

# Racionalidad Limitada y “Empaquetamiento” en los Procesos de Reforma: El Caso de la Seguridad Social (\*)

Andrés Rius

## 1. Introducción

Muchas de las reformas estructurales adoptadas por países en desarrollo durante los años ‘80s y ‘90s pueden ser analizadas a la luz de la disyuntiva entre *reglas* y *discreción*. La liberalización comercial, el otorgamiento de autonomía a los bancos centrales, o las privatizaciones de empresas públicas (por citar sólo algunos ejemplos salientes), pueden ser vistos como el pasaje de regímenes discrecionales de intervención pública a otros de reglas o compromisos. Desde ésta perspectiva, Forteza (1999a) ha llamado la atención sobre la importancia de la introducción del registro de *historia laboral* (HL) en la reforma de la seguridad social en Uruguay. Durante buena parte de este siglo, el sistema político uruguayo recurrió al otorgamiento *discrecional* de beneficios jubilatorios a ciudadanos que no cumplían con los requisitos legales para obtenerlos, con una manifiesta finalidad político-electoral (Aguiar, 1984; Saldain, 1995). Ello engendró algunos de los desequilibrios estructurales más importantes del sistema de pensiones. La reforma previsional de 1995, al implementar un registro de los aportes de los contribuyentes durante su vida activa, y utilizar dichos registros como base única de determinación de los beneficios de retiro, elimina una de las deficiencias del sistema que hacían posible su manejo discrecional. La HL es obviamente necesaria para la implementación de un pilar de capitalización individual pero no era imprescindible como elemento de gestión del pilar de reparto que se mantuvo en el sistema reformado. La HL puede identificarse entonces como la innovación específica más relevante para limitar el uso del sistema de pensiones con fines clientelísticos y como freno a la discrecionalidad.

En éste como en otros casos, la adopción de un régimen de reglas fue promovida por agentes (i.e., partidos políticos, líderes) que previamente habían demostrado una preferencia fuerte por la discreción (el mismo Forteza destaca la renuencia previa de sucesivos gobiernos a adoptar mecanismo de registro de contribuciones personales a la seguridad social, y examina un aparente patrón regional más extendido). Estamos aquí ante reformadores que abandonan estrategias que les han sido características, lo que constituye un fenómeno más general dentro de la experiencia latinoamericana reciente. En efecto, varios de los esfuerzos de reformas en los ‘80s y ‘90s han sido liderados por actores que aparentemente hicieron un giro de 180 grados (un “giro en U”) respecto a sus trayectorias históricas (Rodrik, 1996; Sturzenegger y Tommasi, 1998a; Waterbury, 1992). Si bien ese fenómeno ha sido objeto de interpretación (Cukierman y Tommasi, 1998, por ejemplo), existen escasos estudios que discutan explícitamente su relación con el abandono de la discreción.

El “giro en U” que representa la inclusión de la HL en la reforma del pilar de reparto del sistema previsional uruguayo tiene dos características adicionales que realzan su interés. En general, los giros de 180 grados que se han destacado y analizado en la literatura suelen ser aquellos en que el reformador contradice estrategias que promovió desde la oposición, o las promesas hechas durante campañas electorales. En pocos casos se encuentran contradicciones

---

(\*) El autor desea agradecer a Álvaro Forteza por el estímulo a la elaboración de este artículo, y por cuestionar sus hipótesis básicas contribuyendo así a su explicitación y fundamentación algo más sistemática. Asimismo, se agradece la eficiente asistencia de Cecilia Plottier en la recopilación de información. Corresponden las exoneraciones habituales de responsabilidad.

tan evidentes respecto a las estrategias que los mismos actores políticos han seguido *desde el gobierno*, y eso ocurre en el caso que nos ocupa. En segundo lugar, en la reforma previsional de 1995 en Uruguay, esos actores políticos ostensiblemente utilizaron sus poderes decisorios para elaborar una reforma relativamente *sui generis* y adaptada a sus propias condiciones políticas locales (Filgueira, Moraes y Moreira, 1999). Puede asumirse, por tanto, que los reformadores tomaron una decisión deliberada al eliminar las fallas del sistema que hacían posible el otorgamiento discrecional de beneficios. Al examinar un episodio con esas características, este artículo procura esclarecer los factores que llevan ocasionalmente a los reformadores a *decidir* limitarse a sí mismos en el uso de una discreción de la que evidentemente se beneficiaron en el pasado.

Como se verá, el argumento propuesto se vincula con otra vertiente de la literatura sobre economía política de las reformas: la que examina *cómo* se llevan a cabo las reformas estructurales en términos de su *secuencia*. Las ventajas e inconvenientes de introducir las reformas estructurales todas al mismo tiempo o una por vez (y, en éste caso, en qué orden) se vienen discutiendo desde las experiencias de liberalización de los años '70 y la crisis de la deuda de los '80. Aunque la discusión inicialmente se limitó a la secuencia óptima de liberalización comercial y liberalización financiera (Díaz-Alejandro, 1985), dicho debate se ha extendido más recientemente al ordenamiento deseable de otras reformas estructurales (Dewatripont y Roland, 1995). En el caso que nos ocupa, se mostrará que la introducción de la HL es conceptual e históricamente separable de la decisión sobre administración de los ahorros previsionales por el estado o el sector privado, y –hasta cierto punto– de la decisión de introducir un pilar de capitalización individual en el sistema. Además, se argumentará que la HL no era imprescindible para responder al problema principal que parece haber desencadenado el proceso reformista. Sin adoptar posición sobre el mérito específico de las reformas, el presente artículo plantea una posible explicación de su adopción simultánea –“en paquete”– junto a otros cambios estructurales en el sistema de pensiones. El intento de dar cuenta analíticamente de la secuencia particular elegida por los actores diferencia a este artículo de otra literatura sobre secuenciamiento que ha tenido un enfoque principalmente *normativo*. Sin embargo, como la conveniencia de una u otra estrategia reformista suele evaluarse a la luz de interpretaciones de experiencias concretas, la perspectiva aquí expuesta puede iluminar las disyuntivas estratégicas que enfrentan los reformadores.

El resto del artículo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar se discuten los antecedentes de la inclusión de la HL en la reforma de la seguridad social en Uruguay, se muestra que dicha innovación pudo haber sido desligada de otros componentes del sistema reformado, y que además era hasta cierto punto prescindible para responder al problema principal que parece haber motivado los cambios institucionales. Luego se revisan las explicaciones que podrían extraerse de la literatura, acerca de por qué los reformadores se atan las manos, y se ponen de manifiesto sus limitaciones para entender la introducción de la HL en la reforma uruguaya. En tercer lugar se presenta un modelo de *comportamiento satisfactor* en la formulación de políticas públicas, y se repasa evidencia que justificaría su pertinencia para entender la reforma de la seguridad social en Uruguay. El artículo concluye discutiendo las implicaciones de la explicación propuesta.

## 2. “Ataduras”: la historia laboral en la reforma de la seguridad social

A fines de 1995, y luego de cinco años de intentos infructuosos de introducir reformas menores, el Parlamento uruguayo aprobó la Ley 16.713 que reforma el sistema de pensiones. La reforma instauro un sistema multi-pilar, con administración compartida de los ahorros previsionales entre el sector público y el sector privado. El nuevo sistema consiste en un pilar de reparto (administrado por el estado), con objetivos de solidaridad, que asegura una jubilación básica mínima a todos los trabajadores que cumplan con los requisitos de edad y años de trabajo. Al mismo tiempo se implementa un pilar de capitalización individual, regulado por el estado pero de administración privada, financiado esencialmente con aportes personales, opcional para los trabajadores con ingresos inferiores a cierto mínimo y obligatorio para quienes superen ese umbral (exceptuados aquellos trabajadores mayores de 40 años a la fecha de vigencia de la reforma, a quienes se les da la opción de elegir por el régimen reformado o el anterior).

Los factores que explican la oportunidad y ciertas características de la reforma de la seguridad social en Uruguay han sido examinados previamente (Filgueira y Moraes, 1998; Filgueira, Moraes y Moreira, 1999; Saldain, 1995). Estos estudios identifican a la enmienda constitucional de 1989 —que determinó el ajuste periódico y la indexación automática de las pasividades a las variaciones pasadas del índice medio de salarios— como desencadenante del proceso de reforma; i.e., un factor clave para explicar su *oportunidad*. En un contexto de inflación decreciente como el implícito en las políticas de estabilización de los gobiernos de la época, la indexación hacia atrás conduciría al crecimiento real de las prestaciones del sistema y a desequilibrios crecientes o la necesidad de incrementar la presión fiscal. Más en general, al eliminar el margen para la discreción en el manejo de los niveles reales de prestaciones, la reforma de 1989 hacía inviable la “estrategia del avestruz” que las dirigencias políticas parecían haber seguido desde fines de la década del ’50 (Saldain, 1995, pp. 18-20). Dicha estrategia consistía en otorgar beneficios nominalmente generosos sin preocuparse por los efectos financieros de mediano plazo, utilizando la inflación (y ajustes nominales discrecionales) como variable de ajuste, y postergando indefinidamente las consideraciones de sustentabilidad global del sistema.

Aún antes de aprobada la reforma de 1989, las elites técnicas asociadas a los partidos políticos percibieron los riesgos y alertaron sobre la necesidad de ajustes que evitaran desequilibrios financieros mayores.<sup>1</sup> El gobierno entrante en 1990 reconoció inmediatamente que la imposibilidad de “licuar” las obligaciones previsionales a través de ajustes nominales inferiores a la inflación impondría severas restricciones en el manejo de las cuentas públicas, y que ello requería revisiones más o menos profundas del sistema.<sup>2</sup> Sin perjuicio de una discusión más detallada posterior, podría sugerirse que las mismas elites políticas que habían optado por la “estrategia del avestruz” fueron forzadas (por la iniciativa popular de 1989) a enfrentar los problemas estructurales del sistema o afrontar sus implicaciones políticamente onerosas; i.e., sucesivos ajustes fiscales o mayor inestabilidad macroeconómica (demostradamente perniciosa para la popularidad de los gobernantes; ver Rius, 1992). Puesto de otro modo, la supresión de uno de los espacios de discrecionalidad en el manejo del sistema, por iniciativa de un actor

---

<sup>1</sup> El semanario *Búsqueda* (23 de noviembre de 1989, p. 19) destacó la oposición a la propuesta de reforma constitucional entre los economistas que asesoraban al entonces candidato presidencial Luis A. Lacalle —quien días después se convertiría en presidente electo. Este asesoramiento no impidió, sin embargo, que Lacalle convocara a sus simpatizantes a apoyar la enmienda constitucional indexadora.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, manifestaciones del Ministro de Economía y Director de Planeamiento y Presupuesto, en Filgueira y Moraes (1998), pp. 12 y 15.

usualmente pasivo pero fundamental como el electorado, indujo en las elites políticas una revisión más profunda que eventualmente terminó con otros.

Esta interpretación sobre los desencadenantes y la oportunidad de la reforma se encuentra avalada por el reconocimiento explícito de los actores (e.g., Atchugarry en CLAEH, 1995) y por la intensificación del esfuerzo reformista en el período de gobierno que se inició en 1990. En los cuatro años siguientes se ensayaron diversas estrategias para generar el respaldo parlamentario a los cambios propuestos, y evitar la reversión de los mismos por la oposición de las organizaciones sociales y el eventual cuestionamiento plebiscitario. Las alternativas de reforma consideradas fueron diversas, desde simples ajustes en los parámetros del sistema de reparto hasta modificaciones estructurales con diverso grado de semejanza a la finalmente aprobada. Los análisis disponibles señalan que entre 1990 y 1994 se dio un necesario aprendizaje y acumulación técnica (Filgueira y Moraes, 1998), y que el aparente fracaso reformista puede ser visto como la fase de gestación de las condiciones políticas para la aprobación de una reforma “estable” en 1995. También se ha sugerido que el éxito reformista de 1995 fue facilitado por la “luna de miel” de que disfrutó un gobierno recién asumido (la que tiene como una de sus manifestaciones un boom inicial de productividad parlamentaria) y por la disponibilidad de financiamiento internacional blando (del Banco Interamericano de Desarrollo) para sufragar los costos de la transición a un nuevo sistema (Filgueira y Moraes, 1998, p. 16). Un punto que quizás no ha merecido la debida atención es que, a partir de 1990, se fueron volviendo cada vez menos “eventuales” y más “reales” las consecuencias de la reforma de 1989. En efecto, entre 1989 y 1994 las prestaciones de la seguridad social (BPS) crecieron en cuatro puntos porcentuales y medio su participación en el PBI (un aumento superior al 40%), y las contribuciones del gobierno central al sistema de pensiones (incluyendo el IVA afectado) crecieron en alrededor de dos puntos y medio del PBI (un crecimiento de casi un 100%).<sup>3</sup> La necesidad de responder al desequilibrio financiero del sistema –actual y previsto– ha sido también identificada como un factor explicativo de algunas de las opciones relativas al *contenido* de la reforma aprobada. Por ejemplo, la extensión del régimen de transición (en términos de las edades a partir de las cuales las disposiciones del nuevo régimen se aplican con carácter compulsivo), o los umbrales de ingresos para las contribuciones al pilar de capitalización, parecen haber sido determinadas en función del impacto fiscal previsto más que en base a otras consideraciones de eficiencia o equidad.<sup>4</sup>

En ese contexto, desde los primeros ensayos reformistas se observa un renovado interés en revisar los mecanismos de control de aportaciones personales y de las empresas. El registro sistemático de aportes personales ha figurado por largo tiempo en la agenda de las reformas necesarias, asociado a la reducción de los desequilibrios económicos. La innovación formaba parte de los cambios sugeridos en 1964 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un estudio encomendado por el gobierno uruguayo que influyó significativa en las reformas introducidas por la Constitución de 1967 (Saldain, 1995, p. 23). Sin embargo, como se verá, las propuestas técnicas –e incluso las disposiciones legales– tuvieron un impacto prácticamente nulo en las prácticas de los administradores del sistema, evidenciando la elevada valoración de la discreción entre las elites políticas.

En 1990 comienza a reconsiderarse en el Parlamento un proyecto más amplio de reforma del sistema de pensiones que había sido promovido sin éxito en la legislatura anterior por un

---

<sup>3</sup> Saldain (1995), pp. 281-82; también en Mensaje del Poder Ejecutivo acompañando el Proyecto de Ley (Ley 16.713).

<sup>4</sup> Nelson Noya, comunicación personal. Véase también la exposición del Senador Alberto Couriel en CLAEH (1995). Las alusiones a la necesidad de equilibrar financieramente el sistema son abundantes en el trámite en plenario del articulado de la Ley 16.713 (e.g., Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 33a. sesión extraordinaria, 4 de agosto de 1995).

sector del Partido Nacional.<sup>5</sup> Dada la percibida inviabilidad política del proyecto en su conjunto, los parlamentarios optan por transformar en ley aquellos capítulos que reunirían mayor consenso y que se consideraron más urgentes. Es así que se impulsa la aprobación como ley del capítulo inicial del proyecto mencionado, que refiere a las normas relativas a la inscripción de empresas y afiliación de trabajadores al Banco de Previsión Social (BPS). Llamativamente, esta ley –promulgada como Ley 16.190—fue discutida como una “sistematización de normas ya existentes, ampliación de algunas de ellas y aclaración de otras” más que como una innovación legislativa sustancial. A juicio de los legisladores, se hacía necesario sistematizar las normas referidas porque las normas existentes –algunas de larga data—eran percibidas por las autoridades del BPS como “carentes de virtualidad”. Así, el Senador Jorge Silveira Zavala, miembro informante de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, cita la siguiente afirmación del Presidente Interino del BPS:

“gran parte de las normas que integran este proyecto ya existían, pero no tenían virtualidad. En la medida que detrás de la norma jurídica que integra el Derecho Positivo no haya una clara voluntad de llevarla a la práctica y medios adecuados e idóneos para obtener este objetivo, se transformará en letra muerta, como sucede con estas disposiciones”.<sup>6</sup>

Según manifestaciones de los propios legisladores, algunas de las normas aludidas, como la relativa al llamado “carné de trabajo”, provenían de principios de la década de 1940. En la práctica, la “falta de virtualidad” a que se alude en el debate parlamentario se refiere a la incapacidad (o falta de voluntad política) del BPS para mantener un registro de todas las empresas, investigar a las no registradas, y sancionarlas en caso de detectar infracciones. Del mismo modo, el BPS habría carecido de capacidad o voluntad para mantener registros actualizados y sistemáticos de las aportaciones individuales al sistema. En definitiva, el eufemismo de “falta de virtualidad” refiere precisamente a un aspecto esencial de las prácticas que hemos dado en catalogar como *discrecionales*.<sup>7</sup>

Además de regular las condiciones de inscripción, altas, bajas, modificaciones de condición, y certificación, para empresas y trabajadores individuales, la Ley 16.190 (artículo 7o.) exige al BPS mantener registros actualizados de contribuyentes y contribuciones, e informar a los trabajadores al menos una vez al año sobre los períodos trabajados que consten en dichos registros, los salarios computados y aportes efectuados. Asimismo, determina que los registros respectivos deberán ser de libre acceso para empresas, trabajadores y agencias públicas que demuestren un interés legítimo (art. 8o.). Sin embargo, aunque constituye un paso fundamental, ésta Ley –promulgada en junio de 1991—por sí sola no implica el freno a la discrecionalidad que se materializará más tarde. Por una parte, dicha ley no garantiza que el BPS disponga de los medios técnicos para implementarla y, por tanto, dotarla de “virtualidad”. Por otra parte, lo que es más importante, dicha norma se limita a regular el sistema de registros y los derechos de información, pero no vincula forzosamente las aportaciones documentadas en dichos registros con la determinación de beneficios jubilatorios.

---

<sup>5</sup> El proyecto en cuestión había sido presentado por el Representante Nacional Jorge Machiñena.

<sup>6</sup> Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, Tomo 336, 11 de diciembre de 1990, p. 22.

<sup>7</sup> En la discusión parlamentaria es notorio el esfuerzo de los legisladores por ubicar los problemas en la órbita exclusiva del Banco de Previsión Social, sin sugerir siquiera que la impunidad de la evasión tuviera sus raíces en la operación del propio sistema político (Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 11 de diciembre de 1990, pp. 22-26).

Entre agosto de 1991 y abril de 1992, se negoció a nivel inter-partidario una reforma con objetivos más ambiciosos.<sup>8</sup> Las consideraciones sobre equilibrios macroeconómicos del sistema dominaron nuevamente el análisis de opciones. En ese contexto, además de la revisión de edades de retiro y tasas de reemplazo, la eliminación de todas las exoneraciones de aportes, y un primer esbozo de pilar de capitalización, el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento estipulaba la eliminación de la prueba testimonial como legitimador del reclamo de beneficios jubilatorios. Este proyecto fracasó en el Parlamento y comenzó a señalar la crisis de la coalición de gobierno (integrada por sectores del Partido Nacional y el Partido Colorado). En la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de 1991 (Ley 16.320, del 1o. de noviembre de 1992), el Poder Ejecutivo intentó nuevamente introducir algunas de las reformas anteriores. Aunque las disposiciones fueron aprobadas en el Parlamento, la ley fue cuestionada y finalmente bloqueada por las organizaciones de trabajadores y jubilados, por vía de referéndum y un juicio de constitucionalidad. La Rendición de Cuentas reglamentaba el registro de historia laboral de manera similar a la que finalmente se concretó en 1995, en la Ley 16.713 de reforma estructural del sistema. Vale la pena destacar entonces que el registro de historia laboral formó parte de sucesivos proyectos de reformas más modestos que el finalmente aprobado en 1995 y con objetivos más evidentemente “fiscalistas” que la reforma de 1995.

De todos modos, es en la reglamentación que se hace en 1995 y 1996 del registro introducido en 1991, y en su adopción como mecanismo básico de generación de derechos jubilatorios, que se concretan los frenos institucionales más significativos al otorgamiento discrecional de beneficios. La Ley 16.713 contiene un capítulo (artículos 86 a 91) destinado a especificar qué información debe constar en la HL, qué responsabilidades caben a empleadores, trabajadores y organismos del estado, y cuáles son los períodos de servicio que se consideran registrables. En particular, especifica que en el caso de los trabajadores no dependientes se registrarán aquellos períodos durante los que se haya cotizado, modificándose sustancialmente los incentivos que enfrentan estos trabajadores para registrarse y concretar aportes ante los organismos de seguridad social. A su vez, los derechos a la información y a la iniciativa individual o colectiva de los trabajadores dependientes (para denunciar ante el BPS las situaciones irregulares que pudieran producirse) llevarían a un contralor más efectivo sobre las empresas que actúan como agente de retención de los aportes. En el nuevo régimen se establecen penalidades específicas por la no versión de aportes y se impone límites máximos de tiempo para la denuncia de las omisiones que puedan verificar los trabajadores en los informes recibidos del BPS.<sup>9</sup> Finalmente, la ley y decretos reglamentarios explicita la obligación del BPS de supervisar a los empleadores y sancionarlos en caso de incumplimiento.

Sin embargo, las innovaciones que completan el freno a la discreción son aquellas que convierten a la HL en el único elemento de prueba válido para el acceso a beneficios jubilatorios. En particular, los reformadores fueron precisos al dirigir sus baterías: además de eliminarse la

---

<sup>8</sup> Filgueira, Moraes y Moreira (1999).

<sup>9</sup> Estas disposiciones figuraban en el proyecto de Ley 16.190 que aprobó la Cámara de Diputados, pero fueron eliminadas en el Senado ante la oposición de legisladores de diversos sectores (Diario de Sesiones, 11 de diciembre de 1990, p. 20). Su reintroducción en la Ley 16.713 ha continuado siendo cuestionada principalmente por sectores de izquierda (véase, por ejemplo, Informe en Minoría de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social, Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 31a. sesión extraordinaria, 2 de agosto de 1995). Los opositores entienden que la regulación expone a los trabajadores al riesgo de perder beneficios jubilatorios que les corresponderían, debido a la omisión de declaración de sus empleadores, condiciones restrictivas para corregirla por iniciativa individual o colectiva, y temor a represalias del empleador por su denuncia. En cierta medida, esta controversia refleja una regularidad que ha sido observada en la cultura política nacional (Rama, 1991): argumentos de “sensibilidad social” suelen respaldar la opción por regímenes más laxos o discrecionales, pasando por alto los efectos adversos de dicha “flexibilidad” sobre los mismos segmentos sociales que se procura proteger.

prueba testimonial como generador de derechos, el artículo 18 de la Ley 16.713 estipula que en el caso de los trabajadores no dependientes el requisito de períodos mínimos de trabajo (elevados de 30 a 35 años) referirá a períodos de cotización efectiva. Esta disposición afecta directamente, entre otros, a “los servicios en calidad de modistas, costureras, profesoras particulares, etc.” (Saldain, 1995, p. 109, n. 148), categorías ocupacionales a las que históricamente se recurría para el otorgamiento discrecional de beneficios jubilatorios.<sup>10</sup>

A esta altura vale la pena destacar que los aspectos de la reforma que materializan el freno a la discreción (i.e., la introducción de la HL y su rol instrumental en el pilar de reparto) no eran *imprescindibles* para responder al problema básico del desequilibrio financiero ni para hacer viable el resto de los cambios estructurales. 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. Podría argumentarse incluso que, con topes menores y predeterminados a las prestaciones otorgadas por este pilar, a políticos preocupados por el desequilibrio financiero pero con una manifiesta preferencia por la discreción les hubiera resultado incluso más fácil preservar ciertos espacios para el otorgamiento clientelístico de beneficios jubilatorios –cuantitativamente limitados pero políticamente aún “redituables”. Aún suponiendo una conciencia generalizada de las necesidades de balancear las cuentas del sistema de pensiones, las elites políticas podrían haber respondido únicamente con la modificación de otros parámetros (e.g., edad de retiro, tasa de reemplazo) sin alterar los aspectos del mismo que hacían posible un manejo discrecional.

Por último, la *prioridad* de la HL en una estrategia fiscalista debe ser también cuestionada (aunque no cuestionamos, como quedará en evidencia más adelante, el hecho de que la HL sea “percibida” por los actores como un elemento importante en una estrategia de ese tipo). En efecto, aunque es plausible la presunción de que el requisito de la HL para el otorgamiento de beneficios contribuiría a reducir la evasión (por sub-declaración de ingresos y por no aporte), los efectos económicos netos de estas disposiciones fueron y continúan siendo objeto de controversia (Forteza, 1999b). El punto que conviene tener presente es que el vínculo entre las mayores exigencias para el acceso a las pensiones y los resultados financieros del sistema es un vínculo indirecto, que se apoya en supuestos plausibles pero difícilmente demostrables sobre la respuesta de los contribuyentes a nuevos esquemas de incentivos. Cualquier previsión sobre los eventuales impactos fiscales de dichas innovaciones estará sujeta a mayores márgenes de incertidumbre que, por ejemplo, las previsiones sobre el impacto de una rebaja en las tasas de reemplazo o de una elevación en las edades de retiro (si bien estas también afectan los incentivos a eludir/evadir aportes de maneras complejas, y aún teniendo en cuenta las dificultades generales de cualquier proyección de resultados fiscales en horizontes largos de tiempo). Entonces, reformadores que tuvieran la capacidad de considerar los instrumentos individualmente (y que tuvieran la manifiesta preferencia por la discreción que evidencian las elites uruguayas) podrían haber postergado la adopción de la HL como elemento clave en el nuevo sistema previsional.

Como surge con claridad de la reseña previa, la HL fue introducida legalmente en Uruguay antes de la reforma estructural, aunque en el marco del mismo proceso reformista. Es con la Ley de reforma estructural y sus decretos complementarios que se procedió a reglamentar e implementar efectivamente las disposiciones anteriores, pero la historia reciente de la HL cuestiona seriamente una explicación trivial de su adopción: la que se basa en su necesidad para

---

<sup>10</sup> La “maquinaria clientelística” también recibió un duro golpe al prohibirse explícitamente que los funcionarios del BPS puedan operar como gestores de beneficios jubilatorios (artículo 85 de la Ley 16.713).

administrar un pilar de capitalización individual o contribución definida como el implantado en 1995.<sup>11</sup> Como se ha visto, en 1995 los reformadores fueron más allá de los requerimientos impuestos por el pilar de capitalización, adoptando la HL como única prueba válida para acceder a los beneficios del pilar de reparto que resolvieron preservar. Es necesario explicar entonces este movimiento hacia la formalización y un régimen de reglas que aparentemente desborda los requerimientos técnicos de la reforma estructural. Tal como se sugirió, los reformadores podrían teóricamente haber respondido a los desequilibrios del sistema con ajustes en otros parámetros del pilar de reparto (edades de retiro, tasas de aportes, tasas de reemplazo) y preservando el espacio para la discreción que históricamente habían disfrutado. Sin embargo, optaron por limitar esos espacios, lo cual requiere entonces una explicación algo más compleja. Descartada la explicación trivial, vale la pena repasar la plausibilidad de aquellas otras explicaciones que podrían extraerse de la literatura sobre economía política de las reformas.

### **3. Las explicaciones disponibles en la literatura**

La literatura sobre economía política de las reformas no es particularmente rica en explicaciones del cambio en las estrategias de los actores claves y, como se mencionó, no ha abordado explícitamente los determinantes de la renuncia a la discreción. Sin embargo, es posible mapear un conjunto de argumentos más o menos relacionados que podrían esgrimirse como explicaciones tentativas de la decisión de adoptar un régimen de reglas o compromisos. La siguiente tabla resume las explicaciones que parecen pertinentes al caso analizado.

---

<sup>11</sup> Podría argumentarse que la introducción de la HL en 1990-91 era un primer paso calculado, en la dirección de introducir posteriormente un régimen de capitalización. De hecho, desde una perspectiva normativa, algunos autores han argumentado en favor de introducir secuencialmente reformas complementarias, dado que la existencia de unas incrementa la demanda por las siguientes (Dewatripont y Roland, 1995). Sin embargo, como se discute más abajo, esta hipótesis no parece consistente con la evidencia disponible sobre los factores que llevaron a promover la HL a principios de los '90s.



**Tabla 1**  
Potenciales explicaciones de la renuncia a la discreción  
disponibles en la literatura sobre economía política de las reformas

- 
- {I} Explicaciones de los “giros en U”
    - {I.1} Cambios en las preferencias
      - {I.1.a} Maduración ideológica
      - {I.1.b} Efecto demostración internacional
    - {I.2} Cambios en los costos
      - {I.2.a} Crisis
      - {I.2.b} Condicionalidad externa
    - {I.3} Incertidumbre sobre el “modelo del mundo” y aprendizaje Bayesiano
  - {II} Explicaciones basadas en el “empaquetamiento” (*bundling*)
    - {II.1} Señalización y credibilidad
    - {II.2} Viabilización cuando existen actores con poder de veto
- 

Fuente: Elaboración propia, en base a referencias citadas en el texto

Un primer conjunto de explicaciones a considerar son las del fenómeno más general de la adopción de reformas que contradicen las orientaciones de políticas previas de los reformadores. Conviene distinguir este conjunto de explicaciones de un argumento alternativo que atribuiría el abandono de la discreción a la adopción “en paquete” de varias reformas distintas y separables. En este segundo caso, la renuncia a la discreción no requeriría un cambio en la valoración de la discreción misma por parte de los reformadores, sino que el pasaje a un régimen de reglas podría ser un efecto lateral de la necesidad (o conveniencia) de adoptar varias reformas simultáneamente (incluyendo aquellas que llevan al régimen de reglas junto con otras, que serían separables de las primeras y que serían las prioritarias para los reformadores).

Los “giros en U” han sido analizados (a distinto nivel de formalización) como la respuesta óptima a cambios en las preferencias, cambios en los costos relevantes, o el aprendizaje por parte de los formuladores de políticas (y el cambio en el contexto). Dentro de las explicaciones que aluden a cambios en las preferencias puede distinguirse –aunque la ubicación precisa de un autor en una sub-categoría pueda ser más problemática– entre aquellas que destacan una maduración ideológica “endógena” de las elites, y las que refieren a una influencia ideológica proveniente del exterior. Mientras la primera explicación apunta a cambios ideológicos inducidos por las propias circunstancias domésticas, la segunda alude a los efectos del cambio en el escenario político y económico internacional. Esa evolución habría puesto en evidencia las limitaciones de los modelos previos de desarrollo y de los estilos tradicionales de comportamiento político. En esta interpretación (ligeramente caricaturizada), elites de diverso color partidario habrían finalmente descubierto –a partir de la experiencia histórica local o apreciando la evolución de otras sociedades– la superioridad del mercado como asignador de recursos, la necesidad de un estado garante de los derechos de propiedad y de la operación de los mercados, y los efectos perversos de regímenes discrecionales en diversos ámbitos de políticas públicas. Así, por ejemplo, analizando las privatizaciones de los años ‘80 en cuatro países de larga tradición estatista, Waterbury (1992) habla de tres requisitos para que dichos giros de políticas puedan tener lugar: el primero sería *un estímulo o impulso externo*, en tanto el segundo sería *la toma de conciencia* sobre la inadecuación del régimen previo (en tercer término identifica alguna discontinuidad en el funcionamiento del sistema económico o político). Otros

autores han explicado en base a cambios en las preferencias la ola de liberalización comercial que ha abarcado a la mayoría de los países de América Latina en los '80s y '90s.

Aplicada a la inclusión de la HL en la reforma uruguaya del sistema de pensiones, las hipótesis {I.1} sugerirían observar el discurso y comportamiento de las elites políticas para detectar indicios de cambios en las metas de política económica en el sentido antes señalado. Probablemente sería posible identificar tales cambios en el discurso y cierta “modernización” en las formas de hacer políticas públicas, al menos en segmentos de las dirigencias políticas nacionales (Filgueira y Moraes, 1998; Filgueira, Moraes y Moreira, 1999). Sin embargo, la evidencia proveniente de las *prácticas* no sólo no confirma la hipótesis sino que decididamente la refuta. Afortunadamente, la historia reciente proporciona una suerte de experimento natural directamente relevante. En mayo de 2000 se llevaron a cabo en Uruguay elecciones municipales, separadas de las elecciones nacionales por primera vez en varias décadas (como consecuencia de los cambios en la legislación electoral aprobados en la reforma constitucional de 1996). La campaña que precedió dichas elecciones permitió observar a candidatos de los partidos que respaldaron la reforma previsional haciendo un uso extendido y nada sutil de diversos mecanismos de corte clientelístico: desde la expansión del empleo en los municipios en los meses previos a la elección, pasando por la extensión del “pavimento electoral” (fina carpeta asfáltica expuesta a un rápido deterioro) a vías de circulación precarias en zonas de explosivo crecimiento poblacional reciente, hasta la entrega gratuita de materiales de construcción a familias carentes de vivienda y el estímulo a la ocupación de espacios públicos.<sup>12</sup>

Podría especularse acerca de una progresiva diferenciación de las prácticas políticas en los niveles municipal y nacional, que daría cuenta de la divergencia entre la adopción de un régimen previsional menos permeable al clientelístico y la evidencia clientelística en la política local. Sin embargo, este argumento chocaría con el hecho de que varios de los involucrados, o sus aliados directos, ocuparon cargos legislativos antes o después de éstas elecciones municipales, y durante el proceso de reforma previsional. Asimismo, las prácticas constatadas no reconocen nítidas distinciones partidarias, y fueron promovidas tanto por quienes ocupaban cargos municipales al momento de la elección como por sus contendientes ocasionales. Si la HL marca un abandono del clientelismo en el sistema de pensiones, la experiencia posterior sugeriría entonces que el clientelismo puede estar desplazándose de localización principal pero no es por el momento una práctica en extinción en el sistema político uruguayo; en particular, no parece estar en retroceso en los partidos que impulsaron la reforma de la seguridad social.

En segundo lugar, aunque podrían detectarse síntomas de cambio en el discurso de ciertas elites dirigentes, en línea con cambios similares ocurridos a nivel internacional (a favor de mecanismos de mercado y de reducción de los espacios discrecionales de intervención pública), la hipótesis de influencia externa también parece insuficiente para dar cuenta del abandono de la discreción en el sistema de pensiones.<sup>13</sup> Las limitaciones quedan en evidencia cuando se considera la oportunidad de la reforma uruguaya en términos comparados con otras de la región. Concretamente, la hipótesis de influencia externa en las preferencias de los formuladores de políticas no permite entender por qué las elites uruguayas demoraron tanto en reformar el sistema. Como término de comparación, considérese que la reforma chilena —el caso paradigmático y favorito de varios influyentes actores internacionales— tuvo lugar casi dos

---

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, semanario Búsqueda, 20 de julio de 2000, pp. 6-7, y Búsqueda, abril-mayo 2000, varios números.

<sup>13</sup> Moreira (1997) caracteriza el alcance de las actitudes y el discurso modernizadores de las elites políticas uruguayas, aunque choca con la carencia de evidencia previa comparable para verificar su evolución en el tiempo.

décadas antes que la uruguaya.<sup>14</sup> Siendo Uruguay un país tradicionalmente abierto y con altos índices educativos, la hipótesis de influencia ideológica externa no permite acomodar fácilmente el rezago significativo en la reforma del sistema de pensiones.

Un segundo conjunto de interpretaciones que darían cuenta de giros de 180° en las políticas vincula esas reformas con cambios en los costos relevantes que confrontan los formuladores de políticas. En ésta segunda categoría cabe incluir a las explicaciones que vinculan las reformas con períodos de crisis, y las que subrayan el papel de la condicionalidad externa. Un ejemplo de interpretaciones basadas en las crisis es la que desarrollan Bresser Pereira, Maravall y Przeworsky (1993).<sup>15</sup> En general, en estas explicaciones un conjunto de políticas o instituciones se abandonan o modifican cuando los costos asociados con su aplicación/vigencia superan a los costos de reformar. Las crisis, al incrementar los primeros, induce la respuesta racional de los reformadores. Como se verá más abajo, el modelo de análisis promovido en este trabajo reconoce que las crisis juegan un papel importante como desencadenantes de cambios en los marcos de políticas. Sin embargo, las versiones disponibles de teorías de las reformas a partir de las crisis adolecen de problemas generales (discutidos, por ejemplo, en Rodrik, 1996) y de deficiencias específicas para dar cuenta del abandono de la discreción en la seguridad social uruguaya.

Entre los problemas generales más serios se incluye el hecho de que la hipótesis sería imposible de refutar (en la jerga metodológica Popperiana, la hipótesis sería “no falsable”). En efecto, ante la ausencia de reformas, siempre es posible argumentar que los costos asociados con el status quo no han aumentado lo suficiente. De esa forma, no habría manera de saber si la hipótesis es válida o no, al no existir test empírico capaz de otorgarle o quitarle validez. Además, desde el punto de vista teórico, Sturzenegger y Tommasi (1998) destacan que los modelos que se han elaborado para fundamentar esta hipótesis suelen no ser robustos a ligeros cambios en los parámetros, o exhiben multiplicidad de equilibrios que los vuelven relativamente insatisfactorios. Si se quisiera aplicar esta perspectiva específicamente al caso que nos ocupa, ello llevaría a afirmar que, desde comienzos de la década pasada, los costos de la discreción (i.e., del clientelismo) comenzaron a superar a los costos de su abandono. Además del problema metodológico no menor de establecer cuáles son los costos en cuestión, y cómo medirlos antes y después de la reforma, la plausibilidad de la hipótesis es puesta en duda por algunos de los argumentos ya mencionados. En primer término, el valor del clientelismo en general para las elites políticas nacionales no parece haber disminuido significativamente en los últimos años. En segundo lugar, si el “costo” principal del status quo (luego de la enmienda de 1989) era la pérdida de autonomía fiscal y/o los eventuales desequilibrios macroeconómicos asociados a los déficits públicos, el abandono de la discreción no era el paso inmediato más obvio ni el más urgente.

Por último, un punto menor aunque vinculado a las explicaciones analizadas tiene que ver con la naturaleza de la “crisis” que aparentemente indujo la reforma uruguaya. Si bien la enmienda de 1989 puede responsabilizarse por los sucesivos ajustes fiscales que el gobierno debió implementar en 1990 y 1992, contra los pronósticos de muchos economistas y representantes del gobierno, los desequilibrios macroeconómicos no fueron lo explosivos que suele asumirse en la literatura sobre crisis y reformas. De hecho, entre 1990 y 1995 la inflación siguió una trayectoria descendente y un conjunto de indicadores macroeconómicos evidenciaron desempeños positivos que permitieron al gobierno que promovió los dos ajustes fiscales

---

<sup>14</sup> Aún descontando el período de gobierno militar en Uruguay –que podría haber retrasado la influencia ideológica externa–, la reforma uruguaya es sin dudas tardía para ser explicada principalmente como reflejo de una ola intelectual internacional (ver Mesa-Lago y Bertranou, 1998).

<sup>15</sup> En Sturzenegger y Tommasi (1998b) se presentan otras contribuciones que vinculan períodos de crisis con reformas estructurales.

competir con relativo éxito en la elección nacional de 1994. Aunque las obligaciones corrientes y la deuda proyectable del sistema de pensiones crecieron sin lugar a ambigüedades, la “crisis” de la seguridad social en 1995 era más una crisis anticipada que las muy reales crisis que inspiran a la literatura citada. Por la misma razón, resulta hasta cierto punto inexplicable el abandono de una discreción tan apreciada. Ese abandono implicaría además una capacidad de anticipación de problemas futuros que sería inconsistente con el propio uso indiscriminado (y aparentemente miope) de la discreción durante décadas, y con la “estrategia del avestruz”.

A su turno, las explicaciones que se basan en la condicionalidad externa sostienen que las reformas pueden ir contra las orientaciones previas de los reformadores porque la necesidad de apelar a apoyo financiero externo cambia los costos de no reformar.<sup>16</sup> En este caso no es necesaria una crisis general sino el agotamiento de fuentes alternativas de financiamiento. Cuando esto ocurre, los gobernantes tienen que elegir entre un deterioro ulterior de su posición económica (y una eventual crisis) o aceptar exigencias (condicionalidad) de los financiadores que quizás no estuvieran en sus planes previos. Esta interpretación no puede descartarse totalmente en el caso uruguayo (la capacidad de endeudamiento de un estado jaqueado por un sistema de pensiones desequilibrado seguramente es limitada), aunque conviene recordar que la reforma finalmente implementada en Uruguay implicó el apartamiento en varios aspectos significativos de las recomendaciones formuladas en diversas instancias por los organismos internacionales de crédito. En efecto, las elites uruguayas demostraron una alta capacidad para “desarmar” los paquetes de reforma previsional promovidos por los organismos internacionales (Filgueira, Moraes y Moreira, 1999, pp. 91 y 114). Además de la evidencia indirecta que proviene de la relativa “originalidad” de la solución uruguaya, existe evidencia cualitativa directa (aunque en buena parte aun en proceso de elaboración) que revela que los reformadores uruguayos procedieron con gran independencia de los organismos multilaterales de crédito, y que acudieron a estos luego que la reforma estaba diseñada, en búsqueda de apoyo financiero para la transición al régimen reformado.<sup>17</sup> En consecuencia, si consideraciones de índole política (viabilidad de coaliciones de veto, costos de imagen, etc.) fueron tenidas en cuenta para diseñar una reforma que se adecuara específicamente a la realidad nacional, ¿por qué los reformadores no usarían esa capacidad “selectiva” para proteger los espacios de discreción que aparentemente les siguen resultando valiosos? La tesis de condicionalidad externa nos deja entonces nuevamente sin una explicación plenamente satisfactoria del abandono de la discreción.

Una tercera línea de explicación de los “giros en U” se basa en el conocimiento imperfecto que tienen los formuladores de políticas de los efectos de dichas intervenciones, y el aprendizaje que ocurriría como consecuencia de la relación interactiva con su entorno. Esta hipótesis ha sido explorada por Tommasi y colaboradores (Perktold y Tommasi, 1994; Sturzenegger y Tommasi, 1998a; Tommasi y Velasco, 1995). De acuerdo a esta explicación, los formuladores de políticas no conocen con exactitud la correspondencia entre políticas específicas y resultados económicos agregados. Por eso, cuando el entorno se modifica de maneras que comienzan a volver aparentemente inapropiadas a las intervenciones previas, las políticas demoran en ser ajustadas. Sin embargo, en la medida en que la “evidencia” adversa se va

---

<sup>16</sup> Stallings (1992) y Kahler (1992) contienen definiciones, una revisión de literatura y una discusión sobre los factores que incrementan o moderan la influencia de la condicionalidad externa sobre las políticas nacionales.

<sup>17</sup> Rossana Castiglioni recopiló parte de esa evidencia como insumos para su tesis doctoral (para el Department of Government, University of Notre Dame). Extractos de sus entrevistas a Rodolfo Saldain, Tabaré Vera y Hugo Fernández-Faingold, a los que se tuvo acceso, confirman que las elites uruguayas consiguieron apartarse efectivamente de las exigencias del Banco Mundial durante el proceso de reforma. Según la visión de dichos actores, esa autonomía fue defendida por los reformadores uruguayos aún a riesgo de no poder acceder al financiamiento solicitado. Esto confirmaría que la posición financiera del gobierno durante el proceso de reforma nunca fue tan comprometida como para exponerlo sin alternativas ante la condicionalidad externa.

acumulando, la confianza en la pertinencia de las políticas anteriores va disminuyendo progresivamente, hasta que los decisores se convencen sobre la necesidad de innovar.<sup>18</sup> Esta visión no ignora los conflictos de intereses que puedan incidir en la velocidad y naturaleza de los cambios. Sin embargo, enfatiza el proceso de aprendizaje que debe tener lugar para que las políticas sean revisadas. Dicho aprendizaje se da por la acumulación de resultados adversos.<sup>19</sup>

Como se verá, esta es una de las explicaciones disponibles que tiene mayores puntos de contacto con la interpretación favorecida en este trabajo. Aplicada a la adopción de un régimen de reglas, este enfoque postularía que el sistema político habría favorecido la discreción sin comprender completamente sus implicaciones en el desempeño agregado del sistema (y, obviamente, debido a sus aparentes beneficios, por ejemplo, de índole político-electoral), y habría decidido abandonarla luego de “aprender” sobre sus consecuencias negativas (e.g., en las ecuaciones de sustentabilidad del sistema). Un aspecto común de la interpretación anterior y de la que se propone en este trabajo es su presunción de que los formuladores de política operan en un marco de conocimiento limitado sobre los efectos de las políticas.<sup>20</sup> Sin embargo, como se verá más abajo, la interpretación preferida en este trabajo también implica discrepancias respecto a estos modelos de aprendizaje.

Existe por último una categoría adicional de propuestas analíticas provenientes de la literatura sobre reformas, que podrían dar cuenta del abandono de la discreción. En este caso, la adopción de un régimen de reglas no resultaría de un cambio en la valoración de la discreción en sí, o de un aprendizaje sobre sus efectos negativos, sino de la necesidad o conveniencia de contribuir a la viabilidad y estabilidad de otras reformas a través de la adopción de un “paquete” de innovaciones que en principio serían distintas y separables. La conveniencia de empaquetar reformas conceptualmente independientes puede provenir de la necesidad de generar credibilidad en torno al esfuerzo reformista, enviando *señales* al resto de los agentes sobre el compromiso del reformador con las nuevas instituciones. En otras palabras, habría una tendencia al *over-shooting* de reformas, cuando los reformadores necesitan generar credibilidad en el sistema reformado (Rodrik, 1989). La necesidad de empaquetar, a su vez, puede provenir de la existencia de un número de actores con capacidad de veto que verían más difícil organizar una coalición anti-reformista cuando la innovación es multifacética y sus efectos últimos son mas difíciles de anticipar (Dewatripont y Roland, 1995).

Desde esta perspectiva, la adopción de reglas en el marco de una reforma previsional dominada por objetivos fiscalistas podría interpretarse como una medida para señalar la voluntad de proceder a un manejo responsable del sistema en su conjunto. Esta búsqueda de credibilidad sería fundamental si los reformadores necesitaban convencer a agentes del sector privado (empleadores, trabajadores, administradores de fondos de pensión) de contribuir al funcionamiento de un sistema que operaría en base a nuevas reglas, luego de una historia larga de manejos parcial o totalmente al margen de las reglas establecidas. Alternativamente, el rol prominente de la HL en el sistema reformado podría ser un ingrediente del paquete de reforma

---

<sup>18</sup> Los autores suponen que el “mecanismo de aprendizaje” que utilizan los agentes es el que puede sintetizarse en la “regla de Bayes” (ver, por ejemplo, Howson y Urbach, 1989).

<sup>19</sup> Este modelo de análisis es empleado para explicar la progresiva adopción de políticas económicas de corte liberal (liberalización, desregulación, privatización).

<sup>20</sup> Esta interpretación difiere de la noción de aprendizaje en Filgueira y Moraes (1998) y Filgueira, Moraes y Moreira (1999). En estos dos trabajos se sugiere que los reformadores habrían realizado un aprendizaje entre 1990 y 1995 referido fundamentalmente a las formas de viabilizar la reforma y a detalles “técnicos” de las posibles innovaciones. Sin embargo, dichos trabajos consideran las posiciones básicas de los reformadores de 1990-95 como un dato y no procuran explicar su evidente desvío respecto a las prácticas históricas de ese conglomerado dirigente. En cambio, la tesis de información imperfecta y aprendizaje Bayesiano reseñada se aplica directamente para explicar los “giros en U” de los reformadores que constituyen el objeto de este ensayo.

que apelara a una emergente cultura “individualista” entre los trabajadores, haciendo atractiva la reforma desde el punto de vista de la equidad contributiva y erosionando las chances de una posible coalición anti-reformista liderada por organizaciones sindicales.<sup>21</sup> Sin embargo, el hecho que la introducción de la HL en el sistema de reparto comenzara a ser discutida y fuera parcialmente implementada antes aún de la reforma estructural que introdujo el pilar de capitalización cuestionaría estas explicaciones basadas en el empaquetamiento.<sup>22</sup> Si bien la HL es aparentemente funcional a los objetivos de señalar el compromiso reformista de las elites, o bloquear coaliciones con capacidad de veto, estas no pueden ser consideradas las explicaciones únicas o principales de su adopción.

#### **4. Comportamiento satisfactor y renuncia a la discreción**

##### *El modelo de Mosley*

El objetivo principal de este documento es argumentar que un modelo de comportamiento “satisfactor” proporciona una mejor explicación —o, al menos, una explicación complementaria imprescindible— de los procesos de reforma que aparentemente contradicen la preferencia revelada previa de los propios reformadores. El enfoque analítico favorecido, cuya relevancia para el problema de las reformas estructurales se intenta demostrar, ha sido originalmente desarrollado por Paul Mosley (1976) para analizar la política macroeconómica de estabilización. Mosley parte de un diagnóstico crítico sobre la relevancia del esquema tradicional de análisis de la política económica, en la línea iniciada por Theil (1954) y Tinbergen (1956), para dar cuenta de la forma como se decide e implementa la política de estabilización. Como alternativa, Mosley propone una versión adaptada del modelo de Cyert y March (1963), basado en las ideas de Simon (1952), desarrollado originalmente para explicar el comportamiento de organizaciones burocráticas. Aunque desarrollados independientemente, el modelo de comportamiento satisfactor de Mosley presenta varios puntos de contacto con la idea de “coping state” de Hirschman y los modelos “incrementalistas” de formulación de políticas públicas (Sutton, 1999).

Los principios básicos del comportamiento satisfactor serían los siguientes (Mosley, 1976, pp. 60-61):

(i) Objetivos planteados como “niveles satisfactorios”. Al contrario de lo que postula la teoría tradicional de la política económica, y buena parte de la literatura reciente sobre economía política positiva, las agencias y ramas del gobierno que formulan políticas, y los partidos políticos, no operan sobre la base de objetivos económicos expresados en términos precisos y mucho menos de metas cuantitativas definidas. En cambio, estos actores reconocen que una

---

<sup>21</sup> En 1992, más de dos tercios (68%) de la población económicamente activa residente en centros urbanos de más de 5.000 habitantes se manifestaba de acuerdo con “que cada trabajador tenga una cuenta individual en la caja de jubilaciones y que su jubilación se fije estrictamente por lo que aportó durante toda su actividad” (encuesta de Equipos Consultores Asociados, El Observador Económico, 4 de febrero de 1992, pp. 6-7). En general, la demanda de cambios profundos en el sistema de pensiones crecía porcentualmente al disminuir la edad de los entrevistados.

<sup>22</sup> Como se mencionó, quedaría en pie la interpretación de que la introducción de la HL fuera un primer paso estratégico hacia una reforma más profunda que, por ejemplo, explotara la creciente demanda por “equidad contributiva”. Sin embargo, esa interpretación implica una capacidad de las elites de implementar estrategias de mediano plazo que no es consistente con la clase de comportamientos que se examinan más abajo ni con la propia “estrategia del avestruz”.

situación requiere una acción o un cambio de políticas cuando ciertas variables claves sobrepasan umbrales (implícitos o explícitos) que definen el rango de lo “satisfactorio”. Así, el empleo se vuelve una prioridad cuando los niveles de desempleo sobrepasan ciertos umbrales, o el combate a la inflación puede dejar de ser una urgencia al reducirse las tasas acumuladas por debajo de ciertos niveles que pueden incluso tener un carácter meramente simbólico (e.g., tasas anuales de un dígito).

Más allá del ámbito de la política macroeconómica, existen otros muchos ejemplos que ilustran este aspecto del comportamiento “satisfactor” en la formulación e implementación de políticas públicas. Al lector uruguayo le resultarán familiares los casos de las autoridades municipales y policiales que deciden reforzar la seguridad de los inspectores de tránsito (o consideran remover aspectos antipáticos del *enforcement* de los códigos) luego que uno de ellos es baleado por un conductor disgustado; o de las agencias de protección a la infancia que rápidamente esbozan planes para dar hogar a *todos* los niños que viven en las calles luego que dos de ellos mueren en el incendio de un automóvil abandonado; o de los legisladores que comienzan a considerar introducir leyes de competencia cuando grandes cadenas de supermercados implementan estrategias más agresivas y visibles que lo usual. No es difícil encontrar ejemplos similares en otros países y/o ámbitos de intervención pública. El punto crucial aquí es que los problemas que ameritarían la intervención pública (i.e., la violencia hacia autoridades de tránsito, las condiciones de vida de los niños en las calles, o los abusos de las firmas que actúan en oligopolio/oligopsonio) no nacen con episodios como los mencionados, sino que esos episodios sólo representan un *cambio de grado* en las formas de manifestación de los problemas, y es ese *traspaso de un umbral* de tolerancia el que desencadena la intervención pública.

(ii) Concentración en un objetivo por vez y uso de los instrumentos “en paquete”. Contra lo que sugieren las teorías clásica y positiva de la política económica, las agencias que formulan e implementan políticas públicas no manipulan combinadamente los instrumentos a su alcance para alcanzar óptimos globales en un espacio potencialmente multidimensional. En cambio, se concentran normalmente en una meta por vez, usando todos los instrumentos al mismo tiempo en forma de “paquetes”. Mosley identifica casos de “crisis de reservas” y “crisis de desempleo”, y muestra cómo las autoridades orientan todos los instrumentos de la política macroeconómica para alcanzar la meta identificada como más urgente en cada contexto, incluso usando instrumentos de manera que podría aparecer como redundante dados los objetivos planteados.

Una idea similar, directamente relevante para los objetivos de este estudio, es esbozada por Dani Rodrik, basándose entre otros en Carlos Díaz-Alejandro, con referencia a las políticas de desarrollo seguidas en América Latina en las últimas décadas (Díaz-Alejandro, 1975; Rodrik, 1996). Según estos autores, la experiencia de las reformas de los años 1970s y 1980s muestra que economistas académicos, organismos internacionales, y –quizás más comprensiblemente– líderes políticos, han tendido a agrupar en “paquetes” distintas políticas relevantes para el desarrollo. Por un lado habría un paquete culpado por todos los males (i.e., las políticas adoptadas durante la llamada industrialización por sustitución de importaciones), al que se contrapondría otro paquete (i.e., el “consenso de Washington”) que supuestamente constituiría su remedio total. Dicho “empaquetamiento” (*bundling* o *lumping*) habría causado, según estos autores, que se condenen ciertas políticas y se exalten otras sin debida consideración de sus méritos específicos, distorsionando incluso las interpretaciones de experiencias históricas significativas (como el boom económico de los países asiáticos de industrialización reciente). Dicho de otro modo, defectos evidentes de la estrategia de desarrollo (e.g., un manejo de la política cambiaria que contribuyó a la inestabilidad macroeconómica) condujeron a descartar demasiado rápidamente algunas políticas que no necesariamente eran causantes de las

dificultades identificadas (e.g., tarifas aduaneras o subsidios directos como instrumentos de promoción sectorial), y a adoptar otras que no necesariamente las remediaban (e.g., una liberalización financiera apresurada e inoportuna). Más recientemente, las ventajas relativas de la liberalización unilateral o la integración regional (con diversos conjuntos de socios) han tendido a ser discutidas en Uruguay con igual tendencia a adjudicar responsabilidades a “paquetes de políticas”, o incluso juzgando *procesos* a partir de los efectos de *eventos simultáneos* que no necesariamente se les vinculan lógicamente. Como veremos, comportamientos similares (aunque con implicaciones eventualmente diversas) pueden ser identificados en el proceso de reforma de la seguridad social en Uruguay.

Las razones por las cuales agentes complejos (o incluso comunidades profesionales) se concentran en un problema por vez, y tienden a responder con paquetes, tienen que ver con las diversas limitaciones a la racionalidad perfecta que han sido examinadas por Herbert Simon y otros (Simon, 1976, por ejemplo; Simon, 1987). Conlisk (1996) proporciona una buena síntesis de las razones para considerar modelos de racionalidad limitada y discute sus vinculaciones y diferencias con las diversas nociones de limitaciones de información. De todos modos, para los efectos del presente argumento, las razones de la focalización secuencial de objetivos y el “empaquetamiento” son menos importantes que la observación de esta regularidad en el comportamiento de los formuladores de políticas públicas.

(iii) “Niveles satisfactorios” resultantes de la resolución de conflictos internos a la organización. El tercer elemento constitutivo del comportamiento “satisfactor”, según Mosley, es la determinación de los niveles satisfactorios de las variables objetivo a partir de compromisos entre distintos componentes de la entidad que formula las políticas. Para ilustrarlo con ejemplos más cercanos a nuestra realidad, el tipo de cambio real satisfactorio para el gobierno resultaría de alguna forma de transacción entre los objetivos del Ministro de Industria, quién debe responder ante intereses económicos afectados por la pérdida de competitividad externa, y los del Ministro de Economía (o el Director de Planeamiento y Presupuesto), más preocupado por potenciales empujes inflacionarios. El hecho de que estos niveles satisfactorios resulten de conflictos entre elementos de la entidad que hace las políticas daría cuenta de eventuales inconsistencias entre metas, las que de todos modos son relativamente poco relevantes porque la entidad persigue dichas metas de manera secuencial, de a una por vez. El conflicto interno también otorga un carácter dinámico a esos niveles satisfactorios, que se relaciona con el cuarto elemento del comportamiento satisfactor.

(iv) “Niveles satisfactorios” flexibles y progresivamente adaptados al desempeño. Lejos de ser rígidos, los niveles satisfactorios son revisados, en más o en menos, según el desempeño sea peor o mejor que el esperado. Dicho de otro modo, los umbrales a partir de los cuales los formuladores de políticas deciden actuar dependen en sí mismos de los resultados obtenidos y se ajustan con un patrón adaptativo. Así, por ejemplo, los gobiernos son llevados a aceptar niveles de desempleo más altos, o a tolerar tasas de inflación que en otro contexto hubieran considerado excesivas, si sus esfuerzos obtienen resultados menos auspiciosos que los deseados. Considerando el principio (iii) del comportamiento satisfactor, puede explicarse esta adaptación a partir de cambios en el poder relativo de distintos intereses internos a un gobierno, a medida que la economía va “devolviendo” distintas respuestas a las intervenciones públicas. En muchas de las áreas ejemplificadas más arriba pueden observarse este tipo de fenómeno de adaptación de las metas al desempeño. Por ejemplo, da la impresión que la gravedad de los episodios de violencia que desencadenan cambios significativos en las políticas públicas parece haberse incrementado en los últimos años. Dicho de otro modo, episodios menos graves hubieran llevado años atrás a intervenciones mas decididas, mientras que hoy esos mismos episodios no





satisfactorio que pudieran tener los actores políticos. Un análisis de más largo plazo que el que es posible aquí seguramente mostraría una lógica similar operando en episodios previos a 1990, de empujes reformistas como respuestas a “crisis” de diversa entidad. En otras palabras, no sería difícil construir una historia que explique la trayectoria de paliativos parciales y más o menos ambiciosos intentos reformistas a partir de los principios (i), (iii) y (iv) del comportamiento satisfactor.<sup>25</sup>

Sin embargo, el problema principal que nos ocupa es el del abandono difícilmente explicable de la discreción por parte de reformadores que se beneficiaron durante largo tiempo de ella. Para resolver este aparente enigma —o al menos contribuir a su solución— es necesario centrar la atención en el principio (ii) de comportamiento satisfactor. Dicho principio sostiene que los formuladores de política usan todos los instrumentos en paquete, simultáneamente, para devolver las variables objetivo a niveles “satisfactorios”. Si la variable objetivo es entonces el equilibrio financiero del sistema (o las contribuciones del gobierno central al sistema de pensiones), la hipótesis sobre el abandono de la discreción que se deriva del modelo de comportamiento satisfactor es la siguiente:

[H] los formuladores de políticas se atan las manos porque las ataduras (la HL y su rol instrumental en el sub-sistema de reparto) son percibidas como un instrumento más capaz de contribuir a devolver el desequilibrio (o las contribuciones del gobierno central) a niveles “satisfactorios”

La evidencia que aumentaría nuestra confianza en [H] es la que muestre que la introducción de la HL fue justificada principalmente con el objetivo de reducir los desequilibrios financieros del sistema, y que otros posibles justificativos —incluido el propio freno al clientelismo político, o principios de transparencia y equidad contributiva— fueron relegados del análisis. Esa evidencia no es difícil de recopilar (aunque la síntesis presentada aquí dista de ser una recopilación exhaustiva). Como se mencionó en la sección 2, ya en los años '60 la OIT recomendaba al gobierno implementar un registro sistemático de aportaciones como manera de incrementar la eficacia recaudatoria del sistema y, así, reducir sus déficits. No muy distinta fue la apreciación de otros organismos técnicos puestos a evaluar políticas que contribuyeran a garantizar la sustentabilidad de los institutos previsionales. En 1990-91, mientras el Parlamento resucitaba proyectos de reforma introducidos en la legislatura anterior y que culminarían con la Ley 16.190 reseñada más arriba, el Instituto de Estadísticas de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración completaba un estudio contratado por el BPS (Instituto de Estadística, 1991). Dicho estudio realizaba diversas simulaciones de escenarios y cambios de políticas, y discutía en base a ellas las opciones de reforma del sistema. Entre otras consideraciones sobre la normativa y los mecanismos de control que determinan “Quiénes se jubilan y cómo lo hacen”, el informe planteaba:

Al no existir un adecuado seguimiento de la vida laboral de las personas y poderse luego obtener jubilaciones mediante testigos, se generan *desequilibrios altamente significativos*. Nuevamente la necesidad de control a las personas durante su actividad y a las empresas resulta de *vital* importancia. (Citado en Saldain, 1995, p. 31; énfasis añadido)

---

<sup>25</sup> En cuanto al carácter “negociado” de los umbrales de tolerancia (principio iii), es interesante mencionar que incluso hasta el momento de la aprobación de la Ley 16.713 hubo voces discordantes (e.g., Senador Alberto Couriel) sobre la verdadera magnitud de la crisis (Semanario Búsqueda, 10 de agosto de 1995, p. 9).

Pocos años más tarde, en el marco de la asistencia técnica provista por el Banco Interamericano de Desarrollo, el informe citado sobre “viabilidad” del sistema (Beltrao et al., 1994) concluía que las tendencias generadas por la enmienda de 1989 llevaban la seguridad social a convertirse en una carga económica insoportable para la sociedad uruguaya, e incluían los mecanismos de cuentas individuales e informes anuales, o “historia laboral del trabajador”, como una de las medidas para mejorar la fiscalización (p. 204), y la “reducción del fraude y la evasión” (p. 221). Todos estos antecedentes muestran que el análisis técnico asociaba a la HL directamente con la reducción de los déficits del sistema de pensiones. Si los técnicos vinculaban tan estrechamente registros de historia laboral con reducción de los desequilibrios, ¿no es natural que lo hicieran los políticos?

En efecto, la evidencia disponible sugiere que ese fue el caso. Una primera pieza de evidencia lo constituye la oportunidad de la primera legislación sobre HL en el proceso reformista de los ‘90s. Como se mostró anteriormente, la Ley 16.190 se adelantó en cuatro años a la Ley que introdujo los cambios estructurales más profundos y el sistema multi-pilar, pero sigue inmediatamente a la reforma de 1989 desencadenante de los déficits crecientes. Es claro, de esa secuencia, que el sistema político buscaba respuestas al creciente desbalance financiero del sistema que afectaban severamente los márgenes de maniobra para la política fiscal global. En esa búsqueda se entendió tan importante corregir los incentivos a la evasión que se aislaron los artículos sobre registros de HL de un proyecto más amplio, y se procedió a aprobarlos en los menores plazos posibles, sin esperar a generar consensos sobre reformas más profundas.

La asociación de la HL con el combate a los déficits es también evidente en la justificación que se hace en el Parlamento de la Ley 16.190. Así, por ejemplo, los miembros informantes de la Comisión de Previsión Social de la Cámara de Diputados (representantes Juan C. Ayala, Thelman Borges y Guillermo Chifflet) aconsejan al Plenario aprobar el Capítulo I del proyecto presentado en la legislatura previa por Jorge Machiñena, porque se trata de “unificar e incorporar disposiciones y perfeccionar las ya existentes, que apuntan a *evitar la evasión de aportes* y al mismo tiempo fomentar la afiliación de empresas y trabajadores” (Informe de la Comisión de Previsión Social, 6 de junio de 1990, citado en Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 11 de diciembre de 1990, p. 19). Explican además que se realiza el desglose del citado Capítulo “en razón de la premura en concurrir al abatimiento del déficit del (BPS)” (idem). En el caso de la discusión en el Senado, el informe de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social explícitamente reconoce que “Está dirigido el proyecto a evitar uno de los problemas más graves del Banco de Previsión Social y de todo el sistema fiscal del país, que es la evasión de obligaciones, que evita al Estado recaudar lo que legalmente corresponde para cumplir sus servicios...” (Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 11 de diciembre de 1990, p. 20). Cuando el proyecto vuelve modificado a Diputados, la Comisión de Previsión Social lo introduce con un nuevo informe que sostiene:

La disminución de la evasión –objetivo esencial de este proyecto cuya iniciativa correspondió al señor Diputado Machiñena—significará, paralelamente al incremento de los ingresos al Banco de Previsión Social, nuevas erogaciones. Pero, además de la extensión de la protección social en diversos aspectos –como los citados—se calcula que el saldo positivo para el Banco de Previsión Social superaría los 14 millones de dólares.<sup>26</sup>

La discusión de la Ley 16.713, en la que el Registro de HL se reglamentó y se asoció directamente a la administración del nuevo sistema de pensiones multi-pilar, no fue muy

---

<sup>26</sup> Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, Tomo 657, 14 de mayo de 1991, p. 225-26.

diferente. En efecto, cuando se evaluaron las normas específicas sobre HL, las expresiones de los actores revelaron una vez más el rol instrumental asignado a dichos registros para combatir la evasión, el fraude, y por esa vía atacar los desequilibrios financieros. Por ejemplo, el informe en mayoría, de la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado, que respaldó el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, sostiene que

Uno de los puntos realmente trascendentes y novedosos del Proyecto es la creación del Registro de Historia Laboral. Este permitirá dar tanto a la Administración como al trabajador certeza en el reconocimiento de servicios, evitando maniobras fraudulentas que perjudican gravemente las finanzas del BPS y en consecuencia la seguridad de los pasivos.<sup>27</sup>

Aún más explícito es el Senador Luis Bernardo Pozzolo, quien tuvo a su cargo informar al Plenario de la Cámara:

Estamos en condiciones de afirmar que con los procedimientos que tiene el sistema se incita y se provoca a la evasión. Es decir que con el modelo de funcionamiento del sistema actual, por más que se persiga y se realicen inspecciones es imposible lograr disminuir la evasión, ya que este es un mensaje introducido en el sistema. La carencia de recursos, entre otras razones, está evidenciada en el hecho de que la subdeclaración, la no declaración real o parcial de los ingresos del trabajador o, directamente, la inexistencia de declaración ha contribuido a un desfinanciamiento muy grave del Banco de Previsión Social. Esta Institución no cuenta con un sistema orgánico estructurado sobre la base de un registro que arroje certeza jurídica tanto al afiliado como a ella misma. Esta es una de las bases fundamentales sobre las cuales se estructura el registro de historia laboral que propone el Proyecto de Ley.<sup>28</sup>

Merece destacarse que otros argumentos que podrían haberse esgrimido en favor de la HL (e.g., derecho a la información de los trabajadores, transparencia del sistema) son sólo mencionados lateralmente y no como justificativos y objetivos principales de las disposiciones relevantes de la Ley. Esto no quiere decir, sin embargo, que *todos* los actores favorezcan las mismas medidas por las mismas razones. Por ejemplo, entre las consideraciones que llevaron al Nuevo Espacio (pequeño partido de centro-izquierda) a votar la Ley 16.713, el freno al clientelismo parece haber ocupado un lugar destacado (véase exposición de Iván Posadas, en CLAEH, 1995). Sin embargo, esto no cambia el hecho más general que el sistema político (en particular los partidos de la coalición de gobierno) abrazaron las reglas que limitan la discreción por motivos directamente relacionados con el combate a los déficits crecientes.

En conclusión, procurando atacar frontalmente los desequilibrios financieros del sistema (constatados y anticipados), los políticos reformistas apelaron a todas las herramientas disponibles, incluidas algunas que podrían no ser imprescindibles (ni, quizás, prioritarias) pero que tradicionalmente se consideraban como instrumentos útiles para responder a la que aparecía como la “crisis” más urgente del momento. Entre esas herramientas figuraban aquellas que ponían freno a la discreción en la asignación de beneficios, aún cuando la discreción sigue siendo aparentemente valiosa para esos mismos actores, como instrumento para la obtención de otros fines en “crisis” de naturaleza diversa (e.g., para responder al riesgo inminente de una derrota

---

<sup>27</sup> Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 31a. sesión extraordinaria, 2 de agosto de 1995.

<sup>28</sup> Idem.

electoral). El abandono de la discreción en ese contexto es consistente con un modelo más general de comportamiento “satisfactor” de entidades políticas complejas, en la formulación de políticas públicas. Las implicaciones de esta posible explicación del abandono de la discreción se discuten a continuación.

## 5. Comentarios finales

El modelo de comportamiento satisfactor da cuenta de algunas características importantes del proceso de reforma en Uruguay, y proporciona una mejor explicación que las alternativas disponibles de la decisión de las elites de respaldar una reforma que ha limitado su propio margen para ejercer la discrecionalidad. Como pudo apreciarse, una explicación basada en el comportamiento satisfactor asigna un rol importante a las *crisis* (reales o anticipadas), y comparte con las explicaciones basadas en el *aprendizaje* la idea de que los giros de 180 grados pueden explicarse por un conocimiento incompleto del mundo por parte de los formuladores de políticas. En cambio, la explicación favorecida en este trabajo no asigna ningún rol importante al cambio en las preferencias.

Como se mencionó, las elites políticas pueden abandonar la discreción aún si la consideran valiosa para otros fines, porque deciden responder con todas las herramientas a su alcance al desvío de ciertas variables de sus niveles tolerables o satisfactorios. Esas variables objetivo pueden haber adquirido transitoriamente mayor visibilidad o “saliencia” —de eso se tratan las crisis— y no se requiere que el vínculo del instrumento con los resultados deseados sea analíticamente sólido —porque de eso se trata la noción de racionalidad limitada. Dicho de otro modo, gobiernos que operan como en el modelo de Mosley pueden “empaquetar” reformas que serían separables, si se extiende la percepción de que todas ellas responden al motivo fundamental de dicho esfuerzo reformista. En particular, pueden estar dispuestos a hacer cambios aparentemente radicales, aún contra sus preferencias, si se los considera una respuesta eficaz a la crisis más acuciante que enfrentan. Este tipo de respuesta no sería enteramente compatible con concepciones de la política económica en las que los actores conocen siempre los efectos de cada instrumento sobre los varios objetivos, o conocen precisamente los límites de sus certezas, o saben de antemano qué hipótesis son las que deben confrontar periódicamente con la realidad (como en los modelos de aprendizaje Bayesiano).

Si los formuladores de política se comportan como en el modelo de Mosley, se vuelven menos sorprendentes otros aparentes enigmas de la historia de los sistemas de pensiones. Por ejemplo, algunos autores (e.g., Forteza, 1999a) se han preguntado por qué los gobiernos despilfarraron (asignando beneficios excesivamente generosos u otorgando beneficios a quienes no habían aportado) los fondos que se acumularon en las fases iniciales, cuando la relación aportantes/beneficiarios era mucho más favorable. Igualmente, esos y otros analistas se han sorprendido por la aparente lentitud para ajustar los parámetros de los sistemas de reparto a los cambios demográficos que fueron afectando su desempeño financiero (e.g., reticencia a elevar las edades mínimas de retiro ante evidentes extensiones en la esperanza de vida). Si los gobiernos se comportan como en el modelo propuesto más arriba, el equilibrio financiero del sistema sólo se vuelve un problema que amerita una innovación cuando dicho sistema entra en dificultades serias, observables o fácilmente predecibles. Hasta entonces, esos mismos gobiernos estarán abocados a combatir crisis emergentes en otros frentes y —posiblemente— a generarle problemas al propio sistema de pensiones (por ejemplo, usándolo con la finalidad de expandir su respaldo electoral). Es inherente a la hipótesis de racionalidad limitada que, siempre que sea

posible, los sistemas de gobierno postergarán las decisiones difíciles que garanticen la sustentabilidad económica.

Es importante distinguir la validez y utilidad del modelo como representación del comportamiento de entidades complejas (tales como partidos políticos, gobiernos u otras organizaciones) de su eventual pertinencia para explicar comportamientos individuales. El comportamiento limitadamente racional de dichas entidades complejas es perfectamente compatible con racionalidades mucho menos limitadas de algunos de los individuos que las integran. De hecho, muchos de los problemas estructurales del sistema de pensiones, y sus orígenes en prácticas clientelísticas de ciertos actores políticos, fueron advertidos por actores y observadores atentos, mucho antes de las reformas de los años 1990s. Esos mismos analistas propusieron tempranamente medidas similares a las finalmente adoptadas. Sin embargo, la “estrategia del avestruz”, la secuencia de las reformas, y –a la luz del análisis anterior– el contenido de la reforma finalmente adoptada, sugieren que es más productivo analizar el desempeño del sistema de gobierno en su conjunto con el lente de la racionalidad limitada y el comportamiento satisfactor. Por su parte, las exigencias de los “niveles satisfactorios”, el que un sistema responda a crisis anticipadas o requiera crisis genuinas y observables, las velocidades de respuesta a dichas crisis, y las formas específicas de diseño de paquetes y de adaptación de las respuestas a los logros o fracasos constatables, pueden ser consideradas propiedades de la entidad compleja –más que de los individuos que lo integran– que a su vez resultan de la configuración institucional específica que media las interacciones internas entre sus miembros.

La explicación propuesta en este trabajo tiene algunas implicaciones más generales para los procesos de reforma. En primer lugar, como se señaló, permite suponer que reformas relativamente radicales pueden ser adoptadas por aquellos que aparentemente se benefician del status quo, siempre y cuando se asocie tales innovaciones con la solución a un problema o crisis mayor. En segundo lugar, permite superar interpretaciones relativamente *ad hoc*, como las que se centran en cuestionables (si bien aparentemente plausibles) cambios en las preferencias o los costos. En particular, sugiere que dichos giros aparentemente sorprendentes obedecen a la realidad –epistemológicamente mucho más defendible– del conocimiento siempre incompleto de los efectos de políticas específicas en variables objetivo, y a la consecuente tendencia a responder con “paquetes”. Así, el reemplazo de *todos* los instrumentos de la industrialización por sustitución de importaciones con *todos* los instrumentos del “Consenso de Washington” se vuelve una respuesta más entendible, de gobernantes (y comunidades profesionales) que en el fondo no entienden completamente el mundo en el que operan. Como lo atestigua el caso discutido en este artículo, el empaquetamiento puede ser en algunos casos socialmente beneficioso (no hay dudas que la limitación del clientelismo lo es, aunque obligue a buscar nuevos mecanismos formales para incorporar a las redes de protección social a aquellos excluidos de los mercados de trabajo formales). Sin embargo, como parece haber demostrado el limitado éxito del “Consenso de Washington”, el empaquetamiento también puede tener efectos perversos, tanto por lo que se adopta innecesariamente dentro de un paquete innovador como por lo que se descarta apresuradamente con el paquete sustituido. En definitiva, el análisis anterior sugeriría que no hay atajos para el necesario aprendizaje social sobre las correspondencias entre políticas y desempeños, y no hay sustitutos simples para más y mejor investigación y negociación política (aunque con ellos solos pueda no ser suficiente).

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Aguiar, C. (1984). Elecciones y partidos. Montevideo, CIEDUR.
- Beltrao, K. I., et al. (1994). Viabilidad de la seguridad social. Montevideo, Programa de cooperación técnica BID 704-OC-UR.
- Bresser Pereira, L. C., J. M. Maravall y A. Przeworski (1993). Economic reforms in new democracies: A social-democratic approach. New York, Cambridge University Press.
- CLAEH (1995). "Agora parlamentaria." Cuadernos del CLAEH 20: 9-41.
- Conlisk, J. (1996). "Why bounded rationality?" Journal of Economic Literature 34: 669-700.
- Cukierman, A. y M. Tommasi (1998). "Credibility of policymakers and of economic reforms", en The political economy of reform, F. Sturzenegger y M. Tommasi, eds. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Cyert, R. M. y J. G. March (1963). A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- Dewatripont, M. y G. Roland (1995). "The design of reform packages under uncertainty." American Economic Review 85: 1207-23.
- Díaz-Alejandro, C. (1985). "Good bye financial repression, hello financial crash." Journal of Development Economics: 1-24.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1975). "Trade policies and economic development", en International trade and finance: Frontiers for research, P. B. Kenen, ed., New York, Cambridge University Press: 93-150.
- Filgueira, F. y J. A. Moraes (1998). "Political environments, sector specific configurations and strategic devices: understanding institutional reform in Uruguay". Montevideo, CIESU.
- Filgueira, F., J. A. Moraes y C. Moreira (1999). "Efectos políticos de la reforma de la seguridad social". Montevideo, CINVE.
- Forteza, A. (1999a). "Políticas de clientelas y reformas de la seguridad social en América Latina". Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Forteza, A. (1999b). "Los efectos fiscales de la reforma", en La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercado de capitales, A. Forteza, ed., Montevideo, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Howson, C. y P. Urbach (1989). Scientific reasoning: The Bayesian approach. La Salle, Illinois, Open Court.
- Instituto de Estadística (1991). Modelo de simulación del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el BPS. Montevideo, Instituto de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República.
- Kahler, M. (1992). "External influence, conditionality, and the politics of adjustment", en The politics of economic adjustment, S. Haggard y R. R. Kaufman, eds., Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (1998). Manual de Economía de la Seguridad Social en América Latina. Montevideo, CLAEH.
- Moreira, C. (1997). Democracia y desarrollo en Uruguay: Una reflexión desde la cultura política. Montevideo, Ediciones Trilce.
- Mosley, P. (1976). "Towards a "satisficing" theory of economic policy." The Economic Journal 86: 59-72.
- Perktold, J. y M. Tommasi (1994). "Ideas, state capacity and policy variability: the sift to markets as the outcome of a learning process", UCLA.
- Rama, M. (1991). "El país de los vivos: un enfoque económico." SUMA 6: 7-36.
- Rius, A. (1992). "El gobierno, la economía y el hombre de la calle." SUMA 7: 7-35.

- Rodrik, D. (1989). "Promises, promises: Credible policy reform via signalling." Economic Journal 99: 756-72.
- Rodrik, D. (1996). "Understanding economic policy reform." Journal of Economic Literature 34: 9-41.
- Saldain, R. (1995). Reforma jubilaria: el nuevo modelo previsional. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Simon, H. A. (1952). "A behavioral model of rational choice." Quarterly Journal of Economics 69: 99-118.
- Simon, H. A. (1976). "From substantive to procedural rationality", en Method and appraisal in Economics. S. J. Latsis, ed., Cambridge, Cambridge University Press.
- Simon, H. A. (1987). "Bounded rationality", en The New Palgrave: A dictionary of economics, J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman, eds., New York, Stockton Press.
- Stallings, B. (1992). "International influence on economic policy: Debt, stabilization, and structural reform", en The politics of economic adjustment, S. Haggard y R. R. Kaufman, eds., Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Sturzenegger, F. y M. Tommasi (1998a). "Introduction", en The political economy of reform, F. Sturzenegger y M. Tommasi, eds., Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Sturzenegger, F. y M. Tommasi, eds. (1998b). The political economy of reform. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Sutton, R. (1999). "The policy process: An overview". London, Overseas Development Institute.
- Theil, H. (1954). "Econometric models and welfare maximisation." Weltwirtschaftliches Archiv 72: 60-83.
- Tinbergen, J. (1956). Economic policy: Principles and design. Amsterdam, North-Holland Pub. Co.
- Tommasi, M. y A. Velasco (1995). "Where are we in the political economy of reforms?". Conference on "Economic reform in developing and transitional economies". New York.
- Waterbury, J. (1992). "The heart of the matter? Public enterprise and the adjustment process", en The politics of economic adjustment, S. Haggard y R. R. Kaufman, eds., Princeton, NJ, Princeton University Press.