivos es mucho más significativo, pasando éstos de un total de 298.000 a 451.000, esto es un crecimiento absoluto de 153.000, lo que representa una tasa del 51% (Ver cuadro No 4). A su vez, el total de personas cubiertas por los gastos del sistema de seguridad social pasa del 63,2% en 1960, al 69,2% en 1965, y al 65,4% en 1969 (Ver cuadro No 5).

De los dos factores, entonces, el de mayor relevancia y significación cuantitativa fue el aumento en el número total de personas cubiertas por la seguridad social a través del aumento del número de pasivos. Este a su vez es resultado de las modificaciones que se operan en los mecanismos de egreso del mercado de trabajo. En lo relativo al aumento del número de funcionarios, también este es considerable, pero muy inferior en lo que refiere a impactos sobre el gasto en relación al que tiene el aumento en el número de pasivos, e inferior también al ingreso de funcionarios que se registra durante el período neobatllista.

El incremento en el número de pasivos es el resultado de dos tipos de mecanismos. Por una parte el *envejecimiento de la población total del país y asimismo de la población económicamente activa*. Este proceso, que puede catalogarse de "tendencial" o "secular", conlleva a una creciente presión sobre el sistema de la seguridad social, siendo el resultado de la baja tasa de natalidad, del incremento de la expectativa de vida, y de la emigración de los contingentes mas jóvenes de la fuerza de trabajo.

En las gráficas No 9 y 10 puede verse la acción de estos factores, y el efecto de crecimiento sostenido, tendencial,

y "lineal", en el total de pasivos.

Por otro lado, de la extensión de la cobertura del sistema de seguridad social. Y sin duda, dicha extensión es el resultado de las practicas y mecanismos políticos de *captación de apoyos y de atenuación de tensiones*, que se intensifican durante éste período, como mecanismo de compensación frente a la situación de estancamiento en que se encontraba la economía, y que se ven facilitadas por el régimen político de coparticipación y descentralización que establece la constitución de 1952.

Este efecto se observa en el mayor ritmo de crecimiento del número de pasivos y en el mayor nivel de cobertura existentes en la década del 60 en comparación con la del 70⁷. Pero, debe anotarse que si bien esta diferencia existe, no es de la dimensión que esperábamos encontrar, lo que creemos señala la fuerza de los factores tendenciales antes apuntados, y también de los factores políticos indicados mas allá de las diferencias de régimen político

El incremento del número de funcionarios públicos es correlativo con la expansión de las políticas sociales y de su cobertura -salud, educación, seguridad social-. También, como el anterior, forma parte de practicas partidarias que buscan la captación de apoyos y de atenuación de tensiones. En este sentido debe tenerse en cuenta que durante éste período ocurre una fuerte migración rural urbana como consecuencia de la fuerte reducción de demanda de trabajo que

⁷ La tasa de crecimiento promedio anual en el número de pasivos es de 2,19% en la década del 60, y del 1,60% para la década del 70.

ocurre en el agro, en tanto que en las áreas urbanas el empleo industrial se estanca, y comienza a reducirse en términos absolutos, esto es, comienza el incremento de la desocupación.

Debe señalarse que la cobertura de la seguridad social, como la expansión en el número de funcionarios públicos, son prácticas que deben catalogarse como "racionales", en vistas de su adecuación con los marcos doctrinarios y teóricos de los que se parte, con el contexto económico y político existente, y con el modelo de intervención estatal dominante.. Contribuyen a la satisfacción de necesidades, a aliviar tensiones y conflictos, y a sostener la demanda efectiva a través de transferencias, salarios, empleo, y provisión de bienes, sin mediación monetaria, y por fuera de las compulsiones mercantiles.

Pero asimismo el aumento de la cobertura de la seguridad social y en el número de los funcionarios públicos son el resultado de otras determinaciones a destacar.

Así, debe tenerse el cuenta la expansión, movilización y creciente poder reivindicatorio del movimiento sindical. En este sentido debe destacarse la relación directa y positiva que Gough establece entre el incremento del gasto, y del gasto social, por una parte, y el aumento de la asalarización y del poderío sindical por la otra. (Véase Gough, 1979 y 1986).

También tiene una incidencia significativa en ello, el predominio de concepciones de conducción macroeconómicas que resaltaban el papel positivo del gasto estatal en la dinámica económica y como mecanismo antirecesivo. En este sentido debe

señalarse que si desde la "gran crisis" del 73 han predominado políticas de tipo "contractivo", durante el período considerado puede hablarse de un predominio de las políticas de "tipo expansivas", y de elencos técnicos proclives a las mismas.

Si bien durante el período se realizan los primeros ensayos de políticas contractivas -en especial 1968-, puede sostenerse que *aún tienen éstas un carácter excepcional*. Y ello esta ciertamente relacionado con los dos puntos anteriores: existe un movimiento sindical con un poder creciente y que plantea una férrea resistencia durante la implementación de estas políticas de corto plazo; al mismo tiempo, en los cuadros técnicos predominan orientaciones keynesianas, y así, modelos de intervención de tipo "expansivos".

En lo relativo al gasto por funciones, se observa un significativo incremento en los "servicios generales", y en especial aumentos en los "gastos sociales" (Véase cuadro No 1). Al final del período se observa una reducción de los gastos en educación y en salud, junto a incremento en los gastos las llamadas funciones represivas del Estado, cambios que insinúan los que ocurrirán en la estructura del gasto de manera mas drástica durante la dictadura.

Los gastos sociales incrementan su participación en el PBI durante éste período, pasando de un nivel del 13,1% en 1957, a 14,4% en 1961, 16,1% en 1964, 12,7% en 1968, y 15,7% en 1972. Como se observa, al finalizar dicho período se tiene una mayor participación de los gastos sociales en el Producto Bruto Interno de la que existía a comienzos del mismo: en 1972 los valores son superiores a los que existen en 1957 o

en 1961, no obstante las notorias variantes de contexto político que existen entre ambos (Véase Cuadro No 1).

Sin embargo, debe destacarse que esta evolución comprende dos períodos diferenciados. Existe una primera etapa, en la que se produce un fuerte incremento en todos los gastos sociales, pero en especial en educación y salud, que se extiende hasta 1968, cuando se aplica el plan de estabilización.. Desde entonces se abre una segunda etapa en la que se produce una caída en los gastos de salud y educación, y una aceleración del crecimiento en los gastos de seguridad social. Ello compensa las reducciones de los otros gastos, y sostiene la tendencia de incremento del total de gastos sociales ya señalada.

Una segunda tendencia característica del período que analizamos, que se vuelve más nítida en la segunda parte del mismo, es el incremento en los gastos de seguridad que pasan de tener una participación en el producto del 1,9% en 1957, a alcanzar guarismos de 2,7% en 1968, y de 2,2% en 1972.

A diferencia de lo que ocurrirá en el período siguiente, la inversión pública no experimenta cambios significativos, manteniéndose en un nivel muy deprimido y bajo, que fluctúa entre el 2 y el 3% del PBI (Véase Gráfica No 4). Sin duda este bajo guarismo es la determinante principal del estancamiento de la inversión privada, y también en la evolución de la demanda efectiva, dado su conocido y probado efecto multiplicador. (Véase Rama, 1986a y 1986b). De esta manera, el lago estancamiento que sufre la economía uruguaya, y también del sector privado, es en buena parte el resultado de esta larga depresión de la inversión pública y de sus efectos multiplicadores.

La razón de ello se encuentre en la opción por la expansión del gasto corriente -gastos de funcionamiento y transferencias; erogaciones salariales y de la seguridad social- de la manera descrita, cuando existían dificultades para alcanzar un incremento de los ingresos públicos, y dado el contexto político que hemos descrito. En otras palabras, la fuerte expansión del gasto por las determinantes vistas, estrangula las posibilidades de incremento de la inversión, optándose por *gastar* en lugar de *invertir*, dado el contexto político existente.

Toda la configuración política existente lleva a los decisores de la política a la expansión de gastos en salarios y transferencias, y en vistas de ello, a postergar y contener la inversión: descomposición del régimen político tradicional, crisis de hegemonía en sus dos niveles, crecimiento de poderío sindical y de la izquierda, incremento del conflicto social, decaecimiento y desconocimiento de los arreglos normativos y políticos, clientelismo pre y pos-electoral, etc.

Nos parece que éste es un punto muy significativo, máxime cuando se lo liga a las modalidades dominantes de gasto que analizamos, y a su razón de ser política. Ello implica un "keynesianismo" desviado o desvirtuado, mas que por desconocimiento o abandono teórico, por razones "políticas". Y como lo venimos mostrando esas razones políticas multiplican otros gastos, que se sabe no tienen efectos multiplicadores, o productivos -por el contrario en buena parte improductivos y depresivos-, y que están fuertemente determinados por razones o estrategias principalmente "políticas". La razón final de ello, es que la crisis no es solo o exclusivamente económica, comprendiendo una crisis de

Hegemonía en dos niveles, y un acelerado y fuerte crecimiento de sindicatos y de la izquierda. Crisis política al fin, que también determina y alimenta la crisis de acumulación, a través del mecanismo que acabamos de señalar.⁸

A nivel de los ingresos públicos se producen en el período que analizamos cambios de tanta significación como los ocurridos a nivel de gastos. Se originan en a- la expansión del gasto, y por tanto en la necesidad de incrementar ingresos, b-la crisis del sector externo y en la balanza de pagos, y c-el cambio ocurrido en el partido de gobierno y en la conducción económica por el triunfo electoral de la propuesta de cambio Herrerista-ruralista. En base a ello, el gobierno imprimirá tres alteraciones principales en el sistema impositivo: un incremento en la presión fiscal, una reestructura de fuentes y aportes, y una diferenciación que podríamos denominar particularista en el mismo.

El nuevo partido en el gobierno en 1959 propugna una disminución de los impuestos al comercio exterior, y la atenuación de las transferencias de ingreso a través del sistema impositivo en detrimento de los sectores rurales y exportadores. Ello coincide con la crisis que se produce en el sector externo, que obliga a girar la tasación sobre otros flujos. Por otra parte, el incremento ocurrido a nivel de los

⁸ El mecanismo y su secuencia específica podría representarse de la siguiente manera: expansión de gasto público--depresión de inversión pública--depresión de inversión privada--depresión de demanda efectiva--depresión de inversión privada. No debe perderse de vista que el contexto se caracteriza por una larga situación de estancamiento de la economía y del sector capitalista, lo que configura una situación de dificultad para incrementar los ingresos del sector público.

gastos estatales, vuelve necesario incrementar y diversificar el nivel de imposición.

El mas importante de los cambios realizados fue el abandono de la política cambiaria como un instrumento o medio de recaudación fiscal, tal cual acontecía desde comienzos de la década del 30. Desde entonces rigió en general un cambio administrado y múltiple, cuyo control era cometido de la "Oficina de Contralor de Importaciones y Exportaciones". Durante su vigencia el llamado "Fondo de diferencias de cambio" se constituyó como un flujo para el financiamiento de diversos gastos estatales, fundamentalmente de subsidios al consumo de alimentos básicos -por ejemplo, carne, leche, pan-, pero también para los sectores frigorífico y de producción cerealera.

La "Reforma monetaria y cambiaria" consagrada a poco de asumir el gobierno blanco en 1959, constituyó el abandono de aquel sistema y un cambio significativo en la política de ingresos públicos, de distribución y circulación del excedente (Véase Patrón, 1986). Con la reforma se eliminó el sistema de cambios múltiples, se unificó el tipo de cambio, se devaluó la moneda nacional, y se liberalizó el mercado cambiario. *Desde entonces, la política monetaria dejó de cumplir objetivos fiscalistas y de estar subordinada a la política fiscal.*

Ello representa un cambio en la modalidad de intervencionismo estatal muy significativo, por dos aspectos principales: por una parte, la alteración que se produce en la distribución y circulación del excedente, tanto a nivel de la gestión de ello como en sus resultados; por otra, la redefinición que se produce en las política publicas, en la articulación y

preeminencias relativa de la política fiscal y monetario-financiera. Ciertamente, desde dicho momento, la política monetaria comienza a liberarse de su subordinación fiscal, y a asumir creciente preeminencia.

Junto a los cambios que se introducen en la política monetaria, *se reducen los impuestos que gravan las transacciones con el exterior*, lo que se compensa con incrementos en el *impuesto a la renta*, y fundamentalmente en las *contribuciones de asalariados y patronos a la seguridad social*. El cuadro No 8 muestra la reestructura operada en las fuentes de recaudación, evidenciando los incrementos en la seguridad social, la reducción de los impuestos al comercio exterior y de los impuestos a la propiedad, y el incremento operado al comienzo del período en el impuesto a la renta. Como se observa en éste cuadro, existe un cambio significativo en la estructura de recaudación que existía al comienzo del período, esto es 1955, en comparación con la resultante al final del mismo, esto es, 1972. Así, los impuestos a la renta y las utilidades pasan de representar el 3,3% al 5,8%, los impuestos al comercio exterior reducen su participación del 14,6% al 7,7%, en tanto que las contribuciones a la seguridad social incrementan su participación desde un 32,6% al 37,4%.

También a nivel de los ingresos públicos este período se divide en dos etapas claramente diferenciadas, tal cual lo evidencia la gráfica No 15. Así, existe una primera etapa, que comprende la primera mitad de la década del 60, durante la cual se produce un aumento significativo en el peso de las contribuciones a la seguridad social, una reducción en el peso de los impuestos directos, y no variación en el peso de los impuestos indirectos. En la segunda etapa, dan comienzos

dos tendencias que se continuarán y profundizarán durante el período siguiente: a-una progresiva reducción de las contribuciones a la seguridad social. -y Así, de los costos indirectos de la mano de obra y por tanto del capital-, y b-una creciente participación de los impuestos indirectos en el producto , esto es, los impuestos a los gastos y al consumo- forma de tributación que obviamente pasa a sustituir a la anterior.

Dada la alta significación de los impuestos al comercio exterior dentro de la recaudación, y el fuerte incremento ocurrido en el gasto, se mantienen mas allá de lo previsto originalmente, tanto en tiempo, como en nivel, detracciones y recargos, por lo que su incidencia si bien se reduce, lo hace menos que lo originalmente previsto. De esta manera, la disminución de los impuestos al comercio exterior es significativamente menor de lo inicialmente planeado por la nueva conducción económica.

Asimismo, tampoco logra producirse una reducción en el nivel de la presión fiscal⁹ según lo establecía el programa de las fuerzas políticas triunfantes. Así, la recaudación pública tiene una participación promedial del 25,4% en el PBI durante el período 1955-58, de 25,3% en el período 1959-6", y del 27,5% en el período 1963-66, lo que significa un incremento que no se condice con los objetivos originalmente buscados. Será recién en la segunda parte del período, durante el gobierno de Pacheco, que se produce una reducción de la presión fiscal -alcanza un nivel promedio del 26,5%- . Pero de

⁹ Porcentaje que representa la recaudación del sector público en el Producto Bruto Interno.

cualquier manera, y no obstante todos los cambios operados, la presión fiscal se encuentra a un nivel superior al que tenía hacia fines de la década del 50.

Las reformas inicialmente previstas por los grupos políticos triunfante en 1958 apuntaban a disminuir la presión fiscal general, y en especial sobre los sectores rurales y exportadores, transfiriendo una mayor presión a la industria y al conjunto de los sectores urbanos. La experiencia posterior muestra como frente a este proyecto termina imponiéndose una lógica de expansión del gasto -y consiguientemente de expansión tributaria- que es precisamente la que se constituyó en el blanco principal de la alianza triunfante. Nuevamente en este plano -al igual que en el análisis de los gastos y de la inversión, se observa un predominio de las determinaciones políticas indicadas anteriormente, por sobre los planes o modelos, aún de las fuerzas políticas y de los intereses de clase prevalectes¹⁰.

El fuerte crecimiento que se operó en el gasto condujo a crecientes problemas de financiamiento, y así, a un conjunto de cambios significativos en la política fiscal del Estado

¹⁰ Estas resistencias o frustraciones pueden verse en la no reducción de la presión tributaria, en las dificultades para reducir los impuestos al comercio exterior, y en los escasos incrementos que se observan en los impuestos a la renta. Ciertamente, contribuyen a ello dos hechos fundamentales: en primer lugar, la fuerte expansión de los gastos por las determinaciones políticas ya analizadas, y en segundo lugar, un rápido reordenamiento político dentro del partido nacional y del gobierno en favor del bloque de sectores y clases urbanas, lo que se ha indicado ocurre ya sobre la elección de 1962.

hacia fines de la década del 60 y comienzos de la del 70. Sin duda ellas deben considerarse como los "primeros ensayos" de ajuste realizados en el marco del régimen democrático, constituyendo a su vez el antecedente de las políticas de "reajuste" iniciadas luego del golpe de Estado.

Este segundo intento de ajuste y estabilización guarda un conjunto de diferencias muchas veces no destacadas con el programa de 1959. a-En primer lugar, su generalidad y severidad, b-en segundo lugar, y derivado de lo anterior, la fuerte agitación y resistencia que conlleva, lo que también responde a que las fuerzas de la resistencia son mayores, y cuentan con mayor capacidad de movilización, c-en tercer lugar, ya implican cambios más significativos en la distribución y la circulación, d-en cuarto lugar, se realizan en un contexto en donde se procesan cambios en los arreglos institucionales, tales la sustitución de la Constitución de 1952 por la de 1966, la modificación de la política salarial a través de sustitución de los Consejos de Salarios por la CORPIN, la creación de nuevos organismos centralizados para la gestión fiscal y monetario-financiera- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y Banco Central, etc,

Los intentos de contención del déficit apuntaron fundamentalmente a una reducción en los valores reales de las jubilaciones y de los salarios. Pero debe señalarse que las reducciones operadas en estas fuentes de ingreso no responden aún a una política deliberada y sostenida que apuntara a cambios en el proceso de distribución (Véase al respecto el cuadro No 7, y gráficas No 11 y 12). Antes bien, las bajas que se observan en el valor de los salarios públicos y de las jubilaciones responden a políticas de ajuste fiscal de tipo coyuntural, implementadas en momentos de caída del nivel de

*actividad y de los ingresos fiscales, no originando una reducción en el nivel o patrón histórico, y que se abandonan y hasta se revierten en el período electoral.. También en este aspecto el período considerado se diferencia del siguiente. Las políticas de reducción de salarios y de jubilaciones son utilizados como *instrumentos de corto plazo* bajo recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, y como condición necesaria para la obtención de financiamientos externos.*

También se actuó a través de intentos de reducción de los gastos corrientes en las áreas sociales, esto es, la seguridad social, la educación y la salud, lo que resultó en un freno de la fuerte tendencia expansiva que registraron éstos durante la primera mitad de la década del 60. Los esfuerzos de contención del gasto se concentran en los gastos del sistema educativo, los que habían experimentado fuertes subas en la primera mitad de éste período.

Pero no obstante las políticas anteriores, los déficit son crecientes y conducen al surgimiento y expansión de nuevas modalidades de financiamiento, que implicaban creciente endeudamiento por parte del Estado. Por un lado el *endeudamiento con organismos intergubernamentales*, y por otro, *el endeudamiento público interno a través de letras y bonos*.

En lo que tiene que ver con las transferencias de las empresas públicas, se invierte el comportamiento histórico al reducirse sus transferencias al gobierno central, y pasando éstas a ser en conjunto deficitarias a fines de la década del 60.

En suma, el período analizado está dominado por una significativa expansión del gasto y un creciente desequilibrio entre éste y los ingresos públicos, esto es, por una expansión y agudización de la crisis fiscal.

Por el lado de los ingresos públicos, su lento crecimiento se explica por la crisis del sector externo, la caída de la tasa de ganancia, y así en el crecimiento de la economía. Ello está determinado por la *disminución de la demanda externa, la caída de los precios de los productos de exportación, el incremento de los precios de importación incluidos insumos, materias primas y bienes de capital-*, junto a incrementos en los *costos de mano de obra -costos directos e indirectos-*, y de la *presión tributaria*. En conjunto estos mecanismos implican una reducción de demanda y los precios internacionales, un incremento de costos, y un abatimiento de la tasa de ganancia, o sea, en la valorización del capital.

Este es el mecanismo desencadenamiento de la crisis de acumulación de capital¹¹, así, de la economía en su conjunto, y a través de ello de la creciente dificultad para incrementar o aún sostener los flujos de ingresos del sector

¹¹ Este mecanismo se origina en una recesión -desde mediados de los 60- y posterior crisis -comienzos de los 70- en los países de capitalismo central que se expande a todo el sistema a través de las relaciones de intercambio internacional. Los analistas han identificado diversos factores de la misma: reducción de productividad del capital y de la mano de obra, incrementos en los costos de la mano de obra, de la presión fiscal, y de la energía, caída de la demanda y de precios de los productos de la periferia, incremento de los costos de los productos de los países centrales.

público.

Por el lado del gasto, existen una significativa expansión que se impone aún a proyectos que intentaban una reducción del mismo. La razones de tal persistencia a inercia se encuentran en los siguientes factores.

a-Por una parte responden a cambios en la estructura económica y social de carácter tendencial (Véase Gough, 1986). Entre ellos cabe citar: a-*la creciente urbanización* y todos los gastos que afronta el sector público frente a la misma, b- *creciente envejecimiento poblacional* y de los costos de transferencias, c-*crecientes expectativas de bienestar* de la población, lo que impone una profundización del patrón de consumo ampliado, tanto en calidad como en cantidad -esto es, un desarrollo del modo fordista- lo que incrementa los costos de provisión de bienes y servicios, d-*la reducción de la demanda de trabajo en los dos grandes sectores de la producción material y el incremento del excedente de fuerza de trabajo*, lo que incrementa los costos salariales y de transferencia e-*los crecientes requerimientos de infraestructura y financiamiento para el sector capitalista* -lo que incremento los costos financieros y de inversión.

Todos estos factores actúan determinando una "necesidad estructural" de creciente gasto estatal: dicho en otras palabras, estos cambios, de carácter tendencial y estructural, **arrastran un mayor** gasto público. Es importante destacar que al igual que la expansión del gasto total éstos son asimismo procesos de carácter universal durante la posguerra.

b-En segundo lugar debe mencionarse la *creciente capacidad de movilización y presión política del movimiento sindical, y de los partidos de izquierda* los que a su vez poseen mayor capacidad para plantear demandas al Estado, y para defender la extensión y participación estatal en diversas áreas. En este sentido debe recordarse que durante el período se produce la unificación del movimiento sindical con la creación de la CNT a mediados de la década del 60. Ciertamente, se observa un movimiento sindical en proceso de expansión y con una cuota de poder creciente, lo que no es un fenómeno particular del caso uruguayo, sino de países centrales y dependientes.

c- En tercer lugar, la *evidente y conocida relación existente entre legitimidad política y política estatal*. (Véase Offe, O'Connor, etc). La mayoría de los autores está de acuerdo en señalar que la expansión del gasto especialmente del gasto social- es uno de los atributos centrales del llamado "Estado de bienestar" definido en la mayoría de los países en la posguerra. Y dicha expansión es en dicho modelo una pieza central en tanto asegura el sostenimiento de la demanda efectiva, y al mismo tiempo contribuye al logro de una legitimidad política que no podría sostener por si sola la lógica capitalista.

Es claro que en el marco de los crecientes desequilibrios que enfrentaba la sociedad uruguaya -económicos y políticos- el gasto público fue empleado como un mecanismo para la captación de apoyos y atenuación de tensiones por parte de los elencos partidarios.

De hecho, durante la mayor parte del período funcionó un régimen de co-gobierno que acentuaba estas viejas practicas del sistema de partidos. *Por ello es razonable establecer que*

uno de los móviles principales de quiénes llevaron adelante la constitución del 66 fue el de redefinir el marco constitucional de la política fiscal, uniendo a dos fracciones de posiciones históricas tan diversas sobre el rol del Estado. Como lo hemos sostenido en un trabajo anterior, la nueva carta determina una centralización y concentración de poder en el Ejecutivo, modifica el régimen de gobierno, incrementa el marco normativo de carácter represivo, e introduce significativas modificaciones en el marco institucional de la política monetaria y fiscal. (Véase De Sierra y Longhi, 1988).

d-En cuarto lugar se debe señalar las concepciones predominantes en los equipos técnicos, proclives a la aplicación de "políticas expansivas" y hasta inflacionistas, a otorgar al Estado un papel rector de la economía, a sostener el papel positivo del gasto público en la expansión económica y como mecanismo anticrisis, y a ser desconfiados de los mecanismos espontáneos y naturales de mercado. Si se mira a dicha época se observa una gran ascendencia en los cuadros técnicos y también en las direcciones partidarias de los modelos keynesiano y cepalino. Por otra parte, no existía en dichos cuadros técnicos reflexión ni tampoco discusión sobre los efectos macroeconómicos del déficit fiscal. Prueba de ello es la inexistencia de tales antecedentes en la producción bibliográfica de la década del 60. (Véase al respecto la revisión de bibliografía que se presenta al final del documento).

e- Finalmente, y del lado de la ciudadanía, existe también un factor de cultura política o ideológico: es la extendida creencia en la importancia del Estado y de su intervención en un variado y vasto espacio social y económico. Existe una

opinión pública estatista (Ver Equipos Consultores; 1989) partidaria de una fuerte expansión del Estado como productor, regulador, y asimismo como prestatario de una vasta cobertura social. Estas expectativas en torno al Estado, formadas a lo largo de un proceso de larga data, se trasladan a los políticos, vistos como los mediadores de las mismas. Y ello ciertamente influye en su desempeño y en sus posibilidades electorales, como asimismo en las de su partido.

Son estos factores los que explican la fuerte expansión del gasto y de las políticas sociales que ocurre durante el primer gobierno del partido nacional, cuyo discurso preelectoral se estructura en torno al aniestatismo, y la propuesta de reducir el intervencionismo estatal.

El proyecto de reforma fiscal de la dictadura se realizará en un escenario político diferente. Especialmente habrá una severa persecución sindical y supresión de la actividad política (factor b), un cambio radical en los equipos técnicos (factor c), y una fuerte y sostenida ofensiva ideológica contra el Estado y lo público (factor e).

Sin embargo, la tendencia al incremento del gasto vista en el período analizado no sufrirá cambios mayores. Todo parece indicar que ello radica en la persistencia de los factores primero, tercero y quinto, en los que se realizaron algunos cambios que luego veremos, pero que permanecieron operantes, y hasta desplegando y ampliando en algunos casos sus efectos.

III. PERÍODO 1972-1984: REESTRUCTURA CAPITALISTA Y REFORMA FISCAL.

Este período guarda un conjunto de diferencias muy significativas con el anterior. *Durante el mismo se opera una reestructura capitalista, ella es la base de una redinamización económica que interrumpe la larga situación de estancamiento, se define una modalidad diferente de intervención estatal en los cuatro ámbitos fundamentales de la misma -salarial, monetario-financiera, comercio exterior, fiscal-, todo lo cual ocurre en el marco de un régimen político de excepción.*

Estas transformaciones dependen a su vez, de cuatro cambios ocurridos a nivel del sistema político, del contexto económico internacional, del contexto económico interno, y del equipo técnico responsable de la conducción económica. Si bien todos estos son cambios significativos y que abren un período diferente, debe tenerse en cuenta que se gestación y desarrollo se encuentran en las contradicciones, tensiones y tendencias vistas en el plano nacional e internacional en el período anterior (Véase al respecto cap 2).

Según lo veremos, durante éste lapso se implementa una reforma fiscal que comprende cambios tanto a nivel de los gastos como en los ingresos, que trascenderán éste período. *Existe por tanto una ruptura en materia fiscal, una reforma deliberadamente perseguida por la conducción política.* Sin embargo, junto a dicha reestructura persisten algunas de las tendencias vistas en el período anterior.

De cualquier forma la ruptura es muy significativa en relación a la modalidad de intervención estatal precedente y

trasciende el ámbito fiscal. Va más allá de los ensayos neoliberales previos, pero, no consagra un modelo neoliberal puro, extremo, o acabado, sino un modelo que se continuaría profundizando y consolidando en el período siguiente. En función de ello puede sostenerse que la dictadura no implicó en el caso uruguayo una implementación a pleno de un modelo neoliberal, tal cual ocurrió en Chile, por ejemplo.

Parece razonable sostener que éste fenómeno responde a tres determinantes principales. En primer lugar, en la primera fase de la reestructura, que se opera en la década del 70 luego de la gran crisis de 1973-74; es necesario estructuralmente un estado activo y con una fuerte intervención mercantil y regulatoria. En segundo lugar, debe destacarse la ideología y cultura política de los militares, de la que tanto en sus componentes tradicionales como provenientes de la doctrina de la seguridad nacional, no se deduce una inevitable o necesaria "reducción del Estado", la que podría haberse implementado fácilmente: su poder interno era absoluto para realizar reformas en el Estado. Finalmente, tanto a nivel de los técnicos y como de los intelectuales nacionales e internacionales, el liberalismo de la década del 70 es mucho menos radical que el de las dos décadas siguientes.

El inicio de este tiempo está marcado por la asunción del nuevo equipo económico en 1972. En su mayoría, éste equipo se integra con técnicos de la lista 15 que adhieren a la doctrina neoliberal. Fue éste conjunto de técnicos el que elaboró el "Plan Nacional de Desarrollo" para el período gubernamental 1972-77, y el que ocupó los cargos de conducción del Ministerio de Economía, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y el Banco Central. No obstante

los cambios políticos ocurridos, tanto el equipo, como los principios fundamentales del mencionado plan, se mantendrán más allá del período previsto originalmente.

Así, debe reconocerse que dentro de dicho equipo el Ingeniero Alejandro Vegh Villegas fue una figura intelectual de suma importancia durante éste tiempo. Pero sin duda la política trazada fue obra de un equipo y trascendió a éste hombre. Luego de su alejamiento en julio de 1976, se mantuvieron tanto los hombres como también el plan trazado en 1972. (Véase Notaro, 1983). Podría hasta sostenerse que sus propuestas y muchas de las medidas y cambios operados por éste van mas allá de la dictadura, lo mismo que muchos técnicos de aquel equipo.

La estrategia trazada por éste equipo se alejaba de las concepciones tradicionales del batllismo. En lo fundamental establecía como metas principales *la apertura de la economía, la liberalización interna y externa tanto de los flujos mercantiles como monetarios, y la asignación de un rol central a la iniciativa y a la empresa privada. Es claro que ello implicaba tanto una reestructura del funcionamiento capitalista como del modelo de regulación estatal precedente.*

Así, en materia fiscal se operará una reforma que comprenderá cambios significativos tanto en el gasto como en los ingresos. La mayor parte de ésta reforma se realiza durante el ministerio de Vegh Villegas, siendo éste una figura central en la misma. (Véase Villegas, De Haedo y Sapelli, 1988 y Villegas, 1977).

Según lo expuesto por éste, la reforma debería apuntar a cuatro objetivos principales: a-la reducción de la

participación del gasto público en el producto nacional, b-abatir el déficit en relación al volumen de egresos, c-aumentar la inversión pública, y d-fortalecer el cumplimiento de las funciones primarias del Estado (Véase Villegas, 1977). Es importante destacar la jerarquización de objetivos de carácter fiscal -tanto para el corto como para el mediano plazo- que se establecen en el programa económico para la superación de la crisis, lo que denota la relevancia que el nuevo equipo técnico le concede tanto en el diagnóstico, como en la política económica inmediata. Asimismo, se hace claro también la percepción del carácter dual de la crisis: los tres primeros son medios principales para la superación de la crisis económica, en tanto el cuarto está dirigido a reconstituir las relaciones de autoridad y dominio -y con ello la crisis estatal.

Muchos de éstos objetivos habían sido trazados en el "Plan Nacional de Desarrollo", tales como la jerarquización de la inversión pública, la asociación entre déficit e inflación, la asociación entre déficit y masa salarial, la necesidad de aumentar la productividad de los sectores sociales del Estado. No obstante ello debe destacarse que tanto la concepción como la aplicación que se realiza durante el Ministerio de Vegh es más radical, y comprende variantes debidas a los cambios políticos ocurridos, y también a los ocurridos en el escenario económico internacional -la gran crisis de 1973-74. Ciertamente, la dinámica concreta del proceso de política fiscal es inexplicable sin tener en cuenta estas profundas mutaciones ocurridas en el contexto político y económico.

Su ministerio marca una ruptura o inflexión. Su período al frente de la cartera de economía se caracteriza por cambios

o mutaciones en muy diversos ordenes del funcionamiento de la economía: moneda y sistema financiero, fiscal, salarial, comercio exterior, mercado de trabajo, distribución, etc, etc.

En materia fiscal se realizan intentos tendientes al cumplimiento de los cuatro objetivos arriba mencionados, destacándose el incremento en los niveles de *inversión del sector público, y de los gastos correspondientes a la realización de las funciones de represión*. Son estos dos aspectos que denotan el cambio operado en materia fiscal en relación al período anterior, y que justifican la demarcación establecida, indicando dos variantes significativa en la dinámica social: la importante participación del estado en la reactivación del proceso de acumulación de capital, esto es, en la formación de capital, y, al mismo tiempo, su importante papel en la determinación de un nuevo arreglo normativo y organizativo, forzoso, y sustentado en una fuerte represión.

Pero, como lo habremos de mostrar, existen otros dos cambios fundamentales: *la implementación de una reforma tributaria que busca desgravar al capital y su ganancia -activos y flujos-, y el fomento de las exportaciones*. Son éstos dos objetivos reales y centrales de la reforma, dado que ellos son los que buscan la superación de los puntos principales de la crisis de 1973: los muy bajos niveles de ganancia, y la crisis del sector externo, provocada por la crisis del patrón tradicional e histórico de inserción internacional. Es a partir de esta tesis que se hacen inteligibles los cambios operados. Más adelante volveremos sobre estos puntos.

Sin perjuicio de lo anterior, desde el punto de vista fiscal pueden distinguirse durante la vigencia de la dictadura dos

etapas: una primera que se inicia en 1973 y se extiende hasta 1981, y una segunda etapa que comprende los años de la crisis 1982-84. Cada una de éstas etapas se inicia con una crisis aguda y que incide drásticamente en la intervención estatal -en particular en materia fiscal.

En el primer período se implementa una reforma fiscal en detrimento de *salarios y jubilaciones* y de los *gastos sociales* del Estado, y en favor del *incremento del excedente*, de la *inversión*, de las *funciones de represión*, y de la *reinserción internacional*. Mas allá de los diversos cambios, el Estado desempeña aquí una función de *reestructura* -redefiniendo proceso económico-, *activación* -formación de capital y dinamización de intercambio externo- y *disciplinamiento* -ajuste de conductas y de relaciones; es por tanto, un Estado activo, fuertemente interventor, aunque hubieran cambiado objetivos e instrumentos.

En lo que respecta a la política económica global pueden distinguirse durante éste período dos fases: la primera fase se extiende hasta 1978, predominando durante la misma una política económica que apunta en forma prioritaria a la activación y crecimiento, y que se implementa en forma principal a través de la política fiscal y salarial. La segunda fase se extiende desde 1978 a 1981, predominando durante la misma el objetivo de estabilización por sobre el objetivo de crecimiento, a través de la jerarquización de la política monetaria, y dentro de la misma, de la regulación del tipo de cambio. Ciertamente, este segundo momento es de corta vida, dado que ya hacia fines del 80 comienza la crisis del modelo de estabilización implementado, con la caída de la inversión, del nivel de actividad, y el comienzo de los desequilibrios monetarios y financieros.

El segundo período está marcado por la crisis del modelo de estabilización, lo que conduce a un creciente *endeudamiento y déficit parafiscal*, e introduce determinantes nuevas en la definición de la política fiscal tanto a nivel de los gastos como de los ingresos. A diferencia del anterior, en éste período la gravedad de la crisis interna e internacional, junto a su persistencia, condiciona al Estado a limitarse a la administración de la crisis, dentro de los marcos normativos y estructurales formulados en el período anterior, esto es, 1973-81.

Así, una particularidad muy significativa de la crisis y que la diferencia de la anterior, es que esta vez limitará de forma progresiva y creciente las posibilidades de acción estatales y su *nivel de autonomía* respecto de los condicionamientos internos y externos, adjudicándole cada vez de manera mas clara y terminante una función de *administrador y garante* ante la crisis de la que es muy difícil escapar.

Desde nuestro punto de vista, en tanto la crisis de 1973 es una crisis de valorización y reinserción internacional, la segunda es una crisis de demanda efectiva -componente interno y externo- que arrastra una crisis financiera, alimentando de forma muy grave la crisis fiscal precedente. Por ello cada una de ellas impacta sobre la intervención estatal de diferente manera y conlleva a una redefinición en materia fiscal. Es ésta tesis la que da luz sobre el papel del Estado en ambos períodos, las condicionantes de su acción, y la dinámica concreta de la política general, incluyendo allí a la fiscal.

III.1. 1973-1981: Crisis y crecimiento.

En éste período ocurre una dinamización de la economía (Véase al respecto Gráfica No 5), en el marco de una reestructura capitalista., la que se procesa a partir de una crisis de valorización y del sector externo que ocurre comienzos de la década del 70 -caída del valor de las exportaciones y fuerte aumento del petroleo y de otros insumos importados. Si bien es cierto que estos son procesos de larga data, también lo es que sufren una fuerte agudización durante la crisis del 73. (Véase al respecto las gráficas No 1 y 2)

El crecimiento alcanzado se apoyó en un significativo incremento de la inversión pública y del crecimiento del sector exportador (Véase las gráficas No 2 y 4). Subyace en dicha dinámica un rol activo del Estado, el que reconvierte su intervención. En materia fiscal se procesa una redefinición de la intervención estatal que busca eleva los niveles de la tasa de ganancia, y aumentar y diversificar las exportaciones. Ello se realiza mediante la desgravación del capital, la disminución de los costos de la mano de obra, el incremento de la inversión pública, y la implementación de un conjunto de estímulos y beneficios a las actividades exportadoras no tradicionales.

Pero la innovación de la política fiscal no se encuentra solo en el cambio de los objetivos y en la implementación de instrumentos económicos convencionales . También presupone y comprende cambios muy significativos a nivel político, sin los cuales muchos de aquellos no se hubieran consagrado. Son estos ciertamente la condición antecedente y necesaria de los mismos, cuya ocurrencia es fundamental en la etapa de implementación y consolidación de los cambios indicados en la

instancia "económica". Una vez que éstos se han consolidado y que han hecho sentir sus efectos, la instancia y los factores "políticos" pierden poder de determinación y margen para de alteración de los mismos.

Entre estos cambios políticos hay que mencionar: la mayor autonomización del proceso de decisión e implementación de políticas en relación a los sectores sociales, una centralización en el proceso de decisión en favor de la conducción económica, la imposición de un alto disciplinamiento al conjunto de la sociedad, incluidos los sectores de la burguesía y la gran burguesía, la inexistencia de los mecanismos de control del gasto y de las ejecuciones presupuestales, la inexistencia de partidos y sus mecanismos de mediación, la persecución del movimiento sindical, etc.

Todo ello abría una situación política diferente en la que aumentaba el grado de autonomía de la conducción económica en el proceso de decisión de la política fiscal, disminuían las resistencias u obstáculos a enfrentar en el proceso de implementación, y hasta desaparecían o se desvanecían los mecanismos de control político. Por ello nunca fue tan alto el margen de libertad política, de un gobierno tanto en términos de gastos como de ingresos.

No obstante ello, los gastos corrientes del gobierno crecen, aunque lo hacen a una tasa inferior a la del PBI tal cual lo establecía el plan del nuevo equipo económico. Así, la tasa promedio anual de crecimiento del gasto del gobierno general es en el periodo 1975-81 de 3,74% anual, mientras que la correspondiente al Producto Bruto Interno a costo de factores es de 4,36%, esto es superior. Ello determina una caída progresiva y sostenida de la participación de los gastos del

gobierno general en el PBI a costo de factores entre 1974 y 1980, para pasar del 26% en el primero de dichos años al 22% al final de dicho período.

Ello ciertamente representa una reversión de la forma de evolución típica del período anterior. Pero, aún así, los gastos corrientes crecen, no obstante el modelo teórico que lo inspira, y el contexto político excepcional y hasta "favorable" a la reducción del gasto en el que se impone un alto disciplinamiento a la sociedad toda (Véase Altvater, 1982 y Canitrot, 1984). Así, la tasa promedio anual de crecimiento de este período - +3,74%- es superior a la existente en el período 1955-58 - +1,56% -, y 1963-66 - +1,46 -, ubicándose por debajo de los guarismos alcanzados en los períodos 1959-62 - +7,74%-, y 1967-71 - +4,80. (Ver cuadro No 3).

Como se ve, entonces, existe ciertamente una desaceleración en el crecimiento, pero en relación a períodos fuertemente expansivos, manteniéndose un ritmo considerable de aumento en los gastos del Estado. (Ver gráficas No 6 y No 7). Esta desaceleración se alcanza a través de una contención de el empleo en el sector público, y baja en el poder adquisitivo de los salarios públicos y de las pasividades, tal cual se observa en los cuadros No 4 y No 7, y en las gráficas No 11 y 12.

Debe anotarse que durante el período en cuestión no existe reducción significativa en el gasto estatal per capita, fenómeno que se debe a la continuación en el crecimiento del gasto ya indicada, y al mismo tiempo al bajo crecimiento de la población, resultante de la intensificación del proceso emigratorio. Así, en millones de 1961 el gasto per capita

alcanza un valor promedio de \$1,70 para el período 1975-81, mayor que los valores promedio de los períodos 1955-58 (\$1,56), 1959-62(\$1,61), 1972-74(\$1,68), e inferior a los observados en los períodos 1963-66(\$1,83), 1967-71(\$1,76), 1982-84(\$1,87) y 1985-89(\$1,73), lo que es esperable dado que todos estos períodos de mayor gasto per capita incluyen al menos una instancia electoral (1966,71,82,84,89)...¹² (Véase asimismo la Gráfica No 8).

Aunque ocurrió una reducción en la participación de los ingresos corrientes en el PBI, ésta fue menor a la registrada por los gastos, con los cual se alcanzó una reducción del déficit tanto en el PBI como en los egresos del Estado.

En base a ello, al endeudamiento interno, al incremento de las tarifas, y a la contención de gastos corrientes, *pudo aplicarse y sostenerse una política de incrementos de las inversión pública*, dirigida fundamentalmente hacia obras de infraestructura, tales como la generación de energía hidroeléctrica, el almacenamiento y transporte de petróleo, infraestructura y medios diversos de transporte. Con ello se buscaba mejorar "las condiciones materiales de la acumulación capitalista", mediante la reducción de los impactos de la suba del petróleo y de los costos energéticos en los gastos del sector privado y el público, y así, una mejora en la cuenta corriente y de capital de los intercambios internacionales, y así del ahorro interno. Sin duda, éste incremento de la inversión es una de las bases principales de la reestructura y redinamización capitalista que acontece en

¹² El promedio histórico de gasto del gobierno general per capita en millones de 1961 es de \$1,72.

el período que analizamos.

De esta manera se alcanza un significativo incremento de la inversión pública en relación a sus niveles históricos y así de sus varias veces probado efecto multiplicador sobre el producto y la demanda efectiva. (Véase al respecto Rama 1986b). *Sin duda fue éste incremento de la inversión uno de los factores fundamentales, junto al incremento de la demanda por exportaciones, del dinamismo económico que se observa en éste período.*

Es importante destacar la significación y jerarquía que se le concede en este período a la inversión, la que no existió ciertamente en el período anterior, ni el siguiente. Es sin duda una supervivencia "keynesiana" en los modelos que orientaban a los formuladores de la política económica; una toma de posición e influencia de las FFAA, inspiradas en la "doctrina de la seguridad nacional"; el resultado de propuestas de los organismos intergubernamentales de prestamo; determinantes todas que coadyuvaron a éste resultado porque se pudo y se optó por frenar gastos, transferencias y salarios, como antes no se podía.

La formación bruta de capital fijo del sector público, que se mantenía en niveles inferiores al 3% del PBI con anterioridad a 1975, aumenta su participación en la producción de forma progresiva y sostenida hasta 1978, para ubicarse en un nivel del 8%. A partir de entonces y hasta 1981 su participación disminuye, pero a la par de un fuerte aumento del producto y de formación bruta de capital en el sector privado. De cualquier forma la disminución no es considerable y los niveles fluctúan entre el 5 y el 7% del PBI en dicho trienio.

Con el estallido de la crisis de 1982-84 se produce un fuerte descenso en la formación bruta de capital fijo en el sector público, como resultado del agravamiento de la crisis fiscal y en especial a nivel de las finanzas públicas.. Pero no obstante ello, debe anotarse que aún durante dicha crisis, los niveles de inversión son superiores a los que se observan al comienzo del período en estudio, lo que no condice con la pauta tradicional e histórica de comportamiento de la misma. (Véase Gráfica No 4).

Es ésta una evolución que guarda algunas diferencias con la evolución que registra la inversión privada. Luego de incrementarse de forma significativa durante el período 1975-82, experimenta desde 1981 una fuerte caída, y una vuelta a su tendencia evolutiva de caída sostenida y progresiva a partir de 1982. Como se observa en la Gráfica No 4, los niveles de formación bruta de capital fijo en el sector privado se distribuyen de manera bastante ajustada a la evolución de largo plazo, de carácter claramente lineal y descendente.

Como resultado de esta diferente evolución se eleva la participación de la inversión pública en la inversión total: en tanto que hasta 1975 la inversión pública representa el 20% de la inversión total, a partir de dicho año alcanza niveles de $1/3$, para llegar a representar la mitad en 1978.

En lo fundamental, la reducción de los gastos corrientes -es resultado de la disminución de las transferencias a las familias. Según Davrieux hacia mediados del período en análisis la participación de éstas en el PBI se había reducido ligeramente por debajo de los niveles registrados en 1955 (8,2%), en tanto que en el año 1980 llegaron a

representar el 7.4%. (Davrieux, 1987a).

Como es conocido, la reducción de transferencias se debe a las fuertes disminuciones en los valores reales de salarios y de jubilaciones. A diferencia de lo visto en el período anterior, durante éste la política estatal está dirigida a reconvertir y redefinir el nivel de los *salarios, de las jubilaciones, y del llamado "salario indirecto"*. Con esto se busca el reducir los costos de la mano de obra para el capital -costos directos e indirectos-, y asimismo la reducción del déficit fiscal, vía la reducción de costos salariales y de seguridad social del sector público. Con este propósito se opera una fuerte reducción y reconversión en los niveles de estos tres tipos de ingresos, que no cambiará en los años posteriores a la dictadura en términos significativos.

Junto a ello se produce una reducción en la participación de los gastos sociales en el producto bruto interno. Ello ocurre en los tres principales componentes, esto es, educación, salud, y seguridad social, disminuyendo su participación en el producto del 15,7% en 1972 al 14.0% en 1980. (Véase al respecto Cuadro No 1).

Estas reducciones de gastos fueron compensadas y absorbidos por los incrementos de gastos operados en las funciones de ordenamiento y represión, en especial en el Ministerio de Defensa, originados en el conocido incremento del personal ocupado, la compra de equipo, y también de las retribuciones. También existen incrementos en los gastos destinados a las funciones de infraestructura, transporte y comunicaciones.

Pero, como lo hemos indicado, en el período ocurre una reforma tributaria que es tan significativa o más que la que ocurre a nivel de los gastos. Como lo iremos viendo, en sus resultados la reforma busca desgravar al capital -activos y flujos-, reducir los costos de la mano de obra para el capital -reducción de los aportes patronales y de los trabajadores a la seguridad social-, y establecer un variado conjunto de estímulos a las actividades exportadoras. La reforma constituye un cambio cualitativo y se implementa durante el bienio 1973-74, especialmente durante el segundo año del bienio. Para sus formuladores "los objetivos de la misma eran la *simplificación, la neutralidad, la no exportación de impuestos y la promoción de exportaciones*". (Véase De Haedo-Sapelli, 1988, pág 27).

Según autores y defensores, ésta se guiaba por el principio de la " *neutralidad fiscal*", lo que a nivel de la doctrina marca una ruptura o inflexión significativa con los fundamentos del viejo sistema impositivo. Según los nuevos principios, la capacidad contributiva está dada por el ingreso y no por la riqueza, debiéndose aplicar impuestos de carácter universal. Ello fundamenta la concentración de la tributación sobre el gacto; una reducción de los gravámenes a activos, patrimonio, o renta, y un abandono del carácter "progresivo" de los impuestos.¹³

En especial es claro el abandono de los impuestos a la renta -cuyo incremento había propuesto el Plan de la Cide- hasta

¹³ Así, entre las primeras medidas adoptadas en 1974 se cuentan la eliminación de un conjunto de impuestos que gravan el stock de riqueza (patrimonio, herencias, transmisiones inmobiliarias, diversos tributos al agro, etc).

elevarlos al nivel existente en los países europeos, y la reducción operada en el impuesto al patrimonio -que la CIDE también proponía incrementar . Son éstas las diferencias principales entre ambas propuestas de reforma. Coincidían en cambio en la reducción de los impuestos al comercio exterior y en los aportes patronales a la seguridad social. (Véase Cuadro No 11). (Véase al respecto Davrieux, 1987a; Varela, 1988; Rial, 1984).

La aplicación de los principios enunciados implicó el desmontaje de un sistema impositivo originado durante el batllismo, cuya función central era la redistribución de ingresos en favor del apoyo del capital industrial y de las capas medias y bajas urbanas, y en detrimento de los sectores exportadores y agrarios.

De Haedo y Sapelli, dos defensores de la reforma, sostienen al respecto "...un aspecto lateral a esta temática pero que también aparece con claridad entre los puntos salientes de la reforma consiste en que con ella se *ataca frontalmente el concepto "distributivista" implícito en el sistema fiscal precedente*. El nuevo modelo aparentemente se acerca más a la regla de oro de la economía clásica que consiste en emplear un instrumento para cada objetivo; en el Uruguay previo a la reforma analizada *el fin último era la redistribución del ingreso y a ese efecto cualquier instrumento era aceptable y aceptado. Con la reforma, los ingresos fiscales abandonaron en gran medida ese papel, que pasó a concentrarse en los gastos*". (De Haedo y Sapelli, 1988).

La *simplificación* consistió en la reducción del número de impuestos, con lo que se esperaba reducir los tiempos administrativos relacionados con el trámite de impuestos, y

de esta manera un abatimiento en los costos. Se revertía de esta manera una característica del sistema impositivo -complejidad y diversidad- que se acentuó especialmente hacia finales de la década del 50 y durante el primer lustro de la década siguiente, como lo indicamos en el capítulo anterior.

La *no exportación de impuestos* buscaba reducir los costos de exportación, lo que se lograba con la implantación del IVA en sustitución de otros impuestos, al ser un tipo de gravamen que permite su devolución en frontera. Este cambio continuaba una línea de reforma del sistema impositiva que se origina en el período anterior: esto es, la reducción de los impuestos al comercio exterior, y entre éstos, la detracciones a las exportaciones.

La *promoción de exportaciones* se implementó fundamentalmente a través de la eliminación de las detracciones, la devolución de impuestos a través del IVA, la reducción de los aportes patronales y de trabajadores a la seguridad social, y la reducción de aranceles a la importación, lo que también implicaba una reducción de costos para el productor-exportador.

A contrario de lo que podría pensarse, ésta reforma no implicará una disminución de la recaudación ni de la presión fiscal -cociente entre la recaudación del sector público y el producto bruto interno. Antes bien, significa un incremento significativo en el monto de la recaudación, que se debe al incremento en el producto bruto interno, pero también en la mencionada presión fiscal. Esta mayor recaudación se logra a su vez, a través de una modificación del aporte que realizan los distintos sectores y clases sociales al sostenimiento del Estado: crece el aporte de las capas medias y bajas al

sostenimiento de las finanzas públicas, especialmente a través del incremento del IVA -impuesto a los gastos y al consumo- y disminuye el aporte que realizan los poseedores de capital.

La recaudación fiscal crece en un 48.6% entre los años 1972 y 1986, frente a un crecimiento del 25% en el PBI. Este incremento ocurre en conjunto con una concentración de ingresos según instrumentos tributarios: en 1972, a través de los principales 18 impuestos se lograba el 86.8% de la recaudación; en 1986, a través de los 11 principales impuestos se obtiene el 96.9% de los ingresos. De los 18 principales impuestos existentes en 1972, en 1986 sólo quedarían 9. Los nueve impuestos suprimidos por la reforma son el impuesto a la renta de las personas físicas, el impuesto a la renta de las sociedades de capital, el impuesto sustitutivo de las herencias, impuesto a las entradas brutas, tributo unificado, impuesto a las herencias, impuesto a las transmisiones inmobiliarias, tributo a los sellos del comercio, y el tributo al papel sellado sustitutivo. (Véase De Haedo y Sapelli, 1988).

A nivel de la *seguridad social* se observa una disminución de la recaudación del 27.7% en términos reales entre 1972 y 1986. Esta reducción se debe a la fuerte reducción operada de los aportes patronales y de trabajadores, ya que existe durante éste período un crecimiento en la población activa. La participación de la recaudación de la seguridad social disminuye su participación en el PBI del 8,96% en 1972 al 5,53% en 1986. (Véase el cuadros No 9). Los aportes conjuntos de patrones y obreros pasan del 58,5% en 1972 al 32% en 1984. (Véase cuadro No 10).

A nivel del *comercio exterior* se observa una caída en las detracciones a las exportaciones -que se reducen a la cuarta parte- y un aumento en la recaudación sobre la importación. Aunque aquí ocurrió una fuerte reducción en las tasas, el total recaudado crece entre 1972 y 1986 en 3.7 veces, siendo ello el resultado del incremento del nivel del intercambio externo. (Véase cuadros No 8 y No 10).

Finalmente, a *nivel municipal*, también ocurre un incremento en la recaudación muy significativo, que alcanza al 54,4% entre los años señalados. Este incremento se debe fundamentalmente a los incrementos aplicados en los tributos a los vehículos.

En términos de estructura, se observa una reducción de los impuestos a la seguridad social y a las exportaciones. Por el contrario, crece la participación de los impuestos a las ventas -IVA-, particularmente las generales, y la participación de las importaciones. También crecen los tributos a la renta empresarial y a la propiedad. Debe anotarse que estos últimos incrementos, como los ocurridos a nivel de las importaciones, se deben a aumentos de flujos, dado que existió reducción de tasas.

Sin duda el cambio más significativo en lo que respecta a la *estructura tributaria* fue la *reducción de los aportes a la seguridad social y su deliberada sustitución por el IVA*. Considerando los promedios de los períodos de siete años, 66-72 y 80-86, en el caso de la seguridad social se pasa del 8.4% al 4.8% del PBI, y en los impuestos a las ventas, del 1.4% al 5.9% ; la suma de ambos, pasa del 9.8% al 10.7% del PBI. (Véase De Haedo y Sapelli, 1988, pág 12; también cuadro No 9).

Según los autores de la reforma, la sustitución de las contribuciones a la seguridad social por el IVA es uno de los elementos centrales en la estrategia de promoción de exportaciones. Al respecto De Haedo y Sapelli sostienen: "El argumento consiste en que, siendo el impuesto a la seguridad social un impuesto sobre el uso del factor trabajo, y siendo Uruguay un país cuyas exportaciones eran intensivas en trabajo, *éste impuesto gravaba en forma desproporcionada a las industrias de exportación, pero luego el impuesto no podría ser devuelto en frontera*". (Ver De Haedo y Sapelli, 1988, pág 34).

Además de éste cambio en el sistema tributario, ocurre asimismo una expansión y modificación del endeudamiento público, en el que aumenta la importancia de las letras de regulación monetaria, y el endeudamiento externo. Como lo indicamos, estas modalidades de endeudamiento comenzaron a expandirse al final del período anterior. Pero a diferencia del período anterior, en éste el aumento se debe a la aplicación de una política que opta por recurrir al endeudamiento en vez de la emisión, para compensar los desequilibrios que se producen, aún en éste período, entre los ingresos y los gastos públicos.

A nivel de las empresas públicas, se alcanza el superávit, el que fue empleado para la capitalización de las mismas. Ello se alcanzó a través de un cambio en la política tarifaria y que implicó un incremento de tarifas superior a la evolución de la inflación. En este plano, también se alcanza una reversión de la tendencia vista en el período anterior, en el que ocurría un incremento del déficit hacia el final del período.

En base a estos cambios operados en los ingresos públicos, junto a la dinamización de la economía, se alcanza un significativo incremento de la recaudación, y así una reducción del déficit, en relación a su comportamiento tendencial y coyuntural de fines del período anterior y comienzos de éste.

Sin embargo, el déficit del presupuesto nacional se mantiene en 6 de los 8 años de éste período. Y ello se convierte en una condicionante del incremento del *endeudamiento del sector público*. (Ver situación al final del período), y en un *agravante de largo plazo de la crisis fiscal*.

Contribuyeron a ello no sólo la política seguida en relación a las erogaciones, sino asimismo, en relación con los ingresos.

La política de erogaciones, porque como hemos visto no genera una reducción de gastos, sino un incremento. Ello deriva de la nueva modalidad de intervención estatal adoptada que implicó *fuertes desembolsos en formación de capital* como forma de activar la inversión privada y la demanda efectiva, sostenida inclusive por encima de los niveles históricos aún en la crisis. Contribuyen a dicha expansión también el incremento de gastos en la expansión y ampliación de las funciones de *ordenamiento y represión*, y también los gastos que determinó la política de promoción de exportaciones a través del *crédito, subsidios y exoneraciones impositivas*.

Del lado de los ingresos también contribuyeron a ello la fuerte reducción que se opera en lo *aportes a la seguridad social* -y su contribución a agudizar y volver terminal la crisis de la seguridad social, la *profundización de la*

reducción de impuestos a las actividades de exportación, y la eliminación de buena parte de los tributos al capital, por reducción de impuestos a diversas formas que éste asume en su proceso general de circulación.

III.2. 1981-84: Crisis y endeudamiento:

Si la característica dominante del período anterior fue la reestructura capitalista, el dinamismo, y un intervencionismo estatal de tipo reestructurador y activo, en éste domina la crisis, y una acción estatal orientada a la largo del período a controlar y limitar su expansión.

En efecto, en materia de política estatal no existe aquí innovación, y el Estado se limita a cumplir el papel de "administrador de la crisis". Y está fuera de duda que la razón de ello no se encuentra en la capacidad o voluntad de los hombres: quien dirigiera la reestructura de la economía en los mediados de los 70 sería ahora llamado a cumplir el papel de administrador de la crisis.

La naturaleza y desarrollo de la crisis impondrá al Estado un conjunto de condiciones que no existían a comienzos de los 70 durante la otra crisis, agravando la crisis capitalista y la crisis fiscal: el Estado enfrenta una grave crisis financiera y de las finanzas pública, de la que se hace cargo y que implica un creciente endeudamiento -interno y externo-, y por otra parte, el contexto mundial es recesivo, perdiendo dinamismo las actividades exportadoras, ante la situación internacional recesiva.

Es importante destacar que estos dos cambios establecen severas condiciones o restricciones a las políticas estatales, perdurando a lo largo de toda la década del 80. Ello se debe al hecho de que estas dos notas o particularidades de la crisis afectan o impactan en dos de los mecanismos reactivadores puestos en juego luego de la crisis de 1973-74, esto es, la fuerte intervención estatal en el incremento de la formación de capital pública y privada¹⁴ y , por otra parte, su incentivo y apoyo a la promoción de las exportaciones. Son estos los dos factores que reactivan y dinamizan el crecimiento de la demanda efectiva y el producto durante el período que acabamos de analizar.

Implican así un agotamiento de dos de los factores en que se sustentó el dinamismo económico del período anterior¹⁵, un agravamiento de la crisis de acumulación capitalista, así, de la crisis fiscal, y así, de la capacidad de intervención del Estado en la solución de la misma.

¹⁴ La intervención estatal en el incremento de la formación de capital es manifiesta, clara, sostenida. Se observa en el fuerte incremento ya visto en la formación bruta de capital fijo del sector público. También en una amplia y diversa gama de instrumentos de política económica que se dirigen a estimular y hasta reglar la formación de capital fijo y el cambio tecnológico en el sector privado -tipo de cambio, tasa de interés, subsidios, exoneraciones impositivas, aranceles a la importación de equipo, represión laboral, etc, etc.

¹⁵ No debe olvidarse la persistencia de las otras condiciones que indicamos como favorables a nivel de la relación del capital -disciplinamiento, abaratamiento de la mano de obra, incremento del excedente- y de la circulación del excedente -incremento del excedente neto por reducción de la carga tributaria que soporta el capital.

La crisis se origina en el contexto internacional -fuerte suba del petroleo y de la tasa de interés, reactivación de tendencias especulativas, agudización de la recesión y contracción de las economías centrales- lo que conlleva un deterioro del sector externo en los países dependientes como Uruguay.

Pero se intensifica como resultado de las política económica adoptada en los años anteriores. Desde 1978 se implementa un modelo que transforma la estabilización en objetivo prioritario, desplazando al crecimiento (Véase Faropa;1982/ Notaro; 1983 y 1984/ Noya; 1986), y profundizando la concepción y el instrumental monetarista.

El instrumento principal de dicho plan es el control del tipo de cambio que sufre devaluaciones periódicas y preanunciadas. Según la concepción dominante su empleo como instrumento económico central responde a dos objetivos: a-estabilización de precios, igualando la inflación interna a la inflación internacional mas la devaluación monetaria, y b- el logro del equilibrio en el sector externo tanto en la cuenta de capital como en la cuenta corriente.

Esta política conduce a un conjunto de efectos económicos desequilibrantes y que agudizan y multiplican la crisis de sector externo. Entre estos cabe señalar el sistemático atraso del tipo de cambio, incremento del desequilibrio en la cuenta comercial por incremento de importaciones y reducción de las exportaciones, fuerte endeudamiento privado en dólares, fuerte endeudamiento estatal en moneda extranjera para sostener el tipo de cambio, pérdida de reservas, incremento de déficit parafiscal, para indicar a los principales.

Así, la devaluación monetaria de noviembre de 1982 es una medida inevitable dada la crisis producida en las finanzas públicas -alto endeudamiento, pérdida de reservas y caída de ingresos-, y que agudizara la crisis ya existente en los sectores productivos y financieros al comenzar la década del 80 -desequilibrio externo-caída de inversión privada y total-sobreendeudamiento-moratoria de pagos- fuga de capital. De esta manera el modelo termina agudizando los equilibrios internos y externos. (Véase Noya,1984; Laens y Noya, 1985; Antía,1986 y 1987), que supuestamente reduciría.

En el marco de esta política de estabilización y del fuerte crecimiento del PBI, durante el bienio 1980-81 los gastos corrientes del gobierno registraron un importante aumento (28% en dos años), lo que contrasta con la baja variación que habían tenido en los años anteriores. Continuaron creciendo de forma considerable durante 1982, no obstante la caída del producto que ocurría en dichos años y que se continuaría en 1983. El resultado de ello fue el aumento de la participación de los gastos corrientes del gobierno en el PBI, para llegar a una cifra record del 31,8% en 1982. (Véase cuadro No 3 y Gráficas No 7 y 8). Durante los años 1983 y 1984 se operará una fuerte reducción que acompaña la fuerte reducción de los ingresos del sector público. En 1983 los gastos del gobierno general representan el 28% del PBI a costo de factores, y al año siguiente el 24,8%.¹⁶.

A la par de esto ocurría una fuerte caída en los ingresos públicos, esperable dada la significativa caída de la demanda

¹⁶ En 1983 los gastos del gobierno general representan en moneda constante el 90% de los gastos de 1981, y en 1984 el 80,5%.

externa y de la demanda interna. Así, la recaudación de la Dirección General Impositiva cae un 20,5% en 1982, y un 8,7% en 1983, un 5,8% en 1984. Luego de tres años de caída, la recaudación de 1984 es el 68,3% de la lograda en 1981.

La fuerte expansión del gasto en éste período (1980-82), por su parte, *se origina en incremento de las jubilaciones, de la deuda pública y de los intereses correspondientes, y al sostenimiento de altos niveles de inversión pública..*

Los incrementos de las jubilaciones hasta 1982 (Gráfica No 10) se deben a incrementos de la pasividad promedio (Véase Gráfica No 12), como asimismo a cambios en las normas relativos a retiro de actividad, que se establecen en 1979. Aunque estos cambios normativos corresponden a la década del 70, sus efectos sobre las erogaciones del sector público se manifestarían a inicios de éste período. En el aumento de la pasividad promedio incide la desaceleración del proceso inflacionario, y sin duda están implícitos también objetivos electorales y de legitimación - téngase presente la proximidad del plebiscito de 1980, y el inicio del programa de transición.

La persistencia de altos niveles de inversión pública hasta 1982, por otra parte, está asociado a la continuación del patrón de incremento de inversión del primer período, y a la asociación que existe entre la inversión pública y el desarrollo de la acumulación en el sector capitalista. Si bien se produce hacia finales de la década del 70 y comienzos de la siguiente una caída de la participación de la inversión el PBI, su peso relativo se mantiene alto (Véase gráfica No 4).

Y el endeudamiento público crece como consecuencia de la política cambiaria asumida y del incremento de la tasa de interés internacional. El crecimiento de la deuda del sector público es muy significativo en el período que analizamos, especialmente durante el bienio 1981-82: a creciente endeudamiento, se suma el aumento en la tasa de interés internacional, la devaluación de 1982, y los costos correspondientes a la compra de carteras, factores que producen una cuadruplicación de intereses en 1982. (ver Davrieux 1987; y Antía 1986).

De estos factores, se destacan por sus efectos los gastos de interés por concepto de compra de carteras y la asistencia financiera a las erogaciones del BHU que se computan en el llamado "déficit parafiscal". En tanto la asistencia del BHU perdería participación relativa en el déficit financiero del sector público, el servicio de la deuda externa y el pago de intereses por concepto de compra de carteras se incrementaría en términos absolutos y relativos en años siguientes.

Así, el déficit parafiscal, alcanzó un nivel del 8,3% del PBI en 1982, representando entonces el 26% de los gastos del gobierno. Y este cambio en cantidad persiste en los años posteriores, creando una restricción o condición nueva en las finanzas públicas. Como tal ello determina cambios en la política fiscal, en el grado de autonomía del Estado, y en la naturaleza misma de la intervención estatal, esto es, en los objetivos específicos y articulación de las políticas fiscal, salarial, de intercambio externo, y monetario-financiero.

Frente a éste fuerte incremento de los gastos, ocurría, como era inevitable, una fuerte caída en los ingresos del sector

público, originado en un fuerte incremento en el déficit. Esta caída era resultado del fuerte descenso en el nivel de actividad de la economía, y del cambio en el sistema tributario, que incrementó la dependencia de la recaudación en relación al gasto -especialmente interno- a través del IVA y del IMESI.

Debe anotarse que éste es un punto de debate. Mientras la mayoría de los analistas sostienen éste punto de vista, De Haedo y Sapelli, refutan esta tesis. Según éstos autores uno de los efectos de la reforma es que disminuye la sensibilidad de la recaudación ante variaciones en el nivel de actividad, para un nivel dado de capital, contribuyendo de esta manera la estabilidad del sistema tributario. Según análisis realizados por éstos autores, la elasticidad producto de la recaudación pasa de un valor de +2.99 en el período 1967-73, a un valor de +1.66 en el período 1974-77.

Desde nuestro punto de vista éste resultado puede deberse a la disminución de la presión fiscal que se opera en algo muy sensible, fluctuante, y determinante del ciclo económico en economía dependientes: la situación de sector externo y en especial el nivel de las exportaciones. De ello resultaría que la caída de exportaciones -componente de la demanda efectiva que experimenta fuertes caídas en las crisis- afectaría o incidiría menos que antes sobre la caída total de la recaudación del sector público.

Ante ésta agudización de los desequilibrios se opta al fin del período analizado por una política "contractiva", implementada esta vez por Vegh. La política cuenta con el respaldo de los bancos acreedores y del FMI, siendo su objetivo fundamental lograr el saneamiento de la economía,

especialmente en el plano monetario, antes del cambio de régimen.. Como otros programas similares aplicados en situaciones de crisis, implicará una *fuerte reducción del gasto corriente a través de la disminución de salarios y de jubilaciones, junto a una fuerte reducción de la inversión, crédito y subsidios del sector público*. Dado el fuerte desequilibrio fiscal existente, las medidas precedentes son acompañadas con un incremento en diversos tipos de impuestos, muchos de los cuales habían sido reducidos en éste período -por ejemplo, impuestos al comercio exterior.

La política busca fundamentalmente actuar sobre la demanda, provocando una fuerte contracción de la misma, dado que el diagnóstico implícito caracteriza a la situación como de "exceso de demanda". Como resultado de ello y de las medidas que se adoptan, ésta política de shock agudizará el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares -niveles de empleo, salario y jubilaciones-, y asimismo, en los niveles de inversión y de formación de capital.

Como se ha visto la herencia del régimen no implica progresos en la evolución de las finanzas públicas, existiendo inercias y elementos nuevos agravantes.

Entre las inercias hay que destacar el incremento en el número de los funcionarios públicos, que aunque responde a otras políticas continúa, y en especial el aumento de los beneficiarios del BPS.

Entre los elementos nuevos agravantes hay que destacar el fuerte incremento del endeudamiento público como resultado de la crisis financiera del 81-82.

III.3. La herencia del período:

A diferencia del período anterior, los gastos no tuvieron un incremento a destacar si se excluye el déficit parafiscal -empresas públicas y BCU. Las presiones al alza se atenuaron con fuerte reducción en los salarios y en las jubilaciones.

Pero, no obstante lo anterior, el gasto continuó su tendencia al crecimiento, aún con las exclusiones anteriores, y de manera significativa si se considera el déficit parafiscal y el endeudamiento.

Entre los determinantes del alza en los gastos se destaca:

1-El significativo incremento de la deuda -e intereses- nominada en moneda extranjera. Ello implica de por sí un significativo agravamiento en: i-las transferencias de valor a realizar al exterior por amortizaciones y pago de intereses, ii-los efectos expansivos que sin duda ello tiene en relación con el nivel de inflación, iii-la creciente presión de estos componentes de gastos sobre todos los otros, disminuyendo así su capacidad de expansión, y iv- el evidente efecto de contrarrestar y expandir -ceteris paribus- la presión tributaria.

No obstante estos efectos, la atención de dicho endeudamiento es algo irrenunciable en el marco del proyecto de plaza financiera y la reinserción exportadora. La continuación del proyecto de plaza financiera, implica crear condiciones de confiabilidad y seguridad al capital bancario y financiero interno y externo, y por supuesto, ajustarse a sus reglas de funcionamiento. Para el Estado ello requiere un compromiso político con los sujetos o actores estratégicos de dicho

proyecto, y así, y así, una gestión monetaria y fiscal que privilegie estos objetivos de manera muy clara y sostenida.

Ello es a su vez condición necesaria de la continuación y éxito de la expansión de las exportaciones. En parte porque ello requiere crédito -tanto para el capital instalado, como para aquel que potencialmente pudiera instalarse-, en parte porque el capital exportador es y será el principal tomador de crédito, y así, también, el principal endeudado.

De esta manera, son los sectores exportador y financiero, los que resultan gravemente afectados por la crisis, aquellos hacia los cuales, apunta de manera prioritaria y prevalente una asistencia del Estado muy costosa para el conjunto de la población, tanto en términos absolutos, como relativos -peso de la deuda en el PBI, en el déficit fiscal, y en los ingresos públicos.

2-El incremento de los gastos -tanto en términos absolutos como relativos- en las funciones de "ordenamiento" y "represión". Estos incrementos corresponden fundamentalmente al aumento del personal ocupado en el ministerio de defensa y al aumento correlativo en los gastos de funcionamiento.

Sin duda puede sostenerse que esta expansión del gasto se realizó en el período analizado bajo una nueva modalidad de mediación y de clientelismo político, dado que la dictadura no es sólo ni exclusivamente "coerción". La demostración de ello se encuentra en algunas evidencia de expansión de gasto en vísperas del plebiscito del 80 y de las elecciones internas del 82

Asimismo, resulta claro que esta forma de expansión del gasto es inevitable como medio y recursos necesarios para la construcción del marco no económico necesario de la redefiniciones y transformaciones que se operan a nivel del proceso económico -relaciones de producción, distribución, y circulación de valor.

3-El tercer factor expansivo es la continuación del gasto en seguridad social. Ello responde a la tendencia al envejecimiento poblacional, y a los cambios ocurridos a nivel de las normas de retiro, tal cual lo hemos visto. (Véase al respecto Melgar, 1988 y Terra, 1987).

Resulta muy razonable sostener que durante el período en consideración y no obstante los cambios ocurridos a nivel de régimen y del sistema político, algunas de las disposiciones adoptados estuvieron guiadas por objetivos electorales y de legitimación política.

4-El cuarto factor expansivo, es el aumento de la ocupación en el sector público. No obstante ello, existen diferencias a destacar en relación al período anterior: a-la reducción de la desocupación a que conduce la fuerte emigración, y la fuerte reducción de la migración campo-ciudad; b-el incremento de la ocupación estuvo relacionada en la mayor parte del período a la expansión del empleo en los departamentos de represión del Estado; c-en la crisis del 82-84 se opera una expansión del empleo que antecede a la reactivación, tal vez relacionada a un intento de reducir tensiones -se iniciaba el período de transición- y de atenuar la caída ocurrida en la demanda efectiva.

IV. PERIODO 1985-1989: ADMINISTRACIÓN DE LA CRISIS Y REFORMA DEL ESTADO.

En marzo de 1985 asume un gobierno constitucional luego de 12 años de dictadura. El cambio de régimen y en el sistema político se producen en condiciones muy diferentes a las prevaleciente hacia comienzos de la década del 70: durante la dictadura se operó una *reestructura capitalista*, se realizó una *reforma fiscal*, en tanto que la situación económica puede caracterizarse como de *crisis grave*, sin antecedentes en el siglo 20..

Estas herencias constituyeron durante el período de transición restricciones y condiciones estructurales y de situación, que se impusieron a los formuladores de las políticas estatales, acotando su margen de opciones. Limitaron así las modificaciones o cambios que en un principio se suponía introduciría el cambio de régimen y en el funcionamiento del sistema político. A ello su suma la supervivencia de los equipos técnicos y de las orientaciones de acción correspondientes, y así, de los diagnósticos y de los instrumentos. Por ello, no obstante los cambios políticos ocurridos, existen tanto en la política económica como en la política fiscal, muchos elementos de continuidad.

El nuevo gobierno no implementa cambios significativos en los dos ámbitos posibles de intervención estatal. No los habrá ni en lo que respecta a sus actividades como *oferente* de bienes y servicios, ni tampoco en la de *regulador* de la actividad económica. *Domina la crisis*, y la definición de una política de "*estabilización*" que busca controlarla, limitando su expansión. Así, los mismos integrantes del equipo económico

caracterizan la acción de la conducción económica como de "administración de la crisis".¹⁷.

Pero no obstante ello, es en éste período que se inicia una fuerte ofensiva ideológica que apunta a transformar el papel del Estado en los dos ámbitos señalados, y que asimismo realiza sus primeras implementaciones. Esta ofensiva de reforma, a diferencia de la realizada durante la dictadura, apunta a *reducir la dimensión estatal y su poder regulador*, en tanto jerarquiza la espontaneidad del mercado¹⁸. Aquella, en cambio, implicó un *rol estatal activo y disciplinador*, y

¹⁷ Así definen su gestión de gobierno de manera explícita y reiterada a lo largo de todo el período el Presidente de la República y muchos otros integrantes de su gabinete -fundamentalmente el Ministro de Economía-. También define de tal forma su gestión del Presidente del Banco Central.

¹⁸ Esta segunda ofensiva es ciertamente una respuesta diferente a la crisis de la acumulación capitalista, en la que se acentúa el diagnóstico y la propuesta de inspiración claramente neoliberal, y una fuerte ofensiva contra el Estado.. Las razones de esta diferencia son múltiples y deberían ser analizadas con cuidado, vinculándose a los problemas de la acumulación de capital (D-M-D) especialmente la crisis del 82-83. Desde posiciones liberales se han indicado como factores determinantes la excesiva expansión estatal, del gasto y de la presión tributaria; las excesiva presión existente sobre el capital y su ganancia; las restricciones existentes al movimiento internacional de mercancías y de capital; las rigideces que impone al desarrollo de la productividad y a las variaciones de la demanda, la forma de organización fordista del trabajo a nivel de la producción, y las correspondientes normas regulatorias; el descontrol de crédito y de liquidez existente a nivel monetario y financiero. A ello se agregó a nivel del discurso público "los éxitos" relativos alcanzados por las primeras ofensivas privatizadoras -Tatcher, Reagan, etc- y una fuerte y frontal ofensiva contra el Estado por parte de los medios de comunicación y de la tecnocracia internacional.

consistió en una reestructura del proceso económico, y de los gastos y del financiamiento del sector público, sin atacar la dimensión estatal y su poder de intervención.

Estas afirmaciones son válidas no obstante al comienzo del período, el Estado conserva un importante poder de regulación en comparación al que tuvo durante la dictadura. Ciertamente, ello se debió a la aguda crisis existente y a tres notas dominantes de la misma. a-En primer lugar, es sabido que durante la crisis el Estado se encuentra condicionado estructuralmente a aumentar su poder de intervención, y que de hecho lo hace. b- En segundo lugar, resulta claro que ello también está condicionado por la situación política existente, dominada por la transición política y el cambio de régimen, contexto en el cual era previsible una activación de la sociedad civil, multiplicación de expectativas y demandas, y esfuerzos por recuperar lo perdido. c-Y finalmente, también es un hecho determinante que la misma política adoptada, de inspiración monetarista, conlleva inevitablemente a férreos controles de las diversas variables económicas y no económicas que inciden en los desequilibrios monetarios.

Para algunos autores ello demostraría un alejamiento del equipo económico de la ortodoxia monetarista (Berretta, 1989). Sin embargo, para nosotros éste supuesto alejamiento estará determinado por las tres condiciones señaladas, esto es, por los aspectos dominantes de la coyuntura. Es coincidente con ésta afirmación el hecho de que luego de reiniciada la reactivación, redefinidas las reglas de funcionamiento político, y cuando se reducen los desequilibrio internos y externos, el Estado disminuye su poder regulador y su control en la esfera económica. Esto es

lo que ocurre a partir del fin de la primera mitad del período de gobierno de Julio María Sanguinetti.

De cualquier manera debe destacarse que el dilema público-privado existe durante todo éste período, volviéndose mas evidente hacia la segunda mitad del mismo. Sin duda su vigencia deriva de los problemas de acumulación existentes, de la coyuntura política, y de la heterogeneidad de sectores y concepciones existente al interior de la fracción política gobernante.

El objetivo central de la política económica adoptada es la estabilización, definiéndose como prioritarios el logro del equilibrio interno -control de la inflación- y el externo -equilibrio en la balanza de pagos. En general el programa es similar a otros proyectos estabilizadores aplicados a fines del 50 y del 60. Sin embargo, guarda con los anteriormente aplicados dos diferencias a destacar: una es *la prevalencia instrumental que se concederá a la política fiscal y dentro de ella a la contención del gasto* en el conjunto de los instrumentos y medidas adoptadas. La otra es *la concentración de poder y centralización política que se observa tanto durante las fases de deliberación, decisión e implementación, en el ejecutivo, y dentro del mismo en la conducción económica -especialmente en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.* Esta primacía de la conducción económica se observa tanto en el funcionamiento del gobierno, como asimismo, en el interior del partido gubernamental.

Es razonable afirmar que el primer rasgo señalado arriba tiene como desideratum al segundo, esto es, la centralidad y prevalencia dada a la política fiscal conlleva a un funcionamiento político centralista. De esta manera se puede

sostener que la naturaleza del programa -contractiva- conlleva a jerarquizar la política fiscal, y en consecuencia y conforme a ello, al férreo disciplinamiento político dentro del Ejecutivo, y en las relaciones entre Presidencia y bancada parlamentaria.¹⁹

La centralidad de la política fiscal surge de diversos documentos y manifestaciones de miembros de la conducción económica. Así, por ejemplo, el control del déficit fiscal fue presentado como el objetivo principal del programa de política económica acordado con el FMI en setiembre de 1985. (Véase Búsqueda, 12-9-85, pág 40)

En ésta línea cabe citar las manifestaciones del que sería Ministro de Economía durante todo éste período, el contador Ricardo Zerbino. Según éste "...el gobierno tendrá que esforzarse en establecer equilibrios y la normalidad con el claro objetivo de que el país tendrá que enfrentar el problema del déficit fiscal, diría del déficit global del sector público, con gran decisión por cuanto es uno de los elementos que más está perjudicando las posibilidades de recuperación y es uno de los elementos que tiene una influencia muy marcada el problema inflacionario (...) La emisión debe ser evitada más allá de ciertos límites para no caer en problemas de inflación, que se vuelve contra los objetivos que se pretende servir, la recuperación de los niveles de vida de trabajadores y pasivos de menos recursos, que son los más afectados por cualquier proceso

¹⁹ Por ello el debate de la ley de presupuesto y las rendiciones de cuenta se transforman en instancias observables cruciales de los cambios señalados, y de las relaciones entre proceso económico y proceso político.

inflacionario". (Véase Búsqueda, 21-2-85).

En abril, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto sostenía también en éste sentido que "... fue el déficit de (1982), no el gasto del gobierno, lo que incrementó naturalmente la deuda externa en 1700 millones de dólares aproximadamente, porque todo o casi todo fue financiado con deuda externa. Este déficit, si bien ha venido disminuyendo, no tanto en términos nominales, en pesos, pero sí con relación al Producto, se mantiene a un nivel muy importante, próximo a los 500 millones de dólares. Entre 450 y 500 millones de dólares. El problema creado es que hay que financiarlo. Los gastos siempre se pagan con algún tipo de recurso. Uno de los procedimientos más habituales es recurrir a la inflación. Pero en Uruguay ello no es posible, ya que la cantidad de dinero circulante es mucho menor que la de ése déficit fiscal y caeríamos rápidamente en un proceso hiperinflacionario tipo argentino o boliviano. Entonces hay que pensar en reducir el déficit y financiarlo legítimamente. La financiación llamada legítima o sea con crédito externo o interno, está muy limitada, porque como lo ha dicho el Ministro de Economía, los recursos externos son muy limitados y los recursos internos si los utiliza el gobierno quedarían en nada para el sector privado. Entonces, no hay más remedio que disminuir éste déficit fiscal por la dos únicas vías conocidas: la disminución de los gastos y el aumento de los ingresos". (Véase Búsqueda, 11-4-85).

Como lo veremos, el programa estabilizador comprende la instrumentación de cuatro medidas de naturaleza fiscal, que en marco del programa son ciertamente jerarquizadas: a-el control del gasto en todos sus componentes -salarios, transferencias de la seguridad social, gastos de

funcionamiento, e inversiones -disminución del déficit fiscal; b-control de la emisión y del crédito -disminución de la cantidad de dinero; c-la implementación de estímulos fiscales muy selectivos, y dirigidos en forma casi exclusiva a la promoción de las actividades exportadoras -equilibrio externo; y d-el incremento del endeudamiento del sector público, principalmente del interno, a través de las letras de regulación monetaria -financiamiento del déficit y reducción de liquidez.

La implementación política de éste programa se caracteriza por cuatro rasgos aspectos dominantes *que configuran en el marco de un régimen democrático una modalidad de intervención estatal diferente y nueva* desde el punto de vista político:

El primero es la prevalencia o primacía que tendrá el equipo económico en la definición de las políticas estatales, tanto al interior del Estado, del Poder Ejecutivo, como en el Partido de Gobierno, en especial en su actuación parlamentaria. Dentro de éste equipo económico, integrado por el Ministerio de Economía, el Banco Central, el Banco de la República y la Oficina de Planeamiento, destaca el papel conductor asumido por la Oficina de Planeamiento, en conjunto con el Ministerio de Economía.

Dicho en otros términos, estamos afirmando que luego de la reforma del 66, con la cual se produjo una fuerte concentración de poderes, la que se acentuó, cristalizó, y hasta rutinizó en la dictadura, se agrega ahora un poder, centralidad, y relevancia del equipo económico, que es novedosa y a su vez, creciente.

Es importante destacar que no existen antecedentes políticos de tal proceder, configurando ello una situación política nueva. Podría hasta sostenerse que en muchas decisiones, la conducción económica actúa con independencia de la Presidencia, del Consejo de Ministros, y del partido de gobierno. Razón por la cual se producen durante éste período frecuentes choques entre la cúpula y la base del partido de gobierno, entre las políticas adoptadas y los mecanismos de representación y las bases de apoyo de los partidos, entre la lógica de los equipos técnicos y la de los cuadros políticos.

Es significativa y explícita al respecto la forma pública en que aparece o se muestra la relación política que tiene la Presidencia de la República con el equipo económico.

Dice al respecto al Presidente "Me siento muy orgulloso y muy tranquilo de quiénes están manejando la política económica del país desde el punto de vista técnico (...) *No quiero decir que todos podamos compartir exactamente una política económica. Yo tampoco. Si ustedes a mi me preguntan si o comparto absolutamente la política económica del Gobierno, les digo que no.* Lo que pasa es que uno nunca hace la política que desea, sino la que puede. Esta es la gran diferencia que existe a veces entre las dos visiones. No hay ninguna duda que lo que se trata es de hacer la política que se ajuste mejor a los propósitos, a los ideales y a los métodos que uno ha elegido, dentro de las posibilidades. Lo otro, en definitiva es caer en el academicismo". (La mañana, 6/6/86; Citado por Berreta, 1989).

El segundo aspecto es la amplitud y diversidad de conflictos que genera, lo que se relaciona también con el modelo y la implementación adoptada, como lo anterior. La gama de

adversarios es muy amplia tanto si se consideran partidos como organizaciones corporativas, en tanto los conflictos sostenidos son persistentes y sostenidos, con todos esos adversarios.

Con el movimiento sindical el conflicto se centra especialmente en el tema gastos, y dentro de él con los gastos sociales -salud y educación principalmente-, como asimismo en torno a la fijación de salarios y jubilaciones. Otros puntos adicionales de enfrentamiento son la regulación de sindicatos y de derechos laborales, y hacia el fin del período la implementación de una programa de privatizaciones.

Con los partidos políticos el centro del enfrentamiento se ubica en lo relativo a los montos y estructura del gastos y los ingresos fiscales, aunque puede sostenerse que el enfrentamiento es permanente en todos los temas que impliquen una distribución de ingresos o de gastos que sean objeto de tratamiento parlamentario -dentro y fuera de la materia presupuestal.

Y finalmente, también comprenderá enfrentamientos y conflictos con las organizaciones empresariales que serán muy desgastantes para el gobierno. Los principales cuestionamientos de las organizaciones de los empresarios se centran en la alta selectividad de la política de estímulos y subsidios, el bajo nivel de los mismos, el carácter excesivamente contractivo de la política monetario-financiera, y asimismo, los incrementos decididos en la presión tributaria, en razón del abultado déficit

existente y la necesaria reducción de los gastos.²⁰.

La tercera característica de esta modalidad de intervención es que ella *implica cambios en el funcionamiento del Partido que ejerce la función de gobierno*. Hay que destacar aquí que esta modalidad de gestión del gobierno conduce a cambios en los *mecanismos de representación y mediación* -creciente alejamiento de las bases del partido y de los sectores sociales, abandono explícito y justificado de los intereses particulares; en *las instancias deliberativas* -creciente importancia de la cúspide del partido junto a los cuadros técnicos en los debates y en la determinación de la opción a tomar, búsqueda de reducción de tiempo y hasta desvalorización de la instancia de debate-, y en los *mecanismos de implementación de decisiones*- formas de ejecución más expeditivas y eficientes, proyecto de desregulación, proyecto de reforma administrativa.

La cuarta cualidad o rasgo es que la centralidad y la severidad en la aplicación de éste programa llevarán a conflictos muy extendidos y sostenidos a lo largo de todo éste período, que conducen a *situaciones de división y deserciones en las fracciones políticas que sostienen al Presidente*, y en forma correlativa, a un *progresivo deterioro de la popularidad del Ejecutivo, del Presidente y*

He analizado éstos aspectos de forma sistemática y con mayor detalle en mis trabajos: "La crisis, su gestión y el cambio en el Estado. La política económica en 1985-90" (Véase Longhi, 1991b) y en "La insuficiencia de inversión y el papel del Estado. La visión de los industriales en la crisis (1985-1990) (Véase Longhi, 1991c)

*del Partido de Gobierno*²¹. Ello se observa especialmente en los debates de la Ley de Presupuesto, en las Rendiciones de Cuenta, en algunas leyes específicas como la de alquileres y pasividades, , durante las rondas de Consejos de Salarios y en relación a decisiones adoptadas en algunos directorios de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

La política de gastos del nuevo gobierno está expuesta en el memorándum presentado al FMI en setiembre de 1985, momento en el cual comenzaba el debate parlamentario de ley de Presupuesto. En líneas generales, el conjunto de las medidas apunta a la reducción del déficit a través de una contención generalizada del gasto, y medidas de apoyo a los sectores pobres y al sector exportador de baja incidencia.

Se establecían en dicho documento: a-el propósito del gobierno de no realizar más compras de carteras bancarias ni otros gastos que implicaran un incremento del déficit fiscal, b-la intención de implementar estímulos a las actividades exportadoras, c-la implementación de una política salarial "prudente", d-prestaciones a los sectores sociales más pobres a través de instrumentos que no conlleven un incremento de los salarios, e-reducción de los gastos corrientes en partidas no relacionadas con los salarios, f-reducción de las transferencias a las empresas públicas.

2 1

No puede dejar de apuntarse que este es uno de los factores que determinó la significativa derrota sufrida por el Partido Colorado en noviembre de 1989, y al mismo tiempo del crecimiento de las corrientes de izquierdas nucleadas en el Frente Amplio, aún luego del abandono de la coalición por parte del Partido por el Gobierno del Pueblo.

En suma, como puede verse, el acuerdo gira en torno a una contención del gasto del sector público en diversos componentes del mismo, con pequeños aumentos para aquellos sectores que se consideran en situación crítica.

Estos son los objetivos que guiarán la política de gastos del poder ejecutivo durante el período 1985-89, los que están implícitos y son el fundamento del proyecto de ley de presupuesto que el Ejecutivo envía al Parlamento. Implicarán un fuerte rechazo y conflicto entre gobierno y oposición, el que se transformará en un conflicto de poderes que también comprenderá al Poder Judicial. Incluso se observarán desinteligencias entre la conducción económica y la Presidencia por un lado, y la bancada del partido de gobierno por el otro, que llevan a ésta a dar su apoyo a un proyecto del parlamento, que es vetado por la Presidencia, y luego, a que parte de esta bancada diera su apoyo al levantamiento de algunas de las observaciones realizadas.

Para la oposición las razones del rechazo del proyecto y el conflicto subsiguiente radican en la contención del gasto que propone el proyecto gubernamental luego de un período en el cual éste sufre un fuerte control, la incidencia de ello en la calidad y eficiencia del funcionamiento del sector público, en la distribución del ingreso y en las condiciones de vida de la población, como asimismo, la estructura de gastos implícita, que según toda la oposición reproduce y continúa la existente durante la dictadura.

Aunque no es explícito es obvio que las decisiones sobre gasto que contiene el proyecto implican para los partidos cambios significativos en los mecanismos de "representación" y "logro de apoyo" tradicionales, esta vez, en el marco de un

funcionamiento "a pleno" del régimen democrático y del sistema de partidos. Sin duda ello determina una "tensión" o "problema" a nivel de los partidos, especialmente de los tradicionales, uno de los cuales ocupa ahora el Poder Ejecutivo. La significación y relevancia de esta "ruptura" son fáciles de comprender cuando se considera la temprana expansión de las políticas sociales y del clientelismo en el caso uruguayo, como modalidades de búsqueda de apoyo, de organización partidaria, y de diseño del intervencionismo estatal.

No obstante lo anterior, el gasto aumentó en éste período mas allá de lo previsto originalmente. Así, entre los años 1985 y 1987 la tasa promedio anual de crecimiento del gasto del gobierno general fue del 3,90%. Es ésta tasa alta en comparación al promedio histórico ²², ubicándose incluso por encima de la tasa anual promedio del período 1975-81 (3,74%).

Los gastos del gobierno per capita, mientras tanto, se ubican en dicho trienio en un valor de 1,73 en millones de pesos del 61, similar al promedio histórico del período 1955-87 (1,72). (Véase al respecto la gráfica No 8).

() La tasa de crecimiento anual promedio de éste período supera a las de los períodos 1955-58(+3,18%), 1963-66(+1,46%), 1972-74(-3,58), 1975-81(+3,74), 1982-84(-6,64). Sólo en los períodos 1959-62 (+7,74) y 1967-71(+4,80%) se alcanzan ritmos de crecimiento del gasto superiores al visto en el trienio analizado.

Sin embargo, deben realizarse dos relativizaciones sobre estos valores, ambas de carácter coyuntural:

En primer lugar, los valores del trienio 1985-87 corresponden a una parte de todo el período analizado, en la cual precisamente las presiones por el aumento de los gastos eran muy altas, dado que se trata de un período de fuerte activación de la sociedad civil luego de muchos años de represión, y durante el cual el Estado debió asumir innumerables reclamos, reivindicaciones, y compensaciones.

En segundo lugar, éste aumento del gasto, corresponde a un período posterior a una crisis en la cual se produjo una muy fuerte contracción del mismo como parte de la política de estabilización adoptada: durante el trienio 1982-84 el gasto cayó a una tasa promedio anual de -6,64.

En lo que tiene ver con la estructura y composición del gasto se observa en el período una mejora en la participación de los principales rubros que componen los gastos sociales, en el marco de una cristalización y reproducción de la pauta de gasto heredada de la dictadura.

Así, los gastos sociales aumentan levemente su participación, pasando de constituir el 57,1% en 1984, al 58,9% en 1985, y el 61,5% en 1986. Pero, estas modificaciones no cambian el perfil de gasto de la dictadura: así, de 10 años presentados por Melgar (Melgar, 1988) (1955, 60, 65, 68, 72, 75, 80, 84, 85 y 86), la participación de los gastos sociales en el total de gastos del 86 es superada en las ejecuciones de 1955, 60, 65, y 72.

También se constituyó en centro de enfrentamiento la propuesta tributaria que contenía el Proyecto de Ley del

Presupuesto que envía el Ejecutivo al Parlamento. En éste caso, el Parlamente cuestiona que no existe cambio en relación a la estructura heredada de la dictadura, que no se cumplen los acuerdos alcanzados en la CONAPRO, y que se requiere un nivel superior de tributación, a alcanzar mediante el restablecimiento y el aumento de los llamados impuestos directos. En base a ello se realizarán una serie de correcciones y modificaciones en el capítulo tributario.

Pero, al igual que las reformas realizadas a nivel de los gastos, éstas son también vetadas. Es mas, dada la situación de crisis y el diagnóstico que poseen de la misma los miembros de la conducción económica, junto a la innegable preferencia por el sistema tributario existente, el Ejecutivo ofrece mas resistencias a nivel de tributación que la que se observa a nivel de los gastos.²³

De esta manera, no existirán cambios ni en la presión tributaria ni en la estructura de impositiva. Los cambios más notorios son los aumentos -leves- en los impuestos a la renta y sobre la propiedad, los que resultan de la iniciativa y fuerte presión de los partidos de la oposición durante el debate de la ley de presupuesto. Pero no obstante ello, no ocurrirán modificaciones a destacar en aquellas fuertes de recaudación donde la dictadura realizó las mayores

Ciertamente la explicación de tal comportamiento se encuentra en el diagnóstico sobre los orígenes de la crisis que poseen los técnicos del gobierno. Como lo hemos sostenido en otro documento, en dicho diagnóstico la crisis responde a una depresión de la oferta, por excesivas presiones de costo sobre la tasa de ganancia y sobre la libertad y movilidad de los factores productivos (Véase Longhi, 1991b).

transformaciones, esto es, las contribuciones a la seguridad social, los impuestos al comercio exterior, y los impuestos a los gastos (Véase al respecto los cuadros No 8 y No 9, y la gráfica No 15).

El otro gran conflicto suscitado por el programa fiscal se ubica en torno a la fijación de los salarios del sector público. Como lo señalamos, el manejo de los salarios fue concebido como uno de los instrumentos principales en la contención del déficit fiscal -así surge en el memorándum de entendimiento firmado con el PHI ya referido.

En razón de los impactos macroeconómicos que se le atribuyen - costo de mano de obra, déficit fiscal, inflación- el gobierno establece una política salarial que se caracteriza por un férreo control, y por la centralización. En especial se destaca la inevitable centralización que se impone a la discusión de todos los salarios públicos a nivel de las máximas autoridades económicas, lo que contrasta con la reinstauración de los Consejos de Salarios en la actividad privada, y la consecuente dispersión por giros de actividad.

Aunque la conducción económica se guía por un modelo monetarista, el gobierno ejerce un importante control en materia salarial. Inclusive es éste uno de los ámbitos en los que se observa una fuerte centralización de poder. Ante una suba inevitable, y por razones de estabilidad y legitimidad, el gobierno tolera el incremento, pero tratando de que éste sea gradual, y manteniendo una férrea intervención y control.

Puede sostenerse que la razón de ello se encuentra en que el gobierno no podía reducir su poder de intervención y control de ésta variable, dado el incremento salarial que ocurriría

luego de un período de reducción forzosa, y así, por los problemas de valorización de capital que esto último determinaría. Tengase en cuenta que para los miembros de la conducción económica la crisis se originaba en insuficiencia y depresión de la oferta.

No obstante esta política, el salario público se incrementa durante éste período, aumentando en términos reales en un 14.1% en 1985, 4.8% en 1986 y 0.3% en 1987. En los años siguientes el incremento se reduce sensiblemente, pudiéndose hablar de estancamiento durante los años siguientes.

Pero, de cualquier manera, es un hecho sintomático que el salario real público alcanza en el período 1985-89 un valor real promedio inferior al alcanzado en el trienio 1982-84, e inclusive en los períodos 1975-81 y 1972-74, períodos todos con escenarios económicos y políticos extremadamente desfavorables para los asalariados. Así, en 1985-89 el valor promedio es de 52,65% en relación a un salario real de 100 en 1971, en tanto que en el período 1982-84, esto es, en la crisis, el valor real promedio es de 53,33%.

Como se observa en la gráfica No 11, los salarios del período 1985-89 son superiores a los del período 1983-84, pero inferiores a los registrados en los años anteriores, inclusive durante toda la dictadura.

Es innegable que el aumento existe y que es significativo en el período 1985-87. Pero es cierto también que el aumento es inferior al que se registra en la actividad privada, se alcanza en base a una alta movilización, a partir de los niveles deprimidos a que llegó durante la crisis de 1983-84, y durante un período en el cual existe un significativo

aumento del nivel de actividad de la economía, y así de la recaudación.

Ciertamente, el factor explicativo principal de tal aumento se encuentra en la movilización sindical y los conflictos alcanzados. Estos dos fenómenos alcanzan su máximo nivel en el primer año de gobierno, para ir descendiendo paulatinamente en los años siguientes. Así, el número de conflictos de los trabajadores del sector público alcanza su máximo nivel en 1985, disminuyendo en los años posteriores. Considerando un total de 100 conflictos en el trienio 1985-87, el 46,2% se produce en el primer año y el 35.2% en el segundo. Contabilizando las horas de conflicto, los porcentajes respectivos son del 60.0% y del 30.6%. (Véase Filgueira, 1988).

Según Berreta (Berreta, 1989) ésta disminución responde a cuatro determinantes: a-las pérdidas de salario a que habían conducido los niveles tan altos de paro; b-la pérdida de respaldo en la opinión pública a que había llevado la estrategia de lucha adoptada; c-la decisión del gobierno de comenzar a declarar "servicios esenciales" a algunas de las actividades del sector público, y e-el anuncio e implementación de los primeros proyectos de privatizaciones.

Esta posición es discutible, dado que justamente no incorpora un aspecto que es fundamental. Desde nuestro punto de vista, el factor explicativo principal de ésta disminución se encuentra en la implementación por el gobierno de una política de choque con el movimiento sindical, que buscó limitar su capacidad de movilización y empeorar su imagen frente a la opinión pública. Esta política se implementó a través de una creciente inflexibilidad y dureza en relación

a los salarios y a los conflictos mismos, a través del manejo de los medios de prensa, y del frecuente recurso de declarar "servicios esenciales" a actividades públicas que se encontraban en conflicto.

Este endurecimiento era inevitable si se considera la estrategia general del equipo económico y del gobierno. Era necesaria para frenar el aumento de los salarios y así contener el *déficit*, abatir los niveles de conflictividad y sus efectos sobre el *proceso de inversión*, y finalmente, condición necesaria de las primeras *privatizaciones* y de la reforma del Estado.

Es razonable y lógico sostener la implementación de esta ofensiva por parte del gobierno cuando finaliza la primera mitad del período 1985-89. Sin duda sus objetivos principales eran lograr el *desgaste* y la *desactivación* del movimiento sindical, como medios principales y necesarios para asegurar la continuidad y profundización del programa económico. Era coherente con a-el diagnóstico del equipo de gobierno centrado en la oferta y del cual se derivaba la necesidad de eliminar o reducir los factores que contrajeran o reprimieran la movilidad y utilidad del capital; b-con la necesidad de poner freno al alza de los salarios; c- reducir el nivel de movilización y de activación política, como medio para restaurar la confianza y seguridad de ahorristas e inversionistas; y e- establecer un marco político y una relación de fuerzas lo más favorable posible a la implementación del plan de privatizaciones.

La ofensiva ocurría en el marco de una creciente preocupación del empresariado ante los fuertes aumentos que registraban los *salarios*, y los *niveles de conflictividad*, y los retrasos

que se producían a nivel de la productividad del capital y del trabajo, factores a los que se asociaba los bajos niveles de inversión, y asimismo, la poca recuperación registrada por la misma²⁴.

Esta posición se vuelve más explícita y hasta recurrente a nivel los sectores que el programa económico consideraba los agentes dinamizadores principales, esto es, los exportadores. Desde entonces estos sectores incrementan sus demandas y presiones sobre el Estado en pro de diversas medidas que permitan mejorar su capacidad de competencia internacional en el corto plazo, y la recuperación de la inversión y de los niveles de productividad para el mediano plazo.

Pero, si bien ocurrió desde entonces un estancamiento en la evolución del salario y una clara reducción de los niveles de conflictividad, no sucedió lo mismo a nivel de la dinamización del sector exportador. Ocurriría desde entonces un empeoramiento de la demanda por exportaciones, un apoyo estatal que estos sectores consideraban desplazado hacia los ajustes monetarios, y una persistencia de los bajos niveles de inversión y de productividad, situación que se cristaliza desde fines de 1988 por la acción conjunto de factores externos, y de política económica.

En lo que respecta a las jubilaciones se observa un incremento que ocurre por aumento de la jubilación promedio más que por extensión del número de beneficiarios. Al igual que en los salarios, el aumento era inevitable dados los muy

²⁴ Hemos analizado estos aspectos es nuestro trabajo precedente "La insuficiencia de inversión y el papel del Estado. La visión de los industriales en la crisis (1985-90).

bajos niveles heredados luego del fin del régimen militar, y por consideraciones políticas -búsqueda de gobernabilidad, estabilidad y legitimidad.

Pero también en éste caso, la dirección del Estado mantiene una fuerte centralización y control en la evolución de esta variable, dada la centralidad que se le otorga en el programa de estabilización por su incidencia en el gasto y el déficit fiscal. Es esto lo que explica la dureza del Ejecutivo en el tratamiento de la ley de pasividades, y hasta las desinteligencias que se producen entre cúpula y base, entre gobierno y representación parlamentaria.

Tal cual se muestra en la gráfica No 10, y según lo hemos señalado, las jubilaciones registraron un fuerte aumento a comienzos de la década del 80. Por el contrario, en los primeros años de éste período se desacelera el gasto en éste rubro, el que se mantiene inclusive por debajo de los valores alcanzados durante el período 1981-83. (Véase al respecto gráfica No 10).

De esta manera, por la crisis y la opción de política económica adoptada, y por la incidencia que tienen en el gasto y en el déficit, el tratamiento político de salarios públicos y de jubilaciones se transforman en dos fenómenos en que inevitablemente se extrema el accionar político *centralizador y distante de las practicas tradicionales.*

No existe la misma jerarquización o inflexibilidad en términos instrumentales del otro gran componente del gasto público: el llamado **déficit parafiscal**. En 1986 el déficit parafiscal constituía alrededor del 70% del déficit total, representando el 3.6% del PBI. Este déficit se compone en su

mayor parte por el déficit del Banco Central. Y éste a su vez se compone del endeudamiento con el FMI, por emisión de letras de regulación monetaria, y por la asistencia y costos de bancos en crisis.

A diferencia de las medidas que se adoptan en el campo fiscal y salarial, las adoptadas en relación a éstos gastos del Banco Central son de carácter "expansivo", incidiendo esto progresivamente en el gasto total del sector público y en el déficit total. A diferencia de lo ocurrido en aquellos ámbitos, en éste existe un incremento de gasto que es tolerado, que se acepta, que se privilegia, y que pasa a ser en sus implicaciones y repercusiones políticas, *crecientemente dominante*.

Y ello muestra claramente el papel que desempeña el Estado en el marco de una crisis que es financiera, cuando precisamente la estrategia de largo plazo implementada apunta a asignar al país el papel regional y mundial de "plaza financiera", y al logro de una creciente integración comercial y productiva con el resto del mundo capitalista.

Debe destacarse que esta forma de gestión del gasto y del déficit es un punto neurálgico y altamente significativo tanto en relación con el análisis del proceso económico, como en relación al proceso político, y de sus mutuas relaciones. Esto se debe a tres razones principales pocas veces destacadas:

a-Esta forma de gestión es una clara manifestación o presentación del tipo y especificidad de la crisis que enfrenta el Estado. En otras palabras, ello demuestra con claridad la relevancia que asumen los aspectos financieros en

la misma: es una crisis financiera.

b- También denota de forma directa y clara, la modalidad de intervencionismo y de política estatal dominante, tanto en el corto como en el mediano plazo. Esto es, la resolución de los dilemas valorativos de las políticas públicas -público-privado, interno-externo, expansivo-contractivo- y articulación y jerarquización de intervenciones estatales en el proceso de acumulación -salario, moneda y financiamiento, fiscal, intercambio externo.

c- Y finalmente, porque establece evidencias y conexiones significativas con las mecanismos de cooptación y representación de intereses y así, con los soportes políticos.

Las decisiones adoptadas en relación con la inversión pública, implican una clara ruptura con la pauta de gestión dominante durante el período anterior. La nota distintiva de éste período es la caída en los niveles de formación de capital en el sector público, y también en el sector privado. Ello ciertamente constituye un rasgo muy significativo de los cambios que se han producido en el intervencionismo estatal y en la modalidad de la gestión estatal del proceso de acumulación.

En el sector público la formación bruta de capital fijo alcanza una participación promedio en el PBI del 3,3% 1985-89, en tanto en el sector privado el valor promedio para dicho período es de 3,38%. Estos valores son inferiores a los registrados durante el período 1975-81, y aún en el período 1982-84, esto es, durante la crisis. Los valores promedio fueron en el sector público de 6,13% y 5,13%, y en el sector

privado de 9,39% y 6,30%. (Véase al respecto la gráfica No 4).

A semejanza de lo ocurrido a nivel de los gastos, no existen en materia tributaria cambios a destacar. En éste plano el gobierno acepta la "gran reforma" realizada por Vegh a mediados de la década del 70, con los inevitables cambios introducidos por éste durante la crisis de 1983-84. Como lo indicamos, estos cambios consistieron en un incremento del nivel de la presión tributaria, en especial a través de incrementos en los impuestos al consumo, al comercio exterior y a la seguridad social.

Ello ocurrió no obstante los acuerdos establecidos por miembros del equipo económico con los técnicos de los otros partidos en la CONAPRO, y en los cuales se sostenía la necesidad de cambios que implicaban una reducción de los impuestos indirectos, un aumento de los indirectos, y el retorno a un sistema impositivo de tipo progresivo. Entre éstos cambios cabe apuntar: a-la reimplantación del impuesto al patrimonio y el ajuste de su estructura; b-extensión del impuesto a la renta; c-ajuste de la tributación impuesta al agro. Según el acuerdo, a medida que aumentara la tributación directa se iría reduciendo en forma gradual el IVA, y las detracciones a las exportaciones.

Estos cambios por cierto no implicaban desmontar el sistema impositivo instaurado por la dictadura, sino atenuar y reducir de manera progresiva sus efectos distributivos de carácter regresivo. Es más, es realmente un indicio significativo, la inexistencia de un acuerdo político que implicara una reforma o cambio radical del sistema de impuestos establecido durante el período de excepción.

La razón de este distanciamiento de los acuerdos de la CONAPRO era previsible dado el diagnóstico de la crisis y el modelo orientador que guiaba a la conducción económica. Para éstos técnicos, la aplicación de estos cambios implicaría abatir aún más los bajos niveles de ganancia, de la inversión, de la formación de capital y de la oferta. Como es sabido, en su interpretación la crisis respondía a presiones o problemas de oferta, y no a deficiencias de demanda. Es esto lo que explica su fuerte resistencia a adoptar medidas que afectaran los niveles de ganancia, y la disposición a adoptar variados instrumentos que incrementaran ésta última.

En abril de 1985, a pocos meses de asumir el equipo económico y muchos meses antes del debate parlamentario de la ley de presupuesto, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Cr Ariel Davrieux trazaba la política impositiva del gobierno: **"En materia impositiva no se piensa en grandes cambios, se piensa en la mejora de la recaudación por vía de una mejor administración que decayó en los últimos años, y algunos tipos de impuestos que están a consideración"**. (Véase Búsqueda, 11/4/85).

En setiembre de ese año, el gobierno establece en el memorándum con el FMI los cambios a realizar en materia impositiva. Entre éstas se destacan: a-ampliación de la base imponible, b-racionalización del impuesto al patrimonio, c-ampliación del impuesto al patrimonio de ciertos activos financieros, d-incremento general de aranceles en un 5%, e-establecimiento del impuesto a la venta de moneda extranjera, f-eliminación de la brecha existente entre los impuesto a las sociedades de capital.

Todos estos cambios apuntaban a incrementar la recaudación pública como medio para la reducción del alto déficit fiscal que se produce durante la crisis de 1983-84. Es esto lo que permite comprender cómo se establece tal incremento impositivo por quiénes sostienen una doctrina que propugna la reducción tanto en el nivel como en la diversidad de los impuestos públicos.

Es por ello que la aplicación de estas medidas no se realiza de inmediato, sino recién durante el transcurso de 1986. Durante el primer año, el incremento de los ingresos del sector público no se realiza a través de imposición, sino básicamente a través del incremento de tarifas. Luego del debate parlamentario de la ley de presupuesto, e iniciado el proceso de reactivación de la economía, se realizará la implementación de los cambios mencionados.

No obstante lo anterior, la política impositiva es uno de los focos de conflicto y enfrentamiento entre el gobierno y las agremiaciones de empresarios.

A vía de ejemplos cabe citar el rechazo de La Federación y Asociación Rural al carácter progresivo de los impuestos al agro, como asimismo a la extensión de los aportes a la seguridad social de los patrones de establecimientos rurales; los cuestionamientos de la Cámara de industrias al proyecto de zonas francas, en lo relativo a tributos, tarifas, y formas de pago; el rechazo de la Unión de Exportadores al impuesto a la venta de moneda extranjera, etc, etc.

También se constituirá en centro de debates y enfrentamientos la política de promociones y de subsidios. Así, las asociaciones rurales cuestionarán como siempre la política

de promoción como tal dado que son siempre promovidas las actividades industriales a través de un sistema de recaudación que grava fundamentalmente al agro. La Unión de exportadores, no obstante ser la beneficiaria principal de las medidas fiscales, realizará frecuentes reclamos al gobierno relativos a la disminución del costo de la prefinanciación, correcciones al sistema de postfinanciación, eliminación del impuesto a la venta de moneda extranjera, etc, etc.

Como consecuencia de la reactivación de la economía, durante el trienio 1985-87 se logra un importante incremento en los ingresos fiscales. Esta recuperación de ingresos se debe a a la reactivación de la economía durante dicho período y a la alta dependencia de los ingresos públicos respecto del nivel de actividad. Como lo hemos indicado, durante éste período no se incrementa la presión tributaria.

Por el lado de los egresos se constata también una mejora en términos de su incidencia en el PBI que se debe a la reducción ocurrida en la tasa de interés internacional, a las condiciones de pago acordadas por el gobierno con la banca acreedora internacional, y a la férrea y severa política contractiva del gasto que es aplicada.

Estos dos cambios permiten alcanzar una reducción en el déficit fiscal. Sin embargo, los aspectos negativos están dados por la persistencia del déficit fiscal, los muy bajos niveles de inversión, y el muy bajo nivel alcanzado por los salarios. A ello se suma una considerable expansión del empleo público, que ocurre no obstante el programa de "contención del gasto" aplicado.

Estos resultados, que son el efecto predecible de la política contractiva aplicada atentan ciertamente contra la modernización y eficacia del aparato estatal que el gobierno dice perseguir, y también contra el crecimiento sostenido de la acumulación y de la economía, agravando la llamada crisis fiscal.

Todo ello sin que ciertamente, no obstante la severidad de la política se hayan alcanzado logros importantes en materia de gastos o de ingresos. El gasto persistirá su tendencia alcista, en tanto que los ingresos crecerán, pero acompañando más que antes el deprimido nivel de actividad interno.

Tal vez es por éste resultado, que deja pocas perspectivas de ser una solución a la crisis fiscal, que ya hacia el final del período analizado surjan con fuerza iniciativas de reducción del Estado tanto desde tiendas de la oposición como desde el mismo grupo político gobernante.

Al final del período de gobierno de Sanguinetti volverá a producirse una fuerte alza en el déficit fiscal. Más que por expansión del gasto, ello es el resultado de la caída que ocurre a nivel de los ingresos del sector público, como consecuencia de la baja inversión ocurrida durante el período, de la recesión que se produce desde fines de 1987, y del creciente endeudamiento interno y externo del sector público.

A diferencia de los ensayos de corrección implementados anteriormente, ésta vez, desde los dos partidos tradicionales, y en forma explícita, las propuestas apuntan no a reformas fiscales, sino a alguno más profundo, y que se esta ensayando en varias partes del mundo: la reforma del

Estado.

Sin duda ello es el resultado de las políticas estabilizadoras seguidas, las que no han logrado aumentos en *la inversión y en la formación de capital*, como tampoco han logrado incrementos significativos en la *demanda efectiva*. A través de ello han terminado agudizando la situación del déficit y de crisis fiscal, porque los ingresos son tendencialmente decrecientes, y los gastos tendencialmente crecientes, y porque, finalmente, al asumirse de forma sostenida políticas contractivas y no asumirse políticas contracíclicas, se termina destruyendo también al Estado de Bienestar.

V. BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA:

V.1. Obras de carácter teórico:

Altvater, E: "El nada discreto encanto de la contrarrevolución neoliberal"; en Revista Mexicana de Sociología; Año XLIV, Vol XLIV, No 3; Julio-setiembre de 1982; Méjico.

Altvater, E: "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado"; en Sonntag, H y Valecillos, H: "El Estado en el capitalismo contemporáneo"; Siglo XXI; Méjico; 1986.

Bertrand, H: "Las dos crisis de los años treinta y setenta. Un análisis en secciones productivas de la economía francesa"; en Raúl Conde comp. "La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo"; Cuadernos universitarios 8; Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa; Méjico; 1988.

Boyer, R: "La crisis en una perspectiva histórica. Algunas reflexiones a partir de un análisis a largo plazo del capitalismo francés"; en Raúl Conde comp. "La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo"; en Cuadernos Universitarios 8; Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa; Méjico; 1988.

Boyer, R: "La teoría de la regulación. Un análisis crítico"; Ed. Humanitas; Buenos Aires; 1988.

Brunhoff, S: "La política monetaria. Un ensayo de interpretación marxista"; Ed Siglo XXI; Méjico; 1974.

- Brunhoff, S: "Estado y capital"; Ed Villalar; Madrid; 1978.
- Brunhoff, S: "Crisis capitalista y política económica"; en Lecturas de Economía Política; UNAM, División de estudios de post-grado; Facultad de Economía; Méjico; 1986.
- Conde, R: "La regulación, una teorización intermedia"; en Raúl Conde Comp: " La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo"; Cuadernos universitarios 8; Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa; Méjico; 1984.
- Clarke, S: "Estado, lucha de clases y reproducción del capital"; en "Capitalismo y Estado"; Varios autores; Ed Revolución; Madrid; 1975.
- Clarke, S: "Crise do fordismo o crise da socialdemocracia"; en Revista "Lúa Nova";CEDEC; No 24;Setiembre de 1991; São Paulo.
- Esping-Andersen, G: "As tres economías políticas do welfare state"; en Revista "Lúa Nova";CEDEC; No 24; Setiembre de 1991; São Paulo.
- Gough, I: "Economía política del Estado de bienestar"; Blume Ediciones; Madrid; 1979.
- Gough, I: "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado"; en Sonntag,H y Valecillos, H: "El Estado en el capitalismo contemporáneo"; Siglo XXI; Mejico; 1986.
- Holloway, J y Picciotto, S: "State and capital. A marxist debate"; Edward Arnold; London; 1978.

Kalecki, M: "Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista"; Fondo de Cultura Económica; México; 1977.

Miliband, R: "El Estado en la sociedad capitalista"; Ed Siglo XXI; México; 1988.

O Connor, J: "Crisis fiscal del estado"; Península; Madrid; 1981.

Offe, C: "Ingobernabilidad. El renacimiento de las teorías conservadoras"; en Revista Mexicana de Sociología; Vol 43, número especial; Año 1981; México.

Offe, C: "Democracia de competencia entre partidos y el estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y de desorganización"; en Claus Offe comp. "Partidos políticos y nuevos movimientos sociales"; ed Sistema; Madrid; 1988.

Offe, C: "Contradicciones estructurales del Estado capitalista"; Alianza Universidad; Madrid; 1990.

Olesker, D y Porto, L: "Teoría de la regulación y crisis de las economías centrales"; en Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; Año 1987, No 1 y 2, ; Montevideo.

Oliveira, F: "O surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público"; Revista Novos Estudos; No 22; CEBRAP; 1988.

Ozlak, O y O'Donnell, G: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación"; CEDES; Documentos CEDES/G.E.CLACSO/No 4; Buenos Aires; 1976.

Piccó, J: "Teorías sobre el estado de bienestar"; Ed Siglo XXI; Madrid; 1988.

Pinto, A: "La ofensiva contra el Estado-económico"; Colección Estudios CIEPLAN, No 21; Santiago; 1987.

Poulantzas, N: "Poder político y clases sociales en el estado capitalista"; Ed Siglo XXI; Méjico; 1980.

Poulantzas, N: "Estado, poder y socialismo"; Ed Siglo XXI; Méjico; 1986.

Przeworski, A: "Capitalismo y socialdemocracia"; Ed Alianza Universidad; Madrid; 1988.

Théret, B: "Estado capitalista, finanzas públicas y reproducción social"; en Raúl Conde comp. "La crisis actual y los modos de regulación del capitalismo"; Cuadernos universitarios 8; Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa; Méjico; 1988.

Therborn, G: "Las teorías contemporáneas del Estado"; Ed Vadell-Edi Luz; Maracaibo; 1989.

Wright, O: "Clase, crisis y estado"; Siglo XXI; Madrid; 1983.

Yaffe, D: "La teoría marxista de la crisis, del capital y del Estado"; en Moncayo, V y Rojas, F compil.: "Crisis permanente del Estado capitalista. Estado y economía"; Sociedad de ediciones internacionales; Bogotá; 1980.

V.2. Antecedentes nacionales de investigación:

Aguiar, C: "Notas sobre política y sociedad en el Uruguay (1946-1962)"; CIEDUR; Montevideo; 1977.

Aguiar, C, Astori, D y Gascue, D: "Estilo de desarrollo, mercado de trabajo y evolución demográfica: un modelo de experimentación numérica para el caso uruguayo"; Proyecto de Investigación; CIEDUR; 1980.

Aguiar, C: "Elecciones y partidos"; Colección 'Uruguay Hoy', No 7; CIEDUR; Montevideo; 1984.

Alonso, R y Demasi, E: "Uruguay 1958-1968: crisis y estancamiento"; Ediciones de la Banda Oriental; Montevideo; 1986.

Antía, F: "Endeudamiento externo y crisis financiera"; en revista SUMA, No 1; CINVE; Montevideo; 1986.

Antía, F: "El sistema financiero en la crisis"; en "Uruguay 87"; Instituto de Economía-FESUR; Montevideo; 1987.

Apezechea, H, Campodónico, M y Francés, A: "El ocaso del Estado benefactor"; Colección "El Uruguay de nuestro tiempo"; No 10; CLAEH; Montevideo; 1983.

Arce, G, Rocca, J y Tajam, H: "A quien sirven las privatizaciones. Mitos y realidades de las empresas públicas"; PRIES-Cono Sur; Montevideo; 1989.

Artana, D y Szewach, E: "Regulación y desregulación: teoría y evidencia empírica"; 3ras Jornadas Anuales de Economía; Banco Central del Uruguay; Montevideo; 1988.

Astori, D: "Tendencias recientes de la economía uruguaya"; Colección Temas Nacionales, No 2; FCU-CIEDUR; Montevideo; 1981.

Barbato, C y Notaro, J: "Notas metodológicas para investigaciones sobre política económica"; CINVE; Serie Notas Teórico metodológicas, No 4; Montevideo; 1978.

Barrán, J y Nahúm, B: "El problema nacional y el Estado: un marco histórico"; en "La crisis uruguaya y el problema nacional"; CINVE; Montevideo; 1984.

Berretta, N: "La política económica en debate"; CINVE-Ediciones de la Banda Oriental; Montevideo; 1989.

Boneo, H: "Las empresas públicas industriales y comerciales en el Uruguay"; Oficina Nacional del Servicio Civil; Montevideo; 1972.

Buchelli, M y Rossi, M: "La política económica en 1985 y 1986"; en "Uruguay 87. La coyuntura nacional e internacional"; Instituto de Economía-FESUR; Montevideo; 1987.

Buxedas, M: "El tamaño del aparato económico del Estado. Datos e hipótesis"; en Gerónimo de Sierra comp. "Hacia donde va el Estado uruguayo. Concentración de poderes y democracia; CIEDUR-Fundación de Cultura Universitaria; Montevideo; 1987.

Caetano, G y otros: "La empresa pública en el Uruguay";
CLAEH; Montevideo; 1977

Cámara Nacional de Comercio: "La tasa de retorno al capital en el Uruguay"; Departamento de Estudios Económicos; Montevideo; 1986.

Cancela, W y Melgar, A: "El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955-1985"; Colección Argumentos, No 1; CLAEH-EBO; junio de 1985.

CECEA: "El presupuesto nacional del Uruguay. Leyes de presupuesto nacional"; Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración (CECEA); mimeo; Montevideo; 1972.

CEPAL: "Evolución de la sociedad y de las políticas sociales en el Uruguay"; CEPAL; Montevideo; 1985.

CIDE: "Política de ingresos. Política fiscal y gasto público. Política cambiaria y de balance de pagos (caso Uruguay)"

CLAEH: "La empresa pública en el Uruguay"; Serie Investigaciones, No 1; (Cronología); Montevideo; 1967.

Couriel, A: "El Uruguay empobrecido. Deuda externa y modelo neoliberal"; Ed Banda Oriental; Montevideo; 1988.

CUI: "Guía sindical"; CUI-Fundación Friedrich Ebert; Montevideo; 1990.

Davrieux, H: "Papel de los gastos públicos en el Uruguay. 1955-1984"; CINVE-Ediciones de la Banda Oriental; Montevideo; 1987a.

Davrieux, H: "A quien beneficia el gasto publico social"; en revista SUMA, No 2; Montevideo; 1987b.

De Haedo, J y Sapelli, C: "Simplificación y modernización del sistema tributario en Uruguay 1973-1987"; Ponencia presentada al seminario "Terceras jornadas anuales de economía"; Banco Central del Uruguay; Montevideo; noviembre de 1988.

De Sierra, G y Longhi, A: "Concentración de poderes en el Ejecutivo y democracia"; En "Hacia donde va el Estado uruguayo. Concentración de poder y democracia"; Colección Temas Nacionales, No 16; Fundación de Cultura Universitaria; Montevideo; 1987.

De Sierra, G: "Estado y empresarios en el Uruguay postdictadura"; en Garrido, C comp: "Empresarios y Estado en América Latina"; CIDE-Fundación Friedrich Ebert-UNAM-UAM; Méjico; 1988.

Diaz, R: "El ciclo político de la inflación uruguayaya"; en Semanario "Búsqueda", No 124; enero de 1982; Montevideo.

Diaz, R: "El sector público"; en Diaz, R y Sayagués, A: "Las empresas públicas"; Serie "Reforma del Estado"; No 5; Instituto Nacional del Libro-Oficina Nacional del Servicio Civil-Fundación Hans Seidel; Montevideo; 1990.

Dirección General de Estadística y Censos (DGEYC): "Estimaciones de Población total, urbana y rural"; Montevideo; 1989.

Dutra, A y Perez, W: "Empresas del dominio industrial y de servicios del Estado en el Uruguay en la última década"; en "Uruguay: Dictadura y realidad nacional"; ERESU; Méjico; 1981.

Failache, C: "La deuda externa del país. Un drama inconcluso"; FONDAD-CIEDUR; Montevideo; 1992.

Faropa, L: "Políticas para una economía desequilibrada: Uruguay 1958-1981"; Ediciones de la Banda Oriental; Montevideo; 1982.

Favaro, Graciani y Sapelli: "Tamaño del Estado y crecimiento económico"; Documentos CERES; Montevideo; 1987.

Filgueira, C: "Burocracia y clientela: una política de absorción de tensiones"; Cuadernos de Ciencias Sociales; Facultad de Derecho y Ciencias Sociales; No 1; Montevideo; 1970.

Filgueira, C: "Organizaciones sindicales y empresariales ante las políticas de estabilización. Uruguay: 1985-1987"; en "Estabilización y respuesta social"; OIT-PREALC; Santiago 1990.

Finch, H: "Historia económica del Uruguay contemporáneo"; Ediciones de la Banda Oriental; Montevideo; 1980.

Finch, H: "La política de estabilización en Uruguay desde los años 50"; en Thorp, R y Whitehead, L: "Inflación y estabilización en América Latina"; Fondo de Cultura Económica; Méjico; 1984.

Finch, H: "Redefinición de la utopía en Uruguay: la política de bienestar social posterior a 1940"; en Revista del Centro Latinoamericano de Economía Humana; No 52; 1989.

Fortuna, J: "Las políticas sociales en los gobiernos uruguayos bajo el régimen burocrático autoritario"; Seminario "El niño en situación de pobreza"; CLAEH, 17 de noviembre de 1984; Montevideo.

Graceras, U: "Intergenerational cleavages and political behavior: a survey study of de 1971 presidential election in Uruguay"; dissertation submitted to Michigan State University impartial fulfillment of the requirements Doctor of Philosophy, Department of Sociology; 1975.

Invernizzi, N: "La política como estrategia privada de capital. Vínculos personales entre el Estado y los empresarios"; en revista "Trabajo y Capital"; No 2; agosto de 1990; Montevideo.

Laens, S y Noya, N: "La política económica de la crisis"; Enfoques de CINVE; No 2; Montevideo; 1985.

Lanzaro, J: "Estado y política en el Uruguay post-autoritario"; ponencia presentada al seminario: "Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el Cono Sur"; OBSUR; 7-8-9 de noviembre de 1990; Montevideo.

Longhi, A: "El Estado en la transición. Concentración de poderes y supervivencias en la restauración del régimen democrático"; Serie Investigaciones, No 68; CIEDUR; Montevideo; 1989.

Longhi, A y Stolovich, L: "La dinámica del mercado laboral uruguayo"; Cuadernos de Información Popular, No 11; DATES-CIEDUR; Montevideo; 1991.

Longhi, A: "La insuficiencia de la inversión y el papel del Estado. La visión de los industriales en la crisis"; CIEDUR; Serie Investigaciones No 94; Montevideo; 1991b.

Longhi, A: "La crisis, su gestión y el cambio en el Estado, La política económica en 1985-1990"; CIEDUR; Serie Investigaciones, No 94; Montevideo; 1991.

Mesa Lago, C: "El desarrollo de la seguridad social en América Latina"; Estudios e informes de la CÉPAL: No 43; Santiago de Chile; 1985.

Milnitsky, S: "Los desequilibrios fiscales del sector público no financiero. 1980-1985"; Documento No 5; Instituto de Economía; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; Universidad de la República; Montevideo; 1987.

Milnitsky, S: "El aparato económico del Estado. Propuesta de programa de investigación"; Instituto de Economía; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; Montevideo; 1989.

Macadar, L: "Una economía latinoamericana"; en Benvenuto, L: "Uruguay hoy"; Siglo XXI; Buenos Aires; 1971.

Melgar, A: "Gasto público social: características y evolución"; ponencia presentada al seminario "Sector público"; CINVE-OPP-PNUD-ICI; 18 y 19 de octubre de 1988; Montevideo.

Ministerio de Hacienda: "Uruguay. Estadísticas retrospectivas"; Ministerio de Hacienda-Dirección General de Estadística y Censos; Montevideo; 1961.

Notaro, J: "Política económica y contexto social. Apuntes metodológicos sobre el caso uruguayo 1972-1982"; CIEDUR; Documentos de trabajo, No 5; Montevideo; 1983.

Notaro, J: "Proceso económico y proceso político: algunas hipótesis sobre sus relaciones"; en informe de investigación: "Transición a la democracia"; CIEDUR; cap 11; Montevideo; agosto de 1984.

Notaro, J: "Política económica en el Uruguay: económica"; Ediciones de la Banda Oriental; Montevideo; 1986.

Notaro, J: "Política económica y sectores populares"; en Serie "Uruguay Hoy", No 2; CIEDUR; Montevideo; 1989.

Noya, N: "Política económica: 25 años de fracasos"; en CINVE: "La crisis uruguaya y el problema nacional"; Banda Oriental; Montevideo; 1984.

Noya, N: "Tres problemas de la política económica"; en revista SUMA, No 1; CINVE; Montevideo; 1986.

Noya, N: "Acumulación real y acumulación financiera en el Uruguay"; en "Uruguay 89. La coyuntura económica nacional, regional e internacional"; Instituto de Economía-FESUR; Montevideo; 1989.

Noya, N: "Orígenes y consecuencias del déficit fiscal"; en revista SUMA, No.6; Montevideo; 1989.

Olesker, D y Porto, L: "Teoría de la regulación y crisis en las economías centrales"; en revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales"; No 1y2; Año 1987; Montevideo.

Onandi, D y Viana, L: "El déficit parafiscal: un análisis de la experiencia uruguaya"; en Revista de Economía, No.2; Banco Central del Uruguay; Montevideo; 1987.

Patrón, R: "La reforma monetaria y cambiaria y el proceso económico uruguayo"; en Revista de Economía; Volumen 1, No 2; Banco Central del Uruguay; diciembre de 1986.

Pereira, G: "El viraje de la 15: del dirigismo económico al neoliberalismo"

Porto, L: "Sector público y privatizaciones"; Cuadernos de información popular; No 10; CIEDUR; Montevideo; 1990.

Rama, M: "Recesión y reactivación. ¿Problemas de oferta o insuficiencia de demanda?"; en revista SUMA, No 1; CINVE; Montevideo; 1986a.

Rama, M: "¿Porqué no se invierte?. Una aplicación de la teoría "q" al caso uruguayo"; en Revista de Economía, Volumen 1, No 2, Diciembre de 1986b; Banco Central del Uruguay; Montevideo.

Rama, M: "Políticas de estabilización y mercado de trabajo: el caso uruguayo"; en "Estabilización y respuesta social"; PREALC-OIT; Santiago; 1990a.

Rama, M: "Crecimiento y estancamiento económico en Uruguay"; CIEPLAN-HACHETTE; Santiago; 1990a.

Rial, J: "Elecciones. Reglas de juego y tendencias"; Colección 'Historia y Política, No 3; CIEP; Montevideo; 1984.

Rial, J: "El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización"; En "Política económica y actores sociales"; PREALC; Santiago de Chile; 1988.

Rial, L: "La evolución de las finanzas públicas en el Uruguay (1905-1981)"; en "Contribución a la historia económica del Uruguay"; Academia Nacional de Economía; Montevideo; 1984.

Sapelli, C: "Tamaño del Estado y crecimiento económico"; Documentos CERES; Montevideo; 1989.

Solari, A y Franco, R: "Las empresas públicas en el Uruguay. Ideología y política"; Fundación de Cultura Universitaria; Montevideo; 1983.

Stolovich, L, Rodríguez, J y Bertola, L: "El poder económico en el Uruguay actual"; Serie 'Los poderosos, No 1; CUI; Montevideo; 1987.

Terra, J.P: "La infancia en el Uruguay (1973-1984). Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste"; CLAEH-UNICEF-EBO; Montevideo; 1986.

Terra, J: "Las políticas sociales en el Uruguay. 1975-1984. Primera etapa: la reproducción biológica y social"; CEPAL, mimeo, LC/R.582(sem 39/5); Ponencia presentada a la reunión sobre "Políticas sociales, transformación y desarrollo en América Latina"; CEPAL-Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social; 30 de junio al 3 de julio de 1987; Montevideo.

Trylesinski, F: "La importancia del sector público en la economía uruguaya" CIEDUR; Serie Documentos de trabajo, No 44; Montevideo; 1988.

Trylesinski, F: "Efectos directos e indirectos del gasto público"; en revista SUMA, No.6; Montevideo; 1989.

Varela Vazquez, C: "Estructura básica del sistema tributario nacional"; en Revista de Economía, Finanzas y Administración; Colegio de Doctores en Ciencias Económicas y Contadores del Uruguay; Montevideo; 1988.

Vieitez, H y Minetti, L: "Análisis económico de la seguridad social en el Uruguay. Período 1964-1983 y proyecciones para el año 2005"; Universidad de la República; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; Instituto de Economía; Montevideo; 1985.

Villegas, V: "Economía política: teoría y acción"; Ed Polo; Montevideo; 1977.

Wonsewer, I y Jorba, J: "Las empresas públicas en el Uruguay: su formación y desarrollo"; CEPAL; Montevideo; 1975.

V.3. Monografías sobre el tema:

Almandós, G: "El sistema administrativo de contralor en el sector público"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; monografía; Montevideo; 1976. /1115/

Calloia, F: "Política tributaria y presión fiscal en el Uruguay. 1968-1978"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; monografía; Montevideo; 1978./1223/

Ferrés, E: "Control de la legalidad del gasto público"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración"; monografía; Montevideo; 1985. /1588/

Gutierrez, W: "Política del Gasto público en el Uruguay"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; monografía; Montevideo; 1965./789/

Hernandez, J: "Relaciones entre deuda externa y gasto público. 1979-1984"; Facultad de Ciencias Económicas y Administración; monografía; Montevideo; 1988. /1630/

Jung, A: "La política tributaria del Uruguay en el período 1974-1979"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; monografía"; Montevideo; 1981./ 1294/

Kneit, J: "La previsión social en el Uruguay"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; monografía; Montevideo; 1964./724/

Ons Indart, J: "Efectos económicos del gasto público"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, monografía; Montevideo; 1973./998/

Puig, J: "Gastos de funcionamiento e inversiones del Presupuesto general de la nación, 1970-1980"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; monografía; Montevideo; 1982. /1380/

Rodríguez, C: "Los ingresos públicos del Uruguay"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; monografía; Montevideo; 1966. /792/

Rovella, M: "Los gastos públicos personales y sus efectos económicos"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; monografía; Montevideo; 1966. /801/

Vila, A: "Sector público, deuda pública interna y externa de Uruguay, estudio y evolución en el período 1966-1977"; Facultad de Ciencias Económicas y de Administración; monografía; Montevideo; 1977. /1113/

CUADRO No 1.

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL CONSOLIDADO
(En porcentajes)

	1955 a/	1960 a/	1965	1968	1972	1975	1980	1984	1985	1986
Servicios Sociales	(71.2)	(71.8)	(62.0)	(59.3)	(65.5)	(58.9)	(61.5)	(57.1)	(58.9)	(61.5)
Educación	14.0	13.7	17.3	19.6	9.7	11.0	8.6	5.8	6.3	7.0
Salud	8.8	9.0	7.0	6.7	1.7	3.8	4.8	3.6	4.0	4.7
Seguridad Social	48.4	49.0	37.6	32.7	53.4	43.4	47.3	47.0	47.6	48.8
Otros	0.0	0.1	0.1	0.3	0.7	0.7	0.8	0.7	1.0	1.0
Servicios generales	17.0	16.0	17.3	19.0	13.4	14.7	12.7	10.2	10.6	9.5
Defensa	8.3	9.2	6.2	7.0	5.7	11.2	13.1	10.9	10.6	10.2
Servicios Económicos	3.5	3.0	9.5	10.9	10.1	7.6	11.1	6.9	8.0	8.2
Resto	0.0	0.0	5.0	3.8	5.3	7.6	1.6	14.9	11.7	10.6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

a/ Porcentajes tomados sobre gastos de consumo más transferencias a la Seguridad Social

FUENTE: Elaboración en base a datos del Yearbook del FMI, la CGN y el BCU.

Tomado de: Melgar(1988).

CUADRO No 2.

**El gasto del Gobierno General en diferentes países
Años 1972 y 1984**

	1972	1984
	(% s/PBI)	
Mundo	35.3 a/	42.1b/
Paises industrializados	35.8	44.2
EEUU	32.7	36.5
Alemania	40.9	48.7
Suecia	51.9	68.4c/
España	21.6	37.3c/
Paises en desarrollo no petroleros	27.1a/	33.2b/
América	26.3a/	33.4c/
Argentina	22.5	30.2b/
Brasil	27.0	35.0
Colombia	13.8a/	16.7c/
Costa Rica	20.9	24.1
Chile	31.9a/	33.6
Uruguay	24.9a/	25.9d/

a/ Año 1974. b/ Año 1982. c/ Año 1983. d/ No incluye "deficit parafiscal" (4.9%)

Fuente: IMF. Government Finance Statistics Yearbook, 1984.

En un análisis realizado para un grupo de países en desarrollo se concluye que hacia la década del sesenta la participación del gasto del gobierno en el ingreso nacional se había incrementado, aunque en grado variable, y en general, de manera errática según la composición de tales gastos. Véase ENWEZE, C. Estructura del gasto público en países en desarrollo.

Tomado de: Davrieux (1987a).

CUADRO No 3.

GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL.

	EN PESOS DEL 61 (1)	GASTO/PBI _{pm} (2)	GASTO PER CAPITA (3)
1955	3,532	22,5	1,489
1956	3,696	22,4	1,538
1957	3,973	23,3	1,631
1958	3,870	24,7	1,566
1959	3,441	22,8	1,374
1960	3,812	22,9	1,502
1961	4,161	24,1	1,619
1962	5,081	29,9	1,953
1963	4,890	29,4	1,856
1964	4,805	28,2	1,803
1965	5,115	29,2	1,899
1966	4,767	24,9	1,753
1967	4,346	25,2	1,582
1968	4,017	23,8	1,449
1969	5,078	27,0	1,819
1970	5,292	27,0	1,885
1971	5,809	30,5	2,062
1972	4,497	24,8	1,595
1973	4,700	24,5	1,666
1974	5,045	26,4	1,788
1975	4,581	24,2	1,620
1976	4,852	25,0	1,706
1977	4,364	22,6	1,525
1978	4,751	22,9	1,650
1979	4,699	20,3	1,623
1980	5,019	22,1	1,723
1981	6,037	26,8	2,059
1982	6,327	31,8	2,144
1983	5,460	28,5	1,838
1984	4,858	24,8	1,625
1985	4,917	24,1	1,635
1986	5,358	24,9	1,771
1987	5,440	23,1	1,788

FUENTE: Elaborado por el autor a partir de información del BCU.

(1) En millones de pesos de 1961

(2) Gastos del gobierno general en el PBI a precios de mercado

(3) Gastos del gobierno general por habitante (En pesos de 1961)

CUADRO No 4.

TOTAL DE ASALARIADOS PUBLICOS Y DE PASIVOS.

ANOS	ASALARIADOS PUBLICOS (1)	TOTAL DE PASIVOS (2)
1955	166	212
1956		
1957		
1958		
1959		
1960		276
1961	194	298
1962		
1963		328
1964		346
1965		358
1966		368
1967		408
1968		426
1969	213	451
1970		447
1971		464
1972		489
1973		500
1974		508
1975	235	494
1976		502
1977		529
1978	233	547
1979	239	567
1980	235	596
1981	236	616
1982	236	634
1983	241	643
1984	246	649
1985	249	707
1986	266	
1987	272	743
1988		
1989		

FUENTE: Elaborado por el autor a partir de las siguientes fuentes:
(1) Arce, Roca y Tajan(1989); Davrieux(1987);
(2) Davrieux(1987); Cepal(1985); Terra(1986); Rana(1990).

CUADRO No 5.

COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POBLACION EN URUGUAY: 1960-1983

(En miles y porcentajes)

Años	Población total	PEA	Población asegurada				Porcentaje de cobertura d/		Tasa Δ anual promedio (log)				Cociente de carga demográfica e/
			Acti- vos a/	Pasi- vos b/	Depen- dientes c/	Total	Pob. Total	PEA	Asegurados activos total				
1960	2 538	987	1 077	276	251	1 604	63.2	109.1g/	...	...	...	...	0.256
1965	2 693	1 049	1 230	358	275	1 863	69.2	117.3g/	1.2	1.2	2.7	3.0	0.291
1969	2 791	1 067f/	1 035	451	340	1 826	65.4	97.0	0.9	0.4	-4.2	-0.5	0.436
1975	2 828	1 094	906	494	390f/	1 790	63.3	82.8	0.2	0.4	-2.2	-0.3	0.545
1980	2 908	1 123	912	596	485	1 993	68.5	81.2	0.6	0.5	0.1	2.2	0.654
1981	2 927	1 129	927	616	494	2 037	69.6	82.1	0.6	0.5	1.6	2.2	0.664
1982	2 947	1 137	868	634	481	1 983	67.3	76.3	0.7	0.7	-6.4	-2.7	0.730
1983	2 968	1 143	827	680	483	1 990	67.0	72.4	0.7	0.5	-4.7	0.4	0.822

Fuente: Población total de Dirección General de Estadística y Censos, Uruguay 1983: Anuario Estadístico. PEA 1960-65 de CEPAL, Anuario Estadístico 1961; 1970-85 de la DGSS, noviembre de 1983. Asegurados 1960-69 de Carmelo Mesa-Lago, Social Security in Latin America; 1975-83 estimados del autor basados en Uruguay 1983: Anuario Estadístico y DGSS, Memoria 1982, Boletín Estadístico (marzo 1983) e información de noviembre 1983 y mayo 1984. Porcentajes, tasas y cocientes calculados por el autor.

- a/ "Cotizantes activos" en el programa de pensiones; incluye las cajas integradas a la DGSS y las cajas independientes.
- b/ "Jubilados y pensionados" por vejez, invalidez y sobrevivientes; excluye a los militares y policías desde 1975.
- c/ "Beneficiarios de cargas familiares" (asignaciones familiares) en la DGSS.
- d/ La cobertura de la población total se refiere a enfermedad y la de la PEA a pensiones.
- e/ Número de pasivos dividido entre número de activos.
- f/ Interpolación del autor.
- g/ Sobrecobertura debida a afiliación múltiple de asegurados.

Tomado de: CEPAL(1985).

CUADRO No 6.

Ocupación en el Sector Público. (Miles de personas).*

	1955	1961	1969	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
GOB. ORAL	97.7	113.7	112.7	146.6	147.1	147.4	147.8	144.3	145.4	148.7	150.1	149.8	160.3	166.1
GOB. DPTAL	19.0	22.4	30.3	s/d	23.3	28.0	28.3	21.5	29.1	30.0	33.0	36.0	38.9	39.9
SECSOC.	"	"	5.8	s/d	7.4	7.7	8.1	6.7	6.5	6.4	6.4	8.3	6.5	6.5
EMP. PCAS.	48.7	55.7	55.4	47.5	47.3	47.4	48.2	47.1	46.6	46.4	46.9	48.0	50.0	49.1
INST. FIN.	"	"	6.8	8.6	7.8	8.1	8.6	8.4	8.4	9.6	9.1	9.9	10.2	10.3
TOTAL	166.4	193.6	213.0	s/d	232.9	238.6	235.0	236.0	236.0	241.1	245.5	249.0	265.9	271.9
Porcentajes														
GOB. ORAL	58.7	59.7	52.9	s/d	63.2	61.6	61.2	61.1	61.6	61.7	61.1	59.8	60.2	61.1
GOB. DPTAL	11.4	11.6	14.2	s/d	10.0	11.7	12.0	12.5	12.3	12.4	13.4	14.5	14.6	14.7
SECSOC.	"	"	2.7	s/d	3.2	3.2	3.4	2.8	2.8	2.7	2.6	2.5	2.4	2.4
EMP. PCAS.	29.9	29.7	28.0	s/d	20.3	19.9	19.7	20.0	19.7	19.2	19.1	19.3	18.8	18.1
INST. FIN.	"	"	4.1	s/d	3.3	3.4	3.7	3.6	3.6	4.0	3.7	4.0	3.8	3.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	s/d	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
* Acumulado en Gobierno Central														
Fuente: Años 1955 y 1961 - "Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay" CINVE-EBU.1987														
DGEC - Anuario Estadístico Uruguay														
SEPLACODI - "Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público" Años 1978-1987														

Tomado de: Arce, Koca y Tajan(1989).

CUADRO No 7.

**Evolución de los Salarios Públicos y de las Pasividades a/
(Índice 1961 = 100)**

Años	Salarios Gobierno Central	Pasividades DGSS/BPS
1955-61	91.2	108.4/101.0b/
1962-66	102.2	90.2c/
1967-68	85.6	47.6
1969-71	92.5	67.0
1973-80	70.4d/	48.6
1972	81.8	59.2
1980	67.5	50.1
1982	72.2e/	69.4
1984	49.4e/	54.8 f/

a/ Valores corrientes deflacionados por el IPC de la DGEC.

b/ Años 1955 y 1961, respectivamente.

c/ Año 1964.

d/ 1973-1979.

e/ A partir de 1980 se consideró, por falta de información, la evolución del índice correspondiente a todo el sector público.

f/ Año 1983.

Fuente: SALARIOS. Elaborado a partir de: DGEC. Índice Medio de Salarios (publicación periódica); OPP. Índice de Salarios del Gobierno Central (1971) y DAVRIEUX, Hugo. Monografía (1970).

PASIVIDADES: VIEITEZ, Humberto y MINETTI, Luis. Op. cit. (1985); BCU - Cuentas nacionales (evol. transferencias del gobierno general a las familias) y CIDE. Op. cit. (1963).

Tomado de: Davrieux (1987).

CUADRO No 8.

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL

	1955	1960	1965	1972	1975	1980	1984	1985	1986
Impuestos a la renta y utilidades	3.3	5.0	2.8	5.8	7.2	10.9	6.9	8.3	8.0
Imp. sobre la propiedad	10.0	9.0	5.3	5.0	3.2	3.6	3.5	4.3	4.4
Imp. Comercio Exterior	14.6	18.0	11.5	7.7	6.7	14.3	13.5	12.8	13.3
Contrib. Seg. Social	32.6	37.3	47.2	37.4	32.0	23.5	26.4	26.9	26.6
Imp. s/bienes y serv.	30.0	28.3	29.7	30.6	48.0	43.6	45.9	46.9	42.5
Otros impuestos	9.5	2.4	5.5	13.5	3.0	4.1	3.8	0.8	5.1
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Elaborado en base a datos del Yearbook del FMI.

Tomado de: Melgar(1988).

CUADRO NO 9.

**Ingresos tributarios y paratributarios:
(Como porcentaje del PBI a precios corrientes).**

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Total DGI	8.89	8.44	8.15	8.58	10.25	10.28	9.73	10.81	10.84	11.33	12.08	12.15	12.64	11.49	13.55	14.81	12.40	11.94	10.97	12.87	12.34	13.45
Renta pers. fis.	0.22	0.13	0.19	0.21	0.23	0.27	0.29	0.19	0.07	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Renta soc. cap.	0.22	0.19	0.14	0.23	0.26	0.15	0.12	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Renta Ind.-Com.	0.25	0.19	0.17	0.24	0.22	0.15	0.13	0.33	0.47	0.70	0.87	1.05	1.27	1.25	1.87	1.84	1.55	1.41	0.77	1.74	0.72	0.73
INMDFR	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.17	0.42	0.44	0.59	0.35	0.31	0.54	0.42	0.31	0.60	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
INMDFR	0.08	0.08	0.08	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.12	0.05	0.07
ISA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
INMBA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Sust. herencias	0.14	0.14	0.11	0.16	0.19	0.14	0.12	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Patrimonio	0.10	0.16	0.23	0.25	0.33	0.21	0.22	0.24	0.10	0.25	0.4	0.85	0.68	0.40	0.78	0.89	1.00	0.91	0.64	0.83	0.80	0.94
Entradas brutas	0.25	0.25	0.22	0.22	0.37	0.40	0.32	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ventas y servs.	0.00	0.00	1.23	1.42	2.07	1.91	1.70	0.89	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
ISM	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Beb. alcohol.	0.29	0.29	0.31	0.30	0.48	0.38	0.20	0.31	0.41	0.31	0.22	0.27	0.27	0.29	0.35	0.35	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24	0.24
Beb. sin alc.	0.05	0.07	0.11	0.16	0.17	0.18	0.19	0.15	0.14	0.17	0.14	0.14	0.15	0.14	0.11	0.16	0.21	0.19	0.16	0.14	0.14	0.16
Tabacos	0.71	0.73	0.89	0.82	0.89	0.87	0.89	1.10	1.04	1.13	1.00	1.03	0.94	0.80	0.99	1.02	1.19	1.11	0.91	0.93	0.90	0.79
Combustibles	0.57	1.00	0.55	0.44	1.01	0.95	0.84	1.55	1.51	1.79	1.00	2.16	1.80	1.69	1.80	1.73	1.55	1.95	2.01	2.29	2.01	2.07
Vta. E. Elctc.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Actividad banc.	0.42	0.57	0.43	0.34	0.43	0.54	0.57	0.40	0.78	0.74	0.66	0.79	0.94	0.54	0.88	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80
Activos banc.	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Trab. medicado	0.14	0.12	0.17	0.17	0.21	0.19	0.19	0.21	0.22	0.20	0.18	0.18	0.15	0.15	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18	0.18
Herencias, etc.	0.08	0.10	0.04	0.04	0.20	0.05	0.05	0.03	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Trans. inmovil.	0.22	0.12	0.14	0.12	0.12	0.12	0.11	0.09	0.09	0.13	0.13	0.14	0.15	0.17	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	
Sellos	1.27	1.42	1.45	1.69	2.05	2.13	2.05	2.21	1.14	0.25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Sellos	0.11	0.11	0.12	0.14	0.14	0.14	0.13	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Vta. M/E (INDM)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Otros DGI	2.99	2.84	1.45	1.20	1.37	1.12	1.10	1.54	1.85	0.94	1.14	0.89	0.81	0.80	0.70	0.74	0.54	0.45	0.34	0.32	0.30	
Deducciones	0.00	0.00	2.43	1.13	0.79	0.43	0.56	1.01	0.79	0.10	0.94	0.84	0.84	0.83	0.81	0.80	0.80	1.05	0.34	0.17	0.26	
Recargas Import.	0.00	0.00	0.72	0.82	0.90	0.75	0.63	0.38	0.56	0.62	1.27	1.51	1.21	2.00	2.40	2.10	1.77	1.27	1.47	1.58	2.02	
Seguridad Social	7.23	8.09	7.64	8.23	9.41	9.54	8.94	4.81	4.00	5.48	4.45	4.26	4.36	5.43	4.49	4.36	4.83	5.12	4.32	4.90	5.53	
Indust.-Comercio	3.81	3.94	3.83	4.35	4.13	3.98	3.64	2.85	2.59	2.50	3.7	2.97	2.80	2.58	2.41	2.30	2.44	2.40	2.41	2.72	3.54	
Civil-Estado	1.48	1.74	1.36	1.34	1.55	2.12	1.63	1.35	1.01	0.81	0.7	0.73	0.44	0.44	0.54	0.62	0.77	0.94	0.48	0.61	0.82	
Peral-Serv. dom.	0.82	0.81	0.63	0.82	0.98	0.90	0.79	0.44	0.53	0.48	0.54	0.56	0.55	0.48	0.18	0.12	0.15	0.23	0.25	0.25	0.48	
Asp. familiares	0.08	1.14	1.33	1.25	2.14	2.83	2.44	1.54	1.49	1.54	1.58	1.45	1.84	1.43	0.84	0.82	0.44	0.57	0.40	0.24	0.27	
Seg. enfermedad	0.17	0.36	0.34	0.40	0.79	0.30	0.37	0.34	0.32	0.20	0.45	0.51	0.51	0.40	0.51	0.49	0.41	0.44	0.41	0.58	0.47	
Seg. desempleo	0.06	0.05	0.13	0.08	0.19	0.15	0.07	0.03	0.04	0.04	0.05	0.03	0.03	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	
Otros seg. soc.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
Goss. departam.	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	1.53	1.34	1.34	1.40	1.79	1.82	1.73	1.86	1.54	1.57	1.71	2.04	1.93	1.30	1.57	1.77	
Montevideo	S/D	0.41	0.37	0.57	0.84	0.84	0.78	0.63	0.71	1.02	0.89	0.78	0.98	0.78	0.70	0.81	1.05	0.93	0.63	0.80	0.89	
Interior	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	0.47	0.44	0.71	0.69	0.77	0.74	0.74	0.88	0.84	0.87	0.98	0.98	1.00	0.74	0.76	0.94	
REGION TOTAL	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	22.74	21.43	20.97	19.78	19.51	21.87	22.77	22.11	20.79	22.41	22.17	21.24	21.32	18.71	20.37	21.83	

Tomado de: De Haed y Sapelli(1988).

CUADRO No 10.

Ingresos tributarios y paratributarios.
(A precios constantes de 1968, en miles de N\$).

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Total IRI	37266	32273	30365	35918	45687	42566	39278	45730	45884	47426	52007	54540	58255	55163	68146	49713	55537	55714	47258	54723	58349	48837
Renta presc. fis.	1274	496	736	425	1481	127	824	747	331	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Renta soc. cap.	943	244	329	573	743	417	444	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Renta Ind. Com.	1077	327	394	1032	742	635	539	1417	1440	2154	324	4521	5845	4732	5926	6821	4856	4083	3274	3424	4493	0
IMPORTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IMPORTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IMPORTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IMPORTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IMPORTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sust. deprecias	609	551	420	589	790	628	487	482	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Patrimonio	744	427	852	1057	1413	1380	873	1034	760	1448	2776	3658	3112	2485	3936	4431	4464	3883	2788	3752	4381	4789
Entradas brutas	1587	1358	840	742	1580	1637	1275	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ventas y otros	0	25	4895	6762	8829	7919	7187	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IMPORTE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beb. alcohol.	1829	1131	1147	1641	2054	1572	296	1331	1216	3201	949	1157	1267	1493	1776	1724	1496	1026	1029	1181	1286	1222
Beb. sin alc.	219	278	425	488	732	766	347	319	358	381	494	489	756	715	575	776	905	795	485	613	742	998
Tobacos	3884	2701	2352	2442	3788	3619	3603	4823	4822	4773	4441	4445	4898	4185	5105	5757	4677	3950	4284	3788	3691	3691
Combustibles	3921	3838	2970	1921	4293	2939	3286	6574	6289	7482	4818	9285	8672	9705	1078	8630	6940	8287	8736	10288	9581	10488
Via. E. Elect.	0	0	0	0	0	0	0	172	519	418	294	724	577	723	1001	122	275	194	9	1842	1318	0
Actividad banc.	2425	2164	1678	1419	1947	2239	2389	2854	2644	3188	2843	3398	4153	2864	0	0	0	0	0	0	0	0
Activos banc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Trab. certificado	614	483	440	695	882	795	787	874	718	950	548	382	736	187	0	0	0	0	0	0	0	0
Horeccias, etc.	414	385	229	248	325	289	183	136	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tram. inmobili.	915	478	537	491	512	493	459	408	397	564	562	595	688	845	0	0	0	0	0	0	0	0
Sellos	5405	5446	4577	7524	8935	8287	8287	5182	4975	1487	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sellos	425	429	436	582	423	649	518	72	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Via. PLE (IMPORTE)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Difere. PSI	14291	18865	5433	5011	5841	5182	4855	6534	4426	4827	495	2817	3713	4192	1750	2811	2378	2580	1581	1463	1894	2816
Extracciones	0	0	9110	4728	3390	1786	3885	6815	3941	437	167	188	194	150	33	12	2	4486	1576	789	933	317
Precios Impart.	0	0	2499	3428	4122	3924	2555	2449	2256	2585	2419	4481	5571	16732	12897	16443	7813	5411	6411	7141	9346	9333
Seguridad Social	30721	28935	28664	34442	45198	39573	36166	27955	23386	23789	28654	24842	29231	28977	22625	21764	21297	21744	19479	22586	26146	0
Indust.-Comercio	16257	15883	14345	18289	17444	16449	14743	12850	18926	18443	13988	12757	12894	13291	13151	11490	11227	11934	10583	12342	13712	0
Civil-Escolar	4307	4745	5181	5484	4621	8774	4372	5731	4257	3410	3251	3151	2544	3277	2784	3872	3375	3988	2979	3189	3882	0
Renta-Serv. dom.	3493	3093	2364	3444	4180	3648	3195	1942	2241	2038	2518	2388	2527	2481	512	585	457	1415	1532	1591	1894	0
Asig. familiares	1239	4478	4948	5214	9381	8474	7838	4534	4385	4475	4824	4275	8477	7373	4218	4888	2823	1386	1239	1191	1299	0
Seg. enfermedad	734	1279	1237	1468	1458	1583	1518	1431	1362	1171	1940	2293	2345	1480	2557	2458	2784	1967	1795	2624	3147	0
Seg. desempleo	246	257	489	323	792	625	795	748	246	256	213	137	128	76	47	21	1	1	1	1	1	0
Difere. seg. soc.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1753	1427	1787	5	0
Gobs. depart.	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	4327	5428	5747	4748	7517	7871	7429	8586	8818	7899	8522	9812	8212	5999	7898	8384	0
Montevideo	s/d	1552	1383	2274	2675	2573	2847	2664	3818	4274	3913	3328	4538	3694	3531	4647	4649	3952	2759	2844	3928	0
Interior	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	2745	2584	3083	3758	3243	4958	4181	4056	4415	4267	4475	4362	4259	3248	3454	4456	0

Tomado de: De Haedo y Sapelli(1988).

CUADRO No 11.

Aportes a la seguridad social.*

	1.1.62	1.1.73	1.7.73	1.1.74	1.7.75	1.1.80	1.6.80	1.1.82	1.11.82	1.10.84
	31.12.72	30.6.73	31.12.73	30.6.75	31.12.79	31.5.80	31.12.81	30.10.82	1.10.84	
IND. Y COM.										
PATRONAL	20	15	15	15	15	13	10	8	10	12
PERSONAL	16	15.5	12.5	10.5	12.5	12.5	10	10	13	13
ASIG. FAMIL.										
PATRONAL	13	10	10	10	9					
PERSONAL	0.5									
SEG. ENFERM.										
PATRONAL	7	6	5	4	4	4	4	4	4	4
PERSONAL	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3
TOTAL										
PATRONAL	40	31	30	29	28	17	14	12	14	16
PERSONAL	18.5	17.5	14.5	12.5	15.5	15.5	13	13	16	16
SUMA	58.5	48.5	44.5	41.5	43.5	32.5	27	25	30	32

Tomado de: De Haedo y Sapelli (1988).*

C. LERO No 12.

Estructuras tributarias de la CIDE y para años seleccionados.

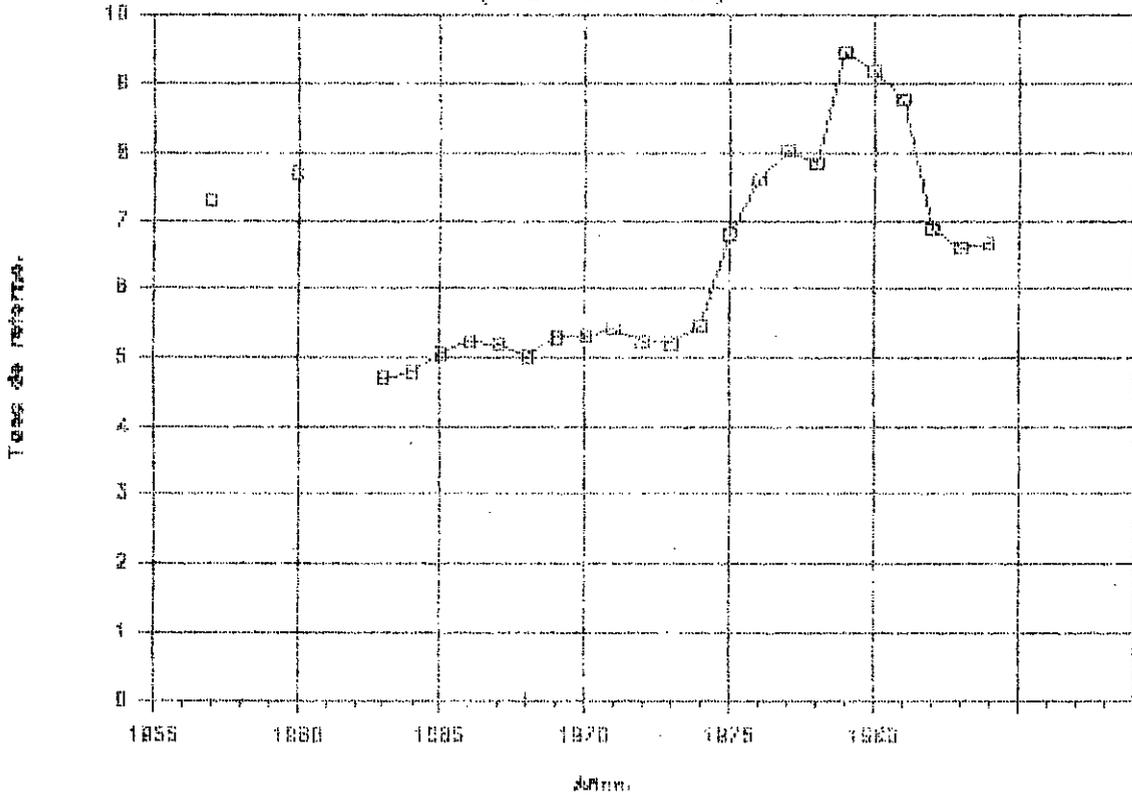
	Propuesta CIDE	62/63	72	86	Países Industria lizados	Países de medianos ingresos
Renta	30	4	4	5	34	27
Patrimonio	20	7	2	5	2	2
Com. exterior	10	16	7	11	2	20
Gasto	20	30	36	48	27	25
Seg. social	20	43	44	28	31	11

Tomado de: De Haedo y Sapelli(1988).

GRAFICA No 1 .

TASA ANUAL DE RETORNO AL CAPITAL.

(En estimación media).

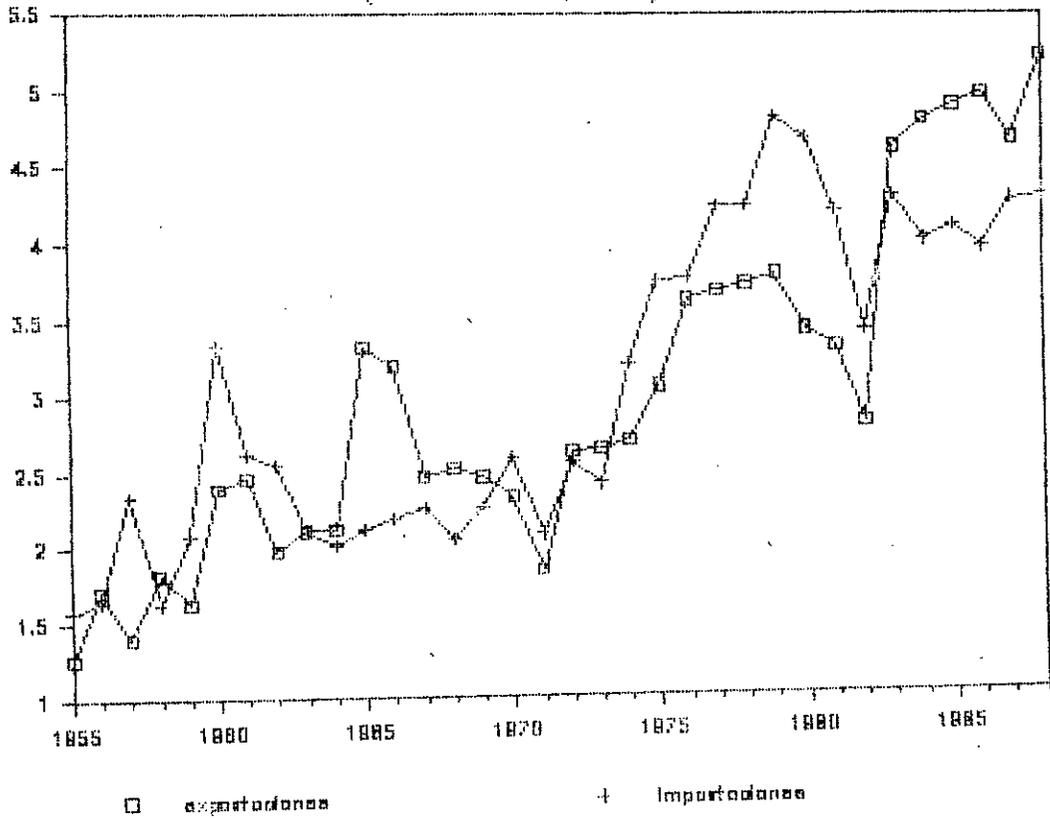


Nota: hasta 1978 Astori y Gascue(1983), en adelante
Camara Nacional de Comercio(1986).-

GRAFICA No 2.

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

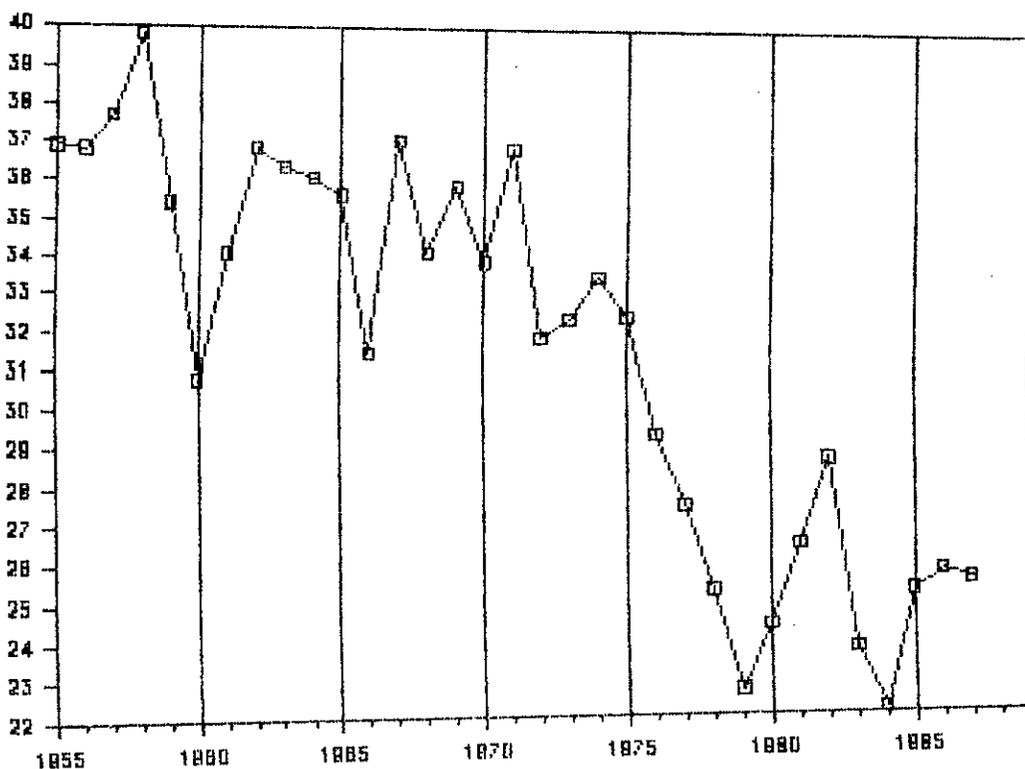
(En millones de M\$ del 81)



Fuente: Cuentas Nacionales; Banco Central del Uruguay.-

GRAFICA No 3.

SUELDOS Y SALARIOS EN EL PBIpm



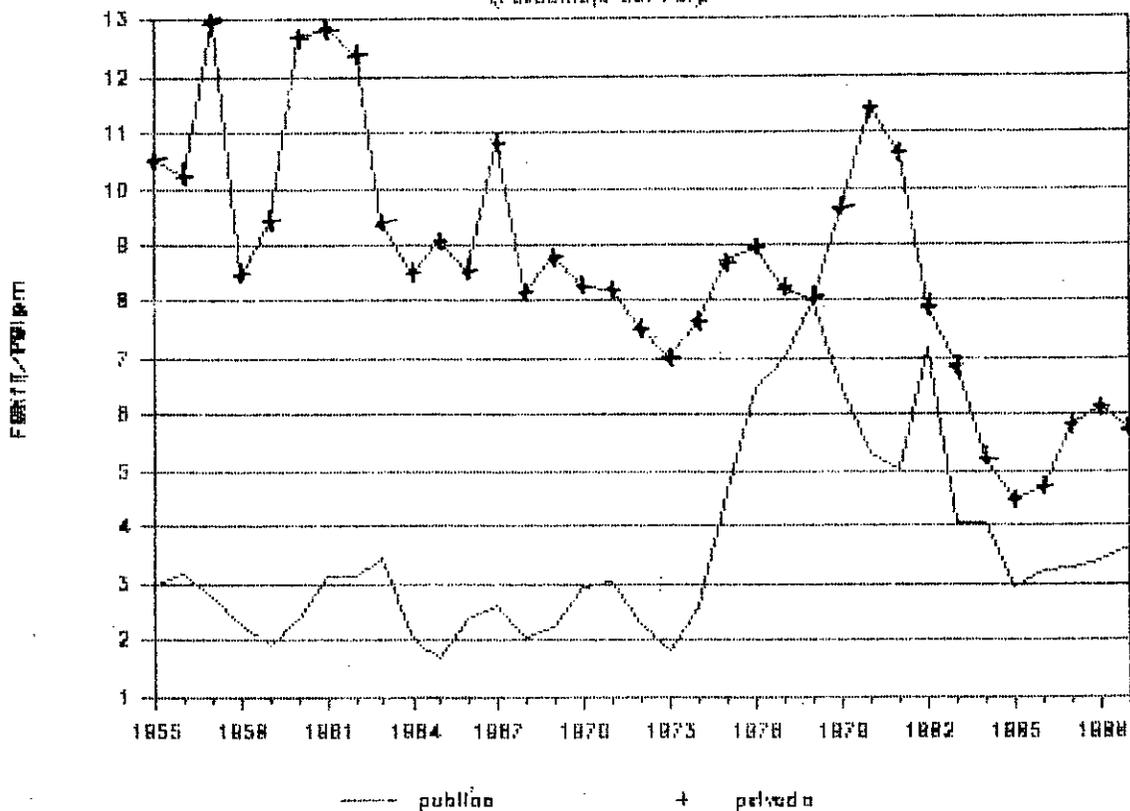
Nota: Participación de masa de sueldos y salarios líquidos en el producto bruto interno a precios de mercado.

Fuente: Cuentas Nacionales; Banco Central del Uruguay.

GRAFICA No 4.

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO

(Porcentaje del PBI)



Fuente: Cuentas Nacionales; Banco Central del Uruguay.

CUADRO No 5.

COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POBLACION EN URUGUAY: 1960-1983

(En miles y porcentajes)

Años	Población total	PEA	Población asegurada				Porcentaje de cobertura d/		Tasa Δ anual promedio (log)				Cociente de carga demográfica e/
			Activos a/	Pasivos b/	Dependientes c/	Total	Pob. total	PEA	Pob. total	PEA	Asegurados activos total		
1960	2 538	987	1 077	276	251	1 604	63.2	109.1g/	...	...	...	...	0.256
1965	2 693	1 049	1 230	358	275	1 863	69.2	117.3g/	1.2	1.2	2.7	3.0	0.291
1969	2 791	1 067f/	1 035	451	340	1 826	65.4	97.0	0.9	0.4	-4.2	-0.5	0.436
1975	2 828	1 094	906	494	390f/	1 790	63.3	82.8	0.2	0.4	-2.2	-0.3	0.545
1980	2 908	1 123	912	596	485	1 993	68.5	81.2	0.6	0.5	0.1	2.2	0.654
1981	2 927	1 129	927	616	494	2 037	69.6	82.1	0.6	0.5	1.6	2.2	0.664
1982	2 947	1 137	868	634	481	1 983	67.3	76.3	0.7	0.7	-6.4	-2.7	0.730
1983	2 968	1 143	827	680	483	1 990	67.0	72.4	0.7	0.5	-4.7	0.4	0.822

Fuente: Población total de Dirección General de Estadística y Censos, Uruguay 1983: Anuario Estadístico. PEA 1960-65 de CEPAL, Anuario Estadístico 1981; 1970-85 de la DGSS, noviembre de 1983. Asegurados 1960-69 de Carmelo Mesa-Lago, Social Security in Latin America; 1975-83 estimados del autor basados en Uruguay 1983: Anuario Estadístico y DGSS, Memoria 1982, Boletín Estadístico (marzo 1983) e información de noviembre 1983 y mayo 1984. Porcentajes, tasas y cocientes calculados por el autor.

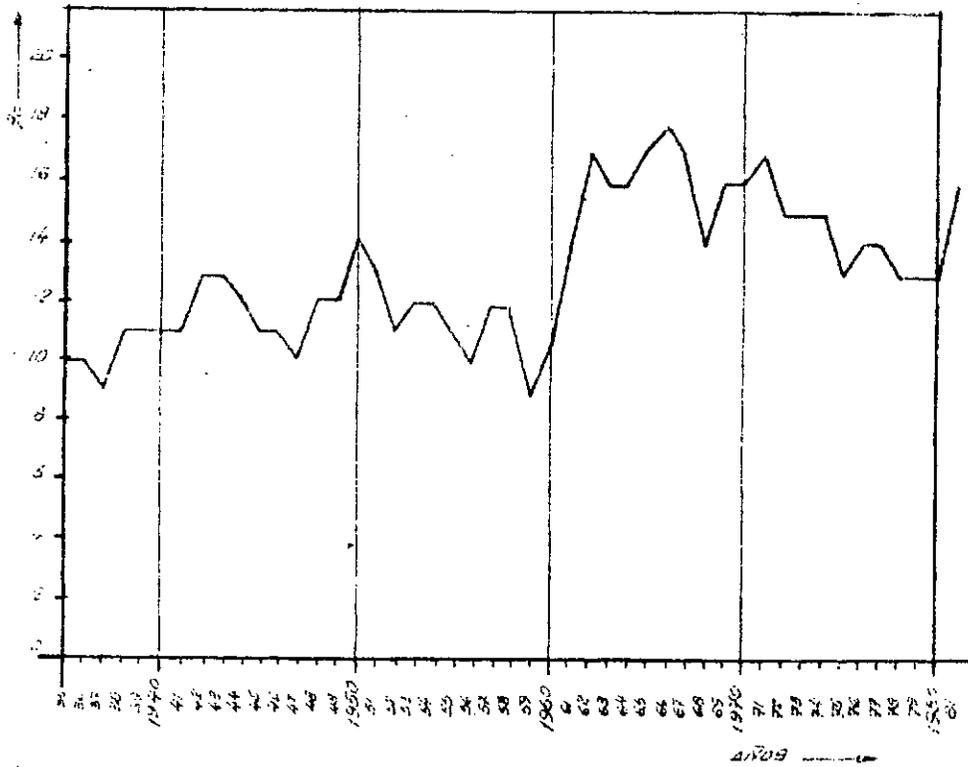
- a/ "Cotizantes activos" en el programa de pensiones; incluye las cajas integradas a la DGSS y las cajas independientes.
- b/ "Jubilados y pensionados" por vejez, invalidez y sobrevivientes; excluye a los militares y policías desde 1975.
- c/ "Beneficiarios de cargas familiares" (asignaciones familiares) en la DGSS.
- d/ La cobertura de la población total se refiere a enfermedad y la de la PEA a pensiones.
- e/ Número de pasivos dividido entre número de activos.
- f/ Interpolación del autor.
- g/ Sobrecoertura debida a afiliación múltiple de asegurados.

Tomado de: CEPAL(1985).

GRAFICA No 6.

PORCENTAJE DE EGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL SOBRE EL P.B.I.

-- A PRECIOS CONSTANTES DE 1961 --



Tomado de: Kial(1984).

CUADRO No 7.

**Evolución de los Salarios Públicos y de las Pasividades a/
(Índice 1961 = 100)**

Años	Salarios Gobierno Central	Pasividades DGSS/BPS
1955-61	91.2	108.4/100.0b/
1962-66	102.2	90.2c/
1967-68	85.6	47.6
1969-71	92.5	67.0
1973-80	78.4d/	48.6
1972	81.8	59.2
1980	67.5	50.1
1982	72.2e/	69.4
1984	49.4e/	54.6 f/

a/ Valores corrientes deflacionados por el IPC de la DGEC.

b/ Años 1955 y 1961, respectivamente.

c/ Año 1964.

d/ 1973-1979.

e/ A partir de 1980 se consideró, por falta de información, la evolución del índice correspondiente a todo el sector público.

f/ Año 1983.

Fuente: SALARIOS. Elaborado a partir de: DGEC. Índice Medio de Salarios (publicación periódica); OPP. Índice de Salarios del Gobierno Central (1971) y DAVRIEUX, Hugo. Monografía (1970).

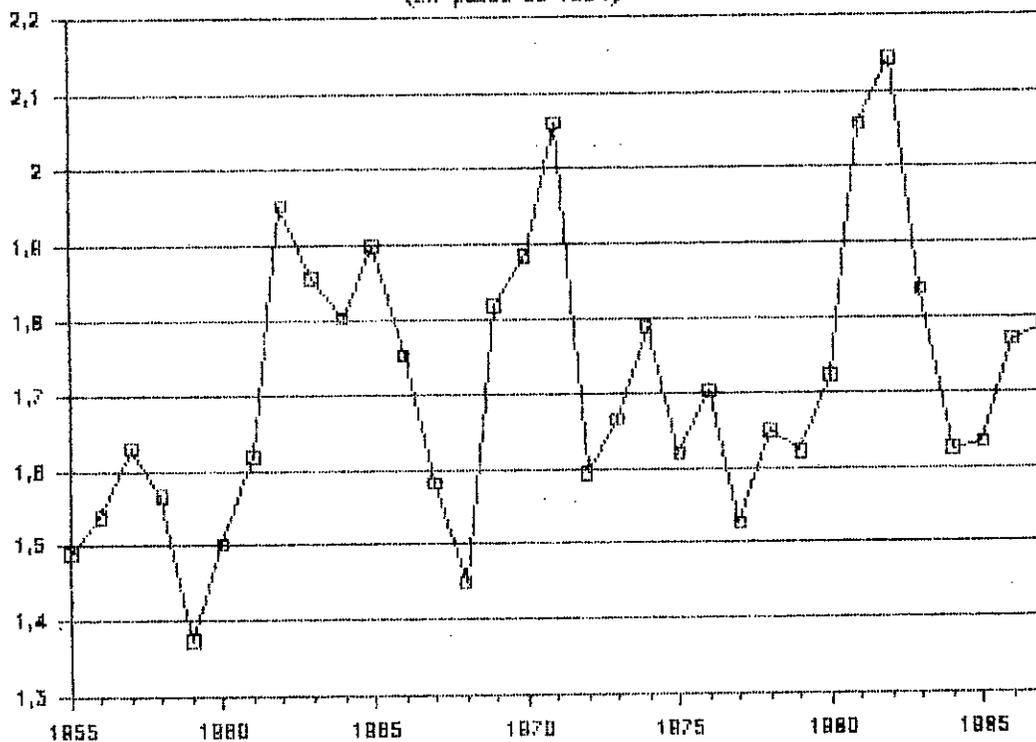
PASIVIDADES: VIEITEZ, Humberto y MINETTI, Luis. Op. cit. (1985); BCU - Cuentas nacionales (eval. transferencias del gobierno general a las familias) y CIDE. Op. cit. (1963).

Tomado de: Davrieux (1987).

GRAFICA No 8.

GASTOS DE GOBIERNO GENERAL PER CAPITA

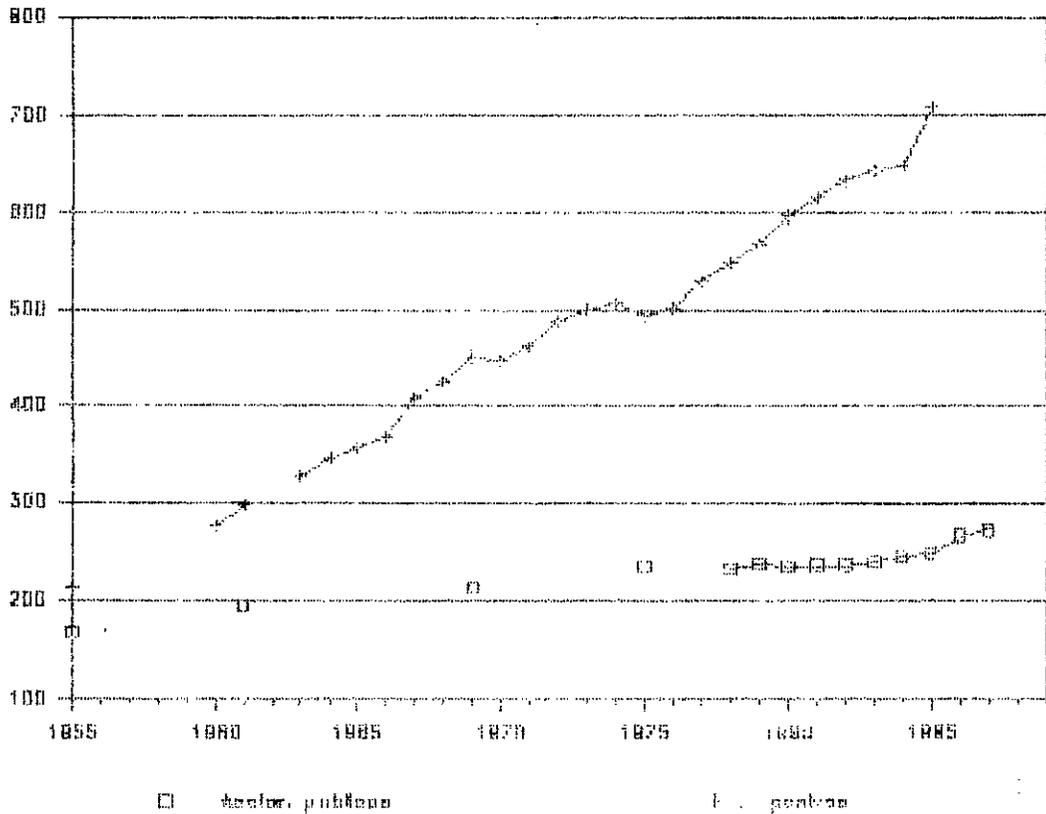
(En pesos de 1981)



Fuente: Cuentas Nacionales; Banco Central del Uruguay.-

GRAFICA No 9.

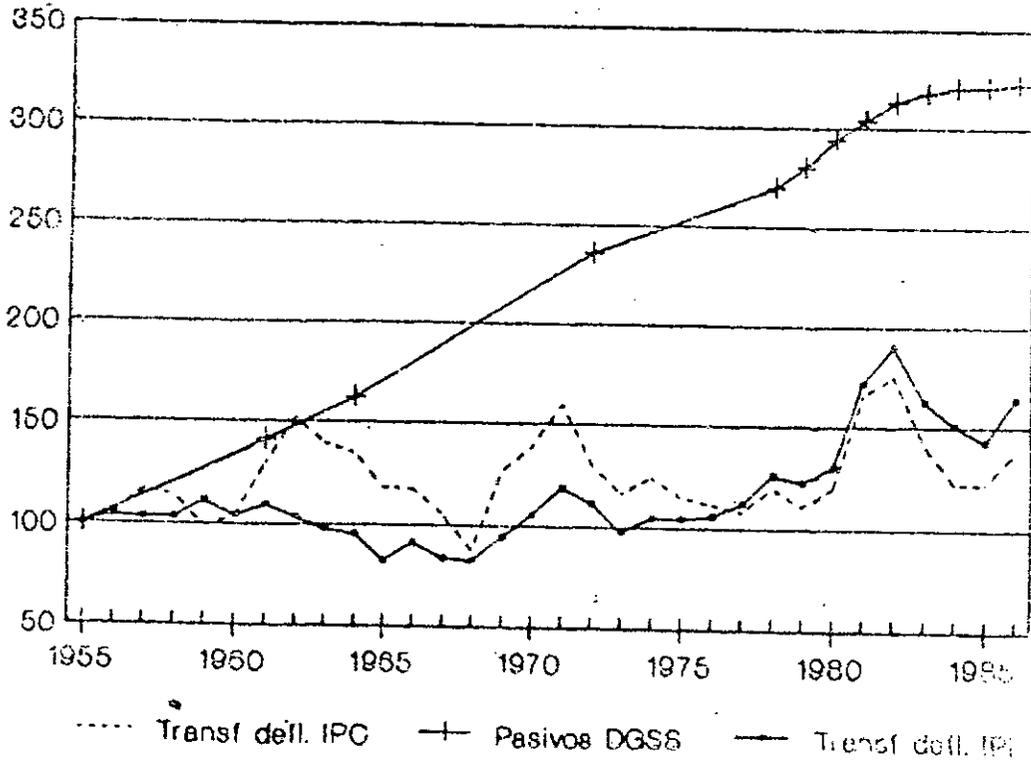
ASALARIADOS PUBLICOS Y PASIVOS



Fuentes: a- Asalariados: Arce, Kocá y Tajan(1989) y Lavrieux(1987).
b- Pasivos: Lavrieux(1987), Cepal(1985), Terra(1986) y Kama(1990).

GRAFICA No 10.

TRANSFERENCIAS Y NUMERO DE PASIVOS
En índices base 1978 = 100

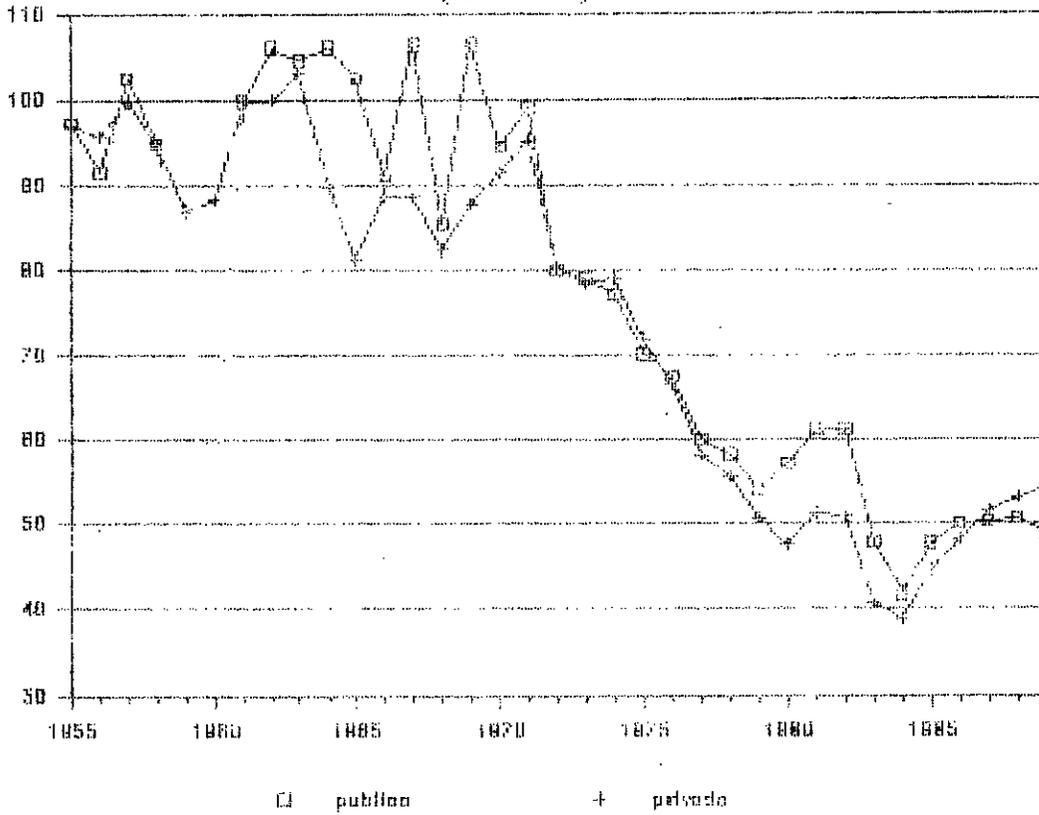


Tomado de: Felgar(1988).

GRAFICA No 11.

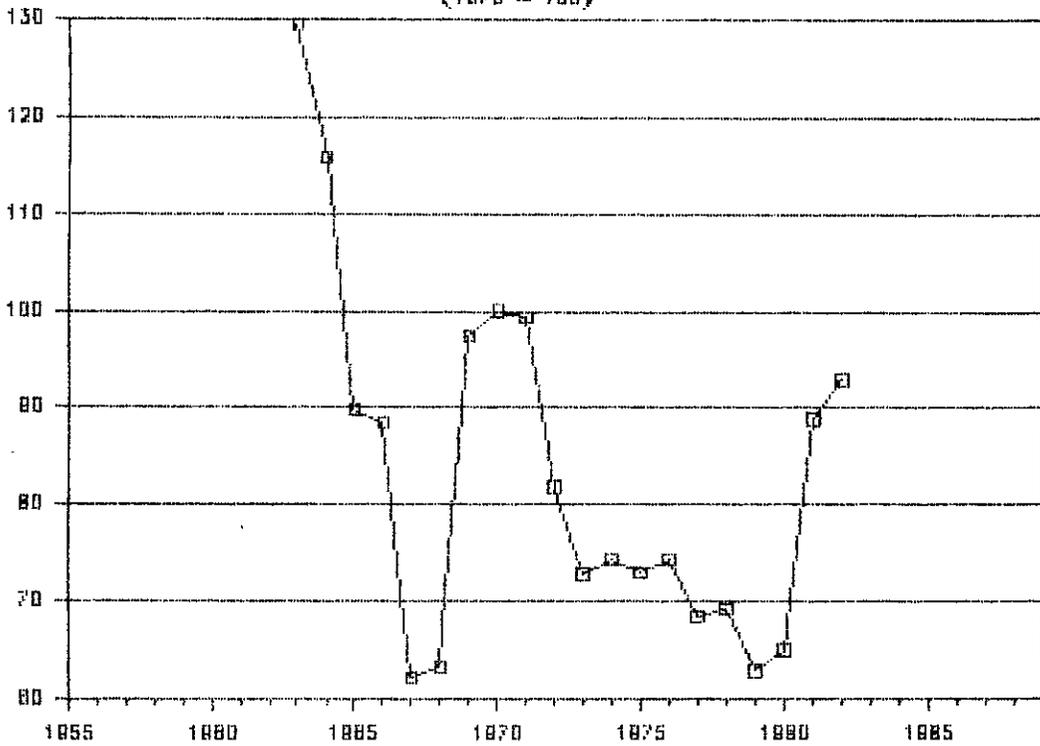
EVOLUCION DE SALARIO REAL

(1981 = 100)



GRAFICA No 12.

EVOLUCION DE LA PENSION REAL
(1970 = 100)

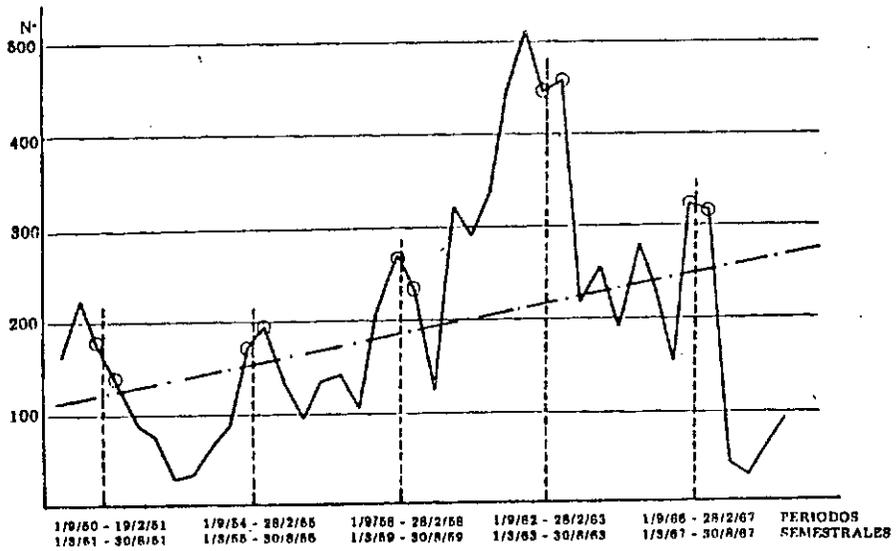


Fuente: CEPAL(1985).

GRAFICA No 13.

FECHAS DE INGRESO DE FUNCIONARIOS DE ANCAP

Los valores en círculo corresponden al número de funcionarios ingresados en los semestres anterior y posterior al cambio de autoridades)



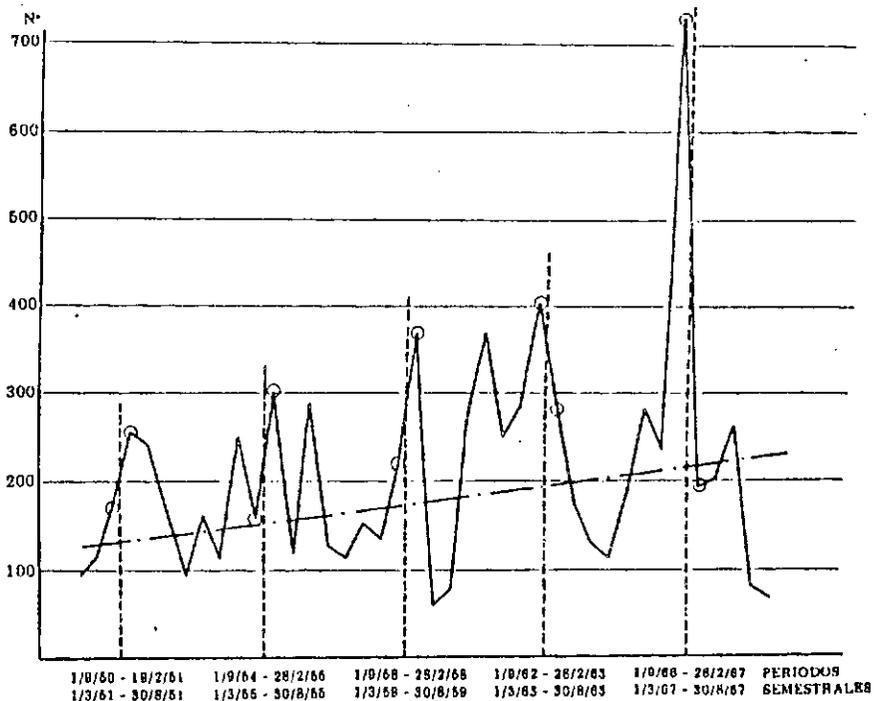
Fuente: Boneo (1972)

Antes y después de las elecciones el empleo público que un recurso del sistema clientelístico.

GRAFICA No 14.

FECHAS DE INGRESO DE FUNCIONARIOS DE UTE

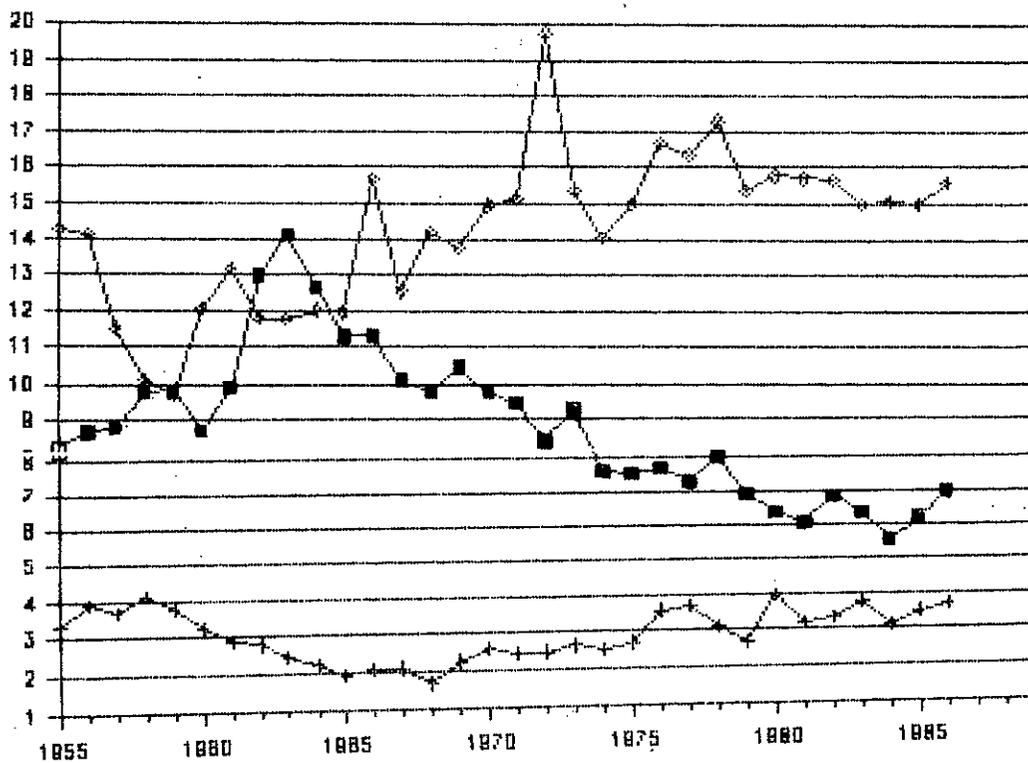
Los valores en círculo corresponden al número de funcionarios ingresados en los semestres anteriores y posterior al cambio de autoridades)



Fuente: Boneo (1972)

CUADRO No 15.

PART.DE IMPUESTOS EN PBI



■ APORTES A RPS

+ MP.DIRECTOS

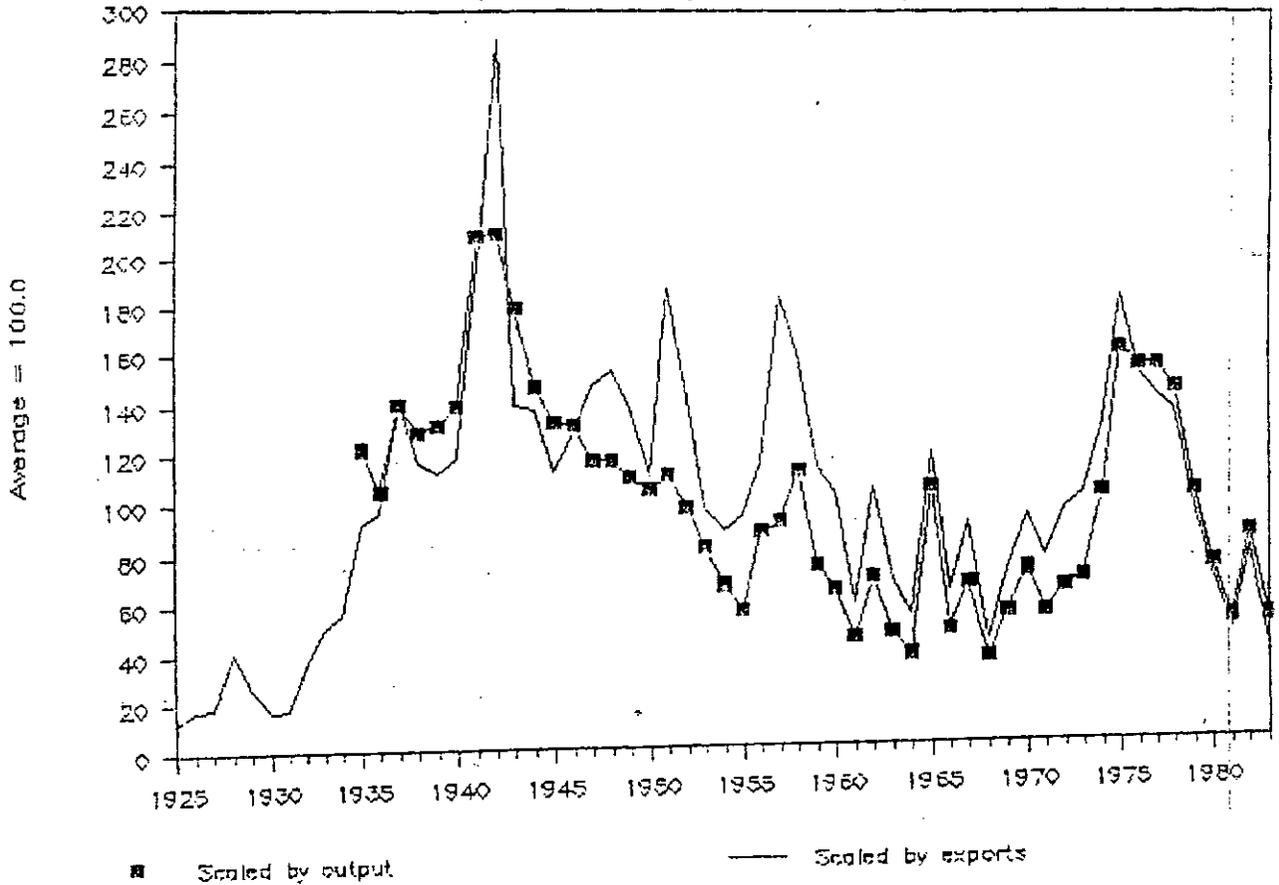
◇ MP.INDIRECTOS

FUENTE: Cuentas Nacionales; Banco Central del Uruguay.-

GRAFICA No 17.

RENT SEEKING INTENSITY

Regulations scaled by economic activity



Tomado de: Rama, 1991