

EL EFECTO DE LA DEMOCRACIA EN EL GASTO SOCIAL: ANÁLISIS DE LOS DETERMINANTES DEL GASTO SOCIAL EN URUGUAY (1950-2008)¹

Septiembre 2019

Autor: Jaume Fernández Ramells

Tutor: Sergio Espuelas

Resumen: Estudios empíricos recientes miden el impacto de la democracia y la globalización en el gasto social. El presente trabajo examina la evolución del gasto social en Uruguay y los determinantes del gasto social durante el período 1950-2008. Las estimaciones, aparte de ofrecer unas conclusiones que se incorporan dentro del debate establecido en la literatura académica, sugieren que el análisis de un país individual puede ofrecer nuevas perspectivas sobre el impacto de los determinantes y facilitar la interpretación de las asociaciones entre las variables. Encontramos que la democracia no parece tener una influencia significativa en el gasto social y en sus programas sociales más redistributivos, y la apertura comercial tiene una asociación negativa con el gasto social, incorporando a Uruguay dentro de la teoría de la eficiencia.

Palabras clave: gasto social; educación; sanidad; seguridad social; Uruguay; democracia; apertura comercial

Abstract: Recent empirical studies measure the impact of democracy and globalization on social spending. This paper examines the evolution of social expenditures in Uruguay and the determinants of social spending during the period 1950-2008. Our estimates, apart from offering conclusions that can be incorporated in the literature, suggest that individual analysis of one country, may offer new perspectives on the impact of the determinants and facilitate the interpretation of the association between variables. We find that democracy does not seem to have a strong association with social spending and its more redistributive social programs, and trade openness has a negative association with social spending, which includes Uruguay in the efficiency hypothesis.

Key words: social spending; education; health; social security; Uruguay; democracy; trade openness

¹ Quiero hacer especial mención al Dr. Sergio Espuelas por sus sugerencias y dedicación. Todos los errores del trabajo recaen bajo mi responsabilidad.

1. Introducción

El gasto social, como principal fuente de financiación del Estado del bienestar en los diferentes países, es un sector que ha sido estudiado en las últimas décadas por varios académicos como Lindert (1996), Stephens (2007), Hicks y Swank (1992), entre otros. Una de las finalidades asociadas a la investigación del gasto social es intentar definir los diferentes determinantes de la evolución del gasto social, permitiendo conocer qué factores pueden afectar al gasto, incrementándolo o reduciéndolo. La democracia es uno de los principales determinantes más estudiados por los académicos debido a que, si consideramos que la democracia es un paso hacia la mejora de la calidad de vida y libertad de la ciudadanía, entonces debería tener un efecto sobre el gasto social por la mejora en el bienestar de la población. El presente trabajo tiene como objeto de estudio el análisis del gasto social en Uruguay, juntamente con analizar el impacto de la democracia característica del país y de otros determinantes en la evolución del gasto social, en concreto, en los programas más redistributivos como educación, sanidad y la seguridad social.

Los países de la región latinoamericana han padecido dificultades en relación con el desarrollo de políticas sociales ambiciosas por motivos como las limitaciones en el desarrollo económico de sus economías o las relativas a la diversificación productiva. Por ello, analizar el gasto social de un país destacado en este ámbito dentro de la región latinoamericana, puede ofrecer nuevos puntos de vista sobre su pauta de desarrollo y las causas de sus limitaciones. La mayor parte de la literatura que intenta analizar los determinantes en los países latinoamericanos como Avelino et al. (2005), Kaufman y Segura (2005) o Huber et al. (2008) establecen el análisis utilizando como muestra los diferentes países de la región, pudiendo presentar unas conclusiones generalizadas de la región sin tener en cuenta las características propias de los diferentes países que la conforman ni las de los regímenes dictatoriales que se impusieron. Por ello, este trabajo está enfocado en un único país, Uruguay, el cual tiene unas características inherentes, como su actividad pionera en el ámbito social, su desarrollo económico o las propias características del régimen dictatorial impuesto entre 1973 y 1985, que permiten ofrecer una contribución en el debate sobre el impacto de la democracia en la evolución del gasto social, juntamente con la apertura comercial, siendo otro determinante destacable en la literatura académica.

El análisis del gasto social en Uruguay se centrará en el siglo XX, principalmente en la segunda mitad del siglo XX, abarcando el período de expansión de los Estados del bienestar desde la Segunda Guerra Mundial hasta finales del siglo XX, donde las nuevas tendencias económicas terminan afectando negativamente a su desarrollo. Los datos, utilizados para comprobar el impacto de los distintos determinantes en el gasto social y los programas seleccionados, abarcan el período temporal entre 1950 y el 2008, debido a las limitaciones de disponibilidad de datos, ofreciendo unos resultados no muy robustos, pero que permiten establecer aproximaciones.

El presente trabajo se inicia con una visión general de la literatura académica sobre el impacto de la democracia, juntamente con otros importantes determinantes del gasto social. Posteriormente, se realiza un análisis de la evolución del gasto social en el país desde su principal expansión a inicios del siglo XX, pasando por el análisis del régimen dictatorial, hasta finales del siglo. Los apartados 4 y 5 están destinados a analizar los determinantes del gasto social a partir de los datos relativos a la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI. Finalmente, el trabajo termina resumiendo las principales conclusiones.

2. La democracia y el gasto social

Muchos académicos han establecido amplios estudios sobre los determinantes de gasto social, tanto a nivel occidental como para las economías latinoamericanas. El papel de la democracia como determinante ha conllevado a un amplio debate entre los académicos. La visión dominante es que la democracia tiende a ofrecer poder y derecho a las clases medias-bajas y permite que haya una mayor presión por parte de las asociaciones colectivas, por ejemplo, sindicatos, para condicionar, en cierta manera, la política social de los gobiernos. Por lo tanto, el argumento conlleva que este determinante debería ofrecer un impacto positivo en el gasto social. Ante ello, autores como Haggard y Kaufman (2008), Brown y Hunter (1999), Lindert (1996), Espuelas (2012 y 2017), Stephens (2007), Huber et al. (2008), entre otros, ofrecen argumentos y pruebas estadísticas a favor de esta hipótesis. Cameron (1978) también establece que la democracia tiene un fuerte efecto, no solo en el gasto social, sino que favorece la expansión de la economía pública. No obstante, algunos autores han argumentado que la relación entre las dos variables no es significativa (Mulligan et al., 2010 y Kaufman y Segura, 2005) o que existe una relación negativa y significativa entre las variables (Martín-Mayoral y Fernández, 2017). Es importante tener en cuenta que Mulligan et al.

(2010) en su trabajo utilizan los países bajo régimen socialista, generando que pueda haber una cierta confusión debido a que, como muestra Haggard y Kaufman (2008), los regímenes dictatoriales bajo gobierno socialista tienden a proveer altos niveles de gasto social. En el caso de Kaufman y Segura (2005), el hecho de no encontrar un fuerte impacto entre los niveles generales del gasto social y la democracia es porque tiene en cuenta muchos programas con efectos sociales distintos. Así, los autores encuentran que las democracias latinoamericanas tienen a apoyar las demandas de los programas más progresivos del gasto social, es decir, educación y sanidad, mientras que tiende a reducir el gasto en seguridad social debido a que, a diferencia de los gobiernos socialdemócratas de Europa occidental, donde los programas dirigidos a la clase trabajadora han promovido una reducción de la desigualdad, en los mercados laborales segmentados de Latinoamérica, los beneficios para los trabajadores del sector formal refuerzan la brecha entre ellos y los de la agricultura y los del sector informal. Por lo tanto, el impacto negativo que encuentran los autores con el gasto en seguridad social parece tener elevada influencia en el gasto social general, dificultando la aparición de una relación positiva y significativa entre las variables.

Martín-Mayoral y Fernandez (2017) nos destacan dos periodos de tiempo, el primero es durante el Consenso de Washington entre 1990 y el 2000, y el segundo período es entre 2000 hasta 2012. Los autores encuentran una relación positiva y significativa entre las variables en el primer período, mientras que, después del Consenso de Washington, la relación es negativa y significativa, es decir, que los gobiernos autoritarios en América Latina han tendido a gastar más en políticas sociales, principalmente a través de inversiones en la seguridad social. Los autores consideran los regímenes autoritarios y los semidemocráticos en la misma categoría², así los países como Colombia, Paraguay o Venezuela, los cuales han incrementado el gasto social en las últimas décadas, se incorporarían en la misma categoría de regímenes autoritarios. La razón argumentada por los autores es la teoría del “veto”, la cual está basada en que los gobiernos autoritarios tienen mayor capacidad de toma de decisión a favor o en contra del gasto social que los democráticos debido a la ausencia de los vetos establecidos por parte de los grupos de interés, los cuales pueden limitar la acción política a favor del gasto social.

² Martín-Mayoral y Fernandez, (2017) en sus regresiones consideran que los regímenes autoritarios y semidemocráticos tienen el valor 0 y los regímenes democráticos el valor 1.

A parte de las discordancias que hay en la relación entre democracia y gasto social general, es importante tener en cuenta y realizar la misma asociación con los programas más redistributivos, tales como la educación, la salud y la seguridad social, ofreciendo una mejor visión sobre si el impacto de la democracia conlleva un mayor gasto social en las partidas que tienen mayor cobertura y son más progresivas como la salud y la educación, o en cuyo caso, si terminan financiando en mayor medida a la seguridad social que, en el caso de la mayoría de países latinoamericanos, aún se mantiene como un sistema regresivo y con poca cobertura debido a la segmentación establecida en el mercado laboral de los países latinoamericanos (Stephens, 2007). Algunos autores como Kaufman y Segura (2005) y Avelino et al. (2005), entre otros, han evidenciado una robusta relación entre democracia y el gasto en educación en Latinoamérica, mientras que surgen discrepancias en relación con los otros programas.

Kaufman y Segura (2005) encuentran que, si bien existe una relación positiva y significativa entre la democracia y salud, esta relación es negativa con la seguridad social. Por otro lado, Avelino et al. (2005) encuentran que la relación es positiva y no significativa con salud y seguridad social. Una interpretación sobre la relación sólida con educación, enfatizada por Kaufman y Segura, se basa en la conexión entre las elecciones competitivas y los intentos de los políticos de alcanzar el mayor número posible de votantes, para los cuales los proyectos educativos son adecuados. No obstante, en este aspecto hay autores que encuentran una relación positiva entre los gobiernos menos democráticos y el gasto en educación (Martín-Mayoral y Nabernegg, 2014), basándose en la teoría del “veto”. Por lo tanto, la existencia de discrepancias respecto a la relación entre la democracia y los diferentes programas puede surgir por varios motivos como la metodología aplicada o también el período analizado. Así, una importante diferencia que surge entre los trabajos de Kaufman y Segura (2005) y los relacionados con Martín-Mayoral y Nabernegg (2014) y Martín-Mayoral y Fernandez (2017) es el período analizado debido a que parece que antes de finalizar el siglo, existía una relación positiva entre gasto social, especialmente educación, y la democracia en los países latinoamericanos como establecen Kaufman y Segura (2005) o Martín-Mayoral y Fernandez (2017), pero al entrar en el nuevo siglo, quizás por cambios en la orientación política que favorece a los recortes fiscales o por las situaciones de crisis, parece que hay una tendencia inversa, es decir, que la relación entre democracia y el gasto social es

negativa como establecen Martín-Mayoral y Nabernegg (2014) y Martín-Mayoral y Fernandez (2017), destacando programas importantes como educación.

La importancia de la democracia y su incidencia tiende a mostrarse a largo plazo con el aumento del gasto en los diferentes programas sociales, promoviendo un incremento del bienestar (Huber et al., 2008). Algunos autores, que sus resultados muestran una relación positiva, establecen que surge cuando la democracia se traduce en partidos políticos que favorezcan la reducción de la desigualdad, en concreto, en partidos políticos de izquierda y centro-izquierda que ofrecen una mayor tendencia a mejorar las bases de la seguridad social con transferencias no contributivas, generando un efecto de bienestar a medio-largo plazo (Huber et al., 2008). Por lo tanto, el factor político tiene un papel relevante como determinante del gasto social. Hicks y Swank (1992) establecen que el incremento de los partidos de izquierda y centroizquierda han fomentado el incremento del gasto social. Para ello, la fuerza del movimiento obrero asume un papel preponderante para fortalecer a los partidos de izquierda (Huber y Stephens, 1993) que, junto al aumento de la competencia electoral, termina generando un crecimiento del gasto social en las diferentes áreas sociales (Brown y Hunter, 1999 y Hicks y Swank, 1992). No obstante, a pesar de que parece que los partidos de centroizquierda han favorecido a los programas con perfiles más progresivos, como las transferencias no contributivas, en muchos casos la diferencia entre unos partidos y otros recae en la asignación del gasto y no en su cantidad (Huber et al., 2008). Por otro lado, Martín-Mayoral y Nabernegg (2014) demuestran que los partidos políticos en América Latina parecen no tener efectos significativos en la evolución del gasto social, excepto por la relación negativa entre el gasto en salud y los gobiernos de izquierda. Por lo tanto, el impacto de la democracia ha sido altamente debatido, no solo su impacto sobre el gasto social, sino también en qué programas sociales tiene mayor repercusión, es decir, si tiene más repercusión en educación o sanidad, que ofrecen una mayor cobertura y son más progresistas o en seguridad social, que tiene una tendencia regresiva.

Uruguay, a diferencia de otros países latinoamericanos, fue un rápido promotor del Estado del bienestar bajo el Primer Batllismo a principios del siglo XX. Los partidos tradicionales de Uruguay, el Colorado y el Blanco, se pueden encajar en una visión de centroizquierda y centroderecha correspondientemente, y son los que tuvieron un mayor peso e influencia durante el siglo XX en Uruguay. En este caso, es importante remarcar que las bases del futuro Estado del bienestar en Uruguay fueron establecidas bajo el

mandato de José Batlle Ordóñez, miembro del partido del Colorado. Por lo tanto, parece que el gasto social en Uruguay se expandió bajo la democracia y con un gobierno de centroizquierda progresista. No obstante, hay un conjunto de características propias del país y de su historia, como el hecho de ser pionero en gasto social en Latinoamérica o las políticas establecidas por el régimen burocrático-autoritario que se instauró en 1973, que pueden afectar a la importancia de la democracia como determinante del gasto social y su efecto en relación con los distintos programas sociales.

La globalización es para algunos autores, como Cameron (1978), el factor más importante e influyente en el gasto social, juntamente con los partidos políticos. Ante el debate que surge sobre los efectos de la integración de la economía en el mercado internacional se establecen dos teorías clásicas: la teoría de la compensación y la teoría de la eficiencia. La primera establece que la apertura comercial provocará un incremento de la incertidumbre en las empresas y los trabajadores, generando una mayor demanda para la provisión de protección social por parte del gobierno, compensando las incertidumbres relativas a la integración de la economía en los mercados internacionales. Por lo tanto, existe una correlación positiva entre la exposición de la economía al comercio internacional y el gasto social. Autores como Rodrik (1998), Busemeyer (2009), Cameron (1978), Huberman y Lewchuck (2003), Onaran y Boesch (2014), entre otros, defienden esta hipótesis. Cameron (1978) establece que la apertura comercial influye generando concentraciones industriales y altas densidades de sindicalización, promoviendo un mayor alcance de las asociaciones colectivas y que haya una mayor fuerza de los sindicatos de trabajadores. Estos supuestos pueden abogar por políticas que mejoren la condición económica de sus miembros al apoyar las inversiones públicas en capital humano, mediante un incremento del gasto en educación, con el objetivo de mejorar la productividad empresarial y la competitividad internacional de la economía.

La segunda teoría se basa en el supuesto de que los altos niveles de gasto social reducen la competitividad de la economía en los mercados internacionales. Así, por ejemplo, los aumentos en el gasto social pueden estar vinculados a mayores impuestos sobre las nóminas de los trabajadores, incrementado el coste de la mano de obra, al mismo tiempo que reduciendo la competitividad tanto de las exportaciones como de los productos nacionales que compiten con las importaciones. Por lo tanto, de esta forma se termina favoreciendo a los intereses del mercado sobre las cuestiones sociales y promoviendo que la relación entre las variables sea negativa. Esta hipótesis es defendida por autores como

Simone, Gaeta, y Ercolano (2012), Bluth (2017), Kaufman y Segura (2005), Martín-Mayoral y Fernandez (2017), entre otros. Es importante destacar que la mayoría de los estudios que ofrecen apoyo a esta teoría están muy centrados en las últimas décadas, argumentando que después de la Segunda Guerra Mundial, el sector público y la globalización se expandían complementariamente y no fue hasta finales del siglo XX cuando empieza a reducirse la proporción de crecimiento del gasto social en comparación con la globalización. Además, aspectos como la crisis de 2008 promovieron un auge de la teoría de eficiencia entre los países de Latinoamérica (Martín-Mayoral y Fernandez, 2017). Algunos autores que han estudiado la apertura comercial en los países latinoamericanos han analizado el impacto de este factor explicativo en los diferentes programas sociales. Así, Kaufman y Segura (2005), encuentran una relación negativa entre apertura comercial y el gasto en la seguridad social, mientras que Avelino et al. (2005) encuentra la relación contraria entre las variables. Los autores justifican la discrepancia por las diferencias entre las metodologías utilizadas para medir la apertura comercial debido a que Kaufman y Segura (2005) miden la apertura comercial como exportaciones más importaciones entre el PIB y, por otro lado, Avelino et al. (2005) utilizan una medida comercial basada en paridades de poder de adquisición (PPP), permitiendo una estimación más precisa de los niveles de comercio cuando existen problemas asociados a la comparación de economías heterogéneas en relación al tipo de cambio. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que muchas veces, y así es establecido por varios autores, las diferentes metodologías utilizadas para analizar los datos pueden conllevar a resultados muy dispares, generando controversias en sus resultados.

La apertura comercial es, junto con la democracia, otro determinante destacable del gasto social. Teniendo en cuenta la historia de Uruguay del siglo XX, se puede comprobar que, después de muchos años bajo el modelo de sustitución de importaciones basado en la idea de promover la industria autóctona para mejorar su competitividad internacional, reduciendo las importaciones, la entrada del régimen autoritario en los años setenta inicia un proceso de integración comercial, promovido principalmente por el fuerte afán de los burócratas liberales, junto a los militares, para que el país superase el estancamiento económico arrastrado desde finales de los cincuenta. A diferencia de otras potencias occidentales, donde la instauración de un régimen autoritario en un principio implicó el cierre de la economía al mercado internacional como pasó inicialmente en España, en Uruguay nos encontramos con una relación opuesta, es decir, que fue bajo la dictadura,

desde sus inicios, cuando la economía empezó un proceso de integración comercial internacional. Por lo tanto, es un caso destacable para comprobar la relación establecida entre el gasto social y la apertura comercial.

3. Gasto social en Uruguay

Uruguay se caracteriza por ser un país altamente democrático en los últimos años³. No obstante, el país ha padecido dos períodos de autoritarismo durante el siglo XX. A parte de esta característica, el papel del gasto social en el país ha sido elevado en comparación con otros países de la región. Varios autores como Filgueira (1998) han intentado establecer una clasificación de los países de América Latina, teniendo en cuenta la gran variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar establecidos en los distintos países. Uruguay está dentro del universalismo estratificado, es decir, el país se caracteriza por tener amplias políticas de bienestar, pero segmentadas por inserción ocupacional. Ubasart-gonz y Minteguiaga (2017) ofrecen un conjunto de clasificaciones establecidas por varios autores en el área del Estado del bienestar en la región latinoamericana. Así, una clasificación importante citada en su trabajo es la establecida por Mesa Lago en 2005 que, utilizando los programas de pensiones, enfermedad-maternidad y el desarrollo de éstas, clasifica los países de la región en tres grupos: pioneros altos, siendo la clasificación establecida para Uruguay, junto con Argentina, Chile, Brasil, Costa Rica y Cuba, donde los programas de la seguridad social se establecen tempranamente, alrededor de 1920, con un fuerte desarrollo y cobertura, pero con problemas ligados a la estratificación, altos costos, déficits fiscales crecientes y desequilibrios financieros; el intermedio, donde incluiríamos países como Bolivia, Ecuador o Panamá, tienen como característica común la introducción de estos programas en las décadas de 1940 y 1950 consiguiendo un grado de cobertura y desarrollo medio; y el tardío-bajo, entre los cuales encontraríamos países como Paraguay o Guatemala, con la introducción de los programas en las décadas de 1960 y 1970 y con una cobertura y desarrollo menor. Estas dos clasificaciones son las más convencionales, aunque hay otras realizadas por diferentes autores como Marcel y Rivera (2008)⁴. Como hemos podido comprobar, Uruguay destaca, junto a otros países, por su alto nivel de gasto social en la

³ Según el Polity IV Project, desde 1989 se encuentra en una situación de máxima democracia.

⁴ Los autores identifican cuatro regímenes de bienestar, los potenciales Estados de bienestar, donde se incluye Uruguay, Argentina, Chile y Costa Rica; los regímenes informales desestatizados, donde se puede incluir Paraguay y Perú; los regímenes duales, con Colombia y Panamá; y los regímenes conservadores, con Venezuela y México.

región. Partiendo de estas dos características de Uruguay, para entender la significancia de este país en materia de bienestar es imperativo conocer la evolución de su gasto social desde sus inicios.

El Estado del bienestar en Uruguay se configura a principios del siglo XX, bajo el Primer Batllismo, siendo más temprano que otros países latinoamericanos. Todas las reformas sociales establecidas en áreas como la educación primaria y la secundaria a partir de 1912, el mercado laboral y la seguridad social mediante la ley de accidentes e indemnizaciones de 1914, la jornada de 8 horas de 1915, la ley de protección del trabajo femenino de 1918 o la creación del Instituto de Jubilaciones y Pensiones en 1919, fueron introducidas y realizadas con el presidente del Partido Colorado, José Batlle y Ordóñez. Durante el siglo XX la evolución del gasto social ha estado condicionada por la del gasto público total (Azar y Felitas, 2012). El país en el último siglo tuvo un crecimiento económico altamente pobre en el largo plazo, pudiéndose calificar por autores como Oddone (2008) como un fuerte declive económico, en especial a partir de los años cincuenta. Las razones que impidieron su crecimiento y convergencia hacia los países desarrollados son parecidas a las inherentes en los países latinoamericanos, como la fuerte vulnerabilidad a los choques externos por las condiciones de inserción al mercado internacional y unos términos de intercambio desfavorables, es decir, gran parte de la exportación de Uruguay son materias primas y su importación está basada principalmente en productos industriales y de mayor valor añadido; unas instituciones débiles que conllevan, juntamente con el sesgo procíclico de la política económica que tiende a reducir el gasto público y aumentar los impuestos en épocas de recesión, a profundizar los ciclos económicos; imperfecciones en el mercado de capital; débil sistema bancario; y el bajo nivel de productividad, en especial, durante la segunda mitad del siglo XX, cuando la productividad total de factores incluso afectó negativamente al crecimiento. A pesar de ello, la economía creció durante el último siglo; igual que su gasto público total que pasó del 11% del PIB en 1920 hasta el 30% en el 1990 (Azar y Bertoni, 2007).

El siglo XX en Uruguay se puede dividir en dos grandes etapas, la primera se establece desde 1904 hasta 1958 caracterizada por un Estado industrialista, funcional y organizativo; y la segunda se establecería entre 1959 y el 2000, definida como una etapa liberal, agro-exportadora y de cierto repliegue estatal (Filgueira et al., 2004). Dentro de las distintas etapas encontraríamos diferentes regímenes fiscales (Azar y Bertoni, 2007). La primera etapa se inicia con la época Batllista hasta 1930, durante este período el Estado

asume una fuerte función productiva, se realizan fuertes nacionalizaciones empresariales y hay un incremento del sector estatal. Desde un punto de vista fiscal, en el Tabla 1 se muestra una variación media acumulativa anual del 8,9 por ciento del gasto social entre 1921 y 1935, generando un incremento de la prioridad fiscal⁵, en especial en educación y sanidad que, durante estas décadas, llegaron a representar el 30 por ciento del gasto total del gobierno central. A partir de los años veinte fue cuando hubo el mayor incremento del gasto social debido a que la crisis de 1913 y la Gran Guerra impidieron y dificultaron la instauración de la legislación batllista. En esta etapa hubo un incremento en el gasto en seguridad social, pero fue el menor del siglo. La primera globalización conllevó fuerte desigualdad en el país, pero a partir de los años veinte la desigualdad se reduce (Bértola, 2005), al mismo tiempo que incrementan los gastos sociales, y se mantiene su reducción de forma moderada durante los siguientes años a 1930. Los ingresos públicos, teniendo en cuenta únicamente los impuestos, necesarios para hacer frente a las necesidades de financiación del gasto público y social, crecieron en el último siglo (Gráfico 1). Así, experimentaron un crecimiento medio acumulativo anual del 3,9% entre 1903 y 1930, incluso teniendo en cuenta los efectos negativos que tuvo la Gran Guerra sobre la recaudación.

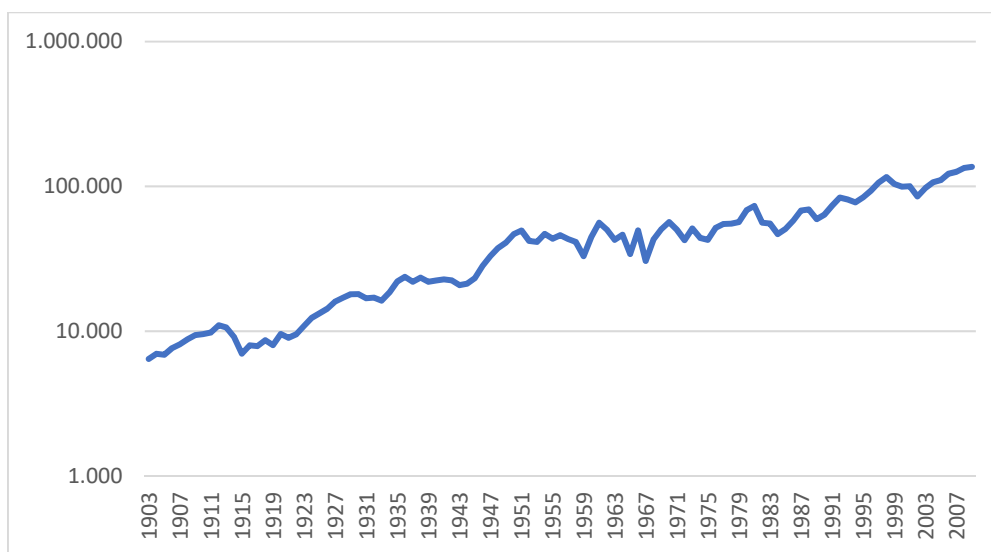
Tabla 1. Variación media acumulativa del gasto social

Períodos	Variación del gasto social
1910-1916	3,10%
1921-1935	8,90%
1935-1941	3,70%
1950-1957	9,80%
1957-1974	1,94%
1973-1985	2,18%
1985-2000	6,86%

Fuente: Hasta 1950 las variaciones son tomadas de Azar et al. (2009); después de 1950 las variaciones son realizadas a partir de la base de datos publicada por Fleitas y Azar (2012).

⁵ La prioridad fiscal es el porcentaje de gasto social sobre el gasto público total.

Gráfico 1. Evolución de los impuestos en el siglo XX.

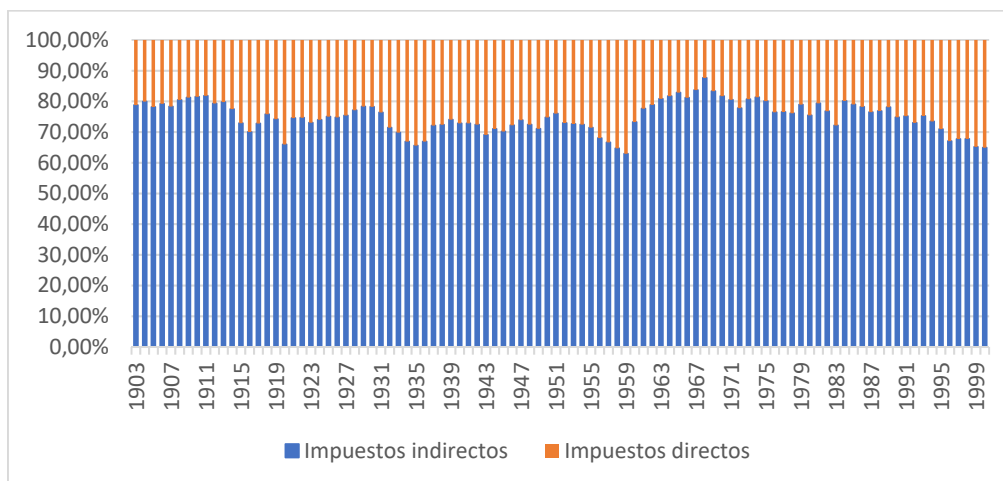


Fuente: Elaboración a escala semilogarítmica a partir de la base de datos de Azar et al. (2009).

Gran parte de la financiación de los programas sociales durante esta primera etapa surgieron de los impuestos indirectos (Gráfico 2), en concreto, de los impuestos al comercio exterior (Azar y Bertoni, 2007), explicando parte de la vulnerabilidad del país ante choques externos. Con el golpe de Estado de Gabriel Terra en 1933 se elimina el régimen democrático en el país. A pesar de sus políticas de ajuste fiscal, no hubo una fuerte reducción del tamaño estatal en los sectores industriales. La función del Estado estuvo muy vinculada a la función reguladora, marcando el inicio del modelo de sustitución de importaciones, el cual tuvo una fuerte expansión en los años cincuenta. Así, en 1931 se establecieron controles a las exportaciones y al tipo de cambio, y en 1934 se establecieron controles a las importaciones. Desde la óptica fiscal, a diferencia del período anterior caracterizado por mantener el equilibrio fiscal, hay una tendencia hacia los desequilibrios fiscales, siendo justificados por el crecimiento del país hacia adentro y el contexto de la revolución keynesiana que promovió el incremento de la intervención estatal en la economía. El gasto social durante el período comprendido entre el 1930 y 1944 crece lentamente, pero empieza a generarse un cambio en su estructura debido al fuerte auge de la seguridad social respecto a la sanidad y educación, quedándose estancados durante el período. La financiación del gasto social durante este período estuvo vinculada a los impuestos indirectos, pero con el cierre de la economía al mercado internacional condicionado por la implantación del modelo de sustitución de importaciones, tuvieron un mayor impacto sobre la población más pobre. No obstante, se mantuvo una reducción de la desigualdad, pero de forma moderada. Además, otro motivo

importante de la moderación en desigualdad puede venir asociada al estancamiento y no reducción de los programas como educación y salud, siendo estos más redistributivos que la seguridad social.

Gráfico 2. Estructura de los impuestos públicos



Fuente: Elaboración en porcentaje a partir de la base de datos de Azar et al. (2009).

Después de recuperar la democracia, se estableció una nueva constitución en 1942, donde se puede entrever el espíritu batllista (Pendle, 1952), plasmado en la incorporación de artículos sociales como la educación primaria y secundaria gratuita, derechos sociales, ayudas médicas, protección estatal en el trabajo, entre otros⁶. En 1943 se establecen los consejos de salarios y empiezan a operar las asignaciones familiares como bases del Estado del bienestar. Después de la Segunda Guerra Mundial y con la incorporación en 1947 de Luis Batlle como presidente, se abre un período de crecimiento económico y social en Uruguay. Después de Terra es cuando más se expande el modelo de sustitución de importaciones (MSI), habiendo un alto nivel de nacionalizaciones y estatizaciones entre 1947 y 1951, un elevado nivel de subvenciones públicas hacia los sectores productivos, siendo una intervención estatal mayor que la realizada en las primeras décadas del siglo XX. El gasto social entre 1950 y 1957 creció a un ritmo medio acumulativo de 9,8 por ciento anual, llegando a representar dos terceras partes del gasto total con un fuerte peso de la seguridad social, pudiendo influenciar en la significativa reducción de la desigualdad característica de la economía uruguaya en los años cincuenta (Bértola, 2005). El contexto del Neobatllismo, que estuvo desde la incorporación Luis

⁶ Algunas de las reformas ya tenían precedentes como la educación primaria obligatoria y gratuita desde 1877.

Batlle hasta fines de la década de los cincuenta presidida por varios políticos del Partido Colorado, terminó promoviendo la denominación de Uruguay como la “Suiza de América”. No obstante, la situación empezó a empeorar con la crisis de fines de los cincuenta, promoviendo la entrada del Partido Nacional al gobierno con el proyecto liberal e ideológicamente contrario al de la época batllista. Con la Reforma Cambiaria y Monetaria de 1959 que eliminó los tipos de cambio múltiples, algunos autores, como Filgueira (2004) y Yaffé (2014), establecieron que este hecho fue el primer paso hacia la liberalización económica. Durante una parte de los años cincuenta y toda la década de los sesenta hubo un fuerte período de estanflación generada por un estancamiento económico con la crisis de mediados de los cincuenta y una inflación que era incontrolable debido a una ineficiente política monetaria, unas débiles instituciones y la aparición de ciclos políticos oportunistas provocados por el incremento de la competencia política (Oddone, 2008 y Filguera et al., 2004). Estas características, en especial las políticas, hicieron que, incluso en un momento de estanflación y fuerte contracción económica, el gasto social continuase creciendo, aunque a un ritmo menor que durante la expansión económica. Así, el ritmo de crecimiento medio acumulado del gasto social entre 1957 y 1974 fue del 1,94 por ciento anual. En los años sesenta empezaron a establecerse sectores privados en prestaciones de servicios como en el sector de energía eléctrica, telefonía, explotación del puerto de Montevideo, etc. Así, se inició un período de reducción total y/o parcial de antiguos monopolios públicos. El resultado fue un enorme descontento social debido al contexto económico y a medidas como el ajuste económico de 1968 basado en la congelación de precios y salarios. Todo ello conllevó un incremento de la desigualdad y fuerte conflicto social que finalizó con el golpe de Estado del presidente Bordaberry y los militares en 1973 (Aboal et al., 2002).

La dictadura en Uruguay surge del fuerte conflicto social establecido durante los años sesenta con un deterioro político y restricción de libertades. Fue una dictadura capitalista con el objetivo de buscar la estabilidad y el crecimiento económico del país. La tipología de dictadura es diferente a la de otros regímenes dictatoriales debido a que no hubo ninguna persona carismática dictadora como en España con Franco o en Alemania con Hitler. Por lo tanto, en el caso de Uruguay se trata de una dictadura cívico-militar (Busquets y Delbono, 2016, Yaffé, 2012 y Yaffé, 2008), siendo los militares y la tecnoburocracia los que ostentaron el poder. Antes del golpe de Estado, con el presidente constitucional de 1967, Jorge Pacheco, empezaron las prácticas autoritarias y, aunque aún

no se podía considerar dictadura, se terminó generando una degradación de la democracia y del Estado de derecho.

Busquets y Delbono (2016) establecen un conjunto de fases sobre la evolución de la dictadura uruguaya, estableciendo una fase reactiva (1973–1976), una fase fundacional (1976-1980), la fase de administración de crisis recurrentes (1981-1983) y la fase terminal (1984-1985). La primera fase está caracterizada por la asunción al poder por parte de los militares, creando un órgano asesor del poder ejecutivo compuesto por militares (COSENA). La intención fue promover la recuperación y estabilización económica después de un largo período de estancamiento, pero las políticas aplicadas generaron un incremento del desempleo y una reducción de los salarios reales (Yaffé, 2008). La segunda fase se inicia con el despido del presidente Bordaberry el 12 de julio de 1976 por los militares debido a discrepancias en sus propuestas. El sustituto fue Demicheli, el cual estuvo poco tiempo en el cargo por el hecho de no querer aprobar el Acto 4 con el que se proscribía a unos 15.000 dirigentes y militantes políticos, impidiéndolos participar en actividades políticas durante quince años. Posteriormente, Méndez asumió el liderazgo el 1 de setiembre de 1976, firmando el Acto 4 y estuvo de presidente hasta 1981. Durante estos años el Estado llegó a tener control sobre los derechos humanos (Acto 5) y saneo de la administración (Acto 7). Así, las consecuencias del control militar, en especial en materia de derechos humanos, generaron una fuerte represión durante 1975 y 1978 por parte del Estado hacia las fuerzas opositoras, incrementando el número de personas desaparecidas y fomentando la desmovilización y eliminación de estas posibles fuerzas. Desde una óptica económica, esta fase estuvo muy focalizada en promover el crecimiento económico, juntamente con una reducción del desempleo. Hubo un mayor desarrollo de políticas liberales que conllevaron, junto a un incremento de la apertura comercial y de capitales, a un destacado déficit comercial y la entrada de capitales extranjeros que sirvió para su financiación.

La tercera fase empieza a partir del plebiscito de 1980 para reformar y establecer una nueva constitución, siendo el resultado más votado el no hacia una nueva constitución. A este hecho se le tiene que añadir la entrada del Teniente General Gregorio Álvarez como nuevo presidente, estableciendo un régimen con un carácter más militar. Esta fase representó el colapso del modelo de crecimiento establecido durante la dictadura con la crisis de la deuda externa en 1982, cuando hubo una elevada fuga de capitales, generando una fuerte deuda sobre el PIB. Así, si en 1981 la deuda externa representaba un 23 por

ciento, en 1982 pasó a representar un 49 por ciento y en 1983 el 90 por ciento del PIB (Yaffé, 2008). La fuga de capitales, aparte de promover una reducción de las reservas nacionales y el incremento de la deuda, impidió el pago del déficit comercial, promoviendo la aparición de un superávit comercial por la rápida reducción de las importaciones; además, generó un incremento del desempleo, estableciéndose en un porcentaje muy superior a la tasa de paro de inicios de la dictadura; y una fuerte caída de los salarios reales, los cuales estaban mejorando durante el 1980 y 1981. De este modo, la economía entraba en una nueva etapa de recesión después de más de 7 años de crecimiento económico. Finalmente, la última fase se caracterizó por los últimos momentos del régimen que, con la fuerte crisis y agitación social, se estableció el primer paro general y los militares terminaron perdiendo las elecciones en 1984, provocando la renuncia de Gregorio Álvarez y la entrada al gobierno de Julio María Sanguinetti del Partido Colorado.

La dictadura, establecida por el descontento social debido a los largos años de estancamiento de Uruguay y de deterioro político y democrático, permitió establecer un crecimiento económico bajo un modelo basado en la apertura comercial y de capitales. Durante el régimen, el modelo de crecimiento conllevó fuertes déficits comerciales, los cuales fueron financiados por capitales extranjeros debido a que solo una pequeña parte de las entradas de capitales fueron inversiones extranjeras directas (Yaffé, 2008). Durante todo el régimen dictatorial la economía estuvo condicionada por una elevada inflación, y con la apertura comercial se intentó estabilizar los precios (la “tablita”) pero, a pesar de su reducción durante 1981 y 1982 en el contexto de recesión económica, en los siguientes años la inflación volvió a incrementar. Con la crisis de la deuda externa se puso en manifiesto la fuerte dependencia económica al mercado exterior, siendo una característica muy establecida tradicionalmente en los países latinoamericanos. Algunos autores como Busquets y Delbono (2016) establecen que la vuelta a la democracia inició después del plebiscito de 1980 y que se hizo efectiva en las elecciones de 1984. Respecto al gasto social, si bien algunos autores establecen que durante el régimen dictatorial hubo un deterioro del gasto social (Azar et al., 2009), en algunos programas se experimentó un crecimiento. Así, como vemos en el Tabla 2, la sanidad tuvo una variación media acumulada anual del 2,83 por ciento entre 1973 y 1985 mientras que en el período anterior 1950-1973 fue del 1,81 por ciento; y la seguridad social también obtuvo una mejor variación media acumulada anual, pasando de un 2,65 por ciento entre 1950 y 1973 a una

del 3,58 por ciento durante la dictadura. No obstante, la partida más afectada fue educación, pasando de una variación media acumulada anual del 2,83 por ciento entre 1950 y 1973 a una del -2,47 por ciento con el régimen autoritario. Es importante tener en cuenta que no hubo un fuerte nivel de privatizaciones ni reducción del gasto social debido a que, según establecen los autores Busquets y Delbono (2016) y Yaffé (2008), los militares restringieron muchas de las medidas liberales propuestas por los civiles para el crecimiento económico. Así, con la dictadura entraríamos en el último régimen fiscal establecido por Azar y Bertoni (2007), caracterizado, entre otros aspectos, por el liberalismo, disciplina fiscal e incremento de la tributación, en concreto impuestos indirectos como el IVA, buscando mantener niveles altos de eficiencia económica.

Tabla 2. Variación media acumulativa gasto social y programas sociales

Año	Gasto social	Educación	Sanidad	Seguridad social
1950-1973	2,22%	2,83%	1,81%	2,65%
1973-1985	2,18%	-2,47%	2,83%	3,58%
1985-1990	4,55%	4,22%	5,17%	4,47%
1990-2000	8,04%	6,98%	7,80%	8,32%

Fuente: Elaboración a partir de la base de datos de Azar y Fleitas (2012).

Con la vuelta a la democracia hubo un incremento en la prioridad fiscal, es decir, del porcentaje del gasto social sobre el gasto público total, la cual fue reducida entre 1974 y 1984 pasando del 63% al 48% (Azar et al., 2009). Durante la dictadura y posteriormente con la democracia, no se realizaron políticas ni reformas estructurales, aunque hubo una tendencia a la liberalización económica. En los años noventa se realizó un incremento del gasto social obteniendo un crecimiento medio acumulativo del 8,04% anual entre 1990 y 2000. Alegre (2008), Mañan (2010), Lora (2009), entre otros, establecen varias causas de su significativo incremento como la reforma constitucional de 1989 que consiguieron las personas de avanzada edad para mantener sus pensiones; el incremento de la tributación basada principalmente en el IVA y en el Impuesto sobre Retribuciones, permitiendo el incremento del gasto social; el Plan Brady de 1991 que estableció el arreglo de la deuda externa; el repliegue del Estado que permitió drenar algunos recursos hacia los programas sociales; y, finalmente, las reformas en educación y seguridad social, establecidas después del gobierno del Partido Nacional⁷ (1990-1995), permitiendo un mayor nivel de representación de estos programas sociales dentro de la estructura del gasto social. Así,

⁷ El Partido Nacional entre 1990 y 1995 profundizó las políticas basadas en la ideología del Consenso de Washington que tiene como objetivo la disciplina fiscal, la reducción a la inflación y la promoción a la exportación.

entre 1990 y 2000, la variación media acumulativa anual en educación y seguridad social fue del 6,98 por ciento y 8,32 por ciento respectivamente (Tabla 2).

El gasto en sanidad, que incrementó fuertemente durante fines de los setenta, es decir, en el contexto de régimen dictatorial, estuvo muy ligado a la creación de la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE) en 1979 y desde 1984 la atención a la salud se vio ampliada para los trabajadores formales del sector privado otorgándoles el derecho de asociarse a una caja mutualista a través de la DISSE, provocando que la variación media acumulativa anual del gasto en sanidad fuese del 7,80 por ciento entre 1990 y 2000. El incremento que experimentaron los distintos programas promovió que en el año 2000 el gasto en salud superase en 3,5% del PIB, el gasto en seguridad social alcanzase el 16% sobre el PIB en el mismo año y que el gasto en educación entre 1995 y el 2000 llegase a alcanzar el 3,3% del PIB. A pesar de las mejoras y la reducción de la pobreza que se realizaron durante la década de los noventa, el gasto social aún se mantiene muy estratificado, hay fuertes vulnerabilidades por las políticas procíclicas e instituciones débiles, existe un fuerte sesgo intergeneracional engrandeciendo la equidad horizontal y reduciendo la vertical, provocando una reducción del gasto en niñez e infancia y las asignaciones familiares que disminuyeron un 20 por ciento entre 1990 y 1999 (Alegre, 2008), y hay una tendencia a reducir las políticas sociales universalistas, características de los años cincuenta, hacia unas más focalizadas para la población pobre. Otro aspecto, a parte de la equidad, que representa un problema a finales del siglo XX para Uruguay es la incapacidad de mantener un crecimiento sostenible debido a los factores institucionales y políticos, entre los cuales deberíamos destacar el crecimiento de la fraccionalidad política que tiende a generar un peor resultado fiscal y la fuerte tendencia hacia ciclos políticos oportunistas.

4. Datos y metodología

Con el objetivo de analizar el efecto de la democracia y la globalización en el gasto social, juntamente con los programas sociales más redistributivos, estimaremos un modelo de series temporales. Es importante tener en cuenta que, debido a las limitaciones de los datos, las series abarcan el período desde 1950 hasta 2008, por lo tanto, el número de observaciones es bastante bajo, reduciendo su capacidad explicativa. Al tratarse de un análisis de series temporales, antes de pasar al análisis de regresión, es necesario comprobar si las series son estacionarias o no. Mediante el contraste de raíces unitarias de Dickey-Fuller (Tabla 3), podemos comprobar la existencia de no estacionariedad en

las variables educación, apertura comercial, urbanización y PIB per cápita, lo que afecta al modelo. Con el objetivo de eliminar los problemas que surgen, se ha decidido establecer primeras diferencias en las variables promoviendo una solución al problema de la no estacionariedad. El nuevo modelo, como se establece en la Tabla 4, no presenta problemas de autocorrelación, multicolinealidad o heterocedasticidad. La aplicación de primeras diferencias permite calcular la diferencia entre el valor de serie en un año con respecto al dato del año anterior ($\Delta Y_t = Y_t - Y_{t-1}$), por lo tanto, miden los cambios anuales en las variables.

Así, el modelo se especifica como:

$$\begin{aligned} \Delta Gasto\ social_t &= \alpha + \beta Democracia_t + \Delta Democracia_t \beta_1 \\ &+ \Delta Apertura\ comercial_t \beta_2 + \Delta Población\ sobre\ 65\ años_t \beta_3 \\ &+ \Delta Urbanización_t \beta_4 + \Delta Crecimiento\ PIB\ per\ capita_t \beta_5 \\ &+ \Delta PIB\ per\ cápita_t \beta_6 + \Delta \varepsilon_t \end{aligned}$$

El gasto social es la variable dependiente y se mide en porcentaje sobre el PIB. La razón es establecida por varios autores como Kaufman y Segura (2005) y Avelino et al. (2005), los cuales constatan que es una buena forma de medir la compensación del gobierno, juntamente con establecer el gasto social en términos per cápita o como porcentaje del gasto público total. En este trabajo, todas las variables dependientes se miden sobre el PIB. Los datos relativos a las variables y al PIB se han obtenido de la base de datos de Azar y Fleitas (2012), ofreciendo los datos de gasto social referidos al Gobierno Central Consolidado⁸ desde 1950 hasta 2008.

Las variables independientes son las que intentan explicar la variabilidad de la variable dependiente en el tiempo. La democracia es una variable dicotómica, tomando el valor 0 en los años de autoritarismo y 1 en años de democracia, siguiendo los datos y criterios establecidos por el Polity IV Project⁹, igual que hicieron otros autores como Mulligan et al. (2010) o Avelino et al. (2005). En nuestro modelo, utilizamos la democracia en niveles y primeras diferencias, permitiendo conocer el impacto de la democracia en el gasto social,

⁸ El gasto del Gobierno Central Consolidado tiene en cuenta el gasto del Gobierno Central y de otros organismos especializados o bajo la jurisdicción de gobiernos locales o provinciales.

⁹ La base de datos del Polity IV Project se encuentra en: <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>, última fecha de acceso 26 de agosto de 2019.

y, con la aplicación de primeras diferencias, como afectan las transiciones hacia la democracia sobre el gasto social. En relación con la variable globalización, en el presente trabajo se utilizará la apertura comercial, es decir, importaciones más exportaciones sobre el Producto Interior Bruto, los datos provienen de las Penn World tables¹⁰, donde se establecen las exportaciones e importaciones totales a precios corrientes y constantes en series históricas. Existen algunos trabajos, como el correspondiente a Avelino et al., (2005), en los que se utiliza la dicha apertura comercial, juntamente con la apertura de capital. No obstante, por motivos de disponibilidad de datos actuales, es difícil incluir esta segunda variable.

Una vez establecidas las variables independientes claves –democracia y apertura comercial– incluimos variables control que se han utilizado tradicionalmente en la literatura del gasto social. La demografía es la primera, en concreto, el porcentaje de población mayor a 65 años que, debido a las necesidades de atención médica y seguridad social, principalmente las pensiones, pueden fomentar un incremento del gasto social. Como hemos visto, este hecho no es algo extraordinario en Uruguay si tenemos en cuenta la enorme influencia de la población adulta en el momento de establecer una nueva reforma en la Constitución de 1989 para mantener las pensiones en determinados niveles de calidad. Este hecho promovería la tendencia a esperar una relación positiva entre población envejecida y el gasto social. La urbanización también puede influir debido a que un incremento de la población en el mundo urbano permite generar asociaciones que promuevan un incremento al alza de los salarios y beneficios sociales. Los datos relativos a las dos variables independientes los ofrecen la base de datos de la división de población de la CEPAL (CELADE¹¹). Finalmente, tenemos en cuenta el nivel de desarrollo económico¹², a través del Producto Interior Bruto per cápita, el cual permite contrastar la Ley de Wagner que sostiene la existencia de una correlación positiva entre el tamaño del gobierno y el crecimiento económico, juntamente con la tasa crecimiento anual del PIB per cápita que permite controlar los efectos de la volatilidad económica en el gasto

¹⁰ La base de datos de las Penn World Tables: www.ggd.net/pwt, la última fecha de acceso en 26 de agosto del 2019.

¹¹ La base de datos de CELADE se encuentra en: <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>, la última fecha de acceso el 27 de agosto del 2019.

¹² El modelo no presenta problemas de multicolinealidad entre las variables urbanización y desarrollo económico.

público. Los datos relativos a las variables del PIB per cápita, se han obtenido de la base de datos de Azar y Fleitas (2012).

Tabla 3. Test de raíces unitarias

Contraste aumentado Dickey-Fuller	Niveles	Primeras diferencias
Variables dependientes		
Gasto social	-4,91***	-6,34***
Educación	-2,41	-7,14***
Sanidad	-3,36*	-6,79***
Seguridad social	-4,21**	-7,35***
Variables independientes		
Democracia	-4,22**	-7,42***
Apertura comercial	-2,08	-8,21****
Población mayor de 65 años	-3,68**	-8,83****
Población entre 5-14 años	-3,87**	-4,80**
Urbanización	-2,41	-9,78****
Crecimiento PIB per cápita	-5,44***	-7,63****
PIB per cápita	-2,31	-4,76**

Nota: La hipótesis nula es que todas las variables dependientes e independientes no son estacionarias. En cambio, la hipótesis alternativa es que tienen estacionariedad. Los niveles de rechazo de la hipótesis nula: *significación del 10%, ** significación del 5%, *** significación del 1%, ****significación del 0,1%.

Tabla 4. Pruebas para comprobar la veracidad de los modelos

Tests	Gasto social	Educación	Sanidad	Seguridad social
Contraste de heteroscedasticidad de White	16,49	13,74	40,7	16,84
Multicolinealidad	Valores (VIF) inferiores a 10 en todas las variables	Valores (VIF) inferiores a 10 en todas las variables	Valores (VIF) inferiores a 10 en todas las variables	Valores (VIF) inferiores a 10 en todas las variables
Contraste de autocorrelación	0,126	0,129	2,13	0,89

Nota: El contraste de White tiene como hipótesis nula que no hay heterocedasticidad, por lo tanto, hay homocedasticidad y la hipótesis alternativa es que hay heterocedasticidad. El contraste de multicolinealidad sirve para verificar que no exista una fuerte dependencia lineal entre las variables exógenas. En este caso, las variables no presentan problemas de multicolinealidad. El contraste Breusch-Godfrey de autocorrelación establece como hipótesis nula que no hay problema de autocorrelación y como hipótesis alternativa que, si existe autocorrelación y, por lo tanto, las variables no son independientes. Los niveles de rechazo de la hipótesis nula: *significación del 10%, ** significación del 5%, *** significación del 1%.

5. Resultados

En el Tabla 3 aparecen las regresiones de las variables en primeras diferencias y la democracia en niveles. Es importante remarcar que el hecho de tener pocas observaciones, junto con un posible problema de utilización de determinadas variables con poco efecto significativo, terminan generando un coeficiente de determinación reducido, es decir, que

el modelo estimado explica poco de la variabilidad de la endógena. No obstante, los resultados obtenidos, a pesar de no ser robustos y significativos, los podemos utilizar para obtener una intuición sobre si la democracia, la apertura comercial o alguna de las variables control tienen influencia o no en el gasto social, aunque, como digo, es una aproximación.

Tabla 5. Determinantes del gasto social en Uruguay (1950-2008)

	D. Gasto social	D. Educación	D. Sanidad	D. Seguridad Social
Democracia	0,0005 (0,007)	0,002 (0,001)	0,002 (0,0014)	-0,003 (0,006)
D. Democracia	0,003 (0,013)	0,0003 (0,0001)	0,0005 (0,0023)	-0,002 (0,011)
D. Apertura comercial	-0,0018** (0,0007)	-0,0002* (0,0001)	-0,00014 (0,00012)	-0,0013** (0,0005)
D. Población con más de 65 años	2,62 (5,05)		0,05 (0,88)	2,64 (4,12)
D. Población entre 5-14 años		0,536 (0,572)		
D. Urbanización	-0,011 (0,022)	-0,0006 (0,005)	0,005 (0,004)	-0,016 (0,018)
D. Crecimiento PIB per cápita	-0,025 (0,052)	0,002 (0,011)	0,005 (0,009)	-0,035 (0,042)
D. PIB per cápita	0,009 (0,022)	0,004 (0,005)	0,004 (0,003)	0,0064 (0,0177)
Constante	0,003 (0,011)	-0,0006 (0,002)	-0,003 (0,002)	0,006 (0,009)
R^2	0,14	0,13	0,12	0,14
Observaciones	58	58	58	58

Estimaciones realizadas con Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) en paréntesis: *significación del 10%, ** significación del 5%, *** significación del 1%.

Las principales conclusiones que podemos resaltar es que, a pesar de ser coeficientes muy reducidos en todas las variables, la democracia parece tener un efecto positivo sobre el gasto social y los programas sociales más progresivos, pero no termina siendo significativa en las regresiones. Esta aproximación que se realiza está acorde con autores como Mulligan et al. (2010) o Kaufman y Segura (2005), en los cuales la democracia no es significativa. En el caso de Uruguay, sabemos que en la etapa autoritaria que aborda

doce años, el gasto social se redujo mínimamente pasando de un crecimiento medio acumulativo anual del 2,22% entre 1950 y 1973 a un 2,18% entre 1973 y 1985. El incremento, aunque menor, del gasto social en Uruguay es debido, entre otras causas, a las propias características del régimen autoritario-burocrático, las cuales difieren de las propias establecidas por determinadas dictaduras como los regímenes socialistas e, incluso, de otras dictaduras capitalistas. Por lo tanto, las características de las políticas aplicadas durante el régimen dictatorial que permitieron, por ejemplo, una variación media acumulativa del gasto en seguridad social del 3,58 por ciento anual, podrían hacernos entender que el efecto de la democracia sea menor respecto a otros lugares. No obstante, cabe remarcar que, posteriormente al período autoritario, el gasto social total incrementó de una forma mucho más relevante, igual que todos los programas que lo componen, como se puede comprobar en el Tabla 1, llegando a tener un crecimiento medio acumulativo anual de 6,86% entre el fin de la dictadura y el 2000. En relación con la democracia en primeras diferencias, parece tener un efecto positivo, aunque no significativo. Este hecho nos indicaría que las transiciones hacia la democracia parecen tener un efecto positivo sobre el gasto social, concretamente, en los programas más progresivos. La apertura comercial tiene un efecto negativo y significativo, excepto en sanidad en que no es significativo. En salud, tenemos que tener en cuenta que existen antecedentes que pueden llegar a explicar que no haya significatividad, por ejemplo, el esfuerzo que se realizó con la creación de la DISSE durante un período de apertura comercial bajo el régimen autoritario. El efecto negativo nos indica que en Uruguay predomina la teoría de la eficiencia, es decir, que los gobiernos favorecen a los intereses del mercado, reduciendo el gasto social. El hecho de que el impacto de la apertura comercial sea negativo en todos los programas hace que haya una mayor afinidad con los autores Kaufman y Segura (2005) debido a que establecen que la apertura comercial tiene efectos negativos en relación con los diferentes programas social, y el efecto es significativo en relación con el gasto en seguridad social. En este caso, también se entra en oposición a los resultados de Avelino et al. (2005) a causa de su consideración del efecto positivo entre apertura comercial con el gasto en educación y seguridad social.

Entre las variables control se destaca el porcentaje de población mayor a 65 años, siendo una de las variables con mayor influencia sobre el gasto social tanto en la literatura de después de la Segunda Guerra Mundial como en la etapa anterior, establecido por Lindert (1994). Nuestros hallazgos, aunque aproximados, establecen que existe una correlación

positiva, aunque no es significativa, entre la población mayor de 65 años y el gasto social debido a que la población mayor termina estableciéndose como un grupo de interés, con una fuerte influencia sobre el ámbito político. Esta relación se puede justificar en Uruguay por la gran tendencia en las últimas décadas a tener ciclos electorales que manifiestan comportamientos oportunistas. Los resultados establecen una correlación positiva con la seguridad social. Así, por ejemplo, podemos destacar la reforma constitucional en 1989 para asegurar las pensiones y la reforma de 1995 que mantuvo a los jubilados y los pensionistas en el viejo modelo de transferencias sociales, caracterizado por ser un sistema de transferencias sociales mixtas. Además, como se establece en la Tabla 2, durante el régimen autoritario el gasto seguridad social incremento considerablemente debido, en parte, a las características del propio régimen y la influencia de la población adulta. En este trabajo, como en el de Lindert (1994) utilizamos como variable independiente el porcentaje de población entre 5 y 14 años para la regresión en educación, ofreciendo unos resultados con una relación positiva pero no significativa entre la población joven y la educación. Esta relación puede justificarse, como establece Avelino et al. (2005) debido a que un alto porcentaje de personas jóvenes termina proporcionando recursos para el gasto en educación. Con respecto a la urbanización, existe una relación negativa con el gasto social y la mayoría de los programas excepto en sanidad, aunque no es significativa. Finalmente, el crecimiento del PIB per cápita tiene una relación negativa con el gasto social debido, principalmente, a la influencia del gasto en seguridad social, es decir, que el desarrollo económico termina generando una reducción en el gasto social, en particular, en las transferencias sociales relativas al programa de seguridad social. Además, es importante remarcar que, a pesar de no ser significativo, hay una relación positiva con educación, siendo una relación establecida también por Lindert (1994), aunque las correlaciones entre las variables no son significativas, por lo tanto, no presentan resultados robustos.

6. Conclusiones

En este trabajo, hemos analizado la evolución y el impacto de los determinantes económicos, demográficos y políticos sobre el gasto social de Uruguay desde principios del siglo XX, en concreto, desde la segunda mitad del siglo. Hemos establecido especial interés en destacar las características propias de Uruguay y cómo pueden afectar al impacto de la democracia en el gasto social. Los resultados, aunque aproximados, se pueden explicar dentro de la historia de la evolución del gasto en Uruguay. Así, el hecho

de encontrar una relación positiva, pero no significativa entre la democracia y el gasto social general es explicable por las políticas instauradas durante el régimen autoritario, permitiendo que se generara un incremento del gasto en determinados programas sociales como salud y seguridad social. Otro aspecto para destacar es la reducción del gasto, en especial, durante la crisis de finales de los cincuenta y los sesenta, generando un período de deterioro tanto democrático como político. La democracia ofrece unos resultados muy similares a los establecidos por Kaufman y Segura dentro de América Latina, donde se destaca que, a parte de la relación positiva en la mayoría de los programas, existe una relación negativa entre la democracia y la seguridad social, siendo comprensible si se tiene en cuenta el incremento del gasto en este programa bajo régimen dictatorial.

El análisis de la apertura comercial como determinante establece a Uruguay dentro de la hipótesis de eficiencia, es decir, que delante de un incremento de la apertura comercial, el gasto social tiende a reducirse. El resultado está expresado por la relación negativa y significativa entre la apertura comercial y la mayoría de las variables dependientes. Así, los resultados serían similares a los establecidos por Martín-Mayoral y Fernandez (2017) o Kaufman y Segura (2005). En este caso, es importante destacar el fuerte incremento del gasto social durante la década de los cincuenta, en un contexto de gran expansión del modelo de sustitución de importaciones. Desde la apertura de la economía y su inserción internacional, el gasto, si bien ha ido incrementando, no lo ha hecho en los mismos niveles que en los años del Neobatllismo. Un último determinante para tener en cuenta sobre el gasto social es la población jubilada debido a su efecto positivo, pudiéndose corroborar con las diferentes reformas aplicadas por parte de los políticos presionados por las personas de avanzada edad, las cuales se terminan manifestando como un grupo de interés.

El presente trabajo permite ofrecer un análisis de los determinantes del gasto social en un país destacable en materia de bienestar en Latinoamérica. El hecho de realizar el análisis de forma individual permite establecer, aunque en el presente trabajo los resultados no son robustos, el impacto de los distintos determinantes en el gasto social de Uruguay, ofreciendo resultados que nos permiten situarnos en una posición un poco distinta a la literatura dominante en relación con la democracia y, además, permite que tengamos en cuenta, en el momento de interpretar los resultados, las características y la evolución del gasto social. El hecho de realizar el análisis individual en los distintos países que conforman la región latinoamericana, aunque es difícil por la disponibilidad de datos, puede conllevar a diferencias entre los impactos de los distintos determinantes,

permitiendo establecer qué características de los distintos países pueden promover el crecimiento o la reducción del gasto social.

7. Bibliografía

- ABOAL, Diego, LORENZO, Fernando, y ODDONE, Gabriele (2002): «La Economía Política de los Déficit Fiscales en Uruguay», Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), (julio), pp. 1–30.
- ALEGRE, Pablo (2008): «Democracia y reformas en el Uruguay: un caso de gradualismo perverso», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), pp. 137–158.
- AVELINO, George, BROWN, David, y HUNTER, Wendy (2005): «The Effects of Capital Mobility , Trade Openness , and Democracy on Social Spending in Latin America , 1980-1999», *American Journal of Political Science*, 49(3), pp. 625–641.
- AZAR, Paola, BERTINO, Magdalena, BERTONI, Reto, FLEITAS, Sebastian, GARCÍA, Ulises, SANGUINETTI, Claudia, SIENRA, Mariana, y TORRELLI, Milton (2009): «Capítulo XVIII, Gasto Público Social», en Fin de Siglo (ed.), *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*, Montediveo, Uruguay.
- AZAR, Paola, BERTINO, Magdalena, BERTONI, Reto, FLEITAS, Sebastian, GARCÍA, Ulises, SANGUINETTI, Claudia, SIENRA, Mariana, y TORRELLI, Milton (2009): *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*, Montediveo, Uruguay. Base de finanzas públicas en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/base-de-datos-area-de-historia-economica/contenido/32/es/>, última fecha de acceso el 27 de agosto del 2019.
- AZAR, Paola y BERTONI, Reto (2007): «Regímenes fiscales en Uruguay durante el siglo XX: De los hechos estilizados a la interpretación de la realidad», *Quantum*, Volument I(1), pp. 43–60.
- AZAR, Paola y FLEITAS, Sebastian (2012): «Base de datos histórica sobre gasto público social y revisión de sus principales tendencias (1950-2008)», *Series Documento de Trabajo*, 22/12, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- AZAR, Paola y FLEITAS, Sebastian (2012): «Gasto público total y social: el caso de Uruguay en el siglo XX», *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 30(1), pp. 125–156.
- BÉRTOLA, Luis (2005): «A 50 años de la curva de Kuznets: crecimiento económico y distribución del ingreso en Uruguay y otras economías de nuevo asentamiento desde 1870», *Investigaciones En Historia Económica*, 1(3), pp. 135–176.
- BLUTH, Christian. (2017): «Globalisation and the Welfare State. Can the welfare state still keep up with globalisation?», DAVID, Gow (ed.), Bertelsmann Stiftung.
- BROWN, David y HUNTER, Wendy (1999): «Democracy and Social Spending in Latin America, 1980-92», *The American Political Science Review*, 93(4), pp. 779–790.

- BUSEMEYER, Marius R. (2009): «From myth to reality: Globalisation and public spending in OECD countries revisited», *European Journal of Political Research*, 48, pp. 455–482.
- BUSQUETS, Jose Miguel y DELBONO, Andrea (2016): «La dictadura cívico-militar en Uruguay (1973-1985): aproximación a su periodización y caracterización a la luz de algunas teorizaciones sobre el autoritarismo», *Revista Facultad de Derecho*, 41, pp. 61–102.
- CAMERON, David R. (1978): «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis *» *The American Political Science Review*, 72(4), pp. 1243–1261.
- ESPUELAS, Sergio (2012): «Are dictatorships less redistributive? A comparative analysis of social spending in Europe (1950-1980)», *European Review of Economic History*, (16), pp. 211–232.
- ESPUELAS, Sergio (2017): «Political regime and public social spending in Spain: A time series analysis (1850-2000)», *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 35(3), pp. 355–386.
- FILGUEIRA, Fernando (1998): «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada», *Ciudadanía y política social*, ed. Roberts, Brian San José: FLACSO/SSRC, pp.71-116
- FILGUEIRA, Fernando, GARCÉ, Adolfo, RAMOS, Conrado, y YAFFÉ, Jaime (2004): «Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX», *Instituto de Ciencia Política- Ediciones de La Banda Oriental*, pp. 173–205.
- HAGGARD, Stephan, y KAUFMAN, Robert (2008). *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*, Princeton University Press.
- HICKS, Alexander, y SWANKS, Duane (1992): «Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82», *The American Political Science Review*, 86(3), pp. 658–674.
- HUBER, Evelyne, MUSTILLO, Tomas, y STEPHENS, John (2008): «Politics and Social Spending in Latin America» *The Journal of Politics*, 70, pp. 420–436.
- HUBER, Evelyne, RAGIN, Charles, y STEPHENS, John (1993): «Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State», *American Journal of Sociology*, 99(3), pp. 711–749.
- HUBERMAN, Michael y LEWCHUCK, Wayne (2003): «European economic integration and the labour compact, 1850 – 1913», *European Review of Economic History*, 7, pp. 3–41.
- KAUFMAN, Robert y SEGURA, Alex (2005): «Globalization, Domestic Politics and Social Spending in Latin», *World Politics*, 53, pp. 553–587.
- LINDERT, Peter (1994): «The rise of social spending, 1880-1930», *Explorations in Economic History*, 31(1), pp. 1–37.
- LINDERT, Peter (1996): «What Limits Social Spending?», *Explorations in Economic History*, 33(0001), pp. 1–34.

- LORA, Eduardo (2009): «La vulnerabilidad fiscal del gasto social: ¿es diferente América Latina?», *Revista de Análisis Económico*, 24(1), pp. 3–20.
- MAÑAN, Oscar Mario (2010): «Uruguay: crisis, inflexión y ¿vuelta de la política?», *Política y Cultura*, (34), pp. 213–236.
- MARCEL, Mario y RIVERA, Elisabeth (2008): «Regímenes de bienestar en América Latina», en Eugenio Torini (ed.), *Redes, Estado y mercados: Soportes de la cohesión social latinoamericana*, Santiago de Chile, Uqbar, pp. 151–226.
- MARTIN-MAYORAL, Fernando y FERNANDEZ, Juan (2017): «Determinants of social spending in Latin America during and after the Washington consensus: a dynamic panel error-correction model analysis», *Latin America Economic Review*, 26(10).
- MARTIN-MAYORAL, Fernando y NABERNEGG, Markus (2014): «Determinants of Social Spending in Latin America. A Dynamic Panel Data Error correction Model Analysis», en *XXI Encuentro Economía Pública*.
- MULLIGAN, Casey, Ricard, Gil, SALA-I-MARTIN, Xavier (2010): «Social Security and Democracy», *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 10(1), article 18.
- ODDONE, Gabriel (2008): «Instituciones y políticas en el declive económico de Uruguay durante el siglo XX», *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 1, pp. 45–82.
- ODDONE, Gabriel y Cal Ivanna (2008): «El largo declive de Uruguay durante el siglo XX», *América Latina En La Historia Económica*, 15(2), 5–65.
- ONARAN, Özlem y BOESCH, Valerie (2014): «The effect of globalization on the distribution of taxes and social expenditures in Europe: do welfare state regimes matter?», *Environment and Planning*, 46, pp. 373–397.
- PENDLE, George (1952): *Uruguay: South America's first welfare state*, London and New York, Royal Institute of International Affairs.
- RODRIK, Dani (1998): «Why do more open economies have bigger governments?», *Journal of Political Economy*, 106(5), pp. 997–1032.
- SIMONE, Elina, LUCIO GAETA, Giuseppe, y ERCOLANO, Salvatore (2012): «Exploring public social expenditure trends in the globalization era». *European Research Studies*, XV(1), pp. 23–42.
- STEPHENS, John (2007): «Democratization and Social Policy Development in Advanced Capitalist Societies», en Y. Bangura (ed.), *Democracy and Social Policy*, Basingstoke and UNRISD: Palgrave Macmillan, pp. 33–61.
- UBASART-GONZALEZ, Gemma y MINTEGUIADA, Analía (2017): «Esping-Andersen en América Latina: El estudio de los regímenes de bienestar», *Política y Gobierno*, 24(1), pp. 213–236.
- YAFFÉ, Jaime (2008): «La economía de la dictadura (Uruguay, 1973-1984)», en *VIII Congreso Brasileiro de Historia Económica*, pp. 1–19.

YAFFÉ, Jaime (2012): «La dictadura uruguaya (1973-1985): nuevas perspectivas de investigación e interpretación historiográfica», *Estudios Ibero-Americanos*, 38(1), pp. 13–26.