

IX jornadas de Investigación de la Facultad de **Ciencias Sociales**

Los Dilemas del Estado **Reformas | Largo plazo | Intervención**

13 al 15 setiembre de 2010



Evolución de la seguridad social y gasto público social en el Uruguay (1910 -2005)

Paola Azar
Reto Bertoni
Milton Torrelli



Evolución de la seguridad social y gasto público social en el Uruguay (1910 -2005) **

Paola Azar
(pazar@iecon.ccee.edu.uy)
Instituto de Economía,
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

Reto Bertoni
(rbertoni@fcs.edu.uy)
Instituto de Economía,
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y
Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales

Milton Torrelli
(mtorrelli@iecon.ccee.edu.uy)
Instituto de Economía,
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

Resumen

La magnitud de las erogaciones por concepto de seguridad social ha sido objeto de discusiones y diferentes valoraciones a lo largo de la historia del país. En este trabajo se estima la evolución del gasto en seguridad social de Uruguay entre 1910 y 2005 en contrapunto con la trayectoria del gasto público social total y de sus demás componentes, al tiempo que se reúne información sobre algunos aspectos de la relación entre la financiación del sistema y las finanzas públicas.

Los datos permiten visualizar la tendencia creciente del gasto en seguridad social a lo largo de todo el período, su ponderación ampliamente mayoritaria en el total del gasto social y el peso de las pasividades, que son el tipo de prestación que ha predominado en su composición. También se obtiene evidencia acerca del esfuerzo fiscal que ha implicado sostener el sistema. De esta manera, se incorpora una mirada que permite dimensionar una de las formas y sentidos en que el Estado ha elegido concretar su compromiso con la generación de bienestar a través del tiempo.

Palabras clave: gasto público, seguridad social

** Trabajo presentado en las IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 13-15 de setiembre de 2010.

Presentación*

El gasto público social (GPS) ha tenido un papel clave en el crecimiento del gasto total, regla general que se observa con diferentes énfasis y alcances, dependiendo del grado de desarrollo de los países. En Uruguay, el GPS ha evolucionado desde un quinto hasta dos tercios del total del gasto público durante el siglo XX. Sin embargo, no todos sus componentes han tenido la misma incidencia: coincidiendo con las lógicas predominantes en otros países de ingreso medio y alto, el sistema de seguridad social tendió a dar cuenta de una parte creciente de dicha evolución.

Esta ponencia muestra la trayectoria del gasto en seguridad social en Uruguay entre 1910 y 2005, en contrapunto con la evolución del gasto público social. Para los primeros años del siglo no fue posible obtener información suficiente; en tanto, a partir de 2005, la emergencia de una nueva realidad política e incluso económica, la aplicación de nuevas disposiciones sobre protección social y la revisión de algunos principios del régimen previsional vigente, justifican el cierre del período en ese momento.

La organización del sistema de seguridad social en el país ha cubierto, centralmente, a quienes cuentan con una inserción laboral formal, estable y que tienen capacidad de realizar aportes. No obstante, el sistema (tal como rigió hasta fines del siglo XX) admitió por distintos mecanismos o procedimientos el reconocimiento de años de trabajo a quienes no hubieran cumplido la totalidad de las contribuciones, otorgó pensiones a la vejez no contributivas desde 1919 y habilitó diferentes mecanismos de asistencia social a activos, cubiertos por Rentas Generales. Esto permitió que Uruguay, a través del siglo, lograra una cobertura para adultos mayores similar a la de los países desarrollados.

En términos de distribución del ingreso, diversos autores han mostrado que durante los últimos años del siglo XX, el cambio en las modalidades de ajuste de las prestaciones

* Esta ponencia presentada bajo el formato de artículo en el libro: “Historia de Historia de la Seguridad social en el Uruguay” (2009, Instituto de Ciencia Política), se nutre del trabajo de investigación sobre finanzas públicas, realizado desde el Área de Historia Económica del Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración), cuyos contenidos principales fueron plasmados en Azar et al (2009).

permitió desplazar a los pasivos de los deciles inferiores a los centrales de la distribución (Bucheli y Rossi 1994; Arim et al 1996; Vigorito 1999). Este hecho, sumado al creciente envejecimiento de la población y la caída de la proporción de personas en edades activas, ha presionado crecientemente sobre la organización y financiamiento del sistema.

La combinación de estos aspectos con los criterios adoptados para la administración de los institutos de previsión social y las diferentes opciones de cobertura con que fue contando la población, ha incidido significativamente en los niveles de gasto público y en los desequilibrios fiscales. Ha reflejado también en qué sentido y con qué instrumentos, el Estado ha elegido concretar su compromiso con la generación de bienestar a través del tiempo.

El contenido del artículo se organiza como sigue: en la primera parte, se presentan aspectos conceptuales y metodológicos del tratamiento de los datos aplicados al análisis. A continuación, se describe la trayectoria del GPS y la incidencia del gasto en seguridad social en el mismo. La tercera parte hace foco en la evolución y composición del gasto en seguridad social durante el período y la cuarta, en algunos aspectos del impacto de la financiación del sistema en las finanzas públicas. Por último, se incluyen algunas reflexiones de cierre.

1. La Seguridad Social como componente del Gasto Público Social

El Estado uruguayo jugó un rol temprano y decisivo en la creación de los programas de seguridad social. Si bien en los tiempos de la “construcción nacional”, el Estado compartió con mutualidades y corporaciones la responsabilidad de proteger a enfermos, desvalidos y retirados del mercado laboral, su presencia se fue haciendo cada vez más importante de la mano del denominado proceso de “modernización”¹.

Ya en las primeras décadas del siglo XX, un complejo andamiaje institucional daba cuenta de la injerencia estatal en el campo de la seguridad social. Al promediar el siglo, las erogaciones por concepto de prestaciones a activos y pasivos constituían casi las dos terceras partes del GPS y las “Cajas estatales” aseguraban los derechos jubilatorios de los trabajadores de la casi totalidad de los sectores y ramas de actividad económica, así como de todas las personas que –aún sin causal jubilatoria– alcanzaran una edad avanzada, a través de las Pensiones a la Vejez (creadas en 1919).

Entre los diversos tipos de prestaciones otorgadas por el Estado, existen algunas que constituyen claramente erogaciones del fisco, en la medida que no tienen contrapartida en un aporte específico realizado por los beneficiarios. Es el caso de las pensiones graciabiles, las de vejez e invalidez.

En Uruguay, el derecho al retiro del mercado laboral se organiza en función de programas contributivos, cuyo financiamiento está vinculado a aportes de trabajadores, empleadores y del Estado². Desde sus orígenes hasta la Reforma de 1995, su pilar principal fue el reparto, ya que los trabajadores formales del presente financiaban con sus aportes a los trabajadores retirados (jubilados y pensionistas). Siendo esta la estructura, ¿en qué sentido la seguridad social puede considerarse parte del gasto público?

¹ Los primeros antecedentes del sistema se remontan a 1829, cuando se otorgaron pensiones de retiro a los militares participantes en las luchas por la Independencia. El país comenzó a desarrollar políticas de seguridad social al tiempo que el Estado se iba institucionalizando y se iba afianzando la identidad nacional.

² En el país, el modelo de seguridad social sigue la tradición de los seguros sociales de la Alemania bismarckiana de fines del siglo XIX, que se opone al modelo de W. Beveridge (Inglaterra, 1942), que propuso programas financiados con impuestos, condiciones de elegibilidad fijadas por la residencia en un territorio y orientados a aliviar la pobreza (Bertranou 2005).

En la medida que la concepción, organización y sostenimiento del sistema son responsabilidad última del Estado, el régimen de seguridad social forma parte de las finanzas públicas. El Estado fija los aportes patronales y de trabajadores; determina los ajustes y topes a las prestaciones; establece impuestos para contribuir al Tesoro de los organismos de previsión y responde –en última instancia– por el pago de las pasividades, con cargo al Presupuesto Nacional. Para empleadores y trabajadores, los aportes a la seguridad social constituyen un impuesto sin contrapartida identificable. Y, de hecho, toda la ciudadanía aporta al sistema, en virtud de la asistencia financiera que estipula el Presupuesto Nacional y de los impuestos afectados al sistema.

Bajo estas premisas, toda la seguridad social estatal (incluidas las pasividades) forma parte del GPS. Este último comprende el esfuerzo fiscal en actividades orientadas a influir en la disminución de la pobreza, la formación, expansión o renovación de capacidades humanas y la redistribución del ingreso. Abarca el gasto público en educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios. También incluye lo destinado a actividades culturales, de recreación, investigación y desarrollo, así como políticas focalizadas de desarrollo social. Esta concepción, de amplia aceptación en los estudios regionales en la materia tiene excepciones en el plano internacional³.

El GPS es financiado a través de tributos o de endeudamiento público, más allá de quien sea el proveedor efectivo. Siendo así, las prestaciones cubiertas a través de los precios cobrados a la población por la actividad industrial, comercial o financiera del Estado quedan fuera del análisis⁴.

En suma, lo que aquí se analiza como gasto en seguridad social comprende pasividades (jubilaciones y pensiones), seguros de desempleo, cargas de familia y maternidad y gastos

³ El sistema de estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el SNA-93 considera a los gastos en seguridad social de los funcionarios públicos, como parte de un sistema de protección (social) privado (entre el Estado y sus empleados) y, por tanto, no los incluye como gasto social público. Tampoco incorpora el gasto en educación, debido a una opción analítica: por su incidencia en el crecimiento económico, la literatura acostumbra a estudiarlo independientemente del resto de los gastos sociales.

⁴ La excepción a esta regla aparece cuando las empresas públicas realizan aportes a Rentas Generales y esos dineros se destinan a gastos no identificables comprendidos en el Presupuesto General del Estado y por lo tanto, pierden su carácter de “ingresos contra venta de servicio”.

de alimentación, protección a la infancia y a discapacitados. La cobertura de seguros de enfermedad realizada desde 1974 y hasta el final del período por la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE), forma parte del sistema de Seguridad Social, pero sus erogaciones fueron imputadas al fin que cubre (la salud) y no como parte de la seguridad social.

La trayectoria del GPS se ha reconstruido considerando las ejecuciones presupuestales del Gobierno Central en cada uno de los Incisos, a partir de los datos que fue posible obtener en los “Estados Generales de la Administración Pública” y de los “Presupuestos de Gastos e Ingresos” desde 1910. Hasta 1968 se trabajó con la información desagregada por “unidad ejecutora” y desde entonces, por “programa”. Dada la disponibilidad de información, no se consiguió construir una serie anual continua: los principales problemas se encontraron en la década siguiente a la Segunda Guerra Mundial y en los años sesenta.

Como excepción al criterio de exclusión de las empresas públicas se optó por incorporar en la estimación lo correspondiente a “Obras Sanitarias del Estado” (OSE), puesto que representa parte importante del gasto en saneamiento (especialmente en el Interior del país) y del suministro de agua potable, ambos comprendidos en “servicios comunitarios”. Justifica esta decisión el extraordinario impacto que tienen estos servicios sobre la salud y la higiene pública⁵.

En lo que respecta a la serie de gasto en seguridad social, se contó con la información sobre asistencia financiera del Gobierno Central a las Cajas, pago de prestaciones militares y policiales (mientras fueron presupuestales) y pensiones graciabiles, incluida en los “Presupuestos de Gastos e Ingresos”. También se utilizaron datos sobre las erogaciones anuales de las propias Cajas, a saber: Cajas Civil y Escolar; de Industria y Comercio; Rural, de Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez; la Caja Militar y la Policial. Dado que el registro de estos organismos refiere al total efectivamente pagado (lo que incluye la

⁵ Además, aunque en la creación de las empresas públicas, la impronta batllista enfatizó el rol social de estos entes, en el caso de OSE la lógica empresarial resultó particularmente minimizada.. La propia ley de creación del ente (Ley N° 11.907 de 1952) estableció en su Art. 3° que: *“La prestación del servicio de obras sanitarias, y los cometidos del Organismo, deberán hacerse con una orientación fundamentalmente higiénica, anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico”*.

asistencia recibida del Gobierno Central), la utilización de las dos fuentes de datos obligó a cuidar no incurrir en duplicaciones. Las estimaciones no comprenden las prestaciones realizadas por las Cajas paraestatales (Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales Universitarios, Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones y Caja Bancaria)⁶.

2. El rol de la seguridad social en el desempeño del gasto público social

2.1. La evolución del GPS

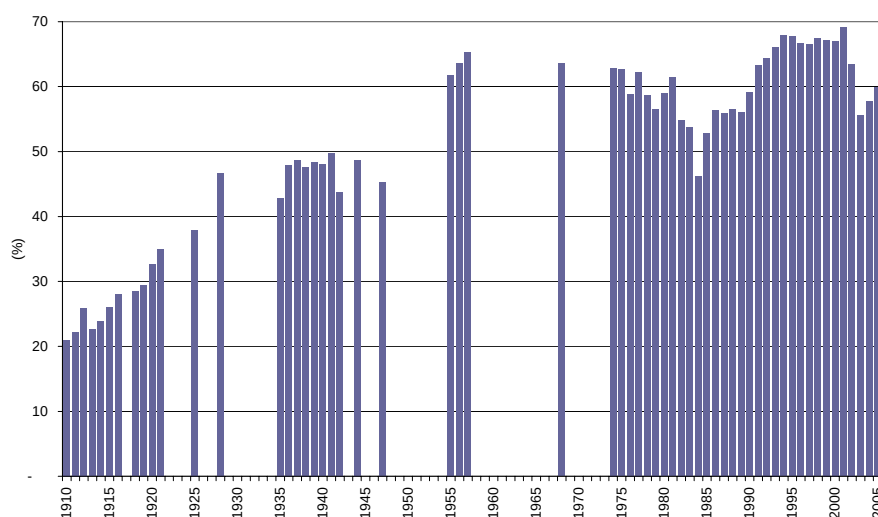
El sostenido crecimiento del GPS en términos de su participación en el gasto público y en la riqueza es una característica de las finanzas públicas occidentales en el siglo XX. Uruguay no ha sido una excepción: entre 1910-2005, el GPS por habitante se multiplicó por 9, pasando de 2.293 a 20.199 a pesos de 1997.

La *prioridad fiscal*, definida como la participación del GPS en el gasto público total, creció dinámicamente hasta los años treinta: pasó de 21% a 47%, aproximadamente, nivel que se mantuvo hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. En la década de posguerra tuvo lugar otro importante crecimiento, que ubicó el indicador por encima de 60% hacia fines de los cincuenta. Este valor no fue superado sino hasta principios de los años noventa, en que el GPS llegó a representar casi 70% del gasto total. El porcentaje se mantuvo hasta las vísperas de la profunda crisis económica que experimentó el país entre 1999 y 2003⁷. Su impacto determinó una caída muy importante de la prioridad fiscal, que en 2005 se ubicó todavía cinco puntos porcentuales por debajo del nivel alcanzado durante el modelo “neobatllista” en los años cincuenta (Gráfico 1).

⁶ Estas Cajas administran fondos autónomos con independencia del Estado, que actúa como fiscalizador e inclusive contribuye con aportes, pero no administra (Papadópulos, 1992).

⁷ En la profunda recesión y posterior crisis del período 1998- 2002, el PBI se contrajo casi 18%. Durante esos años tuvo lugar un aumento de la tasa de desempleo, que llegó casi a 20% en 2002, se incrementó la informalidad, hubo emigración y se registró una profunda caída de los salarios reales.

**Gráfico 1: Evolución de la Prioridad Fiscal del GPS
(en porcentaje)**



Fuente: Contaduría General de la Nación (CGN): "Estados Generales de la Administración Pública"; CGN: "Presupuesto General de Gasto del Estado"; CGN: "Balance de Ejecución Presupuestal"; Berchesi (1949); Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEyC): "Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay"; Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE): "Presupuesto General de Gastos del Estado"; Instituto Nacional de Estadística (INE); Banco de Previsión Social (BPS): "Anuarios Estadísticos"; Minetti y Vieitez (1984); Sienra. (2006); Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI): "Ahorro y Financiamiento del Sector Público"; Banco Central del Uruguay (BCU): "Boletín Estadístico".

La importancia que históricamente ha recibido el gasto en el área social en Uruguay puede dimensionarse en términos comparativos. En promedio, en Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica, países que junto a Uruguay presentan los registros más altos en la región, la prioridad fiscal alcanzó 55% en los años setenta (Petrei 1987) y llegó a 58,5% para fines de los noventa (CEPAL 2003).

En una mirada de largo plazo, no resulta sorprendente lo ocurrido en la década siguiente a la Segunda Guerra Mundial cuando en el contexto del denominado “neobatllismo”, se habría configurado un “modelo de bienestar” que hizo creer a muchos nacionales y extranjeros que se había alcanzado un nivel de desarrollo comparable con los países “ricos”. Tampoco resulta extraño que el GPS se mantenga en los años sesenta, en un escenario de pugnas distributivas e incapacidad política para introducir cambios importantes en el régimen de acumulación y en las formas institucionales que lo sustentaban.

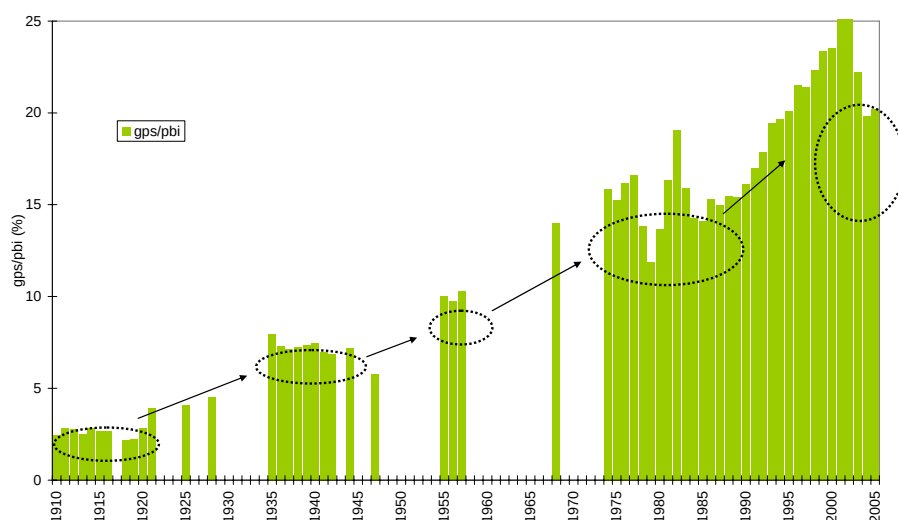
En cambio, son llamativos los saltos de nivel la prioridad fiscal en los años veinte y noventa, respectivamente. Si bien la historiografía tradicional ha resaltado el papel del “primer batllismo” en la configuración del “Estado benefactor” en el Uruguay, los datos muestran que fue recién en los años veinte, en plena “república conservadora”, cuando se produjo una fuerte expansión del GPS. Las razones pueden hallarse en el *shock* negativo que significó para las finanzas públicas y el “modelo batllista” la Primera Guerra Mundial. Las transformaciones institucionales que tuvieron lugar, especialmente desde 1911, debieron esperar a la recuperación económica de los años veinte para incidir realmente en los niveles de vida y en el bienestar de la población objetivo. En este sentido, es claro que el conservadurismo político no significó el desmantelamiento de la “república social” instaurada durante el segundo gobierno de don José Batlle y Ordóñez.

En los noventa, el significativo aumento del GPS se correspondió con la década de las reformas “estructurales” de corte liberal, promotoras de la minimización del papel estatal. Esta aparente paradoja se explica por un cambio cualitativo en las políticas sociales, desde el universalismo a la focalización y, en sinergia con ello, la necesidad de atender, desde la esfera pública, las situaciones emergentes de los procesos de marginalización y exclusión social. También influyeron cambios normativos en el sistema de ajustes de las pasividades, como se verá más adelante.

El análisis de la evolución del GPS ya no en clave del esfuerzo fiscal sino del esfuerzo social que implica ese desembolso se aproxima a través de la *prioridad macroeconómica*, que indica cuál es la relación porcentual entre el GPS y el Producto Bruto Interno (PBI).

La prioridad macroeconómica tuvo un fuerte incremento a lo largo del período: pasó de aproximadamente 2,5% a 20% (Gráfico 2). A modo de comparación, en los países que integran la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), el mismo indicador excluyendo el gasto en educación, pasó de 1,7% en 1930 a 22,5% en 1995 (Lindert 2004). En la región, Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica alcanzaron un porcentaje promedio de 13,5% en los años setenta y cerraron la década del noventa en 18%, incluidos todos los componentes tradicionales del GPS (Petrei et al 1987 y CEPAL 2007).

**Gráfico 2: Evolución de la prioridad macroeconómica
(en porcentaje)**



Fuente: Ídem Gráfico 1 y Bertino y Tajam (1999) y BCU.

Los principales cambios de nivel de la prioridad macroeconómica tuvieron lugar durante los períodos de mayor incremento del producto: en los años veinte pasó de menos de 2% del producto a casi 5%. Luego, en la segunda posguerra, se expandió de 7% a más de 10% del PBI y, finalmente, en los noventa, avanzó de 16% a 25%. Hacia 1998, último año de incremento en el nivel global de actividad en la década, el GPS representó aproximadamente 23% del PBI. Una vez procesada la recuperación de la crisis de 2002, el guarismo pareció estabilizarse algo por encima de 19%.

La excepción a esta regularidad puede observarse entre mitad de los cincuenta y principios de los setenta, en que en el marco de un estancamiento económico generalizado, el GPS siguió incrementándose, aumentando por tanto su participación en el PBI. Por otro lado, las crisis más agudas del siglo se correspondieron con una retracción importante de la participación del gasto social en términos del producto (fue el caso de la crisis del año 1913, de los ochenta y de fines de los noventa)⁸.

⁸ No contamos con la información suficiente para determinar cuál fue el comportamiento del GPS en la crisis de los años treinta.

Debido a la volatilidad del crecimiento en Uruguay, para los últimos 30 años el indicador mostró un comportamiento relativamente más errático que en períodos previos, en que se perfiló una tendencia creciente de cierta continuidad. La mayor exposición a *shock* externos, producto de la apertura de la economía y la vulnerabilidad del país ante los avatares de la globalización, tendrían un rol central en la explicación de esta senda.

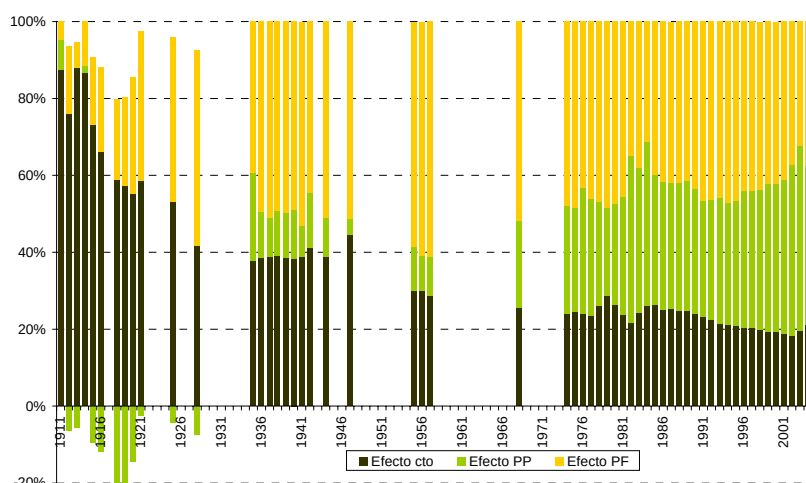
Considerando que el comportamiento del GPS es resultado del efecto combinado de la dinámica económica (aproximada por el crecimiento del PBI), la prioridad fiscal y la trayectoria del gasto público (prioridad presupuestal) es estimó la incidencia de cada componente en la evolución del GPS por habitante⁹.

El Gráfico 3 permite detectar cambios en las fuentes de variación del GPS a lo largo del período. Hasta mediados de la década del treinta, el GPS creció acompañando el aumento del producto per cápita, al tiempo que se iba procesando una ampliación cada vez más notoria de la prioridad fiscal. En ese marco general, el período delimitado por la crisis fiscal de 1913 y el final de la Primera Guerra Mundial, mostró una caída de la prioridad presupuestal. Por tanto, el gasto público perdió peso como proporción del producto, aunque el gasto social no experimentó retracciones.

Entre mediados de los años treinta y principios de los setenta, la evolución estuvo pautada por el efecto compartido del crecimiento del producto por habitante y de la prioridad fiscal. Es decir, se dependió fuertemente de la actividad económica y de una deliberada decisión de ampliar la ponderación del área social en el total del gasto público.

⁹ Siguiendo el cálculo presentado en CEPAL (1998, 2003), se parte de la siguiente relación GPS per cápita = $(GS/GPT) \times (GPT/PIB) \times PIB$ per cápita, donde
GS/GPT = Prioridad fiscal del gasto social (PF) y
GPT/PIB = Presión presupuestaria (PP)
Y se calcula alternativamente, para cada año:
(1) Efecto neto del crecimiento = $PF(\text{queda constante}) \times PP(\text{constante}) \times PIB$ per cápita
(2) Efecto neto de la prioridad fiscal: $(PF \times PP \text{ constante} \times PIB \text{ per cápita}) - (1)$
(3) Efecto neto de la prioridad presupuestal: $(PF \text{ constante} \times PP \times PIB \text{ per cápita}) - (1)$

Gráfico 3: Incidencia del crecimiento, la prioridad fiscal y la prioridad presupuestal en la variación total del GPS per cápita (como porcentaje de la variación total)



Fuente: elaborado en base a datos de Gráfico 1.

Finalmente, en el último cuarto del siglo XX y en los primeros años del nuevo siglo, el crecimiento económico perdió peso como factor explicativo y, por primera vez en la historia, adquirieron gravitación los cambios en la prioridad presupuestal.

Parecería que la dinámica de la economía uruguaya en la primera mitad del siglo ofreció un escenario propicio para desplegar políticas sociales tendientes a promover el bienestar. De acuerdo a los datos, las condiciones materiales habrían asegurado la viabilidad de aquel régimen de bienestar de fuerte impronta batllista. No obstante, en el marco del estancamiento económico de la década del sesenta, la permanencia de las bases estructurales del régimen de bienestar montado hizo que el “efecto neto del crecimiento” perdiera importancia explicativa, dando lugar a la “prioridad fiscal” como factor decisivo. Esto podría haber reflejado la imposibilidad política de “ajustar” el GPS, dada la correlación de fuerzas sociales imperante.

El “ajuste autoritario” de los setenta hizo de la expansión del gasto público el determinante básico del comportamiento del GPS. La imposición de las concepciones fundamentales de la “responsabilidad fiscal” provocó que éste fuera mucho más dependiente de las decisiones

generales respecto al gasto público. Pese al aumento de la prioridad fiscal que se produjo durante los noventa, esta lógica parece haberse mantenido.

2.2. El GPS a través de sus componentes

El nivel y la estructura del GPS estuvieron pautados por el comportamiento del gasto en seguridad social y, especialmente, por la evolución de las prestaciones a los pasivos (más del 90% del rubro Seguridad y Asistencia Social).

En las dos primeras décadas del siglo XX, sólo existía ese beneficio para los empleados públicos (Cajas Escolar y Civil)¹⁰. A partir de 1919, se amplió a los empleados de los servicios públicos (que se desempeñaban en empresas británicas, mayoritariamente) y luego, en los años veinte y treinta, el beneficio se fue extendiendo a los trabajadores de diversas ramas de la industria y el comercio. Para las décadas del cuarenta y cincuenta se consumó la universalización del régimen de jubilaciones a todas las actividades¹¹. De allí en más, la dinámica demográfica del país mantuvo en aumento las demandas de este rubro.

Hacia finales del siglo XX, un factor decisivo en el incremento de las erogaciones por concepto de pasividades fue la Reforma Constitucional de 1989, que ató su evolución al índice medio de salarios (IMS) y redujo la exposición de las mismas a pérdidas de poder adquisitivo por concepto de inflación. Finalmente, en esta evolución también debe considerarse el cambio en las reglas de juego derivado de la Reforma Previsional de 1995¹².

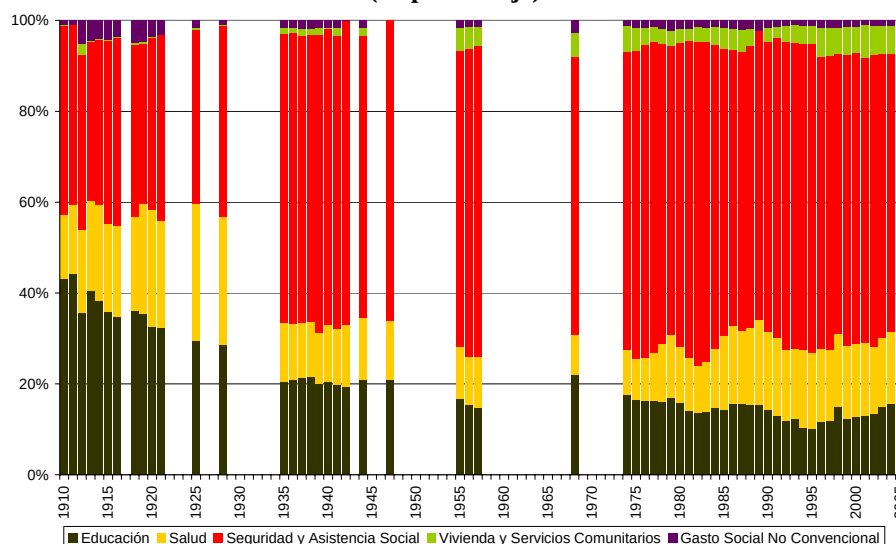
El Gráfico 4 muestra los cambios operados en la composición del GPS en el largo plazo, de acuerdo a sus cinco componentes: educación, salud, seguridad y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios y gasto social no convencional.

¹⁰ Desde el siglo XIX existían las denominadas “Clases Pasivas” que otorgaban jubilaciones a los militares y desde 1911 la Caja Militar que se encargaba de servir las pensiones militares.

¹¹ Legalmente establecido en 1954.

¹² La Ley N° 16.713 dispuso que el sistema previsional pasara de uno de reparto con monopolio estatal a uno mixto, incluyendo agentes privados y obligaciones de capitalización individual por niveles de ingreso.

**Gráfico 4: Estructura del GPS consolidado
(en porcentaje)**



Fuente: Ídem Gráfico 1.

A principios del siglo XX, la matriz de bienestar promovida por el Estado uruguayo tenía como principales componentes a los servicios educativos y la atención sanitaria de la población. Estos rubros fueron perdiendo participación en el GPS, ubicándose primero en un tercio y luego en un cuarto del total. Como la prioridad fiscal alcanzó valores máximos ya al promediar el siglo, puede afirmarse que la ampliación del gasto en seguridad social, responsable de aquella evolución, se llevó a cabo en desmedro del peso relativo de los gastos en educación y salud.

La participación del gasto total en Seguridad Social en el GPS ya alcanzaba 40% en la segunda década del siglo XX y en los cincuenta fue aproximadamente 70%. Sin embargo, para mediados de los ochenta, volvió a ubicarse próximo a los dos tercios, proporción que tendió a mantener hasta el final del período considerado.

En lo que respecta a los demás componentes, el gasto en vivienda y servicios comunitarios fue ganando incidencia, aunque en un rango de magnitud muy modesto. En cambio, los gastos sociales “no convencionales” (cultura, deporte, investigación y desarrollo -I+D-)

mantuvieron una ponderación muy baja, destacándose la participación encontrada en la segunda década del siglo¹³.

Durante todo el período, los cambios en la trayectoria del GPS se explican básicamente por efecto de la seguridad social, específicamente de la cobertura de los seguros de retiro. Le siguen, a una distancia considerable, educación y salud.

El Cuadro 1 permite observar la incidencia de las variaciones de cada uno de los componentes del GPS en el cambio total y verificar el rol central que cupo a la seguridad social. No obstante esto, en el tercer cuarto del siglo XX el gasto en educación habría tenido un rol importante, lo mismo que sucedió con el gasto en salud entre 1974 y 1989¹⁴.

**Cuadro 1: Incidencia de cada componente del gasto en la variación total del GPS
(en porcentaje)**

	1913-35	1935-57	1944-57	1957-74	1974-89	1990-98	2002-05
VARIACIÓN REAL DEL GPS	370,6	236,3	146,6	68,0	23,4	62,3	-7,6
INCIDENCIA (% explicado)							
Educación	15,2	12,5	10,7	21,6	3,7	15,8	-6,3
Salud	10,9	10,3	9,3	7,9	52,9	14,3	-1,1
Seguridad y Asistencia Social	71,5	70,4	72,8	61,8	41,8	58,3	105,9
Vivienda y Servicios comunitarios	1,5	5,6	6,0	7,6	-5,2	10,3	13,6
Gasto Social no Convencional (Otros GPS)	0,9	1,2	1,2	1,1	6,8	1,4	-12,0
Total explicado	100	100	100	100	100	100	100

Nota: el dato de vivienda y servicios comunitarios 1974-1989 sólo refleja lo relativo a saneamiento y agua potable (OSE) y no pudo obtenerse el componente vivienda, por lo tanto, la cifra no es comparable. Para los noventa, tampoco se incluye el gasto del Programa de Integración y Erradicación de Asentamientos Irregulares (PIAI), financiado por préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y administrado desde Presidencia de la República.

Fuente: Ídem Gráfico 1.

¹³ Una posible explicación a este fenómeno sería el lugar asignado en el Presupuesto General de Gastos de 1912 a los Institutos asociados a investigación y desarrollo: Instituto de Química Industrial, Instituto de Geología y Perforaciones, Instituto de Pesca, Estaciones Agronómicas, etc. Lamentablemente, la crisis asociada a la Primera Guerra Mundial y el ajuste realizado a efectos de restablecer el equilibrio fiscal, así como la expansión de otros gastos sociales en los años veinte, conllevaron a una pérdida de peso relativo de este tipo de gastos, tendencia que no se revertiría en el resto del siglo XX.

¹⁴ La ponderación de salud tendió a reforzarse entre 1974-1989 por la creación de DISSE, quedando en un nivel similar a la educación en los noventa.

La construcción de la matriz de bienestar propia del “Uruguay de las vacas gordas” aparece signada por un gran esfuerzo de la sociedad por proteger a quienes se retiraban del mercado de trabajo formal y ello se habría conseguido ya al promediar el siglo. Desde entonces, se habría intentado completar el régimen de bienestar con una expansión del gasto en educación (ampliando la cobertura de la enseñanza media) y la implementación de un seguro social de enfermedad, que articuló y centralizó las diversas situaciones creadas por la acción corporativa de los gremios de trabajadores.

Durante la crisis que marcó los primeros años del siglo XXI, la caída del GPS fue explicada casi enteramente por la seguridad social y en menor medida por el gasto en vivienda y servicios comunitarios. La fuerte contracción del gasto en prestaciones se encuentra asociada a su significativa retracción en términos reales¹⁵.

Una mirada al GPS sin incorporar el gasto en seguridad social realizado por las Cajas permite observar la participación del resto de sus componentes, que tienen su financiación prevista dentro del Presupuesto Nacional (Gráfico 5).

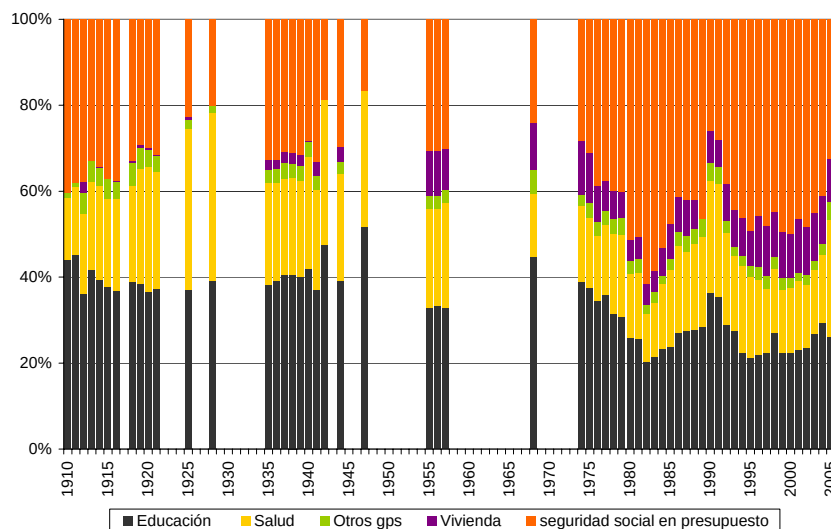
Tomando esta nueva referencia, lo destinado a vivienda y saneamiento mostró una mayor participación desde mitad de siglo, rasgo que se amplió sobre los últimos años del período. En cambio, el gasto en salud pública fue perdiendo posiciones: de un nivel cercano a 30% fue reduciendo su ponderación hasta ubicarse en el entorno de 15%. El destino de fondos a la seguridad social (que, en este caso, comprende asistencia financiera a las Cajas, asistencia social, pensiones gratificables y pasividades militares hasta 1960) abarcó un tercio del gasto social fiscal hasta los años setenta y fue en aumento en adelante: llegó a representar 50% hacia fines de los ochenta y luego se estabilizó en torno a 40%.

La característica más notable de la evolución de largo plazo tiene que ver con el gasto en educación pública. Mientras hasta mediados del siglo XX, este gasto absorbió en promedio 40% de lo destinado al área social, tras los altibajos de los años sesenta, en los setenta experimentó un franco deterioro. Es importante resaltar que pese a la mayor inversión

¹⁵ Entre 1999 y 2002, el IMS aumentó menos de 12%, en tanto la inflación lo hizo casi 40%.

realizada en este rubro durante los noventa, su ponderación en el gasto social, no superó en promedio el 25%.

**Gráfico 5: Distribución del gasto social presupuestal
(en porcentaje)**



Fuente: Ídem Gráfico 1.

De hecho, el peso de la educación en el producto pasó de 1% en las dos primeras décadas del siglo XX a 3% en 1968. Recién para 1995-2005, en el marco de la Reforma Educativa (1996) experimentó un considerable aumento, alcanzando 3,3% del producto.

Simplemente a modo de referencia, durante los años ochenta, Estados Unidos, Francia, Suecia y Dinamarca gastaron, en promedio, 4,6% de su PBI en educación. Mientras, Argentina, Chile y Costa Rica invirtieron poco más de 4%. Los porcentajes para los años noventa fueron 5,9% (promedio de la OCDE) y 4,7% para los países mencionados de la región. En todo caso, en una perspectiva de largo plazo, la conquista de 4,5% del producto para el gasto en educación, presente en el debate público desde hace más de una década, significa un salto significativo en la trayectoria recorrida por el país en esta materia durante los últimos treinta años.

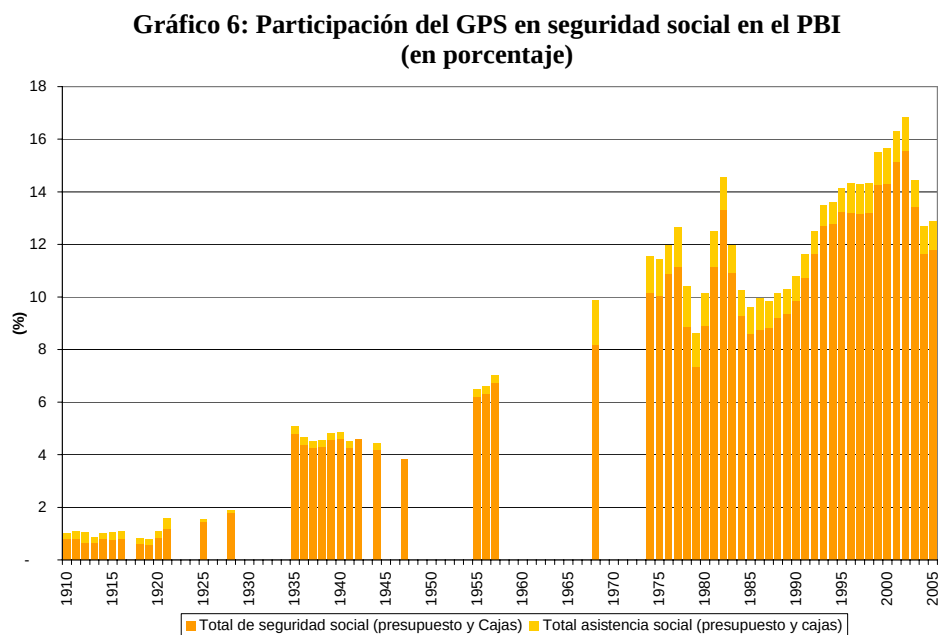
3. Trayectoria del gasto en seguridad social (1910-2005)

El gasto en Seguridad Social (considerando prestaciones a activos y pasivos) creció sostenidamente durante el siglo XX, aunque tuvo dinámicas diferentes de acuerdo a

distintas etapas. Desde principios de siglo hasta mitad de los treinta, creció casi 9 veces en términos reales. Luego, entre 1936 y 1967 (cuando el sistema estatal se centralizó en el BPS), el monto pagado se multiplicó 4 veces. Finalmente, durante el último cuarto de siglo, el gasto se duplicó.

Dentro de ese total, hasta 1967 las prestaciones a activos (cargas de familia y maternidad; alimentación y asistencia a discapacitados) eran pagadas con cargo a Presupuesto o financiadas por Cajas de compensación pertenecientes a diferentes gremios por ramas de actividad (caso de las cargas de familia). Su ponderación en el total del gasto en seguridad social fue muy elevado: entre fines de los veinte y los cincuenta representó cerca de 20% del total, debido al importante peso de los subsidios a los alimentos de la canasta básica y la asistencia a menores. Luego, fueron perdiendo relevancia: se ubicaron entre 4 y 6% hasta la década del sesenta y en adelante oscilarían en torno a 10% hasta los años ochenta y a 7% hacia el final del período.

Considerando la relación entre el gasto total en Seguridad Social y la riqueza generada, en el largo plazo se observan importantes oscilaciones (Gráfico 6).



Nota: Las prestaciones a activos incluyen cargas de familia y maternidad y asistencia como alimentación.

Fuente: BCU; BPS; BROU, Berchesi (1949); Bertino y Tajam (1999); CGN, Costa (1973), Dirección de Crédito Público, DGEyC; IECON (1969), INE, Sánchez Loppacher (1985); SEPLACODI, Sienna (2006); Minetti y Vieitez (1984).

El indicador creció entre fines de los veinte y los treinta y tras estabilizarse por encima de 4,5% a mitad de los cuarenta, se amplió aceleradamente: representó 12,6% en 1977. Desde mitad de los ochenta, el gasto no dejó de expandirse: correspondió a 17% del PBI en 2002. Este crecimiento se explicó, en gran medida, por el cambio en el mecanismo de ajuste de pasividades desde 1989 y se mantuvo, pese a la ya mencionada reforma de 1995. Desde entonces, durante la crisis se procesó una caída, que situó el porcentaje en 13,8% para 2005.

En un marco de crecimiento general, los períodos 1978-79, 1982-84 y 2002-03 sobresalen debido a que registran caídas. Las razones se vinculan, mayormente, a contracciones en el nivel adquisitivo de las prestaciones. Davrieux (1984) se refiere a lo ocurrido durante los setenta, señalando que se generó como repercusión de la política general de ingresos del período y no como resultado de una transformación en los programas de gobierno ni en la administración pública, cuyo rasgo distintivo fue el aumento de los gastos en seguridad¹⁶.

La recuperación que siguió entre 1979 y 1982, fue liderada por un aumento de las transferencias a las familias, originada tanto en el crecimiento del número de beneficiarios como en el restablecimiento del nivel real de las pasividades promedio (Davrieux 1984). El incremento fue de tal importancia que implicó que la Seguridad Social pasara de 64% a 71% del GPS. Este movimiento, como se verá en el apartado siguiente, se vinculó con la puesta en marcha de las disposiciones del Acto Institucional N° 9 de octubre de 1979, por el que se modificaron los regímenes de retiro, impulsando a muchos activos a retirarse al amparo del régimen anterior (Sienra 2006)¹⁷.

Los otros dos períodos de caída se produjeron en el marco de crisis económicas, con una reducción general del gasto público y un elevado déficit, que implicaron una reducción del poder adquisitivo de salarios públicos y pasividades.

¹⁶ El salario real perdió 58% de su valor entre 1968 y 1984 (Olesker 2001).

¹⁷ Entre 1979-82, los datos muestran un incremento importante en el número de pasivos y de las pasividades medias reales, en particular en la Caja Civil y Escolar (Sienra 2006).

En la composición del total de pasividades, las Cajas Civil y Escolar, de Industria y Comercio y la Rural, de Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez (centralizadas en el BPS a partir de 1967) han representado alrededor de 83% del total pagado. Por su parte, los retiros para los militares, que hasta la década del cincuenta eran cubiertos por la Caja Militar (que pagaba pensiones) y las Clases Pasivas Militares (que pagaba jubilaciones y eran financiadas por presupuesto) cubrieron, en promedio, 11% del total de las pasividades pagadas. En los años sesenta, se creó la Caja Militar que centralizó todos los pagos y para ese entonces representó 20% del total. Con la creación de la Caja Policial en 1974 (en que estas pasividades dejan de pertenecer a la órbita de la Caja Civil), policías y militares abarcaron entre ambos 20% del total. Luego de fluctuaciones en torno a esos porcentajes, en la década del noventa, las pasividades militares continuaron representando 10% del total, en tanto las policiales fueron 5% del total.

Entre las prestaciones a activos, se destacan las “cargas de familia y maternidad” y “asistencia social” (Cuadro 2)¹⁸.

**Cuadro 2: Estructura de las prestaciones a activos
(en porcentaje)**

	1974-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-00	2001-05
Seguro de Desocupación Forzosa	11,0	17,1	12,8	20,5	20,8	21,8
Cargas de Familia y Maternidad	73,8	65,2	46,4	30,0	30,7	36,1
Fondos especiales	0,0	0,0	8,1	17,7	11,2	7,0
Asistencia social (incluye alimentación)	15,3	17,7	32,7	31,9	37,4	35,1
Total seguridad y asistencia social a activos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: BPS; DGEyC; Sienra (2006) y Minetti y Vieitez (1984).

Las “cargas de familia y maternidad” comprenden los pagos por Asignaciones Familiares y el programa materno-infantil del BPS. El programa de Asignaciones Familiares suele considerarse como uno de los pilares de las políticas sociales en el país. Creado en 1943, se trata de prestaciones que originalmente cubrían a las familias de asalariados privados con hijos menores a su cargo; a los desempleados amparados por el seguro de paro, los

¹⁸ Debe recordarse que, de acuerdo a lo planteado en el primer apartado, el gasto en seguros de enfermedad, fue contabilizado como gasto en salud y, por lo tanto, en este análisis del gasto público social, no se incorporó entre las prestaciones a activos de la seguridad social.

empleados del servicio doméstico y los jubilados y pensionistas de las diferentes Cajas. Posteriormente se fue ampliando el beneficio también a empleados públicos.

La participación de este gasto en el total de transferencias a activos fue decreciente a lo largo del siglo XX y durante su última década experimentó transformaciones en su concepción. En 1995 se llevó adelante una reforma que focalizó este beneficio en los asignatarios que cobraran menos de 10 salarios mínimos nacionales (SMN). Ya en 1999, en el marco de la recesión económica, la prestación se extendió a los hogares de menores recursos, sin necesidad de cumplir con el requisito de trabajo formal. Esto explica el crecimiento que se verificó en la participación de este rubro en el total de prestaciones sobre el final del período.

Por su parte, lo destinado a “asistencia social”, que es presupuestal e incluye asistencia a menores y discapacitados y alimentación, se incrementó de manera notable en el primer quinquenio de restauración democrática. La información muestra una duplicación de los montos para asistencia de menores y al subsidio de artículos de primera necesidad, señal de las medidas adoptadas para hacer frente a la importante deuda social heredada de la dictadura y la atención de situaciones emergentes en un escenario de fuertes expectativas populares.

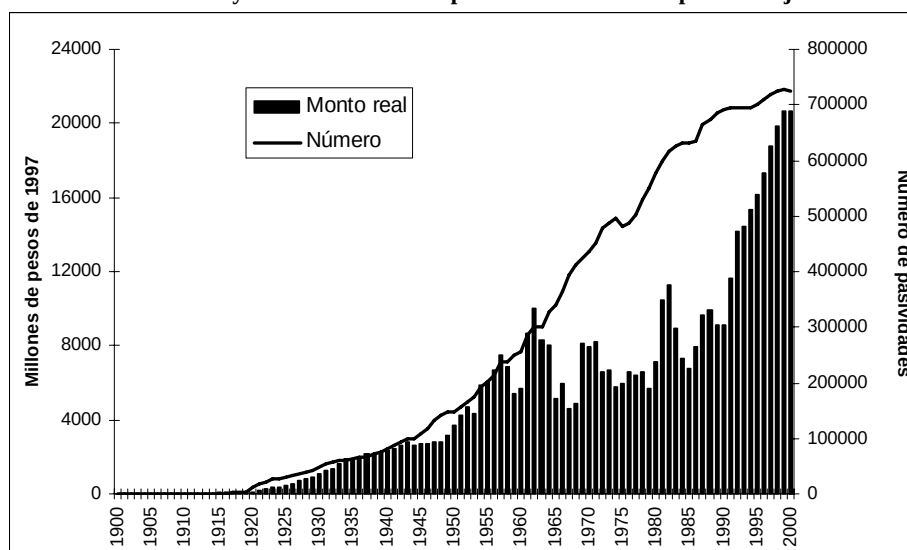
Los Fondos Especiales dan cobertura a los trabajadores de la construcción, a domicilio y de la estiba, sujetos a una importante zafra y, por lo tanto, a una fuerte estacionalidad en sus ingresos. Como se aprecia en el Cuadro 2, estos fondos aparecieron a partir de la apertura democrática, restableciendo las erogaciones que antes de la dictadura se realizaran con cargo a Cajas de compensación organizadas por los sindicatos de trabajadores de las distintas ramas. Coincidiendo con el período de fuerte reestructura del mercado de trabajo del primer quinquenio de la década del noventa, aumentaron su participación en el total¹⁹.

¹⁹ El empleo en el sector público disminuyó como porcentaje del total del empleo urbano (pasó de 23.9% en 1986 a 16,3% en 1999) y aumentó el porcentaje de ocupados en empresas de menos de cinco ocupados en el total. Cesaron las convocatorias a negociación colectiva para la fijación de salarios.

Finalmente, como resultado de las reformas introducidas por las políticas económicas de los noventa tuvo lugar una expansión de las prestaciones por desempleo. La evolución de la cantidad de subsidios por desempleo, que aumentó 54% entre el quinquenio 1985-1989 y 1990-1994, fue una de las explicaciones. La aplicación del sistema de prórrogas al seguro (extendiendo el período en el que se puede percibir el beneficio) también tuvo su rol en la ampliación. Los años de crisis económica de principios del nuevo siglo, continuaron operando a favor de la mayor participación de este gasto en el total.

Entre las pasividades, las Cajas con mayor peso en el total pagado (Civil y Escolar, de Industria y Comercio, y la de Trabajadores Rurales, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez, perteneciente las tres al BPS) verificaron una continua expansión en el número de sus beneficiarios, hasta los años noventa. No obstante, el ritmo de ampliación fue diferente según subperíodos (Gráfico 7).

Gráfico 7: Número y monto real total de pasividades abonadas por las Cajas del BPS



Fuente: DGEyC, Bértola et al (1998) e INE.

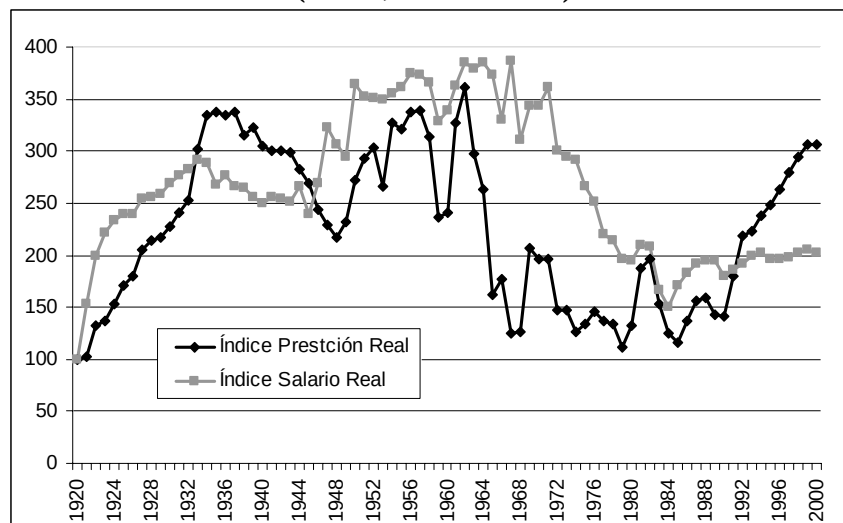
El monto real total de las prestaciones creció hasta los primeros años sesenta debido a la expansión de la población beneficiada, acelerándose entre 1948 y 1962. A partir de ese momento y, a pesar del crecimiento en el número de pasivos cubiertos, el monto real pagado en total por estas Cajas decreció hacia fines de los sesenta y, tras un modesto repunte, permaneció virtualmente estancado por dos décadas.

La brecha entre número y monto indica un deterioro en el poder adquisitivo de los retiros pagados, que caracterizó al período de estancamiento económico y el de dictadura (1973-1984). Los montos se recuperaron luego de la restauración democrática y crecieron aceleradamente hasta el final del siglo. De hecho, como señala Papadópulos: “... *todas las discusiones e inclusive las acciones más significativas del período de la restauración democrática estuvieron centradas en el tema de la reevaluación de pasividades*” (Papadópulos 1992: 187).

El monto de las pasividades y sus mecanismos de ajuste han sido consignados como uno de los causantes del desfinanciamiento del sistema. De acuerdo a Forteza y Ferreira-Coimbra (2004) “*las instituciones otorgaron prestaciones inicialmente “generosas” y no sostenibles en el tiempo*”.

Como se observa en el Gráfico 8, el poder adquisitivo del salario y el de la pasividad promedio siguió una trayectoria relativamente similar, que se quebró en los noventa, a partir de la reforma del sistema. Sin embargo, la pasividad media real se deterioró más que el salario real durante la aceleración de la inflación de la década del sesenta, mientras que en los setenta fue el salario real el que llevó la peor parte. Es decir, durante la lucha social distributiva de los sesenta, los salarios lograron mantener, al menos en parte, su poder de compra, en cambio las pasividades se deterioraron significativamente. No ocurrió lo mismo en tiempo de dictadura, cuando el poder de negociación de los trabajadores cayó drásticamente.

**Gráfico 8: Trayectoria del salario real y de la prestación real promedio de Cajas del BPS
(índices, base 1920=100)**



Nota: La base 100 en 1920 busca sortear la distorsión generada por la fuerte caída de las prestaciones a causa de la creación de las pensiones a la vejez, muy inferiores en términos relativos al resto de las pasividades.

Fuente: Bértola (2002), DGEy, Bértola et al (1998) e INE.

Durante los sesenta el Parlamento aprobó dos leyes de revaluación automática y con alcance general, buscando mantener el valor real de las pasividades, ambas dictadas un año antes de las elecciones. La primera, en 1961, establecía un régimen de movilidad bianual, mediante un índice integrado: 50% según la evolución del costo de vida y 50% según los aumentos en sueldos y salarios de trabajadores en actividad. En 1965 y ante la intensificación de la inflación, se modificó el régimen de reevaluación acortando el plazo de ajuste de 2 años a 1²⁰. Como se observa en el gráfico, ello permitió frenar, transitoriamente, la tendencia al deterioro. También contribuyó a ello, temporalmente, la reducción de la inflación por la congelación de precios y salarios establecida en 1968.

Con la reforma de 1979, de acuerdo a las disposiciones del Acto Institucional N° 9 elaboradas por el gobierno dictatorial, las prestaciones comenzaron a ajustarse anualmente en función de la variación del índice medio de salarios (IMS). También se facultó al Poder

²⁰ En paralelo, sin embargo, se introdujeron algunos límites a los incrementos, como topes de ingreso, imposibilidad de percibirlos en más de una pasividad, entre otros. Esto implicaba un recorte en la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, dando muestras quizás de cierto reconocimiento sobre las limitaciones que presentaba el sistema (Papadópulos 1992).

Ejecutivo a establecer índices de reajuste diferentes a dicha variación del IMS dentro de ciertos límites establecidos y diferenciales por categorías de pasivos. Con ello, el gobierno conservaba una gran discrecionalidad en el aumento de las pasividades (Papadópulos, 1992: 64 y 68).

El período de reinstitucionalización democrática, antecedido por la caída de las pasividades durante el largo período dictatorial -solo interrumpido por la coyuntura de fuerte dinamismo económico de 1979-1981- y profundizada por la crisis de 1982, se caracterizó por la gran cantidad y magnitud de las reivindicaciones en torno a los muy bajos niveles de prestaciones.

En el marco de cierta incapacidad del sistema político para encauzar nuevas directivas para el sistema, la pretensión por parte del Poder Ejecutivo de mantener las pasividades en niveles manejables en términos macroeconómicos -en línea con los postulados y acuerdos existentes con los organismos internacionales de crédito-, confrontó primero con la oposición en el Parlamento y más tarde con la reacción y movilización reivindicativa de un importante número de organizaciones de pasivos. Así, si bien en el primer año de gobierno se logró el acuerdo con la oposición en materia de revalúo, ya no se lo consiguió en 1986 y en 1987²¹. Asimismo, el Poder Ejecutivo debió acordar con el Parlamento modificaciones significativas a una ley por él promovida en 1987 que procuraba múltiples cambios al sistema²².

En las elecciones nacionales de 1989 se plebiscitó por iniciativa popular una Reforma Constitucional sobre pasividades, en lo que Papadópulos entiende como un *“parcial desplazamiento de los partidos como mediadores privilegiados de la política previsional...”* (1992: 187). El plebiscito surgió como reacción a la realización de ajustes por debajo de la inflación, que aunque fueran automáticos no garantizaban que los montos

²¹ Tanto en 1986 como en 1987 los ajustes propuestos por el Ejecutivo fueron modificados estableciéndose la variación del IMS del año anterior para todas las pasividades y manteniéndose los mayores ajustes para las más bajas propuestos originalmente por el gobierno.

²² Ley N° 15.900.

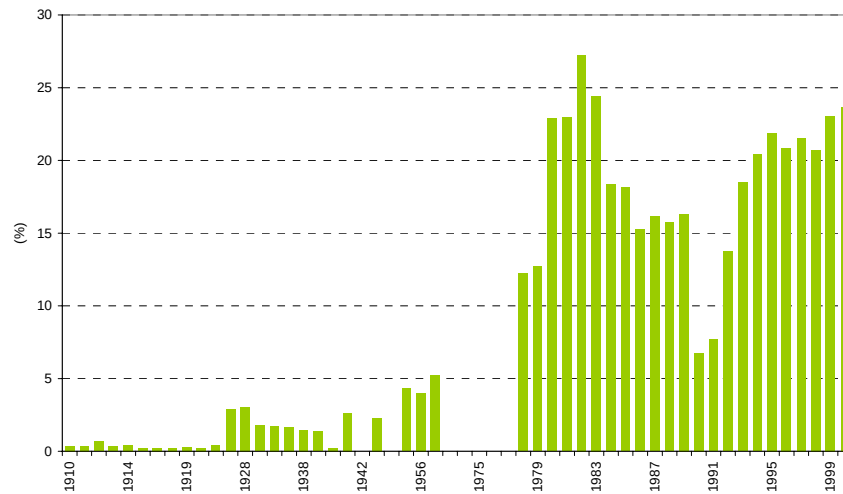
reales dejaran de caer²³. Su aprobación (con el apoyo de 82% de los votantes) determinó que los ajustes se realizaran en el momento en que el Poder Ejecutivo decretara aumentos salariales para los funcionarios de la Administración Central y que la prestación quedara automáticamente indexada a las variaciones pasadas del IMS. Desde entonces, como ilustra el Gráfico 8, la recuperación de las pasividades se produjo a un ritmo mucho más acelerado y constante, fuertemente por encima de la evolución del promedio de los salarios reales (que integra al salario público y privado).

4. Las finanzas públicas y la financiación del sistema de seguridad social

Las discusiones acerca del gravoso peso de la seguridad social para las finanzas públicas han sido una constante desde fines de los años cincuenta. En efecto, como se observa en el Gráfico 9, Rentas Generales ha destinado una proporción creciente de recursos con ese destino, especialmente desde fines de los años setenta. Hasta entonces, si bien existían transferencias a las Cajas estatales, estas comprendían básicamente recursos para cubrir pensiones graciables, jubilaciones militares y gastos de funcionamiento (significaron 0,3% del gasto hasta la década del veinte; 1,7% hasta los cuarenta y se elevaron a 4,5% del total a fines de los cincuenta).

²³ El mecanismo de revaluación de la Ley N° 15.900 indicaba que el ajuste se efectuaba el 1° de abril de cada año, con lo cual se perdía poder adquisitivo por la inflación del primer trimestre del año, algo similar a lo que ocurría con los adelantos a cuenta del ajuste del año próximo. Éstos se realizaban en función de la variación de los salarios de los funcionarios de la Administración Central pero dos meses después y no por el 100% del total de la misma, dado que el porcentaje del adelanto dependía del monto de la prestación.

Gráfico 9: Participación de las transferencias a la seguridad social en el gasto del Gobierno Central (en porcentaje)



Fuente: BCU; BPS; CGN, Dirección de Crédito Público, DGEyC; IECON (1969), INE; SEPLACODI; Sienra (2006); Minetti y Vieitez (1984).

Si bien no se cuenta con información exhaustiva para el período 1957-1975, hacia el final de los setenta las transferencias superaron 10% del total de la ejecución presupuestal. En adelante, este rubro experimentó una escalada, coincidente con el progresivo desfinanciamiento de las Cajas (en particular, la Militar y la Policial han sido permanentemente deficitarias), ubicando la asistencia en 25% del total del gasto público presupuestal a principios de los ochenta.

Luego, el peso del aporte fue en descenso, coincidiendo con una pérdida de capacidad adquisitiva de las pasividades y del resto de las prestaciones hasta fines de esa década y volvió a situarse por encima de 20% en la segunda mitad de los noventa.

El progresivo aumento de la asistencia financiera a la seguridad social tiene varias explicaciones: algunas son propias del contexto en que operó el sistema y de su lógica de funcionamiento; otras se derivan de la aplicación de criterios y prácticas de gestión, que tendieron a minar su sostenibilidad. En este sentido, Rama (1971), Papadópulos (1992), Forteza (1999 y 2003), Forteza y Coimbra (2004) y Sienra (2006) aluden a la existencia de “clientelismo” en el acceso a los beneficios jubilatorios y al rol del ciclo político en los ajustes de las prestaciones. Se suma a estas causas la discrecionalidad en el acceso a

prestaciones de largo plazo (en particular por despido y maternidad), y la utilización de sus fondos para otros fines²⁴.

También habría tenido un rol en el desfinanciamiento del sistema, la licuación de los tesoros de las Cajas por adquisición de títulos públicos. Por disposición legal, las Cajas de jubilaciones y pensiones, entre otras instituciones públicas, debían invertir parte de sus fondos en la compra de títulos del Estado. En tanto la expansión de la cobertura del sistema permitió el flujo continuado de recursos a los fondos de pensión por parte de empleados y empleadores, esos recursos se invertían en papeles públicos, a través del mercado de valores. Por este procedimiento, el capital de los institutos de previsión social se convirtió – virtualmente– en reserva de Caja del Gobierno (Iglesias 1961: 21).

Cuando, hacia fines de los años cincuenta, la creciente inflación comenzó a transformar las tasas de interés nominales en tasas negativas en términos reales, el capital de las Cajas se fue licuando, ocasionando el fenómeno conocido como “empapelamiento”.

Como muestra el Cuadro 3, el poder coercitivo del Estado sobre el sistema de la Seguridad Social constituyó la principal fuente de toma de préstamo real de los gobiernos. Al mismo tiempo que los inversores privados se deshacían de los bonos del gobierno, cuyo valor real descendía cada año, las instituciones oficiales eran obligadas a aumentar la posesión de este tipo de valores.

²⁴ Sobre el uso “inadecuado” de los fondos de las Cajas, la Memoria Sintética de Actividades del BPS, al tiempo que reconoce la crisis por la que atravesaba el banco y que generará transferencias extraordinarias en 1971, expresa: “No obstante, debe advertirse que este aporte extraordinario que alcanzó durante el período a \$13.600.000.000 ingresó por Caja Civil. Caja que en este mismo período erogó \$8.450.466.000 por transferencias a la Administración Central para el sostenimiento de Premio Estímulo a la Producción a funcionarios de dos Secretarías de Estado, lo que realmente es un contrasentido” (1973: 9).

**Cuadro 3: Tenencia de valores públicos por tipo de tenedor
(en porcentaje)**

Años	Organismos Bancarios Oficiales	Organismos de Previsión Social	Organismos Oficiales	Organismos Bancarios privados	Público en general
1950	16,4	31,2	2,1	1,7	48,6
1951	16,4	32,2	2,5	1,4	47,5
1952	16,4	34,2	2,9	1,4	45,1
1953	15,9	34,4	3,3	2,3	44,1
1954	14,8	38,8	3,1	2,2	41,1
1955	15,1	39,4	3,4	1,2	40,9
1956	13,5	38,2	7,3	1,5	39,5
1957	13,3	39,2	5,7	0,9	40,9
1958	11,8	38,9	6,2	1,6	41,5
1959	11,4	40,2	7,0	n/d	n/d

Fuente: Iglesias (1961).

El proceso de empapelamiento se concretó, tanto por inversión directa de los fondos de los organismos previsionales en títulos, como por el uso de los mismos por parte del Gobierno para cancelar deudas de aportes jubilatorios (Vieitez Novo 1963: 161).

Del lado de las finanzas públicas, el uso de esta alternativa de financiamiento enfrentaba un límite: las posibilidades de su absorción por parte de los organismos públicos. Así, en el momento en que no pudo ya recurrirse a esos préstamos coercitivos, el carácter rígido del gasto y la incapacidad de promover cambios en el régimen tributario aumentaron las presiones para financiar con emisión monetaria el déficit de las cuentas públicas. Por tanto, el progresivo debilitamiento financiero de los institutos previsionales de los años cincuenta, en adelante representó una fuerte restricción para cubrir las necesidades financieras del sector público.

Entre 1979 y 1980, en el marco de las disposiciones del Acto Institucional N° 9, serían decisiones explícitas sobre el funcionamiento del sistema, las que tendrían impactos fuertes sobre las finanzas públicas²⁵. Bajo esta normativa, el gobierno dictatorial intervino los

²⁵ El Acto Institucional N° 9 reorganizó el sistema de seguridad social, promoviendo su centralización administrativa y financiera. Eliminó el BPS, creado en 1967 y las Cajas que componían este organismo

servicios de seguridad social e impuso una reducción de las tasas de aportes patronales y personales, a efectos de reducir los costos de producción nacionales. Ello provocó un desequilibrio significativo en el sistema de seguridad social, que obligó a aumentar la asistencia financiera. Luego, tras la reducción real de las pasividades que tuvo lugar durante los ochenta, las transferencias fueron perdiendo peso en el total del gasto (Gráfico 9).

Las nuevas disposiciones establecieron una reducción de los aportes obrero-patronales y derogaron las rentas afectadas a los organismos de seguridad social, recaudadas a través de impuestos a bebidas alcohólicas, rentas aduaneras e impuestos a carreras de caballos, juegos de azar, etc., que llegaron a explicar más de 10% de los ingresos de las Cajas. Estos fondos serían sustituidos por aportes provenientes del Impuesto al Valor Agregado (IVA, creado en 1972). Pero, los cambios no fueron suficientes para asegurar los ingresos necesarios para financiar las prestaciones del sistema y la asistencia financiera continuó siendo importante. De hecho, de representar menos de 5% del total de fondos previsionales pasó a explicar más de 50% en 1982 (Minetti y Vieitez 1984).

Con la crisis económica de los ochenta, el crecimiento del déficit previsional obligó a realizar ajustes. En 1982 se fijó un aporte patronal privado de 10% y uno obrero de 13% en todas las Cajas. El aporte patronal volvió a crecer en 1984 a 12%. No obstante, no se volvió a las tasas de los sesenta, que se encontraban entre 15 y 20%.

Es importante notar que, además de estas medidas, el Acto Institucional N° 9 concretó la uniformización de las cotizaciones, la eliminación de ciertas causales y la limitación de beneficiarios. En particular, se destaca la reducción de causales de “retiro prematuro”²⁶ y de algunas de pensión²⁷. Además, se aumentó la edad de retiro y los años necesarios de

pasaron a convertirse en parte de la Dirección General de la Seguridad Social (DGSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

²⁶ Se suprimen las causales de cese, despido y maternidad, por entenderse que la tutela de la maternidad y el despido son “extraños” al régimen jubilatorio.

²⁷ Sólo tendrán derecho en caso de muerte, desaparición o ausencia del trabajador o jubilado, la viuda y los hijos solteros menores de 21 años.

trabajo para las mujeres²⁸. Se trató, pues, de un intento autoritario de readecuar los parámetros e inducir cambios de largo plazo en la sostenibilidad estructural del sistema.

Desde la restauración democrática hasta 1995, la financiación del sistema continuó basada en los aportes obrero-patronales y la contribución de puntos de IVA. En 1990 se estableció que 5 puntos de la tasa básica de ese impuesto se destinara al BPS, reinstitucionalizado como Ente Autónomo desde 1985. Al año siguiente, esta contribución se elevó a 7 puntos porcentuales. No obstante, la asistencia financiera al sistema en su totalidad continuó creciendo (Gráfico 9).

En 1996 se logró un acuerdo político para realizar una reforma estructural del sistema de jubilaciones y pensiones, que se tradujo en una reforma previsional de naturaleza mixta. A partir de entonces, del sistema de reparto administrado por el Estado, se pasó a uno con participación de agentes privados y obligaciones de capitalización individual definidas por niveles de ingreso. El nuevo sistema aumentó las exigencias para acceder a los beneficios. Los subsidios por desempleo, las asignaciones familiares y las pensiones no contributivas, entre otras prestaciones, permanecieron dentro de la administración estatal, financiadas como en el régimen anterior.

La transición al nuevo régimen implicó que la asistencia neta permaneciera elevada durante los noventa: junto a los impuestos afectados pasaron de explicar menos de 20% del total de las prestaciones del BPS a casi 50%. En el año 2001, un nuevo impuesto fue afectado a la financiación del BPS: el impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS)²⁹.

En cuanto a los factores de “contexto” en que operó el sistema y que incidieron en la necesidad de asistirlo financieramente, el más importante radica en la caída en la relación entre número de activos (y por tanto, contribuyentes) y pasivos. El aumento de la esperanza

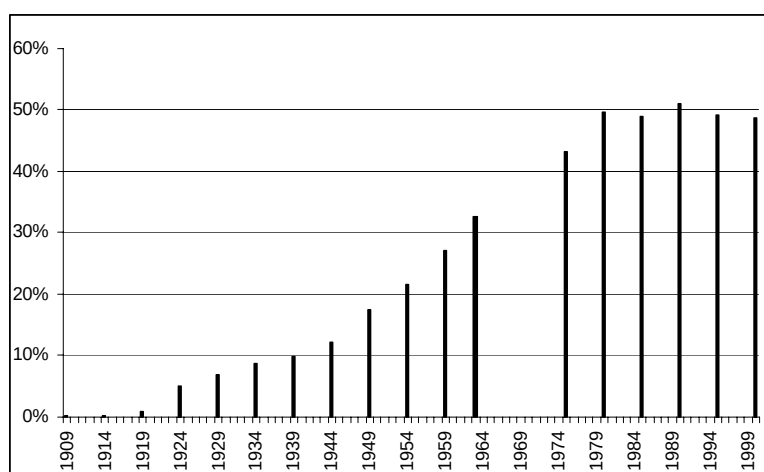
²⁸ Para la jubilación común se exigirá un mínimo de 30 años de servicios y 60 de edad en el hombre y 55 en la mujer. También se aumentó a 70 años la edad para acceder a la Pensión a la Vejez.

²⁹ El COFIS, vigente hasta agosto de 2007, tuvo una tasa de 3%, aplicada sobre el precio neto del producto comercializado, sin incluir IVA.

de vida, las bajas tasas de natalidad y la existencia de fuertes flujos migratorios desde los años sesenta, constituyeron una presión permanente sobre este cociente.

Una aproximación, a grandes rasgos, al deterioro de ese ratio puede obtenerse comparando la relación entre el número de personas económicamente activas y el número de pasividades cubiertas por el sistema³⁰. Aún con una sobreestimación del número de personas activas, el indicador creció permanentemente hasta 1980, estabilizándose desde entonces (Gráfico 10)³¹.

Gráfico 10: Número de pasividades de las Cajas del BPS sobre población económicamente activa (PEA) (en porcentaje)



Fuente: Pellegrino (2000), Pereira y Trajtenberg (1966) y DGEyC.

En términos generales, la relación habría pasado de algo más de 1 pasivo cada 10 personas activas en los cuarenta, a 1 cada 5 a mediados de los cincuenta, cuando se entiende que se encuentra consolidado el sistema; luego, a 1 cada 3 en los sesenta y 1 cada 2 en los ochenta y noventa.

³⁰ Esta comparación presenta algunos reparos, si bien en términos generales resulta pertinente. Por un lado, la PEA puede contener personas de edad mayor que se encuentran aún en actividad, dado que en el país no existe un límite superior de edad que impida trabajar. De esta forma, se estaría considerando trabajadores que por estar jubilados no aportan pese a que trabajen. Por otro lado, nótese que con la PEA se sobreestima los aportantes, dada la existencia de informalismo y desocupación no voluntaria.

³¹ El Gráfico no considera las Clases Pasivas ni las prestaciones de las demás Cajas del sistema de seguridad social. Sumados ambos tipos de prestaciones (es decir, las Clases Pasivas, las Cajas estatales –Militar y Policial– y las tres paraestatales, y sin considerar las escasas pasividades de las únicas dos Cajas estrictamente privadas que han existido en el país, las del Jockey Club) éstas representaron alrededor de 1% de la PEA durante las tres primeras décadas del siglo, y posteriormente pasaron gradualmente de representar cerca del 3% de la PEA en 1969 a algo más de 6% en el año 2000.

Un último factor que incide en la financiación del sistema reside en la densidad de las cotizaciones. Si bien este punto no será tratado en el artículo, es importante destacar que los cambios en la estructura del mercado laboral de los años noventa determinaron que el porcentaje de empleados cubiertos por seguridad social, y por tanto, contribuyentes cayera de 59,4% a 56,9% (Bertranou 2005).

Reflexiones sumarias

La magnitud de las erogaciones por concepto de seguridad social ha sido objeto de discusiones y diferentes valoraciones desde hace mucho tiempo en Uruguay. La información reunida en este trabajo permite dimensionar ese gasto, arrojando luz sobre su real incidencia en el comportamiento de las finanzas públicas en el largo plazo. Muestra, también, el rol central que desempeñaron en la constitución del régimen de bienestar, cuya temprana formación ha caracterizado al país.

Ya en las primeras décadas del siglo XX, un complejo andamiaje institucional daba cuenta de una muy importante injerencia estatal en el campo de la seguridad social. Esto se reflejó en una ampliación creciente del gasto destinado a este rubro, que rápidamente desplazó al gasto público social en educación y salud, incidiendo en una transformación de la matriz de bienestar.

El gasto en prestaciones a pasivos ha sido predominante. La extensión del sistema jubilatorio estuvo vinculada a las características de la población del país, en la que operó una temprana transición demográfica que fue deteriorando la relación activo/pasivo progresivamente.

Los aportes patronales y personales que financiaban el sistema se convirtieron en insuficientes y la sociedad a través del Estado tuvo que aumentar la asistencia financiera. A lo largo del siglo, cada vez fueron más grandes los recursos destinados al pago de las jubilaciones y pensiones y relativamente menores los destinados al amparo del trabajador activo.

Esta dinámica no sólo provocó el déficit financiero del sistema de previsión social, sino que suele adscribirse como una de las causas del deterioro de la situación fiscal general. La mirada de largo plazo, permite realizar algunas observaciones en este sentido.

En primer término, una de las características predominantes de la trayectoria del gasto en seguridad social ha sido su tendencia a crecer como proporción del producto. Salvo breves períodos de freno (o retracción), a lo largo de diferentes etapas de expansión, estancamiento y crisis de la economía durante el último siglo, este gasto tendió a protegerse. Con diferencias a lo largo del período, ello revela un compromiso fuerte y consistente de las finanzas públicas con la protección social.

En segundo término, el esfuerzo fiscal necesario para cubrir el sistema, que caracterizó el último cuarto del siglo XX, tiene su contrapartida en la utilización de los fondos de las Cajas a las que apeló el Estado en períodos previos (recuérdese el episodio del empapelamiento). También se explica por la discrecionalidad y el clientelismo, que habrían caracterizado la gestión de su administración.

Por último, la composición de las prestaciones del sistema, en el marco del impacto distributivo del GPS, obliga a focalizar en la trayectoria seguida por las prestaciones a activos. Instituidas en forma definitiva a mediados del siglo XX, estos instrumentos de protección han tenido dificultades para atender y adecuarse a los cambios en la estructura del mercado de trabajo. Tampoco han recogido, en nuevas herramientas de política, los crecientes riesgos que han ido desplazándose a la juventud y las familias jóvenes (embarazo adolescente, la inestabilidad laboral, el cuidado de niños, enfermos y ancianos).

Finalmente, partiendo de una mirada de largo plazo, el análisis del gasto en seguridad social, en diálogo con el esfuerzo fiscal total destinado al área social, invita a reflexionar sobre la medida en que su consolidación y ampliación sustentaron los avances del país en materia de bienestar en el pasado y sobre las posibilidades reales que tiene de cumplir ese mismo papel hacia el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Arim, Rodrigo; Furtado, Magdalena y Rama, Marcia (1996): “Magnitud de la pobreza y distribución del ingreso en Uruguay: un análisis espacial y temporal en el quinquenio 1990-95”, ponencia presentada en las IX Jornadas de Economía, Banco Central del Uruguay, Montevideo.

Azar, Paola; Bertino, Magdalena; Bertoni, Reto; Fleitas, Sebastián; García, Ulises; Sanguinetti, Claudia; Sienra, Mariana y Torrelli, Milton (2009): *¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Editorial Fin de Siglo.

Azar, Paola y Bertoni, Reto (2006): *Identificación y análisis del Gasto público social en Uruguay 2002-2005*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.

Azar, Paola y Bertoni, Reto (2007): *Uruguay: Gasto público social en el largo plazo 1910-2005*, Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.

Banco de Previsión Social (1973): *Memoria Sintética de Actividades del BPS*, Montevideo.

Berchesi, Nilo. (1949): *Presupuesto, administración y planeación*, Instituto de Hacienda Pública, Facultad de Ciencias Económicas y de administración, UdelaR, Montevideo.

Bertino, Magdalena y Tajam, Héctor (1999): *El PBI uruguayo*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Udelar, Montevideo.

Bértola, Luis (2002): *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*, Ediciones Trilce, Montevideo.

Bértola, Luis; Calicchio, Leonardo; Camou, María y Porcile, Gabriel (1999): *Southern Cone Real Wage Compared: a purchasing power parity approach to convergence and divergence trends, 1870-1996*, Documento de Trabajo N°44, Programa de Historia Económica y Social, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

Bertoni, Reto y Sanguinetti, Claudia (2004): “Sostenibilidad Fiscal en Uruguay (1930-1959): el financiamiento del déficit”, en *Revista de Economía-BCU*, Volumen 11, N° 1, Segunda Época, Montevideo.

Bertranou, Fabio (2005): “Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social”, en OIT: Uruguay, Empleo y protección social: de la crisis al crecimiento, Cap. IV, pp. 179-200, Santiago de Chile.

Beveridge, William (1987): *Las bases de la seguridad social*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

Bucheli, Marisa y Rossi, Máximo (1994): *La distribución del ingreso en Uruguay*, Documento de trabajo N° 10/94, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR), Montevideo.

CEPAL (1998, 2003 y 2007): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

Costa, Mirtha (1973): *Las inversiones en Obras Públicas dentro del Presupuesto de la Nación Período 1967-1972*, monografía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Montevideo.

Davrieux, Hugo (1987): *Papel de los gastos Públicos en Uruguay 1955-1984*, CINVE – Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Forteza, Álvaro (1999): Política de clientelas y reformas de la Seguridad Social en América Latina, Documento de Trabajo N° 11/01. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

Forteza, Álvaro (2003): Seguridad social y competencia política, Documento de Trabajo N° 11/01. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

Forteza, Álvaro y Ferreira-Coimbra, Natalia (2004): *Protección social en el Uruguay 1990-2002*, OIT, Santiago de Chile.

Iglesias, Enrique (1961): “Capitalización interna en países subdesarrollados. El caso de Uruguay”, en Instituto de Teoría y política económica, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Montevideo.

Instituto de Economía - Área de Historia Económica: *De quiénes, para quiénes y para qué. Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX*, Fin de Siglo, IECON-CSIC-UdelaR, Montevideo.

Lindert, Peter (2004): *Growing Public. Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Volume 1, University of California, USA.

Minetti, L., Vieitez, Humberto (1984): *Análisis económico de la seguridad social en Uruguay, período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005*, parte primera y segunda, Instituto de Economía, FCCEEyA (UdelaR), Montevideo.

Olesker, Daniel (2001): *Crecimiento y Exclusión*, Ediciones Trilce, Montevideo.

Papadópulos, Jorge (1992): *Seguridad Social y Política en el Uruguay. Orígenes, Evolución y Mediación de intereses en la Restauración Democrática*, CIESU, Montevideo.

Pellegrino, Adela (2000): *Estimación de la población uruguaya 1885-1963*, Programa de Población – Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo.

Pereira, Juan José y Trajtenberg, Raúl (1966): *Evolución de la Población Total y Activa en el Uruguay 1908-1957*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Montevideo.

Petrei, Humberto (1987): “El Gasto Público social y sus efectos distributivos”, en *Documentos*, N° 6, Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (EDIEL), Río de Janeiro.

Rama, Germán (1971): *El club político*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Sánchez Loppacher, J., (1985): *Inversión del Gobierno Central: 1978-1984*, monografía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Montevideo.

Sienra, M. (2006): *La evolución del sistema de seguridad social y sus efectos sobre la inequidad de la economía (1968-1986)*, monografía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR, Montevideo.

Vieitez Novo, H. (1963): “Sistema de Previsión Social del Uruguay”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración*, N° 22, Junio de 1963, Montevideo.

Vigorito, Andrea (1999): *Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997*, Documento de Trabajo 6/99, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UdelaR, Montevideo.

FUENTES

Banco Central del Uruguay (varios años): *Boletines Estadísticos*, Montevideo.

Banco de Previsión Social (varios años): *Anuarios Estadísticos*, Montevideo.

Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU): “*Suplemento Estadístico*” (varios volúmenes).

------(1965): *Cuentas Nacionales*, Departamento de Investigaciones Económicas, Montevideo.

Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE, varios años): “Presupuesto General de Gastos del Estado”.

Contaduría General de la Nación (varios años): *Balance de Ejecución Presupuestal*, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.

------(varios años): *Estados Generales de la Administración Pública y Presupuesto General de Gastos del Estado*, Ministerio de Economía y Finanzas, Montevideo.

Dirección de Crédito Público (varios años): *Deuda Pública Nacional*, Montevideo.

Dirección General de Estadística y Censos (varios años): *Anuarios Estadísticos de la República Oriental del Uruguay*, DGEyC, Montevideo.

Dirección General de Seguridad Social (varios años): *Boletín Estadístico de la Dirección General de Seguridad Social*, Asesoría Económica y Actuarial, DGSS, Montevideo.

------(1983): *Decretos, resoluciones y consultas*, Montevideo.

Instituto de Economía (IECON, 1969): *Estadísticas Básicas*, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.

Instituto Nacional de Estadística (INE): sitio web www.ine.gub.uy

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (1984-1989): *Ahorro, inversión y financiamiento del sector público*, División Planeamiento del Sector Público, Montevideo.

Registro Nacional de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay (varios años), publicación anual del Diario Oficial, Montevideo.

Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI, 1974-1984): *Ahorro, inversión y financiamiento del sector público*, Presidencia de la República, Montevideo.

