

**5tas. JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA
ECONÓMICA**

**ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA
(AUDHE)**

Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2011

Simposio 20

Seguros sociales: desempeño, instituciones y políticas en el largo plazo

**Ciclo político-electoral en los gastos públicos en Uruguay (1921-2010):
*revisión, discusión y su aplicación al caso de la Seguridad Social***

Ulises García Repetto: ulises@iecon.ccee.edu.uy

Milton Torrelli: milton@iecon.ccee.edu.uy

Henry Willebald: hwillebald@iecon.ccee.edu.uy

Área de Historia Económica, IECON, FCEyA, UdelaR

Resumen

Este artículo es un primer esfuerzo de revisión de la literatura sobre ciclo-político en Uruguay, que tras un impulso a principios de los 2000s no continuó avanzando en estudios de mayor profundidad, en especial, con datos más desagregados en materia de gasto público. En particular, se propone trabajar en torno a la posible existencia de ciclo político-electoral (u oportunista) en materia de pasividades. En este último caso, debido a que el voto de los pasivos ha adquirido una importancia fundamental en las elecciones (en las elecciones presidenciales de 1999 representaron el 34% del total votantes), consideramos que la evidencia presentada constituye una contribución que trasciende el campo de la Historia Económica y que resulta de utilidad para el propio análisis-diseño de la Política Económica.

Aquí se proponen nuevos pasos en esa dirección y se adopta metodológicamente un enfoque combinado para el estudio del manejo político de las pasividades, que articula una aproximación cualitativa por períodos e incluso por elecciones a la lógica del ciclo político con otra de carácter cuantitativo-econométrica de largo plazo. Consideramos apropiada esta opción porque, si bien es dable esperar la ocurrencia de ciclo político, el mismo puede adquirir muy diversas modalidades y únicamente un análisis pormenorizado de los procesos es capaz de determinarlo.

Del análisis econométrico para el período 1921-2010, se deduce la existencia de ciclo político cuando se analiza la variación del gasto público, pero la evidencia tiende a diluirse cuando se trabajan con datos de gastos más específicos o más próximos a la propia acción de los políticos (como las relacionadas con la seguridad social, tomando en cuenta el monto monetario de pasividades y el número de éstas). En este último caso, cuando se pasa de trabajar con variables estándar de control y ligadas con el escenario macro –típicamente, el producto y los términos de intercambio– a modelos aparentemente mejor especificados, la evidencia de ciclo político desaparece. Estos hallazgos no son difíciles de comprender. El ciclo político tiene múltiples expresiones y muchas de ellas son muy difíciles de captar estadísticamente adquiriendo relevancia la aproximación cualitativa. El análisis caso a caso –de carácter gráfico y de contexto de cada elección– y su interpretación desde los hechos y desde la visión de sus actores completa con mayor exactitud el cuadro analítico.

En este último caso, dos reflexiones son de particular relevancia. Por un lado, la posibilidad de identificar períodos en los cuales el patrón de comportamiento es diferenciable, y donde la evidencia de ciclo político es elocuente para los años que van desde mediados de los años cuarenta hasta principios de los setenta. Por otro lado, esa evidencia parece expresarse menos en aumentos del gasto en pasividades, o en el número de pasividades, y mucho más en la posibilidad que tenían los actores políticos de viabilizarlos por diversos canales.

Introducción

Este documento se inscribe en la línea de investigación en finanzas públicas y, específicamente, en el tema de la seguridad social que viene desarrollando el Área de Historia Económica del IECON y que prosigue ampliándose al ingresar al estudio de los determinantes económicos desde la óptica de la Nueva Economía Política.

Este artículo es un primer esfuerzo de revisión de la literatura sobre ciclo-político en Uruguay, que tras un impulso a principios de los 2000s no continuó avanzando en estudios de mayor profundidad, en especial, con datos más desagregados en materia de gasto público. En particular, se propone trabajar en torno a la posible existencia de ciclo político-electoral (u oportunista) en materia de pasividades. En este último caso, debido a que el voto de los pasivos ha adquirido una importancia fundamental en las elecciones (en las elecciones presidenciales de 1999 representaron el 34% del total votantes), consideramos que la evidencia presentada constituye una contribución que trasciende el campo de la Historia Económica y que resulta de utilidad para el propio análisis-diseño de la Política Económica.

La literatura reciente sobre ciclo político-electoral en los gastos públicos critica los trabajos anteriores por entender que la calidad de los datos –muchas veces no desagregados– dificulta alcanzar resultados concluyentes sobre la existencia de ciclo. Además, el excesivo énfasis puesto en la evidencia cuantitativo-estadística iría en desmedro de una aproximación de carácter más cualitativo y acorde con una visión histórica del fenómeno del ciclo político electoral.

Aquí se proponen nuevos pasos en esa dirección y se adopta metodológicamente un enfoque combinado para el estudio del manejo político de las pasividades, que articula una aproximación cualitativa por períodos e incluso por elecciones a la lógica del ciclo político con otra de carácter cuantitativo-econométrica de largo plazo. Consideramos apropiada esta opción porque, si bien es dable esperar la ocurrencia de ciclo político, el mismo puede adquirir muy diversas modalidades y únicamente un análisis pormenorizado de los procesos es capaz de determinarlo.

En este sentido, el documento realiza un análisis cualitativo y cuantitativo del fenómeno del ciclo político electoral en la seguridad social uruguaya, buscando integrar ambos enfoques con el objetivo de comprender la complejidad del objeto de estudio. A su vez, se realizan testeos econométricos con nuevos y más cantidad de datos y nuevas perspectivas en cuanto a la forma concreta de medirlo sobre la existencia o no del ciclo político en el gasto público, extendiendo el análisis al gasto en pasividades y el número de pasivos (en todos los casos trabaja sobre series producidas por el Área de Historia Económica del IECON, 2010). En particular, se busca discutir y arrojar evidencia sobre el fenómeno del clientelismo político a que refiere la literatura y que consideramos que se convirtió en una de las variables que el elenco político habría manejado discrecionalmente, politizando el sistema de pasividades, y que se habría concretado en “apurar” o “demorar” los trámites para acceder a una prestación, más que a su obtención o al aumento de su monto.

Las hipótesis de este trabajo es que el gasto público se eleva al aproximarse la elección para, luego, procesar un ajuste a la baja con el objetivo de solucionar el déficit provocado previamente por el manejo político de las variables fiscales. A su vez, de forma similar se testea la hipótesis de la existencia de un ciclo político electoral similar en el gasto en pasividades, y finalmente, se discute si existió un manejo discrecional del mismo tipo respecto al número de pasivos por parte de los políticos. De no existir ciclo político electoral en el número de pasividades, ello iría en línea o sumaría evidencia

respecto a la idea de que la “politización” del sistema habría consistido en este aspecto, principalmente, en “apresurar” los trámites (sin saber a ciencia cierta el momento de finalización de los mismos) más que en la entrega directa de una prestación.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Luego de repasar los antecedentes de la literatura (Sección 1) –fundamentalmente lo que hace a la Nueva Economía Política y el ciclo político electoral en particular, los estudios sobre la seguridad social en Uruguay y el ciclo político electoral en las pasividades– se presenta la metodología de análisis (Sección 2), señalando la articulación cualitativo-cuantitativo que la caracteriza. A continuación, se discute la mediación entre los políticos, los electores y los beneficios jubilatorios que tomó lugar durante el período (Sección 3) y se presentan las primeras evidencias cualitativas y cuantitativas sobre la existencia de ciclo político -electoral en las pasividades (Sección 4). Como cierre del análisis empírico, se presenta una serie de ejercicios econométricos que procuran complementar el análisis previo para el caso de las pasividades y testear la existencia de ciclo en el gasto público (Sección 5). Finalmente, se realizan algunas reflexiones finales y se propone una agenda de trabajo (Sección 6).

1. Antecedentes

En materia de antecedentes sobre el ciclo político electoral y la seguridad social corresponde repasar distintos trabajos sobre estos temas para comprender cuál es la postura de la Nueva Política Económica sobre el ciclo político, cuáles han sido los resultados de los trabajos que se han abocado al testeo de la existencia de ciclos político electorales en el país y a nivel internacional, y cuál ha sido el desarrollo de los estudios nacionales sobre la seguridad social en general.

1.1. La Nueva Política Económica y el ciclo político electoral

La Nueva Economía Política (NEP) se diferencia de la teoría tradicional de la política económica (Timbergen 1956), dado que endogeniza el accionar del gobierno, que ya no es un actor homogéneo. Los políticos pueden perseguir (racionalmente) intereses no asociados al “bien común”, teniendo motivaciones personales y partidarias detrás de sus decisiones de política; complejizándose así dicho proceso y su análisis. La NEP usa las herramientas del análisis económico para estudiar cómo la política afecta la economía. Y quizás la principal crítica a esta perspectiva teórica sea que observa y analiza el proceso político demasiado ‘desde la economía’.

En efecto, por ejemplo, esta postura teórica recibe críticas al volcar sus análisis hacia aspectos principalmente economicistas, en la medida que sostiene que los políticos muy a menudo persiguen racionalmente intereses egoístas que los beneficie a ellos personalmente o a la agrupación política a que pertenecen y no el “bien común. Pero, a su vez, estos actores también pueden estar guiados por motivos políticos altruistas e ideológicos (principistas) en que los políticos renuncian expresamente a un beneficio personal por el beneficio colectivo. La complejidad del accionar político, tanto de los políticos profesionales como de los electores, requiere que a las herramientas del análisis económico se le complemente con análisis desde la óptica de otras disciplinas como ser la ciencia políticas, la sociología y la historia económica para estudiar el fenómeno electoral en toda su complejidad.

Las teorías sobre los ciclos político-económicos de la NEP fueron de los primeros desarrollos de esta literatura en que se propone que existiría, por parte de los políticos,

un manejo discrecional de ciertas variables económicas claves para acceder o perpetuarse en el poder, existiendo básicamente cuatro modelos de análisis. Por un lado, se encontrarían los tradicionales de las expectativas adaptativas que comprenden el oportunista o electoralista (Nordhaus, 1972; Lindbeck, 1973; Assael y Larrain, 1994) y el partidista o ideológico (Hibbs, 1977). Existiendo nuevos enfoques ahora bajo expectativas racionales e inexistencia de memoria corta,¹ (Cukierman y Meltzer, 1986; Rogoff y Silbert 1988, Rogoff 1990, Persson y Tabellini, 1990; Ghezzi, Stein y Streb, 1999) o el partidista (Alesina, 1987, 1988; Alesina y Rosenthal, 1995; Bonomo y Terra, 1999).

Los modelos partidistas critican la idea de que los partidos y los votantes carecen de ideología, plantean que más que un ciclo oportunista lo que se da es uno que resulta de la alternancia de partidos con distintas perspectivas sobre la política económica. Con el tiempo, no obstante, ha crecido la idea de que ambos ciclos pueden darse conjuntamente (a partir del modelo de Nordhaus 1989), lo que “*probablemente, de cuenta en mejor forma de la realidad*” (Aboal y Calvo, 2000: 21).

Los problemas centrales para la teoría tradicional, y también para la partidista bajo expectativas racionales, son los ciclos vinculados al *trade off* entre inflación y desempleo, dado que detrás se encuentra la Curva de Philips a corto plazo y el supuesto de que los votantes prefieren crecimiento y bajo desempleo a la inflación en los modelos oportunistas, mientras que en los partidistas, prefieren más unos que otros de dichos objetivos de política. En contraste, los modelos oportunistas racionales conllevan que el énfasis se traslade a los ciclos fiscales (Drazen 2000).² En este sentido, las últimas teorías predicen distorsiones en la composición del gasto (hacia el de mayor impacto y visibilidad por parte del votante), más que en su nivel (Drazen y Eslava 2005, Block 2003).³ En ese sentido, y dada la estructura poblacional de Uruguay, se reafirma el interés del estudio de la seguridad social vinculada a los pasivos.

Finalmente, una crítica a las teorías del ciclo político es que no dan cuenta de otras variables político-institucionales que pueden estar operando de forma significativa. Por ejemplo, en el caso del gasto público (lo que también funcionaría para alguno de sus componentes) existen teorizaciones relativas al impacto que en la evolución del mismo generan variables tales como la fortaleza institucional del presidente, la descentralización de las decisiones de gasto en un país, la existencia o no de gobierno de coaliciones, etc. Avanzar en ese camino de incluir nuevas variables es parte de nuestra agenda de trabajo.

1.2. Principales trabajos empíricos sobre los ciclos político-económicos

La literatura empírica de los ciclos es muy amplia y sus resultados no muy homogéneos. Algunos estudios para países occidentales (Alesina et al., 1997) encuentran una

¹ Ambos aspectos son muy discutibles, estando sometidos a plena controversia (Cuadrado Roura 2001 y Aboal y Calvo 2000).

² La explicación para la existencia de ciclos bajo expectativas racionales radica en la existencia de asimetría de información entre votantes y políticos, o en la existencia de rigideces nominales (Alesina 1987), lo que debilita la importancia de los ciclos tradicionales.

³ Interesa destacar, que es posible explicar dichos fenómenos desde la perspectiva de Kalecki (1943), bajo un marco teórico marxista y en parte también keynesiano, donde el ciclo surge de la presión de distintas clases sociales sobre los políticos (Aboal y Calvo 2000, Villamarín 2008). Un modelo teórico reciente, donde es la interacción entre el poder de grupos de interés y el peso de la votación de la mayoría de la población el que lleva a los ciclos políticos, parece ser compatible con tal visión (Bonomo y Terra 2005).

contrastación mayor de la existencia de ciclos partidistas, en particular en su versión racional, mientras que otro más reciente encuentra que los mismos son muy tenues en Europa y sí muy claros los oportunistas (Mink y Haan, 2005). Varios trabajos para muchos países encuentran que en el conjunto existe un ciclo oportunista, pero si se excluyen las democracias nuevas, o directamente los países en desarrollo, se diluye el ciclo (Drazen y Eslava, 2005).

En cambio, otros autores hallan evidencia de un "anti-ciclo político" presupuestario en 15 democracias de América Latina entre 1973 y 2000 (Berberia y Avelino, 2009), aún cuando muchos trabajos nacionales afirman la existencia del mismo. Recientes trabajos relativos al ciclo oportunista en los países en desarrollo, encuentran otras variables para explicar su mayor incidencia dependiendo de la pobreza del país, el grado de consolidación de la democracia, la transparencia política del sistema, la existencia de medios independientes y la existencia de votantes menos conscientes (Hyde y O'Mahomy, 2007).

En Uruguay, en las últimas décadas fueron propuestos varios trabajos en línea con la NEP (Aboal y Moraes eds., 2003; Aboal, Calvo y Noya, 1999; Aboal y Calvo, 2000; Hughes, 2000; Aboal y Oddone, 2003; Bertullo et al., 2001).

En Aboal et al. (2003a) se analiza la economía política de los déficits fiscales entre 1925 y 2000, encontrándose ciclos oportunistas sobre el déficit fiscal, vía manipulación del gasto, no de los ingresos. Además, afirman que el número efectivo de fracciones y poder político de los presidentes también son variables explicativas significativas. En Aboal et al. (2003b) se vincula la política partidaria y la política cambiaria entre 1920 y 2000 (gobiernos vinculados al sector transable versus aquellos más vinculados a sectores del mercado interno), encontrándose manipulación política de ésta última tanto en términos oportunista como partidista. Finalmente, en Aboal y Oddone (2003) se investiga los efectos de la discrecionalidad (flexibilidad) versus credibilidad (rigidez) de la política monetaria, constatándose ciclo electoral en la evolución de la inflación y en el producto.

1.3. El ciclo político electoral en la seguridad social

Dentro de la literatura que analiza el ciclo político electoral del gasto público los estudios referidos al gasto en seguridad social son escasos y no existe ninguno para el caso uruguayo.

Respecto a América Latina, Villasuso (2001) repasa los trabajos nacionales sobre ciclos político-electorales para numerosas variables económicas y para distintos períodos de gobierno aplicando distintas metodologías estadísticas de testeo. Para la seguridad social señala que los mecanismos directos de transferencia y subvenciones son utilizados para mejorar el nivel de bienestar de grupos específicos de interés, siendo común su utilización en años pre-electorales (bonos de vivienda, etc.).

Existen dos trabajos específicos que tratan sobre el ciclo electoral en pasividades que utilizan distintas metodologías: cuantitativas para Alemania (Poltrafke, 2007) y cualitativa para Irlanda (Cousins, 2007).

Poltrafke (2007) estudia la seguridad social en Alemania entre 1957 y 2005 interrogándose sobre si ésta se constituyó en una presa de políticos oportunistas que ajustan los aportes y los gastos del sistema a sus intereses políticos egoístas. Par ello utiliza el análisis econométrico a partir de modelos de regresión lineal sobre los aportes, los subsidios del Gobierno Federal y el gasto en pasividades. Los resultados de las regresiones muestran que los políticos actuaron de manera oportunista para acceder o

permanecer en los cargos. Los políticos reducirían los aportes (ingresos) en años pre-electorales para que el elector viera incrementado su ingreso personal, disminuyendo la presión fiscal, percibiendo el pasivo cómo su pasividad se incrementa por aumentos del gasto en previsión social en años electorales. Por último, en contradicción con lo que se esperaría, los gobiernos de derecha (Partido Demócrata Cristiano/Partido Social Cristiano de Bavaria), en general, son más liberales al momento de otorgar subsidios desde el gobierno federal que las coaliciones de izquierda (Partido Social Demócrata/Partido Verde).

Cousins (2007) analiza la seguridad social irlandesa entre 1923-2005 desde una óptica cualitativa. Esta decisión metodológica se debe a que no siempre se dispone de datos suficientes y ajustados a la sofisticación de los métodos econométricos en uso que, por otra parte, no logran contener la complejidad de la seguridad social (específicamente, el presupuesto de gastos en seguridad social). El caso irlandés se adecuaría a un análisis sobre el accionar oportunista porque, dentro del panorama político partidario, no se observa un fuerte compromiso ideológico por parte de los partidos políticos mayoritarios Fianna Fáil (Partido Republicano Irlandés) y el Fine-Gael (Partido Demócrata-Cristiano Irlandés). Ambos partidos tendieron a ubicarse en el centro del espectro político y, en consecuencia, no promovieron políticas muy opuestas salvo a nivel declarativo o en momentos puntuales en que se intentó instrumentar “in totum” los programas de gobierno y se observaron incrementos en el presupuesto de seguridad social no cíclicos (gobierno del Fianna Fáil, 1932-1933; gobierno de la coalición liderada por el Fine-Gael, 1973-1975). Al considerar las 23 elecciones del período constata ciclo político en 8 de ellas (a partir de las elecciones de 1944) en que no existió una diferencia sustancial en los discursos de los partidos o cuando el partido gobernante logró permanecer en el gobierno (4 elecciones). En definitiva, para Cousins el ciclo político electoral puede ser una herramienta explicativa adecuada para comprender el patrón reciente de aumento del gasto en seguridad social en Irlanda.

2. Metodología

La metodología adoptada para analizar la incidencia del ciclo político-electoral en las pasividades en Uruguay procura aproximarse al objeto de estudio desde ópticas distintas pero complementarias, articulando el enfoque cualitativo con el cuantitativo.

El análisis cualitativo permite un estudio conjunto desde una perspectiva de historia económica y política en que se puede observar cómo se posicionaron los actores (políticos, empresarios, etc.) y los acuerdos institucionales a que se arribaron. En tanto que el análisis cuantitativo (estadístico-econométrico) permite aproximarnos al ciclo político electoral en pasividades a través de variables que inciden directamente en los intereses de los electores que reciben pasividades (gasto en pasividades sobre el PBI, gasto real per cápita, número de jubilados, etc., trabajando, según corresponda, con niveles o variaciones). Como es habitual en la literatura, la estrategia econométrica aplica el método de regresión lineal con intervenciones, lo que permite trabajar con variables de control que aíslan el efecto del ciclo de otras posibles influencias sobre el gasto.⁴

⁴ Para el testeo de la existencia de ciclos político-económicos mediante regresión lineal con intervenciones, del tipo: $y = \beta_i X_{np} + \beta_j X_p + \varepsilon$, donde X_{np} es una matriz de control de variables no políticas (por ejemplo, en el mencionado trabajo de Aboal y Moraes, 2003, se trabaja para las variables fiscales con el PBI y los términos de intercambio) y X_p son variables ficticias políticas y de coyunturas particulares. El enfoque econométrico es el habitual: análisis descriptivo de las variables, luego,

Respecto al testeo del ciclo electoral para el gasto público, con nueva series de gasto, dichas variables de control son los términos de intercambio (TOT) y producto bruto interno (PBI), reproduciéndose las especificaciones de Aboal et al (2001), pero ya no considerando como variable dependiente los gastos y resultados fiscales respecto al PBI sino la variación real del gasto público y de la pasividad promedio, así como la variación del número de pasivos. Asimismo, se realizan ejercicios similares a los anteriores, pero considerando variables alternativas con el objetivo de contrastar resultados y lograr mejores especificaciones del problema. A continuación, se presentan las variables de intervención propuestas (Cuadro 1).

Cuadro 1. Esquema de variables cualitativas

Esquema de Intervención	Definición de variables cualitativas
1. Variables electorales y poselectorales no cíclicas	Elec=1 en el año electoral, 0 en otro caso. PosElec=1 en el año pos electoral, 0 en otro caso.
2. Variable electoral y poselectoral cíclica	CieElec=1 en el año electoral, -1 en el poselectoral y 0 en otro caso.
3. Variables cíclicas para los primeros últimos dos años de gobierno	T1=-1 en el año poselectoral, 1 en el año electoral, 0 en otro caso. T2=-1 en el segundo año de gobierno, 1 en el año electoral, 0 en otro caso. T3=-1 en el penúltimo año de gobierno, 1 en el año electoral, 0 en otro caso.

El esquema 2 impone la restricción de que la mayor expansión del gasto en el período preelectoral se debe cancelar con una menor expansión de igual magnitud, pero de signo contrario, en el período pos-electoral. Por su parte, en el esquema 1 se es más flexible, pues no se requiere tal corrección. Finalmente, el esquema 3 busca captar un ciclo que incluya los años anteriores y posteriores a una elección. En concreto, este esquema especifica un ciclo en el sentido estricto del término, es decir, impone que el efecto neto a lo largo del período de mandato sume 0. Se impone la restricción de que la evolución de la variable en el período pre-electoral se debe compensar con variaciones de igual magnitud pero de signo contrario en el período pos-electoral. La variable $T1$ está construida para cuantificar el desvío fiscal que se produce en el año de elecciones y se compensa en el primer año del nuevo gobierno (similar a $CicElec$). Las variables $T2$ y $T3$ se introducen para capturar la parte del resultado del año electoral que se compensa en el segundo y el tercer año de gobierno, respectivamente. Esto es, se cubre todo el período de gobierno en los casos en que éste es de 4 años, como el uruguayo antes de 1967 pues, luego de esa fecha, pasaron a ser 5 los años.

Las variables no políticas se vinculan a cinco ámbitos: a) el ciclo económico (producto y términos de intercambio), b) paramétricas de ajuste de las prestaciones en caso de

contrastos de raíces unitarias (Dickey y Fuller Aumentado) para así determinar la especificación más apropiada para modelizar las variables consideradas. Luego, el tipo de representaciones a considerar depende de las características de los datos, no descartándose la posibilidad de que existan relaciones de equilibrio de largo plazo (cointegración) entre las variables no estacionarias. En general, se utilizan modelos econométricos uniecuacionales, sobre los que se aplican los esquemas de intervención. Finalmente, la modelización incorpora un número apropiado de retardos de las variables, siendo los modelos sometidos a los contrastes de diagnóstico estándar.

existir (salarios públicos, aportes, IPC), c) posibles determinantes fiscales (déficit fiscal), d) los niveles de las variables cuando se estiman tasas de variación, y e) envejecimiento de la población, o más en concreto, participación de la población mayor (por encima de 59 años) en el total.

Importa señalar que un posible problema a abordar es el vinculado a que variables de control también pueden estar influidas por ciclos políticos (déficit fiscal, inflación, aportes, número de pasivos). En estos casos, se probará primero si hay un ciclo directo en las prestaciones reales mediante un modelo con pocas variables de control (de los más usuales en la literatura referida al caso de Uruguay). Luego, se testeará si el mismo existe pese al ciclo en sus variables explicativas (esto es, efecto directo más el indirecto). De encontrarse evidencia a favor de la hipótesis de ciclo político en la primera pero no en la segunda especificación del modelo, ello puede indicar que el primero estaría vinculado al ciclo de las variables de control, pero no al discrecional de carácter político sobre la variable explicada (pues el mismo, al controlar correctamente, desaparece).

3. La mediación entre los políticos, los electores y los beneficios jubilatorios

Al analizar la relación existente entre los políticos, los votantes y los beneficios jubilatorios corresponde repasar cuáles han sido las visiones de varios autores que han incursionado en el tema, así como las opiniones de los actores para comprender cuál fue el manejo que en términos políticos se llevó a cabo con la seguridad social.

3.1. La opinión de los autores relativa al manejo político de los derechos jubilatorios

Varios han sido los autores que se han referido a la relación existente entre los políticos y los beneficios derivados de la seguridad social (Finch, 1979; Coelho, 1990; Papadópulos, 1992).

Según Finch, la “generosidad” con que se otorgaron los beneficios, las ineficiencias administrativas y la manera desordenada, casuística e incoherente en que se fue conformando el sistema propició toda una serie de abusos que aprovecharon tanto los beneficiarios directos como el sistema político en su conjunto, dejando de funcionar el sistema como una “*protección de los necesitados para convertirse en un instrumento capaz de mantener el control político..., para convertirse en la arbitraria distribución de protección inadecuada como instrumento para limitar las tensiones sociales en beneficio de los grupos políticos*” (Finch, 1979: 224). A su vez, Coelho agrega que el sistema estaba “*altamente penetrado por el sistema político*” convirtiéndose en un mecanismo de captación de clientelas dejando de cumplir su finalidad inicial como amalgamador de los distintos grupos sociales para convertirse “*en un instrumento adicional a través del cual el Estado pasó a arbitrar la puja redistributiva*” (Coelho, 1990:19-21). En tanto que Papadópulos, en su análisis de la dinámica de mediaciones y confrontaciones que se dan entre distintas clases y grupos sociales para la conformación de la seguridad social, destaca la forma en que los partidos políticos se presentan como agentes necesarios para acceder a los derechos y beneficios del sistema. En un escenario en que aumenta la participación electoral y la disputa entre partidos se hace más cerrada “*la política previsional buscó reforzar los apoyos políticos de los partidos que se disputaban el control del aparato del Estado... los partidos políticos para lograr apoyo electoral, respondieron desordenadamente a las más variadas presiones de los grupos*

vinculados al sector previsional, sean éstos sus afiliados activos o pasivos, o sus burocracias” (Papadópolos, 1992: 60-61).

Una de las características de funcionamiento de la seguridad social fue el fenómeno “clientelístico” desarrollado por los partidos políticos tradicionales mayoritarios (Partido Colorado y Partido Nacional) para asegurarse votantes, existiendo varios autores que incursionan en el tema (Rama, 1971; Panizza, 1990; Filgueiras y Filgueiras, 1994; Saldain, 1995; Forteza, 2003).

Para Rama, el núcleo del fenómeno clientelar se organiza en torno al “*club político*”, que de pilar de la democracia participativa (primeras décadas del siglo XX) comienza a transformarse desde la década del cuarenta en una “*agencia de distribución cuotificada de los servicios estatales*” (Rama, 1971: 16). Dentro de las tareas que realiza el club político se destacan los trámites para acceder a una “*jubilación, “tarjetas de pobre”, permisos de construcción, créditos, etc.*”, que aprovechan, principalmente, las clases bajas (p. 25). Por su parte, Panizza destaca la “*colonización del Estado*” que realizan los partidos tradicionales para gobernar “*en función de una extensa red de intereses y fidelidades establecidas a través de una compleja trama de relaciones de clientela*” que implicaban “*una relación ente los partidos (o mejor dicho sus fracciones), la burocracia y los sectores populares*” (Panizza, 1990: 69-70). En este esquema el club político y su titular, un caudillo barrial, en general empleado del Estado, tiene la función principal de filtrar las demandas de los vecinos y los recursos públicos, generando una relación de intercambio de tipo político (el voto). De manera que el clientelismo cumplió una importante función como “*instrumento político clave para la organización del consenso, regulado por la ley y la Constitución e implementado por ambos partidos desde el gobierno y la oposición*” (p. 77).

Para Saldaín (1995), en estas luchas por acceder al poder las instituciones de seguridad social pública cumplieron una función de control político debido a las posibilidades clientelísticas que permitía, manifestándose de distintas formas: como empleadoras (el empleo público), para conseguir una pasividad, para incrementar los privilegios que ya tenían distintos colectivos o para procurar alguna solución concreta y no ortodoxa a problemas de adeudos con los institutos. De manera que se volvía esencial la relación inter-personal con el político para conseguir alguno de estos beneficios. En tanto que Filguieras y Filgueiras (1994) insisten en que en el estado de bienestar uruguayo la lucha electoral inter e intra partidaria provocó que el manejo clientelar se volviera en esencial para alcanzar los beneficios: “*La obtención de muchos de los beneficios se debía a una recomendación de un miembro de la clase política...una tarjeta solía indicarse que el portador de la misma debía ser ayudado por el jerarca de la oficina que podía proporcionar el beneficio. Así podían tramitarse jubilaciones, obtener carnés de asistencia en Salud Pública, obtener leche rebajada, conseguir un préstamo para vivienda, etc.*” (Filguieras y Filgueiras, 1994: 43).

Finalmente, Forteza (2003), comparando la reforma previsional de 1996 con el régimen previo, señala el alto grado de discrecionalidad del segundo y la debilidad de los mecanismos de fiscalización sobre los aportes y la evasión. Estos problemas no hubieran ocurrido de haber existido reglas claras que, por otro lado, hubieran atado de manos a los políticos limitando “*la capacidad del gobierno de responder a situaciones imprevistas*” y a emergencias sociales a ser atendidas por los poderes públicos (Forteza, 2003:8). Esta estructura flexible y discrecional se produjo ante la falta de registros de historia laboral personal convirtiéndose en un elemento fundamental para que los administradores del sistema tuvieran las “*manos libres*” para otorgar el beneficio de una pasividad independientemente de que la persona hubiera aportado al sistema lo que

provocó cierta resistencia de los políticos profesionales a la reforma de 1996: *“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 el clientelismo y se convierte en uno de sus requisitos”* (pp. 12-13)

3.2. La visión de los actores sobre el manejo político de los derechos jubilatorios

En materia de derechos jubilatorios los actores políticos, en general, no se manifestaron contrarios a su establecimiento, salvo casos aislados. Distinto fue la posición de los empresarios que en varias oportunidades presionaron para contener las políticas que se desarrollaban en el área de la seguridad social.

En el ámbito político el único partido que por momentos se opuso a aspectos concretos de la política de seguridad social (financiamiento y liberalidad del sistema) fue el Partido Nacional (PN). Con relación al financiamiento, hacia 1919 se opuso a la forma en que se financiarían las pensiones a la vejez con un impuesto a las grandes propiedades (impuesto de sobretasa inmobiliaria) que no tomaba en consideración la rentabilidad de las explotaciones agropecuarias.

En 1925, frente a la crisis financiera de las pensiones a la vejez se volvió sobre el tema de cuál debía de ser la estructura tributaria para financiar el Estado. El PN, recogiendo un reclamo de los sectores empresariales, se manifestó contrario a un aumento de los impuestos a los alcoholes, bebidas alcohólicas y perfumes, en el entendido de que *“cuando el impuesto al consumo excede de ciertos límites, hace vanos los esfuerzos del Estado para obtener un rendimiento mayor”* (DSCR, 1925, tomo 323: 33). En esta instancia la mayoría del partido dejó en claro que no se oponía a la extensión de derechos jubilatorios, pero reclamaba que se ajustara a las posibilidades económicas de los contribuyentes de manera de no exceder la presión tributaria y obstaculizar el normal desarrollo productivo: *“El Partido Nacional seguirá procediendo con sana energía, tanto para el impulso como para la resistencia, cuando la resistencia sea necesaria, buscando la contemplación armónica de todos los intereses y, sobre todo, teniendo fija la mirada en las clases productoras de la nación. Y tiene la seguridad de que manteniéndose en esa línea de conducta, no ha de retrasar en un solo palmo ni en una sola hora el avance de la República por la vía del progreso económico, ni ha de detener tampoco la conquista de las altas idealidades que todos procuramos servir”*. (Diputado García Morales, DSCR, tomo 323: 141)

El político nacionalista que más se opuso a la liberalidad del sistema fue Arturo Lussich. La mayor crítica que deslizó fue la manera en que se reconocían derechos que habilitaban a una jubilación a muy temprana edad (ley madre para maestras, jubilación por despido, etc.) que representaban una pesada carga financiera para los institutos previsionales, permitiendo que un conjunto de personas en edad de trabajar recibieran una jubilación de por vida con muy pocos aportes. Cuando se discutió el primer aumento general jubilatorio en 1947, Lussich sostuvo: *“Si yo tuviera la convicción de que todos los jubilados y pensionistas son personas inhabilitadas para el trabajo, le prestaría decididamente mi voto al proyecto en discusión. Pero es que desde hace muchos años tengo la impresión, tenía la impresión, mejor dicho, de que las leyes de jubilaciones en nuestro país pecaban por una excesiva liberalidad en cuanto a su extensión... es de una absoluta realidad,...: que el número de jubilados jóvenes en nuestro país alarmante. Es alarmante, porque gravita sobre las Cajas durante un lapso que ninguna financiación es capaz de soportar, y además porque si se cumpliera estrictamente la ley, se sustraería de la actividad y de la producción, a una cantidad*

numerosa de brazos que se necesitan para encontrar con el trabajo la única solución a la crisis de la carestía de vida, esto es, la única solución sabia y exacta, que es el aumento de la producción...” (DSCR, tomo 468: 669).

Si bien los partidos tradicionales tenían clara conciencia de que la legislación jubilatoria era caótica y fragmentaria, y que permitía los excesos e irregularidades, igualmente los intentos de uniformizar la legislación y mejorar los controles no dieron mayores resultados porque siguieron aprobándose normas de excepción. A su vez, comienza a funcionar el clientelismo que volvía indispensable contar con el patrocinio de algún legislador o alta autoridad partidaria para acceder (o, de acuerdo a nuestra visión, apresurar) una jubilación. La llave para activar el mecanismo era la *“tarjeta de recomendación”* que aceptaba y facilitaba el trámite burocrático ante las autoridades.⁵

En varias instancias se discutió este problema a nivel parlamentario. En la investigación parlamentaria del año 1947 –que continuaba una iniciada en 1943 y que no había llegado a formular un informe definitivo– el diputado Ferrer Serra (perteneciente al Partido Nacional Independiente) denuncia la existencia de trámites preferenciales para acceder a la jubilación si cuentan con el impulso de los directores (políticos): *“Contra las más elementales normas de buena administración y de igualdad que por imperio de la Constitución deben tener todos los trámites, en el Instituto de Jubilaciones existen cuatro trámites, que se distinguen por las diferentes carpetas. El corriente, de carpeta blanca; el trámite preferencial, con carpeta roja; el trámite directorio que lleva cruzada la palabra Directorio sobre la anterior carpeta y por último el trámite “ultra rápido”. Todo esto constituye una evidente y seria irregularidad que conspira abiertamente contra la normalidad de las tramitaciones”*. (DSCR, tomo 471: 396). Sin perjuicio de la falta de fiscalización lo que permitía a las empresas retener los aportes jubilatorios de los trabajadores sin acreditarlos a favor de los organismos previsionales.

Los sectores empresariales, por su parte, en varias ocasiones se pronunciaron en contra de la política de seguridad social (creación y extensión de derechos jubilatorios, financiamiento, etc.). Luego de la oposición a la modalidad de financiamiento de las pensiones a la vejez (1919), hacia fines de los años veinte unifican su acción en el Comité de Vigilancia Económica (setiembre/1929)⁶. Este grupo de presión actuará contra la política desplegada por el batllismo para profundizar las políticas sociales. En especial, se opusieron a la extensión de los derechos jubilatorios a los trabajadores de la industria y comercio y al establecimiento del salario mínimo. Éstos criticaron la política desordenada y graciosa de conceder derechos pues los costos recaerían, en último término, sobre los propios beneficiarios al tener que financiarlos vía impuestos al consumo. A su vez, rechazaron de plano la sanción de nuevos derechos jubilatorios hasta tanto se dictara una ley que asegurase la sostenibilidad del sistema, sin perjuicio de oponerse radicalmente al salario mínimo.

Finalmente, el Comité reclamó a los políticos abandonar la práctica de utilizar la seguridad social con fines proselitistas: *“El Comité de Vigilancia Económica no estaría al diapasón de la época, si se opusiera en..., principio al régimen de las jubilaciones.... Las jubilaciones no deben ser una institución de perturbación, ni un instrumento utilizado con fines inconfesables de proselitismo político: deben ser una forma de*

⁵ El mecanismo de la *“tarjeta de recomendación”* también funcionó para acceder al empleo público, al carné de asistencia en el sistema de Salud Pública o, incluso, para acceder a préstamos de vivienda.

⁶ Esta institución, conocida popularmente como *“Comité del vintén”* estuvo integrada por la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural del Uruguay, la Cámara de Comercio y la Unión Industrial Uruguaya, entre otros.

asegurar el bienestar de todos los que trabajan, y eso sólo será posible lograrlo si el país obliga a quienes dictan las leyes a que no sacrifique los principios de equidad, de justicia y de utilidad social a que deben responder las instituciones de previsión en aras de intereses subalternos, inspirados en un egoísmo personal o de secta, disimulado con frecuencia con ropajes engañosos de un aparente altruismo” (1930: 4).

Esta oposición de los sectores empresariales también se manifestó en ocasión de reformarse el derecho de “jubilación por despido”, creándose en sustitución el “subsidio por desempleo” y las Bolsas de Trabajo (1934), consiguiendo, en los hechos, que no funcionara el subsidio por desempleo y que las Bolsas de Trabajo no se organizaran por considerar que se vulneraría el derecho a libre contratación de mano de obra. En iguales términos, se manifestaron en ocasión de discutirse la ley de Seguro de Paro (1958) iniciándose un *lock-out* patronal por parte de la construcción que amenazaba a extenderse a otros sectores en caso de intentar regular el mercado laboral.⁷

Respecto al fenómeno del “clientelismo”, el mismo fue reiteradamente denunciado por los partidos políticos menores (socialista, comunista, cristianos) y, si bien los partidos políticos tradicionales reconocían el problema, lo atribuían al accionar del otro partido tradicional o circunscribían a casos puntuales de políticos individualizables que desvirtuaban las reglas del juego político.

Un momento en que se discutió esta problemática fue en el año 1956 en que se intenta crear una comisión investigadora para tratar irregularidades concretas.⁸ En esta instancia, algunos diputados sostuvieron que las irregularidades más graves daban cuenta de organizaciones delictivas que fabricaban jubilaciones actuando fuera de la ley, en paralelo a la tramitación regular de las jubilaciones, y no integraban las organizaciones partidarias. Otros diputados, en cambio, culparon a políticos concretos del otro partido que ocupaban o había ocupado cargos en el Directorio de las Cajas pero, expresamente, señalaron que las irregularidades cometidas sólo se referían a apurar la tramitación de ciertas jubilaciones y no eran delictivas.

En la discusión parlamentaria quien sinceró el manejo político que se realizaba con las pasividades fue el diputado Rodríguez Camusso. A su entender el problema no eran esos casos particulares de graves irregularidades que habían sido ventilados en sede penal sino la existencia de un verdadero montaje político-partidario para acelerar jubilaciones de simpatizantes políticos: *“¿Hay o no en la Caja de Jubilaciones una fábrica, una organización montada para obtener simpatías populares a cambio de las tramitaciones preferenciales? Esto es lo sustancial...¿Se nos plantea o no a los Diputados, apenas salimos a la calle, apenas entramos a un café, apenas concurrimos a nuestras agrupaciones políticas, por parte de nuestros amigos, de nuestros conocidos, de nuestros parientes, correligionarios o no, la posibilidad de que intercedamos ante alguien para apurarlo una tramitación jubilatoria?... ¿Es o no en nuestro país quemante, dolorosa verdad, que la gente que ha trabajado se jubila en*

⁷ En el proyecto original de la ley de Seguro de Paro se preveía un organismo que regulara el mercado de trabajo (Servicio Nacional del Empleo) creando distintas bolsas de trabajo a las que concurrirían los empresarios para contratar mano de obra. Esta parte de la normativa recibió la total oposición de los empresarios y no llegó a sancionarse.

⁸ Los casos fueron: i) la concesión de jubilaciones a un matrimonio español que se le reconocieron 40 años de aportes aún cuando hacía sólo 17 años que eran residentes en la república; ii) el otorgamiento de una jubilación a un individuo al que se le reconocieron como años de aportes el largo período en que había estado encarcelado en el Penal de Punta Carretas; iii) el número desmedido de jubilaciones otorgadas a trabajadoras independientes bajo el rótulo de “costureras”.

pocos meses si tiene padrinos, y después de muchos años o nunca, si no los tiene?...”. (DSCR, tomo 528: 473).

Frente a esta interrogante el diputado respondía que el problema del “clientelismo” era consustancial al accionar del sistema político y en esta discusión los políticos debían comprometerse a este tipo de práctica que iba en detrimento de los beneficiarios que habían aportado regularmente y por un largo período a las Cajas y que, al momento de jubilarse, debían pasar por el peaje de algún político que le asegurara obtener el beneficio que por ley le correspondía.

Por su parte, desde el socialismo el diputado Germán D’Elia reclamaba el reintegro de la representación obrera en las Cajas para evitar el manejo clientelar realizado por los partidos tradicionales.⁹ Inclusive, para demostrar el manejo político que se realizaba con las jubilación exhibe un manifiesto de la agrupación de mujeres batllistas de la lista 15 donde se reclamaba un manejo más equitativo de los trámites jubilatorios de “pronto despacho” a disposición de los Directores quincistas a efectos de respetar la contribución electoral concreta de los distintos clubes seccionales de la lista: *“En el aspecto político aspiramos a que se conceda mensualmente a los clubes seccionales un número de “pronto despacho” para las jubilaciones, que esté en relación con el caudal cívico de cada entidad”*. (DSCR, tomo 528: 502).

En resumen, la normativa jubilatoria y pensionaria procuró conceder derechos que se traducían en una mayor justicia social y redistribución del ingreso. Esta política impulsada desde el Estado por la fracción batllista del Partido Colorado (PC) y que contó con el apoyo crítico del resto del espectro político se vio enfrentada a la oposición de los sectores empresariales en la medida que ello significaba una mayor tributación o un recorte a sus aspiraciones a una mayor libertad de mercado, en especial, del laboral. A su vez, los partidos tradicionales mayoritarios (Colorado y Nacional, y la fracción disidente Partido Nacional Independiente) reconocieron el problema que representaba una legislación fragmentada y dispersa a la hora de la concesión y extensión de los derechos jubilatorios, problema que se buscó solucionar con la sanción de leyes unitarias que luego se verían vulneradas con la sanción de leyes especiales o por el manejo clientelar que los partidos tradicionales hacían del sistema de seguridad social.

En definitiva, al decir de Carlos Real de Azúa, los partidos tradicionales, a través del mecanismo de la coparticipación, hicieron del Estado su propio feudo creando un *“aparato institucional destinado a consolidar la vigencia de los partidos y el acrecentamiento de sus atractivos se fue completando con medidas que apuntaban al robustecimiento de una clase política verdaderamente profesional”* (Real de Azúa, 1964: 84). De esta manera, los partidos tradicionales consensuaron el *“régimen de coparticipación y su política de prorrateo con su capacidad de prohijar estos beneficios sin que ningún partido en concreto y especial parezca imputable por ello”*; y este accionar político partidario se revistió de una legalidad tolerada a través de *“un grado muy bajo de moralidad social que hace mirar, más que con indignación... [en la medida] que se sabe que cualquiera con un poco de suerte y forcejeos puede ser llamado a disfrutar”*. Todo este poder del aparato partidario se complementa con el ejercicio de *“las funciones secundarias del Estado y las llamadas funciones de intermediación entre éste y los sectores más débiles de la colectividad que no estuvieran politizados en un*

⁹ La representación obrero-patronal en el Directorio de las Cajas se había suprimido en 1934, luego del golpe de estado de Terra (1933). Desde entonces, el Partido Socialista y el Partido Comunista reclamaron el reintegro de los representantes obrero-patronales para fiscalizar y controlar a las Cajas y para evitar el clientelismo político con la seguridad social.

grado tan creciente que para acceder a cualquier beneficio de un servicio público no hubiera que recurrir a un comisionista partidario... [siendo] el derecho a la efectividad del retiro jubilatorio la clave de bóveda del sistema de dependencias; su rápida marcha o su inacabable demora está condicionada al gestor político que es cada director de cada una de las Cajas, unos lugares donde se han amasado con sudor, desesperanza y lágrimas algunas de las sustanciales riquezas del país” (pp. 87-88).

4. Primeras evidencias cualitativas y cuantitativas sobre la existencia de ciclo política electoral en las pasividades

En esta sección realizamos una primera aproximación cuantitativa de la evidencia complementada con consideraciones cualitativas provenientes del juego político intra e inter partidario. En el análisis se detallaran las en normas que en lo inmediato pueden no tener efectos cuantificables pero que sí incidirían al momento que el elector decida su voto.

En el Cuadro 2 se presenta una primera aproximación a cómo se comporta el ciclo político electoral en las pasividades¹⁰ entre 1921 y 2006 en las 17 elecciones presidenciales. No se consideran las elecciones presidenciales previas, entre 1896 y 1919, debido a que el presidente era electo en forma indirecta por el Poder Legislativo ni la elección de 1984 porque el país estaba saliendo de la dictadura militar (1973-1985) y los políticos no ocupaban cargos de gobierno que le permitieran influir en el ciclo político electoral.¹¹

Cuadro 2. Ciclo político- electoral en las pasividades (1921-2006)

Años	GasPas s/PBI	GasTotPas Real	GasPasReal Var	GasPasReal Per-cap Var	NúmPas Var
1921/2006	no	sin deter.	si	si	anticiclo
1921/1944	no	no	no	si	si
1945/1973	si	si	si	si	anticiclo
1988/2006	no	no	sin deter.	sin deter.	anticiclo

Este cuadro resume una primera aproximación a partir cinco variables significativas al momento de analizar el fenómeno del ciclo político (gasto en pasividades sobre el PBI, el gasto en valores reales, la variación del gasto real en pasividades, la variación del gasto real por pasividad y la variación del número de pasividades anual). En el mismo se consigna como se comportaron esta variable para el período en su conjunto y para los tres sub-períodos en que hemos dividido el mismo. La razón para esta sub-división se encuentra en que existirían tres escenarios en que se pueden agrupar las distintas elecciones. El primer sub-período (1921-1944) se caracteriza por encontrarse el sistema pevisional en formación y consolidación, período en que se crean distintas fondos dentro de las cajas existentes y distintos gremios o sectores de trabajadores están ingresando al sistema; y, siendo un período en que no se otorgan aumentos jubilatorios generales. El segundo sub-período (1945-1973) se caracteriza por ser un período en que

¹⁰ Las pasividades incluyen tanto las jubilaciones como las pensiones, y dentro de estas tanto las comunes como las pensiones a la vejez no contributivas.

¹¹ Los gráficos no se incluyen debido a los requisitos impuestos a la extensión máxima de la ponencia, pero están a disposición de los lectores interesados en el Área de Historia Económica, Instituto de Economía, FCEyA-UdelaR.

el sistema ya se consolidó, se otorgan aumentos de pasividades generales y se conceden nuevos derechos. En tercer sub-período (1988-2006) comprende una etapa en que el sistema previsional se encuentra en crisis financiera y requiere de la asistencia del Gobierno Central, ello llevará a la que las autoridades la reforma del sistema (1979 y 1996) y que la ciudadanía apruebe una reforma constitucional indexando las pasividades al índice medio de salarios.

Aún así, en todo el período se constata ciclo político en la variación del gasto real en pasividades y en la variación del gasto real en pasividades por pasividad (pasividad media). Respecto de las demás variables el ciclo no se produce por varias razones.

En el gasto en pasividades sobre el PBI, ello ocurre debido a que este gasto es creciente hasta comienzo de la década del noventa por aumento de beneficiarios que, tras estabilizarse, comienza a descender. No debe perderse de vista que a partir de los noventa comienzan a producir efectos dos modificaciones fundamentales en el régimen de pasividades. En primer término, a fines del año 1989 se aprueba la reforma constitucional que establece que las pasividades se reevaluarían según se incrementara el índice medio de salarios. Esta medida evitaba que el elenco político manejara discrecionalmente la variable del aumento de pasividades como mecanismo político para ganar votos y permanecer en el gobierno o prometiendo su incremento para acceder a él por parte de la oposición. También, a mediados de los noventa (1996) se reforma la seguridad social creando el sistema mixto e instaurando la historia laboral. Con la instrumentación de la historia laboral personal de cada trabajador afiliado al sistema llevó a que se eliminara la gran discrecionalidad y laxitud que tenía el sistema previo que permitía a los político el manejo político clientelístico de el derecho jubilatorio. Este nuevo diseño institucional otorga mayor previsibilidad y seguridad al afiliado al momento de acceder a su derecho y evita tener que recurrir al político para el goce de un derecho legítimo.

Por otro lado, con relación al gasto total de pasividades en términos reales no se puede concluir que exista ciclo porque si bien en el año electoral se constata el ciclo por incremento del gasto, el mismo descende durante el primer año del nuevo gobierno. Este comportamiento de la variable llevaría a concluir que existe ciclo electoral, pero en el segundo año de gobierno nuevamente se observa un incremento del gasto que contradice la forma en que se esperaría que debiera comportarse esta variable. Finalmente, con relación a la variación del número de pasividades la variable se comporta de manera anticíclica observándose una caída en el número de pasividades otorgadas durante el año electoral que se extiende hasta el primer año de gobierno, luego en el segundo año de gobierno aumenta el número de pasividades otorgadas. Bajo un esquema de este tipo, podría sostenerse que el nuevo gobierno, tras fijar el presupuesto para su administración y estar desarrollando su política, recién comenzaría el tiempo de cumplir las promesas electorales.

Pero este análisis de largo plazo se reconocen distintos escenarios que pueden traducirse en tres sub-períodos: 1921-1944 (6 elecciones), 1945-1973 (7 elecciones) y 1988-2006 (4 elecciones).

- ***La consolidación del sistema de seguridad social (1921-1944)***

Durante este sub-período se consolida el sistema de seguridad social autónomo del Gobierno Central. Este proceso comienza en 1896 (Caja Escolar) y se extiende durante la primera década del siglo XX (Caja Civil en 1904 y Caja Militar en 1911). En el año 1919 comienza a extenderse a los trabajadores privados (Caja de Servicios Públicos)

donde irán ingresando los distintos gremios hasta que en 1928 cubrirá al grueso de trabajadores privados nucleados en la industria y el comercio. Este proceso significó que los afiliados activos estuvieran aumentando así como los trabajadores que cumplían los requisitos para acceder a una pasividad. Esta realidad se tradujo en un permanente aumento del gasto en pasividades y de su participación respecto del PBI.

Durante este período (Cuadro 3) no se constata ciclo político respecto de los gastos en pasividades sobre el PBI, ni en relación al gasto total real, ni de su variación. En cambio, sí habría ciclo en la variación del gasto real en la pasividad media y en la variación del número de pasividades. Estas mismas variables en cada una de las seis elecciones del período se comportan de manera diferente en los tres escenarios claramente definidos en que se pueden agrupar estas elecciones.

Cuadro 3. Ciclo político-electoral por elección (1921-1944)

Años	GasPas s/PBI	GasTotPas Real	GasPasReal Var	GasPasReal Per-cap Var	NúmPas Var
1921/1924	no	no	no	si	no
1925/1928	no	no	sin deter.	sin deter.	si
1929/1932	no	no	si	no	si
1933/1936	si	no	si	si	si
1937/1940	no	no	anticiclo	sin deter.	sin deter.
1941/1944	no	no	sin deter.	sin deter.	sin deter.

El primero cubriría las primeras tres elecciones siendo su característica la lucha electoral entre los dos principales partidos políticos tradicionales (Colorado y Nacional), habiéndose resuelto estas contiendas por muy pocos votos. Esta realidad se reproduce hacia el interior de estos partidos al existir fracciones contrarias que amenazan votar fuera de la estructura partidaria en caso de no ser tenidas en cuenta por el sector mayoritario (batllismo en el Partido Colorado y herrerismo en el Nacional) poniendo en peligro el triunfo electoral.¹² Eso llevó a que hacia el interior de éstos partidos se debieran realizar transacciones y concesiones por parte de las fracciones mayoritarias inaugurando la política conocida de “compromisos”. Esta política permitió que las fracciones minoritarias accedieran a puestos de gobierno muy por encima de su caudal electoral. Quien más practicó esta política de compromiso fue el Partido Colorado, donde el batllismo –que reunía entre el 70% y 80% del voto del partido– acordó que varios candidatos presidenciales de la minoría accedieran a la presidencia (Serrato, 1923-1926, colorado neutral; Campisteguy, 1927-1930, riverista) o casi lo lograra,

¹² Las fracciones partidarias minoritarias dentro Partido Colorados eran: riverismo (1913), vierismo (1919) y sosismo (1926); las dos primeras fracciones reunían tras de sí al voto colorado conservador y el funcionariado público (vierismo); en tanto que el sosismo –fracción escindida del batllismo por motivos electorales– se oponía al radicalismo social batllista. En el Partido Nacional había una tendencia mayoritaria (herrerismo) y dos minoritarias (conservadora y radical progresista) pero las bajas posibilidades de acceder al gobierno las lleva a mostrarse unidas durante este período.

como el líder riverista Manini Ríos (elección de 1930), en que alcanza la presidencia el batllista moderado Gabriel Terra (1931-1934)¹³.

El segundo escenario viene caracterizado por las consecuencias del golpe de estado de Terra (1933) que da lugar a la coparticipación en el gobierno del terrismo (PC) y el herrerismo (PN) con la oposición radical del batllismo neto (o principista) que no participa de las elecciones de 1934 y 1938. Por la misma época el grupo conservador del PN se escindía del partido fundando el Partido Blanco Independiente que tampoco participará en estas elecciones.

El tercer escenario se da en la elección de 1943, tras el golpe de estado “bueno” de Baldomir. En esta elección vuelven a la arena política el batllismo neto y los blancos independientes, apoyando el primero al candidato baldomirista, Amézaga, que ejerce la presidencia entre 1943-1946. Este período es reconocido como de transición entre el terrismo y un segundo impulso batllista liderado por Batlle Berres.

Del Cuadro 2 surge que pese a la lucha electoral en las tres elecciones de la “política de compromisos” y que se estaban extendiendo los derechos jubilatorios a los trabajadores privados, el ciclo político electoral se observa en la variación del número de pasivos y no en las demás variables relativas al gasto. Esto daría cuenta de la disciplina fiscal y del equilibrio presupuestario que fuera el norte de los gobiernos durante las primeras tres décadas del siglo pese a la política social que impulsaba el batllismo.

En las elecciones de 1934 y 1938¹⁴ que se realizan bajo la presidencia de Terra, luego del golpe de estado de marzo de 1933, éste busca legitimar su régimen sometiendo al voto popular una nueva constitución que consagra la coparticipación en el gobierno¹⁵ y presentándose a la re-elección en las elecciones de 1934. En esta elección se constata ciclo político en casi todas las variables consideradas, algo que no sucederá en la elección de 1938 en que se presentan, dentro del partido colorado, dos candidaturas (Baldomir y Blanco Acevedo) que surgen del seno del terrismo. Al parecer, en esta instancia, el terrismo gobernante no tuvo que recurrir al mecanismo del ciclo político electoral para asegurar que uno de los grupos que lo representara accediera al gobierno.

Finalmente, en la elección de 1942, luego del “golpe bueno” liderado por el Presidente Baldomir, éste también buscará la legitimación del régimen presentando una reforma constitucional que eliminaba la coparticipación política obligatoria de la Constitución de 1934. En esta ocasión, Baldomir contó con el apoyo de su fracción política y de los batllistas netos, así como de los blancos independientes y del partido comunista. Surge del Cuadro 2 que, contando con estos apoyos, éste no tuvo necesidad de recurrir al mecanismo del ciclo político-electoral para lograr que el candidato consensuado con el batllismo neto alcanzara la presidencia (Amézaga, 1943-1946).

- ***La incidencia del juego político en la seguridad social (1945-1973)***

Según los autores reseñados en el apartado 4.1, es durante este período en que se produce el fenómeno del ciclo político electoral, teniendo al “club político” como

¹³ La elección de Gabriel Terra se alcanza luego de acordar riveristas y batllistas la “fórmula Halty” en que se acordó que si el candidato riverista obtenía, como mínimo, el 17,5% de los votos del partido accedería a la presidencia en detrimento del candidato batllista, Gabriel Terra.

¹⁴ Estas dos elecciones se efectuaron en marzo, a diferencia de las demás que se realizaron a fines de año (noviembre). En consecuencia, al momento de diseñar las series, se realizó un ajuste suponiendo que la elección se realiza en 1933 y no a principios de 1934. Al proceder de esta manera se observa ciclo político electoral en la elección de 1934.

¹⁵ Senado del “medio y medio” (15 senadores para la lista más votada de los dos partidos mayoritarios).

unidad donde se procesan en los hechos el “clientelismo” (Rama, 1970). Es allí donde se teje ese entramado de beneficios (el empleo público, la jubilación, la tarjeta para acceder a la asistencia pública, etc.) a cambio del voto (Filgueiras y Filgueiras, 1990). Esta realidad fue reconocida por los propios políticos (Rodríguez Camuso, 1956; D’Elia, 1956) y era la forma más expeditiva para que los beneficiarios de una jubilación o pensión pudieran acceder a la misma con cierta celeridad y no ver demorado su trámite por varios años (Ferrer Serra, 1947).

Del Cuadro 1 se constata el ciclo político electoral se da durante este período en las variables referidas al gasto en pasividades pero no así respecto de la variación del número de pasividades. Esto último parecería ir contra el manejo clientelar organizado a partir del “club político”, ámbito en que se construyen y confirman lealtades políticas (el voto) a cambio del acceso a alguno de los beneficios que brinda el Estado, pero al que accede, en la mayoría de los casos, si se pasa por el rasero del político profesional (Saldain, 1995). Esto sería correcto si se presumiera que en el año electoral los políticos gobernantes jubilan al mayor número de personas posibles, en cambio si se retiene que el clientelismo se manifestó como un manejo discrecional de una extensa gama de beneficios que el Estado brindaba y que el político repartía, puede suceder que el número de las pasividades otorgadas se extienda en el tiempo en que el político ocupa el cargo y que el aumento del número de pasivos se observe en el segundo año de gobierno cuando el partido en el poder deba cumplir las promesas electorales hechas a sus militantes y simpatizantes.

En este período también se distinguen tres escenarios. El primero comprende las primeras tres elecciones en que la fracción política dominante fue el neo-batllismo (PC) expresado en la lista 15 y cuyo líder fuera Batlle Berres. El segundo momento cubre las siguientes dos elecciones en que el PN accede al gobierno tras 93 años. En este subperíodo gobernará alternativamente el herrerismo en alianza con el ruralismo (cuyo líder fuera Nardone) y la UBD (Unión Blanca Democrática)¹⁶. El tercer escenario contiene las últimas dos elecciones dominadas por el sector colorado conservador (Unión Colorada y Batllista, UCB) liderado por Pacheco Areco, tras la prematura muerte de Gestido, a pocos meses de asumir la presidencia en 1967.

Durante este período las prácticas “clientelísticas” fueron la forma en que los partidos tradicionales buscaron perpetuarse en el poder o acceder al mismo. Panizza (1990) afirma que esta práctica política se profundiza a partir de mediados de la década del cuarenta y se correspondería, en principio, a cierto carácter populista desplegado por Batlle Berres. Al acceder al gobierno el PN, estas prácticas no fueron abandonadas por sus principales fracciones (herrerista-ruralista o UBD). Luego, los mecanismos clientelísticos fueron ampliamente empleados por el líder populista conservador de la UCB, Pacheco Areco.

En el Cuadro 4 se muestra cómo se comportaron las distintas variables en cada una de las siete elecciones entre 1945-1973. En la primera elección no se observa ciclo político y se puede afirmar la existencia de un anticiclo al considerar el gasto real per-cápita y la variación del número de pasividades. Respecto de la primera variable hay que tener en cuenta que durante 1947 se aprueban dos aumentos de pasividades (en enero y en octubre). Estos dos aumentos generales son los primeros que se aprueban y sus efectos se percibirán recién durante una parte menor de 1947 y en 1948. Si bien el segundo de

¹⁶ La UBD fue la fracción política que conformó con el antiguo Partido Nacional Independiente, que vuelve al Partido Nacional previo a la elección de 1958, y con un grupo de herreristas liderados por Fernández Crespo que se retiran del herrerismo.

estos aumentos fue rechazado por el gobierno de Batlle Berres, el Parlamento logró imponerlo argumentando que se debía recomponer el poder de compra de las pasividades, al igual que se había actuado con los sueldos públicos, debido a que los ingresos de los pasivos venían sufriendo la inflación desde principios de la década del cuarenta. También se observa anticiclo en la variación del número de las pasividades y ello puede deberse a que el neo-batllismo ya en el poder se encontraría satisfaciendo las aspiraciones, cumpliendo los compromisos y aceitando el mecanismo clientelístico que lo había llevado al poder sin necesidad de inducir ciclo desde la cantidad de pasivos.

Cuadro 4. Ciclo político-electoral por elección (1945-1973)

Años	GasPas s/PBI	GasTotPas Real	GasPasReal Var	GasPasReal Per-cap Var	NúmPas Var
1945/1948	sin deter.	no	sin deter.	anticiclo	anticiclo
1949/1952	no	no	si	si	anticiclo
1953/1956	no	no	si	si	si
1957/1960	no	no	anticiclo	anticiclo	sin deter.
1961/1964	si	si	sin deter.	sin deter.	anticiclo
1965/1968	sin deter.	si	si	si	anticiclo
1970/1973	si	si	si	si	no

En las siguientes dos elecciones (1950 y 1954) se constata más claramente el ciclo político electoral. En el año 1950, a dos meses de la elección, se otorga un aumento general jubilatorio. Luego, a fines de 1951, se concede el “beneficio de retiro” para los funcionarios públicos que se extenderá a los trabajadores privados en noviembre de 1953. Este derecho se traducía en un premio monetario a los trabajadores que se jubilaban con más de 30 años de aportes¹⁷. Es importante retener que en el caso uruguayo no sólo debe verse ciclo político en el monto de las pasividades y en el número de pasividades concedidas, sino también se debe prestar atención a los derechos que se van reconociendo ya que los mismos pueden ajustarse al manejo del ciclo político electoral. Respecto de la variación del número de jubilaciones concedidas se debe tener presente que el atraso en la tramitación de las jubilaciones era un defecto intrínseco del sistema de seguridad social, denunciado en varias oportunidades (Ferrer Serra, 1947), y donde el clientelismo, organizado a partir del club político, encontraba un terreno fértil para captar votos, transformándose en una de las manifestaciones más claras del ciclo político electoral uruguayo. Esta última realidad fue denunciada por el diputado socialista D’Elia al referirse al reclamo cursado por la agrupación de mujeres de la lista 15 en el transcurso del proceso eleccionario de 1954.

Finalmente, en las elecciones de 1958, todas las medidas adoptadas por el neo-batllismo en el poder –aumento escalonado de pasividades a procesarse entre 1957 a 1959, creación del seguro de desempleo para trabajadores privados, reconocimiento del cogobierno universitario, etc. – no lograron impedir que el partido colorado perdiera la elección. Durante este último período de gobierno la economía uruguayo ingresa en un período de estancamiento económico e inflacionario que pone fin a la experiencia de

¹⁷ La norma reconocía a los trabajadores, que se jubilaran con más de 30 años computados, el derecho a percibir 6 meses de sueldo. Este monto se incrementaba a 12 sueldos y a 18 sueldos si el trabajador computaba más de 36 o 40 años de aportes, respectivamente.

industrialización por sustitución de importaciones (primera ISI) impulsada por el neobatllismo liderado por Batlle Berres.

Durante los próximos dos gobiernos del PN (herrero-ruralista y UBD, respectivamente), el fenómeno del ciclo político electoral es evidente (Cuadro 3) y se complementa no sólo con el aumento de pasividades y del beneficio de retiro (agosto de 1961), sino también con el reconocimiento de nuevos derechos (aguinaldo para pasivos a partir de 1960 y prima por edad –afiliados mayores a 70 años– desde agosto de 1960). Inclusive, en noviembre de 1961, un año antes de la elección, se aprueba la ley de “revaluación automática de pasividades” que es de las primeras leyes que reconocen el proceso inflacionario que sufría el país al indexar las pasividades al índice medio de salarios y a la inflación¹⁸. De esta manera, los propios políticos de los partidos tradicionales mayoritarios renunciaron, expresamente, a manejar con fines políticos electorales los aumentos a los pasivos en el futuro asegurando a los pasivos su poder de compra.

Estas medidas no impidieron que el PN retuviera el gobierno (1966) perdiendo la elección a manos de la UCB-PC, bajo el liderazgo de Gestido que, tras su muerte, pasa a Pacheco Areco. Este sector hizo abuso de los mecanismos del ciclo político electoral para mantener el gobierno e impulsar la reelección de su líder en las elecciones de 1971. Si bien esto último no lo logra, igualmente asegura el gobierno para el candidato presidencial alternativo del sector, Bordaberry, quien presidiría el país entre 1972 y 1976. La forma en que operó el gobierno de Pacheco Areco fue acumular en el año electoral (marzo y julio de 1971) la revaluación no realizada el año anterior (1970) y la correspondiente al año electoral (1971). Este manejo del aumento a los pasivos fue utilizado “*ex profeso*” para influir en el voto de los jubilados y pensionistas que representaban el 27% del electorado.

En definitiva, durante este período se puede observar un claro manejo político del ciclo electoral con referencia a las pasividades, ya fuera otorgando aumentos, incorporando derechos o reconociendo pasividades a individuos que tenían derecho a este beneficio pero que debían pasar por el rasero del club político y del propio político (“*la tarjeta de recomendación*”) para acceder, en principio, a un derecho pre-existente.

- ***La crisis financiera de la seguridad social y la reforma estructural del sistema (1988-2006)***

Este último sub-período presenta características singulares que lo distinguen de los períodos anteriores. En primer término, entre 1973 y 1984, no se efectuaron elecciones debido a que gobernó el país una dictadura militar. A su vez, la elección de 1984 se realizó en un ambiente político enrarecido por las limitaciones que tuvieron para actuar los partidos políticos habilitados que vieron cómo parte de sus políticos y varios de sus líderes se encontraban proscriptos. Debido a estas razones no se puede incluir a la elección de 1984 en el análisis.

Por otro lado, el sistema de seguridad social estatal organizado en torno al BPS (más del 80% de pasivos totales del sistema) venía acumulando déficits operativos anuales desde comienzos de la década del setenta requiriendo la constante y creciente asistencia financiera del Gobierno Central. Esta situación condujo a la dictadura militar a realizar una reforma estructural del sistema que se tradujo en la eliminación de beneficios y derechos (aguinaldo, beneficio de retiro, jubilación especial a los despedidos mayores a

¹⁸ La revaluación de pasividades se otorgaría de pleno derecho cada dos años (a partir de 1965, anualmente) a partir de una paramétrica en que el índice medio de salarios y la inflación ponderarían por igual.

40 años, jubilación por ley madre, etc.) para limitar el déficit del sistema además de continuar con la política de reducción de aportes obrero-patronales (política iniciada a fines de los sesenta) para reducir el costo de la mano de obra y hacer más competitiva la producción nacional exportable.

El Cuadro 1, que resume el comportamiento de la variable para el sub-período, permite concluir, por lo menos inicialmente, que no se produce ciclo político electoral. Inclusive, al analizar cada elección en particular (Cuadro 5) se constata el fenómeno de anticiclo para la elección de 1989.

Cuadro 5. Ciclo político-electoral por elección (1988-2006)

Años	GasPas s/PBI	GasTotPas Real	GasPasReal Var	GasPasReal Per-cap Var	NúmPas Var
1988/1991	anticiclo	anticiclo	anticiclo	anticiclo	sin deter.
1993/1996	no	no	sin deter.	sin deter.	sin deter.
1998/2001	no	si	no	no	anticiclo
2003/2006	sin deter.	no	sin deter.	sin deter.	no

La elección de 1989 se produce al final del primer gobierno de Sanguinetti (uno de los líderes del sector batllista mayoritario dentro del PC). Durante este gobierno hay una política expresa de incremento de las pasividades que durante la dictadura militar habían perdido poder de compra. Pero, pese a este esfuerzo, hacia el final de su gobierno el país experimenta un fuerte proceso inflacionario (con registros próximos al 90%) que deprime el poder adquisitivo de los sueldos y las pasividades. Sumado a todo esto, los sectores sociales impulsan una reforma constitucional para indexar las pasividades al índice medio de salarios que alcanza a aprobarse en dicha elección.

Esta indexación determinará que la variable del aumento de las pasividades ya no pueda ser utilizada por el elenco político en el gobierno para asegurar la reelección. A su vez, el “club político” perderá presencia –debido, entre muchos otros factores, a los medios masivos de comunicación– y dejará de cumplir la función de recolección de votos a cambio de beneficios estatales tal cual se había utilizado en el período previo a la dictadura militar. Finalmente, dentro del nuevo escenario político, el electorado no se dividirá entre los dos partidos tradicionales al aparecer una nueva fuerza política que congrega a los sectores de la izquierda (coalición del Frente Amplio) y que en las sucesivas elecciones incrementará su caudal electoral hasta superar más del 50% de los votantes en la elección de 2004.

Finalmente, otro de los hechos contundentes de este sub-período se producirá en el año 1996, al aprobarse la reforma del sistema de seguridad social estatal, que organiza un sistema mixto de reparto intergeneracional administrado por el BPS y de capitalización individual administrado por las administradoras de fondos previsionales (AFAP). Según Forteza (2003), con el nuevo sistema se instaura la historia laboral y se especifican mecanismos administrativos, controles y fiscalizaciones claros y previsibles, los que eliminan la laxitud y discrecionalidad del sistema previo y que habían aprovechado los políticos profesionales en el juego político.

Aún así, no queda claro si se evidencia ciclo electoral en las elecciones de 1994, al final del gobierno del PN, y al final del gobierno del PC de 2004, elección esta última en que accede al gobierno la coalición de izquierda. Se encuentran varias variables con un

comportamiento errático en que, de circunscribirse el análisis al año pre-electoral, electoral y primer año de gobierno, existiría ciclo, pero como en el segundo año de gobierno también aumentan estas variables en momentos en que el gobierno está implementando su programa, no se puede ser concluyente.

En definitiva, en este sub período se produce una serie de cambios institucionales (reforma constitucional de 1989 y reforma estructural de la seguridad social de 1996) que influyen directamente en las posibilidades de los políticos de utilizar a las pasividades en el ciclo político-electoral.

5. Primeros resultados econométricos sobre la existencia de ciclo político electoral en el largo plazo (1921-2010)

En esta sección se presentan los resultados econométricos que, preliminarmente, permiten completar el estudio cualitativo y gráfico anterior para el caso de los gastos vinculados a la seguridad social. Asimismo, se vuelve a revisar, en nueva clave, el ciclo electoral en los gastos públicos totales del gobierno central, lo que de alguna forma complementa el estudio central de este trabajo vinculado a los gastos previsionales.

En general, se sigue el criterio de realizar las estimaciones de acuerdo a la especificación usual de los modelos para el estudio del gasto público total en la literatura en Uruguay (al que llamaremos “modelo estándar”) y a la especificación que se propone en este artículo y que se considera más apropiada para el estudio del ciclo electoral en las partidas más específicas vinculadas a las pasividades (“modelo propio”). De acuerdo al análisis anterior, las variaciones reales del gasto por pasividad (y posiblemente en la variación del número de pasividades) son las que evidenciarían más claramente un comportamiento cíclico y, por eso, se trabaja con ellas, haciéndose lo propio para la variación real del gasto público.

En particular, se consideran como variables dependientes:

- Variación real del gasto público.
- Variación real de la pasividad promedio.
- Variación en el número de pasivos
- Variación en el número de pasivos sin pensiones a la vejez.

En todos los casos se consideran, como variables explicativas, el nivel de la variable rezagada –para controlar por magnitud a la tasa de variación– y las variables de intervención ligadas al ciclo político (T1, T2 y T3; Elec y PosElec; CicElec). Además, para el caso del gasto público, se introducen como variables de control el efecto diferencial del PIB (Dlogpib) y el nivel de los términos de intercambio (TOT). Luego, para las variables ligadas con la seguridad social y con fines comparativos, se contrasta el modelo que llamamos “estándar” –que incluye Dlogpib y TOT– con el “modelo propio” –que incluye otra medida de ingresos como el diferencial del salario real (Dlogisr), junto a la inflación (Dlogipc), el resultado fiscal rezagado (RF) y la tasa de envejecimiento de la población (TEnvej59)¹⁹– para ganar en precisión y capacidad de “control” del análisis. En este sentido, se entiende que los gastos ligados con la seguridad social estarían más vinculados a variables próximas al bienestar de la mayoría de los individuos (como sus rentas salariales y su comportamiento frente a la inflación), el estado de las finanzas públicas y la propia estructura etaria de la población, que a

¹⁹ Se toman los 59 años como límite mínimo para ingresar al cálculo.

variables estrictamente macro (como PIB y TOT) cuyos efectos suelen diluirse en los grandes números (o mostrar consecuencias poco definidas).

La variación real del gasto público (estrictamente, el gasto del gobierno central) es explicada por la expansión del producto per cápita, aunque los términos de intercambio no resultan significativos en la estimación (Cuadro 6). Las tres especificaciones del ciclo político son consistentes, señalando que el año electoral es expansivo y, luego, se corrige el incremento en el año postelectoral (T1, PosElec y CicElec resultaron significativas).

Cuadro 6. Gasto Público (1921-2006)

Variable dependiente: Variación real del gasto del Gobierno Central			
	(1)	(2)	(3)
Constante	0,0268 (0.35)	0,0304 (0.41)	0,0339 (0.45)
Gasto real (-1)	-1,32E-11 (-0.380)	-1,74E-11 (-0.51)	-1,87E-11 (-0.54)
Gasto real (-2)	-1,12E-06 (-1.33)	9,30E-07 (-1.14)	-1,05E-06 (-1.26)
Dlogpib	0,4320 (1.77)*	0,4565 (1.97)*	0,4819 (2.03)**
TOT	0,0011 (0.98)	0,0012 (1.10)	0,0010 (0.87)
T1	0,0649 (2.58)**		
T2	-0,0158 (-0.60)		
T3	-0,0387 (-1.48)		
Elec		-0,0101 (-0.30)	
PosElec		-0,1043 (-3.22)**	
CicElec			0,0486 (2.38)**
R^2_c	0,09	0,14	0,10
F	2,30	3,35	2,93
Observations	88	88	88

Estadístico t entre paréntesis.
 *** Nivel de significación del 1%.
 **Nivel de significación del 5%.
 * Nivel de significación del 10%.

Inicialmente, cabe señalar que en Aboal et al. (1999), al estudiar el gasto público del Gobierno Central con especificaciones distintas en los modelos utilizados pero comparables con los que se manejan en este documento, se sostiene que es esperable observar que el ajuste se observe durante el segundo año de gobierno (T2) debido a que es en éste cuando el nuevo elenco político gobernante ya habría aprobado el presupuesto de su período de gobierno para instrumentar su política. En el presente documento, en cambio, se constata que el ajuste se estaría produciendo en el año pos-electoral (T1), durante el período en que el grupo político ganador de la elección se maneja con un presupuesto que viene del período de gobierno anterior y puede verse enfrentado a una inflación también heredada y que pudo originarse en el año electoral en que el elenco político anterior habría intentado influir en el voto de los electores a través del incremento de sus ingresos por medio de la expansión del gasto, la reducción de la

presión fiscal, conteniendo la inflación, etc. Los efectos de todas estas medidas se sentirían ya durante el primer año de gobierno y el nuevo elenco político administraría esta transición en que el gasto estaría estancado por el presupuesto anterior, realizando el ajuste y, entre tanto, proyectando y logrando sancionar su presupuesto.

Para ganar en profundidad analítica, aquí se da un paso más hacia el interior del gasto social, para trabajar con datos relacionados con el sistema de seguridad social y así testear estadísticamente algo de lo expresado previamente en el trabajo. Por lo tanto, se realizan ejercicios similares a los anteriores para la variación de la pasividad promedio (Cuadro 8a).

Cuadro 8a. Pasividad promedio (1921-2006)

–variables estándar–

Variable dependiente:	Variación real de la pasividad promedio		
	(1)	(2)	(3)
Constante	0,0856 (1,13)	0,0867 (1,15)	0,0867 (1,16)
Pasividad real promedio (-1)	1,67e-06 (0,91)	1,73e-06 (0,94)	1,71e-06 (0,94)
Pasividad real promedio (-2)	-4,77E-06 (-2,58)**	-4,79E-06 (-2,62)***	-4,78E-06 (-2,64)***
Dlogpib	-0,0414 (-0,15)	-0,0098 (-0,04)	-0,0120 (-0,05)
TOT	0,0016789 (1,39)	0,0016 (1,37)	0,0016 (1,37)
T1	0,0634 (2,16)**		
T2	-0,0193 (-0,63)		
T3	-0,0234 (-0,75)		
Elec		0,0459 (1,16)	
PosElec		-0,0526 (-1,33)	
CicElec			0,0492 (-2,05)**
R^2_c	0,11	0,12	0,13
F	2,59	2,95	3,58
Observations	88	88	88

Estadístico t entre paréntesis.
 *** Nivel de significación del 1%.
 **Nivel de significación del 5%.
 * Nivel de significación del 10%.

Las variables estándar y ligadas con la macroeconomía no resultan significativas, aunque hay evidencia de ciclo político, siendo significativas T1 y CicElec. El hallazgo es interesante. Por un lado, esta evidencia nos conduciría a procurar explicar la variación de la pasividad promedio por medio de otras variables. Por otro lado, la evidencia de ciclo pone en alerta sobre la ocurrencia de un patrón de comportamiento habitualmente mencionado en la literatura; esto es, que los actores del sistema “harían

política” con las jubilaciones y pensiones. Para atender estos puntos se propone una especificación diferente del modelo (Cuadro 8b).

Cuadro 8b. Pasividad promedio (1921-2006)

–especificación propia–

Variable dependiente:	Variación real de la pasividad promedio		
	(1)	(2)	(3)
Constante	0,2516 (3,04)***	0,2468 (2,99)***	0,2492 (3,05)***
Pasividad real promedio (-1)	-4,12e-06 (-4,93)***	-4,14e-06 (-4,94)***	-4,11e-06 (-4,98)***
Resultado Fiscal/PBI (-1)	2,28E+00 (2,98)***	2,35E+05 (3,14)***	2,31E+06 (3,15)***
Dlogisr	0,3035 (1,66)	0,2835 (1,56)	0,2928 (1,65)
Dlogipc	-0,3555 (-5,04)***	-0,3558 (-5,10)***	-0,3553 (-5,13)***
TEnvej59	0,7153 (2,04)**	0,7373 (2,10)**	0,7217 (2,09)**
TOT	0,0008 (0,84)	0,0008 (0,87)	0,0008 (0,87)
T1	0,0138 (0,57)		
T2	0,0074 (0,30)		
T3	-0,0109 (-0,44)		
Elec		0,0229 (0,71)	
PosElec		-0,0082 (-0,26)	
CicElec			0,0155 (0,80)
R^2_c	0,43	0,44	0,45
F	8,46	9,66	11,16
Observations	89	89	89

Estadístico t entre paréntesis.
 *** Nivel de significación del 1%.
 ** Nivel de significación del 5%.
 * Nivel de significación del 10%.

Bajo esta especificación, el nivel de la pasividad del año anterior, el resultado fiscal, la inflación y la tasa de envejecimiento de la población resultaron significativas para explicar la variación de la pasividad promedio. Además, mejoró mucho el poder explicativo total del modelo. En contrapartida, desapareció toda evidencia de ciclo político. Este resultado da indicios de que la identificación de ciclo político puede llegar a esconder la acción indirecta de algunas variables –típicamente, las de naturaleza macroeconómica– pero que, cuando se especifica con mayor precisión las relaciones, algunos comportamientos se representan más adecuadamente. Siguiendo esta línea de razonamiento, se repite el mismo ejercicio para el número de pasividades (Cuadro 9).

Cuadro 9. Número de pasividades (1921-2006)

–especificación propia–

Variable dependiente:	Variación en el número de pasividades					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Constante	0,2081 (5,99)***	0,2099 (6,04)***	0,2082 (6,06)***	0.2243053 (6,65)***	0.2262931 (6,71)***	0.2229203 (6,68)***
Número de pasividades (-1)	9,22e-08 (1,01)	9,09e-08 (1,00)	8,92e-08 (0,99)	8,92e-09 (0,63)	5.10e-08 (0,58)	5.04e-08 (0,58)
Resultado Fiscal/PBI (-1)	7,48E-01 (2,24)**	7,46E-01 (2,29)**	7,70E-01 (2,41)**	5.60e-08 (2,20)**	0.6899787 (2,34)**	0.7203051 (2,48)**
Dlogjsr	-0,0321 (-0,42)	-0,0290 (-0,38)	-0,0342 (-0,46)			
Dlogpib				0.2406552 (2,20)***	0.2313597 (2,72)***	0.224355 (2,66)***
Dlogjpc	-0,0159726 (-0,60)	-0,0172917 (-0,65)	-0,0168867 (-0,64)	-0.0122733 (-0,49)	-0.0137304 (-0,55)	-0.0123731 (-0,50)
TEnvej59	-1,4866 (-2,79)***	-1,4839 (-2,82)***	-1,4668 (-2,81)***	-1,3298 (-2,61)**	-1,3070 (-2,58)**	-1,2904 (-2,56)**
TOT	0,00008 (0,17)	0,00009 (0,18)	0,00007 (0,18)	-0.0002691 (-0,56)	-0.0002562 (0,54)	-0.0002737 (-0,57)
T1	0,0061 (0,60)			0.0065243 (0,67)		
T2	-0,0045 (-0,43)			-0.0035267 (-0,35)		
T3	-0,0003 (-0,03)			-0.007979 (-0,77)		
Elec		-0,0013 (-0,09)			-0.0041791 (-0,33)	
PosElec		-0,0077 (-0,58)			-0.0119426 (-0,93)	
CicElec			0,0033 (0,41)			0.0038921 (0,50)
R ² _c	0,47	0,48	0,48	0.5146	0.5196	0,48
F	9,68	11,00	12,68	11.37	12.90	12,68
Observations	89	89	89	89	89	89

Estadístico t entre paréntesis.
*** Nivel de significación del 1%.
** Nivel de significación del 5%.
* Nivel de significación del 10%.

En general, se vuelven a presentar las mismas variables explicativas, lo que lleva a conjeturar que las pasividades se mueven, en “precio” y en “cantidad”, determinadas por un patrón similar. Como antes, el poder explicativo de las variables ligadas al ciclo se diluye. Se repitieron los mismos ejercicios para la variación en el número de pasividades excluyendo las pensiones a la vejez (que son muchas, pero de poco monto cada una) y los resultados fueron analíticamente los mismos con sólo dos excepciones. Por un lado, el poder explicativo del producto per cápita desaparece. Por otro lado, una sola variable ligada con el ciclo da algún indicio de ciclo político de expansión postelectoral (PosElec), pero que no se ve confirmada por las otras especificaciones.

9. Reflexiones finales

Del análisis econométrico, y considerando una perspectiva de largo plazo (1921-2010), se deduce la existencia de ciclo político cuando se analiza la variación del gasto público, pero la evidencia tiende a diluirse cuando se trabajan con datos de gastos más específicos o más próximos a la propia acción de los políticos (como las relacionadas con la seguridad social, tomando en cuenta el monto monetario de pasividades y el

número de éstas). En este último caso, cuando se pasa de trabajar con variables estándar de control y ligadas con el escenario macro –típicamente, el producto y los términos de intercambio– a modelos aparentemente mejor especificados, la evidencia de ciclo político desaparece. Estos hallazgos no son difíciles de comprender. El ciclo político tiene múltiples expresiones y muchas de ellas son muy difíciles de captar estadísticamente adquiriendo relevancia la aproximación cualitativa. El análisis caso a caso –de carácter gráfico de cada elección– y su interpretación desde los hechos y desde la visión de sus actores completa con mayor exactitud el cuadro analítico.

En este último caso, dos reflexiones son de particular relevancia. Por un lado, la posibilidad de identificar períodos en los cuales el patrón de comportamiento es diferenciable, y donde la evidencia de ciclo político es elocuente para los años que van desde mediados de los años cuarenta hasta principios de los setenta. Por otro lado, esa evidencia parece expresarse menos en aumentos del gasto en pasividades, o en el número de pasividades, y mucho más en la posibilidad que tenían los actores políticos de viabilizarlos por diversos canales. En este sentido, los tópicos que maneja la NEP son de plena aplicabilidad en la historia económica uruguaya en lo que hace a relaciones de poder y conformación institucional (de derecho y de hecho), aunque la lógica del ciclo político (por lo menos en su versión más estándar) poco explica en materia de seguridad social.

Varios de los hallazgos presentados son preliminares y ello nos conduce a fijar una agenda de trabajo que se desarrollará en cuatro líneas. Primero, profundizar en el análisis cualitativo y mejorar las pruebas estadísticas (testear más detenidamente datos “raros”, impulsos o cambios de nivel) para intentar modelizar cambios trascendentes como, por ejemplo, en la legislación relativa a la edad de retiro. En segundo lugar, modelizar el complejo tema de que las personas que se van jubilando ingresan al sistema cobrando distinto al resto de los que ya estaban en él. Tercero, avanzar hacia una Economía Política de las pasividades en Uruguay, la que a juzgar por la evidencia volcada en este artículo, guarda las suficientes peculiaridades que obligan a realizar especificaciones más precisas del comportamiento del sistema. Finalmente, trabajar en torno al ciclo partidista detectando más puntualmente la postura de partidos y fracciones partidarias respecto al sistema de seguridad social, el que estuvo lejos de ser homogénea.

Bibliografía

ABOAL, Diego y CALVO, Daniel (2000): Política y Macroeconomía en el Uruguay del Siglo XX. Mimeo. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA) - Universidad de la República (UdelaR). Montevideo.

ABOAL, Diego y MORAES, Juan Andrés (2003): “Introducción”, en: *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Trilce-Decon-Cinve-ICP. Montevideo.

ABOAL, Diego y ODDONE, Gabriel (2003): Reglas versus discrecionalidad: la política monetaria en Uruguay entre 1920 y 2000. Terceras Jornadas de Historia Económica. Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE). Montevideo.

ABOAL, Diego; CALVO, Daniel y NOYA, Nelson (1999): El Ciclo Político Económico en el Uruguay de las últimas Ocho Décadas. XIV Jornadas Anuales de Economía. Banco Central del Uruguay. Montevideo.

ABOAL, Diego; LORENZO, Fernando y RIUS, Andrés (2003b): “Política partidaria y política cambiaria: la evidencia para Uruguay desde 1920”, en: *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Trilce-Decon-Cinve-ICP. Montevideo.

ABOAL, Diego; LORENZO, Fernando; MORAES, Juan Andrés y ODDONE, Gabriel (2003a): “La economía política de los déficit fiscales en Uruguay”, en: *Economía Política en Uruguay. Instituciones y actores políticos en el proceso económico*. Trilce-Decon-Cinve-ICP. Montevideo.

ALESINA, Alberto (1987): “Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game”, en: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 102, August. Massachusetts.

ALESINA, Alberto (1988): “Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters”, en: *American Economic Review*, vol. 78, n° 4, September.

ALESINA, Alberto y ROSENTHAL, Howard (1995): Partisan Politics, Divided Government, and the Economy, Cambridge (UK), New York y Melbourne. *Cambridge University Press*. New York.

ALESINA, Alberto; ROUBINI, Nouriel y COHEN, Gerardo (1997): Political Cycles and the Macroeconomy. *MIT Press*. Massachusetts.

ASSAEL, Paola y LARRAIN, Felipe (1994): El Ciclo Político Económico: Teoría, Evidencia y Extensión para una Economía Abierta. *Cuadernos de Economía*, N° 92. Santiago de Chile.

AZAR, Paola; BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto; FLEITAS, Sebastián; GARCÍA REPETTO, Ulises; SANGUINETTI, Claudia; SIENRA, Mariana; TORRELLI, Milton (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.

BANCO DE PREVISION SOCIAL: *Boletín Estadístico del Banco de Previsión Social*. Varios años, Montevideo.

BARBERIA, Lorena y AVELLINO, George (2009): Do political budget cycles differ in Latin American democracies? Mimeo. Fundación Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

BERTULLO, Nicolás, DALMÁS, Sebastián y FAEDO, Florencia (2001): Análisis del ciclo fiscal de origen político para el Uruguay en el período 1985/2000. Mimeo. FCEyA - UdelaR. Montevideo.

BONINO GAYOSO, Nicolás; GARCÍA REPETTO, Ulises (2010). “El desempeño financiero de la seguridad social uruguaya en la primera mitad del siglo XX. El

problema de la jubilación por despido”, en Boletín de la Asociación Uruguaya de Historia Económica. Montevideo, N° 9, pp. 8-18.

BONOMO, Marco y TERRA, Cristina (1999): Elections and Exchange Rate Policy Cycles. Mimeo. Fundación Getulio Vargas. Rio de Janeiro.

CARISTO, Ana; FORTEZA, Álvaro (2003). Déficit del Banco de Previsión Social y su impacto en las finanzas del gobierno uruguayo. Documento de Trabajo, DT 07/03, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

COEHLO, Serrana (1990): *La problemática financiera del Banco de Previsión Social 1964-1986 (Ideas para una Reforma)*, Documento N° 8, Instituto de Economía, FCEyA-UdelaR, Montevideo.

COMITE NACIONAL DE VIGILANCIA ECONÓMICA (1930): *El Problema de las Jubilaciones*, Montevideo.

CUKIERMAN, Alex y MELTZER, Allan (1986). "A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government and the Benefits of a Constitution", en: *Economic Inquiry*. Oxford University Press, vol. 24(3): 367-88, July. Y, "A Theory of Ambiguity, Credibility, and Inflation under Discretion and Asymmetric Information", en: *Econometrica, Econometric Society*, vol. 54(5): 1099-1128, September.

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, varios años

DIARIO DE SESIONES DE LA CAMARA DE SENADORES, varios años

DARIO OFICIAL, varios años.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS: Anuarios Estadísticos. Varios años, Montevideo.

DRAZEN, Allan y ESLAVA, Marcella (2003): Reconciling Fiscal Conservatism and Political Fiscal Cycles. Mimeo. University of Maryland. Maryland.

FILGUEIRA, Carlos y FILGUEIRA, Fernando: *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Editorial Arca, Montevideo.

FINCH, Henry (1979): *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

FORTEZA, Álvaro (1999a): “Los efectos fiscales de la reforma”, en: La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercado de capitales. A. Forteza, ed. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UdelaR), Montevideo.

FORTEZA, Álvaro (1999b): Política de clientelas y reformas de la Seguridad Social en América Latina, Documento de Trabajo DT N° 11/01, DECON-FCS-UdelaR., Montevideo.

FORTEZA, Álvaro (2003): Seguridad social y competencia política, Documento de Trabajo DT N° 11/01. DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

FORTEZA, Álvaro (2004a): Efectos distributivos de la reforma de la seguridad social, el caso uruguayo, Documento de Trabajo, DT 01/04, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.

- FORTEZA, Álvaro (2004b): Uruguay, Pensions and Fiscal Sustainability, Documento de Trabajo, DT 02/04, DECON-FCS-UdelaR, Montevideo.
- GARCÍA REPETTO, Ulises (2011). El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): una aproximación a su análisis en el largo plazo. Documento de trabajo (en prensa), Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR.
- GHEZZI, Piero; STEIN, Ernesto y STREB, Jorge (1999): Devaluations and Real Exchange Rate Cycles around Elections. Mimeo.
- HIBBS, Douglas (1977): "Political Parties and Macroeconomic Policy", en: *American Political Science Review*, vol. 71, n° 4: 1467 - 1487; y en: Frey, Bruno S. (ed.), *Political Business Cycles*, Cheltenham (UK) y Lyme (USA), Edward Elgar Publishing, 1997: 257 - 277.
- HUGHES, Claudia (2000): *Ciclos Políticos en la Economía Uruguaya*. Mimeo. Facultad de Ciencias Sociales Aplicadas - Universidad Católica del Uruguay. Montevideo.
- HYDE, Susan y O'MAHONY, Ángela (2007): International Scrutiny and Pre-Electoral Fiscal Manipulation in Developing Countries. *DRAFT*. Prepared for the second annual meeting of the International Political Economy Society (November 9-10, 2007). Stanford University. California.
- LINDBECK, Assar (1973): Endogenous Politicians and the Theory of Economic Policy. *Institute for International Economic Studies*, Seminar Paper 35.
- MINK, Mark y HAAN, Jakob de (2005): Has the stability and growth pact impeded political budget cycles in the European Union? *Cesifo Working Paper N° 1532*. Munich.
- NORDHAUS, William (1972): "The Political Business Cycle". *Cowles Foundation Discussion Paper 333*.
- PANIZZA, Francisco (1990): Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- PAPADÓPULOS, Jorge (1992): *Seguridad Social y Política en el Uruguay. Orígenes, Evolución y Mediación de intereses en la Restauración Democrática*, Ciesu, Montevideo.
- PERSSON, Torsten y TABELLINI, Guido (1997): Political Economics and Macroeconomic Policy. *NBER Working Paper 6329*. Massachusetts.
- RAMA, Germán (1970): *El club político*. Editorial Arca, Montevideo.
- REGISTRO NACIONAL DE LEYES Y DECRETOS DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. Varios años, Montevideo.
- SALDAIN, Rodolfo (1995). *Reforma jubilatoria: el nuevo modelo provisional. Ley n° 16.713 de 3/10/1995*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- SIENRA, Mariana (2006): La evolución del sistema de seguridad social y sus efectos sobre la inequidad de la economía (1968-1986). Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA-UdelaR), Montevideo.
- SIENRA, Mariana (2007). "La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986)", Montevideo, Instituto de Economía, FCEyA, UDELAR, DT 07/07.

VIÉITEZ, Humberto y Minetti, Luis (1984). *Análisis económico de la Seguridad Social en Uruguay. Período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005*. Instituto de Economía, FCEyA, UdelaR.