

EL GASTO SOCIAL EN URUGUAY

Ec. Gabriela Cultelli¹

Ec. Héctor Tajam²

LA TEORÍA

Una parte importantísima de los gastos públicos sociales, en lo fundamental en educación, salud y seguridad social³ componen el Presupuesto Nacional de gastos. La política presupuestaria suele definirse en relación al modelo de política⁴ económica (o de regulación) general vigente, es más, resulta un instrumento de vital importancia en la aplicación y definición de la misma. A su vez dicho modelo se corrige o es sustentado por el modo de acumulación⁵ o patrón de acumulación dominante (régimen de acumulación), aún con desviaciones coyunturales.

Los llamados gastos sociales o salario indirecto (presupuestados y no presupuestados), suelen adaptarse a los cambios estructurales acaecidos. Los estudios realizados así lo demuestran.

Al mismo tiempo, parte de la riqueza generada es redistribuida como flujos de capital o plusvalía indirecta. Por ejemplo hacia el exterior en forma de intereses de deuda, fenómeno íntimamente ligado a la manera de financiamiento del modelo aperturista interno, incrementándose así la dependencia financiera externa.

El presupuesto nacional se compone además de ingresos, conformando en su captación también formas específicas de distribución de los valores socialmente creados. Por tanto y más allá de que este trabajo verse sobre los gastos, no se pueden en la práctica articular políticas por separado.

El gasto público es en síntesis una forma importantísima de distribución macroeconómica de los ingresos. Mas no todos los componentes del salario indirecto se comportan de igual manera en la acumulación capitalista. En tal sentido, son fundamentalmente los gastos en educación y salud que se sitúan en el corazón de la reproducción social de la fuerza de trabajo y del capital. De allí su consideración como

¹ Cultelli, Gabriela: Licenciada en Economía Política, Universidad de La Habana, Cuba; maestrando en Maestría en Historia Económica, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Asesor Sindical, Docente en la Universidad de la República, C.A.D.E.S.Y.C.

² Tajam, Hector: Magister en Economía, C.I.D.E., México, Diputado de la Nación.

³ Los organismos internacionales incluyen bajo el concepto de Gasto Público Social el gasto corriente y de inversión en educación, en salud, en seguridad y asistencia social, en vivienda, agua y saneamiento, y en cultura y recreación.

⁴ Entendemos por Modelo de Regulación la superestructura política, jurídica, institucional. Se trata del modelo esencialmente de política económica que se alza sobre el régimen o patrón de acumulación, con posibles desajustes temporales.

⁵ Entendemos por Régimen o Patrón de Acumulación Dominante las características concretas que asume el proceso de reproducción capitalista en una etapa históricamente definida representando una modalidad específica de acumulación. Por tanto el Patrón de acumulación estará definido por las formas de apropiación, producción y realización de la plusvalía, caracterizando las particulares estructuras sociales.

inversión. Ellos tienen incidencia directa en los resultados finales de la actividad económica (calidad, productividad).

Lo anterior desde el punto de vista estrictamente económico. Desde el punto de vista histórico, más amplio, se demuestra además que el desarrollo de estas formas salariales, ha intervenido no sólo en el desarrollo material del capitalismo, sino y en base a ello, en el desarrollo de la conciencia social, agudizando o debilitando la profundización de las contradicciones sociales.

Nuestra definición actual de país productivo, se enmarca en las necesidades objetivas de la coyuntura actual y en su posibilidad de cambio. Más no descuida la perspectiva histórica, en tanto que entendemos urgente una refundación nacional que tienda a cambiar las formas materiales de producción, para que, y a raíz de ello, pueda conformarse una nueva fuerza social capacitada para cambios profundos y estructurales de más largo plazo.

Si ello es así, desde el primer momento tendremos que atender las formas indirectas salariales aquí mencionadas. En el corto plazo por seis motivos:

- Somos un país empobrecido y dependiente, para salir de esta crisis sólo contamos con nuestros propios recursos. Nuestro recurso principal es el hombre, en tanto que no contamos con instrumentos de producción suficientes y tanto ellos como nuestras riquezas naturales, tienen formas de propiedad sumamente concentradas que determinan las formas de explotación o producción.
- Como redistribución de la riqueza en la búsqueda de un nuevo modelo de acumulación.
- Para el año 2003 los gastos en Seguridad Social + Educación + Salud pública eran el 34.5% de los gastos totales del gobierno central.
- Un nuevo modelo de acumulación requerirá de una mano de obra distinta, cualitativamente superior a la actual, en tanto que requerirá mayor potencialidad para el alcance de mayores y más complejos niveles de productividad.
- Los cambios en los sectores educación, salud, seguridad social, etc. (y fundamentalmente en los dos primeros) no se dan de un día para otro. Mucho menos se obtienen los resultados requeridos de un día para otro. Con duración distinta en uno u otro sector, por lo general son procesos de mediano o largo plazo. De allí la importancia de actuar en ellos aún en la emergencia de los primeros momentos de un posible gobierno de izquierda.
- Los sectores mencionados atañen de una u otra manera a la inmensa mayoría de la población, ya sea como beneficiarios o como trabajadores de cada uno

de ellos, distribuyéndose además geográficamente por todo el país, a pesar de la necesidad urgente de su ampliación fundamentalmente en las zonas rurales. Ello involucra a la política de corto plazo.

- Dos de los avances más importantes del modelo de ajuste estructural impulsados por el Banco Mundial y el BID se lograron en esta área: la reforma de la seguridad social que privatizó el ahorro de los trabajadores uruguayos, y la reforma educativa implementada desde la “administración Rama”. Son dos obstáculos que deberán ser removidos para que estos instrumentos puedan ser utilizados en otra dirección.

En el largo plazo por dos razones:

- La fuerza social que emanará de los cambios en la base material, necesitará cambios culturales importantes que la hagan más productiva y culta y por tanto conciente de la fuerza que entraña en sí misma para el desarrollo y cambio futuro.
- El hombre es un ser bio-psico-social, su reproducción dependerá del conjunto de elementos que hacen a su existencia.

EL GASTO SOCIAL EN URUGUAY.

Sabido es que Uruguay ocupa un lugar privilegiado en el entorno de los países de América Latina y el Caribe (sin contar a Cuba) si son clasificados por el nivel del Gasto Público Social (en adelante GPS). Según la CEPAL⁶ nuestro país ocupaba el primer lugar, detrás de Argentina, si se considera el GPS por habitante en dólares (u\$s 888 en 1990-91; u\$s 1.539 en 1998-99), el primer lugar si se toma como indicador el GPS como porcentaje del gasto público total (62.4% en 1990-91; 72.5% en 1998-99), y en segundo lugar, luego de Panamá, si lo que se mide es el GPS como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) (16.8% en 1990-91; 22.8% en 1998-99; 23.5% en 2000-2001). Sin embargo, Uruguay es el país, junto a Argentina, en el cual más disminuyó el ritmo de crecimiento del gasto social en los años iniciales del siglo XXI⁷. En este caso estamos haciendo referencia al gasto público social (presupuestado y no presupuestado por el gobierno central, en otras palabras el gasto del gobierno central consolidado).

Este gasto público, es decir financiado por los aportes de la sociedad en su conjunto a través de los impuestos, aportes y tarifas públicas, tiene un peso importantísimo en el presupuesto estatal uruguayo y por lo tanto también en el nivel de la presión fiscal. También lo tiene en la cantidad de recursos humanos que utiliza y que se desparraman por todo el territorio de la república, en la infraestructura en la cual se desarrollan, etc. Pero también, y fundamentalmente, estas actividades son importantes cuando hablamos del desarrollo de las potencialidades productivas del país.

Esta importancia del monto de gasto público nacional en las áreas sociales proviene de diversas fuentes:

1. históricamente dicho gasto fue importante en Uruguay, y así está internalizado por la ciudadanía uruguaya.
2. los trabajadores relacionados con esas actividades tienen un elevado nivel de conciencia sobre la importancia de dicho gasto como “bien público”, y más allá del carácter intensivo en mano de obra de dichas actividades, han defendido el nivel y la calidad de dicho gasto.
3. el modelo de crecimiento con desempleo y dispersión en las remuneraciones que caracteriza a nuestro país desde los años '90, obligó a un gasto adicional en seguro de desempleo, asignaciones familiares, salud pública, etc.
4. la crisis del modelo de salud privada presionó sobre la salud pública.
5. el acto N°9 de la dictadura, que consolidó el desfalco a la seguridad social en una sola institución, la enmienda constitucional que otorgó un aumento automático para las jubilaciones y pensiones de acuerdo a la variación del índice medio de salarios de 1989 y la reforma del sistema de seguridad social con la creación de las AFAPs en los 90', incrementó el peso de estos gastos.

⁶ Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), “Panorama Social de América Latina 2000-2001”, Capítulo IV.

⁷ Colombia y Perú fueron los únicos casos de disminución del gasto social como porcentaje del PBI en 2000-2001. CEPAL, “Panorama Social de América Latina 2002-2003”.

Sin embargo si tenemos en cuenta por separado los distintos componentes del GPS, Uruguay deja de ostentar los lugares privilegiados con que aparece por el total del agregado. La CEPAL ha publicado cifras comparativas hasta 1998-99, que se aprecian en el siguiente cuadro:

**AMERICA LATINA 1998-1999: COMPONENTES DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
PORCENTAJES DEL PBI Y DEL GASTO PÚBLICO TOTAL**

	TOTAL		SEGURIDAD SOCIAL		EDUCACION		SALUD		TOTAL SIN SEG.SOCIAL	
	% s/ PBI	% s/Gasto	% s/ PBI	% s/Gasto	% s/ PBI	% Gasto	% s/ PBI	% s/Gasto	% s/ PBI	% s/Gasto
Argentina	20,5	63,6	8,7	27,1	4,7	14,4	4,6	14,3	11,8	36,5
Bolivia	16,1	56,5	3,9	13,7	6,0	20,9	3,3	11,4	12,2	42,8
Brasil	21,0	60,4	11,5	33,1	3,9	11,2	3,4	9,7	9,5	27,3
Chile	16,0	66,8	7,5	31,4	3,9	16,3	2,8	11,7	8,5	35,4
Colombia	15,0	35,5	5,2	12,2	4,7	11,2	4,1	9,7	9,8	23,3
Costa Rica	16,8	43,1	5,8	15,0	4,4	11,3	4,9	12,5	11,0	28,1
El Salvador	4,3	27,0	0,0	0,3	2,7	17,0	1,5	9,4	4,3	26,7
Guatemala	6,2	46,2	0,9	6,7	2,3	17,3	1,3	9,6	5,3	39,5
Honduras	7,4	34,3	0,0	0,0	4,1	18,9	2,0	9,4	7,4	34,3
México	9,1	58,5	2,3	14,9	3,8	24,4	2,1	13,5	6,8	43,6
Nicaragua	12,7	37,0	0,0	0,0	5,7	16,7	4,5	13,2	12,7	37,0
Panamá	19,4	38,6	5,4	10,8	6,0	11,9	6,8	13,5	14,0	27,8
Paraguay	7,4	46,2	2,5	16,1	3,7	23,0	1,1	6,5	4,9	30,1
Perú	6,8	38,3	2,8	15,9	2,2	12,3	1,3	7,5	4,0	22,4
R. Dominicana	6,6	39,7	0,8	4,7	2,8	16,9	1,5	9,0	5,8	35,0
Uruguay	22,8	72,5	16,3	51,9	3,3	10,3	2,8	8,8	6,5	20,6
Venezuela	8,6	37,3	2,6	11,2	3,8	16,7	1,4	5,9	6,0	26,1
PROMEDIO	12,7	47,1	4,5	15,6	4,0	15,9	2,9	10,3	8,3	31,6
Lugar	1º	1º	1º	1º	13º	último	9º	14º	11º	último

FUENTE: CEPAL. PANORAMA SOCIAL DE AMERICA LATINA 2000-2001

Queda claro entonces que lo que define el importante nivel del GPS social en Uruguay es el sistema de seguridad social. En los restantes componentes tenemos una performance lamentable. Para estos años no aparecen los datos referidos al gasto en el restante componente, "Vivienda, agua y saneamiento"; sólo podemos decir que en dicho rubro en 1996-97 Uruguay ocupaba el lugar 8º según gasto por habitante, una medición que nos favorece. De esta forma nuestro país ha menospreciado durante las últimas décadas el gasto público en capital humano (educación + salud⁸) que es el que tiene características más progresivas (se beneficia más quien menos tiene).

Si estudiamos la evolución histórica desde el último cuarto de siglo de los diferentes componentes del GPS en el Uruguay, vamos a observar más claramente la importancia relativa de cada uno. Conocer este panorama se vuelve imprescindible, desde que, más allá de sus consideraciones cualitativas, conforman más del 60 por ciento del gasto del gobierno central consolidado, la primer herramienta de política económica que tendrá que considerar el gobierno progresista. Además, ha sido en estos órdenes donde los gobiernos de la coalición han logrado avanzar en las reformas estructurales (seguridad social, educación), cuyas consecuencias quedan pendientes de resolución.

El gráfico 1 del Anexo Estadístico nos muestra la importancia que ha tenido y tiene el gasto público en seguridad social, su incremento en épocas dictatoriales y en los 90'. Del resto de los componentes del GPS, el único que redujo su participación en el presupuesto

⁸ Se refiere a gasto en Ministerio de Salud Pública solamente.

fue la educación, que mantiene hoy el nivel al cual lo bajó la dictadura en 1981⁹ (gráfico 2). Esto no quiere decir que el gasto absoluto haya descendido, sino que aumentó en menor proporción que el gasto del gobierno central consolidado en la década de los 90', lo que se puede apreciar en la gráfica 2 del Anexo. En palabras de la CEPAL, lo que realmente sucedió fue que la “prioridad” por el gasto educativo disminuyó.

Hasta ahora hablábamos del peso de estos gastos consolidados en el gasto total del gobierno central consolidado, toca entonces referir la evolución que han tenido como gastos del gobierno central (en el presupuesto). El GPS del gobierno central tomado como gasto en educación, ministerio de salud pública y transferencias a la seguridad social para el año 2003 era el 34.5% del gasto público del gobierno central y el 9.8% del PBI.

Lógicamente, el peso de dicho gasto hacia el 2003, estuvo determinado también por el peso del gasto en transferencias a la seguridad social (17.9% en los gastos del gobierno central, 5% en el PBI), seguido por educación (11.7% en los gastos del gobierno central, 3.3% en el PBI) y en última instancia ministerio de salud pública (4.9% en los gastos del gobierno central, 1.4% en el PBI). Los gráficos N° 3, 4, 5 y 6, muestran la evolución 1961-2002 de dichos gastos y su participación en los gastos del gobierno central y PBI.

⁹ El FMI publica en sus anuarios un gasto en educación inferior al que usualmente se conoce a través de las Rendiciones de Cuentas anuales. Ello se debe a que el FMI utilizó el criterio de caja (lo efectivamente gastado) para contabilizarlo, en lugar del criterio del compromiso (gasto comprometido) que utilizan las Rendiciones.

LOS DETERMINANTES

Ya mencionamos algunas de las principales fuentes que consideramos explicativas del nivel del GPS en Uruguay. En concreto, el determinante del GPS, como relación salarial que es, resulta del régimen de acumulación dominante y el modo de regulación (política económica, legislación, etc.) que sobre él descansa. Tiene por tanto vital importancia la conflictividad social. Observemos lo expuesto para el caso uruguayo y para los tres componentes fundamentales del GPS.

Seguridad Social.

Como decíamos, históricamente el peso del gasto en seguridad social ha sido importante en el país. Ello se da por el desarrollo de la legislación en tal sentido, proveniente del proceso de industrialización incipiente, con la formación de las primeras cajas, donde se conjuga la existencia de una fuerza laboral urbana proveniente de inmigraciones importantes y logros obtenidos en la legislación desde épocas del primer batllismo, recordemos que para 1921 existían ya 100 sindicatos, hecho que habla de cierto grado de organización de clase. Dicho proceso legislativo se profundiza en la década del 30' pero fundamentalmente de los 40' en períodos de la industrialización acelerada y la consecuente conformación de fuerzas sociales capaces de imprimir tales cambios.

A ello se agregaría la forma de la pirámide poblacional uruguayo relativamente envejecida, característica también de formas de producción que destacan la utilización de las tierras de manera extensiva dadas las formas de propiedad de las mismas, con la consecuente urbanización que destaca la preponderancia del sector servicios y con ellos la expansión de los sistemas de asistencia y prolongación de la vida humana.

Más estos rasgos estructurales de la economía y la población tienen cambios importantes a partir de la década de los 60'. Por un lado los procesos de desindustrialización ocurridos en el modelo vigente, como mencionamos, sustancian la caída de aportaciones al sistema y aumentan sus gastos, hecho que conduce a mayores transferencias por parte del fisco. Por otro lado, los hechos pseudo delictivos que suelen traer aparejados los períodos dictatoriales, necesarios también para la instalación del modelo. Una desviación de fondos que resulta además congruente con un modelo altamente concentrado, cosa que se refleja también en las continuas rebajas del aporte patronal a la seguridad social. Hacia 1989, deberá agregarse un hecho que obliga a una redistribución más justa de los ingresos: el plebiscito ganado que corrigió la evolución de jubilaciones y pensiones por el Índice Medio de Salarios (IMS), hecho que por un lado ata más la suerte de los pasivos a la del conjunto de los trabajadores, pero por el otro permitió un ascenso importante de estas prestaciones, que si en su mayoría hoy continúan siendo sumamente sumergidas, podemos imaginarnos la situación antes del 89'. Por último y en épocas de esplendor del modelo financiero actual, la reforma de la seguridad social y el advenimiento de las AFAPs. Todo ello concluye en que si para 1961 las transferencias a la seguridad social del presupuesto público eran el 3% del gasto del gobierno central, para el 2002 fueron el 23% y para el 2003, el 17.9%, caída determinada por el peso que asume el pago por intereses de deuda y la caída del salario real que impacta directamente en la baja de las

jubilaciones y pensiones, en tanto su forma de ajuste. (ver gráfico N° 5). Las fuentes de financiamiento del BPS han cambiado sustancialmente, si en 1990 el 18% provenía de rentas generales, para el 2001 estos aportes superan el 50%, mientras que los aportes de trabajadores y empresarios sólo alcanzan el 45%¹⁰. Habría que agregar que las AFAPs concentran el 60% de sus inversiones en títulos del Estado, lo que incrementa las erogaciones públicas por intereses de deuda.

Educación

Ya para comienzos de la década de los 60' la cobertura primaria cubría más del 70% de la población entre 5 y 14 años, hecho que indica la universalización del sistema, cobertura que cubre el 22% para el caso de la enseñanza media (población entre 10 y 19 años) llegando al 34% al final de la década. Desde fines del siglo XIX y principios del XX el proceso de universalización de enseñanza primaria se reflejaría en las inversiones públicas. Proceso que se complementaría con el desarrollo de los niveles medios, con una enseñanza secundaria nacida como sección universitaria, creándose en 1935 el Ente "Enseñanza Secundaria", y una enseñanza técnica originaria en la Escuela de Artes y Oficios de 1878 como correctivo de carácter militar, creándose en 1942 la UTU. La simple mención a estos procesos alude a la importancia del concepto de autonomía que sustentan estos sectores, por demás un hecho constitucional en la Universidad de la República y que hacen a la conciencia (ya mencionada) que tiene en particular el sector de trabajadores de la importancia de su labor en el desarrollo social y por ende de los gastos destinados a ello.

Esta especie de período de "esplendor" culmina también en la década de los 60'. Es más, si los gastos continúan creciendo hasta el 67'-69' es por el auge de las luchas sociales que impactan en el comportamiento de la variable salarial que justifica más del 80% de los gastos en el sector. Luchas además no exclusivas del sector de trabajadores, sino de la sociedad de conjunto y directamente expresadas en los estudiantes de la enseñanza media y universitaria, quienes fueron y son la fuerza fundamental de estos conflictos. Recordemos por demás la creación de la FUM en 1945, FENAPES en 1964 y agremiaciones de la UTU en 1965, así como de la FEUU y las varias agremiaciones de enseñanza media en los 60'.

A partir de 1970 y fundamentalmente del 73', con la puesta en práctica de la ley Sanguinetti, la intervención de la Universidad y demás subsistemas de enseñanza en medio de una brutal represión a estudiantes y docentes, el sistema comienza a naufragar. Se observa la caída en los gastos hacia el sector, manteniendo luego de 1985 cierto comportamiento procíclico, no acompañando la evolución general de los gastos del gobierno central. Podría afirmarse entonces que el sistema se conformó en una especie de cenicienta del modelo. Sistema que luego de cierta recuperación posdictatorial deteriora sus niveles a raíz de las conducciones políticas cambiantes entre 1985 y 1995 (colorados-blancos) y la reforma educativa que desde aquel año se comenzara a aplicar, en otro intento de profundización de la adaptación del sistema al modelo económico imperante.

¹⁰ Tomado de "Evaluación del nuevo sistema de seguridad social" Equipo de Representantes de los Trabajadores en el BPS, en Trabajo y Utopía N°19

Si el gasto educativo para 1961 era el 22% del Gasto del Gobierno Central (GGC), en 1967-69 era el 27%, en 1985 el 11% y en el 2002 el 12%, en el 2003 el 11.7% (gráfico 5). Llegamos al 2001 con el 40% de la población mayor de 14 años prácticamente en niveles de analfabetismo funcional, pues en el mejor de los casos (23%) ha culminado la primaria.

Participación componentes del gasto educativo				
2003	T O T A L	Costo del Personal	Otros Gastos Funcionamiento	Inversiones
ANEP	100	75,0	14,4	10,6
Universidad	100	75,0	21,1	3,9
Total educación	100	75,0	15,7	9,3
Fuente: INE				

Salud pública

El artículo 44 de la constitución de la república expresa textualmente...*Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad. El estado proporcionará gratuitamente los medios de prevención y de asistencia tan sólo a los indigentes o carentes de recursos suficientes...* De allí que los gastos en Salud Pública del gobierno central sustenten la prestación a los estratos más pobres de la población. De allí también su importancia redistributiva.

En realidad estos gastos ya desde 1961 y para el Ministerio de Salud Pública significaron una proporción pequeña del total. En la década de los 60' promedian el 7% del gasto del gobierno central, en los 70' el 6%, en los 80' el 5%, en los 90' el 7% y entre el 2000 y el 2002 el 6%. Ello hace que una variación por pequeña que sea tenga un impacto importante en su evolución (gráfico N° 4). Es entonces que luego de la convulsionada década de los 60', el gasto en el Ministerio de Salud Pública pierde peso relativo en el gasto total del gobierno central y el PBI, recuperándose en la década de los 90' dada la expansión del servicio que presionó el empobrecimiento de la población. Es a partir del 2000 que dicho gasto vuelve a caer, ahora en peores condiciones por el incremento de la población asistida.

Sin embargo, a los gastos del Estado en todo el sistema de salud pública¹¹ y privada¹² en los últimos años se les adjudicó “una proporción del Presupuesto Nacional

¹¹ Ministerio de Salud Pública (MSP), Banco de Previsión Social (BPS), Universidad de la República a través del Hospital de Clínicas y el Instituto de Higiene, Ministerios de Defensa e Interior con los Servicios de Sanidad de las Fuerzas Armadas y Sanidad Policial respectivamente, Banco de Seguros del Estado, las Intendencias Municipales y los servicios de salud de otras entidades públicas como los entes autónomos y servicios descentralizados.

que ha oscilado... entre el 10% y el 11% del Producto Bruto Interno (PBI). Esto coloca a Uruguay entre los primeros países en el mundo en porcentaje de PBI destinado a financiar la salud y sin embargo ocupa la posición 65 cuando se evalúa la calidad de la salud que se brinda.”¹³ Tal es la brutal paradoja que refleja una deformada distribución interna funcional al modelo.

ELEMENTOS CUANTITATIVOS DE INCIDENCIA EN LA VARIACIÓN DEL GSP

Hemos hecho mención a los fenómenos que esencialmente han determinado el GSP, mas no queremos dejar de lado otros aspectos influyentes. Ahora, para analizar el peso relativo de las variables macroeconómicas que pudieron incidir en la evolución del GPS, vamos a utilizar el método propuesto por la CEPAL (Panorama Social de América Latina 2000-2001, Capítulo IV), mediante el cual se descompone la variación total de dicho gasto en tres factores¹⁴:

- la evolución del PBI, mediante la cual podamos medir el efecto del crecimiento económico sobre el gasto del gobierno central consolidado.
- en segundo lugar, el aumento (o disminución) de la denominada “prioridad macroeconómica”, dada por la proporción entre el Gasto del gobierno central consolidado y el PBI. Esto quiere decir, cuánto influyó e influye la parte del producto destinada a financiar el gasto público total sobre la reorientación del gasto hacia el gasto social.
- en tercer lugar, la llamada “prioridad fiscal” definida por la proporción del Gasto del Gobierno Central Consolidado destinada al GPS.

¹² Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMCs), Cooperativas Médicas, Instituciones de Asistencia Médica Particular o Seguros Parciales de Salud (emergencias médicas, cooperativas o empresas odontológicas, etc.), IMAEs (instituciones privadas que financian sus procedimientos a través del Fondo Nacional de Recursos) y sanatorios, clínicas y residencias de ancianos privadas.

¹³ Grupo Salud, C.A.D.E.S.Y.C. “Gobierno Progresista. Hacia la construcción de una Política de Estado en Salud” pág. 5, C.A.D.E.S.Y.C., Montevideo, Noviembre 2004.

¹⁴ La descomposición se realiza a través de la siguiente igualdad: $GPS = (PBI) * (GCC/PBI) * (GPS/GCC)$.

URUGUAY : DETERMINANTES DE LA VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL					
Millones de pesos a precios de 1961, y %					
Período	Efecto crecimiento del PBI	Prioridad macro (GCC/PBI)	Prioridad fiscal (GPS/GCC)	Efecto combinado	Variación total del GPS
1972 - 2001					
a) efecto en %	87.7	-6.8	14.2	4.8	100,0
b) efecto en \$	2519	-194	409	137	2871
1986 - 2001					
a) efecto en %	51.4	13.0	18.5	17.0	100,0
b) efecto en \$	1365	346	492	453	2656
1990-2001					
a) efecto en %	44.9	15.5	24.3	15.3	100,0
b) efecto en \$	1032	357	557	351	2297
Fuente. Elaboración propia con información de FMI y CEPAL					

Para los períodos 1972-2001, 1986-2001 y 1990-2001 la variación en el gasto público social y de acuerdo a estos cálculos, resultaría determinada por el efecto crecimiento del PBI. A su vez, daría la impresión que hacia este tipo de gastos se fuera perfilando la influencia de la “prioridad fiscal”. Sin embargo no podemos olvidar que el incremento del gasto público social estuvo condicionado fundamentalmente por el crecimiento de los gastos en seguridad social, que tuvo que ver con el acto N° 9 de la dictadura, con una “preferencia” fiscal hacia la disminución de aportes patronales, con la disminución de los aportes por trabajo por el incremento del desempleo y mayores costos por seguro de paro, más una política a favor del sector financiero (relativa al advenimiento de las AFAPs), sumándose también el efecto redistributivo del plebiscito de 1989. Por iguales motivos se observa cierta variación en el efecto “macro”.

CONCLUSIONES.

El poder globalizador de hoy, al cual fueron obsecuentes los gobiernos nacionales posdictadura hasta el 2004 (la dictadura globalitaria, como la llama Chomsky), considera a la mayor parte de estos gastos desde dos ángulos que son complementarios: un gasto público que presiona sobre la rentabilidad privada, y una oportunidad de negocios rentables que aún permanece en la órbita estatal. A su juicio, el estado solamente debería gastar en algunos gastos sociales focalizados a disminuir situaciones de marginalidad potencialmente peligrosas para la seguridad y la higiene públicas. Por lo tanto la tendencia es a disminuirlos por la vía de la privatización, camino que cumpliría los dos objetivos anteriores simultáneamente: disminuir el gasto público y aumentar las oportunidades de rentabilidad privada.

Sea cual sea la importancia que se le otorgue al gasto social en la propuesta alternativa (país productivo, refundación nacional), lo cierto es que hoy concentra la mayor parte de los recursos estatales, su implementación utiliza la mayor fuerza de trabajo del país, tiene que ver con la vida cotidiana de cada uruguayo, con su subsistencia, con sus probabilidades de conseguir empleo, con su remuneración, etc. Y en el plano macroeconómico con la productividad global. En lo social con el indispensable consenso que todo proyecto nacional debe tener para ser posible.

Montevideo, 2004.

GRÁFICO N°1.

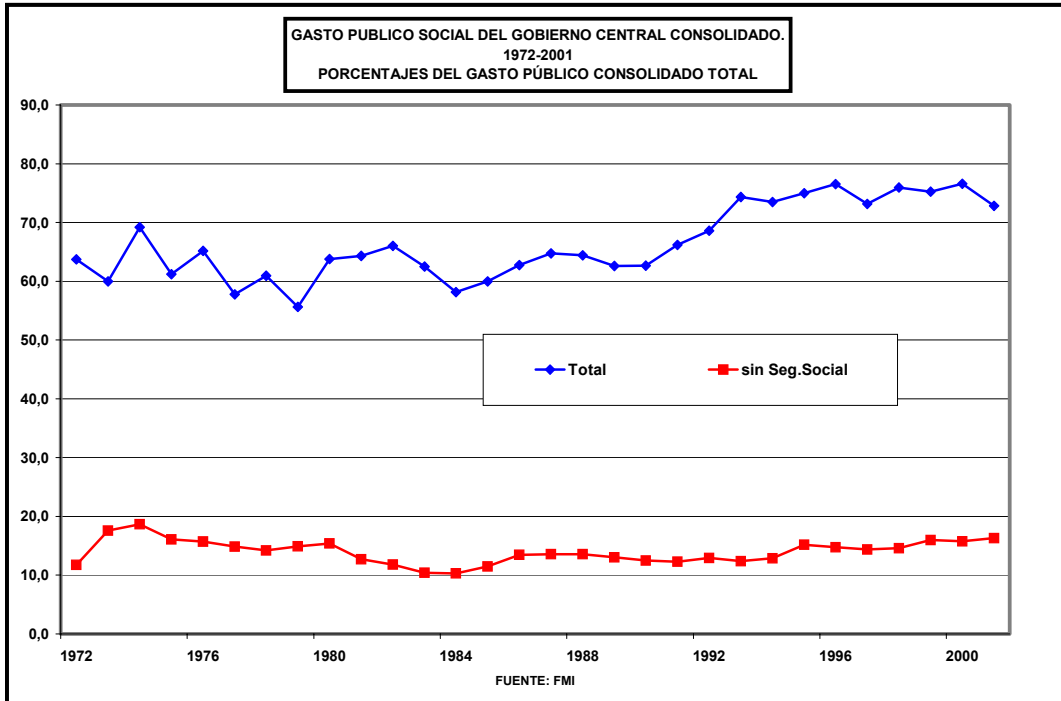


GRÁFICO N°2.

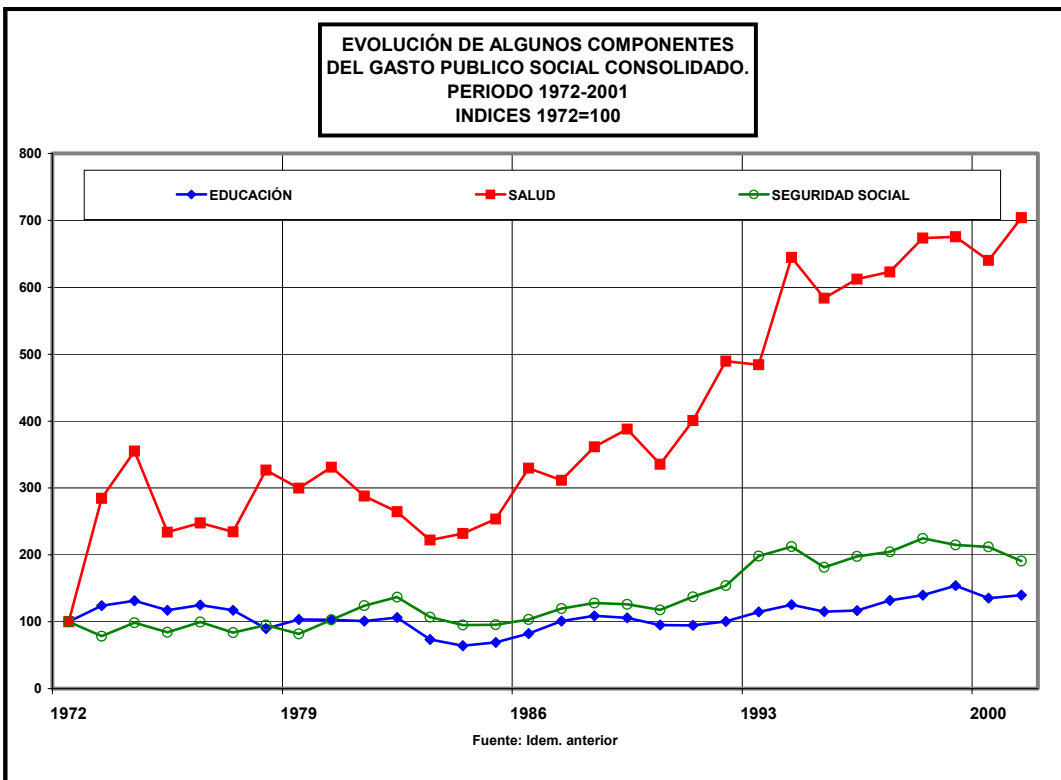


GRÁFICO N°3

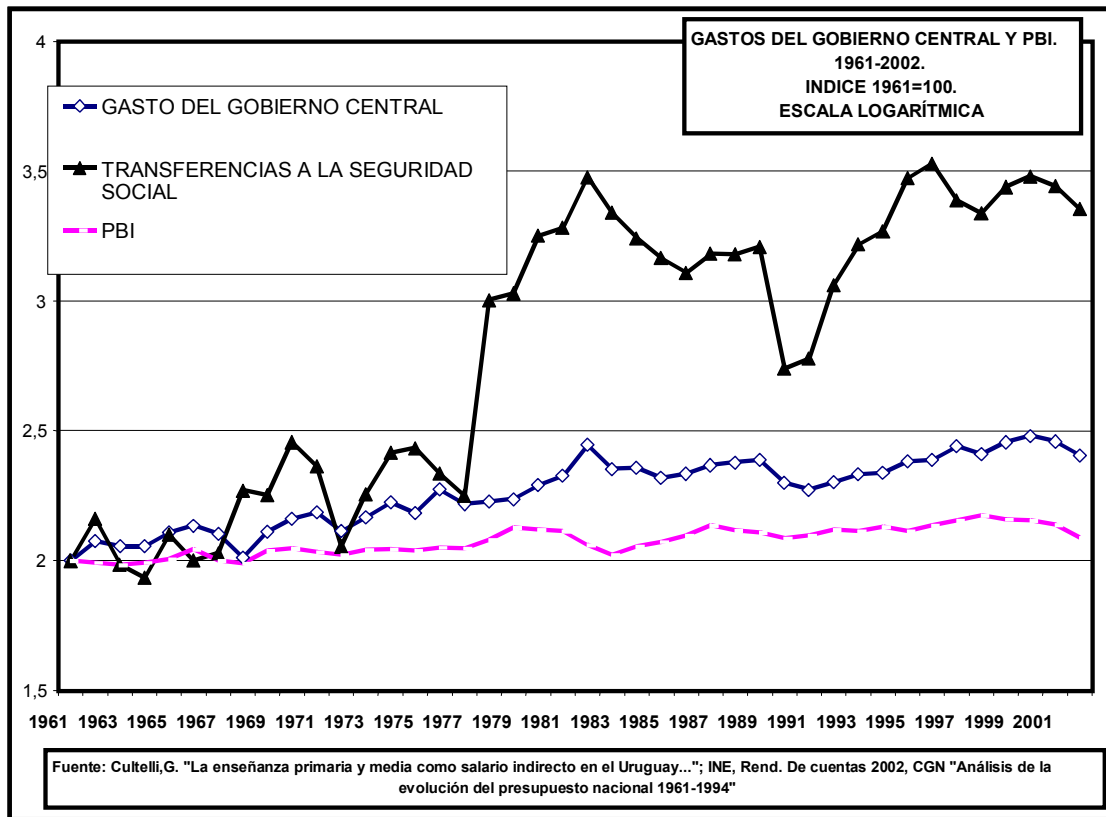


GRÁFICO N°4

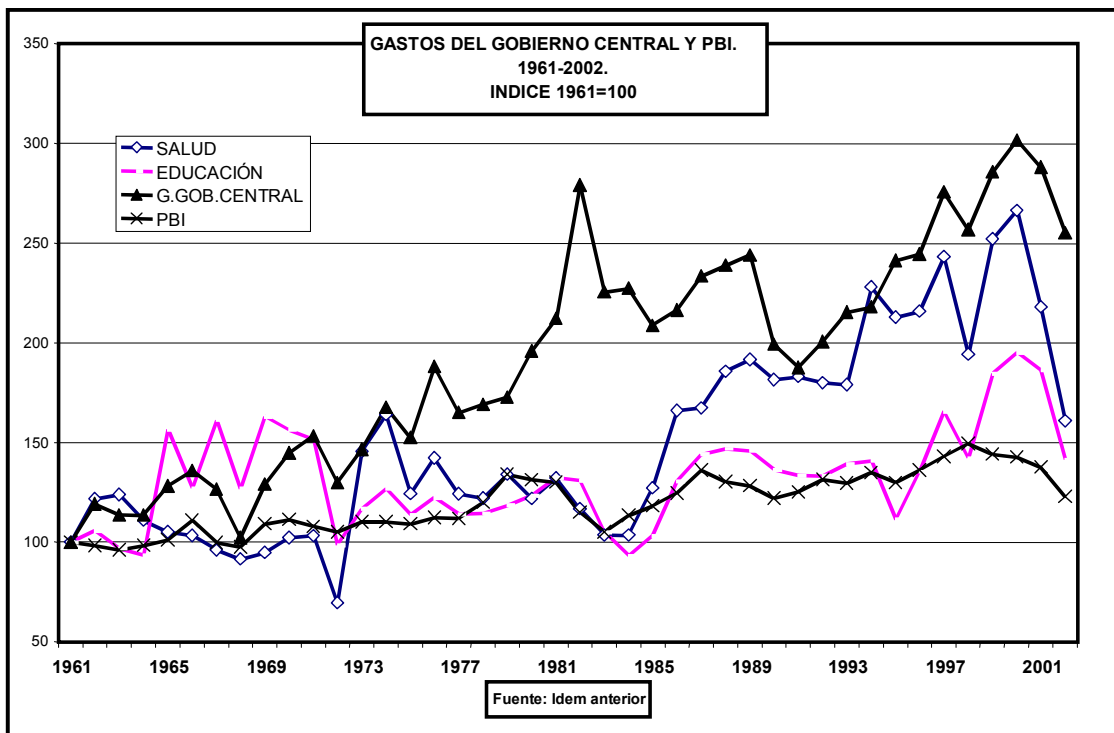


GRÁFICO N°5

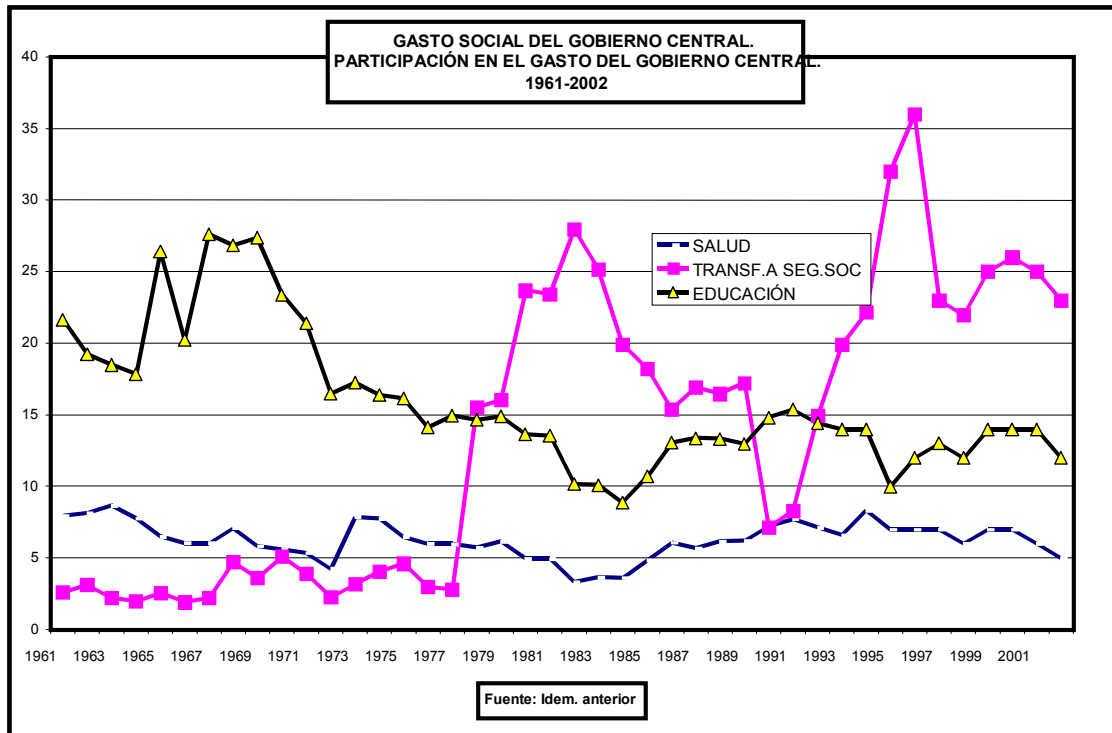


GRÁFICO N°6

