



**Ciencias Sociales**  
**Universidad de la República**  
URUGUAY

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales

Programa de Historia Económica y Social

Maestría en Historia Económica

Tesis para alcanzar el título de Magíster en Historia Económica

**Generosidad, sostenibilidad y productividad laboral: el  
caso del Sistema Previsional uruguayo 1950-2018**

Autor

Hugo Dufrechou Lasca

Tutora

Dra. Paola Azar Dufrechou

Montevideo, Octubre 2021

**Página de Aprobación**

**Autor:** Hugo Dufrechou Lasca

**Tutora:** Paola Azar Dufrechou

.....

.....

.....

**Fecha de Defensa:** .....

**Calificación:** .....

## **Agradecimientos:**

No hay nada más alejado de la realidad que suponer que un trabajo de este tipo es solamente resultado del esfuerzo individual, por ello debo agradecer a todas las personas que de una u otra manera colaboraron con él.

En primer lugar, debo reconocer que el proceso de elaboración tuvo (como todo) buenas y malas decisiones. Si hay que rescatar una buena, fue la de pedirle a Paola para ser mi tutora. Sin su atención, guía, trabajo y afecto esto no hubiese sido posible. Si algo tiene de valioso este trabajo, sin dudas está relacionado con un aporte de ella.

Además me gustaría agradecer a Sabrina Siniscalchi y a Ulises García que han ayudado a la elaboración de este trabajo aportando datos y facilitando bibliografía.

Quisiera agradecer también mis compañeros de cohorte en la Maestría, así como los investigadores e investigadoras del Programa de Historia Económica de la Facultad de la Unidad Multidisciplinaria de Ciencias Sociales. Además me gustaría agradecer al Grupo de Historia Económica del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas por sus aportes.

A la Comisión Académica de Posgrados, dado que la beca de finalización de estudios de posgrado en la Udelar fue de inmensa ayuda.

A mis compañeros y compañeras de COMUNA (con quienes comparto más que un trabajo), por su paciencia y cariño (además que por los comentarios puntuales para ayudarme a pensar y presentar este trabajo).

A los compañeros de opni quienes inconscientemente en las distintas reuniones me fueron inspirando para agarrar el tema de investigación.

A Elisa Failache, quien se tomó el trabajo de leer un borrador y hacer importantes sugerencias

A mi madre Hebe, por todo su apoyo, su aliento, y su insistencia para que terminara este proceso. A mi hermano Ernesto por dejar siempre la vara muy alta para tener un ejemplo a quien seguir, a Mariana por bancarnos a todos.

A Thabata por ser la mejor compañera que una persona puede pedir.

Finalmente, quiero agradecer a dos personas que de distinta forma han sido motores de mis esfuerzos. A Antonio que sin saberlo y ya desde antes de llegar me motivó a concretar todo este trabajo, y a mi padre Julio, que ojalá haya sabido que cualquier acción que tomase (como terminar una tesis de maestría), tenía entre sus objetivos causarle un poco de orgullo y felicidad.

## **Resumen en Español:**

La presente investigación analiza el rol de la productividad laboral y la generosidad del sistema previsional uruguayo en su trayectoria económica para el período 1950-2018. En general, los estudios sobre la historia del sistema previsional y el fenómeno de su recurrente desfinanciamiento desde el punto de vista histórico, han compilado series que revelan los egresos e ingresos en el sistema y sistematizado factores institucionales y demográficos. Otros, han estado centrados en la coyuntura y discuten los efectos de reformas puntuales. Apoyado en esta literatura, y a partir de la sistematización de series específicas, este trabajo aplicó al análisis de la trayectoria histórica del sistema, una metodología de contabilidad agregada usualmente utilizada para miradas de corto plazo, análisis de coyuntura, o análisis prospectivos. Propuso ajustes a la metodología para reflejar la diferencia entre productividad y salarios, y para incluir el concepto de generosidad, basado en los derechos sociales de la ciudadanía.

Los resultados permiten obtener una visión de largo plazo de la dinámica del sistema y de las alternativas disponibles de sostenibilidad y expansión, en contrapunto con la evolución de la productividad. También permiten focalizar en esta trayectoria específica por subperíodos que transcurren entre reformas institucionales y crisis de sostenibilidad financiera.

Las estimaciones sugieren que las dinámicas de la generosidad y la productividad tendrían un alto grado de responsabilidad en la tendencia al crecimiento del gasto previsional y el desbalance financiero. Además, la forma en que se distribuyó el producto parecería haber contribuido a la reducción de la capacidad material del sistema para hacer frente a sus obligaciones con la población beneficiaria, y consecuentemente en una fuente de tensión para la sostenibilidad financiera. Adicionalmente los resultados obtenidos apuntan a que el logro de una trayectoria sostenible del sistema desde el punto de vista financiero y social debe procurar equilibrar las posibilidades materiales del momento histórico y las necesidades sociales que el sistema debería cubrir.

**Palabras clave:** Sistema Previsional, Generosidad, Productividad, Sostenibilidad.

## **Resumen en Inglés:**

This research analyzes the role of labor productivity and the generosity of the Uruguayan pension system in its economic trajectory for the period 1950-2018. In general, studies on the history of the pension system and the phenomenon of its recurrent underfinancing from the historical point of view, have compiled series that reveal expenditures and income in the system and systematized institutional and demographic factors. Others have been focused on the conjuncture and discussed the effects of specific reforms. Based on this literature, and based on the systematization of specific series, this work applied to the analysis of the historical trajectory of the system, an aggregate accounting methodology usually used for short-term views, conjuncture analysis, or prospective analysis. It proposed adjustments to the methodology to reflect the difference between productivity and wages, and to include the concept of generosity, based on the social rights of citizens.

The results allow obtaining a long-term view of the dynamics of the system and the available alternatives for sustainability and expansion, in counterpoint to the evolution of productivity. They also allow focusing on this specific trajectory by sub-periods that elapse between institutional reforms and financial sustainability crisis.

The estimates suggest that the dynamics of generosity and productivity would have a high degree of responsibility for the growth trend of pension spending and financial imbalance. Furthermore, the way in which the product was distributed appears to have contributed to the reduction of the system's material capacity to meet its obligations to the beneficiary population, and consequently a source of tension for financial sustainability. Additionally, the results obtained suggest that the achievement of a sustainable trajectory of the system from the financial and social point of view should seek to balance the material possibilities of the historical moment and the social needs that the system should cover.

**Key words:** Pension system, generosity, productivity, sustainability

# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Los sistemas previsionales como parte de la arquitectura del bienestar.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 2. Aspectos conceptuales.....</b>	<b>13</b>
2.1. <i>La productividad laboral y los sistemas previsionales.....</i>	<i>13</i>
2.2. <i>“Derechos sociales de ciudadanía” y generosidad del sistema previsional.....</i>	<i>18</i>
2.2.1. <i>La aproximación al bienestar a partir de la noción de ciudadanía social.....</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>Hacia una medida del avance de la “ciudadanía social”.....</i>	<i>23</i>
<b>Capítulo 3. Antecedentes.....</b>	<b>27</b>
3.1. <i>Antecedentes a nivel internacional.....</i>	<i>27</i>
3.1.1. <i>Discusiones sobre la productividad y el sistema de previsión social.....</i>	<i>27</i>
3.1.2. <i>Discusiones sobre la generosidad del sistema de previsión social.....</i>	<i>31</i>
3.2. <i>Antecedentes sobre el caso de Uruguay.....</i>	<i>32</i>
3.2.1. <i>Discusiones sobre el sistema previsional.....</i>	<i>32</i>
3.2.2. <i>Discusiones sobre la evolución de la productividad en el largo plazo.....</i>	<i>34</i>
3.2.3. <i>Discusiones sobre productividad y previsión social.....</i>	<i>36</i>
<b>Capítulo 4. Historia del Sistema Previsional uruguayo.....</b>	<b>39</b>
4.1. <i>Aspectos generales de funcionamiento.....</i>	<i>39</i>
4.2. <i>Evolución histórica del sistema previsional uruguayo.....</i>	<i>41</i>
4.2.1. <i>Orígenes.....</i>	<i>41</i>
4.2.2. <i>Evolución desde 1950.....</i>	<i>44</i>
4.2.3. <i>A modo de síntesis.....</i>	<i>53</i>
<b>Capítulo 5. Estrategia empírica.....</b>	<b>54</b>
5.1. <i>Modelo de análisis.....</i>	<i>54</i>
5.2. <i>Metodología.....</i>	<i>61</i>
5.2.1. <i>Adaptación de la metodología de Contabilidad Agregada.....</i>	<i>61</i>
5.2.2. <i>Elección de subperíodos y escenarios hipotéticos.....</i>	<i>66</i>

5.2.3. Principales preguntas a responder.....	68
<b>Capítulo 6. Los datos y sus fuentes.....</b>	<b>70</b>
6.1. Fuentes de información y construcción de series.....	70
6.2. Limitaciones.....	77
<b>Capítulo 7. Una mirada de largo plazo al sistema previsional y sus determinantes....</b>	<b>79</b>
7.1. La prioridad macroeconómica del Gasto Público Previsional y la sostenibilidad del sistema previsional.....	79
7.2. La Generosidad del Sistema Previsional.....	84
7.3. Productividad laboral de la economía y evolución del salario real.....	88
7.4. Tasas medias de cotización, dependencia demográfica, ocupación, cobertura y duración.....	92
<b>Capítulo 8. El rol de la Generosidad y la Productividad en la dinámica del sistema previsional uruguayo.....</b>	<b>96</b>
8.1. Resultados del análisis de largo plazo y por sub-períodos.....	96
8.1.1. Etapa de universalización del sistema: 1950 – 1967.....	99
8.1.2. Nueva institucionalidad y reforma: 1968 – 1979.....	102
8.1.3. Cambios en la organización del sistema y crisis: 1980-1989.....	104
8.1.4. De la indexación a la capitalización individual: 1990 – 1995.....	106
8.1.5. Funcionamiento bajo un régimen mixto: 1996 – 2008.....	108
8.1.6. Cambios y trayectoria reciente: 2009-2018.....	111
8.2. Escenarios hipotéticos.....	112
8.3. Síntesis.....	118
<b>Capítulo 9. Conclusiones.....</b>	<b>123</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>129</b>
<b>Anexo.....</b>	<b>145</b>
A.1. Período 1950 - 2018.....	145
A.2. Período 1980 – 1989.....	146
A.3. Período 1990 – 1995.....	148



## Introducción

Los Sistemas Previsionales son arreglos institucionales que funcionan como seguros sociales para la protección de las personas ante riesgos de pérdida de ingresos por la vejez, invalidez, o sobrevivencia a familiares que conforman el sustento económico de un hogar. De acuerdo a Esping-Andersen (1993:110) *“las pensiones constituyen un vínculo central entre el trabajo y el tiempo libre, entre los ingresos percibidos y la redistribución, entre el individualismo y la solidaridad, entre el flujo monetario y los derechos sociales”*. Por lo tanto, en el sistema previsional -y en la seguridad social en general- se combinan elementos de justicia, de concepción del rol del trabajo en la vida de las personas y de cómo la sociedad y sus instituciones entienden que se deben repartir las cargas del trabajo remunerado, del no remunerado y del ocio. Esto genera que su conformación, así como su transformación en el tiempo sean un asunto de primera importancia en las sociedades.

El sistema previsional en Uruguay, en el marco de su sistema de seguridad social, ha sido considerado uno de los primeros y más avanzados en el continente (Filgueira, 2006, Papadópulos, 1992). Su dimensión determina que sea fundamental para entender la dinámica de protección social en nuestro país. En la actualidad, cubre prácticamente al total de la población con edades mayores o iguales a 65 años, y en términos económicos implica un gasto que alcanzó 11,1% del PIB en 2019 (CESS, 2021). De hecho, el gasto previsional comprende más de 90% del rubro presupuestal de Seguridad y Asistencia Social y desde la década de 1930 hasta finales del siglo XX ha explicado dos terceras partes del Gasto Público Social (Azar, Torreli, et al., 2009).

Por lo tanto, desde diversas perspectivas, el tema de la previsión social ha sido un asunto medular en nuestra sociedad: por su tradición político institucional, por la cantidad de personas que afecta, por su peso en las finanzas del Estado, por ser el depositario de

intereses particulares de diversos grupos sociales o, por ser potencialmente una herramienta para la transformación social.

Las explicaciones sobre el devenir del sistema previsional a lo largo de la historia se han concentrado en el mal manejo de los fondos previsionales, el impacto del envejecimiento poblacional y la amplitud en la generosidad del sistema. Pocas veces en las discusiones políticas públicas, así como en la investigación académica, se trata el tema de la previsión social como un fenómeno en contacto con otras esferas de la vida social y económica. En este sentido, no ha sido frecuente el estudio de la interacción entre la esfera de la producción y la generación de protección social.

Este trabajo tiene como objetivo analizar el rol de la productividad laboral y la generosidad del sistema previsional en Uruguay para explicar el peso del gasto en previsión social en la economía y brindar una visión acerca de las restricciones que operaron (o no) sobre la sostenibilidad del sistema en diferentes etapas históricas. Parte de la premisa que el aumento productividad laboral es clave para lograr la sostenibilidad de los sistemas previsionales y que incluso, puede compensar los efectos negativos de los cambios demográficos. De acuerdo a Orszag y Stiglitz (1999), sociedades progresivamente más envejecidas y, por tanto, con una menor proporción de su población activa, requieren aumentar la productividad del trabajo para asegurar que se produzca la suficiente riqueza por trabajador que compense la disminución en la cantidad de trabajadores o un aumento poblacional que sobrepase la reducción en la productividad. En esta línea, el análisis se propone aportar insumos para reflexionar sobre las capacidades materiales que ha tenido el sistema previsional para sostener la generación de bienestar durante el período 1950-2018.

En este trabajo, la dinámica de la productividad y su incidencia en el rol macroeconómico de la previsión social estarán asociados a la importancia de la generosidad del sistema. Dados los diferentes significados que se le dan al término “generosidad” cuando se describen variables del sistema previsional, aquí se opta por vincularlo al enfoque de “*derechos sociales de ciudadanía*” (Marshall, 1997). La generosidad de la seguridad social -y del sistema previsional- se mide en razón del grado de cobertura y suficiencia que

alcancen sus prestaciones y no del peso que tenga el gasto del sistema en la economía. Se interpreta que a medida que crece la cobertura y la suficiencia de los ingresos recibidos del sistema también crece el bienestar generado por el Estado y mayores pasos se habrán dado hacia la conformación de una ciudadanía social.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la principal hipótesis de investigación es que la evolución de la generosidad del sistema y de la productividad laboral, así como el tipo de relación entre ambas, fueron factores clave para comprender los niveles alcanzados por el gasto previsional y las crisis de sostenibilidad del sistema. La discusión sobre la incidencia de estas variables se realiza en contrapunto con otros factores, también relevantes para entender el fenómeno, como el envejecimiento poblacional, el tipo de beneficio otorgado, la dinámica del mercado de trabajo.

La estrategia empírica utilizada se basa en la aplicación de Modelos de Contabilidad Agregada al análisis histórico. Estos modelos desglosan la dinámica de una variable agregada en la contribución de los diversos factores que la componen. Siguiendo esta propuesta, se considera la contribución de la variación de la productividad y la generosidad del sistema, entre otros factores, para explicar el nivel de gasto previsional respecto al producto y la sostenibilidad financiera del sistema desde mitad del siglo XX a la actualidad.

La adaptación de la metodología de Contabilidad Agregada al análisis histórico es novedosa, porque estos modelos se suelen aplicar a análisis de corto plazo, de coyuntura o para evaluar escenarios futuros (Cichon et al., 2004; CINVE, 2018; Conde-Ruiz, 2017; Jimeno, 2000; Jimeno et al., 2008; European Commission, 2015). Es la primera vez que se propone un abordaje integral de la dinámica del sistema y sus problemas, desde el punto de vista histórico, no sólo ligándolos a la organización del sistema *per se* sino al contexto macroeconómico en que se inserta. Adicionalmente, para este trabajo se modifica el planteo original de las identidades incorporando nuevas variables. Este ajuste a las identidades de los modelos permite la incorporación al análisis de la distribución

intrageneracional del ingreso, fenómeno tendrá sustancial importancia para entender el devenir de las dimensiones estudiadas del sistema.

En orden de poder realizar esta metodología, se compilan y completan series históricas sobre gasto previsional, normativa previsional, prestaciones, cobertura de las cajas previsionales y productividad laboral. Por otra parte, esta metodología permite realizar una aproximación cuantitativa al fenómeno de la generosidad previsional, ayudando a su medición en tanto fenómeno multidimensional y permitiendo hacer comparaciones históricas que muestren avances y retrocesos.

En términos de datos, debido a la dificultad para construir series consistentes de todas las variables desde inicios del siglo XX, el trabajo se focaliza en el período 1950 a 2018. Se cubren así los cambios que van desde el inicio del funcionamiento del sistema en tres Cajas autónomas (“Industria y Comercio”, “Civil, Escolar y Servicios Públicos y Afines” y “Pensiones a la Vejez, Jubilaciones y Pensiones Rurales, Personal de Servicios y Afines”) – sancionado en 1948-, pasando por la reforma de 1967 que crea al Banco de Previsión Social, la reforma de 1979 por la que el gobierno militar crea la Dirección General de Seguridad Social y la reinstitucionalización del BPS en 1985. Asimismo, se incluyen etapas en que se produjeron otros cambios orientados a equilibrar las cuentas del sistema o a aumentar su generosidad. Debido a que la información sobre todas las cajas previsionales no se encuentra disponible para todo el período de estudio, se optó por sólo realizar la investigación en base a las cajas que conforman el Banco de Previsión Social (sistema BPS). Se entiende que la realidad del sistema BPS es representativa del problema de la seguridad económica en la vejez, dado que contiene al 85% de los jubilados y pensionistas, y era responsable de 9,2 de los 11,1 puntos porcentuales del PIB destinados al gasto público previsional en 2019 (CESS, 2021).

En línea con los ajustes institucionales y de organización que experimenta el sistema a lo largo de los años considerados, en este trabajo también se realiza un estudio que considera diferentes sub-períodos. El modelo de Contabilidad Agregada se aplica a diferentes etapas, buscando destacar qué niveles de generosidad en las prestaciones y qué dinámica de la

productividad caracterizaron los cambios que se propusieron en cada sub-período y cuál fue su éxito relativo en términos del peso del gasto previsional en las finanzas públicas y en la economía.

Finalmente, la investigación brinda evidencia para dimensionar el tamaño de la brecha entre un escenario deseable desde el punto de vista de la ampliación de derechos sociales y económicos de las personas y las posibilidades materiales para realizarlo en cada etapa histórica. Para ello, se aplicará la metodología mencionada al cálculo de escenarios hipotéticos. De esta manera se identifica en qué medida la productividad o la generosidad podrían haber experimentado una dinámica diferente a la que efectivamente tuvieron, manteniendo la sostenibilidad del sistema o el peso del gasto previsional en la economía.

Las conclusiones de este trabajo permiten subrayar que la generosidad, entendida como la cobertura y el nivel de la prestación, creció a una tasa promedio mayor al gasto previsional. Este fenómeno sólo pudo contenerse, en parte, gracias al efecto del aumento de la productividad, que ha sido muy moderada en el largo plazo y se encontró mediada por esquemas redistributivos regresivos, que impidieron el traslado de este aumento a salarios. Esta dinámica contribuye a explicar las dificultades financieras del sistema, pese a que en general, generosidad y productividad tendieron a moverse de manera consistente (es decir, el sistema procesó aumentos en la generosidad en etapas en que existió capacidad material para financiarlos). Las excepciones se produjeron en los sub-períodos 1950-1967 y 1996-2008. En el primero, la generosidad creció a mayor ritmo que lo que habría permitido la productividad. En tanto, en el segundo, la retracción de beneficios previsionales se procesó pese a la existencia de respaldo material para sustentarlos. Asimismo, la generosidad alternó etapas de aumentos y caídas, sirviendo estas últimas para incubar la presión política que derivaría en posteriores expansiones. La evolución de largo plazo de la tasa de ocupación, así como las reformas que aumentaron los requerimientos mínimos de cotización para acceder a prestaciones amortiguaron el deterioro financiero del sistema.

La contribución de este análisis puede sintetizarse en los siguientes aportes: en primer lugar, el trabajo permitió elaborar medidas sintéticas para captar fenómenos complejos

como la generosidad previsional. La generación de medidas concretas, comparables en el tiempo y el espacio que combinan dos dimensiones sensibles a los derechos de ciudadanía social, permiten dimensionar avances y retrocesos. Esto a su vez ayuda a captar mejor que otras mediciones (como relación entre el gasto público previsional y el PIB, o las tasas de reemplazo) el grado de provisión de bienestar del sistema. En segundo lugar, destaca la construcción de series históricas de largo plazo específicas para realizar este trabajo. En tercer lugar, los ajustes a los modelos utilizados por otros autores permiten captar la importancia de la discusión sobre la distribución intrageneracional del ingreso para entender el comportamiento del sistema. En cuarto lugar, aporta a un análisis histórico más comprehensivo del devenir del sistema previsional relacionando la generosidad del sistema, la sostenibilidad financiera, y la productividad laboral.

Se espera que los resultados de la investigación provean insumos para reflexionar sobre la evolución del rol y la sostenibilidad del sistema previsional diseñado para Uruguay en el contexto de su capacidad productiva. Además, en la medida que coloca un nuevo foco sobre diferentes etapas del país, se espera que permita ampliar el conocimiento sobre la conexión entre macroeconomía y bienestar en distintos momentos históricos y dimensionar desafíos y principales nudos problemáticos de esta conexión en una visión de largo plazo.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el Capítulo 1 se definen los conceptos utilizados, focalizando en la definición de “Sistemas Previsionales”. En el Capítulo 2 se describen aspectos conceptuales que explican el vínculo entre productividad y sistemas previsionales y se presenta el concepto de generosidad aquí utilizado. El Capítulo 3 recorre los principales antecedentes de investigación y el Capítulo 4 realiza una síntesis histórica de la evolución del sistema previsional en Uruguay. En el Capítulo 5 se presenta la estrategia empírica y los datos en el Capítulo 6. Los resultados se discuten en los Capítulos 7 y 8 y el Capítulo 9 presenta las conclusiones.

## **Capítulo 1. Los sistemas previsionales como parte de la arquitectura del bienestar**

En la discusión sobre la protección social es común encontrar que conceptos como “sistema previsional”, “seguridad social” o “estado de bienestar” se utilizan de manera indistinta. En este apartado, se realiza un recorrido de estos conceptos focalizando en la definición de “sistema previsional” y su relación con el resto.

Los sistemas previsionales son arreglos institucionales que funcionan como seguros sociales para la protección de las personas ante riesgos de pérdida de ingresos por la vejez, invalidez, o sobrevivencia a familiares que conforman el sustento económico de un hogar. Desde el punto de vista económico, la función de los sistemas previsionales es transferir consumo a través del tiempo. Esto es, resignar parte del consumo presente para poder realizarlo, una vez la persona esté retirada del mercado de trabajo formal. En un nivel de agregación mayor, esta función económica sólo puede realizarse si el consumo de las personas inactivas es producido por las personas que están activas en el mercado de trabajo (Arenas de Mesa, 2019). Para Barr (1998), este razonamiento es válido tanto para esquemas previsionales del tipo de reparto intergeneracional como de capitalización. En el primero, las prestaciones de la generación inactiva son financiadas con aportes de la fuerza de trabajo activa; en tanto, en el segundo, el ingreso en la etapa de inactividad de los trabajadores resulta de su ahorro durante la etapa activa y de las ganancias netas de capitalización de las inversiones realizadas con ese ahorro.

En los sistemas de reparto se configura una transferencia de ingresos desde la generación activa a la inactiva para que ésta pueda transformar dicha transferencia en consumo. En el caso del esquema de capitalización, el ahorro capitalizado durante la etapa activa por la generación retirada, sólo se transformará en consumo si es capaz de comprar una parte de la producción realizada por los trabajadores y las trabajadoras activas. Por lo tanto, desde el punto de vista macroeconómico, el sistema previsional divide la riqueza producida en la

sociedad entre las personas activas en la producción y las retiradas. De acuerdo a Barr, independientemente de su forma organizativa, los sistemas previsionales comparten dos características: de un lado, el conjunto de jubilados y pensionistas sólo puede consumir lo que no consume la generación activa. Del otro lado, las generaciones pasivas dependen del éxito de las activas en producir la cantidad suficiente de bienes y servicios para ser consumidos.

El aseguramiento de riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, propios de los sistemas previsionales configura una parte central de los sistemas de seguridad social. Como más adelante se verá para el caso uruguayo, muchos de los esquemas más amplios de seguridad social fueron creados a partir del sistema previsional (Bonoli, 2004).

Los seguros sociales -como el sistema previsional-, que cubren riesgos de los asalariados constituyen piezas de una arquitectura más compleja: son parte de los sistemas de seguridad social, de los esquemas de protección social y, finalmente, del tipo de Estado de Bienestar.

La seguridad social comprende al conjunto de regímenes a través de los cuales el Estado garantiza a las personas la protección adecuada ante una serie de contingencias asociadas a embates que resultan de la vida o el mercado, y que por lo general implican una pérdida de ingresos. Los seguros sociales cubren los riesgos de invalidez, vejez o sobrevivencia como el caso del sistema previsional. Sin embargo, también existen seguros diseñados para proteger a la población activa. Estos seguros cubren ante riesgos asociados a la interrupción del trabajo (desempleo, o enfermedad) o los accidentes que puedan lesionar su integridad física durante la jornada laboral. La transición entre los Seguros Sociales y la Seguridad Social en su conjunto está marcada por la adopción por parte del Estado de la responsabilidad institucional de cubrir a sus ciudadanos, reduciendo parte de la responsabilidad individual por la cobertura de riesgos sociales (Arenas de Mesa, 2019).

La OIT define la seguridad social como la protección que una sociedad brinda a sus individuos y a los hogares, a través del conjunto de programas sociales (Mesa-Lago y Bertranou, 1998). Los programas pueden configurar transferencias en dinero o en especie,



y deben garantizar la seguridad del ingreso en caso de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, edad avanzada, o muerte de un familiar mediante pensiones de vejez o jubilaciones (es decir, el retiro de la vida laboral) y prestaciones monetarias por accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades comunes y maternidad. Asimismo, deberían procurar ofrecer acceso a la salud, acompañamiento frente a la falta de apoyo familiar a través de asignaciones familiares y protección en situaciones de pobreza o exclusión social (Hoynes et al., 2016).

Considerando los aspectos anteriores, puede entenderse que la seguridad social configura el núcleo central de los sistemas de protección social de los países. Este término está en permanente debate (Arenas de Mesa, 2019), pero suele identificarse con un acuerdo político y social que comprende políticas destinadas a desarrollar el capital humano, prevenir riesgos, establecer acuerdos de convivencia y reconocer derechos económicos, políticos, sociales y culturales. Según Del Valle (2010), partiendo de la idea de protección social, las formas de intervención del Estado pueden dividirse en dos líneas: la de “desarrollo social”, caracterizado por los programas de transferencias monetarias y de bienes asociadas a la redistribución del ingreso y la de “previsión social”, compuesta por los seguros sociales nucleados en la seguridad social, como el sistema previsional.

En un último nivel de agregación en cuanto a la estrategia de los Estados, la literatura distingue a los llamados “estados sociales” y los “estados de bienestar” (Aguirre y Scuro Somma, 2010; Martínez Franzoni, 2008). Este concepto, según Barr (1998) y Buendía (2011) admite cierta polisemia.

En su forma más extensa se puede concluir que el “estado de bienestar” busca asegurar niveles mínimos de bienestar material a la población, reducir la desigualdad económica entre las personas, aliviar la pobreza y garantizar el pleno empleo. Como los sistemas previsionales son pilares desde donde se construye la arquitectura más compleja de la protección social, existe una relación entre su diseño, el de la protección social y el de los estados de bienestar o estados sociales. Esto permite analizarlos teóricamente aplicando categorías que sirven para el estudio de los esquemas de bienestar más amplios, dado que

los sistemas previsionales tienen que ser coherentes con el resto del sistema de protección social.

En este sentido, la literatura que discute categorizaciones del estado de bienestar contempla la cobertura y financiación del esquema de previsión como un componente central. Tal es el caso de (Esping-Andersen, 1993, 2001), donde los tres mundos del Estado de Bienestar<sup>1</sup>, están ligados a tres tipos de regímenes de seguros sociales (incluidos los previsionales). El primer tipo de régimen “Residual” está asociado al mundo del bienestar liberal, como en Australia o Estados Unidos. Aquí se destaca la responsabilidad individual y la provisión privada de los esquemas de seguros (Ruvalcaba, 2006). Sin embargo, dado el consenso sobre las limitaciones de estos esquemas para brindar efectiva protección ante ciertos riesgos, existe la posibilidad de intervención estatal para el alivio de la pobreza a través de programas de transferencias condicionadas, o esquemas de seguros públicos subsidiarios (Barr, 1998; Bucheli et al., 2006). Sus sistemas previsionales se caracterizan por tener fuertes pilares de capitalización individual administrados por empresas privadas, y también pilares de ahorro voluntario.

Los sistemas de seguros “Corporativistas” conciben a la familia como la institución central en la provisión de bienestar, al mercado como un elemento marginal y al Estado como una institución subsidiaria (Del Valle, 2010). En ellos, el status social es un elemento clave para la estructura de los programas de pensiones, a la vez que tienden a ser ocupacionalmente muy segregados. La concepción de este régimen es de una cooperación social inter-clasista, por lo tanto, los esquemas de seguro social tienen un aporte tripartito combinando esfuerzos entre el trabajo y el capital (Ruvalcaba, 2006). Por último, los regímenes “Universalistas” son propios de la socialdemocracia escandinava. En ellos se socializa la gestión del riesgo social, otorgando una amplia cobertura a los derechos sociales o ciudadanos. El Estado se considera la principal institución en la gestión del riesgo. En estos esquemas, los seguros sociales ante riesgos pierden importancia en el abanico de políticas sociales. El financiamiento de estas políticas se relaciona con un

---

1. El autor clasifica los Estados del bienestar contemporáneo en base a tres modelos que nombra “corporativo”, “liberal” y “socialdemócrata”.

régimen de imposición fiscal progresivo. De esta forma, no sólo se cumple el objetivo del reemplazo de ingresos cuando el trabajador o trabajadora pasa a la inactividad, sino que además se fortalece el objetivo de redistribución del ingreso. La característica de sus esquemas previsionales es que son estructuras de reparto, que cuentan no sólo con financiación que proviene de la actividad laboral formal, sino que tienen un gran componente basado en el esquema tributario general.

El esquema teórico realizado por Esping-Andersen se construye en base al concepto de “desmercantilización”, entendida como la capacidad de las personas de no convertir su fuerza de trabajo en mercancía para acceder a las prestaciones sociales. Martínez Franzoni (2008) trabaja con este concepto para analizar los sistemas de seguridad social en América Latina. La autora define la existencia de tres tipos de régimen de bienestar en el continente. En el primero (Estatal-productivista) las políticas públicas enfatizan la productividad laboral. En el segundo (Estatal – proteccionista) la protección social está asociada principalmente al trabajo formal asalariado y el tercero (Familiarista) es propio de Estados débiles o inexistentes, caracterizados por la centralidad del ámbito doméstico y arreglos privados no mercantiles. En el primer régimen se incluyen países como Chile o Argentina, en el segundo países como Uruguay o Costa Rica, y en el tercero países como Ecuador o Nicaragua.

Por su parte, (Mesa-Lago y Bertranou, 1998) proponen una caracterización alternativa para los países de América Latina y el Caribe, basada en diferentes estadios del desarrollo de la seguridad social (Del Valle, 2010). Para ellos, existen tres tipos de grupos de países: pioneros (dentro de los que estaría Uruguay), intermedios, y tardíos (Filgueira, 2006; Mesa-Lago, 2001, 2004; Mesa-Lago y Bertranou, 1998). En Filgueira (2006), se discute la caracterización anterior, dado que supone que las diferencias entre regímenes previsionales implican una diferencia en el estado de desarrollo, y no responden a particularidades de los distintos Estados. Por lo tanto, propone modificar la categorización, estableciendo que, hasta el comienzo de las reformas estructurales de la década de 1970, en el continente existían tres tipos de política de seguridad social. La primera sería de “universalismo estratificado”, típica de países con temprano desarrollo de sus sistemas de protección y

donde la mayoría de la población está cubierta por mecanismos de la seguridad social, ligados a la estratificación ocupacional. La segunda es la “dual”, donde los mecanismos de estratificación son más pronunciados y una parte muy importante de la población queda desprotegida ante riesgos sociales. Finalmente, la “excluyente” en que la cobertura de riesgos sociales quedaría reservada para una élite capaz de insertarse en el mercado de trabajo formal.

Como se verá más adelante, estos elementos teóricos que vinculan los sistemas previsionales con la arquitectura más compleja del bienestar, serán importantes a la hora de entender el proceso uruguayo desde la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días.

## Capítulo 2. Aspectos conceptuales

Los sistemas previsionales, cualquiera que sea su diseño, deben combinar tres dimensiones: suficiencia, cobertura y sostenibilidad. La suficiencia tiene que ver con el nivel de la prestación que el sistema otorga y su capacidad para garantizar un consumo relacionado a un nivel de bienestar mínimo aceptable. El nivel de cobertura está asociado a la capacidad que tiene el sistema de comprender a todas las personas para las que *a priori* se construyó. Finalmente, un sistema es sostenible financieramente dependiendo de su capacidad para cumplir los compromisos asumidos con sus asegurados en el tiempo, sin que ello genere desequilibrios en otras áreas del Estado y la vida social.

Este capítulo describe cómo se vincula teóricamente la sostenibilidad del sistema previsional con la productividad laboral. Luego, se discute la relación entre la expansión en el gasto en seguridad social, y la provisión efectiva de bienestar, a través de la generosidad del sistema. Para determinar el grado de generosidad de sistemas previsionales y la seguridad social se discutirá el marco teórico de los *derechos sociales de ciudadanía* y se lo relacionará con la suficiencia y cobertura de las prestaciones que paga el sistema.

### 2.1. La productividad laboral y los sistemas previsionales

Dentro de los elementos que contribuyen a la configuración de los sistemas previsionales se pueden enumerar los demográficos, que determinan qué proporción de la población precisa ser cubierta por el sistema. También aspectos culturales, derivados de las concepciones vigentes sobre justicia distributiva y aspectos políticos, esto es, qué arreglos institucionales existen para que las personas que más precisan protección social y políticas

redistributivas tengan poder de presión. Finalmente, existen también los aspectos económicos.

Los vínculos entre la economía y el desarrollo de la seguridad social (y el sistema previsional), se han analizado tanto en la literatura económica como de historia económica. A todas luces, existe una relación que es biunívoca entre el modelo económico y los componentes de los esquemas de protección social como el sistema previsional. Por un lado, el desarrollo económico marca un prerrequisito para la aparición, desarrollo y sostenibilidad de los sistemas previsionales (Papadópulos, 1992). Pero por el otro, los sistemas previsionales a través de su carga financiera y los incentivos que transmiten a los ciudadanos, generan fenómenos que alteran el ahorro, la oferta laboral y los niveles de competitividad que ayudan al desarrollo económico (Ruiz Estrada y Koutronas, 2019).

En los enfoques que analizan la relación entre desarrollo económico y protección social se encuentra el “funcionalista” (Buendía, 2011; Wilensky, 1975). Esta perspectiva considera que los procesos de cambio estructural, que afectan los motores de crecimiento y las relaciones sociales que lo sustentan (tanto del mercado laboral como los arreglos familiares del trabajo no remunerado) tienen efectos en el desarrollo de los esquemas de seguridad social. Las constantes transformaciones tecnológicas, que buscan aumentar la productividad, generan nuevos riesgos asociados al trabajo en las sociedades industriales modernas que es preciso atender (Iversen y Cusack, 2000). También afectan los sistemas de protección los cambios inducidos en los patrones de consumo, así como la saturación de la demanda de productos producidos por el sector tradicional de la economía.

Desde la perspectiva neo-marxista, Buendía (2011) y Mccarthy (2018) señalan que la generación de políticas de protección social y el estado de bienestar en su conjunto, están asociados a la necesidad del capital de asegurar la reproducción social de la clase trabajadora, siempre y cuando no afecte sus intereses concretos a mediano plazo. En otras palabras, el objetivo de las políticas de protección social sería aumentar la calidad de vida de la fuerza de trabajo para que sea más productiva, siempre y cuando el costo de hacerlo

no implique disrupciones, ni estancamiento en el proceso de acumulación de capital y apropiación de ganancia.

Otros enfoques marxistas apuntan a la disputa social por la apropiación del excedente que se produce cuando el ingreso generado en la producción es mayor a la remuneración de los grupos sociales intervinientes en el proceso productivo. Esta disputa está mediada por la acción estatal a través de las normas laborales, el sistema fiscal y las políticas públicas de redistribución del ingreso. En este marco, las políticas de protección social conforman una porción de ese excedente que es apropiado por el Estado y destinado a los sectores sociales asalariados. Configuran el equivalente a un salario indirecto en el caso de los servicios sociales como salud o educación, y un salario diferido en el caso de los derechos previsionales (Arrizabalo, 2014)<sup>2</sup>. En este marco general, el aumento de la productividad laboral, esto es de la producción por trabajador, es un factor clave para comprender las posibilidades de expansión y sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, en particular los previsionales.

Uno de los antecedentes más importantes que estudia esta relación se encuentra en Samuelson (1958) y su “modelo de generaciones solapadas”. Su teoría considera que coexisten dos generaciones de forma infinita: una de personas que están activas en el mercado laboral (generación joven) y otra retirada del mismo (generación anciana). Para un sistema de reparto intergeneracional, la cantidad de ingreso disponible para la generación anciana dependerá del monto de ingresos laborales y de la cantidad de personas jóvenes. Por lo tanto, para cada generación retirada es posible recibir más de lo que aportó cuando se encontraba activa en el mercado laboral, si las tasas de crecimiento poblacional y las tasas de productividad laboral permanecen positivas y sostenidas en el tiempo. El mismo resultado puede obtenerse si al menos la combinación de estas tasas arroja un resultado positivo, es decir: si se produce la suficiente riqueza por trabajador que compense

---

<sup>2</sup> El concepto de “salario diferido” o “salario indirecto”, no es unánimemente aceptado dentro de la tradición teórica marxista, dado que autores como Shaikh (2004), señalan que como parte del financiamiento para las prestaciones sociales provienen de gravámenes sobre los salarios, las políticas de transferencias y provisión de servicios sociales no se agregarían al “salario directo”, sino que formarían parte de él.

la disminución en la cantidad de trabajadores, o que el aumento poblacional sobrepase la reducción en la productividad.

De acuerdo al modelo de Samuelson, la tasa interna de rentabilidad de un sistema previsional de reparto en equilibrio equivale a la tasa de crecimiento de la productividad laboral sumada a la tasa de crecimiento de la población. A su vez, ésta en el largo plazo coincide con la tasa de crecimiento del producto de la economía (Doménech, 2014).

En sistemas de capitalización, el ingreso de la generación anciana será lo ahorrado durante su período de juventud, que dependerá del monto ahorrado y de la rentabilidad neta con que se capitalizan esos ahorros. Un sistema de reparto sería más conveniente que el de capitalización si la tasa de interés real de la economía fuera menor a la suma de la tasa de crecimiento poblacional y productividad laboral.

Siguiendo este razonamiento y combinando las variables demográficas, la productividad laboral y la sostenibilidad financiera del sistema previsional, Orszag y Stiglitz (1999) plantean que ante sociedades que envejecen y consecuentemente reducen su fuerza laboral, la capacidad de aumentar la productividad del trabajo determinará las posibilidades de sobrevivencia de los programas de seguridad a la vejez. El trabajo de Uthoff (1997) sobre las reformas de los sistemas previsionales en América Latina y el Caribe también se hace foco en la relación entre productividad laboral, sostenibilidad financiera, cobertura y suficiencia del sistema previsional.

El autor parte de una ecuación de equilibrio en un sistema de reparto simple (ecuación 2.1). En este caso, los ingresos del sistema (definidos por la tasas de contribución a la seguridad social  $c_t$ , el salario medio de la economía  $\bar{w}_t$ , y la cantidad de cotizantes  $C_t$ ) se igualan a los egresos (definidos por la prestación media del sistema previsional  $\bar{p}_t$  y la cantidad de prestaciones  $P_t$ ):

$$(2.1) \bar{p}_t * P_t = c_t * \bar{w}_t * C_t$$

Despejando el término  $\frac{\bar{p}_t}{c_t}$  de la ecuación (2.1) se obtiene la siguiente relación:



$$(2.1.1) \frac{\bar{p}_t}{c_t} = \frac{\bar{w}_t * C_t}{P_t}$$

En la ecuación (2.1.1), del lado izquierdo se puede ver la relación entre el nivel de prestación media y la tasa de contribución a la seguridad social. Este ratio representa el porcentaje de esfuerzo que toda la sociedad tiene que hacer sobre su ingreso para financiar el sistema de reparto. Del lado derecho de la ecuación aparece el nivel de salario real de la economía y la relación entre la cantidad de personas contribuyentes y las pasivas. Imponiendo a esta ecuación condiciones dinámicas se llega a la ecuación (2.2):

$$(2.2) 1 + \partial_t \left( \frac{\bar{p}}{c} \right) = [1 + \partial_t(\bar{w})] * \left[ 1 + \partial_t \left( \frac{C}{P} \right) \right]$$

De acuerdo a (2.2), los recursos económicos para sostener una cobertura amplia de prestaciones de alto nivel, dependen de que el aumento sostenido de productividad en el mercado de trabajo (reflejada en los cambios porcentuales de los salarios reales en el término  $1 + \partial_t(\bar{w})$ ) compensen la variación porcentual de la relación entre contribuyentes y prestatarios de derechos previsionales. Es decir, sólo el aumento sostenido de la productividad podría hacer sostenible el sistema, enfrentado a presiones demográficas desfavorables.

La misma línea de argumentos es planteada por Barr (1998). En contextos de disminución en la cantidad de personas en edad de trabajar con respecto al total de la población, es necesario generar ajustes para el sostenimiento del sistema de reparto. Como el autor entiende que el problema de sostenibilidad del sistema deriva de un desequilibrio en el reparto de la riqueza entre trabajadores activos e inactivos, las formas de ajuste pueden darse del lado de la demanda del producto (que comprende trabajadores activos e inactivos) o del lado de la oferta (que sólo comprende a los trabajadores activos).

La primera forma de ajuste es la reducción de la demanda de los trabajadores activos a través de una reducción de su ingreso disponible: esto se lograría vía aumentos en la tasa de cotización o en los impuestos afectados a financiar el sistema previsional. La segunda, es la reducción de la demanda de las personas inactivas, mediante la reducción en los

beneficios jubilatorios: aumentando las edades mínimas necesarias para el retiro, reduciendo las tasas de reemplazo, o requiriendo más años dentro del mercado laboral formal para acceder al derecho de retiro. El ajuste también puede darse del lado de la oferta. En este escenario, trabajadores, jubilados y pensionistas pueden ver inalterados sus niveles de consumo y demanda, siempre y cuando el nivel de producto por trabajador aumente lo suficiente como para compensar la reducción relativa de la población en edad de trabajar. Según el autor, esto puede darse a través del aumento en la cantidad y calidad de capital utilizado en la producción como en la calidad del trabajo (vinculado sobre todo a las teorías del capital humano).

Como muestran los enfoques mencionados, la productividad laboral tiene un rol fundamental para asegurar la sostenibilidad fiscal del sistema previsional y sus posibilidades de expansión ante las presiones demográficas. Este rol depende de la forma en que los aumentos de productividad se trasladan a los salarios reales. Por lo tanto, la relación entre los aumentos de productividad y la sostenibilidad financiera del sistema previsional depende de cómo se configura la puja distributiva por el resultado del aumento en la generación de riqueza y cómo se indexan las prestaciones del sistema previsional.

En casos de aumentos sostenidos de la productividad se suele asumir que en el largo plazo se generarán aumentos sostenidos de salario real en la misma proporción. Esto lleva a aumentar la base de cotizaciones y, por consiguiente, los ingresos en el sistema previsional. Por otro lado, si las prestaciones del sistema no se indexan a los salarios sino a otros indicadores como el índice de precios al consumo, la diferencia entre ingresos y egresos en el sistema generará una relación superavitaria (Díaz, 2016; Salomäki, 2006). En caso de generarse otros mecanismos, la relación es más opaca y merece análisis más detenidos.

## **2.2. “Derechos sociales de ciudadanía” y generosidad del sistema previsional.**

En el apartado anterior, hemos definido teóricamente cómo los aumentos en la productividad laboral contribuyen a la expansión del sistema previsional y con él, a la expansión del bienestar que provee a la población. En este punto es necesario discutir, qué se entiende por expansión del sistema previsional y cómo se mide.

### *2.2.1. La aproximación al bienestar a partir de la noción de ciudadanía social*

La literatura suele referir a dos caminos analíticos para medir el grado de expansión del bienestar. El primero es el desarrollado por autores como Huber et al., (2008); Huber y Stephens (2001); Iversen y Cusack (2000); Lindert (2004); o Wilensky (1975) que se concentra en estudiar el peso que tiene el gasto público destinado a la seguridad social en el producto interno bruto (PIB) de un país (llamado prioridad macroeconómica del gasto en seguridad social). Este tipo de estrategia analítica tiene desarrollos posteriores donde se puede medir el grado de generosidad del sistema de seguridad social o el estado de bienestar, a través del nivel del gasto público (Barth y Moene, 2009). El segundo se centra en sintetizar una serie de aspectos multidimensionales de los estados de bienestar, los seguros sociales -y consecuentemente los sistemas previsionales, tal el caso de los requerimientos para la titularidad del derecho, las tasas de reemplazo, los niveles de cobertura, las formas de financiamiento del sistema o la duración en el tiempo del goce de los derechos (Esping-Andersen, 1993, 2001; Ferrarini et al., 2013; Korpi, 1989; Orloff, 1993; Scruggs y Allan, 2006).

El primer tipo de análisis tiene como ventaja que permite la comparación entre países y a lo largo del tiempo mediante una medición estandarizada internacionalmente. Cuenta con la existencia de series internacionales de largo plazo que facilitan los análisis. Sin embargo, autores como (Esping-Andersen, 1993, 2001; Ferrarini et al., 2013; Scruggs, 2006, 2007, 2014; Scruggs y Allan, 2006) plantean una serie de limitaciones a esta herramienta analítica. Según ellos, esta perspectiva no da cuenta de la magnitud de la

población dependiente de la prestación, por lo tanto, la comparación del gasto en seguridad social sobre el PIB entre dos países no refleja necesariamente información sobre la cobertura de riesgos que están siendo financiados. Además, como el ratio es dependiente del crecimiento del producto, puede subestimar el esfuerzo en políticas sociales en economías con alto crecimiento. Otro aspecto de la crítica es que la medida no indica cómo se financia la expansión de ese gasto, que puede ser regresiva y amortiguar el beneficio de las prestaciones y consecuentemente el propio crecimiento del gasto. Este indicador tampoco ofrece referencias sobre el nivel de la prestación, es decir, de su poder para cumplir objetivos mínimos de bienestar.

Por su parte, los análisis multidimensionales coinciden en una misma raíz teórica: el enfoque de “*los derechos sociales de la ciudadanía*” o el enfoque de la “*ciudadanía social*”. Esta perspectiva teórica fue elaborada a partir de la conferencia realizada en 1949 por Marshall (1997) para el estudio de los Estados de Bienestar a raíz de la emergencia del Estado benefactor inglés luego de la Segunda Guerra Mundial. En este marco, se parte del término *ciudadanía*, entendido como un status que concede a los miembros de un colectivo el pleno derecho de pertenencia a una comunidad. En general, se asocia al poder participar de la vida política de la comunidad (Anchustegui, 2010). Por lo tanto, los beneficios que los miembros reciben deberían ser iguales, porque tienen los mismos derechos y obligaciones (Aragón Rivera, 2012).

La noción de ciudadanía, en tanto comunidad unida por derechos civiles y políticos compartidos, era criticada por Marx que sostiene que las desigualdades sociales excluyen a ciertos sectores sociales de los derechos de los que formalmente son titulares (Marx, 1973). De hecho, desde la concepción aristotélica de ciudadanía, para poder participar de los asuntos públicos, era necesario poder tener ocio, el cual era resultado de un nivel importante de acumulación de riquezas (Anchustegui Igartua, 2012; 2010).

En una concepción crítica similar, Marshall (1997) agrega al concepto de ciudadanía la característica “*social*”, aludiendo a los derechos sociales necesarios para conformar la ciudadanía. Dvoskin (2015) resume la concepción marshaliana de acuerdo a la interacción

de tres dimensiones teóricas: cuestión social, derechos sociales y ciudadanía. La primera de ellas es la problematización a nivel político de las desigualdades económicas y sociales, la segunda la legitimación social y legalización jurídica de las garantías sobre determinados estándares de vida y la tercera, la condición reclamable de pertenencia a un cuerpo político soberano.

El argumento de Marshall, se sostiene en la evolución histórica del reconocimiento de los derechos a las personas, que partieron de lo civil (siglo XVIII), luego pasaron a lo político (siglo XIX), y durante el siglo XX avanzaron a lo social y económico. Esta evolución impuso cambios en el contenido de la noción de “ciudadanía”. Esto implica que las sociedades empiezan a considerar que determinadas desigualdades entre las personas vinculadas a la distribución del ingreso mediante los mecanismos de mercado, no son legítimas ni tolerables.

A partir de esto, Marshall propone que independientemente del ingreso, o la clase social a la que se pertenezca, existan derechos inalienables que permitan acceder a un determinado nivel básico de bienestar material, para asegurar el real ejercicio de los derechos cívicos y políticos. Esto implica que garantizar el acceso a elementos básicos que contribuyen al bienestar material es condición necesaria para la constitución de ciudadanía política (Anchustegui Igartua, 2012; Añón, 2002). Esta idea fue ampliamente difundida, a pesar de que su realización no corrió la misma suerte. Un ejemplo es el caso de Estados Unidos, cuando Franklin Delano Roosevelt se proponía crear un sistema de seguridad social amplio orientado al “*freedom from want*”, pero que derivó en un sistema comparativamente muy reducido con la creación en 1935 del “Social Security Act” (basando la protección a la vejez a la participación en el mercado de trabajo, y excluyendo actividades como el sector doméstico y el agrícola) (Mccarthy, 2017, 2018).

También sobre esta perspectiva de derechos sociales de la ciudadanía se desarrollaron una serie de críticas. La primera tiene que ver con la relación entre derechos sociales y participación ciudadana. Autores como Kymlicka y Norman (1997) plantean que, al contrario de promover una ciudadanía activa, la garantía de derechos sociales y

económicos genera relaciones de dependencia y clientelismo entre los nuevos titulares de derechos y el Estado. La segunda gran crítica se vincula con el potencial de “reconocimiento” de los derechos sociales. Es decir, pese a que algunos derechos puedan estar reconocidos en la legislación, no pueden ser reclamados ante ningún tribunal de justicia, y en caso de poder hacerlo, se clasificarían como derechos civiles. Por lo tanto, se los considera como aspiraciones programáticas o conquistas de la lucha laboral, más que derechos en sí mismos. Una tercera crítica tiene que ver con la evolución del tipo de derecho reconocido en la sociedad, primero civil, después político y por último social o económico. Se ha planteado que esta trayectoria es útil para explicar el devenir de la sociedad inglesa, pero que no se adapta a otras realidades nacionales (Aragón Rivera, 2012).

Una crítica adicional tiene que ver con la posibilidad de determinar una serie de bienes o de derechos sociales y económicos básicos en una sociedad. Esto tiene que ver con el enfoque de Sen (2000) que señala que el contenido de lo que se puede considerar como derechos sociales “básicos”, se actualiza y se modifica a lo largo del tiempo. Además, la posibilidad de transformar el contenido del derecho en mejores condiciones de vida para una persona o una familia, -y que implique, a su vez, un aumento de su libertad y autonomía-, va a depender de las condiciones del titular del derecho y no de una definición general de derechos o bienes básicos<sup>3</sup>.

Finalmente, se considera que la discusión de los derechos sociales de ciudadanía está fuertemente centrada en países desarrollados. En análisis locales como Midaglia (1997) se establece que, en América Latina, parece no haberse cumplido el “estatus de ciudadanía” para toda la población. En Papadópulos (1992) citando a Wanderley dos Santos se menciona el concepto de “*ciudadanía regulada*” para el caso latinoamericano y uruguayo. Este tipo de ciudadanía no se concede por seguir determinados valores políticos, sino que se obtiene según un sistema de estratificación ocupacional, determinado por la legislación,

---

<sup>3</sup> A pesar de esta puntualización, se entiende que es posible encontrar ciertos niveles mínimos de derechos básicos compartidos universalmente, por lo menos durante largos periodos históricos. Por ejemplo, la Seguridad Social es un derecho social básico, que tiene el estatus de Derecho Humano Universal (artículo 22) en la Carta internacional de Derechos Humanos.

*“... son ciudadanos todos aquellos miembros de la comunidad que se encuentran localizados en cualquiera de las ocupaciones reconocidas y definidas por la ley”* (Papadópulos, 1992:21).

En el presente trabajo se entiende que la noción de ciudadanía social es útil para entender el sistema de bienestar y previsión social desarrollado en nuestro país. Además, sirve como herramienta normativa para pensar escenarios deseables de expansión de derechos sociales. En este marco, el desafío es cómo des-abstraer esta noción para ver su aplicación en la historia de la previsión social, y generar medidas para determinar avances y retrocesos en el reconocimiento de derechos sociales de ciudadanía.

### *2.2.2. Hacia una medida del avance de la “ciudadanía social”*

A partir de la década de 1980, para medir el grado de avance en la concepción de la ciudadanía social entre distintas naciones, comenzaron a producirse trabajos y programas de investigaciones basados en análisis institucionales multidimensionales comparativos dentro del marco teórico de los *“power resources”* (Ferrarini et al., 2013; Korpi, 1989; McCarthy, 2018; Orloff, 1993).

En esta línea, Esping-Andersen (1993, 2001) estudia el grado de “mercantilización” de los distintos programas sociales. El autor analiza qué tan vinculadas están las condiciones para acceder a los seguros sociales con la participación en el mercado laboral formal. Sostiene que cuanto más estrecha sea la relación entre la pertenencia al mercado de trabajo formal y el acceso a los derechos económicos y sociales, más mercantilizada estará la sociedad y menor será el grado de avance de la ciudadanía social. Para probarlo construye un índice sintético que combina las características institucionales de tres tipos de seguros sociales: sistema de jubilaciones y pensiones, prestaciones de desempleo y seguro de enfermedad. Para cada tipo de seguro social, elabora un subíndice que combina las siguientes variables: condiciones para acceder a la titularidad del derecho, tasa de reemplazo, nivel de cobertura, forma de financiamiento del sistema, duración esperada del beneficio.

En una revisión del trabajo de Esping-Andersen, Buendía y Palazuelos (2014), Scruggs (2006, 2007, 2014) y Scruggs y Allan (2006) plantean que el indicador generado por el autor no logra captar bien el grado de desmercantilización de la protección social. Visto que la mayoría de los esquemas de seguros sociales, -como el de la vejez-, está fuertemente vinculado al pasaje del asegurado por el mercado laboral formal, y por lo tanto, a la conversión de su fuerza de trabajo en mercancía, la propuesta de Esping-Andersen no mediría tanto la “desmercantilización” de los derechos sociales, sino la generosidad del sistema en el reconocimiento de tales derechos. Por ejemplo, el aumento de la cobertura del sistema previsional de un país debido a la reducción de la edad mínima para alcanzar el derecho a la jubilación, no quiere decir que el sistema desmercantilece el derecho al retiro, sino que aumenta la generosidad para la otorgación de beneficios. Por ello, sería más pertinente referirse a la generosidad del sistema, que a su desmercantilización.

Por su parte, Orloff (1993) realiza una crítica a los enfoques anteriores, porque sus análisis esconden las desigualdades de género que forman parte de las políticas públicas y que son una traba en la constitución plena de las mujeres a la ciudadanía social. Dado que los enfoques de Esping-Andersen, Korpi, o Scruggs no realizan una distinción de género, esconden las diferencias que se producen a raíz de la división sexual del trabajo. Cuando hablan de desmercantilización de la protección social, en general sólo puede entenderse desmercantilización del trabajo masculino. Esto se justifica por los elementos que componen las variables de su análisis, en especial la adopción de tasas de reemplazo para un trabajador medio de la industria, con esposa y dos hijos. La contracara de aquella desmercantilización es el aumento del grado de mercantilización del trabajo femenino. Esto se debe a que actividades desarrolladas por mujeres a través de arreglos familiares vinculadas a los cuidados, pasan a desarrollarse a través del empleo formal mercantilizando así su capacidad de trabajo. Además, critica que como los análisis son ciegos al género, no analizan las particularidades de las relaciones de poder dentro de los hogares, y cómo las afecta la provisión de bienes sociales.

Considerando las discusiones relevadas, en la presente investigación la generosidad de la seguridad social -y del sistema previsional- está ligada a la combinación del grado de



cobertura y suficiencia que pueda alcanzar en el tiempo y no al peso que tiene el gasto del sistema en la economía, o alguna de las dimensiones estudiadas por sí sola.

Dado que el sistema previsional está asociado a cubrir el riesgo de vejez, *la cobertura* estará marcada por la proporción de personas que, teniendo una edad igual o mayor a la mínima de retiro estipulada por la ley, cuenten con alguna prestación (contributiva o no contributiva). Por su parte, *la suficiencia* remite a la capacidad del sistema para garantizar al asegurado un nivel de consumo que permita estándares mínimos de bienestar. La combinación de estas dos dimensiones está relacionada con los lineamientos políticos que reconocen el derecho a la seguridad económica en la vejez y al retiro del mercado laboral.

Retomando las nociones antes discutidas, el sistema previsional será más generoso cuanto mayor proporción de la población tenga el derecho de retiro, más altas las prestaciones que se paguen y más tiempo pueda disfrutarse estos derechos en la vida. A medida que crece la cobertura y la suficiencia del sistema, se interpreta que mayor es la expansión del bienestar generado por el Estado, y mayores pasos habrá dado hacia la conformación de una ciudadanía social.

A modo de síntesis de este capítulo, las políticas de protección social determinan los niveles de suficiencia y cobertura que conforman la generosidad del sistema de previsión y están relacionadas con la capacidad material del Estado para poder efectivizar derechos. Si el peso financiero del nivel de generosidad definido es demasiado grande y el Estado no logra afrontar las obligaciones comprometidas con la ciudadanía, el aparato de protección social entra en crisis (Buendía y Palazuelos, 2014; Freijeiro Varela, 2008).

En Forteza (2007) se señala que no existen trayectorias financieramente insostenibles en los sistemas previsionales. Lo que existen son desvíos de corto plazo, dado que inexorablemente la sociedad tendrá que hacer ajustes en su sistema para volver a hacer sostenible su previsión social. Esto lleva a establecer un vínculo entre la generosidad de las políticas de protección social como las que componen el sistema previsional, el nivel de financiamiento público que estas políticas demandan (y con ello su peso en la estructura de las finanzas públicas del Estado) y la capacidad de la economía en su conjunto de hacer

frente a esa demanda de financiamiento (vinculado, entre otros factores, a los niveles de productividad vigentes). Este estudio se propone analizar estas relaciones teóricas para el caso del sistema previsional uruguayo desde la segunda mitad del siglo XX.

## **Capítulo 3. Antecedentes**

En este capítulo se revisa el avance en el conocimiento sobre la interacción entre los sistemas previsionales, su generosidad y sus condicionantes, así como las aproximaciones al tema realizadas por otros autores locales e internacionales.

### **3.1. Antecedentes a nivel internacional**

#### *3.1.1. Discusiones sobre la productividad y el sistema de previsión social*

En la literatura académica se reconoce un vínculo entre la capacidad productiva de una economía, su desarrollo económico y el nivel de extensión de su sistema de seguridad social (De la Fuente, 2019; Mccarthy, 2017; Papadópulos, 1992; Wilensky, 1975). En esta línea, varios autores se han concentrado en la relación entre la capacidad productiva de la economía -y de la población trabajadora- a través de la evolución de la productividad laboral y la generosidad del sistema de pensiones (medido a través de diferentes indicadores).

Núñez y Velázquez (2013) establecen que el vínculo entre producción económica y pensiones se genera cuando existen aumentos sostenidos de productividad que se trasladan a los salarios. Gracias a ello, los ingresos en los sistemas previsionales aumentan y eso favorece la sostenibilidad financiera ante amenazas como la presión demográfica. Esto permite mejorar las condiciones fiscales para poder ampliar la generosidad del sistema. Para su estudio sobre España en el año 2012, los autores relacionan la pensión media por región (como medida de generosidad del sistema) y la productividad en el trabajo demostrando una correlación positiva entre ambas variables. Los aumentos de

productividad trasladados a salarios, sin pérdidas de empleo, y sin alteración de las tasas de aporte obrero-patronal, permiten por un lado aumentar los ingresos del sistema por la recaudación mediante la contribución sobre la nómina salarial y a la vez, mejorar su sostenibilidad. Los autores concluyen que como las prestaciones que paga el sistema están asociados a salarios menores a los actuales (correspondientes a menores niveles de productividad), los niveles salariales de los aportantes pueden generar un balance positivo en las finanzas del sistema previsional. En el mediano plazo, y de sostenerse los aumentos de productividad en el tiempo, no solamente podrá mejorarse la sostenibilidad del sistema (sin reducir la generosidad del mismo), sino que las pensiones serán sustancialmente mayores.

Por su parte, Friedland (2005) toma la productividad por trabajador por hora y la compara con la evolución del gasto social (otra aproximación a la generosidad del sistema previsional) y el crecimiento del PIB de EEUU desde 1950 hasta el 2000. En su trabajo encuentra una correlación positiva entre estas variables. Para el caso sueco Buendía y Palazuelos (2014) sostienen que el crecimiento de la productividad desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis del petróleo, permitió el acuerdo social para que aumentaran los ingresos del Estado, de los trabajadores y de los empresarios en Suecia. Esto fue la base para la expansión de la generosidad del sistema de bienestar. Cuando se comenzó a procesar un cambio de modelo, mermaron los incrementos de productividad, se deshicieron los acuerdos del pacto social, y se tendió a la liberalización de la Seguridad Social conduciendo así a una reducción del Estado de Bienestar.

Otros autores muestran casos en que el vínculo entre la evolución del sistema previsional, su generosidad, su sostenibilidad y el aumento de productividad no ha sido automático. Considerando la reforma previsional de Chile en 1981, Huber (1995) señala que, al debilitar el poder de las organizaciones sindicales, el modelo económico chileno generó que los aumentos de productividad fueran mayores al crecimiento salarial, deteriorando los aportes a la seguridad social e incapacitando al modelo para aliviar la pobreza.

Iversen y Cusack (2000) analizan los factores internos que provocan la desindustrialización y su relación con la expansión del gasto público en políticas de bienestar en los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre 1962 y 1993. En su trabajo, establecen que los aumentos de productividad generan un efecto ambiguo en el gasto social. Éste depende de la elasticidad precio de la demanda y de cómo se comporta el salario real. En otros términos, el efecto que tienen los aumentos de productividad sobre la expansión del gasto en políticas asociadas al bienestar (como los sistemas de pensiones), dependen de cómo se distribuyen los aumentos de productividad. Si éstos provocan una disminución en la mano de obra empleada puede generar aumentos en el gasto público, debido al aumento de solicitudes de seguro de desempleo o retiro incentivado del mercado de trabajo. En caso de que los aumentos se trasladen a los salarios aumentando su nivel real, puede ayudar a mejorar la sostenibilidad fiscal del sistema, generando más ingresos a través de impuestos a la renta y contribuciones.

Otros valiosos antecedentes para el trabajo que se propone en esta tesis residen en un grupo de documentos orientados a estudiar el peso del gasto en seguridad social en las finanzas públicas a través de sus determinantes, en especial, aquellos económicos como la productividad laboral. Se trata de estudios basados en la aplicación de modelos de contabilidad agregada como el que se utiliza en el presente estudio y constituyen la referencia más importante para la propuesta analítica.

Cichon et al. (2004), realiza una aplicación para Europa y la OCDE y concluye que desempeños económicos virtuosos -donde destacan los aumentos de productividad y de empleo-, pueden ayudar a aumentar los ingresos de los sistemas, así como postergar el retiro del mercado laboral reduciendo los montos de beneficios pagos (alivianando así el gasto previsional). Jimeno (2000) estudia el caso español en el período 1981-2000 y en base a la misma metodología evalúa las ventajas e inconvenientes de las distintas medidas encaminadas a reducir el aumento del gasto en pensiones y de alternativas disponibles para financiar dicho gasto. Jimeno et al (2006) analiza el gasto en pensiones de Europa considerando los años 1983-2005 y señalan que la productividad laboral afecta por dos vías el nivel del gasto previsional en relación al PIB. Por un lado, al determinar los niveles

salariales en esquemas de beneficios basados en el salario, se relaciona con los futuros niveles de pensiones. En segundo lugar, en diferentes escenarios de crecimiento de la productividad laboral, se estiman cambios en la relación entre los beneficios futuros por pasivo y el PIB por trabajador.

El mismo tipo de análisis se realiza en Doménech y Melguizo (2008) para el gasto público en pensiones en España para el período 2006-2060, en De la Fuente y Doménech (2009) comparando España con la OCDE y en Doménech (2009) para discutir la elección entre sistemas de pensiones alternativos comparando su rentabilidad interna, los efectos sobre el ahorro, la oferta de trabajo, el crecimiento económico y la desigualdad, y las ventajas potenciales de los sistemas mixtos.

De la Fuente (2015) desarrolla un modelo para analizar la sostenibilidad de largo plazo del sistema contributivo de pensiones en España. Concluye que las mayores amenazas a la sustentabilidad del sistema de pensiones las representan la tasa de decrecimiento del empleo y el aumento de la expectativa de vida. Otro de los principales problemas, es la escasa dinámica del crecimiento de la productividad, dado que aumentos sostenidos en el producto por trabajador, podrían contener las presiones anteriores sobre la sostenibilidad del sistema. De la Fuente et al (2018a), considerando el caso de España en el período 1985-2017, advierte que el estancamiento de los niveles del salario real en el período (a su vez, representantes del crecimiento de la productividad laboral), es la principal causa (por sobre la demográfica) del deterioro financiero del sistema previsional. Siguiendo este trabajo, De la Fuente (2018b) construye proyecciones de los ingresos y gastos del sistema de pensiones contributivas de la seguridad social española hasta 2070, con y sin la reforma previsional en 2013, y De la Fuente (2019) realiza cálculos sobre el impacto de la evolución de la productividad durante las últimas décadas sobre la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones contributivas de para el período 1985-2015.

Conde-Ruiz (2017) también analiza para España la amenaza que el envejecimiento supone al aumento del gasto en pensiones y a la sostenibilidad del sistema. Señala que el resultado dependerá, no sólo de los cambios en la productividad que experimente la economía

(progreso tecnológico) sino también, lo que es más importante, de cómo se trasladen los aumentos en la productividad a las pensiones.

Finalmente, FMI (2011) estudia el gasto previsional (atendiendo particularmente el gasto público) de 27 países desarrollados y 25 economías en desarrollo. En él se realiza una revisión de tendencias pasadas y proyecciones del peso del gasto público previsional para 2030 y 2050 a partir de modelos de contabilidad agregada. De forma similar, el informe elaborado por la Comisión Europea (2015), realiza una proyección de las restricciones presupuestales para el período 2013-2060, poniendo énfasis en la seguridad social y en los determinantes de su gasto público. En Goncheng y Scholz (2019) se realiza un estudio sobre la seguridad social en el este asiático y China en particular. A lo largo del informe, los autores estudian la relación entre la seguridad social y el desarrollo económico, colocando como uno de los factores clave el peso macroeconómico de los sistemas de pensiones.

### *3.1.2. Discusiones sobre la generosidad del sistema de previsión social*

Como ya se ha discutido en el Capítulo 2, para el estudio de la expansión o retracción de derechos brindados por la previsión social, en este trabajo se ha tomado el concepto de “generosidad del sistema” (en base a Esping-Andersen, 1993). Siguiendo al mismo autor, Scruggs y Allan (2006) construyen un indicador que denominan “Índice de Generosidad del Bienestar”. La principal diferencia que tiene este indicador con el Índice de desmercantilización, es conceptual. Para los autores, Esping-Andersen no logra medir la desmercantilización de los derechos sociales, dado que el grueso de las prestaciones que los componen continúan vinculadas al mercado de trabajo. Consideran más apropiado referir a generosidad de los Estados en la provisión de derechos sociales, que a desmercantilización de la política social. Como se ha desarrollado en el capítulo anterior, este enfoque es el adoptado en el presente trabajo.

## **3.2. Antecedentes sobre el caso de Uruguay**

### *3.2.1. Discusiones sobre el sistema previsional*

Una extensa tradición se enfoca en el análisis de la sostenibilidad fiscal del sistema previsional uruguayo desde estudios provenientes de economía, la ciencia política y la historia económica. Esta puede evidenciarse en un conjunto de trabajos que permiten reconstruir series de gastos e ingresos del sistema de seguridad social para el largo plazo y para períodos históricos particulares, como se muestra a continuación.

Desde una perspectiva histórica o de largo plazo, se destaca Vieitez y Minetti (1984) y su estudio del sistema de seguridad social entre 1964 y 1983. También los trabajos de Mirza (1983) dedicados a la financiación de la seguridad social entre 1972 y 1982. En García y Bonino (2010) se describe la situación económico-financiera de las principales Cajas de Jubilaciones y Pensiones, desde su creación en 1896 hasta mediados de la década del cuarenta. Por su parte, los ingresos del sistema y sus resultados financieros, así como las crisis por descapitalización y las diferentes etapas de cambio institucional que ha transitado el sistema entre 1896 a 2018 son analizadas en García (2011, 2014 y 2020).

Del lado del gasto previsional y su vínculo con el gasto público social y el crecimiento económico en el largo plazo, se cuenta con antecedentes en (Azar, Bertino, et al., 2009), en particular el capítulo elaborado en base a Sienna (2007), que reconstruye series de pasividades pagadas por las diferentes cajas desde fines del siglo XIX hasta el año 2000. También en Azar y Fleitas (2009), que concluyen que el gasto en seguridad social fue más protegido de las fluctuaciones cíclicas de la economía y de las restricciones fiscales durante el siglo XX, que el gasto en educación y en salud. Por su parte Azar (2012), considerando 31 países (que incluyen a Uruguay) durante el período 1950-2008, concluye que, a diferencia de los países de ingreso alto, la apertura comercial en la región tuvo un efecto negativo en la seguridad social.



En cuanto a la perspectiva histórica, G. Bucheli y Harriett (2009) compilan trabajos de distintas disciplinas para elaborar dos volúmenes dedicados a la historia del sistema previsional uruguayo.

Desde una perspectiva macroeconómica y más reciente, Miranda y Muinelo (2018) señalan que las transferencias sociales entre 1988-2016 exhiben un comportamiento un patrón procíclico. Por lo tanto, en vez de contribuir a la estabilidad económica, han agravado el ciclo del producto. Asimismo, CINVE (2018), en base a un modelo de contabilidad agregada, concluye que entre 2007 y 2017 el gasto en jubilaciones como porcentaje del PIB se redujo hasta la aplicación de la ley de flexibilización de condiciones de acceso a la jubilación (2008). Entre 2008 y 2015, el aumento en la cobertura de las jubilaciones presionó al alza al gasto, al igual que lo hizo el incremento en el factor de dependencia demográfica a partir de fines de 2012. Desde 2016, el aumento del gasto, además de seguir siendo explicado por la evolución de este último factor, también estuvo influenciado por el deterioro sufrido por el mercado laboral y por el incremento del factor de “generosidad”.

Otra serie de trabajos ha considerado el impacto de reformas al sistema, analizando su sostenibilidad, nivel de cobertura y suficiencia. En este sentido, Caristo y Forteza (2003) concluyen que la reforma previsional realizada en 1995 generó un incremento inicial en la asistencia financiera al BPS, pero luego ésta tendría una tendencia a su disminución. Bucheli et al. (2006) estiman que, tras esa reforma, las personas que alcanzaría el mínimo de 35 años de aportes a los 60 años de edad estaba en el 15%. Considerando las últimas reformas (Ley N°18.395 de 2008), en Lavallega y Tenenbaum (2017), concluyen que la brecha de género en las prestaciones se redujo de 34% en 2009, a un 20% en 2015 y que el ahorro acumulado en el período en ausencia de ley, sería del 52% respecto al costo observado en el período. Lavallega et al. (2018) estiman que tiende a aumentar la proporción de trabajadores que lograría jubilarse, entre un 40 y 60% aproximadamente a los 60 y 65 años de edad.

Otros trabajos (OIT, 1964; Fortuna, 1985; Lacurcia, 1990; Saldain, 2020) dan cuenta de una descripción del estado general del sistema de seguridad social, tanto en su

sostenibilidad financiera, como en las características de las prestaciones que se pagan, el grado de cobertura, y la organización institucional.

Desde la ciencia política, también se ha analizado el sistema previsional, con énfasis en su organización y funcionamiento en el marco de los sistemas de bienestar. Papadópulos (1992) que estudia la gestación y transformación de la política de previsión social en Uruguay desde su origen hasta la década de 1980. Forteza (1999) analiza las causas para la clientelización de la política previsional en América Latina, hipotetizando que los mecanismos discrecionales se deben a las reglas de juego de los sistemas, previos a las reformas realizadas en las décadas de 1980 y 1990 que institucionalizaron las cuentas individuales y los registros de historias laborales. Filgueira (2006) propone una tipología que define tres grupos diferentes de estados sociales en América Latina (universalismo estratificado, duales y excluyentes) y sitúa a Uruguay en el primero.

Si bien todos constituyen antecedentes importantes para este trabajo, en ningún caso de los mencionados se piensa la previsión social debatiendo aspectos que se vinculen a la generosidad del sistema. Una excepción reciente es el trabajo de Leiva (2019). Allí se estudian para Uruguay en el siglo XX y comienzos del XXI, los mecanismos que dan lugar a una correlación negativa entre inequidad salarial y generosidad del sistema de bienestar. Sin embargo, toma como medida del bienestar la prioridad macroeconómica del gasto público en seguridad social y no un indicador de generosidad del sistema construido específicamente.

### *3.2.2. Discusiones sobre la evolución de la productividad en el largo plazo*

Como se ha planteado, uno de los pilares del análisis refiere a la evolución histórica de la productividad. A modo de referencia, se mencionan aquí los estudios que han servido a este trabajo para contrastar los resultados obtenidos en la discusión por etapas históricas.

Entre los estudios más recientes sobre la evolución de la productividad en el largo plazo se encuentran los de (Arnabal et al., 2011; Azar y Fleitas, 2010; Bértola, 2016b; Bértola y Bittencourt, 2015; Carracelas et al., 2009; De Agosto et al., 2014; Lara, 2012, 2013). Estos trabajos pueden agruparse según el foco de su estudio, si éste está colocado en la industria o en la economía toda.

Dentro del primer grupo, Azar y Fleitas (2010) comparan el desempeño de la industria uruguaya con el de Argentina, Brasil y Estados Unidos para el período 1930 a 1960. Arnabal et al. (2011) toman un período similar al trabajo anterior y realiza un enfoque por ramas de producción. Los estudios concluyen que la productividad laboral creció principalmente durante la década 1930, manteniéndose elevada la década de 1940 y a mediados 1950. En los últimos años del período de estudio ésta comenzó a caer. Considerando ramas de producción, las de mayor crecimiento también tuvieron un mayor aumento de la productividad.

Por su parte, Lara (2012; 2013) realiza un estudio sobre la industria manufacturera en el período 1978-1997 comparando el desempeño uruguayo con el de Estados Unidos. Mide la productividad industrial según el Valor Agregado Bruto por empleado industrial. La autora obtiene resultados que marcan un proceso de cierre en la brecha de productividad entre los países en cuestión, en el período 1978-1981. A partir del fortalecimiento del proceso de apertura comercial local, esta brecha vuelve a agrandarse hasta el año 1994 donde empieza a revertirse tal proceso. Por su parte Bértola y Bittencourt (2015) realizan un análisis histórico de la industria manufacturera desde 1870 hasta 2000. Los autores también toman el Valor Agregado Bruto sobre el empleo industrial para medir el desempeño de la productividad industrial.

En términos de la productividad a nivel agregado, Carracelas et al (2009) descomponen las fuentes de crecimiento económico de la economía uruguaya desde una perspectiva sectorial, estimando la Productividad Total de Factores (PTF) con base en índices de Törnqvist para el período 1988-2005. Encuentran una alta heterogeneidad en el desempeño productivo de los principales sectores económicos del país, sugiriendo que la PTF tuvo una

contribución al crecimiento más importante en los sectores comercializables internacionalmente –agrícolas y manufacturas, sometidos a mayor competencia– que en aquellos volcados al mercado interno.

De agosto et al. (2014), realizan un ejercicio de contabilidad del crecimiento para el período 1951-2012. En este trabajo, se toma como medición de productividad la Productividad Total de Factores (PTF). Concluyen que, pese al aumento de la productividad durante todo el período, el 80% del crecimiento del PIB es explicado por la acumulación de factores productivos. Bértola (2016a) realiza una revisión de las estimaciones históricas del Producto Interno Bruto para el período 1870-2015. En el trabajo, se estima el PIB en relación a la población económicamente activa, siendo una aproximación de la productividad laboral agregada a lo largo del período de estudio.

Del mismo modo que se ha señalado para la previsión social, es importante indicar que ninguno de los antecedentes indagados vincula explícitamente la trayectoria de la productividad laboral, o aspectos de la estructura productiva de la economía con la previsión social.

### *3.2.3. Discusiones sobre productividad y previsión social*

En la larga revisión realizada para Uruguay, tan sólo un pequeño grupo de trabajos han mencionado la relación entre productividad y previsión social. Se destaca, por un lado, el estudio sobre la situación del país elaborado por la CIDE (1963). Allí se establece:

*“En tesis general, el consumo de las clases pasivas depende de los bienes y servicios que integran el gasto total los cuales a su vez, son función del volumen de ocupación y de la productividad, así como de la distribución que se realice de aquellos entre el consumo de las clases activas, el consumo de las clases pasivas y la inversión” (CIDE, 1966:210)*

Por su parte, el tema también ha sido abordado en los estudios de Forteza (1998, 2004) donde se elaboran proyecciones sobre los efectos fiscales de la reforma previsional de 1995. El autor establece que los efectos de la reforma previsional sobre el déficit global del gobierno y la deuda pública, entre otras variables, dependen de la tasa de crecimiento del

salario real. Mayores tasas de crecimiento del salario se asocian con menores crecimientos del déficit global y de la deuda como proporción del PIB. Este resultado se da porque se asocia el crecimiento del salario real al aumento en la productividad del trabajo (y con él del producto de la economía en el largo plazo).

Por su parte en Forteza (2007) se estiman los efectos distributivos de la reforma del sistema previsional uruguayo de 1995. Concluye que la reforma es relativamente menos beneficiosa para los trabajadores formales cuanto mayor es la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo y del salario. Esto se debe a que, a diferencia del sistema de ahorro individual, el sistema de reparto otorga una mejor relación de beneficios a aportes cuanto mayor es la tasa de crecimiento del salario. El sistema no reformado era, por lo tanto, más sensible a esta variable que el nuevo sistema mixto. Como consecuencia, las ganancias que se producen con la reforma en relación con el régimen previo son menores en los escenarios favorables, en que la productividad del trabajo y el salario real crecen a buen ritmo.

Finalmente, Rofman et al. (2016) analizan el impacto del envejecimiento poblacional en el sistema de protección uruguayo dividido en seguridad social, salud y educación. En él se analiza sobre el impacto de la productividad laboral en el crecimiento económico en un escenario demográfico de envejecimiento para el período 2014-2100 a través de la construcción de distintos escenarios prospectivos. Este análisis se hace, en el entendido que el crecimiento económico y de la productividad laboral son claves para la sostenibilidad financiera del sistema de protección social. Como conclusión, los autores señalan que para que aumente o se sostenga el crecimiento económico, no es suficiente el impacto del efecto demográfico en las tasas de actividad (en cantidad de personas, y en nivel educativo de las mismas), ni el cierre de la brecha de género en las tasas de actividad. Para que el crecimiento económico pueda sostenerse serán necesarios cambios tecnológicos, institucionales y estructurales que fomenten la productividad laboral.

Teniendo en cuenta todos estos antecedentes, la principal contribución de este trabajo a la literatura disponible reside en analizar la interacción entre generosidad del sistema

previsional y la productividad laboral como determinantes del peso del gasto público en pasividades en la economía y su sostenibilidad financiera, con una perspectiva de largo plazo. La compilación de una base de datos y la aplicación de la metodología de contabilidad agregada hace posible no sólo apreciar tendencias de largo plazo en las variables en cuestión, sino, contraponer la dinámica de sub-períodos caracterizados por diferentes niveles de crisis financiera y gasto previsional.

## **Capítulo 4. Historia del Sistema Previsional uruguayo**

El propósito de este apartado es proveer información básica para comprender cómo se organizan los sistemas previsionales y luego trazar en líneas generales la historia del sistema previsional uruguayo, a modo de contexto para el análisis central. Lo desarrollado aquí, servirá de marco general para la interpretación de los resultados de esta investigación (Capítulos 7 y 8), donde se observarán los hechos históricos con un mayor grado de detalle.

### **4.1. Aspectos generales de funcionamiento**

En términos generales, la Previsión Social da lugar a muchos tipos posibles de esquemas que son históricamente determinados, varían a lo largo del tiempo y entre los territorios. No obstante, hay ciertos criterios que ayudan a su clasificación. Existen dos grandes tipos de esquemas: los de beneficio definido y los de contribución definida. La diferencia entre ellos reside en el nivel de compromiso que tiene el sistema con el prestatario. En el primer tipo, el compromiso es el de respetar una fórmula de cálculo del beneficio que está relacionada con el historial de contribuciones realizadas (montos y años de contribución). En caso de no poder hacer frente a ese compromiso por falta de financiamiento, el sistema revé los parámetros de recaudación (por ejemplo, aumentando tasas de cotización, afectando impuestos, o recibiendo transferencias directas desde las arcas estatales) con la finalidad de poder hacer frente al pago del beneficio obtenido por el asegurado.

Por el otro lado, en los esquemas de contribución definida, el beneficio que recibirá el asegurado es indeterminado, dado que no solamente depende del historial contributivo, sino que también depende de la esperanza de vida al momento de retiro, y la rentabilidad

generada en la capitalización de sus ahorros. Esto implica que lo único preestablecido es la forma y el nivel del aporte. Por lo tanto, el mecanismo de ajuste en dicho esquema que compatibiliza egresos con ingresos, es la cuantía de los beneficios que otorga (Conde-Ruiz, 2017; Mesa-Lago y Bertranou, 1998; Saldain, 2020).

A su vez, existen otras formas de clasificación según la fuente de financiamiento para el pago de los beneficios generados (García, 2020). Allí aparecen los sistemas de reparto intergeneracional conocidos en la literatura como “*pay-as-you-go*”, donde los trabajadores y las trabajadoras formales de la economía a través de sus contribuciones al sistema (basadas en una tasa sobre su salario) financian los beneficios de las personas inactivas, poseedoras del derecho a recibir las prestaciones del sistema. Por otro lado, existen los sistemas de capitalización (conocidos como “*fully funded*”) que pueden ser individuales como colectivos. En ellos, el beneficio que recibirán los asegurados será equivalente al total de aportes realizados en su vida laboral, sumando las utilidades generadas por la inversión hecha con sus ahorros por las entidades financieras administradoras.

A partir de estas categorías, existen diferentes combinaciones que dan lugar a distintos tipos de esquemas. Los de reparto intergeneracional pueden ser de beneficio definido o de contribución definida a través de las cuentas nocionales, conocidas como mecanismos de contribución definida no-financiera (NDC por sus siglas en inglés). En el primer tipo de sistema, los aportes de trabajadores, patrones y el Estado financian las prestaciones de las personas inactivas del mercado laboral, con fórmulas de cálculo del beneficio y montos de las prestaciones ya establecidos. En el segundo tipo de esquema, los aportes de trabajadores y patrones financian las prestaciones de las personas inactivas aseguradas, pero cuyas prestaciones dependen del nivel de aportes realizados en su vida laboral, así como de parámetros que simulan la capitalización de dicha contribución.

Los mecanismos de capitalización, tanto colectiva como individual, son esquemas de contribución definida. En su variante individual, pueden asemejarse con la contratación de una renta vitalicia luego de haber generado un determinado nivel de ahorro, mientras que los beneficios de la capitalización colectiva tienen que ver con la rentabilidad del ahorro



colectivo generado, así como con el balance actuarial del fondo. El beneficio que recibe el asegurado, si bien guarda relación con su nivel de aporte, no se ajusta del todo al mismo (García, 2020).

Conforme fue aumentando la complejidad de las sociedades, las estructuras productivas de las economías se han ido transformando y se han acelerado las transiciones demográficas, también los sistemas previsionales se han ido reformando y complejizando. En la actualidad existe predominancia de sistemas mixtos, que combinan varios pilares para asegurar distintos tipos de riesgo, y combinan los distintos esquemas modélicos.

## **4.2. Evolución histórica del sistema previsional uruguayo**

### *4.2.1. Orígenes*

El Sistema Previsional uruguayo históricamente ha transitado por un sistema de capitalización colectiva desde principios del siglo XX hasta la década de 1940. Luego se convirtió en uno de reparto con reservas técnicas hasta el desfinanciamiento completo del sistema en la década de 1960. Posteriormente, se transformó en un sistema exclusivamente de reparto y, por último, desde 1996 a uno mixto de reparto con un pilar de capitalización individual (García, 2011).

El sistema BPS, desde la constitución de sus cajas hasta la actualidad (pasando por la constitución del Banco de Previsión Social y demás mecanismos centralizadores como la Dirección General de Seguridad Social) puede definirse como un esquema de reparto y beneficio definido, siendo el principal esquema de previsión social cubriendo más del 80% de los asegurados.

El origen en el territorio uruguayo de un “sistema de bienestar” se remonta al siglo XIX, profundizándose en el XX y constó de cuatro pilares: la asistencia a la salud pública; la educación pública; la regulación del mercado de trabajo y la política de retiro de la fuerza

laboral (Filgueira, 2006). Este sistema de bienestar fue moldeando la estructura del gasto del Estado según su evolución. Los cambios en dicha estructura estuvieron signados –sobre todo- por el comportamiento de las prestaciones a los pasivos, realizadas por el sistema de seguridad social: más de 90% del rubro Seguridad y Asistencia Social y desde la década de 1930 hasta finales del siglo XX ha explicado dos terceras partes del Gasto Público Social (Azar, Bertino, et al.,2009).

El desarrollo del sistema previsional a lo largo del siglo XX da indicios de la importancia que tienen los grupos de presión en su conformación. Los trabajos de Mesa-Lago y Bertranou (1998) y Segura-Ubiego (2007) marcan la importancia de estos grupos en toda América Latina. En particular, destacan cuatro grupos que muestran la conexión que existe en los procesos entre nuestro país y el continente. Según los autores, el primer grupo de presión han sido los militares, quienes más tempranamente han construido sistemas de seguridad social y han ganado derechos estatales. El segundo grupo han sido los funcionarios del Estado, tanto sea en tareas jurídico-administrativas, como en la educación pública. El tercer grupo de presión proviene del mercado y de las áreas más dinámicas de éste, sobre todo de quienes ocupan puestos profesionales. Según los autores, este sector lo forman los trabajadores “de cuello blanco”, mejor calificados dentro de la administración estatal. Por último, el cuarto grupo de presión ha sido el sindical, representante del grueso de trabajadores y trabajadoras no calificadas de la economía.

La promulgación de las primeras leyes sobre protección social a determinados sectores sociales data de años posteriores a la promulgación de la independencia y sigue en grandes líneas el orden descrito por Mesa-Lago y Bertranou para América Latina<sup>4</sup>. Así, a partir de

---

4 La única gran consideración, debería hacerse sobre la inclusión de los trabajadores y trabajadoras no calificadas a los esquemas de Seguridad Social. Una hipótesis sobre la tardanza de su incorporación (en términos masivos), puede ser a que el origen mismo de los sindicatos modernos en el Uruguay lo constituyeron las Sociedades Mutuales. Estas organizaciones proto-sindicalistas, generaban sus propios mecanismos para reducir los riesgos sociales de sus afiliados, al crear mecanismos de seguridad social fuera de la órbita estatal. En Papadópulos (1992), se comenta que durante la década de 1920 había una aversión desde los partidos políticos de izquierda y los sindicatos a los sistemas de Cajas de Jubilaciones. Los sectores comunistas y anarquistas se opusieron a la legislación en materia de seguridad social, argumentando que ellas tenían un carácter electoral; que al ser financiadas tripartitamente se estaba reduciendo el salario de los trabajadores y trabajadoras; y que en definitiva era un engaño a la clase obrera y disminuiría su capacidad de lucha.

1829 se promulgaron leyes para el retiro de militares (con excepción de la tropa) y funcionarios públicos civiles conformando las “Clases Pasivas”. Desde finales del s. XIX comienza una secuencia de construcción de cajas jubilatarias para determinados grupos de trabajadores y trabajadoras públicos. Como resultado, en 1896 se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones Escolares, en 1904 la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, y en 1911 la Caja de Pensiones Militares.

A partir de 1919, comienza a extenderse a los trabajadores del sector privado el derecho jubilatorio con la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos. En ese año, también se crearon las Pensiones a la Vejez y se extendieron los beneficios de jubilación y pensión a los soldados rasos (Azar, Bertino, et.al, 2009).

Según Finch (2005), los “*objetivos bismarckianos*” en las primeras etapas del sistema que se iría desarrollando, suponían integrar a la nueva población trabajadora, mayormente inmigrante y sin ningún tipo de lazo de lealtad hacia los partidos políticos existentes, en la estructura institucional tradicional. Esto explicaría el carácter eminentemente urbano de las políticas sociales. Otra razón que da el autor para explicar la expansión de las políticas de previsión social hasta la década de 1930 se debe al exceso de oferta de trabajo que generó la expansión del modelo agroexportador de crecimiento hacia afuera de principios de siglo. Esto era provocado por la dificultad de “retener” inmigración que venía al Río de la Plata antes que llegasen a Buenos Aires.

*“Una legislación que reducía las horas de trabajo diarias y daba derechos jubilatorios luego de períodos de servicio comparativamente cortos, tenía que aumentar la demanda efectiva de trabajo y al mismo tiempo promover la movilidad social, ofreciendo la perspectiva de un progreso personal acelerado”* (Finch 2005:65).

Según Sienna (2009), el desarrollo del régimen de seguridad social, aunque importante en relación al contexto mundial y latinoamericano, fue incompleto. El mismo sólo comprendió a los trabajadores formales y sus descendientes, con la excepción de las Pensiones a la Vejez. Esto implicaba la exclusión de grupos importantes de la población

como los trabajadores informales, las trabajadoras de tareas no afiliables (amas de casa) y los desocupados.

La crisis de los años treinta frenó la expansión de la seguridad social y según (G. Bucheli, 2009), tal vez sirva para explicar el intento de reorganización que se produjo en 1933, cuando las tres Cajas estatales (Empleados y Obreros de los Servicios Públicos, de Jubilaciones y Pensiones Civiles, Escolar de Jubilaciones y Pensiones, y el Instituto de Pensiones a la Vejez) se unificaron en una sola institución, con integración tripartita. La nueva institución pasó a denominarse Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. Esta organización mantuvo su forma de financiamiento tripartito (aportes del afiliado, del patrón y del Estado).

#### *4.2.2. Evolución desde 1950*

En 1948, se derogaría la ley que creó el Instituto, y se conformaría el sistema con tres cajas independientes: “Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y el Comercio”, “Caja Civil, Escolar y Servicios Públicos y Afines” (que en 1951 se transformaría en la “Caja Civil y Escolar”) y “Caja del Pensiones a la Vejez, Jubilaciones y Pensiones Rurales, Personal de Servicios y Afines” (que en el año 1951 se pasaría a llamar “Caja de Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez”)<sup>5</sup>.

Este origen de un sistema previsional fue madurando en las siguientes décadas hasta que en 1954 se promulgó la ley que incorporaba en la “Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y el Comercio” al resto de los asalariados de la órbita privada (Papadópulos, 1992). De esta manera, se consumaba la universalización del régimen de jubilaciones a todas las actividades. Según este autor, desde 1922 hasta 1954 ocurre un proceso de incorporación de grupos de trabajadores en el sistema previsional. La “Caja de

---

<sup>5</sup> Al momento de crearse el Instituto, el nombre de la “Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y el Comercio” era de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos. Entre 1934 a 1948 esta caja pasó a llamarse Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos debido a la estatización de muchas empresas de servicios públicos durante el período.

Jubilaciones de Empleados y Obreros de Servicios Públicos” que cubría sólo a una parte de los empleados en empresas públicas, fue absorbiendo actividades de la órbita privada, hasta transformarse en la “Caja de Jubilaciones de la Industria y Comercio”. Según el autor, la promulgación de la Ley N° 12.138 es un punto de inflexión en la historia previsional, dado que:

*“cierra el ciclo de la incorporación fragmentada de los trabajadores al sistema previsional y marca el punto en el cual la inclusión en el mismo deja de ser “privilegio relativo” de ciertas categorías ocupacionales para transformarse en un derecho universal” (Papadópolos, 1992:44).*

Desde el punto de vista institucional es necesario destacar que, desde la aprobación de la Constitución de 1952, los Directorios de las Cajas –como los de todos los organismos públicos- comenzaron a integrarse con cinco miembros. La fórmula de integración se conoció como el “3 y 2”, es decir, tres directores del lema mayoritario en las elecciones nacionales y dos del lema ubicado en segundo lugar.

*“Esta fórmula de coparticipación, concebida como garantía para los dos partidos mayoritarios en el control de los asuntos del Estado, devino, según la crítica general, el motor de un clientelismo que afectó el funcionamiento del sistema” (G. Bucheli, 2009:116)*

Por otro lado, este período histórico fue testigo de importantes modificaciones a través de leyes y decretos en el sistema previsional tendientes a ampliar su generosidad. Entre la legislación más importante se encuentra la Ley N° 12.073 de 1950, que estableció la causal de maternidad para la jubilación de la mujer con diez años de servicios previos (“Ley madre”); la Ley N° 11.637 de 1951 estableció el Beneficio Especial de Retiro para los funcionarios y obreros afiliados a la Caja de Jubilaciones Civiles y Escolares, de Servicios Públicos y Afines, y para los integrantes de las Fuerzas Armadas. En el año 1953 se extendió este beneficio a los trabajadores aportantes a la Caja de Industria y Comercio (Ley N°12.032), y en 1957 a la Caja de Trabajadores Rurales y domésticos (Ley N°12.380). En 1959 se aprobó el aguinaldo para las pasividades.

En la Constitución de 1967 se crea la nueva institución centralizadora: el Banco de Previsión Social (BPS). Esta institución pasaba a estar compuesta por tres cajas: la Caja

Civil y Escolar, la Caja de Industria y Comercio, y la Caja de Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez. Quedaban por fuera del BPS la Caja Militar y las cajas que administran fondos autónomos, independientes del Estado, pero que a la vez son fiscalizadas por este y son pasibles de recibir fondos estatales para su financiamiento (Caja Bancaria, Caja Notarial y Caja Profesional).

Los intentos de centralización institucional de las cajas jubilatorias fueron realizados con el afán de mejorar la sostenibilidad del sistema previsional reduciendo sus costos

*“El nuevo organismo, al igual que había pasado con el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay (1934), busca centralizar los distintos organismos previsionales con el objetivo de racionalizar las prestaciones y beneficios que brindaban los distintos institutos, mejorar la eficiencia administrativa de los servicios y reunir en un fondo común los distintos ingresos”* (García, 2011: 44).

Sumada a la creación del BPS y la centralización de las cajas previsionales, la nueva Constitución generó que las modificaciones en el régimen previsional fueran privativas del Poder Ejecutivo, quitando poder a los directorios de las cajas, en un esfuerzo de racionalización del sistema. Hasta ese momento, los mecanismos de ajuste a las prestaciones en el sistema eran informales. Por ejemplo, las autoridades de las cajas utilizaron como mecanismo de ajuste la demora en la tramitación de expedientes jubilatorios. En contextos de alta inflación como en la década de 1960, este mecanismo ayudaba a mejorar el equilibrio financiero de las cajas en el muy corto plazo (García, 2011; OIT, 1964). Al mismo tiempo, la inflación licuaba lentamente el valor de las reservas de las cajas, contribuyendo a su desfinanciamiento (García, 2014).

En el año 1974 se intervinieron militarmente las cajas jubilatorias y en el año 1979 a través del Acto institucional N°9 (Decreto institucional 09/79) en la dictadura cívico-militar tuvo lugar otra reforma institucional de suma importancia. En ella se disolvían el BPS y sus cajas, y se creaba la Dirección General de Seguridad Social (DGSS) dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las tres cajas del BPS pasaron a ser direcciones de la DGSS.

Con el objetivo de reducir la tendencia inflacionaria que arrastraban las dos décadas anteriores, así como de reajustar los parámetros vinculados a la sostenibilidad del sistema en el largo plazo, la reforma generó una serie de medidas que afectaron el valor y la concesión de las prestaciones. Se anularon las causales de retiro prematuras (por cese, despido y maternidad), se aumentó la edad de retiro: para hombres de 50 a 60 años y para mujeres de 45 a 55 años y también se aumentó la cantidad de años de servicio cotizados necesarios para acceder el derecho jubilatorio en el caso de las mujeres (situándose en 30 años).

La reforma le otorgó al Poder Ejecutivo la facultad para realizar ajustes diferenciales en las prestaciones, siguiendo criterios discrecionales que variaban desde el seguimiento de la variación del Índice Medio de Salarios (IMS), hasta la creación de índices de ajustes propios. Específicamente, se facultó al Poder Ejecutivo a establecer índices revaloratorios “diferentes y diferenciales”. “Diferentes” significa que el Poder Ejecutivo podía generar reajustes en las pasividades que podían variar dentro de los límites establecidos por la variación del Índice Medio de Salarios, y “diferenciales” alude a que categorías distintas de pasivos podían recibir reajustes diferentes (Papadópulos, 1992). Hasta ese entonces, los ajustes en las pasividades se realizaban de acuerdo a dos leyes, la Ley N°12.996 de 1961 y la Ley N°13.426 de 1965. En la primera ley se establecía un régimen de movilidad bianual mediante un índice integrado con el 50% del costo de vida y un 50% con los aumentos de sueldos y salarios de trabajadores activos. Con la segunda ley se modificó el plazo de reajuste, reduciéndose a un año.

Otro punto importante en la reforma fue la modificación del régimen de aportes jubilatorios. Se sustituyeron aportes jubilatorios de diversos organismos por un porcentaje de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado. A su vez, la mayoría de los impuestos afectados a la Seguridad Social fueron sustituidos por la asistencia financiera de Rentas Generales. Esto ayudó a un aumento sostenido de las transferencias del Estado a la Seguridad Social que pasaron de ser en 4,5% de los fondos previsionales a finales de los años sesenta, a ser más del 50% en 1982 (Azar, Bertino, et al., 2009).

Desde el punto de vista institucional fue una reforma inconclusa, dado que la primera intención de centralizar todas las cajas jubilatorias no consiguió realizarse, así como tampoco la unificación de criterios jubilatorios cortando el privilegio de algunas cajas (Sienra, 2009). Esta reforma implicó que la prestación media no tuviese una distribución igualitaria entre las cajas.

*“Las pasividades de la Caja de industria y Comercio, de la Caja Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez tuvieron valores muy inferiores al promedio general. En el otro extremo algunas cajas se encontraron muy por encima del promedio, en especial la Caja Militar, la Caja Bancaria, la Notarial, la Policial y la Profesional, encontrándose la Caja Civil y Escolar en un nivel intermedio” (Sienra 2009:84)*

La reconquista democrática trajo consigo nuevos cambios al sistema previsional. En primer lugar, se derogó el DGSS y se reinstitucionalizó el BPS, conservando la estructura centralizada y los lineamientos del régimen anterior. Los ajustes en las jubilaciones en los años 1986 y 1987 se dieron de acuerdo a la evolución del IMS, con un aumento mayor para las jubilaciones bajas. No obstante, durante estos años, la caída del valor real de las pasividades contribuyó a desplazar a partidos políticos y sindicatos como organizaciones representantes de los jubilados y pensionistas. A cambio, cobraron protagonismo organizaciones específicas de las personas pasivas como mediadores sectoriales (Papadópolus, 1992). En este marco, y debido a la presión creciente sobre las pasividades, en 1989 se termina plebiscitando una reforma constitucional que marcaba el ajuste periódico y sistemático de las jubilaciones y una indexación a la variación del IMS del año anterior<sup>6</sup>.

En cuanto al nivel de prestaciones pagadas por el sistema previsional hasta 1989, Sienra (2009) destaca que: i) en términos generales se advierte una disminución del nivel medio, que puede explicarse por la expansión de la cobertura del sistema y la incorporación de sectores con menores salarios; ii) el neobatllismo fue la única época en la que se observa

---

<sup>6</sup> El resultado de este plebiscito reformó el artículo 67 de la Constitución de la República, incorporando al texto *“Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central”* (Constitución de la República Oriental del Uruguay).



un incremento y mantenimiento de la pasividad media; iii) con el período de “estanflación” (1955 - 1973) se produjo un generalizado deterioro de poder de compra de los salarios, así como también de las pasividades, lo que afectó la pasividad media en el período; iv) el reajuste económico realizado en la década de 1970 con el objetivo de equilibrar las cuentas públicas, provocó una reducción en el monto de las prestaciones.

La reforma constitucional de 1989 aumentó el peso de las jubilaciones en el gasto público, con lo que crecieron las necesidades de asistencia financiera del estado a la seguridad social. Tomando tasas acumulativas anuales, se puede ver que las transferencias netas a la seguridad social en el período 1981-1989 tuvieron un aumento del 4,16%, mientras que para el período 1990-1995, la tasa acumulativa anual fue del 25,2%<sup>7</sup>. A pesar de que los peores resultados financieros se encontraban en las Cajas Militar y Policial, la envergadura del BPS dentro de todo el sistema (entre el 81% y el 82% de las erogaciones y los recursos totales) hacía que su saldo negativo fuese de principal importancia (Quirici, 2009).

Tomando en cuenta las necesidades de estabilización del resultado fiscal, sumado a problemas estructurales de la seguridad social uruguaya, se comenzaron a generar las condiciones para que operara una presión en torno a la idea de realizar una reforma previsional. Dentro de estas condiciones, Quirici (2009) señala la importancia de la habilidad política del ex-presidente Julio María Sanguinetti, para instalar “la sensación térmica” de un colapso inminente del sistema.

*“Cabe destacar que el sistema no estaba estrictamente en crisis financiera cuando se inicia la reforma. Más bien había una percepción creciente de que la crisis sería inminente en caso de no alterar la política. Esa percepción, además, fue un instrumento de acción política” (Forteza, 2005 en Quirici, 2009:139).*

En 1995 se produjo la reforma con la aprobación parlamentaria de la Ley N° 16.713, que significó el paso de un sistema de reparto con monopolio estatal, a uno mixto con participación de agentes privados (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional – AFAP-) y obligaciones de capitalización individual definidas por niveles de ingreso. Según

---

<sup>7</sup> Cálculo en base a datos del IECON- FCEA. Transferencias Netas a la Seguridad Social en pesos constantes de 2010.

sus impulsores, el cambio no sólo era necesario para la salud financiera del Estado y el sistema previsional, sino para desarrollar los mercados de capitales y atraer inversiones financieras externas. La reforma alcanzó solamente a los contribuyentes del BPS, por lo tanto, las tres cajas paraestatales (Bancaria, Notarial y Profesional) y la Caja Policial y Militar quedaron excluidas. Previo a la reforma, a lo largo de la primera mitad de la década de 1990, se habían sucedido intentos de reforma previsional que fracasaron, hasta la modificación en 1995 del régimen de seguridad social con una reforma estructural del mismo (Saldain, 2020). Otro de los aspectos destacables de este período es el cumplimiento en 1992 -por primera vez desde su aprobación- de la disposición constitucional de 1967 relativa a la participación de representantes sociales (de trabajadores, jubilados y empresarios) en el directorio del BPS.

Las modificaciones también implicaron la institucionalización de la historia laboral de las personas y un aumento de los años de aporte requeridos (pasando a ser 35 años de servicios para hombres y mujeres). Aumentó el mínimo jubilatorio de edad para las mujeres (a 60 años para acceder a la jubilación común) y se crearon incentivos para la postergación del retiro mediante modificaciones a la baja en el cálculo del monto de la prestación al momento del retiro (“tasa de reemplazo”). Aumentaron del 13% al 15% el aporte de los trabajadores sobre su salario y cayó del 14,5 a 12,5% los aportes de los empleadores. En el período 1990-1995 previo a la reforma, la tasa acumulada anual del déficit del BPS era del 10,02%, mientras que luego de la reforma y hasta el año 2008 fue de -7,48%.

Esta reforma, apuntó a jerarquizar los mecanismos de mercado para solucionar los problemas de sostenibilidad de la seguridad social, incorporando el régimen de capitalización individual y la inclusión de administradoras de fondos privadas funcionando en un régimen de competencia. Es necesario reconocer que Uruguay no fue el único país que dio pasos en este sentido, y que el resultado de las reformas fue la síntesis entre un clima de época con recomendaciones internacionales sobre cómo deberían solucionarse los problemas fiscales (el Banco Interamericano de Desarrollo colaboró financiando la reforma) y las particularidades específicas económicas, sociales y políticas de nuestro país.

En el trabajo de Lavalleya et al. (2018) se realiza una revisión bibliográfica de antecedentes que estimaron el nivel de cobertura alcanzable con los parámetros previsionales de la reforma. En particular destaca el trabajo de Lagomarsino y Lanzilotta (2004) quienes estimaron la densidad de cotizaciones entre 1997 y 2003. Los autores concluyeron que las condiciones mínimas para acceder al derecho jubilatorio eran particularmente estrictas en relación a los tiempos de cotización que se evidencian en el mercado laboral de nuestra economía. Bucheli et al. (2010) estimaron que sólo el 25% de los contribuyentes cumplirían el requisito de 35 años de cotización a los 60 años de edad. El 35% de los contribuyentes cumplirían con los 35 años de cotizaciones a la edad de 65 años, mientras que el 70% podrían cumplir por lo menos 15 años de cotizaciones a los 70 años de edad. Esto marca que un 30% de los trabajadores registrados en BPS, no accederían nunca a ninguna prestación contributiva bajo el régimen de la reforma 1995.

La baja en la cobertura del sistema previsional (que generó la disminución del peso del gasto en pasividades en el presupuesto del Estado), motivó que comenzara un nuevo proceso de reforma orientada en la expansión del derecho previsional y la flexibilización en las condiciones de acceso.

Con el nuevo gobierno del Frente Amplio a partir de 2005, comenzaron a procesarse nuevos cambios en la seguridad social y el sistema previsional. En el año 2006, el BPS bajo resolución administrativa, habilitó la prueba de años de servicios mediante prueba de testigos (Saldain, 2020). En 2007, el gobierno implementó el Diálogo Nacional de Seguridad Social (DNSS), con el objetivo de generar una evaluación del actual sistema de seguridad social, e insumos para delinear eventuales modificaciones (Busquets et al., 2009). Este fue un proceso de trabajo que convocó expertos, así como representantes de las organizaciones de la sociedad civil y política más importantes en cuanto al tema previsional (partidos políticos, movimiento sindical, movimiento de jubilados y pensionistas, cámaras empresariales). Como resultado del diálogo se elaboraron dos proyectos de ley que se enviaron al parlamento en el segundo semestre de 2008.

El primero se convirtió -luego de su aprobación- en la Ley N°18.395 de octubre de 2008. A través de ella se flexibilizaron los requisitos de acceso a la jubilación, reduciendo de 35 a 30 años la cantidad de años de trabajo. Este cambio repercutió en la modificación de las tasas de reemplazo. La tasa mínima se redujo a 45% en el caso de cumplirse los requisitos mínimos: 60 años de edad y 30 años de servicio. Se estableció una escala creciente de la tasa en función de la edad y los años de servicio, de manera que para 35 años o más de servicio se mantienen las tasas previstas por la Ley N° 16.713 de 1995.

El sistema también previó el acceso a la jubilación para las personas de 58 años de edad y 28 años de servicio que hubieran tenido al menos un año de desempleo inmediato anterior a la solicitud de retiro. Se habilitó el acceso a la jubilación anticipada entre los 65 y 70 años de edad, exigiéndose 25 años de trabajo en el primer caso y reduciéndose este requisito con la exigencia de edad hasta alcanzar los 15 años de servicio a los 70 años de edad (exigencia prevista en la ley de 1995). Se estableció que para las mujeres se computara un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o adoptado (siendo menor o discapacitado), con un máximo de cinco años.

El segundo proyecto refiere a la reforma del seguro de desempleo, que se termina de plasmar en la Ley N°18.399 aprobada en octubre de 2008. Se introduce la posibilidad para que trabajadores con multiempleo accedan al seguro de paro cuando dejan de percibir al menos la mitad de sus ingresos por suspensión o pérdida de empleo.

En cuanto al régimen de capitalización individual, se crearon modificaciones que permitieron a las personas integradas en el régimen de transición de la reforma de 1995, desafiliarse de las AFAPs y pasar todos sus aportes al BPS. A su vez se regularon las comisiones cobradas por las Administradoras, y se crearon modificaciones con el objetivo de fomentar la competencia en el mercado de seguros de vida (que, a pesar de la planificación original de los autores de la reforma, se transformó en un mercado monopólico dominado por el Banco de Seguros del Estado, dado que las demás empresas de seguros se retiraron porque no veían atractivo el mercado de las rentas vitalicias).

### *4.2.3. A modo de síntesis*

A lo largo de este breve relato y de los contenidos del Capítulo 1, pueden irse desprendiendo algunos elementos característicos del sistema previsional uruguayo.

En primer lugar, el sistema de protección social de nuestro país, está catalogado dentro del grupo que presenta un “universalismo estratificado” según Filgueira (2006). También puede definirse como un país “pionero” según la tipología de Mesa-Lago, o dentro del régimen “estatal-proteccionista” definido por Martínez Franzoni (2008). Estas categorías tienen en común el destaque de un temprano sistema de protección estatal -en comparación a otros países de la región- sobre todo basado en su sistema previsional, la importancia que adquirió la estructura Estatal para garantizar la protección social y su forma de construcción en base al acceso al mercado laboral formal.

El país también se caracteriza por altos niveles de cobertura. Desde la década de 1950 cubre el total de las actividades laborales formales (García, 2011; Papadópulos, 1992), en línea con países de otras regiones como Europa. Esto permite (teniendo todos los recaudos necesarios debido a nuestras propias particularidades como los altos niveles de informalidad laboral), utilizar otros marcos de referencia en el análisis de los Estados de Bienestar.

En tercer término, puede advertirse que el sistema atravesó reformas y contrarreformas de distinta índole (paramétricas y estructurales). Teniendo presente la importancia fiscal del sistema previsional en la economía del Estado, han existido varias tendencias hacia la reducción del gasto o su “racionalización”, seguidas por modificaciones expansivas.

Tomando en cuenta estos antecedentes, este trabajo plantea hipótesis que permitan inferir las consecuencias en el bienestar de los vaivenes en la normativa previsional, así como el rol de sus condicionantes económicos (especialmente la productividad laboral).

## Capítulo 5. Estrategia empírica

### 5.1. Modelo de análisis

El modelo parte de la igualación del valor del gasto público previsional ( $GPP$ ), a la cantidad de pasividades multiplicadas por el valor de la pasividad promedio (Uthoff, 1997).

$$(5.1) GPP = N_{jubilados} * \bar{P}$$

siendo:  $N_{jubilados}$  la cantidad de jubilaciones y  $\bar{P}$  el nivel de pasividad promedio.

A partir de allí, en la ecuación (5.2) se introduce el Producto Interno Bruto (PIB) y variables relacionadas al desempeño económico y los factores demográficos que teóricamente pueden incidir en el  $GPP$ , como la cantidad de personas ocupadas, la cantidad de personas con edades iguales o mayores a 60 años (la edad mínima requerida para acceder a la jubilación común) y la cantidad de personas con edades de entre 15 y 60 años. Como estas variables se incorporan multiplicando y dividiendo, no se altera la ecuación. Sin embargo, la estrategia permite combinar dichas variables para identificar elementos determinantes del  $GPP$ .

$$(5.2) GPP = N_{jubilados} * \bar{P} * \frac{PIB}{PIB} * \frac{L}{L} * \frac{N_{+60}}{N_{+60}} * \frac{N_{+14}^{-60}}{N_{+14}^{-60}}$$

Con:  $L$  la cantidad de personas ocupadas;  $N_{+60}$  la cantidad de personas con edades iguales o mayores a los 60 años; y  $N_{+14}^{-60}$  la cantidad de personas con edades entre los 15 y 59 años (mayores a 14 y menores a 60 años).

A partir de la ecuación (5.2) si el PIB, que aparece como numerador en el lado derecho se traslada dividiendo al izquierdo, se llega al ratio de prioridad macroeconómica del *GPP*. Para identificar la tasa de reemplazo social, el PIB que quedó en el denominador del lado derecho puede pasar a dividir al nivel de pensión media, y la cantidad de ocupados, que aparece en el denominador, debe dividir al PIB.

La tasa de cobertura del sistema se obtiene si la cantidad de personas jubiladas se divide por la cantidad de personas con edades iguales o mayores a 60 años. Asimismo, la tasa de dependencia demográfica se obtiene tomando la cantidad de personas con edades mayores o iguales a 60 años (en el numerador) y dividiéndola entre la cantidad de personas con edades entre 15 y 59 años. Por último, la cantidad de personas con edades entre 15 y 59 años que formaba parte del numerador, se divide por la cantidad de personas ocupadas (en el denominador). Así se obtiene una tasa de ocupación a la inversa.

Por lo tanto, re-agrupando las variables incluidas en (5.2) podemos llegar al siguiente resultado que se expresa en la ecuación (5.3)

$$(5.3) \frac{GPP}{PIB} = \frac{N_{jubilados}}{N_{+60}} * \frac{\bar{P}}{\frac{PIB}{L}} * \frac{N_{+60}}{N_{+14}^{-60}} * \frac{N_{+14}^{-60}}{L}$$

De acuerdo a (5.3), la prioridad macroeconómica del *GPP* ( $GPP/PIB$ ) se descompone en la tasa de cobertura o como también se lo define en la literatura, ratio de elegibilidad para las

prestaciones  $\frac{N_{jubilados}}{N_{+60}}$ ; la tasa de reemplazo social  $\frac{\bar{P}}{\frac{PIB}{L}}$ ; la tasa de dependencia

demográfica  $\frac{N_{+60}}{N_{+14}^{-60}}$ ; y la inversa de la tasa de ocupación  $\frac{N_{+14}^{-60}}{L}$ .

La tasa de cobertura mide la proporción de personas que acceden al derecho de una jubilación en relación a la cantidad potencial de personas que podrían hacerlo. La tasa social de reemplazo es el porcentaje del último salario percibido en relación a la pasividad otorgada por el sistema. En términos agregados, la tasa de reemplazo del sistema sería la

relación existente entre la pasividad promedio y el salario medio de la economía (aproximado a través del ratio  $\frac{PIB}{L}$ ). Asimismo, este ratio constituye una medida de la productividad aparente del trabajo, dado que representa la cantidad de producto generada por trabajador o trabajadora. En síntesis, el cociente simula un salario medio que se compara con la pasividad promedio, siendo una aproximación a la media de las tasas de reemplazo individuales.

De acuerdo a las variables identificadas en la ecuación (5.3) es posible visualizar el vínculo entre el nivel de gasto previsional, la productividad de la economía y la generosidad del sistema aproximada a través de la tasa de cobertura y la tasa de reemplazo. Esta última, a su vez, mide el grado de suficiencia de las prestaciones.

Las posibles relaciones pueden reflejarse de la siguiente manera: un aumento en la producción por trabajador reduce la tasa de reemplazo (sin alterar necesariamente el criterio de suficiencia, dado que la variable de jubilación promedio también podría crecer, aunque a menor ritmo). Por otro lado, el aumento de la jubilación promedio podría generar un aumento en términos absolutos del gasto previsional. No obstante, el dinamismo de la economía derivado del aumento en la productividad, generaría que el crecimiento del gasto se viera compensado por la variación del producto, manteniendo constante o reduciendo la prioridad macroeconómica del gasto. Esta discusión muestra que, aunque los aumentos de productividad impliquen una reducción en la tasa de reemplazo, también crean la posibilidad de aumentar los niveles de generosidad del sistema previsional manteniendo el nivel del gasto previsional en el PIB.

El tercer componente de la ecuación (5.3) es la tasa de dependencia demográfica, que representa la cantidad de personas adultas dependientes  $N_{+60}$ , en relación a la cantidad potencial de personas capaces de trabajar y generar ingresos  $N_{+14}^{-60}$ . Altos niveles de dependencia demográfica indican menor proporción de personas activas en relación a las inactivas. Esto podría causar presiones al aumento de las cantidades de prestaciones otorgadas por el sistema, si se traducen en un aumento en la tasa de cobertura. Por otro



lado, la disminución relativa de la fuerza de trabajo en la economía puede generar presiones en su financiamiento al reducirse la base contributiva y causar caídas en el PIB (de no mediar aumentos de productividad) por la reducción del factor trabajo.

Finalmente, el cuarto componente de la ecuación (5.3) es la tasa de ocupación (expresada en forma inversa). Se trata de una variable asociada al desempeño económico y del mercado de trabajo. El aumento en la ocupación es resultado del dinamismo económico, lo que permite reducir el peso del *GPP* en la economía. La variable utilizada refleja de forma inversa esa relación: cuanto menor sea la tasa de ocupación, mayor será su inversa, y consecuentemente mayor será el peso del *GPP* en el PIB.

Como señalan Cichon et al. (2004), la identidad contable capta por un lado el ambiente demográfico medido a través de la tasa de dependencia demográfica. También el ambiente económico, recogiendo variables macroeconómicas como el crecimiento del producto, o del mercado de trabajo como la cantidad de ocupados. Y finalmente, permite dar cuenta del ambiente político a través de variables que afectan la gobernanza del sistema, y que son compatibles con los análisis de la generosidad en los sistemas previsionales desde un enfoque institucional multidimensional.

En la literatura relevada (ver Capítulo 3) se suele equiparar la generosidad del sistema previsional a la tasa social de reemplazo, tal como se incluye en el primer componente de la ecuación (5.3). No obstante, como se discutió anteriormente, la generosidad podría expresarse de manera más adecuada si se consideran los componentes que afectan la normativa para poder acceder al derecho de seguridad económica en la vejez. Por lo tanto, para los fines de este trabajo, se considera que el indicador de generosidad (*GEN*) se mide tanto a través de las tasas de cobertura como de reemplazo.

Una variante de la ecuación (5.3), sirve para poder ver los determinantes que inciden en el equilibrio financiero del sistema. Si bien el *GPP* es uno de los componentes fundamentales para explicar la sostenibilidad del sistema previsional, ésta comprende la relación del *GPP* con los ingresos públicos previsionales (*IPP*). Apoyados en los trabajos de De la Fuente

(2015, 2019) y De la Fuente et al, (2018b, 2018a), podemos estudiar la incidencia que tienen la generosidad y la productividad en la sostenibilidad financiera del sistema.

En su modelo de contabilidad agregada, se parte de la definición del *GPP* como el resultado de multiplicar la tasa de cobertura previsional por la cantidad de personas con edad suficiente para acceder al derecho del retiro y por el nivel de prestación media.

$$(5.4) GPP = \bar{P} * COB * N_{+60}$$

donde *COB* es la tasa de cobertura. Nótese que esta identidad es igual al lado derecho de la ecuación (2.1) y a la ecuación (5.1), dado que la tasa de cobertura es el cociente entre la cantidad de personas jubiladas y la cantidad de personas con edades mayores o iguales a 60 años.

En este caso, se procede a dividir los ingresos del sistema entre los egresos (*GPP*). Como en los sistemas contributivos de reparto los ingresos están relacionados a los aportes de los trabajadores y trabajadoras sobre su salario, los ingresos previsionales serán una porción de la masa salarial en cada momento del tiempo. Por ello se representan como el producto de la tasa de ocupación, la tasa media de cotización a la seguridad social sobre los salarios, el nivel de salario medio y la cantidad de personas en edad de trabajar. Por tanto, el *IPP* puede expresarse como el producto de la tasa media de contribución por la masa salarial, como en la ecuación (5.5).

$$(5.5) IPP = TMC * TOC * \bar{W} * N_{+14}^{-60}$$

siendo *TMC* la tasa media de contribución, *TOC* la tasa de ocupación,  $\bar{W}$  el salario medio y  $N_{+14}^{-60}$  la población en edad de trabajar antes de llegar a la edad mínima para acceder al derecho previsional.

Al igual que la ecuación (5.4), la ecuación (5.5) es similar al lado derecho de la ecuación (2.1), dado que el producto entre la tasa de ocupación y la población en edad de trabajar es igual a la cantidad de trabajadores (la diferencia es que en (2.1) se toman sólo los trabajadores formales, porque se considera la cantidad de cotizantes y no la población activa).

Sobre estas definiciones básicas se construye el Índice de Salud Financiera.

$$(5.6) ISF = \frac{IPP}{GPP} = \frac{TMC * TOC * \bar{W} * N_{+14}^{-60}}{\bar{P} * COB * N^{+60}}$$

Este índice puede incorporar dos nuevas variables multiplicadas y divididas (para que la unidad no altere el resultado de la ecuación): una, los años medios de cotización de las personas ya retiradas en relación al máximo de años de aporte necesarios para acceder a la

máxima tasa de reemplazo que paga el sistema  $\frac{ac_{min}}{ac_{max}}$ . Otra, el promedio de salarios que componen el salario básico jubilatorio  $W_{SBJ}$ .

Según De la Fuente, estas variables son determinantes de la generosidad del sistema previsional en dos aspectos. En primer lugar, cuanto mayor sea el promedio de salarios que componen el salario básico jubilatorio, más altas serán las pensiones y por tanto, más generoso el sistema. En segundo término, cuando la diferencia entre los años mínimos necesarios para acceder al derecho jubilatorio y los años necesarios para acceder a la máxima tasa de reemplazo se reduce, el sistema paga más rápido mejores prestaciones. En cambio, espacios de tiempo más largo con tasas de reemplazo muy bajas en los años iniciales tienden a tener como objetivo postergar el retiro del mercado laboral, generando esquemas previsionales menos generosos. En suma, en este caso, el factor que refleja la

generosidad del sistema sería el siguiente:

$$GEN_{df} = \frac{\bar{P}}{\frac{ac_{min}}{ac_{max}} * W_{SBJ}}$$

Al incorporar estas variables, la ecuación (5.6) se transforma de la siguiente manera:

$$(5.6.1) ISF = \frac{TMC * TOC}{\frac{\bar{P}}{\frac{ac_{min}}{ac_{max}} * W_{SBJ}} * \frac{ac_{min}}{ac_{max}} * \frac{W_{SBJ}}{\bar{W}} * COB * \frac{N^{+60}}{N_{+14}^{-60}}}$$

La combinación de estas variables permite generar la ecuación (5.6.2) que muestra nuevas relaciones

$$(5.6.2) \quad ISF = \frac{TMC * TOC * WEV}{GEN_{df} * DUR * COB * DEP}$$

Las variables de la ecuación (5.6.2) son las siguientes:

*ISF*: el Índice de Salud Financiera, es el cociente entre ingresos y egresos del sistema previsional.

*WEV*: representa la división entre el salario medio en el año de estudio  $\bar{W}$  y el promedio salarial requerido para el cálculo del Salario Básico Jubilatorio  $W_{SBJ}$ . Como este factor refleja la diferencia entre niveles salariales pasados y actuales, para De la Fuente refleja los aumentos de productividad, en el entendido que en el largo plazo los salarios aumentan al paso de la productividad laboral.

*DUR*: Es un factor que mide la relación entre los años mínimos necesarios de cotización para acceder al derecho previsional y los años necesarios para obtener las máximas tasas de reemplazo.

*DEP*: es la tasa de dependencia demográfica

Según la ecuación (5.6.2) aumentos en la productividad, impactarían aumentando el salario real y alterando la variable *WEV*. Este aumento generaría un crecimiento en el numerador de la división, dado que crecería la base sobre la que se recaudan las cotizaciones al sistema previsional. Por lo tanto, para cada momento del tiempo, de mantenerse constante los aumentos de productividad, aumentan más los ingresos que los egresos del sistema mejorando así su salud financiera.

A pesar de que la última ecuación sólo caracteriza un factor como “generosidad”  $GEN_{df}$ , si retomáramos los términos de combinación entre cobertura y suficiencia, podríamos interpretar que la generosidad del sistema se refleja a través de la combinación de las variables *GEN*, *COB*, y *DUR*. El producto de estas tres variables podría considerarse una tercera medida de Generosidad (llamada  $GEN'$ ). Esta medida es útil porque interrelaciona

las variables del modelo con la discusión realizada en el marco teórico sobre la expansión de derechos de ciudadanía. Desde esta perspectiva, la generosidad no estaría asociada a una sola dimensión del sistema previsional (como las tasas de reemplazo), sino a la combinación de factores que garantizan el derecho al retiro y que se reflejan en variables como los niveles de cobertura del sistema. Así, manteniendo todo lo demás constante, un aumento en estas variables, o en  $GEN^t$  implicaría un aumento en el  $GPP$  en relación a los  $IPP$ . La forma de amortiguar esta reducción en la salud financiera del sistema, podría ser con el aumento de los ingresos del sistema, o con presiones demográficas favorables que reduzcan la tasa de dependencia demográfica.

Con respecto al aumento de los ingresos, estos pueden darse por aumentos en las tasas de cotizaciones, por aumentos en la cantidad de ocupados, o -como ya fue explicado-, por el aumento de la productividad laboral, con el consiguiente aumento de la variable  $WEV$ . La ventaja que tiene el aumento de los ingresos previsionales por el crecimiento de la tasa de ocupación y la productividad laboral, es que en ese caso es generada como consecuencia de procesos virtuosos más amplios que se están dando en la economía. Por otro lado, al mantener constante las tasas de contribución, no se altera el ingreso disponible de los trabajadores y las trabajadoras.

## **5.2. Metodología**

### *5.2.1. Adaptación de la metodología de Contabilidad Agregada*

La adaptación del modelo de contabilidad agregada a los datos de Uruguay en el largo plazo, requiere algunos ajustes a la estrategia empírica propuesta. Así, para captar la generosidad del sistema previsional se realizan algunas modificaciones al planteo original. En primer lugar, a la ecuación de partida (5.1) se incorpora la cantidad de pensionistas por vejez y los montos de pensión media. Dicha modificación parte del entendido que el sistema previsional no se agota solamente con las jubilaciones contributivas, sino que un

pilar muy importante del esquema de protección social lo componen las pensiones no contributivas como la pensión a la vejez. Por lo tanto, la ecuación (5.1) se transforma en:

$$(5.7) \text{GPP} = (N_{\text{jubilados}} + N_{\text{pensionistas}}) * \bar{P}$$

Siendo  $\bar{P}$  el monto de pasividad promedio.

En segundo lugar, se incorpora el salario medio de la economía multiplicando y dividiendo (con el propósito de no alterar la ecuación). El objetivo de esta incorporación es doble. Por un lado, ayuda a captar la incidencia de la tasa de reemplazo social (pasividad media en relación al salario medio de la economía). Por otro lado, contribuye a identificar con mayor claridad cómo afecta la relación entre productividad y nivel salarial al *GPP* y a la generosidad del sistema. Como muestra la discusión relevada en el Capítulo 3, este aspecto se considera de gran importancia (Huber, 1995; Iversen y Cusack, 2000; Núñez y Velázquez 2013).

Estas modificaciones transforman la ecuación (5.1) de la siguiente manera:

$$(5.8) \text{GPP} = (N_{\text{jubilados}} + N_{\text{pensionistas}}) * \bar{P} * \frac{\text{PIB}}{\text{PIB}} * \frac{L}{L} * \frac{N_{+60}}{N_{+60}} * \frac{N_{+14}^{-60}}{N_{+14}^{-60}} * \frac{\bar{W}}{\bar{W}}$$

Finalmente, reordenando los componentes de la ecuación (5.8) podemos llegar a obtener la identidad contable deseada:

$$(5.9) \frac{\text{GPP}}{\text{PIB}} = \left( \frac{N_{\text{jubilados}} + N_{\text{pensionistas}}}{N_{+60}} \right) * \frac{\bar{P}}{\bar{W}} * \frac{\bar{W}}{\text{PIB}} * \frac{N_{+60}}{N_{+14}^{-60}} * \frac{N_{+14}^{-60}}{L}$$

De esta forma, en el primer componente de la ecuación del lado derecho (**GEN**):

$\left( \frac{N_{\text{jubilados}} + N_{\text{pensionistas}}}{N_{+60}} \right) * \frac{\bar{P}}{\bar{W}}$  pueden verse de forma combinada aspectos fundamentales de

la generosidad del sistema previsional como lo son la ***cobertura de las prestaciones*** en relación a la población en edades de acceder a los derechos jubilatorios y de pensiones

(término entre los paréntesis) y la *tasa de reemplazo de los ingresos* a nivel social (pasividad media en relación al salario medio).

*GEN* revela dos dimensiones importantes para entender la expansión de derechos sociales de la ciudadanía. Mientras la cobertura muestra la expansión del derecho al retiro del mercado laboral, la tasa de reemplazo social (tal como está construida) refleja el porcentaje que representa la prestación media sobre el salario medio. Se entiende que, con este agregado, se mejora la medición de la *suficiencia del sistema*. Si tomamos al salario medio como el monto mínimo necesario para la reproducción social de la clase trabajadora (Marx, 1978), este indicador refleja cuánto de esa canasta de suficiencia es capaz de comprar la pensión media.

El segundo factor del lado derecho de la ecuación (6.3) es :  $\frac{\bar{W}}{\frac{PIB}{L}}$  y muestra la relación

entre los niveles del salario medio y la productividad laboral en la economía. La relación expresa la manera en que se distribuyen intrageneracionalmente las ganancias de productividad.

Finalmente, el tercer factor a la derecha es (*DEP*):  $\frac{N_{+60}}{N_{+14}}$  , que muestra los efectos de la

dependencia demográfica y el cuarto es (*INVTO*)  $\frac{N_{+14}^{-60}}{L}$ . que resume el comportamiento del mercado de trabajo a través de la inversa de la tasa de ocupación.

Por lo tanto, la ecuación (5.9) puede reescribirse de la siguiente forma:

$$(5.10) \quad gpp = GEN * \bar{W} * \frac{1}{\frac{PIB}{L}} * DEP * INVTO$$

Siendo *gpp* el Gasto Público Previsional en relación al PIB.

La estimación de los modelos presentados en el Capítulo 8 se realiza de acuerdo a los trabajos de De la Fuente (2015, 2019) y De la Fuente et al. (2018a, 2018b). Para obtener

los resultados, las variables se toman en logaritmos y luego en primeras diferencias. De esa manera, se puede pasar de expresiones multiplicativas a sumatorias y se visualiza con más claridad la incidencia de la variación de cada variable en la dinámica del *gpp*. De acuerdo a estas transformaciones, la identidad contenida en la ecuación (5.10) se expresaría de la siguiente manera:

$$(5.11) \Delta \ln(gpp) = \Delta \ln(GEN) + \Delta \ln(\bar{W}) + \Delta \ln(DEP) + \Delta \ln(INVTO) - \Delta \ln\left(\frac{PIB}{L}\right)$$

La ecuación (5.11) indica que el aumento del Gasto Público en Previsión con relación al PIB (*gpp*) es el resultado de la combinación de variación en la generosidad del sistema, el salario real, el factor demográfico, la dinámica del mercado de trabajo y de la productividad aparente del trabajo. Colocar por separado el factor de productividad laboral restando en la ecuación, ayuda a dimensionar más claramente su rol en el freno a la expansión del *gpp*. El crecimiento del producto vinculado al aumento de productividad reducirá el peso del gasto en el PIB. A su vez, la transferencia de los aumentos de productividad a los salarios y los beneficios pagados por el sistema, no son automáticos (por ejemplo por la existencia de topes máximos a las pasividades), demoran en incorporarse y no lo hacen en toda su magnitud, ayudando a reducir el peso del gasto en el producto.

Teniendo en cuenta la triada de dimensiones imprescindibles para medir el desempeño de un sistema previsional (suficiencia, cobertura y sostenibilidad), un sistema previsional en el largo plazo no puede cumplir con los dos primeros objetivos sin cumplir con el tercero, dado que quiebras en el sistema generarían reducciones en niveles de cobertura y suficiencia. Por lo tanto, parece importante complementar el análisis anterior sobre el grado de ajuste entre el *gpp*, la generosidad del sistema y la productividad, con la salud financiera del sistema (medido a través del Índice de Salud Financiera –*ISF*– definido en la ecuación 5.6.2. Para ello, se utilizará la metodología de De la Fuente (2019) y De la Fuente et al., (2018a). Tomando logaritmos y primeras diferencias llegamos a la siguiente identidad:



(5.12)

$$\Delta \ln (ISF) = \Delta \ln (TMC) + \Delta \ln (TOC) + \Delta \ln (WEV) - \Delta \ln (GEN_{df}) - \Delta \ln (DUR) - \Delta \ln (COB) - \Delta \ln (DEP)$$

Hay que recordar que el factor que mide la Generosidad del sistema en el modelo de *ISF*  $GEN_{df}$ , no es el mismo que se toma en las ecuaciones (5.10) ni (5.11). Este factor mide la tasa de reemplazo comparando la prestación media que paga el sistema, con respecto al promedio salarial que compone el salario básico jubilatorio. A ese resultado se le divide un factor que mide la relación entre los años promedios cotizados y los años necesarios para obtener las máximas tasas de reemplazo, tal como lo toma De la Fuente (2019).

Finalmente, como se entiende que la generosidad del sistema no sólo incluye la tasa de reemplazo, se combinan otros factores que aparecen en la identidad contable como la relación entre los años promedios cotizados y los años necesarios para obtener las máximas tasas de reemplazo (*DUR*), y la cobertura del sistema (*COB*). Esto da lugar a una nueva aproximación a la generosidad del sistema a través del factor  $GEN'$ , que se compone por la multiplicación de los factores  $GEN_{df}$ , *DUR* y *COB*<sup>8</sup>. Al realizar esta modificación, la ecuación (5.12) se transforma de la siguiente manera.

$$(5.13) \Delta \ln (ISF) = \Delta \ln (TMC) + \Delta \ln (TOC) + \Delta \ln (WEV) - \Delta \ln (GEN') - \Delta \ln (DEP)$$

Por lo tanto, de acuerdo a la ecuación (5.13) la variación en el *ISF* es el resultado de la suma de la variación de la Tasa Media de Contribución (*TMC*), la Tasa de Ocupación (*TOC*) y la relación entre el salario medio de la economía y el salario básico jubilatorio, - factor que refleja los cambios en la productividad de la economía- (*WEV*), restando la Generosidad del sistema previsional ( $GEN'$ ) y la Tasa de Dependencia demográfica (*DEP*).

En este estudio, la primera mirada de largo plazo a la interacción entre las variables determinantes del peso del gasto previsional en la economía y su incidencia en la sostenibilidad del sistema se realiza en base cálculo del promedio de los cambios en el valor anual de las variables considerando el largo período comprendido entre 1950 y 2018.

---

8 Como el factor  $GEN_{df}$  contiene al factor *DUR* en su denominador, cuando se lo multiplica desaparece de la ecuación, generando que  $GEN'$  sea la tasa de reemplazo del sistema (pensión media en relación al Salario Básico Jubilatorio), multiplicada por la cobertura (factor *COB*).

Es importante subrayar que la metodología no permite distinguir vínculos causales, sino describir efectos que se producen al mismo tiempo. Si bien esto impide obtener conclusiones tajantes de los resultados del modelo, ayuda a pensar la historia del sistema previsional, planteando posibles explicaciones a su devenir. En el mismo sentido, en ninguno de los modelos las variables de generosidad y productividad describen exhaustivamente los fenómenos sociales que representan. Para poder apreciar mejor ambos fenómenos, es necesario contemplar los indicadores de los dos modelos a la vez. Desde la perspectiva analítica de este trabajo, apoyada en la concepción de la ciudadanía social, la generosidad del sistema previsional en términos de ampliación de derechos ciudadanos, comprende una multiplicidad de factores. Es por ello que para analizar este fenómeno se precisan contemplar medidas de la cobertura, las tasas de reemplazo, la duración esperada del beneficio, las condicionantes para acceder al derecho, etc. Sólo es posible acercarse a este análisis combinando las variables *GEN* y *GEN'*.

### *5.2.2. Elección de subperíodos y escenarios hipotéticos*

Como se explicó en el Capítulo 4, las formas de organización de la previsión social en el país -desde sus inicios- variaron como respuesta a la necesidad de equilibrar las cuentas del sistema. Según los antecedentes históricos, es posible visualizar dinámicas diferentes en las siguientes etapas: i) 1943 – 1964, de universalización del sistema previsional hasta que el modelo empieza a mostrar debilidades; ii) 1964 – 1973, “período de incubación de la crisis” en el sistema; iii) 1973 - 1984 proceso de transformaciones durante la dictadura cívico-militar y iv) 1984 - 1995 caracterizado por la re-apertura democrática, el plebiscito de 1989 sobre los mecanismos de ajustes de las pasividades y la reforma previsional de 1995.

Complementando la mirada de larga duración y teniendo en cuenta la importancia de los principales quiebres institucionales y organizativos del sistema para explicar su dinámica, en este estudio los modelos presentados en las ecuaciones 5.11 y 5.13 se calculan también para los subperíodos mencionados, aunque se incorporan algunas modificaciones. En

primer lugar, debido a la disponibilidad de datos, el período de análisis comenzará en 1950. En segundo término, debido a la importancia institucional de la creación del BPS, el año de corte entre el primer y el segundo subperíodo es 1967. También se analiza por separado la dinámica tras el acto institucional N° 9 y la reforma de 1989. Finalmente, se incluye un último subperíodo desde el año 2008 hasta el año 2018, para focalizar en los cambios derivados de la reforma previsional generada en la Ley N°18.395. En síntesis, además de la perspectiva de largo plazo, el análisis hará referencia a los cambios de las diferentes variables que forman parte del modelo de análisis en las siguientes etapas: **i.** 1950-1967; **ii.** 1968-1979; **iii.** 1980-1989; **iv.** 1990-1995; **v.** 1996-2008; **vi.** 2009-2018.

Adicionalmente, este trabajo estima escenarios hipotéticos para aproximar el desajuste entre niveles observados de productividad y generosidad y los teóricos necesarios para mantener inalterada la sostenibilidad financiera. Esta estrategia permite identificar el tamaño del problema por etapas y para el largo plazo. En otras palabras, se propone dimensionar el tamaño de la brecha entre un escenario deseable desde el punto de vista de la ampliación de derechos sociales y económicos de las personas, y las posibilidades materiales para realizarlo en cada etapa histórica.

En concreto, en base a los datos observados se construirán escenarios hipotéticos simulando modificaciones en el comportamiento de las variables que son afectadas por la productividad laboral y la generosidad del sistema. En todos los escenarios, se plantea el supuesto de que tanto el *gpp* como el *ISF* permanezcan constantes (por lo tanto, con una variación promedio anual igual a cero) en el tiempo, en otras palabras, se hipotetizará sobre cambios en las variables sin que alteren la sostenibilidad financiera del período o subperíodo en cuestión.

El primer escenario plantea cuánto deberían variar los factores que reflejan la productividad laboral (*PIB\_L* y *WEV*) para sostener los niveles observados de variación anual promedio de los factores que reflejan la generosidad del sistema (*GEN* y *GEN'*).

El segundo escenario buscará establecer cuánto deberían variar los factores que reflejan la generosidad del sistema (*GEN* y *GEN'*) para que la sostenibilidad del sistema no se altere,

manteniendo constantes los niveles del *gpp* y el *ISF*, dados los niveles de variación anual promedio de los factores que reflejan la productividad laboral (*PIB\_L* y *WEV*).

El tercer escenario indaga cuánto deberían variar los factores que reflejan la productividad laboral para sostener un incremento en la cobertura de sistema, de forma que llegue a cubrir al 100% de las personas con edades mayores o iguales a 60 años al final del período -o cada subperíodo- (partiendo de los valores de la tasa de cobertura observados en los inicios de cada etapa). Entendiendo la cobertura universal como uno de los principales elementos de la ciudadanía social, este escenario hipotético permite medir la distancia entre aspiraciones programáticas y la realidad. Por otra parte, al plantear la cobertura a un nivel de 100% sólo dentro del sistema BPS, se estaría suponiendo la centralización de las distintas cajas paraestatales dentro de dicho sistema. Esta simulación, responde a aspiraciones programáticas (fracasadas) presentes en la construcción de reformas institucionales del sistema previsional tendientes a la centralización de instituciones como en 1933, 1967 y 1979. Este es un escenario extremo, y sólo se aplicará para el modelo del *gpp*, dado que para analizar el impacto en la salud financiera del sistema habría que contabilizar los ingresos previsionales del resto de las cajas, información que no se dispone.

### *5.2.3. Principales preguntas a responder*

Siguiendo los dos modelos de contabilidad, esta investigación se propone responder específicamente las siguientes preguntas acerca de la dinámica de largo plazo y por etapas del sistema previsional en Uruguay:

\* ¿Qué rol tuvo la generosidad del sistema, la productividad y la relación entre ambas para explicar la dinámica del gasto previsional en la economía?

\* ¿Cómo fue la evolución de la salud financiera del sistema y cómo impactó la relación entre generosidad y la productividad en su trayectoria?

\* ¿Cuál fue la incidencia de la productividad laboral y la generosidad del bienestar en el gasto y la sostenibilidad del sistema, en comparación con otros componentes económicos o demográficos como la tasa de dependencia o la tasa de ocupación?

En cuanto a los escenarios hipotéticos, se espera brindar evidencia para responder las siguientes interrogantes:

\* ¿Qué nivel de crecimiento de la productividad hubiese permitido el crecimiento de la generosidad observado, sin alterar el crecimiento de la prioridad macroeconómica del gasto público en jubilaciones y pensiones, o la salud financiera del sistema?

\* ¿Qué nivel de generosidad hubiese sido necesario para mantener inalterado el crecimiento de la prioridad macroeconómica del gasto público en seguridad social o la salud financiera del sistema, dado el nivel de productividad observado?

\* ¿Cuál fue la diferencia (o el tamaño del desajuste) entre el nivel teórico de productividad que permitiría llegar a la universalización completa de la cobertura en el período, con el crecimiento de la productividad observado?

## Capítulo 6. Los datos y sus fuentes

### 6.1. Fuentes de información y construcción de series

El análisis se realiza con datos anuales. Debido a la extensión del período cubierto, la construcción de las series requirió revisar y compilar información proveniente de diversas fuentes primarias y secundarias (actuales e históricas). A continuación, se detallan los datos utilizados para medir la incidencia de distintas variables en el peso del GPP en el PIB y realizar las estimaciones correspondientes a la ecuación (5.11):

***Gasto Público Previsional a precios constantes de 2005:*** comprende las erogaciones estatales en materia de pasividades de las tres cajas componentes del Banco de Previsión Social desde el año 1950 hasta 2018. Desde 1950 hasta 1988 los datos provienen de Sienna (2007). Dicha información fue sintetizada por Azar, Bertino et al. (2009). A partir de 1989, los datos fueron obtenidos de los Boletines Estadísticos de BPS hasta el año 2018. Para obtener los datos en precios constantes, se toma como deflactor el Índice de Precios al Consumo base 2005. Por lo tanto, los montos de pasividades constantes se expresan en precios de 2005.

***Cantidad de jubilados y pensionistas (perceptores de pensión a la vejez):*** Esta variable se construyó con la cantidad de jubilados y pensionistas por vejez de las tres cajas componentes del BPS. Para los años: 1950, 1954, 1959, 1963 se tomaron datos de Azar, Bertino et al. (2009:234). Si bien estos datos reflejan la cantidad de pasividades y no de pasivos, fueron utilizados dado que el período en cuestión es corto en relación al total estudiado, y que no existen mejores datos que los puedan sustituir. A partir de los años sesenta, las series se completaron en base a la búsqueda y contraste de diversas fuentes: entre 1964 y 1983 se tomaron datos de Vieitez y Minetti, (1984:44); los años 1969, 1979 y 1984 de Lacurcia (1990:86), y los años 1975 y 1981 de Mirza (1983:128). Entre 1993 y

2018 se tomaron datos de los Boletines Estadísticos de BPS. Si bien existen diferentes fuentes de información, todas están basadas principalmente en la división de estadísticas de BPS y la Dirección General de Seguridad Social, por lo que los datos son compatibles.

Para los períodos sin dato, se optó por realizar interpolaciones basadas en la cantidad de pasividades pagadas por la suma de las tres cajas componentes del BPS, disponible en las bases de datos del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

***Pasividad promedio a precios constantes de 2005:*** se estima en base al gasto público previsional a precios constantes de 2005 dividido la cantidad de pasivos (jubilados más receptores de la pensión a la vejez).

***Cantidad de personas por tramo de edad:*** desde el año 1950 hasta 2010 los datos son extraídos de Naciones Unidas (2011). Desde el año 2011 hasta el 2018 se tomaron datos del Instituto Nacional de Estadística (2014).

Para analizar la incidencia de la productividad en el Gasto Público Previsional, se utiliza la variable PIB por persona ocupada (entendida como una aproximación a la productividad aparente del trabajo). Esta variable, fue construida en base a la siguiente información:

***Producto Interno Bruto a precios constantes de 2005<sup>9</sup>:*** entre 1950 y 2011 se toman datos del PIB a precios constantes de 2005 de Román y Willebald (2012) y entre 2011 y 2018 se toman datos de las cuentas nacionales del Banco Central del Uruguay (2009).

***Cantidad de personas ocupadas:*** esta variable no está disponible para todo el período de análisis, por lo tanto, debió construirse relevando distintas fuentes. Por un lado, se tomaron datos de Población en Edad de Trabajar de Fleitas y Román (2010) correspondientes a los

---

9 Para analizar el peso del Gasto Público (y sus distintos componentes) en el PIB generalmente se toman las variables a precios corrientes. Si bien esta forma es la adecuada, en este trabajo se tomará el Gasto Público Previsional y el PIB a precios constantes de 2005. Se entiende que esta forma de medir la importancia macroeconómica del gasto no es óptima, dado que las variables se deflactan por índices de precios diferentes (el *GPP* por el Índice de Precios al Consumo y el PIB por el Índice de Precios Implícitos). La razón de tomar esta decisión -a pesar de reconocer sus limitaciones-, se debe a que si se tomara todo a precios corrientes, también quedaría corriente la relación entre salario medio y productividad. Esto, perjudicaría el análisis sobre la evolución de dicha relación, distorsionando su potencial explicativo para el comportamiento de la generosidad del sistema (objetivo central de este trabajo).

años 1950-1996 y del Instituto Nacional de Estadística (2014) a partir de 1996. Por otro lado, se trabajó con datos de Tasa de Empleo a partir de la compilación elaborada por (Siniscalchi, s. f.)<sup>10</sup> y datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística con la tasa de empleo de la Población que vive en localidades urbanas de más de 5000 habitantes desde 1984 hasta 2018. A partir de las distintas fuentes se generó una nueva serie de largo plazo consistente.

***Salario medio de la economía a precios constantes de 2005:*** se aproximó tomando el cociente entre la masa salarial de la economía y la cantidad de personas ocupadas. Desde 1950 hasta 2014 se tomaron los datos elaborados por De Rosa et al. (2017). Entre 2015 y 2018 se calculó la variación de la masa salarial estimada a través de las Encuestas Continuas de Hogares relevadas por el Instituto Nacional de Estadística y se le adjudicó esa evolución al valor de la masa salarial de 2014. Esta forma de calcular la masa salarial es la que toman De Rosa et al. (2017) para el cálculo del nivel de remuneraciones en la economía a partir del año 2006, cuando el Banco Central del Uruguay deja de relevar el PIB desde el enfoque del ingreso. Luego, a la masa salarial resultante se la deflactó por el Índice de Precios al Consumo, quedando sus valores expresados al nivel de precios del año 2005.

La serie de masa salarial, se divide por la cantidad de ocupados, cuya construcción se explicó anteriormente.

El Cuadro 6.1 muestra las características de las variables reseñadas:

---

10 Serie elaborada y provista por la Sabrina Siniscalchi a quien se le agradece, construida en el marco de su línea de investigación en el IECON-FCEyA y aún no publicada.



**Cuadro 6.1. Características de las variables componentes del modelo de contabilidad agregada del Gasto Público Previsional**

	Media	Mediana	Mínimo	Máximo	Desv. Típica.	Datos Atípicos	Período Disponible
<i>gpp</i>	0,08	0,08	0,05	0,11	0,02	0	1950-2018
<i>GEN</i>	0,42	0,4	0,22	0,68	0,1	0	1950-2018
$\bar{W}$	136.267,52	136.740,04	94.809,38	187.221,18	21.553,46	0	1950-2018
<i>INVTO</i>	1,74	1,69	1,36	2,29	0,24	0	1950-2018
<i>DEP</i>	0,24	0,25	0,18	0,29	0,04	0	1950-2018
<i>PIB_L</i>	284.321,79	259.472,81	207.515,41	444.772,57	60.227,18	0	1950-2018

**Nota:** La variable *gpp* es el gasto público previsional en relación al PIB;  $\bar{W}$  es el salario medio; *GEN* es un factor que mide la generosidad del sistema a través de la multiplicación entre tasas de reemplazo y cobertura; *INVTO* es la inversa de la tasa de ocupación; *DEP* es la tasa de dependencia demográfica; y *PIB\_L* es el PIB por ocupado.

**Fuente:** elaboración propia.

Las series no presentan ningún dato atípico, entendiendo como dato atípico aquel que es menor al valor de la resta entre el primer cuartil, y el valor de 1,5 veces el rango intercuartílico, o mayor al valor de la suma entre el tercer cuartil y el valor de 1,5 veces el rango intercuartílico.

Para la elaboración del modelo de contabilidad agregada de salud financiera del sistema previsional (ecuación 5.13) se tomaron las siguientes variables:

**Índice de Salud Financiera:** mide la relación entre gastos e ingresos del sistema previsional (solamente contabilizando el sistema que conforman las tres cajas del BPS).

Los gastos previsionales se describieron anteriormente. Los ingresos del sistema previsional son tomados de García (2020) para el período 1950 – 2014. Para la construcción de las distintas series de ingresos previsionales, el autor acudió a fuentes primarias como los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEyC-INE), los Boletines y Anuarios, Estadísticos del Banco de Previsión Social (BPS), publicaciones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Memoria Anual del Inspector de Enseñanza Primaria, el Presupuesto General de Gastos, y publicaciones e información brindada por los propios organismos previsionales. Además, recurrió a fuentes secundarias basadas en trabajos de otros autores que estudiaron el financiamiento de las cajas, y monografías de grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Para la construcción de la serie de ingresos de la Caja Civil y Escolar se tomó información proveniente de publicaciones oficiales para el período 1964-2014. Para el período 1950-1963, se reconstruyeron los ingresos en base a la información contenida en fuentes secundarias (monografías de grado y transcripciones de discusiones parlamentarias).

La serie de ingresos de la Caja de Industria y Comercio fue construida con publicaciones oficiales desde 1964 en adelante, y en base a información de monografías de grado para el período previo.

Desde el 2015 en adelante se toman los datos de los Boletines Estadísticos del BPS (fuente que también usó García).

***Tasa Media de Contribución (TMC):*** siguiendo a De la Fuente (2019), se tomó el ratio entre el total de ingresos en el sistema previsional y la masa salarial total de la economía. Por lo tanto, se efectuó dicha división tomando las variables ya descritas anteriormente.

***Tasa de Cobertura (COB):*** es la relación entre la cantidad de personas que poseen una jubilación o una pensión y el total de la población en edad de acceder a dicho derecho. Para construirla se tomaron las variables descritas anteriormente en el modelo de contabilidad agregada del gasto público previsional.

***Relación entre el salario medio de la economía y el salario básico jubilatorio (WEV):*** la construcción del salario medio se explicó anteriormente. El Salario Básico Jubilatorio determina el monto de la prestación que recibirá un individuo en su etapa de retiro, dentro de un esquema previsional de reparto intergeneracional. Es un promedio de los salarios percibidos por un jubilado durante su etapa activa, por un período específico previo al momento del retiro, definido por las leyes jubilatorias. A nivel agregado, se calculó un Salario Básico Jubilatorio a partir de los niveles de salario medio.

Como el período de cómputo para el cálculo del Salario Básico Jubilatorio depende de la reglamentación (sujeta a distintas modificaciones en el tiempo), la construcción de esta variable tuvo que realizarse a partir de una recopilación de normativas previsionales, como se detalla a continuación:

- Desde 1950 hasta 1979, se tomaron períodos de 5 años para la construcción del Salario Básico Jubilatorio dado que así lo establece la Ley N° 11.496 de 1950, la Ley N° 12.761 de 1960 y la Ley N° 13.315 de 1964.
- Desde 1979 hasta 1986 se toman períodos de 6 años, dado que así lo establece el Acto Institucional N° 9 (Decreto constitucional 9/979, artículo 52).
- Desde 1986, se toman períodos de 3 años, producto de la ley N° 15.850, hasta la reforma previsional de 1995.
- A partir de la Ley N° 16.713, desde 1996 en adelante se toman períodos de 10 años.

***Relación entre años cotizados y máximo de años requeridos para acceder a las máximas tasas de reemplazo (DUR):*** en el trabajo de De la Fuente (2019) se utilizan los años cotizados promedio por las personas que accedieron a una jubilación, en relación al máximo de años de cotización necesarios para acceder a la máxima tasa de reemplazo que paga el sistema. Como para todo el período no es posible estimar los años de cotización promedio, se optó por considerar para el cálculo los años de cotización mínimos requeridos para acceder al derecho jubilatorio.

Para construir la serie se relevaron los datos provenientes de la siguiente legislación: Ley N° 11.496 de 1950, la Ley N° 12.761 de 1960, y la Ley N° 13.315 de 1964, la Ley N° 15.850 de 1986, la Ley N° 16.713, de 1996 y la Ley N° 18.395 de 2008. También se tomó el Acto Institucional N° 9 de 1979 (Decreto Constitucional 9/979). El Cuadro 6.2 resume la información obtenida del recorrido de las leyes anteriores:

**Cuadro 6.2. Normas legales utilizadas para construir las variables productividad (WEV) y años necesarios para acceder a las máximas de reemplazo (DUR)**

Año	Norma	Años cotización mínimos/ Años cotización máximos	Período de promedio salarial para el SBJ
1950	Ley 11496	0,75	5
1960	Ley 12761	0,75	5
1964	Ley 13315	0,75	5
1979	Decreto Const. 9/979	0,75	6
1986	Ley 15850	0,75	3
1996	Ley 16713	0,70	10
2008	Ley 18395	0,60	10

**Fuente:** elaboración propia

**Generosidad ( $GEN^I$ )** es el factor que mide la generosidad del sistema previsional en este modelo. Surge como resultado de dividir la prestación media que paga el sistema entre los años cotizados como proporción del máximo de años requeridos para acceder a las máximas tasas de reemplazo (factor  $DUR$ ), multiplicado por el Salarios Básico Jubilatorio (de esta forma quedaría definido el factor  $GEN_{df}$ ). A ese resultado, se le multiplican los factores  $COB$  y  $DUR$ .

**La Tasa de Ocupación y la Tasa de Dependencia:** son las mismas variables que se utilizaron en el modelo de contabilidad agregada del gasto público previsional.

En el Cuadro 6.3 se presentan las principales características de las variables mencionadas. En primer lugar, destaca el caso de la variable  **$DUR$** , que presenta 10 observaciones atípicas. Estos datos son los niveles que presenta la variable a partir de la reforma de 2008 por lo que se considera que deben permanecer en el análisis, dado que son el resultado de la política implementada y no una anomalía estadística.

**Cuadro 6.3. Características de las variables componentes del modelo de contabilidad agregada del Índice de Salud Financiera**

	Media	Mediana	Mínimo	Máximo	Desv. Típica.	Datos Atípicos	Período disponible
<i>ISF</i>	0,93	0,79	0,51	1,68	0,34	0	1950 – 2018
<i>TMC</i>	0,15	0,14	0,11	0,21	0,02	1954/1961/1962	1950 – 2018
<i>TOC</i>	0,58	0,59	0,44	0,74	0,08	0	1950 – 2018
<i>WEV</i>	2,39	2,09	1,31	5,2	0,95	1968	1950 – 2018
<i>GEN<sub>af</sub></i>	1,71	1,72	0,62	3,3	0,58	1996	1950 – 2018
<i>DUR</i>	0,72	0,75	0,6	0,75	0,05	2009 – 2018	1950 – 2018
<i>COB</i>	0,79	0,8	0,64	0,96	0,08	0	1950 – 2018
<i>DEP</i>	0,24	0,25	0,18	0,29	0,04	0	1950 – 2018

**Nota:** *ISF* es el Índice de Salud Financiera y es la relación entre los ingresos y los egresos del sistema; *TMC* es la Tasa Media de Contribución y es la relación entre los ingresos del sistema y la masa salarial de la economía; *TOC* es la Tasa de Ocupación; *WEV* es un factor que mide la relación entre el Salario Medio y el Salario Básico Jubilatorio, tiene como finalidad reflejar la evolución de la productividad laboral; *GEN<sub>af</sub>* es la Generosidad del sistema al estilo De la Fuente (2019) y combina el nivel de la prestación media con los años necesarios para acceder al derecho jubilatorio con las máximas tasas de reemplazo; *DUR* es la relación entre el máximo de años de cotización necesarios para acceder a la máxima tasa de reemplazo y el mínimo de años de cotización necesarios para acceder al derecho jubilatorio; *COB* es la Tasa de Cobertura del Sistema; *DEP* es la tasa de dependencia demográfica.

**Fuente:** elaboración propia.

## 6.2. Limitaciones

Es importante subrayar que, al trabajar con variables históricas y la compatibilización de variables de diferentes fuentes, los resultados sirven para identificar grandes tendencias y no valores puntuales. Téngase en cuenta que una parte importante de las series se construye en base a estimaciones, como en el caso de cantidad de ocupados, salario medio, productividad aparente, cantidad de pasivos y la cobertura del sistema.

Asimismo, se destaca que el nivel de agregación de los datos con que se trabaja no permite realizar algunos análisis pertinentes, por ejemplo, en el caso de la generosidad de la seguridad social y cómo ésta comprende de forma diferente a hombres y mujeres. Para futuras investigaciones quedará pendiente hacer énfasis en este análisis, y contemplar no sólo la pensión por vejez, sino que la pensión por sobrevivencia (prestación con un fuerte sesgo a la titularidad femenina).

En tercer término, (y relacionado al primer punto), el nivel de agregación de los datos sobre productividad laboral no permite distinguir trabajadores públicos privados. Esto impide enriquecer el análisis para contemplar los resultados de la generosidad provista por las distintas cajas que componen el sistema BPS con distintos niveles de productividad laboral.

Adicionalmente, a pesar de que en el trabajo se refiere a Gasto Público Previsional, en rigor sólo estaríamos haciendo referencia a una parte, dado que quedan excluidos del análisis el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas, y el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales.

## **Capítulo 7. Una mirada de largo plazo al sistema previsional y sus determinantes**

En base a las series sistematizadas y los primeros cálculos de las variables de interés, este capítulo muestra cómo han evolucionado las variables que condicionan el peso macroeconómico del gasto en el sistema previsional público y su sostenibilidad financiera para el período 1950-2018, principalmente la generosidad del sistema y la productividad laboral.

### **7.1. La prioridad macroeconómica del Gasto Público Previsional y la sostenibilidad del sistema previsional**

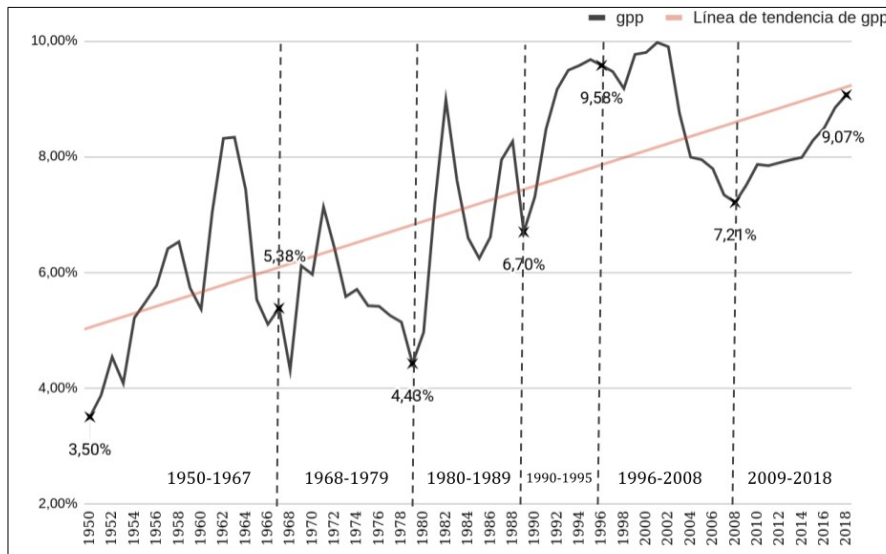
La trayectoria del Gasto Público Previsional en relación al PIB (*gpp*) depende tanto de la dinámica propia del sistema (eficiente asignación de prestaciones, generosidad), como del comportamiento de la economía toda (crecimiento del PIB). En el Gráfico 7.1 se observa una tendencia al alza del *gpp* a lo largo del período estudiado: pasó de 3,5% en 1950 a 9,07% en el año 2018<sup>11</sup>. Esta tendencia general ha estado contenida por reformas previsionales orientadas a mejorar la sostenibilidad del sistema, imponiendo retracciones en el indicador. En particular, el *gpp* aumenta durante el período 1950-1963; 1979-1982; 1989-2001 y 2008-2018 y en cada caso, por razones diferentes. Entre 1950 y 1963, la principal razón fue el final del período de universalización del sistema previsional, al

---

11 A pesar de que en los modelos de contabilidad agregada el *gpp* se tomará como el resultado de la división entre el Gasto Público Previsional a pesos constantes de 2005, y el PIB a precios constantes de 2005, en este capítulo se optó por tomar ambas variables a precios corrientes. Esta decisión está basada en que el uso de precios corrientes es más adecuado para analizar el peso macroeconómico del gasto, y no condiciona los análisis de otras variables de interés, como sí sucede a la hora de estudiar los resultados de los modelos de contabilidad agregada.

incorporar todas las actividades lícitas que hasta 1954 no estaban comprendidas por el sistema en la Caja de Industria y Comercio. Además, se incorporaron otros beneficios como el de retiro, la “Ley madre” y el aguinaldo a las jubilaciones que extendieron la generosidad del sistema<sup>12</sup>. A la expansión de la cobertura y la generosidad, se sumó el deterioro del PIB a partir de 1955 que aumentó el peso del gasto en las cuentas públicas.

**Gráfico 7.1. Gasto Público Previsional en relación al PIB**



**Nota:** Los valores visibles corresponden a los años que funcionan como punto de corte en la elaboración de subperíodos (1950, 1967, 1979, 1989, 1996, 2008, 2018)

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

Entre 1979 y 1982 ocurrió un fenómeno sustancialmente diferente. A pesar de que la reforma de 1979 tenía entre sus objetivos mejorar la sostenibilidad financiera del sistema endureciendo las condiciones de acceso al derecho previsional, la crisis económica iniciada en 1982 generó un aumento del *gpp* vinculado mayormente a una caída en el producto (para el año 1982 el PIB en términos reales cayó un 10%). El tercer período destacable de crecimiento del peso macroeconómico del gasto se da entre 1989 y 2001 como resultado

<sup>12</sup> En 1923 se incorporó por ley la maternidad como causal de jubilación, lo que permitía el acceso a jubilaciones anticipadas. En principio se aplicó para las maestras con más de 10 años de servicio, y luego fue sucesivamente ampliándose el derecho, hasta que en 1950 se generalizó el beneficio para todas las trabajadoras con 10 años de servicio y un hijo menor de 14 años. Esta Ley fue derogada en la década de 1970.



del plebiscito del año 1989, que implementa la indexación de las pasividades a la evolución del Índice Medio de Salarios (tal como se explica en el Capítulo 4).

La nueva modalidad de indexación significó un cambio de nivel importante en la serie -que se mantendrá en adelante-. El *gpp* pasó de 4,43% en 1989, a 10% en 2001. El último período de expansión del *gpp* es el que comienza a partir de la reforma de 2008. La flexibilidad en las condiciones de acceso al derecho jubilatorio propició, nuevamente, una dinámica de crecimiento en el gasto (que pasó de ser 7,21% en 2008, al 9,07% en 2018). Posiciones críticas a la reforma como las de Saldain (2020) establecen que la reforma de 2008 modificó una trayectoria de sustentabilidad creada por la reforma de 1995, adelantando más de veinte años el agotamiento de los efectos de la misma. Como causa principal, se señala la subestimación en la cantidad de posibles altas jubilatorias que se darían en función de la reforma. En un trabajo realizado por la Cámara de Industrias (2019) se establece que el BPS había proyectado que el número de altas acumuladas de 2009 a 2015 sería de 37.000, no obstante, según los datos de los autores éstas serían cerca de 103.000.

De este panorama primario, puede destacarse una primera señal de atención. No todos los períodos de aumento del peso macroeconómico del gasto previsional han significado aumento en la generosidad del sistema, ni implicado una expansión en los derechos sociales al retiro. Si bien esto sucede en los períodos 1950-1963; 1989-2001 y 2008-2018, el período de la dictadura funciona como contraejemplo. Esto jerarquiza la necesidad de atender a la generosidad del sistema y la expansión de derechos de ciudadanía como elementos independientes del nivel de gasto asociado. Por otro lado, invita a prestar atención no sólo al esfuerzo fiscal, sino al resto de las variables que lo condicionan, especialmente al dinamismo de la economía.

En el Gráfico 7.1 también se pueden ver algunos resultados de distintas estrategias para la contención del *gpp*. En primer lugar, puede señalarse la estrategia de contención implícita del gasto desde 1963. Se adjetiva de implícita, porque no obedecía a ninguna reforma o normativa en particular, sino a la inacción ante la desvalorización real de las pasividades.

La dinámica inflacionaria, al hacer perder poder de compra a las pasividades, operaba como mecanismo de ajuste permanente en el sistema, a costa del nivel de vida de la población pasiva<sup>13</sup>. La caída en la capacidad de compra de las pasividades contribuyó entre otros factores a aumentar la presión social para su revaluación, que más adelante se canalizaría en una fuerza impulsora del plebiscito de 1989. Por otro lado, las dos reformas estructurales del sistema previsional (la creación del Banco de Previsión Social en 1967 y el Acto Institucional N°9 de 1979) buscaron la racionalización y centralización del sistema, para mejorar su sostenibilidad financiera. Si bien al período inmediatamente posterior a la creación del BPS lo sigue una expansión en el *gpp*, a partir de la década de 1970 el peso del gasto comienza a decrecer hasta llegar a un nivel del 4,43% en 1979. Un proceso similar sucede con la reforma de 1979. Si bien la sigue un período de expansión, el gasto comienza a decrecer a partir del año 1982: de 9% del PIB pasa a 6,7% en 1989. Finalmente, tras la reforma de 1995, que combina un pilar de reparto y otro de capitalización, tuvo lugar proceso de caída del *gpp* que tenía un nivel del 10% en el año 2001, pasando a ser el 7,21% en el año 2008.

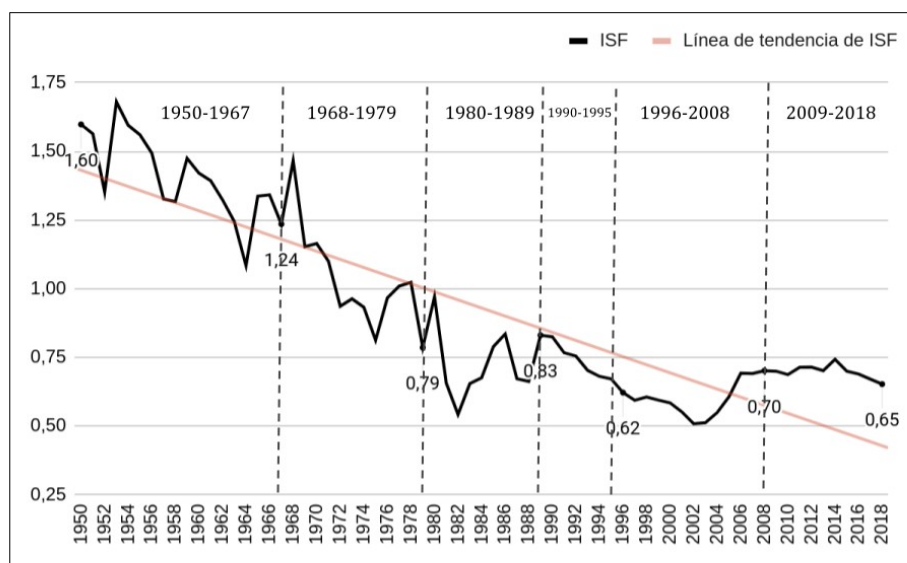
Un último rasgo que merece atención en el Gráfico 7.1 es la presencia de algunas oscilaciones puntuales en el nivel del peso macroeconómico del gasto. Entre ellas destacan la de 1962 -año electoral- cuando se da una suba importante de las pasividades que ha sido interpretada como un intento de capitalización política-electoral, acompañado con una caída en el valor real de la pasividad el año postelectoral. Este mismo accionar se presenta también en 1966 y 1971 (Papadópulos, 1992).

La evolución de la sostenibilidad financiera del sistema se presenta en el Gráfico 7.2. Así como el *gpp* mostraba una tendencia al alza en el período considerado, la sostenibilidad financiera vista a través del *ISF* (índice de salud financiera) presenta una tendencia a la baja. Esto señala que la posibilidad material del sistema para poder cumplir sus obligaciones con las personas portadoras -o potencialmente portadoras- del derecho a la previsión social, ha sido cada vez menor.

---

13 Téngase en cuenta que el promedio de evolución del IPC anual en la década de 1960 fue del 50,1%; de la década de 1970 de 59,3%, y de 1980 del 57,3%.

**Gráfico 7.2. Índice de Salud Financiera**



**Nota:** Los valores visibles corresponden a los años que funcionan como punto de corte en la elaboración de subperíodos (1950, 1967, 1979, 1989, 1996, 2008, 2018)

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

El primer año que muestra un desbalance entre ingresos y gastos del período es 1972, tras dos décadas de saldo favorable entre ingresos y gastos, a pesar de que cada vez los gastos aumentaban con mayor velocidad que los ingresos. Esta época está pauta por la expansión de los derechos previsionales y mejoras de las condiciones para el retiro, mal uso de las reservas generadas por el sistema (hasta ese momento de capitalización colectiva), y los primeros signos de un proceso de envejecimiento poblacional. El equilibrio financiero superavitario, se debió a tres factores según García (2011). El aumento en las tasas de aportes obrero-patronales, que generaría un aumento en los ingresos de los organismos previsionales; la práctica de retrasar la tramitación de expedientes jubilatorios (OIT, 1964); y la retención del pago de ciertos beneficios a pasivos.

A partir del gráfico, también puede observarse que las dos reformas previsionales que explícitamente se concentraban en mejorar la sostenibilidad financiera del sistema, parecerían haber sido “exitosas” para contener la caída del indicador. En particular, tras el

Acto Institucional N°9, el ratio de 0,79 en 1979 pasó a 0,83 en 1989, marcando una mejora en la salud financiera del sistema. De hecho, en esta década pueden apreciarse dos períodos con mejora en la sostenibilidad financiera. El primero desde la crisis del 1981-82 hasta 1986 (cuando el indicador pasó de 0,52 a 0,84). El segundo desde 1987 a 1989 con una recuperación menor, luego de haber caído en 1986 producto de las reformas generadas para el cómputo del salario básico jubilatorio, así como de revaluación de las pasividades de 1987 (aspectos mencionados en el Capítulo 4). Por otro lado, la reforma previsional de 1995, también mejoró el nivel del *ISF* de 0,62 en 1996, a un valor de 0,7 en 2008. El resultado de la reforma, era el previsto por autores como Caristo y Forteza (2003), que esperaban un deterioro en el balance de ingresos y egresos previsionales los años inmediatos posteriores a la reforma, seguidos por una mejora en las cuentas del sistema que lo llevaran al equilibrio.

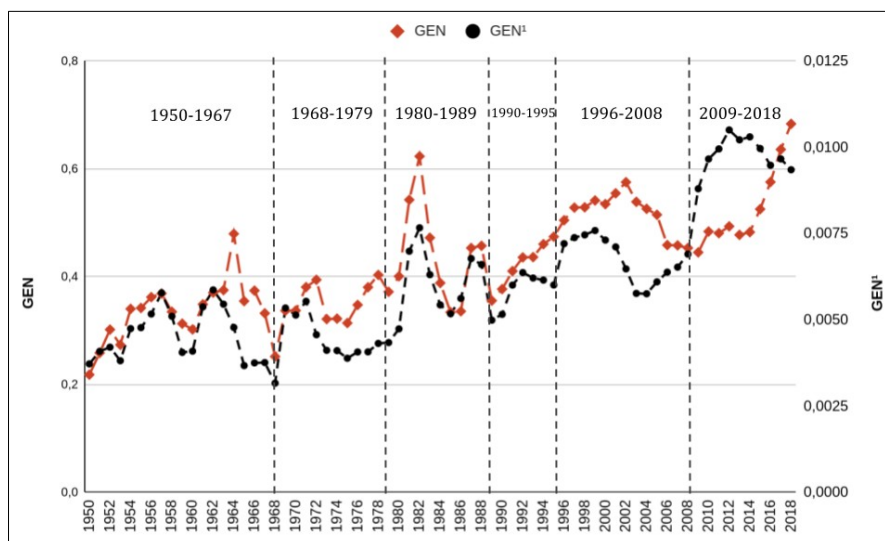
Es destacable que, a partir de 2005, a pesar de haberse generado una reforma en 2008 que indujo a un aumento en el *gpp*, el dinamismo de la economía, los salarios y el empleo, permitieron mejorar los niveles de la salud financiera del sistema hasta el año 2014 (llegando a tener un valor el ratio de *ISF* de 0,74). Como se mostrará más adelante en el trabajo, este subperíodo permite dimensionar la importancia de fenómenos como la productividad, para entender la salud financiera de un sistema, así como la capacidad de aumentar su generosidad sin comprometerse en el largo plazo.

## **7.2. La Generosidad del Sistema Previsional**

De acuerdo a las discusiones realizadas en capítulos previos, en este trabajo la Generosidad del sistema previsional surge de la combinación de las dimensiones de suficiencia y cobertura del sistema previsional. A través de ella se expresa el grado de expansión de derechos de ciudadanía.

En el Gráfico 7.3 se presenta la evolución de las dos mediciones de la generosidad utilizadas. La variable  $GEN$ , es la utilizada en el modelo de agregación contable del *gpp*. Esta variable es el producto entre las tasas de reemplazo sociales y la tasa de cobertura del sistema. La variable  $GEN^I$  es el factor de generosidad utilizado en el modelo de agregación contable del *ISF*. Este factor está compuesto por la tasa de reemplazo del sistema (la pensión media en relación al salario básico jubilatorio), multiplicado a su vez por la tasa de cobertura. Por construcción, la variable  $GEN^I$  es más sensible a la repercusión de los cambios de ciclo económico en los niveles salariales. Esto se debe a que combina la prestación media que paga el sistema en el presente, con promedios salariales de años pasados. Si los salarios pertenecen a un período de crecimiento salarial pero los niveles de pensión están estancados producto de una caída en el ciclo, la variable  $GEN^I$  tendrá un comportamiento diferente que  $GEN$ .

**Gráfico 7.3. Factores de generosidad en los modelos de agregación contables**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

Hasta mediados de la década de 1950,  $GEN$  creció producto de aumentos en las revaluaciones, pero sobre todo por el aumento en la cobertura del sistema (entre 1950 y 1955 el factor  $GEN$  creció un 56,3%, mientras que  $GEN^I$  creció un 28%). En la década de 1960, si bien el factor  $GEN$  aumenta desde el comienzo de la década, hasta 1964

(marcando un crecimiento de la generosidad con respecto al año anterior de un 28%), el otro factor no se comporta de la misma manera. Tomando el factor  $GEN^I$  se ve una caída del 12,3%. La discrepancia en este caso entre mediciones, se debe a la diferencia entre las tasas de reemplazo que componen los factores.

A partir de la década de 1960 puede verse la caída en la tasa de reemplazo reflejada en  $GEN^I$ , producto de niveles de pasividad estancados, con salarios pertenecientes a una etapa de crecimiento económico y del salario real. De acuerdo con García (2011), la relación entre pasividad media y salario medio real se modificó durante el período. Con el agotamiento del modelo económico de crecimiento hacia dentro y el inicio del estancamiento con inflación, las organizaciones sindicales demandaron la protección del salario real, pero los derechos previsionales y el aumento -o mantenimiento- del valor de la pasividad capturó menor atención. Como resultado, las pasividades no se actualizaron al ritmo de los salarios. Por lo tanto, a partir de la segunda mitad de la década de 1950, la tasa de reemplazo social -componente del factor  $GEN$ - fue reduciéndose progresivamente. De acuerdo a Fortuna (1985:23) el índice de pasividades reales pasó de 136 en 1967 a 55 en 1979 (caída del 59,5%). Con respecto a esto último, Saldain (2020) comenta que la tensión entre la expansión de derechos previsionales que terminó en la década de 1950 y las posibilidades materiales para sostenerlos, se resolvió a través de la sistemática depreciación del valor real de las pasividades.

La etapa que se inicia en 1968 muestra un crecimiento de la generosidad hasta 1969 y luego una caída derivada del congelamiento de precios y salarios que alteró las tasas de reemplazo. A partir del abandono de esa política los factores comenzaron a reaccionar: durante el período la tasa de variación acumulativa anual del factor  $GEN$  fue 3,6%, y del factor  $GEN^I$  del 2,91%.

La reforma previsional de 1979 produjo una caída en la generosidad basada en la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para fijar ajustes revaloratorios diferentes y diferenciales y la limitación de los beneficios jubilatorios (Capítulo 4). Así, entre 1982 y 1989 el factor  $GEN$  cae un 43%, y el factor  $GEN^I$  un 35%. De acuerdo a Papadópolus:

*“La situación objetiva de la mayoría de los pasivos era, a la salida del gobierno de facto, bastante precaria en lo que se refiere a sus ingresos [...] siendo que el salario mínimo nacional era alrededor de US\$75,00, el promedio de todas las pasividades no llegaba a los US\$ 40,00”*

(Papadópulos, 1992: 115)

Esta tendencia se revierte con la reforma previsional de 1989 y tiene un nuevo freno con la reforma de 1996. En este último caso, *GEN'* presenta un crecimiento producto de las modificaciones en la forma de cálculo del Salario Básico Jubilatorio. Antes de la reforma, éste se componía por el promedio salarial de los últimos tres años antes del retiro. A partir de la reforma, el Salario Básico Jubilatorio pasó a ser el promedio de los últimos 10 años (o de los mejores 20). Con esta modificación, se redujo el Salario Básico Jubilatorio generando un aumento en la tasa de reemplazo que capta el indicador, provocando un aumento en la generosidad. Este resultado puntual es discutible, dado que la modificación institucional que lo provoca estaba orientada a reducir el tamaño de las pasividades y con ello su generosidad.

Mientras el factor *GEN* crece 6% en un año (de 1995 a 1996), fruto del aumento de la pasividad media y de la tasa de reemplazo social, el factor *GEN'* creció un 19% respectivamente. La generosidad comienza a decrecer desde 1999 hasta mediados de la década de 2000 debido al endurecimiento en las condiciones para acceder al derecho jubilatorio comentadas en el Capítulo 4. Desde 2008, se observa un movimiento inverso debido a la flexibilización para la adquisición del derecho jubilatorio y el aumento de las tasas de cobertura del sistema. Como *GEN'* mide la tasa de reemplazo en base al promedio de salarios medios de los años anteriores necesarios en la jubilación (en ese período, 10 años), a partir de 2014 comienzan a contabilizarse promedios salariales de una economía con una década de crecimiento, y ajustes de pasividades con una economía en pleno enlentecimiento. Por lo tanto, las tasas de reemplazo en *GEN'* fueron menores a las que marcaba el factor *GEN*.

### 7.3. Productividad laboral de la economía y evolución del salario real

La productividad aparente agregada se mide a través del cálculo del factor ( $PIB\_L$ ) perteneciente a la ecuación de  $gpp$  y  $WEV$ , que es la medida de productividad derivada del cálculo de la salud financiera. Según De la Fuente (2019), la variable  $WEV$  refleja la relación entre el salario medio de la economía y el promedio salarial para calcular el salario básico jubilatorio. En economías de mercado, se asume que en el largo plazo la evolución de los salarios reales está directamente relacionada con los aumentos de productividad laboral. Al comparar niveles salariales actuales con pasados, una variación positiva de este indicador revela aumentos de salario real en el tiempo y con ellos aumentos en la productividad del trabajo.

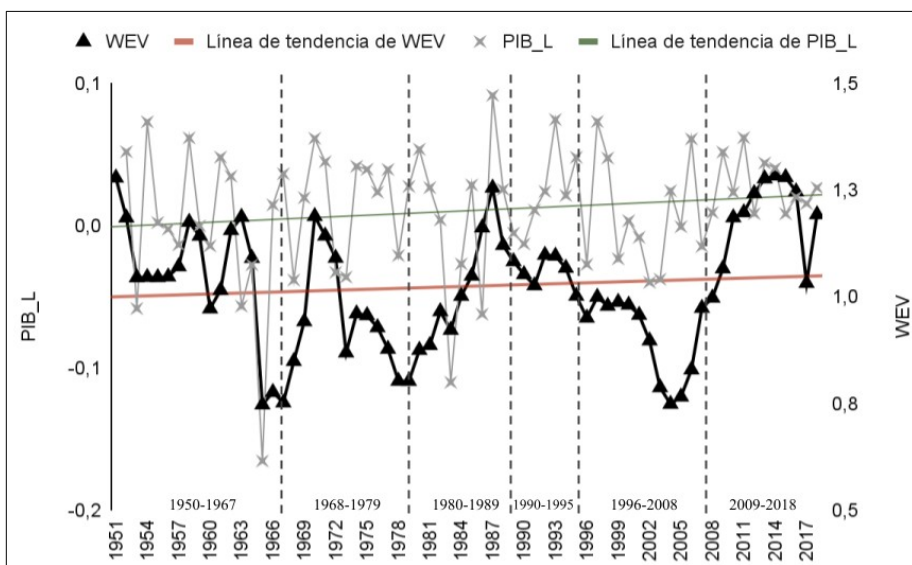
El Gráfico 7.4 muestra que la productividad laboral desde 1950 hasta 2018 presenta una tendencia de crecimiento bastante moderada y con mucha volatilidad: la tasa acumulada anual de crecimiento del  $PIB\_L$  en el período es del 0,9%. El dato coincide con los cálculos de Bértola y Bittencourt (2015) y Carracelas et al. (2009) que estiman un crecimiento del PIB por habitante anual promedio en el largo plazo cercano al 1% anual. En Bértola (2016a) a su vez, se estima que el producto por persona en edad de trabajar (PIB/PET) o en relación a la población económicamente activa (PIB/PEA) crece a una tasa menor que el PIB por habitante, mostrando así que la productividad laboral tuvo un dinamismo aún menor al 1% (0,8% promedio anual).

En la comparación internacional, Bértola y Bittencourt destacan que esta evolución (que se replicó en la mayor parte del siglo XX) significó un “*casi permanente proceso de divergencia con el nivel de ingreso per cápita de los países desarrollados*” (Bértola y Bittencourt, 2015:19). Según los autores, hubo un proceso de convergencia con los países industrializados en el período inmediato a la segunda posguerra, pero desde 1955 se entró en un proceso de profunda divergencia hasta finales de la década de 1970 (con tasas de crecimiento promedio anual del PIB/PET del 1,1% y del PIB/PEA del 0,8% para el período 1955-1981). El proceso de divergencia permanece estable hasta el presente.



Estos resultados en el largo plazo, deben ser observados teniendo presente que el ritmo de crecimiento de la población ha sido cada vez menor. Una de sus causas durante la mayor parte del período se vincula a la transformación del país, dejando de ser un captor de inmigración, y convirtiéndose un generador de emigración (sobre todo de personas en edad de trabajar, con un fuerte componente de trabajadores y trabajadoras de alta calificación).

**Gráfico 7.4 Factores que miden la productividad laboral en los modelos de agregación contable**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

Diversos trabajos han abordado las causas del deterioro en el crecimiento de la productividad en la economía uruguaya en el largo plazo. Muchas de ellas están vinculadas a los cambios estructurales en la economía uruguaya y a las restricciones en su inserción internacional. En este sentido, entre 1950 y mediados de 1970 la caída de la productividad se ha vinculado al deterioro y finalización del llamado “modelo de crecimiento hacia adentro” o de Industrialización Dirigida por el Estado (IDE). Tomando la variación punta a punta entre 1950 y 1967 el *PIB\_L* decreció 7,74% mientras que el factor *WEV* cayó un 33%, con tasas acumulativas anuales de -0,47% y -2,38% respectivamente.

Este resultado induce a pensar sobre una posible caída de la productividad en el período, compensada por una caída aún más fuerte del salario real. De acuerdo a Lara (2012) y

Notaro (2010) durante esos años se agudizaría una puja distributiva por los excedentes de una economía estancada y con un fuerte proceso inflacionario acrecentando el conflicto social<sup>14</sup>.

Entre los años 1968 y 1979, el *PIB\_L* aumentó un 26,4%, con una tasa acumulada anual del 2,2%. Esta expansión se encuentra en línea con los cálculos realizados en De Agosto et al. (2014) y Lara (2012). Por su parte, el factor *WEV* cayó cerca de un 7%, con una tasa del -0,67% acumulado anual. La estrategia económica que caracteriza esta etapa de “*intervencionismo reestructurador*” (Notaro, 2010) fue la industrialización diversificadora de exportaciones (o Industrialización Sustitutiva de Exportaciones) componente del Plan Nacional de Desarrollo (1974-1977). Este modelo buscaba incentivar las llamadas “industrias no tradicionales” orientadas a los mercados externos (Bértola y Bittencourt, 2015; FCEA, 2003). Este período se caracterizó por un aumento de las exportaciones, dependiente de la productividad y la distribución regresiva del excedente, que se refleja en la comparación entre *PIB\_L* y *WEV*.

Entre 1980 y 1989, el *PIB\_L* cayó un 7,8% y el *WEV* un 19%. Tomando las tasas anuales acumuladas, se puede ver que el producto por trabajador cayó un 0,89% y el factor *WEV* creció 1,93%. Las tendencias de estos años combinan varios cambios relevantes: se trata de un período denominado “*liberalismo estabilizador*” (Notaro, 2010) en que comienza a procesarse un acelerado proceso de apertura financiera en el país (FCEA, 2003). También tuvo lugar la crisis económica que estalló en 1982, resultado del fracaso de una política de preanuncio en los tipos de cambio conocida como “*la tablita*” y el aumento en los niveles salariales reales de la mano con la nueva convocatoria a los Consejos de Salarios con la vuelta a la democracia en 1985<sup>15</sup>.

---

14 Los resultados estimados se pueden comparar con otras mediciones. En De Agosto et al. (2014) puede apreciarse una caída del 0,01% promedio anual en la productividad de la economía. Con los datos de Lara (2012) se estima que el Valor Bruto de Producción (VBP) industrial en relación a la cantidad de ocupados industriales, cayó un 25% en el período.

15 La caída de la productividad en la llamada “*década perdida*”, también se manifiesta en De Agosto et al. (2014): al 0,31% promedio anual y en Lara (2012), con una retracción de 6.9% del VBP industrial por empleado.

El crecimiento de la productividad tiene un nuevo capítulo entre 1990 y 1995, en que el *PIB\_L* aumentó 14,6%, (a una tasa acumulativa anual del 2,76%). Según FCEA (2003) y Lara (2012), acontece una profundización de la apertura comercial y financiera, que requería el aumento en la competitividad de la economía uruguaya apoyada en crecimientos de la productividad laboral. La otra dimensión de la estrategia fue la reducción de costes de producción, en particular los asociados al trabajo. El Poder Ejecutivo dejó de convocar a los Consejos de Salarios, siendo los ajustes salariales resueltos mediante la negociación bipartita a nivel de empresa y sin participación del gobierno en la mayoría de las ramas. Esta política contribuyó a generar una reducción en los costes laborales, mientras se producían otros procesos de desregulación laboral, así como el aumento en la sustitución del trabajo por capital. Esto ayudaría a explicar la caída del factor *WEV* en un 3% (a una caída acumulativa anual de 1,52%).

Durante el período que va desde 1996 hasta 2008, el *PIB\_L* aumentó casi a un 7%, mientras que el *WEV* aumentó un 9%, con tasas acumulativas anuales del 0,56% y 0,54% respectivamente. Estos años comprenden el final del ciclo de crecimiento económico de la década de 1990, concluyendo con una recesión entre los años 1999 y 2001 (el PIB cayó 7,3%), y la agudización del proceso de caída de la economía que sucedió con la crisis económica del año 2002. A continuación de la salida de la crisis, comenzó un período de quince años de crecimiento económico ininterrumpido desde 2003 a 2018: es el período donde más ha crecido el PIB per cápita en la historia (Bértola, 2016b). Las variables *PIB\_L* y *WEV* puede explicarse por la dinámica de crecimiento iniciada en la economía uruguaya a partir de 2004 y con la política salarial que a partir de 2005 se orientó hacia la recuperación salarial<sup>16</sup>. En particular, entre 2009 y 2018, el *PIB\_L* aumentó un 30,5% (a una tasa acumulada anual del 2,7%), mientras que el factor *WEV* cayó un 5% (a una tasa acumulada anual del -0,55%). Esta divergencia puede explicarse porque el salario básico jubilatorio medio en 2018, era el promedio de una década de crecimiento de los salarios,

---

16 Tomando los datos de De Agosto et al. (2014) podemos estimar que la PTF ajustada a la intensidad del capital cayó un 0,3% promedio anual. Si al período lo dividimos desde 1996 a 2000, la variación de la PTF sería de un crecimiento del 0,8%, y si tomáramos el período 2003-2008, dicho valor de crecimiento sería del 0,4%. Por lo tanto, es necesario contemplar la incidencia de la crisis en el análisis.

mientras que en 2009, el salario básico jubilatorio contenía salarios del período de crisis económica (2001, 2002, 2003). Como el salario básico jubilatorio es el denominador del factor WEV, en 2009 el factor expresaba la división entre un nivel salarial en un período de crecimiento económico y promedios salariales con años de crisis, mientras que en 2018 el indicador presentaba niveles salariales de una economía enlentecida, con promedios salariales de años de crecimiento.

En síntesis, las series de productividad analizadas muestran la alta volatilidad que ha caracterizado el período. También el desajuste de corto plazo entre productividad laboral y aumento del salario real: la relación entre estas dos variables depende de múltiples causas, pero como se ha mencionado en el capítulo, han respondido a las orientaciones de política general de cada momento histórico<sup>17</sup>. Por último, se verifica que el comportamiento de las variables, creadas para medir la productividad en los modelos de contabilidad agregada, son compatibles con los datos estimados en estudios previos.

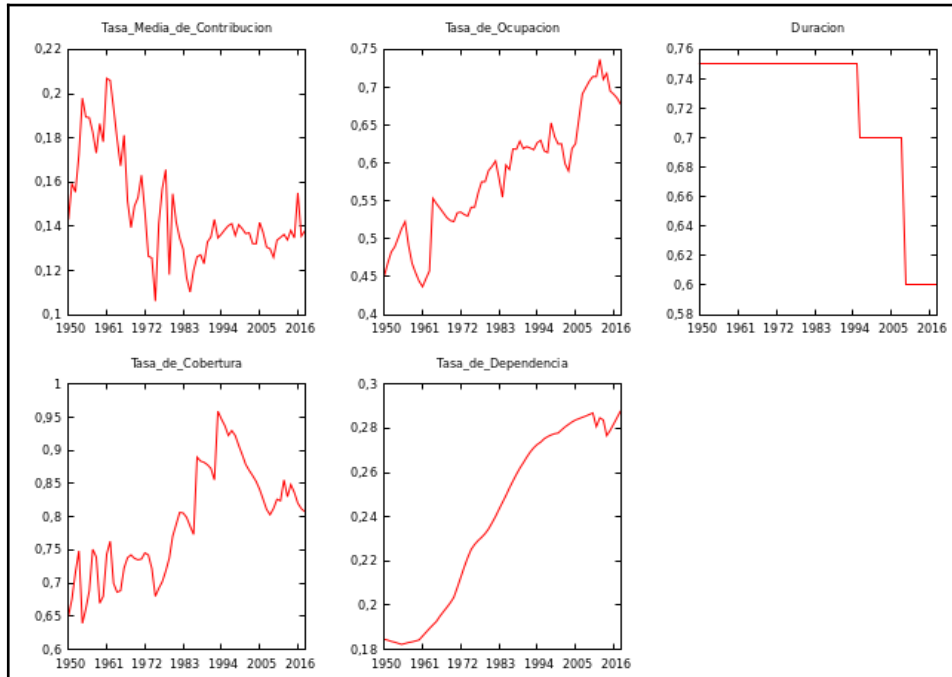
#### **7.4. Tasas medias de cotización, dependencia demográfica, ocupación, cobertura y duración.**

El Gráfico 7.5 muestra la evolución del resto de las variables que se estiman en el modelo de contabilidad agregada a lo largo del período:

---

<sup>17</sup> A su vez dependiente de otros factores como la tradición político-ideológica del gobierno de turno, la correlación de fuerzas sociales en la disputa por el excedente económico en cada momento, el éxito o fracaso de políticas anteriores, etc.

**Gráfico 7.5. Otras variables componentes de los modelos de contabilidad agregada**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.3.

La tasa media de contribución (*TMC*) muestra una caída persistente entre 1950 e inicios de la década de 1970, donde se producen fluctuaciones considerables. Según Fortuna (1985), la suma entre aportes patronales y personales pasó de ser del 51,3% del salario en 1972 a 39% en 1973 (y luego sería del 35% en 1979). La reducción en las tasas de aporte iba de la mano con una política económica orientada a reducir el costo laboral, como forma de mejorar la competitividad de la economía (García, 2011). A partir de la década de 1980, tras el escalón ascendente de 1985 parece fluctuar en torno a una media de 13% y algo por encima desde 2005. La principal explicación para el comportamiento entre mediados de la década de 1950 y mediados de la década de 1980 tiene que ver con la pérdida de salario real de la clase trabajadora y la disminución del peso de la masa salarial en el ingreso agregado de la economía. A partir de la salida de la dictadura comienza a existir un período de recuperación salarial que se interrumpe en la década de 1990, y que se retoma a partir de 2005.

La tasa de ocupación (*TOC*) aumenta durante todo el período, aunque con fluctuaciones en el corto plazo. El proceso de crecimiento se frena con la crisis económica de 1982, que mantendría prácticamente estancado el empleo hasta la segunda mitad de la década de 1990 y con la recesión de 1999 y la crisis económica de 2003 (la *TOC* cayó 7,2%, con una tasa acumulada anual del 1,8%). A partir de 2004 comienza un período de crecimiento económico con aumento en el empleo (sobre todo hasta el año 2007). Este fenómeno indica que muchas actividades en lugar de crecer aumentando su productividad, lo hicieron incorporando mano de obra. Ya a partir de 2015, la baja en los precios internacionales de los principales productos exportables influyó en un retroceso de la inversión, y un enlentecimiento del crecimiento de la economía, que generaron pérdidas de empleo (COMUNA, 2019).

El factor *DUR*, -que mide el tiempo entre los años mínimos necesarios para acceder a la jubilación y el máximo de años necesarios para acceder a la máxima tasa de reemplazo- se reduce durante el período. Los cambios de nivel de la serie se deben al aumento en la cantidad de años necesarios para acceder a la máxima tasa de reemplazo a partir de 1996 y a la reducción de la cantidad de años mínimos necesarios de cotización para acceder a la jubilación en 2008.

Por su parte, la tasa de cobertura del sistema (*COB*) muestra una tendencia al alza: leve al principio, pero acelerada desde los años setenta hasta la década de 1990. Esto está relacionado con el aumento en las tasas de ocupación durante el período. El modesto aumento en la cobertura del inicio del período presumiblemente se explica porque es la etapa del fin de un proceso, con aumentos en la cobertura originados en las décadas pasadas. La caída en 1996 es producto de la reforma y el endurecimiento en las condiciones de acceso a la jubilación. A partir de 2008 esta tendencia comienza a revertirse, resultado de la reforma “flexibilizadora”. Finalmente, la tasa de dependencia (*DEP*) muestra un aumento sostenido en todo el período: pasa de 18,5% en 1950, a 28,8% en 2018 (a una tasa de variación del 0,65% acumulado anual). Este factor es muy importante teniendo en cuenta la dinámica poblacional que tiene una estructura cada vez más envejecida. En la década de 1950, la transición demográfica uruguaya ya estaba en

una etapa avanzada mientras que varios países de América Latina recién comenzaban a mostrar los primeros síntomas de este fenómeno. La esperanza de vida al nacer de los uruguayos promediaba los 42 años entre 1883-1885; alcanzó 51 años dos décadas más tarde (1908 – 1909). Al iniciarse la década de 1950, 35% de las muertes masculinas y 42% de las muertes femeninas ocurrían pasados los 65 años, en 2006 las defunciones de mayores de 64 años constituyen la amplia mayoría del total de muertes anuales y su cifra duplica la observada en 1950.

Del repaso realizado, pueden verse tres tendencias que atentan contra la salud financiera del sistema. En primer término, la caída de los ingresos del sistema a través de la *TMC*; en segunda instancia, la tendencia al crecimiento de la cobertura del sistema (*COB*) y finalmente, el envejecimiento de la sociedad visto a través de la tendencia creciente de la variable *DEP*.

## Capítulo 8. El rol de la Generosidad y la Productividad en la dinámica del sistema previsional uruguayo

### 8.1. Resultados del análisis de largo plazo y por sub-períodos

Los Cuadros 8.1 y 8.2 resumen los resultados del modelo de contabilidad agregada del *gpp* y del *ISF*, respectivamente, relevante desde el punto de vista de los cambios institucionales o las crisis de sostenibilidad para el largo plazo y para cada sub-período identificado. Los datos refieren a las primeras diferencias de los logaritmos de las variables, por lo tanto, exponen las variaciones anuales medias de cada período. El valor de la primera fila de cada cuadro representa la variación total (en el gasto público previsional o en la salud financiera). El resto de las filas recoge la contribución de cada variable al cambio total.

**Cuadro 8.1 Resultado del modelo de contabilidad agregada del *gpp* para todos los períodos de considerados**

	1950 – 2018	1950 – 1967	1968 – 1979	1980 – 1989	1990 – 1995	1996 – 2008	2009 – 2018
<i>Δlog_gpp</i>	0,71 %	1,79 %	-2,35 %	3,77 %	4,28 %	-2,70 %	1,81 %
<i>Δlog_GEN</i>	1,68 %	2,47 %	0,94 %	-0,45 %	4,79 %	-0,35 %	4,10 %
<i>Δlog_INVTO</i>	-0,60 %	-1,00 %	-0,62 %	-0,89 %	-0,03 %	-0,81 %	0,32 %
<i>Δlog_DEP</i>	0,65 %	0,38 %	1,38 %	1,20 %	0,74 %	0,32 %	0,08 %
<i>Δlog_W̄</i>	-0,03 %	-0,54 %	-1,93 %	3,37 %	1,23 %	-0,81 %	-0,04 %
<i>Δlog_PIB_L</i>	0,99 %	-0,47 %	2,11 %	-0,54 %	2,45 %	1,06 %	2,67 %

**Nota:** Ecuación (5.11)  $\Delta \log_{gpp} = \Delta \log_{GEN} + \Delta \log_{INVTO} + \Delta \log_{DEP} + \Delta \log_{\bar{W}} - \Delta \log_{PIB_L}$  La variable *gpp* es el gasto público previsional en relación al PIB;  $\bar{W}$  es el salario medio de la economía; *GEN* es un factor que mide la generosidad del sistema a través de la combinación entre tasas de reemplazo y cobertura; *INVTO* es la inversa de la tasa de ocupación; *DEP* es la tasa de dependencia demográfica y *PIB\_L* es el producto de la economía por trabajador.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.



En el Cuadro 8.2 se presentan los resultados del modelo de contabilidad agregada del para todos los períodos estudiados

**Cuadro 8.2 Resultados del modelo de contabilidad agregada del *ISF* para todos los períodos de considerados**

	1950 – 2018	1950 – 1967	1968 – 1979	1980 – 1989	1990 – 1996	1997 – 2008	2009 – 2018
<i>Δlog_ISF</i>	-1,32 %	-1,52 %	-3,77 %	0,56 %	-3,53 %	0,33 %	-0,72 %
<i>Δlog_TMC</i>	-0,05 %	0,34 %	-2,07 %	0,41 %	1,97 %	-0,50 %	0,60 %
<i>Δlog_TOC</i>	0,60 %	1,00 %	0,62 %	0,89 %	0,03 %	0,81 %	-0,32 %
<i>Δlog_WEV</i>	-0,18 %	-2,41 %	0,25 %	1,85 %	-1,70 %	0,88 %	0,57 %
<i>Δlog_GEN<sup>1</sup></i>	1,02 %	0,06 %	1,19 %	1,39 %	3,10 %	0,54 %	1,49 %
<i>Δlog_DEP</i>	0,65 %	0,38 %	1,38 %	1,20 %	0,74 %	0,32 %	0,08 %

**Nota:** Ecuación (5.13)  $\Delta \log_{ISF} = \Delta \log_{TMC} + \Delta \log_{TOC} + \Delta \log_{WEV} - \Delta \log_{GEN^1} - \Delta \log_{DEP}$ . La variable *ISF* es el Índice de Salud Financiera, y es la relación entre los ingresos y los egresos del sistema; *TMC* es la Tasa Media de Contribución, y es la relación entre los ingresos del sistema y la masa salarial de la economía; *TOC* es la Tasa de Ocupación; *WEV* es un factor que mide la relación entre el Salario Medio y el Salario Básico Jubilatorio, tiene como finalidad reflejar la evolución de la productividad laboral; *GEN<sup>1</sup>* es la Generosidad del sistema compuesta por las tasas de reemplazo y la cobertura del sistema; *DEP* es la tasa de dependencia demográfica.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

Considerando una mirada de largo plazo (1950-2018), la variación anual de la generosidad fue el principal factor para explicar la dinámica del gasto previsional (*gpp*), ya que este componente creció más que el ratio gasto previsional con relación al PIB. El segundo factor en importancia es la dependencia demográfica (*DEP*) (0,65%), dando cuenta del proceso de envejecimiento de la sociedad uruguaya. Del otro lado, el principal factor amortiguador a la expansión del peso del gasto en el PIB fue el aumento en la tasa de ocupación, visto a través del factor *INVTO* (-0,60%).

Por su parte, las estimaciones sobre salud financiera muestran que, en el deterioro anual del indicador, el crecimiento de la generosidad es uno de los factores más relevantes. Al igual que en el caso del *gpp*, la dependencia demográfica es el segundo factor de mayor dinamismo. El aumento en el período del factor *DEP* a una tasa de 0,65% anual, presionó sobre la sostenibilidad financiera del sistema, dado que en él se contienen dos fenómenos. El primero es el aumento de la cantidad relativa de pasivos en relación a los activos en la

sociedad y el segundo es el aumento del promedio de años de vida (y como consecuencia, del tiempo de cobro de pasividades por pasivo).

Otros factores que contribuyeron al deterioro financiero del sistema fueron la dinámica de los ingresos (*TMC*) que presenta una caída anual promedio del 0,05% y el aumento de la cobertura (*COB*) a una tasa de crecimiento anual promedio de 0,32%<sup>18</sup>.

En cuanto a los factores que amortiguaron el deterioro financiero del sistema, -al igual que con el *gpp*- se encuentran la tasa de ocupación (*TOC*) y el factor (*DUR*) que en distintas reformas previsionales aumentó la distancia entre los años mínimos de cotización y los años necesarios para acceder a las mayores tasas de reemplazo<sup>19</sup>.

En este contexto, si focalizamos en el rol de la productividad para ambos modelos, los resultados muestran que en el caso del *gpp*, el *PIB\_L* creció a un ritmo de 0,99% anual, mientras que el salario medio real tuvo una caída anual promedio del 0,03%. Por lo tanto, en promedio, la expansión del gasto previsional estuvo afectada por un crecimiento leve en la variación de la productividad anual que no se trasladó a los salarios. El aumento de la productividad entonces, se transforma en fuente de crecimiento económico que redujo, o amortiguó el peso del gasto previsional en la economía.

En el caso de la salud financiera, el factor que mide la productividad (*WEV*) muestra una dinámica promedio anual del -0,18% anual. Este resultado debe entenderse teniendo en cuenta el párrafo anterior. La caída del factor *WEV* puede suceder por dos fenómenos: una reducción en la productividad, o su aumento bajo esquemas de distribución regresivos (con aumentos salariales menores al crecimiento de la capacidad productiva de los y las trabajadoras). Si tenemos en cuenta el resultado del *PIB\_L*, debemos inclinarnos por la segunda opción.

Como complemento a la interacción entre el *gpp* y la relación entre productividad y niveles salariales, la distribución regresiva de los aumentos de productividad tiene potenciales

---

18 El factor *COB* es utilizado para la construcción de los factores *GEN* y *GEN'*, por lo tanto a pesar de haberse calculado no figura en los cuadros 8.1 y 8.2

19 Al igual que con el factor *COB*, el factor *DUR* fue calculado para la construcción del factor *GEN'*. Como está incluido dentro de este factor, no aparece en el cuadro de resultados de forma independiente.

consecuencias negativas en la sostenibilidad financiera. Si bien se podría aliviar la carga fiscal al reducir el peso del gasto en el PIB, el equilibrio financiero del sistema se ve comprometido por el lado de los ingresos. Como el esquema de financiamiento se basa en el salario, esquemas distributivos regresivos disminuyen la capacidad de financiamiento potencial que tiene la economía. Por lo tanto, si bien la productividad y el crecimiento económico reducirían el peso relativo en las finanzas públicas del gasto previsional, la combinación entre productividad y salarios es un elemento clave para determinar el equilibrio financiero del sistema.

En suma, en el período parecerían combinarse la expansión del sistema previsional (y con él la expansión de derechos sociales de ciudadanía), con un bajo dinamismo de la productividad laboral y una tendencia regresiva en cuanto a la distribución del producto generado. Esto parecería haber contribuido a la reducción de la capacidad material del sistema para hacer frente a sus obligaciones con la población beneficiaria, y consecuentemente en una fuente de tensión para la sostenibilidad financiera.

Las estimaciones realizadas muestran que durante el período existió un desajuste importante entre los niveles de expansión de la generosidad del sistema y la dinámica de la productividad. Esta brecha se expresó en la tendencia al crecimiento del *gpp* y en el deterioro de la sostenibilidad financiera del sistema vista a través del *ISF* a lo largo del período. No obstante, ¿esta dinámica general fue la que prevaleció durante los subperíodos considerados? ¿Pueden identificarse etapas históricas caracterizadas por otras dinámicas en la relación generosidad, productividad y desempeño del sistema previsional? Las siguientes secciones proveen evidencia para responder estas preguntas.

### *8.1.1. Etapa de universalización del sistema: 1950 – 1967*

Este subperíodo pertenece al final de un proceso de incorporación de la población trabajadora al sistema previsional que culmina en 1954 con la Ley N°12.138. En ella se realizó la incorporación en la Caja Previsional de Industria y Comercio de “*todas las*

*personas que ejerzan actividades lícitas remuneradas*” cuyos derechos previsionales no estaban amparados en otra caja. Además, en ese momento comienzan a percibirse los problemas heredados de la expansión del sistema en las décadas anteriores (sobre todo en su sostenibilidad financiera), como se discutió en el Capítulo 7. Este contexto contribuyó a generar la sensación de necesidad de centralización y “racionalización” de las instituciones previsionales públicas que condujo a la creación del BPS.

De acuerdo a los Cuadros 8.1 y 8.2, la expansión de la generosidad tiene en este subperíodo un ritmo alto, superior al promedio histórico en el caso de la variable *GEN*. La generosidad tuvo una dinámica más fuerte que la variación anual promedio del *gpp* (2,47% versus 1,79%). Este crecimiento se explica por la expansión de la cobertura, que en estos años creció al 0,75% anual, mientras que el promedio histórico fue de 0,38%. También la ocupación se extendió dinámicamente: el factor *INVT0* cayó al 1% anual (lo que indica un aumento de la tasa de ocupación) y actuó como amortiguador a la expansión del *gpp*. Por su parte, en el modelo para explicar el *ISF* el factor de generosidad presenta un crecimiento menor: 0,06% promedio anual.

Debe recordarse que además de la cobertura, la dinámica institucional de las Cajas permitía que las decisiones sobre el otorgamiento de beneficios tuvieran un carácter administrativo, dejando una amplia discrecionalidad a sus directores. Esto se convirtió en una herramienta de los representantes de los partidos políticos al frente de las cajas para captar clientela electoral. Además, si bien el proceso de “liberalidad” en el acceso a las jubilaciones anticipadas comienza en la década de 1920 (Azar, Bertino et al., 2009), en este período comienzan a promulgarse leyes que permitían generar beneficios especiales para el retiro (Ley Madre, Beneficios Especiales de Retiro, aguinaldo de pasividades).

En perspectiva, el Cuadro 8.2 indica que la sostenibilidad financiera presenta un mayor deterioro en este sub-período que en el promedio histórico (-1,52% versus -1,32%). Dos de los factores que ayudan a explicar este resultado son el aumento ya mencionado en las tasas de cobertura, así como el aumento de la tasa anual promedio de la dependencia

demográfica (*DEP*), a pesar de haberse realizado en un nivel inferior al promedio histórico (0,38% versus 0,65%).

La tendencia al deterioro financiero se vio amortiguada por dos procesos: uno fue el incremento en los ingresos del sistema, dado que la *TMC* tuvo un incremento anual promedio de 0,34%, superior al promedio de variación histórico que marca una caída de 0,05%. El segundo fue el aumento en la tasa de empleo ya mencionado, visto a través del factor *TOC* del 1%.

Estos efectos se reflejan en el aumento en los ingresos genuinos de las cajas (provenientes de las contribuciones sobre el salario en un contexto de aumento del empleo y del salario medio real), lo que permitió generar reservas financieras (García, 2011). No obstante, también en esta etapa comienzan a verse las tensiones provocadas por la expansión previsional (Papadópulos, 1992). Es el inicio del proceso de envejecimiento de la población, y comienza un proceso migratorio de grupos de edad activos en la década de 1960. Por otro lado, la mala administración (con una errónea política de inversión de reservas creadas entre la década de 1940 y principios de 1950), y el otorgamiento de beneficios “excesivos” fueron factores determinantes para el desfinanciamiento de las cajas y la transformación de sistema de capitalización colectiva a uno de reparto intergeneracional.

Así como este período es el final de un proceso de incorporación de personas al sistema, también representa el agotamiento de un modelo de crecimiento económico y el inicio -a partir de 1955- de un desempeño económico que combinó estancamiento del producto con alta inflación. Por lo tanto, los niveles de productividad en el período son menores al promedio histórico. Midiendo según el factor *PIB\_L*, se observa una caída del 0,47% promedio anual, compensada por una reducción aún más profunda de los salarios reales (de un 0,54% promedio anual). Complementando el análisis con el factor *WEV*, podemos ver un deterioro del 2,41% anual, por lo tanto, queda de manifiesto una caída en la productividad junto a la caída en los niveles salariales reales.

El aumento de la generosidad vista a través del factor *GEN* y de la cobertura se vio en contradicción a partir de 1955, con un desempeño económico que ya no los soportaba. La expansión del sistema dejó de adecuarse al desempeño económico en el momento que fue dispuesta, generando así presiones en el *gpp* (que presenta una tasa de 1,79% de crecimiento promedio anual, mientras que el promedio histórico fue de 0,71%) y en la sostenibilidad financiera. Este resultado no era nuevo en la historia del país, dado que según Köster (2011), en la dictadura de Terra de 1933 se creía que el sistema previsional estaba al borde del colapso, producto de la contradicción entre el proceso de ampliación en la década anterior, y el desempeño económico a raíz del impacto de la Crisis de 1929.

### *8.1.2. Nueva institucionalidad y reforma: 1968 – 1979*

Este período está caracterizado por un afán general de reducir el peso macroeconómico del gasto de la Previsión Social en la economía, así como por centralizar las instituciones previsionales. El comienzo está marcado por la instalación del BPS. El subperíodo culmina con la aprobación del Acto Institucional N° 9 (Decreto Constitucional 9/979), que eliminaba el ente autónomo y transformaba las cajas que lo componían en Direcciones Generales dentro del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Durante la década de 1970, el gobierno dictatorial impulsó como estrategia económica un modelo productivo que se apoyaba en incrementos de productividad, pero también en la reducción del costo laboral (caídas del salario real).

En este período el *gpp* presenta una caída promedio anual del 2,35%. Este resultado es significativo, porque el gasto se redujo en relación al PIB a pesar de tener presiones de algunos factores como la dependencia demográfica, cuya variación es superior al promedio histórico (1,38% versus 0,65%). Este fenómeno tiene que ver con dos olas migratorias muy importantes (una asociada a factores económicos y otra a factores políticos) de personas en edad de trabajar, lo que modificó la estructura demográfica de la población (Azar, Bertino et al., 2009).

Por otro lado, la generosidad del sistema aumentó a un paso menor al promedio histórico (una variación anual promedio de 0,94% en relación a 1,68%). Las razones se encuentran en la caída promedio anual del 0,01% en la cobertura (vista a través del factor *COB*). También en el aumento de la relación entre la pasividad media y el salario medio, resultado de una política económica orientada a mejorar la competitividad y las cuentas fiscales (Sienra, 2007). De acuerdo a las estimaciones elaboradas para este trabajo, el salario medio a precios de 2005 cayó un 20,7% entre 1967 y 1979, mientras que la pasividad media a precios de 2005 cayó un 10,09%<sup>20</sup>. Esto explica que, a pesar de existir una política tendiente a reducir el poder de compra de las pasividades, el indicador de generosidad *GEN* muestre una tasa de variación positiva.

Por otro lado, este subperíodo estuvo marcado por la consolidación de los problemas de sostenibilidad financiera en el sistema: a pesar de la reducción en el gasto, los ingresos fueron insuficientes para equilibrar las cuentas. Las dificultades se evidencian en la caída del 2,07% promedio anual de la Tasa Media de Contribución (*TMC*). El deterioro de la sostenibilidad financiera cobró un dinamismo importante, a una tasa del 3,77% promedio anual, muy superior a la tasa promedio histórica (-1,32%). Dentro del modelo de financiamiento, se optó por cubrir parte de lo perdido con la reducción en las cotizaciones sobre el salario con ingresos afectados del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (Azar, Bertino, et al., 2009).

En este período, la productividad laboral creció a partir de la acción de un modelo económico que permitía una distribución del excedente desde el trabajo al capital (Notaro, 2010). En consonancia, el indicador *PIB\_L* se expandió al 2,11% promedio anual, mientras el porcentaje fue 0,25% para el factor *WEV*. Por otro lado, la variación del nivel del salario medio real fue de -1,93% promedio anual. Este resultado refleja una política de crecimiento de productividad con una distribución regresiva del excedente. Es decir, los aumentos de productividad no se trasladaron a los salarios.

---

<sup>20</sup> De acuerdo a los datos presentados en el Cuadro N°2 del anexo (Papadópolus, 1992, p.191), el autor marca una caída en el valor de la pasividad media real en el orden del 19% entre 1967 y 1979. Esto tiene que ver con la cantidad de cajas con las que compone dicho valor y con la cantidad de pasividades (dado que en este trabajo además de las jubilaciones de las tres cajas más importantes, sólo se contabiliza la pensión por vejez).

También puede observarse en el Cuadro 8.1 que el crecimiento en la productividad laboral contuvo la presión sobre el *gpp* provocada por el envejecimiento (1,38% de crecimiento de la dependencia demográfica) y la generosidad. De hecho, el nivel de variación de la dependencia demográfica fue superior al promedio general y al resto de los subperíodos estudiados.

La dinámica de crecimiento de la productividad entonces, mejoró la capacidad material para sostener el sistema. No obstante, la dinámica del modelo de crecimiento no permitía que los sectores asalariados obtuviesen una retribución proporcional al aumento productivo. Las modificaciones realizadas para mejorar la competitividad, generaron una reducción en los ingresos del sistema que impidieron evitar el deterioro de la sostenibilidad fiscal.

### *8.1.3. Cambios en la organización del sistema y crisis: 1980-1989*

Este subperíodo comienza con la aprobación del Decreto Constitucional 9/979 (Acto Institucional N°9), lo atraviesa la reforma de algunos parámetros del sistema (Ley N°15.850 de 1986), la reinstitucionalización del BPS (Ley N°15.800) y cierra con el plebiscito de 1989. Además, comprende la crisis económica generada a partir de 1982 y los compromisos sociales y políticos para la transición democrática y la salida de la crisis económica.

Las estimaciones del modelo muestran un aumento en el crecimiento anual del *gpp* de 3,77% (3,06 puntos porcentuales mayor al promedio histórico). Lo paradójico de este período es que este aumento está acompañado por una disminución en la generosidad del sistema (caída anual promedio del 0,45% para el factor *GEN*). El peso fiscal del gasto público previsional en el PIB está afectado por la dinámica económica, atravesada por la crisis de 1982. Por lo tanto, a pesar de ser un período en que existen esfuerzos deliberados en reducir el gasto a través del recorte en la generosidad del sistema, la prioridad macroeconómica del gasto público previsional aumenta anualmente en promedio.



Este resultado le da jerarquía a la discusión relevada en el Capítulo 2 sobre formas de medición de la generosidad. Como se mencionó en los Capítulos 4 y 7, la reforma de 1979 determinó la eliminación de algunos derechos previsionales (Ley Madre, el Beneficio Especial de Retiro o el aguinaldo de las jubilaciones), al tiempo que otorgó discrecionalidad a las autoridades para reevaluar las prestaciones. Esto condujo a revaluaciones por debajo de la inflación como mecanismo de ajuste de la sostenibilidad financiera del sistema, adicionalmente creando un problema de suficiencia en el nivel de las prestaciones.

A pesar de operar un aumento del *gpp*, en este período mejora la sostenibilidad financiera del sistema: la variación anual promedio del *ISF* fue de 0,56%. Este saldo es consecuencia de la reducción en la generosidad del sistema junto al aumento en los ingresos a un nivel mayor al promedio histórico (la *TMC* tuvo una variación anual promedio de 0,41%). De acuerdo a Sienna (2007), el proceso de reducción en las tasas de aportes personales y patronales se revierte a partir de la década de 1980, a raíz de la crisis económica. También incidió que la tasa de variación anual promedio de la ocupación fue superior al promedio histórico (0,89%)<sup>21</sup>.

La explicación del fenómeno de la productividad, su relación con los salarios y el vínculo con la generosidad del sistema es particularmente difícil en este período, dado que está atravesado por una de las crisis económicas más importantes en la historia moderna del país. Tan sólo recuérdese que entre 1982 y 1984, 77.730 personas dejaron de estar empleadas según las estimaciones realizadas para construir la serie de personas ocupadas. El factor *PIB\_L* muestra una tendencia a la caída a una tasa del 0,54% promedio anual. Sin embargo, con la vuelta a la convocatoria de los Consejos de Salarios en 1985, operó una política de recuperación salarial que generó un incremento en el salario medio real del 3,37% promedio anual.

---

21 Este valor, contiene el promedio anual de toda la década (es decir, las pérdidas de empleo dentro de la crisis, y los aumentos tras su recuperación). Si lo descomponemos en subperíodos podemos ver que desde 1980 a 1984 la tasa de empleo cayó a un ritmo de 0,74% promedio anual, mientras que de 1985 a 1989 esta tasa creció al 2,5% promedio anual.

En el Cuadro 8.2 el factor de productividad *WEV* muestra una tendencia al aumento, basado en el crecimiento del salario real del 1,85% (superior al promedio histórico y al resto de los subperíodos). Este resultado merece un análisis más detallado. Debido a la forma de cálculo, este indicador refleja la relación entre el salario medio del año corriente y el promedio del salario medio en el período que establece el Salario Básico Jubilatorio. En la reforma previsional de 1979 se amplía el período de años para calcular este promedio de 5 a 6 años. Por lo tanto, a partir del año 1981 el denominador de la división componente en el factor, será menor en relación a lo que podría ser sin haberse generado la reforma. Esto indica que la diferencia entre el nivel medio de salario corriente y los salarios pasados, debería aumentar. Si sólo tomamos el período 1980-1984, este factor aumenta a una tasa anual promedio de 3,62% (casi el doble de la tasa de variación en el subperíodo). Esta modificación en la fórmula del cálculo del Salario Básico Jubilatorio estaba orientada a reducir el nivel de las pasividades. En los primeros años de la reconquista democrática, la presión social por el aumento de pasividades, influyó en la votación de la ley N° 15.850. En esta Ley se proclamaba una nueva reforma del cálculo del Salario Básico Jubilatorio, reduciendo a tres la cantidad de años para realizar un promedio de salarios anteriores. Esta reforma ayudaba a aumentar los niveles de las pasividades, y afecta negativamente el desempeño del factor *WEV*, reduciendo la diferencia entre los salarios medios corrientes y el promedio de los salarios medios pasados. Esto explica que para el subperíodo 1985-1989 este factor crezca a una tasa promedio anual de 0,07% (muy por debajo del promedio del subperíodo).

El contexto de crisis estructural (que se refleja en la productividad), junto con las variables endógenas al sistema previsional (maduración, envejecimiento población, ineficiencia administrativa) es responsable de la nueva crisis que comenzaría a visibilizarse en el sistema.

#### *8.1.4. De la indexación a la capitalización individual: 1990 – 1995*

Esta fase se inicia con el plebiscito que aprobó una nueva forma de revaluación de las pasividades, indexándolas a la evolución del Índice Medio de Salarios, que contribuyó al

empeoramiento del equilibrio financiero del sistema. El período culmina con la aprobación de una reforma estructural del sistema buscando mejorar su sostenibilidad financiera.

El Cuadro 8.1 muestra un crecimiento del *gpp* de 4,28% promedio anual (siendo la tasa más alta de todos los sub-períodos). Tal variación, sin embargo, es menor al crecimiento de la generosidad en el sistema, que de todos modos, también se ubica en el mayor valor histórico de los periodos considerados (4,79% promedio anual). Estas cifras son el resultado de la mencionada revaluación de las pasividades, tras la reforma de 1989. De acuerdo a Saldain (2020), el primer efecto de este plebiscito fue el aumento del peso del presupuesto anual en pensiones del BPS en relación al PIB del 3,75% para el período 1989-1994.

En el Cuadro 8.2 también se puede apreciar un deterioro en la sostenibilidad financiera del sistema, con una caída del *ISF* del 3,53% promedio anual (cifra mayor al promedio histórico y al resto de los subperíodos considerados). Además del incremento en el gasto, Forteza (2007) señala como una de las causas en el deterioro de la sostenibilidad financiera, el alto nivel de evasión dentro del mercado laboral local. Adicionalmente, también puede observarse que *GEN'* muestra el mayor ritmo de crecimiento entre todos los períodos considerados y el promedio histórico (3,10% promedio anual).

En cuanto a la productividad, se aprecia un aumento del *PIB\_L* de 2,45% promedio anual acompañado por aumento del salario real medio de 1,23% promedio anual. Este resultado es compatible con el factor *WEV*, que experimentó una caída del 1,7% promedio anual. Como se mencionó en apartados anteriores, en esta etapa la tasa anual de crecimiento real del PIB fue de 3,48%, pero con una variación menor en la tasa de ocupación (el factor *TOC* tuvo un crecimiento promedio anual de 0,03%). Estos movimientos son consistentes con el aumento de productividad medida en el factor *PIB\_L*. Por otro lado, la no convocatoria a los Consejos de Salario a partir de 1991, contribuyó a generar un deterioro salarial (recogido en el factor *WEV*, que a diferencia del subperíodo anterior no sufrió modificaciones debido a reformas previsionales). Por lo tanto, los aumentos en la

productividad no se trasladaron proporcionalmente a los salarios (como también se observa con la relación entre el factor  $PIB\_L$  y el nivel del salario medio real).

A pesar de que la dependencia demográfica presenta una evolución superior al promedio histórico (una tasa de crecimiento anual del 0,74%), el principal factor para explicar el desempeño del  $gpp$  fue la generosidad del sistema.

Durante este período se consolidan los desajustes provocados en períodos anteriores. Por un lado, los desequilibrios financieros altos se agravan a raíz de los aumentos de las pasividades. Pero dichos aumentos son fruto de estrategias de contención financiera anteriores, dirigidas a su desvalorización y al recorte de derechos previsionales. La situación previa a este período era insostenible financiera y socialmente, lo que exigía algún tipo de solución en alguno de estos dos planos. Las reformas llegaron del lado del plano social, para contemplar las postpuestas necesidades de la población. Sin embargo, la solución adoptada cargó los problemas sobre el equilibrio financiero del sistema. La nueva situación generada pondría nuevamente a la sostenibilidad financiera como centro del debate previsional.

#### *8.1.5. Funcionamiento bajo un régimen mixto: 1996 – 2008*

Esta etapa se inicia con la reforma previsional, que incorpora un pilar de capitalización individual al sistema (y opera desde 1996) y otra de las peores crisis económicas en la vida del país. El Cuadro 8.1 muestra una caída del  $gpp$  de 2.7% promedio anual. Se trata del sub-período con la mayor tasa de decrecimiento del  $gpp$  entre todos los considerados. Este fenómeno estuvo acompañado de una caída en el nivel de generosidad del sistema visto a través de la variable  $GEN$  (del 0,35% promedio anual), provocado por los cambios en las condiciones de acceso a los derechos jubilatorios y la caída en la cobertura del sistema (factor  $COB$ ) del 1,19% promedio anual.

Este resultado puede explicarse por el endurecimiento de las condiciones para acceder al derecho jubilatorio con las modificaciones introducidas por la reforma de 1995. Como se

comentó en el Capítulo 4, las nuevas disposiciones aumentaron los años de cotización necesarios para acceder al derecho jubilatorio; elevaron los mínimos de edad para el acceso a la jubilación de las mujeres y redujeron las tasas de reemplazo para incentivar a los trabajadores y trabajadoras a postergar su retiro del mercado laboral formal (Azar, Bertino, et al., 2009; Forteza, 2007; Saldain, 2020). Estas modificaciones vincularon con más fuerza los aportes a las prestaciones, reduciendo así la generosidad del sistema. Este último objetivo merece un comentario, porque si bien es razonable desde el punto de vista actuarial, desde el punto de vista conceptual no es trivial. Ligar los aportes a las prestaciones a nivel individual, en primer lugar, reduce el carácter social y solidario del sistema. En segundo lugar, determina que el derecho al retiro pase a ser individual, lo que en términos de Esping-Andersen (1993) sería un aumento en su mercantilización, o lo que puede entenderse como una reducción en la ciudadanía en la concepción de “*ciudadanía social*”.

La caída en el gasto del sistema ayudó a mejorar la sostenibilidad financiera (a pesar de verse una baja en los ingresos presentada por la caída del 0,5% promedio anual de la *TMC*), resultando en un crecimiento del *ISF* de un 0,33% promedio anual. Estos datos están en línea con las previsiones de Caristo y Forteza (2003), que esperaban que en los primeros años aumentara el déficit financiero en BPS, debido a que parte de los aportes que antes entrarían en las arcas del banco ahora serían transferidos a las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional. No obstante, en la medida que fuera madurando el sistema, el equilibrio financiero se iría logrando mediante la caída en el gasto, la reducción de los niveles de evasión y la transparencia en los años cotizados a través del mecanismo de historias laborales (Forteza, 1998).

Siguiendo en el Cuadro 8.2, el dato de la generosidad visto a través del factor  $GEN^l$  puede conducir a conclusiones equivocadas. Este factor presenta un crecimiento del 0,54% promedio anual. Dicho crecimiento, se explica por un aumento en la tasa de reemplazo y el aumento de la pasividad media. A pesar de que intuitivamente estos dos fenómenos puedan aparentar un aumento en la generosidad, esto no es así. El aumento en las tasas de reemplazo que mide el factor se explica por la modificación introducida por la reforma al

cálculo del Salario Básico Jubilatorio, ampliando el período de años anteriores al retiro para calcular el promedio de salarios (de 3 a 10 años). Esto lleva a menores salarios básicos jubilatorios, mejorando la tasa de reemplazo captada por *GEN'*. Esta modificación normativa, al igual que la reforma de 1979 tenía como objetivo contener el nivel de las pasividades (reduciendo así la generosidad). La caída en la cantidad de personas pasivas (entre 1996 y 2008 se redujeron 5,74%) explica el aumento en la pasividad promedio. Como ya se señaló, esto obedece a las reformas tendientes a endurecer las condiciones para el acceso del derecho al retiro. Por lo tanto, contra intuitivamente, tanto el aumento de la tasa de reemplazo medida de esta forma, así como de la pasividad media, reflejan caídas en la generosidad real del sistema que no son captadas por el factor *GEN'*.

Este período estuvo acompañado por un aumento en la productividad laboral. Esta sentencia merece un comentario, dado que la forma de medición de la productividad laboral en el factor *PIB\_L* premia las caídas en el empleo. Esto es importante porque según las estimaciones realizadas para crear la serie de ocupados, entre 2001 y 2003 dejaron de estar empleadas 73.243 personas. Por otro lado, el factor *WEV* también contiene los crecimientos salariales reales que formaron parte de la política de recuperación salarial a partir de la nueva convocatoria a los Consejos de Salario en 2005. Habiendo realizado estas aclaraciones y siendo cautelosos en el análisis, se puede ver que los factores reflejan un crecimiento en la productividad laboral en el período. El factor *PIB\_L* creció a una tasa del 1,06% promedio anual, mientras que *WEV* creció a una tasa del 0,88% promedio anual.

El endurecimiento en las condiciones de acceso al derecho previsional no era del todo compatible con una estructura del mercado laboral pautada por la intermitencia en el mercado informal de la población, así como por altos niveles de informalidad permanente. Esta situación incidió en la caída en el bienestar de un gran sector de la población, aumentado a su vez por las consecuencias socio-económicas de la crisis de 2002. Este contexto anunciaba la necesidad de otra reforma de la seguridad social que modificara, al menos en algunos aspectos, parámetros del régimen previsional de 1995 (Forteza, 2004).

### 8.1.6. Cambios y trayectoria reciente: 2009-2018

En este período se intentan compensar algunos resultados negativos en términos sociales, generados a raíz de la reforma previsional del año 1995. Las consecuencias de la reforma estructural de 1995 generaron una presión social para que se flexibilizaran las condiciones para acceder al derecho jubilatorio. Esta presión se vio atendida (al menos parcialmente) por la reforma de 2008. En esta última etapa, el *gpp* varió a un ritmo menor que la expansión de la generosidad del sistema (1,81% versus 4,10%). El comportamiento del gasto verifica una reducción desde 1996 hasta 2009 y un fuerte aumento a partir de la reforma de 2008, junto con un aumento en la cobertura previsional.

Justamente, el aumento en la generosidad del sistema estuvo ligado al aumento en la cobertura (el factor *COB*), que creció a una tasa del 0,06% y en los niveles de pasividades que sucedieron durante todo el período (sumando a los mecanismos de indexación, ajustes diferenciales y superiores vía decreto a las jubilaciones mínimas). Con la reforma realizada en el año 2008 (mencionada en el Capítulo 4) se incrementaron las altas jubilatorias y la distribución por sexo fue casi igualitaria (Lavalleja et al., 2018; Lavalleja y Tenenbaum, 2017). El período también se caracteriza porque la dependencia demográfica (*DEP*) tiene una variación menor al promedio histórico y al resto de los subperíodos (crecimiento del 0,08% promedio anual).

A pesar del aumento en los ingresos del sistema (la *TMC* creció al 0,6% promedio anual) se generó un deterioro en la sostenibilidad del sistema a una tasa del 0,72% promedio anual. Este deterioro se explica por el aumento en la generosidad, dada por el factor *GEN*<sup>l</sup>.

Junto a la expansión en los niveles de generosidad del sistema, en este período operó un fuerte crecimiento de la productividad laboral: el factor *PIB\_L* se expandió al 2,67% promedio anual (nivel de variación mayor al promedio histórico y al resto de los subperíodos). En el Cuadro 8.2 también puede verse que el factor *WEV* presenta un crecimiento del 0,57% promedio anual.

Junto a la productividad, puede notarse una caída del 0,04% en la variación promedio del nivel del salario real medio. Este resultado tiene dos explicaciones. En primer lugar, el aumento en la cantidad de ocupados durante el período podría hacer caer el nivel del salario promedio. En segundo lugar, analizando con más detenimiento el período, se aprecia que desde 2009 hasta 2014 el salario medio tiene variaciones positivas, y a partir del año 2015 negativas, cuando el crecimiento económico se comienza a enlentecer, y cambian las pautas del Poder Ejecutivo para la negociación colectiva y las formas de ajuste salarial. Esto sugiere que esquemas distributivos regresivos de las ganancias de productividad, harán necesarias tasas de aumento productivo más dinámicas para aumentar los ingresos laborales y así equilibrar las cuentas financieras.

## 8.2. Escenarios hipotéticos

En esta sección se presentarán los resultados de las estimaciones de escenarios hipotéticos para los siguientes períodos: 1950-1967; 1968-1979; 1996-2008; 2009-2018. Esta selección se realiza porque estos períodos reflejan de manera más destacada las principales características históricas que se encuentran en el resto de las etapas. Los resultados para el resto de las etapas se incluyen en el Anexo.

El Cuadro 8.3 contiene los valores estimados para los escenarios correspondientes al período 1950-1967.

**Cuadro 8.3. Tasas de variación anual promedio de las variables según los escenarios estipulados del período (1950-1967)**

	<i>Δlog_gpp</i>	<i>Δlog_ISF</i>	<i>Δlog_GEN</i>	<i>Δlog_GEN<sup>1</sup></i>	<i>Δlog_PIB_L</i>	<i>Δlog_WEV</i>
<i>Escenario 1</i>	0	0	2,47%	0,06%	<b><i>1,32%</i></b>	<b><i>-0,89%</i></b>
<i>Escenario 2</i>	0	0	<b><i>0,68%</i></b>	<b><i>-1,46</i></b>	-0,47%	-2,41%
<i>Escenario 3</i>	0	----	4,25%	----	<b><i>3,10%</i></b>	----

**Nota:** los valores que no están en letra negrita cursiva, representan los supuestos de los escenarios. Los valores en negrita cursiva son el resultado de los ejercicios.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.



Para el *Escenario 1*, el crecimiento en la productividad laboral necesario para soportar la expansión del sistema, dejando constante el *gpp* (en el nivel observado al inicio del subperíodo) debería haber sido tal, que permitiese al factor *PIB\_L* tener un crecimiento del 1,32% promedio anual. En cuanto a la salud financiera, los niveles del *ISF* permitirían una caída en el factor *WEV* de hasta un 1,79% promedio anual (una caída inferior a la observada). El crecimiento del *PIB\_L* observado fue 1,79 puntos porcentuales menor al teórico necesario, mientras que el factor *WEV* observado fue 1,28 puntos porcentuales menor al requerimiento teórico. Esto indica que la dinámica de la productividad fue menor a la necesaria para soportar los niveles de generosidad alcanzados en el período. A pesar de presentar signo distinto, la dirección del ajuste sería la misma. Con el *PIB\_L* la productividad debería haber crecido, y con el factor *WEV*, debería haberse reducido la caída (en otras palabras, también debería haber aumentado el factor).

Según los valores que se obtienen en el *Escenario 2*, dados los niveles de desempeño en el crecimiento de la productividad, hubiese sido necesaria una reducción de la generosidad tal, que la misma creciera como máximo a una tasa del 0,68% promedio anual para mantener constante el *gpp*. Para mantener constante el *ISF*, la caída del factor generosidad debería haber sido del 1,46% promedio anual en el período. El desajuste entre niveles teóricos y observados fue de 1,79 puntos porcentuales para mantener constante el nivel de *gpp*, y de 1,52 puntos porcentuales para mantener constante el *ISF*. Por lo tanto, en este período, el ajuste en los niveles de generosidad para mantener invariable los factores que reflejan la sostenibilidad fiscal debería haber sido mayor al ajuste necesario para todo el período. Este último se estima en 0,71 puntos porcentuales para el factor *GEN* y en 1,32 puntos porcentuales del factor *GEN<sup>I</sup>* (resultados presentes en el Anexo). Esto va de la mano con el peor desempeño de la productividad en relación a la totalidad del período considerado.

En el *Escenario 3* se busca cumplir con el objetivo de universalización del sistema sin alterar su sostenibilidad financiera. Las estimaciones muestran que habría sido necesario un aumento anual promedio de 3,10% del factor *PIB\_L*. Esto marca una diferencia

importante entre los niveles teóricos de productividad y los niveles observados. La diferencia entre el factor *PIB\_L* observado y el necesario fue de 3,57 puntos porcentuales.

En el Cuadro 8.4 se presentan los resultados para la construcción de los escenarios en el período 1968-1979.

**Cuadro 8.4. Tasas de variación anual promedio de las variables según los escenarios estipulados (1968-1979)**

	<i>Δlog gpp</i>	<i>Δlog ISF</i>	<i>Δlog GEN</i>	<i>Δlog GEN<sup>l</sup></i>	<i>Δlog PIB L</i>	<i>Δlog WEV</i>
<i>Escenario 1</i>	0%	0%	0,94 %	1,19 %	<b>-0,24 %</b>	<b>4,02 %</b>
<i>Escenario 2</i>	0%	0%	<b>3,29 %</b>	<b>-2,85 %</b>	2,11 %	0,25 %
<i>Escenario 3</i>	0%	----	6,31 %	----	<b>4,68 %</b>	----

**Nota:** los valores que no están en letra negrita cursiva, representan los supuestos de los escenarios. Los valores en negrita cursiva son el resultado de los ejercicios.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

Dados los resultados observados en el *Escenario 1*, la productividad laboral podría haber crecido a una tasa aún menor a la observada, permitiendo ampliar la generosidad del sistema sin aumentar el *gpp*. Niveles de caídas promedio anuales del factor *PIB\_L* menores a 0,24%, permitirían aumentos en la generosidad sin aumentar el *gpp*. Por otro lado, dado el desfinanciamiento del sistema, se hubiesen necesitado incrementos de productividad anuales promedio del 4,02% para sostener los mismos niveles de generosidad, manteniendo constante el factor *ISF*.

Según el *Escenario 2*, la generosidad debería aumentar 3,29% anual para mantener constante el *gpp* -dados los niveles de crecimiento de la productividad observados-. Para el caso de la sostenibilidad financiera sucede a la inversa. Se necesitaría una caída anual del -2,58%. Para el factor *GEN*, a diferencia del período anterior, este desajuste marca la posibilidad de aumentar la generosidad dadas las demás restricciones. En cuanto al factor *GEN<sup>l</sup>*, la diferencia entre valores teóricos y los observados es en sentido contrario, y conlleva un ajuste en la generosidad mayor al promedio histórico y al resto de los subperíodos.

De acuerdo a los resultados arrojados por el *Escenario 3* de universalización, la productividad (tomando el factor *PIB\_L*) debería haber aumentado a una tasa anual del 4,68%. Por lo tanto, existe una distancia de 2,57 puntos porcentuales con respecto al valor observado del factor.

Los resultados de este subperíodo -sobre todo en términos de la generosidad del sistema y su sostenibilidad financiera- marcan la importancia no sólo de los aumentos de productividad, sino de la forma en que éstos se distribuyen entre los distintos actores sociales. Adicionalmente, parece reflejar la importancia de la distribución y la dinámica del salario para el financiamiento y el equilibrio financiero del sistema. Ante esquemas distributivos regresivos de las ganancias de productividad, serán necesarias tasas de aumento productivo más dinámicas para aumentar los ingresos laborales y así equilibrar las cuentas.

En el Cuadro 8.5 se incluyen las estimaciones para los escenarios seleccionados correspondientes al período 1996-2008.

**Cuadro 8.5 Tasas de variación anual promedio de las variables según los escenarios estipulados para el período (1996-2008)**

	<i>Δlog gpp</i>	<i>Δlog ISF</i>	<i>Δlog GEN</i>	<i>Δlog GEN</i> <sup>1</sup>	<i>Δlog PIB_L</i>	<i>Δlog WEV</i>
<i>Escenario 1</i>	0%	0%	-0,35%	0,54 %	<b>-1,64 %</b>	<b>0,55 %</b>
<i>Escenario 2</i>	0%	0%	<b>2,35 %</b>	<b>0,87 %</b>	1,06 %	0,88 %
<i>Escenario 3</i>	0%	----	0,93 %	----	<b>-0,42 %</b>	----

**Nota:** los valores que no están en letra negrita cursiva, representan los supuestos de los escenarios. Los valores en negrita cursiva son el resultado de los ejercicios.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

En el *Escenario 1* puede verse que dados los niveles de variación promedio anual de la generosidad observados, la productividad laboral (*PIB\_L*) podría haber decrecido hasta una tasa de 1,64%, y mantener de todos modos constante el nivel del *gpp*. Asimismo, el factor *WEV* podría haber crecido a una tasa del 0,55% promedio anual, sin alterar la sostenibilidad del sistema. Al igual que con el período 1950-1968, a pesar de haber una

diferencia entre los signos de los factores, ambos reflejan la misma dirección de ajuste. Es decir, reflejan que aún si hubiese existido un comportamiento menos dinámico de la productividad que el observado, el nivel de generosidad observado sería sostenible financieramente.

En el *Escenario 2* muestra que, dado el crecimiento de productividad laboral observado, la generosidad del sistema podría haber crecido hasta una tasa de 2,35% promedio anual manteniendo constante el nivel del *gpp* (2,7 puntos porcentuales por encima del valor observado). El factor *GEN'* (en el modelo *ISF*) podría haber aumentado a una tasa del 0,87% promedio anual (0,33 puntos porcentuales mayor al nivel observado), sin alterar la sostenibilidad financiera del sistema.

Por último, en el *Escenario 3* puede verse que la diferencia entre los niveles observados de productividad laboral y los necesarios para permitir los objetivos de aumento de cobertura propuestos fue de 1,48 puntos porcentuales en caso de mantener constante el *gpp* (es decir que el factor *PIB\_L* podría haber caído hasta una tasa del 0,42%).

En resumen, dados los niveles observados en la productividad, no solamente eran sostenibles los niveles de generosidad del sistema, sino que podrían haber sido aún mayores sin alterar la sostenibilidad financiera del mismo. Desde este punto de vista, es posible coincidir con las posturas que marcan que, en estos años, la mejora de la sostenibilidad financiera del sistema se realizó a costa de la expansión en la provisión de bienestar a través de los derechos previsionales, igual que en el resto de América Latina (Arenas de Mesa, 2019).

Los escenarios estimados para el período 2009-2018 se presentan en el Cuadro 8.6.

**Cuadro 8.6. Tasas de variación anual promedio de las variables según los escenarios estipulados del período 2009-2018**

	<i>Δlog gpp</i>	<i>Δlog ISF</i>	<i>Δlog GEN</i>	<i>Δlog GEN<sup>t</sup></i>	<i>Δlog PIB_L</i>	<i>Δlog WEV</i>
<i>Escenario 1</i>	0%	0%	4,10 %	1,49 %	<b>4,48 %</b>	<b>1,29 %</b>
<i>Escenario 2</i>	0%	0%	<b>2,29 %</b>	<b>0,77 %</b>	2,67 %	0,57 %
<i>Escenario 3</i>	0%	----	7,14 %	----	<b>6,57 %</b>	----

**Nota:** los valores que no están en letra negrita cursiva, representan los supuestos de los escenarios. Los valores en negrita cursiva son el resultado de los ejercicios.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

El *Escenario 1* muestra que, a pesar de tener un crecimiento de la productividad superior al promedio histórico, esta variable precisaba tener un dinamismo mayor. Para mantener los niveles de expansión de la generosidad del sistema manteniendo constante el nivel del *gpp*, el *PIB\_L* tendría que haber crecido al 4,48% promedio anual (1,81 puntos porcentuales anuales mayor que la tasa observada). Para mantener la expansión de la generosidad del sistema sin alterar el nivel de sostenibilidad financiera, el factor *WEV* tendría que haber crecido 1,29% promedio anual (1,21 puntos porcentuales mayor que la tasa observada).

De acuerdo al *Escenario 2*, si se pretende dejar constante el *gpp* dados los niveles de crecimiento en la productividad observados, hubiese sido necesario que la generosidad del sistema aumentara a una tasa anual promedio menor (2,29%). Realizando el mismo ejercicio para el caso de la sostenibilidad financiera, hubiese sido necesario un crecimiento de la generosidad del sistema del 0,77% (nivel menor al observado de 1,49%).

Por último, en el *Escenario 3* la diferencia entre los niveles observados de productividad y los necesarios para soportar tal expansión en la generosidad sin alterar el *gpp*, sería de 3,90 puntos porcentuales (el factor *PIB\_L* debería alcanzar una caída promedio anual de 6,57%).

En este período, puede verse que a pesar de tener niveles de productividad mayores al resto de los períodos (vistos a través del factor *PIB\_L*), la dinámica de la productividad fue insuficiente para sostener la expansión del sistema sin alterar el equilibrio financiero. El

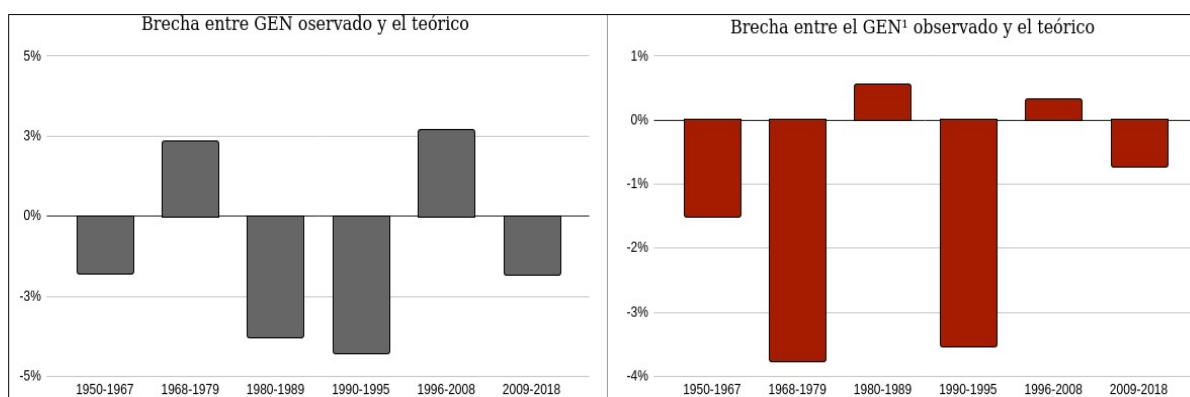
enlentecimiento del crecimiento salarial que se vio en el período (que tuvo mayor fuerza a partir de 2015), no permitió mejorar el financiamiento del sistema colaborando con el desequilibrio, y haciendo necesarias tasas de productividad aún mayores a las observadas.

### 8.3. Síntesis

En este apartado final, se toma una visión de conjunto de algunos resultados observados y estimados por subperíodo y se realizan algunas discusiones. Un primer asunto gira en torno a las estimaciones surgidas del Escenario 2, que refleja cuánto debería ser la variación de la generosidad para no alterar los indicadores *gpp* e *ISF*, dados los niveles de productividad observados. El foco en este escenario responde a que muestra con claridad la dinámica de la generosidad del sistema en función de los niveles observados de productividad laboral. Esta relación es un elemento central para los objetivos de este trabajo.

Atendiendo al Gráfico 8.1., se observa que la diferencia entre los niveles de generosidad observada y teórica. En el primer gráfico se presenta la estimación del factor generosidad incluido en el cálculo del *gpp* y en el segundo de aquel incluido en el *ISF*. El signo positivo en los gráficos indica que la variación en la generosidad observada fue menor a la variación teórica y el signo negativo indica la situación opuesta.

**Gráfico 8.1. Comparación de brechas entre niveles teóricos de generosidad y los observados para el Escenario 2**



**Fuente:** elaboración propia en base a los resultados de los modelos de contabilidad agregada del *gpp* y el *ISF*

En un modelo económico caracterizado por la transferencia de ingreso del trabajo al capital, la estrategia productiva basada en la caída del salario y de las tasas de aporte patronal y personal, habría contribuido a la caída en los ingresos del sistema y con ellos a perjudicar la sostenibilidad financiera. Este mecanismo incidió en el camino a la reforma previsional estructural de 1979, dirigida entre otras cosas a resolver los desajustes. Retomando de nuevo qué representa la generosidad del sistema previsional, en el entendido que se la concibe como una expresión de la expansión de derechos de ciudadanía, los resultados en este período parecerían no sólo ser congruentes desde el punto de vista del modelo económico, sino también del político.

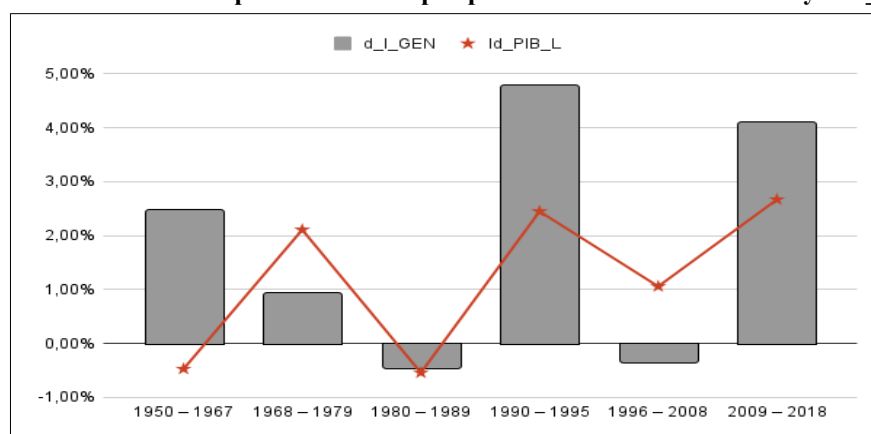
La diferencia entre los signos de las brechas para el período 1980-1989 tiene otras explicaciones. El Gráfico 8.1. refleja que la generosidad observada fue mayor a la teórica para mantener al *gpp* constante, y por el contrario, fue menor a la teórica para poder mantener el *ISF* constante. El resultado da cuenta de dos fenómenos. Uno, la reducción de la generosidad del sistema previsional tras la reforma de 1979 y la sistemática depreciación de las pasividades durante la década. Esto ayudó a mejorar el balance financiero del sistema (generando una tasa de crecimiento promedio anual del 0,56% del *ISF*). El otro tiene que ver con la relación más amplia entre el gasto previsional y el resto de la economía, en particular de una economía en crisis. Ello provocó que las necesidades para mantener constante el *gpp* ante la reducción en el PIB aumente más allá de las necesarias para mantener el equilibrio financiero interno.

Una segunda discusión surge de los resultados realmente observados para la dinámica misma de la generosidad del sistema. Tal como se aprecia en el Gráfico 8.2, la generosidad del sistema parece alternar períodos de expansión y caída<sup>22</sup>.

---

22 Para simplificar los comentarios sobre los resultados se tomará sólo uno de los modelos, dado que en el factor *GEN* están comprendidas dimensiones del sistema previsional fundamentales para entender la expansión de derechos de ciudadanía. En particular, la forma de medir la tasa de reemplazo social, al comparar prestación media con salario medio al mismo momento del tiempo, revela el nivel de suficiencia de las prestaciones.

**Gráfico 8.2. Variación promedio anual por períodos de los factores GEN y PIB\_L**



**Fuente:** elaboración propia en base a resultado del modelo de contabilidad agregada del *gpp*.

Siguiendo el gráfico, períodos de expansión son seguidos por períodos de ajuste (algunos procesos como los tres primeros períodos pueden verse como un solo gran movimiento), que a su vez vuelven a reverse con expansiones. Es importante observar, no obstante, que en perspectiva la magnitud de las expansiones se encuentra muy por encima de los retrocesos.

Así como Forteza (2007) señala que no existen trayectorias financieras insostenibles en los sistemas previsionales en el largo plazo, porque inexorablemente provocarán un ajuste que las encauce a una senda sostenible, podríamos hipotetizar un efecto similar con la generosidad. Para este caso, podría decirse que no existe una reducción permanente en la sostenibilidad social, o que toda reducción engendra en sí misma una posterior expansión. Esto se debe a que las caídas en el bienestar provocadas por la reducción en la generosidad crean deterioros sociales que terminan transformándose con el tiempo en presión política por revertir los efectos negativos de reformas pasadas (como ejemplo puede colocarse período en la segunda mitad de la década de 1980, o las modificaciones a partir de 2005).

Volviendo al marco de los derechos sociales de ciudadanía, las expansiones en los derechos previsionales parecen generar un sentido común donde una provisión que reduzca el bienestar social a través del sistema previsional, no es legítima ni tolerable socialmente. En particular, bajos niveles en las pasividades (en términos absolutos, y en términos



relativos al salario recibido en actividad, al nivel salarial medio y al costo de vida general), y duras condiciones de acceso al derecho jubilatorio, tarde o temprano se transforman en una fuerza reformadora.

En tercer lugar, merece una reflexión el intento frustrado en la historia de centralización de las distintas cajas paraestatales. Si bien el principal obstáculo para llevar a cabo ese tipo de reforma puede encontrarse en la arena política (el poder de determinados grupos para defender sus sistemas particulares), las estimaciones reflejan que las finanzas del Estado no podrían haber soportado la incorporación a la esfera pública sin mediar reformas adicionales. La dinámica de la productividad (tomando todo lo demás constante, como la distribución del ingreso y la evolución del salario medio), se mostró insuficiente para que la expansión de la cobertura no alterase considerablemente el peso del gasto público previsional en el PIB.

En último lugar, se destaca que en términos generales parecería haber existido una relación entre la variación de la productividad y la expansión de la generosidad en el sistema, como se muestra en el Gráfico 8.2. A pesar de las diferencias en la magnitud de las variaciones, en la mayoría de los subperíodos la generosidad y la productividad se movieron en la misma dirección. Adicionalmente, cuando existieron aumentos en la generosidad del sistema, sucedieron aumentos en la productividad de la economía. Sólo en entre 1950 y 1967 y entre 1996 y 2008, la variación del factor  $PIB\_L$  se descompasó de la evolución del factor  $GEN$ . En el primer caso la generosidad aumentó a pesar de la caída en los niveles de productividad y en el segundo sucedió lo opuesto. Estos resultados indican, por un lado que la expansión de derechos previsionales sin que exista el respaldo material para garantizarlos, puede conllevar a desequilibrios futuros (como se vieron en otros períodos y en la liquidación de las reservas del sistema). Por otro, que el recorte en los derechos previsionales, existiendo capacidad material para mantenerlos, reduciría la sostenibilidad social del sistema previsional como se dio con la reforma de 1995, alentando su revisión y contra-reforma.

En suma, los resultados obtenidos apuntan a que el logro de una trayectoria sostenible del sistema desde el punto de vista financiero y social debe procurar equilibrar las posibilidades materiales del momento histórico y las necesidades sociales que el sistema debería cubrir. En este sentido, tal como se planteó al inicio de este trabajo de investigación, los datos relevados permiten subrayar que la capacidad que tiene la economía de generar riqueza, y las formas en que ésta se distribuye, resultan factores clave para el análisis de la trayectoria y perspectivas del sistema previsional.

## Capítulo 9. Conclusiones

Esta investigación analiza el rol de la productividad laboral y la generosidad del sistema previsional uruguayo en su trayectoria económica para el período 1950-2018. En general, los estudios sobre la historia del sistema previsional y el fenómeno de su recurrente desfinanciamiento desde el punto de vista histórico, han compilado series que revelan los egresos e ingresos en el sistema y sistematizado factores institucionales y demográficos. Otros, han estado centrados en la coyuntura y discuten los efectos de reformas puntuales. Estos aportes permiten conocer la evolución del sistema y sus principales desafíos. Apoyado en esta literatura, y a partir de la sistematización de series específicas, este trabajo aplicó al análisis de la trayectoria histórica del sistema, una metodología de contabilidad agregada usualmente utilizada para miradas de corto plazo, análisis de coyuntura, o análisis prospectivos. Propuso ajustes a la metodología para reflejar la diferencia entre productividad y salarios y para incluir el concepto de generosidad, basado en los derechos sociales de la ciudadanía.

La investigación permite obtener una visión de largo plazo de la dinámica del sistema y de las alternativas disponibles de sostenibilidad y expansión, en contrapunto con la evolución de la productividad. También permite focalizar en esta trayectoria específica por subperíodos que transcurren entre reformas institucionales y crisis de sostenibilidad financiera.

A partir de los resultados obtenidos, en este apartado se sintetizan los hallazgos en base a la evidencia generada. Además, se subrayan las limitaciones del análisis realizado y se sugieren nuevas discusiones que forman parte de una agenda de trabajo futura.

En una perspectiva de largo plazo, la generosidad del sistema creció a una tasa promedio mayor al gasto previsional. Esto se explicaría por la combinación de la expansión del sistema (en términos de ampliación de *derechos sociales de ciudadanía*), con un

crecimiento moderado de la productividad laboral y un patrón distributivo regresivo del producto.

La dinámica de la productividad, aunque insuficiente para sostener por completo la expansión del sistema, colaboró amortiguando el impacto del crecimiento de la generosidad en el gasto público previsional. A pesar del desajuste en la magnitud de las variaciones, en la mayoría de los subperíodos la generosidad y la productividad se movieron en la misma dirección: es decir, aumentos en la generosidad del sistema mayoritariamente fueron acompañados por aumentos en la productividad. Sólo en los períodos 1950-1967 y 1996 - 2008, estas variaciones tuvieron signo contrario. Las razones para este desajuste fueron diferentes en los dos períodos y sugieren aprendizajes diferentes. En el primer caso, se observa que la expansión de derechos previsionales sin que exista el respaldo material para garantizarlos, puede conllevar a desequilibrios futuros. En el segundo, se muestra que la disminución de derechos previsionales, -habiendo capacidad material para sostenerlos-, atenta contra la sostenibilidad social del sistema previsional, provocando así una presión social por una nueva revisión y modificación del sistema.

En suma, las estimaciones sugieren que las dinámicas de la generosidad y la productividad tendrían un alto grado de responsabilidad en la tendencia al crecimiento del gasto previsional y el desbalance financiero. Además, la forma en que se distribuyó el producto parecería haber contribuido a la reducción de la capacidad material del sistema para hacer frente a sus obligaciones con la población beneficiaria, y consecuentemente en una fuente de tensión para la sostenibilidad financiera.

En términos generales, la dinámica de generosidad comparada entre períodos muestra que alterna etapas de expansión con caídas. Es necesario destacar que la magnitud de las expansiones se encuentra muy por encima de los retrocesos. Teniendo en cuenta las consecuencias sociales generadas por los recortes en la generosidad del sistema parecería que el sistema no se ha caracterizado por funcionar permanentemente en forma insostenible en términos sociales. Las caídas en el bienestar provocadas por la reducción en

la generosidad crearon deterioros sociales que terminaron transformándose con el tiempo en presión política para revertir los efectos negativos de reformas pasadas.

En cuanto a los subperíodos, se pueden extraer algunas reflexiones. En el período 1950-1968 el aumento de la generosidad y en particular de la cobertura, se vio en contradicción a partir del inicio del estancamiento, con el desempeño económico. La expansión del sistema dejó de adecuarse a la coyuntura económica del momento que fue dispuesta, generando así presiones en la sostenibilidad financiera. Este resultado no era nuevo en la historia del país, dado que se entendía que un similar proceso había ocurrido en la década de 1930, a raíz del impacto de la crisis económica de 1929. Reflejo de ello es que en este sub-período, el ajuste en los niveles de generosidad para mantener invariable los factores que reflejan la sostenibilidad financiera, debería haber sido mayor al ajuste necesario para todo el período analizado.

En el período 1968-1979, la dinámica de crecimiento de la productividad habría mejorado la capacidad material para sostener financieramente el sistema. A pesar de ello, el modelo de crecimiento no permitía una distribución progresiva o -al menos neutral- del aumento de la productividad. Las políticas orientadas a mejorar la competitividad alentaron una reducción en los ingresos del sistema que impidieron evitar el deterioro de la sostenibilidad financiera. Estas características explican que la productividad laboral podría haber crecido a una tasa aún menor a la observada, permitiendo que se amplíe la generosidad del sistema sin aumentar el gasto previsional. En cuanto al desfinanciamiento del sistema, se hubiesen necesitado incrementos de productividad anuales mayores para sostener los niveles observados de generosidad. Estos resultados sugieren la importancia de atender la forma en que se distribuyen las ganancias de productividad entre los distintos actores sociales. Esquemas distributivos regresivos de las ganancias de productividad, harán necesarias tasas de aumento productivo más dinámicas para aumentar los ingresos laborales y así equilibrar las cuentas financieras.

A partir de la década de 1980, las estimaciones del modelo muestran un crecimiento anual del gasto previsional mayor al promedio histórico. Este resultado es significativo, porque

está acompañado por una disminución en la generosidad del sistema. Este resultado jerarquiza la importancia de desarrollar medidas de la generosidad del sistema que comprendan mejor el fenómeno multidimensional y que complementen otras de mayor uso en la literatura local e internacional como la prioridad macroeconómica del gasto o el nivel de la tasa de reemplazo.

Durante la primera mitad de la década de 1990 parecerían consolidarse los desajustes provocados en períodos anteriores. Por un lado, los desequilibrios financieros altos se agravan a raíz de los aumentos de las pasividades, resultado del plebiscito de 1989. Para poder tomar ciertos aprendizajes de este fenómeno, parece importante tener en cuenta el contexto en que se dieron los sucesos. En especial, parece útil entender que las formas de revaluación de pasividades y sus aumentos, son el resultado de estrategias de contención financiera previas. Especialmente, son producto de aquellas que se concentraban en la desvalorización de las prestaciones y el recorte de derechos previsionales. Este período muestra cómo la insostenibilidad social de un régimen puede transformarse luego en insostenibilidad financiera.

Durante el período que se inicia a partir de la reforma estructural de 1995, el endurecimiento en las condiciones de acceso al derecho previsional se mostró incompatible con las características del mercado laboral. Esto tuvo como consecuencia una caída en el bienestar de un sector considerable de la población. Dados los niveles observados en la productividad, no solamente eran sostenibles los niveles de generosidad del sistema, sino que podrían haber sido aún mayores sin alterar la sostenibilidad financiera del mismo.

Por último, en el período 2009-2018, puede verse que, a pesar de generarse niveles de productividad superiores al resto de los períodos, la dinámica de la productividad fue insuficiente para sostener la expansión del sistema sin alterar el equilibrio financiero. El aumento de productividad habría contribuido para que la expansión de generosidad en el sistema (con niveles superiores al promedio histórico y la mayoría de los subperíodos) no provocara una expansión del gasto de igual magnitud. Sin embargo, el enlentecimiento del crecimiento salarial hacia el final del período (sobre todo, a partir de 2015), no permitió

mejorar el financiamiento del sistema colaborando con el desequilibrio, haciendo necesarias tasas de productividad aún mayores a las observadas.

En suma, los resultados obtenidos apuntan a que el logro de una trayectoria sostenible del sistema desde el punto de vista financiero y social debe procurar equilibrar las posibilidades materiales del momento histórico y las necesidades sociales que el sistema debería cubrir. En este sentido, tal como se planteó al inicio de este trabajo de investigación, los datos relevados permiten subrayar que la capacidad que tiene la economía de generar riqueza y las formas en que ésta se distribuye, resultan factores clave para el análisis de la trayectoria y perspectivas del sistema previsional.

A pesar de las contribuciones generadas por este trabajo al conocimiento sobre la materia, es necesario recalcar algunas limitaciones importantes. En particular, al trabajar con datos agregados en series temporales, la validez de las conclusiones está en la demarcación de grandes tendencias y no resultados puntuales señalados. Adicionalmente, la agregación de datos no permite realizar análisis más detallados, pero de suma importancia. En este sentido, no es posible abordar el comportamiento diferente que tiene la generosidad del sistema para hombres y mujeres, así como también las contribuciones a la productividad laboral de trabajadores y trabajadoras del ámbito público y del privado. Por último, una gran limitación es que, a pesar de las virtudes de la metodología escogida, no permite evidenciar vínculos causales, solamente los sugiere.

Para el futuro, se abre una amplia agenda de investigación. Si bien este trabajo encuentra avances y retrocesos en materia de generosidad del sistema BPS, éstos podrían compararse con los niveles de generosidad de otros países, así como de las otras cajas que componen el sistema de seguridad social. Asimismo, la delimitación por subperíodos fue escogida en base a la literatura histórica sobre cambios institucionales y organizativos en el sistema previsional. No obstante, la aplicación de técnicas de series de tiempo podría dar lugar a identificar etapas diferentes a las consideradas, en base a cambios estructurales en las series de gasto o de productividad. Esto permitiría estudiar nuevos contrastes y periodizaciones. Por otro lado, análisis más detallados podrían ser elaborados para

comparar la generosidad del sistema para hombres y mujeres, estudiando las brechas de género que el sistema crea.



## BIBLIOGRAFÍA

Aguirre, R., y Scuro Somma, L. (2010). *Panorama del sistema previsional y género en Uruguay: Avances y desafíos*. Naciones Unidas, CEPAL, Div. de Asuntos de Género.

Anchustegui Igartua, E. (2012). Ciudadanía e integración: Los derechos sociales y la globalización. *Co-herencia*, 9(16), 185-211. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.9.16.7>

------(2010). Ciudadanía y derechos sociales. *Lan Harremanak*, 22, 151-165.

Añón, M. J. (2002). Ciudadanía social: La lucha por los derechos sociales. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 6. <https://www.uv.es/CEFD/6/anyon.htm>

Aragón Rivera, Á. (2012). Ciudadanía y derechos sociales: Las dificultades de la ciudadanía social. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 9(18), 141. <https://doi.org/10.29092/uacm.v9i18.412>

Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. CEPAL.

Arnábal, R., Bertino, M., Fleitas, S. (2011). *Una revisión del desempeño de la industria en Uruguay entre 1930 y 1959*. DT 2/2011 IECON - FCEEyA; Serie Documentos de Trabajo.

Arrizabalo, X. (2014). *Capitalismo y economía mundial. Bases teóricas y análisis empírico para la comprensión de los problemas económicos del Siglo XXI*. Instituto Marxista de Economía. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad de Concepción.

Azar, P. (2012). *El costo de la apertura comercial? Gasto público social para países de América Latina en perspectiva comparada (1950—2008)*. Tesis de Maestría en Historia Económica.

Azar, P. y Fleitas, S. (2010). *Productividad y cambios en la estructura del empleo industrial: Uruguay en perspectiva comparada (1930-1960)*. VII Jornadas de Historia Económica Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE), Montevideo.

----- (2009). El manejo del gasto público y la protección social: El caso uruguayo en el siglo XX. *Latin American economic backwardness revisited. New empirical contributions*. XV Congreso Mundial de Historia Económica, Holanda.

Azar, P., Bertino, M., Bertoni, R., Fleitas, S., García, U., Claudia, S., Mariana, S. y Torrelli, M. (2009). *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas de Uruguay en el siglo XX*. Fin de Siglo.

Azar, P., Bertoni, R., y Torrelli, M. (2009). Evolución de la seguridad social y gasto público social en el Uruguay (1910 – 1950). En *La Seguridad Social en Uruguay. Contribuciones a su historia* (pp. 179-213). República AFAP-FCS.

Barr, N. (1998). *The economics of the welfare State* (3ra ed.). Stanford.

Barth, E., y Moene, K. (2009). The equality multiplier. *National Bureau of economic research*.

Bértola, L. (2016a). El PIB per cápita de Uruguay 1870-2015: Una reconstrucción. *Documentos de Trabajo, 48*.

Bértola, L. (2016b). Ciclo económico y heterogeneidad estructural. En *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso del Uruguay*. CEPAL -OIT.

Bértola, L., y Bittencourt, G. (2015). *Un balance histórico de la industria uruguaya: Entre el «destino manifiesto» y el voluntarismo*. Facultad de Ciencias Sociales-Udelar/Ministerio de Industria, Energía y Minería.

Bonoli, G. (2004). *The politics of pension reform*. Cambridge University Press.

Bucheli, G. (2009). Un intento por centralizar la administración de la seguridad social en Uruguay: La creación del BPS en 1967. En *La Seguridad Social en Uruguay. Contribuciones a su Historia* (pp. 115-132). República AFAP-FCS.

Bucheli, G., y Harriett, S. (2009). *La seguridad social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Facultad de Ciencias Sociales - República AFAP.

Bucheli, M., Forteza, A., y Rossi, I. (2010). Work histories and the access to contributory pensions. The case of Uruguay. *Journal of Pension Economics and Finance*, 9(3), 369-391.

------(2006). *Seguridad social y género en Uruguay: Un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación*. DT 04/06. DECON-FCS; Serie Documentos de Trabajo

Buendía, L. (2011). *Dinámica de crecimiento, distribución de la renta y movimiento obrero: El Estado de Bienestar Sueco en una perspectiva de Largo Plazo* [Tesis Doctoral]. Complutense.

Buendía, L., y Palazuelos, E. (2014). Economic growth and welfare state: A case study of Sweden. *Cambridge Journal of Economics*, 38(4), 761-777.

Busquets, J. M., Bucheli, M., y Setaro, M. (2009). El diálogo nacional de seguridad social: Contenido y proceso. En *La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia* (pp. 155-178). República AFAP-FCS.

Cabella, W., y Pellegrino, A. (2009). El envejecimiento de la población uruguaya y la transición estructural de las edades. En *La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. (pp. 89-114). República AFAP-FCS.

Caristo, A., y Forteza, A. (2003). *El déficit del Banco de Previsión Social y su impacto en las finanzas del gobierno*. XVIII Jornadas anuales de Economía 2003, - Banco Central del Uruguay, Montevideo.

Carracelas, G., Casacuberta, C., y Vaillant, M. (2009). *Productividad total de factores: Desempeño sectorial heterogéneo*. DT 21/09. DECON-FCS; Serie Documentos de Trabajo

CESS. (2021). *Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo. Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social (CESS)*. Disponible en: <https://cess.gub.uy/es/contenido-diagnostico-cess>

Cichon, M., Scholz, W., van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F., y Plamondon, P. (2004). *Financing social protection*. OIT - AISS.

CIDE. (1963). *Estudio Económico del Uruguay. Evolución y perspectivas. Tomo I*. Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración.

CIDE. (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 -1974*. Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración.

CINVE. (2009). *Inequidades de Género y su impacto sobre el sistema de Seguridad Social*. CINVE.

CINVE. (2018). *Evolución del gasto en jubilaciones: Determinantes y proyecciones de corto plazo*. CINVE.

COMUNA. (2019). *Coyuntura económica y educativa* (Vol. 1). Fundación Rosa Luxemburgo.

Conde-Ruiz, I. (2017). *Medidas para restaurar (o no) la sostenibilidad financiera de las pensiones*. Fedea Policy Papers.

De Agosto, G., Fraga, F., González, R., Oddone, G., y Pirroco, D. (2014). Macroeconomía estructural: Alternativas de cambio Desafíos para el crecimiento en Uruguay: Una mirada desde los fundamentos de largo plazo. En *Uruguay + 25* (pp. 109-116). Fundación Astur/ Red Sur/ Trilce.

De la Fuente, Á. (2019). Productividad y pensiones. *Estudios sobre la Economía Española*, 2019/43.

----- (2015). A simple model of aggregate Pension Expenditure. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 1/2015(212), 13-50.

De la Fuente, Á., y Doménech, R. (2009). Convergencia real y envejecimiento: Retos y propuestas. *CÁTEDRA Fedea – BBVA*, 03-09, 80.

De la Fuente, Á., García Díaz, M. Á., y Sánchez, A. (2018a). An accounting decomposition of the net financial balance of the public pension system with an application to Spain, 1985-2017. *Revista de Economía Aplicada*, XXVI(78), 5-19.

De la Fuente, Á., García Díaz, M. Á., y Sánchez, A. (2018b). ¿Hacia una nueva reforma de las pensiones? Notas para el Pacto de Toledo. *Fedea Policy papers*, 2018/2019.

De Rosa, M., Siniscalchi, S., Vigorito, A., Vilá, J., y Willebald, H. (2017). *La evolución de las remuneraciones laborales y la distribución del ingreso en Uruguay*. PNUD.

Del Valle, A. (2010). Comparando regímenes de bienestar en América Latina. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 88, 61-76.

Díaz, J. (2016). Productividad y viabilidad del Sistema Público de Pensiones. *Revista Hacienda Pública Española*, 218(3), 11-32. <https://doi.org/10.7866/HPE-RPE.16.3.1>

Doménech, R. (2014). Pensiones, bienestar y crecimiento económico. *BBVA Research, Documento de Trabajo N°14/13*.

Doménech, R., y Melguizo, Á. (2008). Projecting pension expenditures in Spain: On uncertainty, communication and transparency. En *Fiscal Sustainability: Analytical Developments and Emerging Policy Issues*. Banca d'Italia.

Dvoskin, N. (2015). *La seguridad social argentina entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957 – 1994). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales - UBA.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Alfons el Magnanim.

Esping-Andersen, G. (2001). Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados. En *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (pp. 202-217). Siglo XXI.

European Commission, DG for Economic and Financial Affairs, y Economic Policy Committee of the European Communities. (2015). *The 2015 ageing report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. EUR-OP. <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:KCAR15003:EN:HTML>

FCEA. (2003). *Comisión sobre diagnóstico de la situación actual del país y lineamientos de salida a la crisis*. Documento encargado por la resolución N°73 del 11/07/02 del Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Ferrarini, T., Nelson, K., Korpi, W., y Palme, J. (2013). Social citizenship rights and social insurance replacement rate validity: Pitfalls and possibilities. *Journal of European Public Policy*, 20(9), 1251-1266.

Filgueira, F. (2006). *Welfare and democracy in Latin America: The development, crisis and aftermath of universal, dual and exclusionary Social States*. UNRISD.

Finch, H. (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*. Ediciones Banda Oriental.

Fleitas, S., y Román, C. (2010). Evolución de la población económicamente activa en el siglo XX: una análisis de la estructura por sexo, edad y generaciones. *Boletín de Historia Económica*, 9.

FMI. (2011). *The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economics*. FMI.

Forteza, A. (2007). Efectos Distributivos de la Reforma de la Seguridad Social. El Caso Uruguayo. *Cuadernos de Economía-Latin American Journal of Economics*, 44, 31-58.

----- (2004). Uruguay, Pensions and Fiscal Sustainability. *Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Economía*, 02/04.

----- (1999). Política de clientelas y reformas de la Seguridad Social en América Latina. *Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Economía*.

----- (1998). Los efectos fiscales de la Reforma de la Seguridad Social uruguaya. *Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Economía*, 08/98.

Fortuna, J. C. (1985). *El sistema de la seguridad social en el Uruguay*. CIESU.

Freijeiro Varela, M. (2008). ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (de Marshall a Sen). *Andamios, Revista de Investigación Social*, 5(9), 157. <https://doi.org/10.29092/uacm.v5i9.188>

Friedland, R. (2005). How to deal with the Financing Issues of Social Security and Medicare: The Smart Money is on productivity. *Generations. American Society on Aging*, 1, 70-77.



García, U. (2020). *El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896-2008): Una aproximación a su análisis en el largo plazo* [Tesis de Maestría- Pendiente de defensa]. Universidad de la República.

----- (2014). *La descapitalización de los institutos de jubilaciones en el Uruguay: El empapelamiento de las cajas. 1943-1967*. Documento de trabajo 23/14. IECON - FCEEyA; Serie Documentos de Trabajo.

----- (2011). *El financiamiento de la seguridad social en el Uruguay (1896- 2008): Una aproximación a su análisis en el largo plazo*. Documento de trabajo 9/11. IECON - FCEEyA; Serie Documentos de Trabajo.

García, U., y Bonino, N. (2010). El desempeño financiero de la seguridad social uruguaya en la primera mitad del siglo XX: el problema de la jubilación por despido. *Boletín de Historia Económica*, VIII(9), 8-18.

Goncheng, Z., y Scholz, W. (2019). *Global social security and economic development: Retrospect and prospect*. OIT - Friedrich Ebert Stiftung - China Association of Social Security.

Hoynes, H., Schanzenbach, D. W., y Almond, D. (2016). Long-Run Impacts of Childhood Access to the Safety Net. *American Economic Review*, 106(4), 903-934. <https://doi.org/10.1257/aer.20130375>

Huber, E. (1995). Options for social policy in Latin America. Neo-Liberal versus Social Democratic Models. *United Nations Research Institute for Socila Development*, DP(66).

Huber, E., Mustillo, T., y Stephens, J. (2008). Politics and Social Spending in Latin America. *The Journal of Politics*, 70(2), 420-436.

Huber, E., y Stephens, J. (2001). *Development and crisis of the welfare State: Parties and policies in global markets*. University of Chicago Press.

Instituto Nacional de Estadística. (2014). *Estimaciones y proyecciones de la población de Uruguay: Metodología y resultados Revisión 2013*.

Iversen, T., y Cusack, T. (2000). The causes of welfare state expansion. Deindustrialization or Globalization? *World Politics*, 52(3), 313-349.

Jimeno, J. F. (2000). *El sistema de pensiones contributivas en España: Cuestiones básicas y perspectivas en el medio plazo*. 51.

Jimeno, J. F., Rojas, J. A., y Puente, S. (2006). Modelling the impact of aging on social security expenditures. *Economic Modelling*, 25(2), 201-224.  
<https://doi.org/10.1016/j.econmod.2007.04.015>

Korpi, W. (1989). Power, politics and state autonomy in the development of social citizenship: Social rights during sickness in 18 OECD-countries since 1930. *American Sociological Review*, 54(3), 309-328.

Köster, E. (2011). De la centralización a la nueva descentralización del sistema de previsión estatal y la expansión de las prestaciones (1934-1967). *ASOCIACIÓN URUGUAYA DE HISTORIA ECONÓMICA 5TAS JORNADAS DE INVESTIGACIÓN*.

Lacurcia, H. (1990). *El Sistema de pensiones en el Uruguay*. CEPAL.

Lagomarsino, G., y Lanzilotta, B. (2004). *Densidad de aportes a la Seguridad Social en Uruguay. Análisis de su evolución y determinantes a partir de los datos registrales de historia laboral (1997-2003)* [Documento preparado para el ERT en BPS].

Lara, C. (2013). *Aportes a la medición de niveles de productividad: El caso uruguayo en perspectiva comparada*. *Revista Uruguaya de Historia económica*, 3(4), 31.

----- (2012). *Desempeño de la productividad sectorial de la industria manufacturera uruguaya en una perspectiva comparada (1978-1997)*. Tesis de Maestría en Historia Económica - Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR, 157.

Lavalleja, M., Rossi, I., y Tenenbaum, V. (2018). *La flexibilización de las condiciones de acceso a las jubilaciones en el Uruguay*. CEPAL.

Lavalleja, M., y Tenenbaum, V. (2017). *Seguridad social en el Uruguay. Un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones*. CEPAL.

Leiva, A. (2019). *Equality in an inegalitarian region—The equality-multiplier effect in Uruguay*. Reprosentralen, University of Oslo.

Lindert, P. (2004). *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century* (Vol. 2). Cambridge University Press.

Marshall, T. (1997). Ciudadanía y Clase Social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 79, 297-346. Colección de Textos Clásicos.

Martínez Franzoni, J. (2008). Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 67-100.

Marx, K. (1970). La cuestión judía. En *Los anales franco-alemanes*. Martínez Roca.

Marx, K. (1978). *El Capital. El proceso de producción del capital* (7ª Edición Vol. 1). Siglo XXI.

McCarthy, M. (2018). *The Capitalist Welfare State and its Causes: A Response*. *Critical Sociology*, 1-6.

McCarthy, M. (2017). *Dismantling solidarity. Capitalist Politics and American Pension since the New Deal*. Cornell University Press.

Mesa-Lago, C. (2001). «Privatización» de Sistemas de Pensiones en América Latina. En *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (pp. 218-237). Siglo XXI.

Mesa-Lago, C., y Bertranou, F. (1998). *Manual de economía de la Seguridad Social*. CLAEH.

Midaglia, C. (1997). Consideraciones finales. En *Desafíos de la Solidaridad Social*. Carlos H. Filgueira, Carmen Midaglia, Jens Petersen-Thumser (compiladores). Programa Latinoamericano de Políticas Sociales - CIESU - Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional.

Miranda, R., y Muineló, L. (2018). The behavior of social transfers over the business cycle: Empirical evidence of Uruguay. *Documento de Trabajo 15/2018*.

Mirza, R. (1983). *Financiamiento de la Seguridad Social en el Uruguay 1972—1982: Vol. Tesis de Grado de la Licenciatura en economía*. Profesor Coordinador: Cr. Humberto Vietez. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

Naciones Unidas. (2011). *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Población.

Notaro, J. (2010). *Estrategias de desarrollo, política económica y actores sociales. Uruguay 1968-1984*. Boletín de Historia Económica, VIII(9), 31- 40.

----- (2005). *El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas*. Ediciones de la Banda Oriental.

Núñez, J., y Velázquez, F. (2013). La base productiva de las pensiones. En *Pensiones: Una reforma medular: Reinventar la Seguridad Social para impulsar el bienestar y el crecimiento* (pp. 97-108). Fundación de Estudios Financieros. Círculo de Empresarios.

OIT. (1964). *Informe al gobierno de la República Oriental del Uruguay sobre Seguridad Social*.

Olesker, D. (2001). *Crecimiento y Exclusión*. Trilce.

Orloff, A. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, 58(3), 303-328.

Orszag, P., y Stiglitz, J. (1999, 15 Setiembre). *Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems* [Conferencia del Banco Mundial, «New ideas about old age security»].

Papadópulos, J. (1992). *Seguridad Social y política en el Uruguay. Orígenes, evolución y mediación de intereses en la restauración democrática*. Ciesu.

Quirici, G. (2009). Entre el Estado y el mercado, la gestación de la reforma de 1995: ¿Una reforma “a la uruguaya”? En *La Seguridad Social en Uruguay. Contribuciones a su Historia* (pp. 133-154). República AFAP-FCS.

Rofman, R., Amarante, V., y Apella Ignacio. (2016). *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del Siglo XXI*. CEPAL - Banco Mundial.

Román, C., y Willebald, H. (2012). PIB y estructura productiva en Uruguay (1870 -2011): Revisión de series históricas y discusión metodológica. *Instituto de Economía de FCEyA*.

Ruiz Estrada, M., y Koutronas, E. (2019). *An introduction to pensionomics*. Ruiz Estrada, Mario Arturo and Koutronas, Evangelos, An Introduction to Pensionomics (June 7, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3400585> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3400585>

Ruiz Estrada, M., Koutronas, M., y Donghyun, P. (2018). How productivity can affect pension plan systems performance? En *The Basic Manual of Policy Modeling*. Ruiz Estrada, Mario Arturo, The Basic Manual of Policy Modeling (July 11, 2018). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3211785> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3211785>

Ruvalcaba, M. A. N. (2006). *Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina*. 26.

Saldain, R. (2020). *La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI*. Rodolfo Saldain.

Salomäki, A. (2006). Public pension expenditure in the EPC and the European Commission projections: An analysis of the projection results. *European Economy. Economic Papers.*, 62.

Samuelson, P. (1958). An exact consumption-loan Model of interest with or without the social contrivance of money. *Journal of Political Economy*, 66(6), 467-482.

Scruggs, L. (2014). *Social Welfare Generosity Scores in CWED2: A methodological genealogy*. CWED Working Paper 01.

----- (2006). *The generosity of social insurance, 1971—2002*. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(3), 349-364.

----- (2007). *Welfare state generosity across space and time*. En *Investigating Welfare State Change. The «Dependent Variable Problem» in Comparative Analysis* (pp. 65-133).

Scruggs, L., y Allan, J. (2006). Welfare-state decommodification in 18 PECD countries: A replication and revision. *Journal of European Social Policy*.

Segura-Ubiego, A. (2007). *The political economy of the welfare in Latin America. Globalization, democracy and development*. Cambridge University Press.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Shaikh, A. (2004). ¿Quién paga el «bienestar» en el Estado de Bienestar? Un estudio multi-países. *Apuntes CENES*, 24(38), 31-50.

Sienra, M. (2009). *El desarrollo institucional de la previsión social en el Uruguay y la creación del BPS*. En *La Seguridad Social en Uruguay. Contribuciones a su historia* (pp. 15-32). República AFAP-FCS.

----- (2007). *La evolución del sistema de Seguridad Social en el Uruguay (1829-/986)*. DT 07/07 IECON - FCEEyA; Serie Documentos de Trabajo.

Uthoff, A. (1997). Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. En *Desafíos de la Seguridad Social*. CIESU.

Vieitez, H., y Minetti, L. (1984). *Análisis económico de la Seguridad Social en Uruguay. Período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005 1ra Parte*. Dirección General de Extensión Universitaria. División Publicaciones y Ediciones.

Wilensky, H. (1975). *The welfare State and Equality: Structural and Ideological roots of Public Expenditure*. University of California Press.



## Anexo

A continuación, se presentan y comparan los resultados de los Escenarios presentados en el capítulo 8 para los períodos 1950-2018, 1980-1989 y 1990-1995

### A.1. Período 1950 - 2018

**Cuadro A.1. Tasas de variación anual promedio de las variables según los escenarios estipulados**

	<i>Δlog gpp</i>	<i>Δlog ISF</i>	<i>Δlog GEN</i>	<i>Δlog GEN<sup>l</sup></i>	<i>Δlog PIB L</i>	<i>Δlog WEV</i>
<i>Escenario 1</i>	0%	0%	1,68 %	1,02 %	<b>1,70 %</b>	<b>1,13 %</b>
<i>Escenario 2</i>	0%	0%	<b>0,97 %</b>	<b>-0,29 %</b>	0,99 %	-0,18 %
<i>Escenario 3</i>	0%	----	1,99%	----	<b>2,01 %</b>	----

**Nota:** Los valores en negrita cursiva son el resultado de los ejercicios. Los valores que no están en letra negrita cursiva, representan los supuestos de los escenarios.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

Según se puede apreciar en el Cuadro A.1., el *Escenario 1*<sup>23</sup> muestra que un aumento anual promedio de 1,70% en el factor *PIB\_L*, hubiese permitido mantener los niveles de crecimiento promedio anual de la generosidad del sistema, dejando constante la variable *gpp*. En cuanto a la sostenibilidad financiera del sistema, el nivel de variación promedio anual de la productividad laboral (*WEV*) que equilibraría el factor *ISF*, dados los niveles de expansión de la generosidad, sería 1,13% anual. Ambos resultados, indican valores de variación mayores a los observados (0,99% de variación anual promedio para el factor *PIB\_L*, y -0,18% de variación anual promedio para el factor *WEV*), lo que indicaría que la variación de la productividad ha tenido un desempeño menor.

El segundo escenario del Cuadro A.1. demuestra que ante los niveles de variación promedio anual observados por la productividad laboral, hubiesen sido necesarias tasas de

<sup>23</sup> Cuánto deberían variar los factores que reflejan la productividad laboral (*PIB\_L* y *WEV*) para sostener los niveles observados de variación anual promedio de los factores que reflejan la generosidad del sistema (*GEN* y *GEN<sup>l</sup>*)

variación del 0,97% de la generosidad para mantener el *gpp* constante, y un decrecimiento del 0,29% promedio anual para mantener constante el *ISF*. Por lo tanto, el valor observado de la variación anual promedio del factor *GEN* (1,68%) fue 0,71 puntos porcentuales mayor al valor teórico necesario para mantener la variación anual promedio del *gpp* igual a 0. En cuanto al factor *GEN<sup>t</sup>*, el valor observado fue 1,32 puntos porcentuales superior (casi 4,7 veces más grande) al valor teórico que arroja el ejercicio.

Finalmente, en el tercer escenario propuesto, se estima cuánto tendrían que haber crecido el factor que refleja la productividad laboral (*PIB\_L*) para sostener un incremento en la cobertura de sistema que alcanzara 100% de las personas mayores de 60 años al final del período (partiendo de los valores de la tasa de cobertura inicial). En este caso, también se supone que el gasto permanece constante.

Como se observa en la tercera fila del Cuadro A.1., la variación anual promedio de los factores *PIB\_L* debería haber sido 2,01%. Por lo tanto, la brecha entre el valor teórico necesario y el observado sería de 1,02 puntos porcentuales para poder mantener constante el *gpp*. Esto indica que el valor teórico sería más que el doble que el valor observado.

## A.2. Período 1980 – 1989

**Cuadro A.2. Tasas de variación anual promedio de las variables según los escenarios estipulados**

	<i>Δlog gpp</i>	<i>Δlog ISF</i>	<i>Δlog GEN</i>	<i>Δlog GEN<sup>t</sup></i>	<i>Δlog PIB_L</i>	<i>Δlog WEV</i>
<i>Escenario 1</i>	0%	0%	-0,45 %	1,39 %	<b>3,23 %</b>	<b>1,29 %</b>
<i>Escenario 2</i>	0%	0%	<b>-4,22 %</b>	<b>1,95 %</b>	-0,54 %	1,85 %
<i>Escenario 3</i>	0%	----	0,06 %	----	<b>4,41 %</b>	----

**Nota:** los valores que no están en letra negrita cursiva, representan los supuestos de los escenarios. Los valores en negrita cursiva son el resultado de los ejercicios.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

De acuerdo al *Escenario 1*, hubiese sido necesario un aumento de la productividad tal, que el factor *PIB\_L* aumentase su tasa de crecimiento un 3,23% para poder sostener el nivel demostrado por la generosidad del sistema, manteniendo constante el *gpp*. Por otro lado,

para mantener constante la sostenibilidad financiera del sistema -dados los niveles de generosidad observados-, hubiese sido necesario un aumento del 1,29% anual promedio de la productividad reflejada por el factor *WEV*.

En el *Escenario 2*, -asumiendo los valores de la productividad laboral observados-, el nivel teórico de variación en el factor *GEN* -para mantener constante el *gpp*-, sería una reducción del 4,22% promedio anual. Para el caso del nivel de generosidad que mantenga constante el *ISF*, se permitiría un crecimiento del 1,95% promedio anual. Por lo tanto, en este período el tamaño del desajuste entre el nivel teórico necesario de la generosidad para mantener inalterado el *gpp*, y el observado fue de 3,77 puntos porcentuales. La brecha entre los niveles teóricos y observados de generosidad para mantener constante el *ISF* fue de 0,56 puntos porcentuales.

Este resultado se explica por los valores observados de variación anual del *gpp* y el *ISF*. El peso del gasto previsional en el PIB varió en el período con mayor fuerza que el equilibrio financiero. De mantenerse todo constante, la caída en la productividad del período exigiría ajustes adicionales a la generosidad del sistema (generando aún mayores consecuencias sobre el bienestar de las personas).

El *Escenario 3* refleja un desajuste entre el nivel teórico de la productividad que permitiría una ampliación de la cobertura hasta alcanzar la universalidad completa sin alterar el gasto y el crecimiento observado, de 4,95 puntos porcentuales para el caso de la variable *PIB\_L*. Entonces, la tasa de variación anual promedio del factor *PIB\_L* debería haber sido del 4,41% .

### A.3. Período 1990 – 1995

**Cuadro A.3. Tasas de variación anual promedio de las variables según los escenarios estipulados**

	<i>Alog gpp</i>	<i>Alog ISF</i>	<i>Alog GEN</i>	<i>Alog GEN<sup>l</sup></i>	<i>Alog PIB L</i>	<i>Alog WEV</i>
<i>Escenario 1</i>	0%	0%	4,79 %	3,10 %	<b>6,73 %</b>	<b>1,84 %</b>
<i>Escenario 2</i>	0%	0%	<b>0,51 %</b>	<b>-0,44 %</b>	2,45 %	-1,70 %
<i>Escenario 3</i>	0%	----	5,87 %	----	<b>7,73 %</b>	----

**Nota:** los valores que no están en letra negrita cursiva, representan los supuestos de los escenarios. Los valores en negrita cursiva son el resultado de los ejercicios.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos del Capítulo 6, sección 6.1.

De acuerdo al *Escenario 1*, para poder sostener los niveles observados de generosidad en el sistema manteniendo constante el nivel del *gpp*, hubiese sido necesario un aumento de la productividad laboral a una tasa del 6,76% promedio anual (tasa de variación superior al promedio histórico para este escenario, y para el resto de los subperíodos considerados). Por otro lado, para mantener los niveles de generosidad y el *ISF* constante, hubiese sido necesario un aumento en la productividad del sistema tal que el factor *WEV* aumentase una tasa del 1,84% promedio anual.

Siguiendo con los resultados presentados en el Cuadro A.3., en el *Escenario 2* se puede ver que para poder dejar constante el nivel del *gpp* asumiendo los niveles de productividad observados, hubiese sido necesaria una caída en el nivel de expansión de la generosidad del sistema (debería haber crecido como máximo a una tasa del 0,51% promedio anual). En cuanto al dinamismo necesario de la generosidad para permitir que se mantenga constante el *ISF*, hubiese sido necesario una caída del 0,44% promedio anual. Esto marca que el desajuste entre los niveles teóricos de la generosidad y los necesarios para mantener inalterado el *gpp* fue de 4,28 puntos porcentuales, mientras que dicho desajuste para mantener constante el *ISF* fue de 3,53 puntos porcentuales.

Por último, el *Escenario 3* muestra que para cumplir los objetivos propuestos, hubiesen sido necesarios tasas de crecimiento de la productividad laboral tales que el factor *PIB L*

aumentara a una tasa de 7,73% promedio anual. Este resultado generó un desajuste con el valor observado de 5,28 puntos porcentuales.