



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

## **Documentos de trabajo**

### **Seguridad Social y competencia política**

Alvaro Forteza

**Documento No. 04/03**  
Julio, 2003

# Seguridad social y competencia política

Alvaro Forteza<sup>1</sup>

Julio 2003

## Resumen

En Uruguay como en otros países de América Latina, la gestión de los programas públicos de seguridad social ha sido frecuentemente cuestionada. Son programas que han presentado una tendencia al desfinanciamiento importante, que han mostrado altos niveles de evasión y que no lograron adaptarse a los cambios demográficos. En este documento, argumento que las malas administraciones, la evasión y la incapacidad de adaptación a condiciones cambiantes fueron, en buena medida, el resultado de las antiguas reglas de juego. Los sistemas públicos de seguridad social fueron manejados con un elevado margen de discrecionalidad, tanto en lo que se refiere al otorgamiento de los beneficios como en la fiscalización de los aportes. Propongo la hipótesis de que la sociedad toda optó por un régimen discrecional de política social, valorando la flexibilidad que con ello se conseguía. La política social discrecional fue aceptada entonces en sustitución del estado benefactor formal que se quiso pero no se pudo organizar. Sostengo, asimismo, que la reforma de la seguridad social iniciada en 1995 ha significado un cambio institucional que reduce la discrecionalidad en el sistema y, como consecuencia, acota los espacios para el clientelismo.

## Abstract

In Uruguay, like in other countries in Latin America, the management of the public social security programs has been frequently criticized. These programs have shown financial problems and high evasion and have been slow to adjust to the demographic changes. I argue in this paper that the poor management, the evasion and the inability to adapt to changing conditions were determined to a large extent by the old rules of the game. The public social security programs were administered with large degrees of discretion, both in terms of granting benefits and monitoring the contributions. I hypothesize that the whole society supported the discretionary social policy, because of the flexibility associated to this policy regime. The discretionary social policy was accepted as a substitute for the formal Welfare State that could not be organized. I also argue that the social security reform initiated in 1995 involved an institutional change that reduces the room for discretion in the system and put a halt to clientelism.

---

<sup>1</sup> Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. José E. Rodó 1854, Montevideo, Uruguay. Email: Alvarof@decon.edu.uy

## Índice del contenido

1	Introducción .....	3
2	Las transferencias intergeneracionales y el desfinanciamiento de los sistemas públicos de jubilaciones .....	3
2.1	Algunos hechos .....	3
2.2	Una interpretación.....	5
3	La informalidad en la seguridad social .....	6
3.1	Algunos hechos .....	6
3.2	Una interpretación.....	8
3.2.1	La búsqueda de la flexibilidad .....	8
3.2.2	El clientelismo .....	10
4	La reforma.....	14
5	Reflexiones finales.....	16
6	Referencias.....	17

# 1 Introducción

La reforma de la seguridad social iniciada en Uruguay en 1996 estableció nuevas reglas de juego, introduciendo nuevos actores y modificando el papel de los ya existentes. El sistema previo sufría graves carencias, con una marcada tendencia hacia el desfinanciamiento, pérdida del valor de las jubilaciones y pensiones, evasión, clientelismo, inequidad y efectos distributivos que parecen haberse distanciado considerablemente de los objetivos declarados de reducir la desigualdad y la pobreza.

Se ha argumentado que estos problemas se podían haber resuelto mejorando la administración, combatiendo la evasión y ajustando algunos parámetros, dentro de las reglas del viejo sistema. Según este diagnóstico, las carencias del sistema uruguayo de seguridad social derivaban de una sucesión de malas administraciones y, por lo tanto, los problemas habrían podido resolverse con un cambio de la administración y con ajustes de algunos parámetros del sistema.

Otro diagnóstico enfatizaba que los sistemas de reparto como el uruguayo conducen inevitablemente a un deterioro paulatino de la relación entre las prestaciones y las contribuciones a la seguridad social, debido a la tendencia al envejecimiento de la población. Cuando la población crece poco y la relación entre trabajadores activos y pasivos se reduce, el sistema de reparto resulta relativamente muy oneroso: es mucho lo que hay que contribuir para las prestaciones que se recibirán. Partiendo de este diagnóstico, se ha argumentado que los sistemas de reparto deben ser sustituidos, al menos parcialmente, por sistemas de capitalización o ahorro individual.

En este artículo, propongo un diagnóstico del sistema de jubilaciones y pensiones previo a la reforma que, si bien tiene puntos de contacto con los dos anteriores, intenta identificar determinantes más profundos de las fallas de política señaladas por los diagnósticos mencionados. Argumento que las malas administraciones, la evasión y la incapacidad de adaptación a condiciones cambiantes fueron, en buena medida, el resultado de las antiguas reglas de juego. Sostengo, asimismo, que la reforma ha significado un cambio institucional que induce mejoras en la gestión del sistema y que, en particular, acota los espacios para el clientelismo.

## 2 Las transferencias intergeneracionales y el desfinanciamiento de los sistemas públicos de jubilaciones

### 2.1 *Algunos hechos*

El sistema uruguayo público de seguridad social previo a la reforma era un sistema de reparto puro o de "solidaridad intergeneracional", es decir un sistema por el cual los trabajadores en actividad hacen aportes que financian directamente las jubilaciones y

pensiones de los pasivos. No hubo una relación estrecha entre los aportes que cada trabajador realizaba y los beneficios que obtenía. Se produjeron fuertes redistribuciones, pero no sólo y no principalmente entre miembros de una generación, sino que se produjeron fuertes redistribuciones intergeneracionales. Las primeras generaciones se beneficiaron ampliamente, dado que hicieron aportes sensiblemente menores a los beneficios que obtuvieron.

Esta organización del sistema y las redistribuciones asociadas fueron la regla en el mundo entero. En muchos países, los sistemas constituyeron fondos de capitalización colectiva en etapas iniciales en que la relación activo/pasivo era elevada, pero estos fondos tendieron a ser utilizados con otros fines. Al llegar a la madurez, los sistemas de reparto se encontraron con importantes obligaciones generadas, una fuerte reducción de la relación entre activos y pasivos y sin fondos (Banco Mundial, 1994; Disney, 1996, p 59; Mitchell y Barreto, 1997; Mulligan, 2000). En la medida en que estas tendencias son básicamente universales, no se trató de una “mala administración” puntual que pudo haber tenido lugar en Uruguay o en otro país en particular.

Las transferencias hacia las primeras generaciones provocadas por los sistemas públicos de seguridad social se produjeron por varias vías, incluyendo las siguientes tres: a) la pérdida de los fondos acumulados en la seguridad social, b) el envejecimiento de la población, y c) la concesión de beneficios crecientemente generosos y su extensión a sectores de la población inicialmente no amparados.

La pérdida de fondos está ampliamente descrita en América Latina, donde un procedimiento frecuente fue la colocación de fondos previsionales en títulos de deuda pública en moneda nacional no indexados que pagaron tasas de interés negativas cuando aumentaron las tasas de inflación (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). El Banco Mundial (1994) describe mecanismos similares en otras regiones en vías de desarrollo y Disney (1996, p 85) menciona experiencias de pérdida de fondos de pensiones en países desarrollados, como las ocurridas en Alemania durante las guerras mundiales.

El envejecimiento de la población es una tendencia mundial que obviamente incide en un sistema de seguridad social de reparto. Si la tasa de crecimiento de la población se reduce, habrá menos trabajadores activos por cada pasivo y, en consecuencia, se reducirá la relación entre las prestaciones que recibe el trabajador retirado y las contribuciones que hizo en actividad. Sin embargo, las tendencias demográficas, por sí solas, nunca podrían explicar las crecientes transferencias intergeneracionales que se producen a través de la seguridad social. Siempre es técnicamente posible realizar ajustes en los parámetros del sistema que contrarresten los efectos distributivos de los cambios demográficos. Por ejemplo, es posible aumentar las edades mínimas de jubilación a medida que la longevidad aumenta. También es posible acumular un fondo de capitalización colectivo en los períodos en que los parámetros demográficos son más favorables para contribuir al financiamiento de las prestaciones cuando las condiciones se vuelven menos favorables. Pero los sistemas de seguridad social de reparto usualmente han respondido poco o con lentitud frente a los cambios demográficos. *El hecho destacable en términos del análisis positivo de la política económica es la escasa respuesta de la política de seguridad social a los cambios demográficos.*

La mayoría de los sistemas de seguridad social en el mundo pasaron por una fase en que los beneficios se fueron extendiendo y volviendo más generosos sin un aumento de las contribuciones. Disney (1996, p 85), por ejemplo, cita los casos de España, Grecia, Italia, Portugal y Turquía, países que otorgaron inicialmente pensiones generosas que resultaron insostenibles a largo plazo. En los Estados Unidos, justo antes de las elecciones de 1972, Nixon aumentó las jubilaciones en veinte por ciento y envió una carta a los retirados informándolos sobre esta decisión (Drazen, 2000, pp 231-2). En referencia a América Latina, Mesa-Lago y Bertranou (1998, p 27) sostienen que "...los partidos han creado nuevos programas o liberalizado los existentes para la masa de la población cubierta. Estas concesiones generalmente han precedido elecciones nacionales: el partido en el poder ha aprobado legislación para obtener apoyo popular o el (los) partido(s) de oposición han prometido dichos cambios si son electos". En muchos casos, notoriamente en América Latina, hubo una fase posterior en que los beneficios se cortaron en respuesta a las dificultades financieras de los sistemas de seguridad social. Algunos autores sostienen que la generosidad de los beneficios ha sido más importante que el envejecimiento de la población en determinar el aumento de la carga fiscal que representa la seguridad social (Banco Mundial, 1994; Disney, 1996; Mitchell y Barreto, 1997; Mulligan y Sala-i-Martin, 1999).

El hecho de que los sistemas públicos de jubilaciones y pensiones hayan provocado fuertes transferencias hacia las primeras generaciones en tantos países y a lo largo de períodos prolongados sugiere que hay razones profundas que explican estas transferencias y que trascienden a una administración particularmente sesgada que, ocasionalmente, pueda haber tenido lugar en un cierto país y en determinado momento. En realidad, el fenómeno se repite a lo largo de períodos y a través de países en que partidos políticos con orientaciones muy diferentes ocuparon el gobierno. En consecuencia, no parece posible atribuir estas transferencias a un sesgo ideológico de los partidos en el poder. En la próxima sección, propongo una explicación de este fenómeno.

## ***2.2 Una interpretación***

La tendencia de los sistemas públicos de jubilaciones a favorecer relativamente a las primeras generaciones a costa de las siguientes puede interpretarse como el resultado de un juego político electoral por el cual los políticos intentan ganar el voto de los ancianos ofreciendo jubilaciones generosas (Forteza, 2002a). Según esta teoría, los políticos que se presentan como candidatos en una elección pueden ofrecer jubilaciones para los votantes maduros, pero no tienen capacidad de fijar las jubilaciones que recibirán en el futuro los votantes que actualmente son jóvenes. El monto de las jubilaciones que recibirán los actuales jóvenes será fijado en el futuro por políticos que no participan de la contienda electoral actual. Aún cuando las prestaciones que se otorgan a los ancianos de hoy afecten la capacidad futura del sistema previsional de ofrecer jubilaciones atractivas a los actuales jóvenes, el hecho que el resultado final para los jóvenes dependa de una elección futura puede provocar que estén relativamente menos interesados en las cuestiones jubilatorias que los ancianos. Si los votantes mayores son más sensibles a los temas jubilatorios que los jóvenes, es natural que los candidatos estén más preocupados por ofrecer jubilaciones

atractivas que en ofrecer una administración de la seguridad social disciplinada y austera que, dependiendo de las circunstancias políticas futuras, pueda permitir el pago de jubilaciones mayores cuando le llegue el turno de retirarse a los jóvenes de hoy.

La posición ventajosa de los ancianos proviene, según esta teoría, de que los políticos pueden canalizar transferencias hacia los adultos mayores más eficientemente que hacia los jóvenes a través del sistema de jubilaciones. Los candidatos pueden ganar votos de los ancianos ofreciendo jubilaciones generosas más eficientemente de lo que pueden ganar votos de los jóvenes preservando un fondo de jubilaciones. Los jóvenes podrían interesarse en el fondo de jubilaciones si pensarán que un fondo grande les garantizará una buena jubilación futura. Pero si observan que la administración actual preserva el fondo pagando jubilaciones modestas, deberían pensar que la administración siguiente podría hacer lo mismo, en cuyo caso el fondo no los beneficiaría a ellos. En consecuencia, no parece probable que los jóvenes estén suficientemente interesados en el fondo de jubilaciones, como para "disciplinar" a los políticos para que preserven el fondo. El resultado teóricamente más probable es que el sistema público de jubilaciones y pensiones no logre formar un fondo o que, si lo logra inicialmente, lo agote rápidamente. De esta manera, el sistema maduro es de reparto puro y las prestaciones que paga son menores a las que pagó inicialmente. Estas predicciones del modelo teórico reproducen adecuadamente los hechos estilizados básicos que se describieron en la sección anterior.

Cabe destacar que, si esta interpretación es correcta, la tendencia a redistribuir hacia las primeras generaciones deriva de algunos atributos estructurales del sistema de jubilaciones y pensiones en un contexto de competencia electoral. No se trata entonces de algo que pueda atribuirse a una orientación ideológica particular de un partido. Tampoco se le asigna en esta explicación un rol a la mayor o menor capacidad administrativa del partido en el gobierno. Esto no significa negar que las orientaciones ideológicas y las capacidades técnicas importan cuando se trata de analizar episodios particulares. Es posible que un fondo de pensiones pierda buena parte de su capital debido a una mala administración. Sin embargo, no parece probable que la pérdida *sistemática* de los fondos de jubilaciones pueda atribuirse a errores de gestión o a una orientación ideológica particular.

### **3 La informalidad en la seguridad social**

#### **3.1 Algunos hechos**

Se han señalado carencias de gestión, falta de reglas claras e informalidad en el manejo de la seguridad social en Uruguay (Minetti, 1995; Mesa Lago y Bertranou, 1998; Saldain, 1995, entre otros). Una de las carencias de gestión más llamativas del sistema de seguridad social público uruguayo antes de la reforma aprobada en 1995 es la ausencia de registros individuales de contribuciones, es decir la "historia laboral". Los formularios de aportes de las empresas privadas a la seguridad social requerían información sobre cantidad total de trabajadores y total de remuneraciones, pero no se solicitaba información discriminada por trabajador. Si bien es técnicamente posible operar un sistema de reparto y beneficios definidos sin llevar historia laboral, es claro que el control de la evasión se resiente y la

asignación de las prestaciones se vuelve más incierta y arbitraria. Más del 15 por ciento del producto del país pasaba por el Banco de Previsión Social al iniciarse la reforma y, sin embargo, el Banco no puede decir quién hizo los aportes correspondientes.

La ausencia de la historia laboral no fue privativa de la seguridad social pública uruguaya. Los registros de contribuciones a la seguridad social fueron muy incompletos en toda América Latina antes de las reformas. La mayoría de los países tenía registros parciales y no integrados en un sistema de información central. Los países que emitieron bonos de reconocimiento de la deuda previsional estimaron las obligaciones generadas en el sistema anterior. Sin embargo, esto no significa que hayan determinado cuánto aportaron los trabajadores a lo largo de su vida, dado que los beneficios en los sistemas previos a las reformas recientes eran usualmente función de los ingresos en los últimos años de trabajo. Por otra parte, existe alguna evidencia indirecta e informal que sugiere que la estimación de las obligaciones generadas por el viejo sistema se hizo con dificultades. Aún en Chile, que probablemente sea uno de los países de la región con mejor organización del sistema previo a la reforma, llevó varios años estimar las obligaciones.

Por otra parte, no todos los servicios de pensiones que siguieron el esquema de beneficios definidos carecieron de registros individuales de aportes. En Uruguay, las cajas de profesionales universitarios, notarial y bancaria tienen registros de historia laboral. Son servicios que cubren profesiones o sectores de actividad de ingresos altos. Es posible que los servicios más “elitistas” pudieran absorber los costos de llevar el registro de mejor manera. Además, se trata de actividades naturalmente más formalizadas donde el costo de recoger la información es menor. Pero también puede haber incidido en esto el hecho de que son servicios administrados por entidades privadas, que no estuvieron sometidos a la práctica clientelística de otorgar beneficios jubilatorios a cambio del voto.

Otra característica destacable del sistema de jubilaciones previo a la reforma es que el cálculo de la jubilación inicial se basaba en los salarios de contribución de los últimos tres años exclusivamente. La asignación de la jubilación inicial sobre la base de los últimos salarios es una práctica usual en los sistemas públicos de reparto. El salario básico jubilatorio, es decir la base a la que se aplica la tasa de reemplazo para obtener la jubilación inicial, se calcula frecuentemente como un promedio de los salarios de contribución de unos pocos años de actividad. El Banco Mundial (1994) señala que las fórmulas de cálculo de las pensiones en que se da mayor ponderación a los ingresos de los años inmediatamente anteriores al retiro son muy comunes en los países en desarrollo. Mesa-Lago y Bertranou (1998) señalan que en 1995 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe sólo consideraban los últimos cinco años o menos para el cálculo de la jubilación. En consecuencia, Uruguay no fue una excepción tampoco en este aspecto.

Los registros incompletos de historia laboral y el período corto usado para el cálculo del salario básico jubilatorio se reforzaban mutuamente. Por un lado, no era posible basar la jubilación en períodos de contribución largos, si no había registros de historia laboral también largos. Por otro lado, si la jubilación se calculaba sobre la base de la contribución de los últimos años, no resultaba imprescindible llevar registros de toda la vida activa del trabajador.



La falta de registros de historia laboral y el uso de períodos de aportes cortos para el cálculo de la jubilación facilitaron la evasión. Más aún, permitieron que muchos se retiraran y recibieran prestaciones supuestamente contributivas sin haber aportado de acuerdo a lo que establecían las normas. Esta es una forma de evasión que tiene efectos financieros especialmente negativos sobre los sistemas de seguridad social. Mientras que un trabajador que evade manteniéndose al margen del sistema toda su vida no afecta financieramente al sistema, una persona que se jubila sin haber aportado contribuye decididamente a su desfinanciamiento. Esta modalidad de evasión parece haber alcanzado una magnitud muy significativa en Uruguay. Camacho (1997) estima que aproximadamente veinte por ciento de los egresos del Banco de Previsión Social (por IVS contributivo) correspondían en 1995 a pagos realizados a personas que se jubilaron sin haber aportado previamente.

## **3.2 Una interpretación**

### **3.2.1 La búsqueda de la flexibilidad**

Los países de América Latina no fueron capaces de montar sistemas de seguridad social altamente sofisticados como, por ejemplo, los europeos. Cuando los sistemas de seguridad social se extendieron en la región, no había información suficiente como para prever un gran número de contingencias y menos aún para estimar sus probabilidades. Esto habría inhabilitado el camino de un sistema de seguro social formal pleno. En consecuencia, la opción que realmente estaba disponible fue la creación de sistemas de seguro social poco formalizados, que buscaron la flexibilidad a través de la discrecionalidad. Un sistema de reglas claras y simples habría reducido los abusos, la evasión y la informalidad, pero también habría limitado la capacidad del gobierno de responder frente a situaciones imprevistas. El manejo discrecional de la política en este contexto tiene un cierto valor en la medida en que otorga flexibilidad.

En particular, la falta de registros de historia laboral dejó a los administradores del sistema de seguridad social con las manos libres para otorgar beneficios supuestamente contributivos a grupos de personas que no habían realizado aportes. Las "manos libres" otorgan flexibilidad al sistema para enfrentar emergencias sociales, pero también significan que sus administradores políticos disponen de un alto grado de discrecionalidad en el manejo de la seguridad social. Un sistema de registros detallados habría sido más rígido, debido a las dificultades de aplicar reglas formales de asignación de beneficios que pudieran prever todas y cada una de las contingencias posibles.<sup>2</sup> Los gobiernos de América Latina habrían podido quizás comprometerse a reglas simples, es decir que habrían podido montar sistemas formales que cubrieran, en el mejor de los casos, un conjunto de riesgos mínimos. Pero hubiera sido mucho más difícil para estos gobiernos comprometerse a reglas

---

<sup>2</sup> Una de estas contingencias podría provenir de las propias imperfecciones del sistema de registros. Ernesto Murro, ex-director del BPS en representación de los trabajadores, sostiene que el reconocimiento de la historia laboral como *único* medio de prueba de la actividad para acceder a la jubilación, de acuerdo con la ley de reforma aprobada en 1995, constituye un exceso de rigidez, en la medida en que el registro de historia laboral tiene fallas. Por esta razón, argumenta, se debería aceptar con carácter excepcional y debidamente justificado el uso de documentación probatoria adicional, incluyendo la planilla de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social u otros documentos similares, así como el testimonio de testigos (Murro, comunicación personal).

contingentes, es decir a un sistema de seguridad social formal, que cubriera un gran número de riesgos y con condiciones bien definidas de antemano.

Como en otros campos de la política económica, el compromiso a una regla contingente es, en principio, superior tanto al compromiso a una regla simple como a la discreción. Tiene la virtud del compromiso, eliminando las distorsiones que provoca en el comportamiento de los agentes privados la necesidad de protegerse de posibles sorpresas políticas y, a su vez, mantiene la flexibilidad propia de la discreción. El compromiso a una regla simple aventaja a la discreción al eliminar la posibilidad de la sorpresa política, pero involucra una pérdida de flexibilidad.

Las reglas contingentes son en principio preferibles, pero hay al menos tres tipos de dificultades que pueden obstruir su utilización. En primer lugar, son difíciles de instrumentar. Los gobiernos podrían carecer de la capacidad de comprometerse a reglas tan sofisticadas, es decir que pueden no poseer la "tecnología" necesaria para comprometerse a una acción distinta en cada circunstancia (Persson y Tabellini, 1990). Esta restricción parece particularmente aplicable al caso de la política social, entre otras cosas, por los requerimientos fuertes de información existentes en este campo de política (diversidad de contingencias) y por la asimetría de información (los beneficiarios suelen tener un conocimiento mucho más afinado de su situación que las agencias que brindan el servicio). En segundo lugar, es posible que reglas de política muy complejas reduzcan la transparencia, en el sentido de erosionar la capacidad de las personas de controlar la aplicación de la política económica que hace el gobierno (Herrendorf, 1998, Faust and Svensson, 1998), o en el sentido de reducir el valor informativo de las políticas económicas (Bordignon and Minelli, 1998). En estas circunstancias, una regla simple puede ser preferible a la regla contingente. En tercer lugar, se ha argumentado que las reglas contingentes dan demasiada libertad a "malos" gobiernos (por ejemplo, gobiernos demasiado sensibles a la acción de grupos de presión) y que es conveniente entonces atarles las manos imponiendo un marco institucional que sólo habilite reglas simples (Harberger, 1990).

Si es cierto que los gobiernos de América Latina siguieron políticas de seguridad social más cercanas a la discreción que al compromiso, las explicaciones que descartan las reglas contingentes en base a argumentos de transparencia o de malos gobiernos no serían aplicables en este caso. Las reglas simples pueden ser superiores a las contingentes por ser más transparentes o por reducir el margen de maniobra de gobiernos con incentivos distorsionados, pero estos problemas se verían acentuados en un régimen de discreción. La explicación de la falta de adopción de reglas contingentes en la seguridad social en América Latina que parece más ajustada a la realidad es entonces la que señala las dificultades técnicas de comprometerse a reglas sofisticadas.

Los países de América Latina se caracterizan por un escaso apego a las reglas. Esto puede deberse a fallas institucionales que reducen la capacidad de compromiso de los gobiernos, pero también puede interpretarse como un mandato popular por la flexibilidad. Parece haber un sentimiento bastante generalizado en la población en contra de la aplicación estricta de las normas. La política de la "vista gorda" suele ser muy popular, especialmente en coyunturas de crisis. Con frecuencia, parece haber un mandato de la ciudadanía al

gobernante para que sea “flexible” y tenga “sensibilidad social”. Este mandato puede racionalizarse como una opción por la discreción frente a la regla simple. Obviamente, se trata de una opción que no se limita a la seguridad social, pero que la incluye.

### 3.2.2 El clientelismo

En políticas sociales, la discrecionalidad conduce fácilmente al clientelismo, es decir a un régimen en el que las prestaciones se convierten en prebendas que se negocian a cambio de apoyo político.<sup>3</sup> Cuando esto ocurre, las políticas sociales dejan de estar orientadas por programas de redistribución formales, basados en normas relativamente estables y que reflejan las ideas dominantes sobre la igualdad. Dejan de integrar lo que Dixit y Londregan (1996) han denominado "redistribución programática", para pasar a regirse por una lógica de "redistribución táctica".

En América Latina, igual que en los países desarrollados, los sistemas de seguridad social constituyen el principal mecanismo de transferencias públicas en la actualidad. Pero, a diferencia de lo que parece ocurrir en los países desarrollados, en América Latina una parte significativa de estas transferencias se han producido dentro de una lógica de "redistribución táctica" o clientelística. Mesa-Lago y Bertranou (1998) señalan que el Estado en los países de la región "...muchas veces tomó la iniciativa de crear programas de seguridad social como un instrumento para cooptar, neutralizar y controlar a los referidos grupos de presión. El argumento típico para justificar tal comportamiento ha sido el de mantener el orden social, pero el gobierno ha usado dichos grupos para afianzarse en el poder, pasar reformas y mantener cierto apoyo popular."

En relación específicamente con el caso uruguayo, varios de los operadores de clubes políticos entrevistados por Rama (1970) mencionan que la gestión de jubilaciones fue una de sus actividades habituales. Saldain (1995) atribuye la proliferación de beneficios que tuvo lugar en la inmediata posguerra a la acción de grupos de presión y a la "clientelización" de la seguridad social. Más recientemente, en la segunda mitad de los ochenta, se produjo un fuerte aumento en el número de beneficiarios de pensiones a la vejez y por invalidez, asociado a una flexibilización de los requisitos para asignar estos beneficios resuelta en mayo de 1986.<sup>4</sup> Murro (director del BPS entre los años 1992 y 2001)

---

<sup>3</sup> La definición de clientelismo que adoptamos en este artículo es análoga a la que formula Panizza (1988) cuando sostiene que el clientelismo es "el intercambio de apoyo político por beneficios particularizados". La hipótesis de que estas prácticas se vinculan a la discrecionalidad del gobierno se debe a Dixit y Londregan (1996).

<sup>4</sup> De acuerdo con un informe del BPS (1993b), el número de beneficiarios pasó de 21.475 en enero de 1986 a 64.645 en diciembre de 1990. Según este mismo informe, "...Mediante una serie de disposiciones emitidas en 1986, luego de establecerse los nuevos criterios para la configuración del derecho y pago por Resolución N° 3541 del 26.12.985, se determina el alta provisoria para Pensión por Vejez por Resolución N° 1065/86 del 7.5.86, mediante la cual se efectuaba el pago del beneficio en forma inmediata y en base sólo a una declaración jurada del solicitante; y para Pensión por Invalidez a beneficiarios de D.A.F.A. por resol. N° 2377/86 de 17.9.986, pagándose la pensión en forma inmediata a aquellos beneficiarios que perciben doble Asignación. Los procedimientos dispuestos violaron toda la normativa vigente al respecto que determinaba que, obviamente, para otorgar un beneficio, primero debe comprobarse que el solicitante cumple con las condiciones establecidas en la ley, mientras que la nueva práctica impuesta por dichas resoluciones determinaron que primero se pagaba y después se comprobaba si existía derecho a percibir la prestación."

relata que, hasta 1992, los directores del BPS tenían la potestad de asignar hasta 25 jubilaciones por mes, en lo que se conocía como el "pronto despacho" (Murro, comunicación personal). La intervención del jerarca consistía en modificar el orden de acceso a las jubilaciones, pero dado que en esa época la jubilación se obtenía regularmente por el testimonio de testigos, el cambio de orden representaba de hecho el otorgamiento de la prestación. Dado que el BPS contaba con cuatro directores, el número de jubilaciones otorgadas por el mecanismo del "pronto despacho" podía alcanzar hasta 1.200 por año, lo cual representaba aproximadamente un 7 por ciento del total de nuevas jubilaciones. El propio directorio del BPS resolvió en 1992 dejar sin efecto este mecanismo.<sup>5</sup>

Se ha argumentado que la política de clientelas tiene efectos redistributivos progresivos y de seguro social. Van de Walle (2001, p118) cita una literatura sociológica sobre el clientelismo en Africa que sostiene que los intercambios de favores, servicios y prebendas constituyen "mecanismos de "seguro social" en el ambiente riesgoso de la sociedades de bajos ingresos". Se argumenta que el clientelismo conforma un sistema de redistribución amplio que favorece a vastos sectores de la población y que esto explicaría por qué estos comportamientos son tolerados y no castigados en la práctica. En el caso uruguayo, Pareja (1999) y Solari (1964, Vol2, p 149) han presentado argumentos similares.

Esta idea ha sido formalizada en el contexto de modelos de competencia electoral. Dixit y Londregan (1996), por ejemplo, presentan un modelo en el que dos políticos se disputan el favor del electorado ofreciendo implementar políticas selectivas que favorecen a grupos específicos de votantes. En este contexto, muestran que los políticos tendrán incentivos a favorecer especialmente a aquellos grupos de votantes que estén más dispuestos a cambiar su voto por un beneficio económico. A su vez, a igualdad de otras condiciones, se espera que los votantes de menores ingresos sean más sensibles a las ofertas de los políticos, en la medida en que, se supone, la ganancia de bienestar que se asocia a una transferencia dada es mayor cuanto menor es el ingreso. De esta manera, el modelo predice que la "redistribución táctica" tiende a favorecer a sectores de bajos ingresos.

La evidencia empírica disponible sobre el papel redistributivo del clientelismo es, sin embargo, parcial y poco sistemática. Van de Walle (2001), por ejemplo, cuestiona la hipótesis de que el clientelismo haya operado como un mecanismo redistributivo en Africa, pero reconoce que es escasa la información disponible para aclarar el punto. En el caso uruguayo, Rama (1970, p25) aporta testimonios de dirigentes de clubes políticos que sugieren que las prácticas clientelísticas habrían favorecido especialmente a sectores de bajos ingresos. De acuerdo con estos testimonios, los clubes políticos habrían operado como correas de transmisión de demandas sociales. Estos testimonios no constituyen evidencia empírica concluyente que permita sostener que efectivamente el clientelismo favoreció a los sectores de bajos ingresos, pero el hecho de que los clubes políticos hayan

---

<sup>5</sup> En su discurso de asunción como Director del BPS, Murro cita un documento presentado al Congreso Herrerista (Partido Nacional) en abril de 1991 que dice: "para que se dé esta posibilidad de practicar la intermediación, los partidos tradicionales cumplen sus funciones de asistencia social e intermediación de los ciudadanos con las instituciones sociales (...) mediante pulcritud en la atención y dedicación plena, mantienen mediante la intermediación, un electorado fiel (...) todo dependía de la formación a nivel local del expediente jubilatorio y posteriormente de la obtención de una cuota de pronto despacho, que aseguraban con particular brevedad el goce de la jubilación".

practicado el clientelismo y que operaran con una población de nivel socio-económico bajo resultan al menos sugerentes en este sentido.

El funcionamiento deficiente del sistema jubilatorio permitió una forma particular de clientelismo en que la prebenda consistió en otorgar jubilaciones y pensiones. Dadas las dificultades de obtener la prestación por la vía administrativa, el operador político hacía el favor de facilitar el trámite. A su vez, la ausencia de un registro de historia laboral permitió que los beneficiarios fueran con frecuencia personas que en realidad no cumplían con los requisitos formales para obtener la jubilación. A diferencia del clientelismo basado en la aprobación de normas que benefician a sectores particulares de la sociedad, la asignación de prestaciones supuestamente contributivas a personas que no contribuyeron implica una violación directa de las normas vigentes. Esta práctica se asocia entonces con una escasa capacidad del gobierno de hacer cumplir la ley.

La informalidad en el mercado de trabajo y la evasión son parte esencial del sistema clientelístico basado en la asignación de beneficios supuestamente contributivos a quienes no realizaron las contribuciones. La evasión en el subsistema contributivo no es un error administrativo sino que es una parte esencial del sistema: es la contraparte de la prebenda. No habría transferencias hacia el votante que recibe la jubilación si el beneficio de la seguridad social fuera otorgado en pago por las contribuciones realizadas. Según esta interpretación, la evasión y la informalidad laboral no se explican simplemente por altas tasas de impuestos, sino que son fenómenos permitidos, constituyen parte de una política de tolerancia. Son, por un lado, parte de nuestras "políticas sociales" y, por otro lado, piezas importantes del funcionamiento clientelístico. No podría existir la informalidad en el grado que existe en América Latina si no fuera tolerada por los gobiernos y esta es una diferencia fundamental con otras regiones, notoriamente con los países desarrollados.

El trámite de jubilaciones y pensiones por parte de los políticos supone una práctica clientelística particularmente personalizada y en una fase más administrativa que política del proceso. Se distingue en este sentido de otras prácticas clientelísticas como la aprobación de proyectos de infraestructura que favorecen a una zona particular o de una norma que beneficia a un grupo específico de ciudadanos. En ambos casos hay beneficios particularistas, pero el caso de la jubilación es mucho más individual.<sup>6</sup> El funcionamiento aceitado de las "máquinas políticas" y la penetración del aparato estatal parecen requisitos fundamentales en este tipo de clientelismo. Filgueira y Papadópulos (1997, p 377) destacan la importancia del control del aparato del Estado en el clientelismo uruguayo: "El funcionario público que obtiene un trabajo a través de las redes clientelísticas se convierte en un 'profesional oculto de la política', reproduciendo el sistema clientelístico a través del control de varios instrumentos a través de los cuales el Estado se hace presente en la sociedad. El funcionario puede ayudar a un trabajador que está por retirarse a conseguir una jubilación, obtener un permiso para iniciar un servicio privado, o acelerar la construcción del sistema de saneamiento en un barrio. El control de estas funciones permite a los partidos penetrar la sociedad más profundamente que su capacidad de ofrecer empleos públicos".

---

<sup>6</sup> Según Panizza (1990, p 72), las relaciones de clientela en Uruguay han tendido a ser más localizadas e individuales que en otros lados, como por ejemplo en Italia.

El clientelismo también responde a las ventajas de información y acceso a la población que las "máquinas políticas" pueden tener respecto a los sistemas formales de servicios estatales. Los operadores de la "máquina política" operan como correas de transmisión de demandas sociales. Muchos políticos pueden tener un conocimiento detallado y un contacto directo con la población que los sistemas impersonales y formales de servicios estatales no tienen (Panizza, 1990, pp. 69-77). En palabras de Pareja (1999): "Los clubes funcionan así como agentes compensadores de las ineficiencias estatales y de las desigualdades relacionadas con la ausencia de protección legal y de información acerca del funcionamiento de las instituciones". Rama (1970, p25), refiriéndose a los clubes políticos, señala que "el club es una agencia de intermediación en beneficio de personas de nivel sociocultural generalmente bajo, que necesitan asistencia, ya sea directa porque necesitan trabajo, o indirecta porque necesitan de quien les haga gestiones ante las diversas dependencias públicas en asuntos que no están en condiciones de solucionar por sí solos, por incapacidad cultural o educativa, o por ignorancia de cuáles son los llamados recursos de la comunidad y fundamentalmente porque la obtención de los servicios sociales ya no depende en la sociedad uruguaya del derecho que se tenga a ellos, ni siquiera de la capacidad o el conocimiento para gestionarla, sino fundamentalmente de las relaciones a nivel de los empleados que tramitan los expedientes y de los directores políticos con poder para autorizarlos". Esta información puede ser particularmente valiosa en términos comparativos cuando el desarrollo social, cultural y de comunicación está en un estadio relativamente atrasado. El progreso técnico en comunicaciones, el progreso educativo y social en general reducen las ventajas comparativas de la máquina política como instrumento de asistencia social.

Se ha argumentado que el sistema político, una vez que se adapta al funcionamiento clientelístico, retrasa los intentos de formalización. La ineficiencia estatal se vuelve funcional al modo de operar del clientelismo y se convierte en uno de sus requisitos. Aún cuando la ineficiencia estatal responda inicialmente a una escasa capacidad técnica del gobierno, el ejercicio continuado de un sistema discrecional lleva al afianzamiento de prácticas clientelísticas y las estructuras partidarias se adaptan a este tipo de competencia política. Llegado a esta etapa, resulta difícil dar marcha atrás, aún cuando las condiciones tecnológicas y económicas hayan cambiado y permitan un funcionamiento más formal del gobierno en general y de las instituciones de la seguridad social en particular. Estas resistencias contribuyen a explicar la demora y, posiblemente, algunas particularidades de las reformas en América Latina. Filgueira y Papadópulos (1997, p 368) argumentan que la reforma de la seguridad social en Uruguay enfrentó resistencias, entre otras razones, porque al hacer el sistema burocrático más transparente, amenazaba con "destruir las bases institucionales para la alianza entre los 'profesionales ocultos de la política' (Panbianco, 1988) y los líderes políticos". Pareja (1999) señala que "el clientelismo puede terminar constituyendo junto con la no instrumentación de reformas organizacionales, un círculo vicioso." Esta hipótesis puede ser vista como una aplicación particular de la perspectiva evolutiva que Dixit (1996, p 31) propone para el análisis de los procesos de política económica.

## 4 La reforma

La reforma aprobada en 1995 introdujo muchos cambios importantes en el sistema, pero el más llamativo es la introducción de las cuentas de ahorro individual, gestionadas por las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP). Los trabajadores aportan a los fondos de ahorro en cuentas individuales que luego financian sus jubilaciones y pensiones. El sistema uruguayo es mixto en el sentido que ambos regímenes coexisten: los trabajadores que se integran al nuevo régimen recibirán parte de su jubilación del sistema "solidario" y parte de sus cuentas individuales.

A pesar de la atención que merecidamente han recibido, las cuentas de ahorro individual no son ni serán cuantitativamente el pilar fundamental del sistema uruguayo de seguridad social. Actualmente constituyen una pequeña parte del sistema, pero aún en el largo plazo, cuando el nuevo sistema alcance su madurez, pagarán aproximadamente un cuarto del total de las jubilaciones. Tres cuartas partes del total de pagos por jubilaciones y pensiones amparadas por la nueva ley aprobada en 1995 seguirán estando a cargo del subsistema público "solidario" o de reparto. Es fundamental entonces preguntarse si la reforma corrige los viejos vicios del sistema público de seguridad social del país.

El efecto de la reforma en el desempeño del pilar de reparto depende, en parte, de consideraciones estrictamente económicas y actuariales. Se puede analizar, por ejemplo, si con los nuevos parámetros se corrige la tendencia al desfinanciamiento o se mejora la capacidad de fiscalización del sistema. Pero la cuestión de la reforma no se agota en estas consideraciones técnicas. Un punto que importa evaluar es si el nuevo diseño institucional aporta o no condiciones que induzcan administraciones y políticas más eficientes.

En los últimos años, se observa un avance significativo en la gestión del BPS. El trámite jubilatorio se ha acelerado notablemente y las prácticas clientelísticas parecen haber quedado de lado. Pero, ¿qué tiene que ver el progreso en la gestión del BPS con la reforma? Más específicamente, ¿hay alguna relación entre, por un lado, la introducción de las cuentas de ahorro individual y las AFAP y, por el otro, la mayor formalización y profesionalización del pilar de reparto? ¿Acaso no podría haberse mejorado la gestión en el marco del viejo régimen? Sin duda, muchas mejoras administrativas se podrían haber realizado dentro de un régimen de reparto puro, especialmente si se hubiera contado con una ayuda técnica y financiera como la que se recibió en los últimos años. Pero hay algunas mejoras de gestión que, siendo absolutamente cruciales para el funcionamiento correcto de la seguridad social, nunca pudieron ser encaradas con éxito dentro del viejo marco institucional. El caso quizás más destacable es la ausencia del registro individual de los aportes realizados por los trabajadores, es decir la historia laboral. Se hicieron varios intentos de mejorar los registros dentro del viejo sistema, pero sin mayor éxito.<sup>7</sup> Por otra parte, esta situación no es exclusiva de Uruguay, dado que la falta de registros de historia laboral fue una característica general de los sistemas de jubilaciones públicos en América Latina antes de la reciente ola de reformas.

---

<sup>7</sup> Resultan muy ilustrativos los informes elaborados por un grupo de trabajo del proyecto "Historia laboral" del BPS en los años previos a la reforma (BPS, 1993a).

Es recién después de aprobada la ley de reforma que el registro de aportes individuales se pone efectivamente en marcha en el BPS. Básicamente lo mismo está ocurriendo en otros países de la región que iniciaron reformas de este tipo. No había registros o eran muy incompletos hasta que las reformas que introdujeron cuentas de ahorro individual "forzaron" la instrumentación de los registros de historia laboral. No hubiera sido posible poner en funcionamiento un sistema de cuentas individuales sin un registro individual de los aportes. Los propios trabajadores y las AFAP están interesados en que los aportes se registren con precisión y prontitud. Un negocio que ya hoy representa aproximadamente 900 millones de dólares en el país y que, en la madurez del sistema, contará con fondos por varios miles de millones de dólares depende de estos registros. Por esta razón, puede argumentarse que la creación del pilar de ahorro individual está contribuyendo a la mejora de la gestión del sistema de jubilaciones y pensiones.

Rius (2001) cuestiona la idea anterior, argumentando que el pilar de reparto pudo haber seguido operando sin la historia laboral, aún cuando ésta se hubiera implementado para el pilar de ahorro individual: "Por una parte, es cierto que el registro sistemático de los aportes personales es un requisito para el funcionamiento de un régimen de capitalización individual (o de "contribuciones definidas"). Sin embargo, no era imprescindible que el reformador otorgara —como lo hizo— un rol preponderante a dichos registros en la determinación de beneficios jubilatorios provenientes del pilar de reparto." Si bien esto es cierto, parece difícil imaginar que las jubilaciones en el pilar de reparto pudieran seguir otorgándose con independencia de los aportes, una vez que existen los registros de historia laboral. Una cosa es fundar el acceso a la jubilación en el testimonio de testigos cuando no hay historia laboral y otra muy diferente es hacerlo cuando existe un registro confiable e individualizado de los aportes. La transparencia que se asocia a la historia laboral reduce los espacios para la asignación de jubilaciones sobre bases arbitrarias. La experiencia reciente de varios países de América Latina parece apoyar esta tesis. En cualquier caso, conviene destacar que el punto en debate se refiere a las causas de la reducción de la discrecionalidad a partir de la reforma y no a la afirmación de que tal reducción se ha producido.

Cabe esperar que la mejora de gestión y, en particular, el registro de historia laboral contribuyan a una reducción de la evasión, aunque no necesariamente de la informalidad en el mercado de trabajo. Se menciona frecuentemente que las reformas alteran los incentivos de los trabajadores a evadir, pero se suele olvidar que la evasión también depende de las actitudes de los administradores del sistema. Las reformas posiblemente afecten la evasión a través de cambios en los incentivos y restricciones de los administradores de los sistemas de seguridad social más que de los usualmente mencionados incentivos de los trabajadores para evadir. En particular, la implementación de la historia laboral en los países que han iniciado reformas limitará las posibilidades de hacer política de clientelas. Esto debería reducir la carga fiscal del sistema, en la medida que será más difícil otorgar beneficios jubilatorios a quienes no aportaron antes. En este sentido, cabe esperar una reducción de los efectos fiscales de la evasión. Sin embargo, no significa que los sectores de trabajadores que antes evadían encuentren ahora incentivos suficientes para incorporarse al sistema. Es posible entonces que las reformas no generen una reducción significativa de la informalidad



laboral, aún cuando puedan contribuir sensiblemente a reducir los efectos fiscales de la evasión.

Se afirma muchas veces que los sistemas de ahorro individual dan mayor sentido de propiedad al trabajador sobre sus aportes, los que dejarían de ser vistos como impuestos, a diferencia de lo que ocurre con los sistemas de reparto (ver, entre otros, Banco Mundial, 1994). En este sentido, los sistemas de contribuciones definidas podrían reducir las distorsiones en los mercados de trabajo y aportar incentivos a la formalización laboral. Sin embargo, como señala Diamond (1998), aún los sistemas de contribuciones definidas tienen necesariamente un componente de impuesto, en la medida en que son obligatorios. El mismo hecho que los aportes deban ser obligatorios indica que los trabajadores no valoran subjetivamente el beneficio jubilatorio tanto como para hacer el aporte voluntariamente. Sea por miopía, racionamiento de crédito, u otro motivo, el hecho es que los trabajadores que deben ser obligados a aportar a un esquema de seguridad social, aún cuando sea de contribuciones definidas, otorgan mayor valor a las contribuciones presentes que a las prestaciones futuras. Por lo tanto, necesariamente perciben un componente de impuesto en los aportes obligatorios a la seguridad social. Es posible que ese componente subjetivo de impuesto se reduzca en un sistema de contribuciones definidas, pero no desaparece totalmente.

Por otra parte, las reformas recientes de la seguridad social no se limitaron a introducir un pilar de ahorro individual, sino que incorporaron ajustes en los parámetros del pilar de reparto y cambios en la gestión que estarían reduciendo el retorno implícito de las transferencias de la seguridad social para muchos trabajadores. Estos ajustes tendieron a aumentar los aportes y reducir las prestaciones, lo cual podría inducir mayor informalidad laboral. Los trabajadores "clientes" que se beneficiaban de jubilaciones sin haber contribuido estarían siendo ahora particularmente afectados, al perder esa prebenda. Todavía podrían decidir integrarse al sistema de seguridad social como "ciudadanos comunes", si el retorno de esta opción fuera superior al de las opciones fuera del sistema. Pero si no fuera así o por tener escaso acceso al crédito prefirieran el ingreso presente frente a la jubilación futura, las reformas podrían empujarlos definitivamente fuera del sistema. En ese caso, las reformas podrían reducir la cobertura de la seguridad social.

En resumen, el efecto esperable neto de la reforma aprobada en 1995 sobre la informalidad laboral es, en principio, ambiguo. Pueden señalarse canales por los cuales podría tener efectos formalizadores, pero también pueden identificarse razones por las cuales la reforma reciente podría inducir una mayor informalidad de la fuerza de trabajo. Sin perjuicio de ello, puede esperarse que la reforma reduzca los efectos fiscales de la evasión, al limitar el pago de prestaciones a trabajadores que no han contribuido.<sup>8</sup>

## **5 Reflexiones finales**

Una de las mayores dificultades de la política social consiste en conciliar la necesidad de protección y seguro de la población, algo inevitablemente selectivo, con el mantenimiento

---

<sup>8</sup> Por una estimación de la magnitud de este efecto, ver Forteza (1999).

de reglas claras, estables e impersonales. No es difícil imaginar en teoría reglas simples, neutrales, e inmunes al clientelismo y a la acción de los grupos de interés. Pero esas reglas, por su propia simplicidad, no permiten responder a necesidades puntuales y emergencias que inevitablemente aparecen y que, por el momento, los mercados de seguros privados y los servicios sociales públicos no cubren más que muy imperfectamente. Aún suponiendo que fuera posible, una formalización indiscriminada de la política que barrera sin más con la vieja máquina clientelística no sería necesariamente deseable, ya que dejaría sin atención a grupos importantes de la población. El desafío es entonces sustituir los viejos modelos de política social informal por otros nuevos, más claros, estables e impersonales, más que su eliminación lisa y llana.

La reforma de la seguridad social uruguaya iniciada en 1996 avanza en la dirección de fijar reglas del juego más claras. Las cuentas de ahorro individual y las AFAP contribuyen, entre otras cosas, a garantizar el funcionamiento de los registros de aportes de los trabajadores. A su vez, los registros de historia laboral, unidos a otras mejoras administrativas, permitirán una sensible reducción de la evasión. La formalización, sin embargo, no llegará sin problemas. La contracara de la menor evasión es que un número muy importante de gente que, de haberse mantenido el viejo sistema, habría accedido a jubilaciones sin haber contribuido, pierda ahora la posibilidad de recibir ese beneficio. Se trata en su mayoría de trabajadores de muy bajos ingresos que, de una manera u otra, deberán ser atendidos.

La economía política de la reforma de la seguridad social abarca muchos temas de interés que no fueron mencionados en este artículo. No es mi intención hacer un listado de esos puntos no analizados, pero quizás convenga mencionar uno que adquiere particular importancia en este momento: la concentración de las carteras de los fondos de ahorro previsional en valores públicos. En un artículo reciente (Forteza, 2002b), argumento que algunos gobiernos de la región, incluyendo el uruguayo, indujeron a las administradoras de fondos previsionales a exponerse excesivamente a los valores públicos locales debido a sus propias necesidades de financiamiento. Las fuertes caídas que se han producido recientemente en las cotizaciones de estos valores públicos muestran claramente que los trabajadores enfrentan un riesgo cierto de sufrir pérdidas significativas por esta causa. Estas pérdidas podrían opacar las ganancias que deberían asociarse a la mejora en la gestión del pilar de reparto que fue el tema central del presente artículo.

## **6 Referencias**

Banco Mundial (1994): *Envejecimiento sin Crisis*. Banco Mundial, Washington, D.C.

Bordignon, Massimo and Enrico Minelli (1998): *Rules, Transparency and Political Accountability*. Working paper Università Cattolica di Milano and University of Brescia. Document: Available from the SSRN Electronic Paper Collection: [http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=156268](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=156268)

BPS (1993a): *Historia laboral. Análisis de la gestión del B.P.S. y fundamentos generales del proyecto*. Uruguay.

- BPS (1993b): *Pensión vejez/Invalidez Información General*. Secretaría General de Pasividades del BPS. Noviembre. Uruguay.
- Camacho, Luis, 1997, *Elementos generales del financiamiento del nuevo sistema previsional uruguayo*, BPS, Uruguay.
- Diamond, Peter (1998): "The economics of social security reform", NBER working paper 6719, September.
- Disney, Richard (1996): *Can we afford to grow older? A perspective on the economics of aging*. The MIT Press, Cambridge.
- Dixit, Avinash (1996): *The making of economic policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. The MIT Press.
- Dixit, Avinash y John Londregan (1996): "The determinants of success of special interests in redistributive politics", *Journal of Politics*, 58, 1132-1155
- Drazen, Allan (2000): *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press.
- Faust J. and Lars Svensson (1998): "Transparency and Credibility: Monetary Policy with Unobservable Goals", NBER working paper 6452.
- Filgueira y Papadópulos (1997): "Putting conservatism to good use? Long crisis and vetoed alternatives in Uruguay", in: Chalmers, Douglas; Carlos Vilas; Katherine Hite; Scott Martin; Kerianne Piester; and Monique Segarra (1997): *The new politics of inequality in Latin America. Rethinking participation and representation*. Oxford University Press.
- Forteza, Alvaro (1999): "Los efectos fiscales de la reforma de la seguridad social", en: Forteza, Alvaro (editor): *La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales*. Departamento de Economía, Universidad de la República. Uruguay.
- Forteza, Alvaro (2002a): *Electoral Competition and the Unfunding of Public Pension Programs*. Working paper. Departamento de Economía, FCS. Universidad de la República, Uruguay.
- Forteza, Alvaro (2002b): *Lecciones de las reformas de la seguridad social en América Latina: el manejo de los riesgos*. Documento presentado al seminario organizado por Cinve: *Lecciones de las reformas estructurales en los sistemas de pensiones de América Latina*. Octubre. Uruguay.
- Harberger A. (1990): *Principles of Taxation Applied to Developing Countries; What Have We Learned?* In M. Boskin and C. McLure (eds.) **World Tax Reform**, ICS Press.

- Herrendorf B. (1998): Transparency, Reputation and Credibility Under Floating and Pegged Exchange Rates, **Journal of International Economics**, forthcoming.
- Mesa Lago, Carmelo y Fabio Bertranou, 1998, Manual de economía de la Seguridad Social. Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Uruguay.
- Minetti, Luis, 1995, "Mucho más que una reforma jubilatoria", Debates y propuestas, Revista del instituto Fernando Otorgués, Num 1, Uruguay.
- Mitchell, Olivia and Flávio A. Barreto (1997): "After Chile, what? Second-round pension reforms in Latin America", NBER working paper 6316.
- Mulligan, Casey and Xavier Sala-i-Martin (1999): "Social Security in Theory and Practice (I): Facts and Political Theories, NBER Working Paper 7118, May.
- Mulligan, Casey (2000): "Review of: Funding Social Security: A strategic alternative". Journal-of-Economic-Literature. September 2000; 38(3): 659-660.
- Panbianco, Angelo (1988): Political Parties: Organization and Power. Cambridge. Cambridge University Press.
- Panizza, Francisco (1988): El clientelismo en la teoría política contemporánea. Cuadernos del CLAEH, N° 44, Abril. Uruguay.
- Panizza, Francisco (1990): Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista. Ediciones de la Banda Oriental. Uruguay.
- Pareja, Carlos (1999): Clientelismo, eficiencia y representación. CLAEH, Agosto, Uruguay.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini (1990): **Macroeconomic policy, credibility and politics**. Harwood Economic Publishers.
- Rama, Germán (1970): El club político. Bolsilibros Arca.
- Rius, Andrés (2001): ¿Por qué se atan las manos los políticos?: La racionalidad limitada de los reformadores y la reforma de la seguridad social en Uruguay. Documento de trabajo. Departamento de Economía-FCS, Universidad de la República, Uruguay.
- Saldain, Rodolfo, 1995, Reforma jubilatoria. El nuevo modelo previsional. Ley N° 16.713 del 3/09/1995. Fundación de Cultura Universitaria, Noviembre, Montevideo, Uruguay.
- Solari, Aldo (1964): Estudios sobre la sociedad Uruguaya. Arca. Uruguay.
- Van de Walle, Nicolas (2001): African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999. Cambridge University Press.