

**LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE
SEGURIDAD SOCIAL EN EL URUGUAY
(1829-1986)**

Mariana Sienna
Diciembre de 2007

INSTITUTO DE ECONOMIA
Serie Documentos de Trabajo

DT 07 /07

**LA EVOLUCIÓN DEL
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
EN EL URUGUAY
(1829-1986)***

Mariana Sienra

mariana@iecon.ccee.edu.uy

**INSTITUTO DE ECONOMIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE
ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**

* La presente investigación, que desarrollé siendo becaria en el Instituto de Economía bajo la tutoría de la Mg. Magdalena Bertino, se enmarca en la investigación sobre las finanzas del Estado que está llevando adelante el Área de Historia Económica del mencionado instituto.

Índice

Introducción.....	4
Capítulo 1. Antecedentes de investigación.....	6
Capítulo 2. Desarrollo institucional de la seguridad social	8
2.1 Las clases pasivas civiles y militares y la institucionalización del sistema para los funcionarios públicos (1829-1919).....	8
2.2 La expansión del sistema de seguridad social (1919-1967)	11
2.2.1 Los seguros de largo plazo	12
2.2.2 Los seguros de corto plazo	17
2.3 La seguridad social entre 1967 y 1986	21
2.3.1 Desde la fundación del BPS al Acto Institucional N° 9.....	21
2.3.2 Los riesgos de largo plazo desde 1979 hasta la reapertura democrática	23
2.3.3 El sistema de seguridad social después de la reapertura democrática	25
2.4 La financiación del sistema de seguridad social.....	27
Capítulo 3. Las prestaciones del sistema de seguridad social	29
3.1 La evolución de las clases pasivas: análisis del número y del monto de pasividades.....	29
3.2 Evolución histórica de las pasividades	33
Bibliografía y fuentes	45
Anexo estadístico	50

Introducción

Es habitual considerar que la legislación en materia jubilatoria se inició en 1896 con la fundación de la primera caja de jubilaciones, la escolar. Sin embargo, al comenzar a estudiar la creación de las diferentes cajas se encontraron determinadas pistas en las fuentes y en la bibliografía que impulsaron a retroceder en la historia para comprender el origen de las pasividades.

La presente investigación aborda el análisis del sistema de seguridad social en el Uruguay, desde la legislación del siglo XIX hasta la reinstitucionalización del Banco de Previsión Social (BPS) en 1986.

Es importante definir el significado de algunos conceptos utilizados en este trabajo. En primer lugar, los seguros sociales constituyen un régimen legal y obligatorio por el que se cubren diversos riesgos de los trabajadores (enfermedad, maternidad, desempleo, invalidez, vejez, muerte y otros) mediante la triple aportación de los patronos, los trabajadores y el Estado. Este sistema no es de aplicación universal sino que está condicionado a una serie de características que deben cumplir los afiliados. En cambio, el sistema de seguridad social refiere al conjunto de seguros y prestaciones sociales de cobertura universal. En 1942, W. Beveridge, en Inglaterra, propuso ampliar la cobertura de estos seguros a toda la población, surgiendo el concepto integral de la seguridad social. La diferencia fundamental entre los seguros sociales y la seguridad social radica en que el universo poblacional que atienden los primeros está reducido, en general, a los trabajadores asalariados. En sentido estricto, pocos países en el mundo poseen un sistema de seguridad social con cobertura universal, aunque es frecuente encontrar sistemas de seguros sociales que pretenden crecer hasta abarcar al conjunto de la población¹.

El estudio del sistema de seguridad social uruguayo reviste un interés especial debido a la estructura demográfica que caracteriza al país y a la magnitud de sus prestaciones que constituyen el principal gasto público. Por otra parte, es especialmente pertinente el enfoque histórico de la construcción del sistema, en la medida que Uruguay es considerado uno de los países pioneros en esta materia en América Latina.

La metodología utilizada consistió en la reconstrucción, por un lado, de la historia institucional de la seguridad social desde el siglo XIX y XX y, por otro, de diversas variables cuantitativas involucradas en el análisis (número y monto de las

¹En general se definen cinco principios del Sistema de Seguridad Social. A) Universalidad subjetiva: la seguridad social reconoce como sujetos de su protección a todos los individuos sin restricciones. B) Universalidad objetiva o totalidad: la universalidad objetiva se refiere a los riesgos o contingencias cubiertos por la seguridad social. Si se considera la enumeración tradicional de contingencias sociales cubiertas o a cubrir por la seguridad social se identifican las siguientes: enfermedad y accidentes (común o de trabajo), maternidad, invalidez, vejez, muerte, orfandad o desamparo de menores, viudez, cargas familiares (matrimonios, número de hijos, etc.) y desempleo. C) Unidad: la forma ideal de organización administrativa es la centralización de los diversos regímenes, logrando una organización única que permita cubrir en toda su extensión el sistema. D) Igualdad e integridad o suficiencia: el principio de igualdad postula la asignación de idéntica protección ante iguales contingencias. El principio de integridad señala que las prestaciones deben ser suficientes para atender la contingencia social de que se trate. Estos principios implican que la protección debe ser equitativa, completa y adecuada. E) Solidaridad: refiere a la financiación de la seguridad social, según el cual toda la población debe contribuir al sostenimiento del sistema.

pasividades otorgadas por los diferentes organismos de seguridad). Para la historia institucional de las cajas, la expansión de su cobertura, evolución de las contribuciones y acceso a las mismas se hizo un seguimiento de las disposiciones legales a través de los registros de leyes y decretos, y se utilizaron otras fuentes secundarias (trabajos de A. Plá Rodríguez, O. Ermida Uriarte, J. Papadópulos, F. De Ferrari, O. Sarlo y J. Prat).

Para la construcción de las series la información se obtuvo principalmente de los Anuarios Estadísticos, de los Boletines Estadísticos del Banco de Previsión Social y de la Dirección General de Seguridad Social, así como también de diversos trabajos sobre el tema, en particular el trabajo realizado en el Instituto de Economía bajo la coordinación de L. Minetti y H. Vieitez².

La presentación de la investigación se organiza en tres capítulos. En el primero se presentan los antecedentes de investigación, tanto nacionales como internacionales. El segundo capítulo está destinado a analizar el desarrollo institucional de la seguridad social. En el tercero se presenta un análisis de las prestaciones, con especial hincapié en las otorgadas por el Banco de Previsión Social. Finalmente, se realizan algunas reflexiones generales.

² Minetti, L.; Vieitez, H. (1984): *Análisis económico...*

Capítulo 1. Antecedentes de investigación

Existen diferentes enfoques entre los trabajos que han abordado el análisis de la seguridad social. A continuación se presentan aquellos que aportan mayores elementos para acercarse al objeto de estudio de la presente investigación.

Desde el campo del derecho existen varios trabajos preocupados por la caracterización y la evolución de la seguridad social. Entre ellos se destacan los de Américo Plá Rodríguez, Oscar Ermida Uriarte y Antonio Grzetich.

Las obras del primero constituyen una referencia obligada de casi todos los autores que han incursionado en el tema de la seguridad social en Uruguay. En el artículo “Financiación de la seguridad social” (1972), A. Plá Rodríguez discute la existencia de un sistema de seguridad social en Uruguay, considerando que sólo se ha llegado a constituir seguros sociales, realiza además una reseña del régimen de prestaciones desde sus inicios hasta la década del '70 y, finalmente, plantea las posibles reformas a introducir en el sistema de financiación de la seguridad social.

A. Plá Rodríguez es además coautor de *La seguridad social en el Uruguay* (1991). En el capítulo introductorio expone los principios, la estructura administrativa y financiera de la seguridad social. En dicha publicación Oscar Ermida Uriarte profundiza acerca de los principios de la seguridad social. En primera instancia explicita las concepciones teóricas de tales principios, para luego analizar los principios de la seguridad social consagrados en el derecho positivo uruguayo, con especial hincapié en el Acto Institucional N° 9. Constata que no existe una correspondencia exacta entre los principios generalmente admitidos y los expresamente enunciados en las normas de derecho positivo. Oscar Ermida Uriarte junto con Antonio Grzetich elaboran el capítulo que refiere al estudio de la evolución de la estructura de la seguridad social, comenzando con una breve reseña histórica de la evolución de la legislación sobre seguridad social, para después describir la estructura orgánica del sistema desde sus inicios hasta 1986.

Desde otra perspectiva, centrada en las políticas sociales, Jorge Papadópulos, en *Seguridad social y política en el Uruguay* (1992), analiza la historia institucional de la seguridad social. El abordaje utilizado trata de dar cuenta de los factores políticos que explican por qué emergió esta política social, qué determinó su emergencia, qué factores la impulsaron y cuáles han sido los factores de transformación de esa política a lo largo de su historia. Papadópulos sostiene que “*el diseño institucional de cualquier programa social es el resultado de una multiplicidad de negociaciones/confrontaciones que indican la distribución del poder entre clases y grupos sociales y el modo de relacionamiento de éstos con el Estado*”. Por esta razón es importante analizar aquella política social que “*que más esfuerzo parlamentario ha insumido en los años de reinstitucionalización democrática... al tiempo que consume la mayor proporción de gasto público social*”.

La *Monografía preparada por la Gerencia General Técnica de Seguridad Social para información del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social* (1972) tiene como finalidad presentar un estudio sobre la organización y funcionamiento del Banco de Previsión Social. Asimismo, ofrece un panorama general del sistema con mención a los restantes organismos y sus prestaciones.

También desde la economía es importante destacar cuatro investigaciones que son antecedentes inmediatos del presente estudio. En primer lugar, la obra realizada por Humberto Vieitez y Luis Minetti es una valiosa contribución al análisis de la seguridad social. *Análisis económico de la seguridad social en Uruguay. Período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005* (1984) tiene como objetivo estudiar el sistema seguridad social en Uruguay durante el período demarcado y hacer una proyección demográfica, económica y financiera de las variables que se relacionan con el sistema. La investigación se inicia con un estudio teórico del tema para luego realizar una aproximación a las principales variables, a continuación presenta una importante recopilación de las estadísticas de la seguridad social agrupadas por riesgo y por organismo.

Por su parte, Juan Carlos Fortuna realiza un estudio sobre *El sistema de la seguridad social en el Uruguay* (1985) en el que analiza las transformaciones que se produjeron en la organización del sistema de seguridad social desde Acto Institucional N° 9 hasta la reinstitucionalización democrática en 1985.

Una aproximación a la evolución de la seguridad social en la historia de las últimas décadas del Uruguay se obtuvo de un *Informe sobre la seguridad social en el Uruguay* (1995) de Alicia Melgar y Andrea Vigorito. En él se analiza, en primer lugar, las características del sistema de seguridad social en su conjunto, tanto en lo que respecta a los beneficiarios como al volumen de las erogaciones y su relación con algunas variables demográficas y macroeconómicas. Luego el estudio se circunscribe a las instituciones públicas, trata en especial las características de los beneficiarios, las prestaciones y el financiamiento del Banco de Previsión Social. Finalmente, se analizan los aspectos más relevantes de las cajas paraestatales.

Finalmente, Mariana Sienna, durante su trabajo como becaria en el Área de Historia Económica del Instituto de Economía, realizó el Avance de Investigación *La evolución de la seguridad social en el Uruguay 1900-1960* (2004), en el que se analiza la historia institucional de la seguridad social, la expansión de la cobertura de la población y se describe la evolución de las condiciones para acceder al sistema a través de variables tales como años de servicio, edad, etc. Asimismo, elaboró un artículo denominado *Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay* (2005) en el que analiza las primeras leyes en materia jubilatoria durante el siglo XIX.

En lo que respecta a los estudios de carácter internacional sobre la seguridad social y en especial los que refieren a América Latina, se destaca el *Manual de economía de la seguridad social* (1998) cuya elaboración estuvo a cargo de Carmelo Mesa-Lago y Fabio Bertranou. En él se explican los conceptos generalmente utilizados en el análisis de la seguridad social, así como también los antecedentes históricos del sector en América Latina. En segundo lugar, se analizan los problemas que sufría la seguridad social antes de la crisis económica y el ajuste estructural de los años '80 y '90. En tercer lugar, se estudian los principales programas de la seguridad social: pensiones, salud, desempleo y asistencia social. Luego, se profundiza el caso de Uruguay, al que se considera como modelo del Estado de Bienestar Social en la región. Finalmente, se analiza a fondo las reformas de la seguridad social de los años '90 en la región en dos de los programas más importantes: pasividades (jubilaciones y pensiones) y salud.

Capítulo 2. Desarrollo institucional de la seguridad social

Este capítulo tiene como objetivo analizar, desde un punto de vista institucional, la evolución del sistema de seguridad social, poniendo especial énfasis en las jubilaciones y pensiones (riesgo de vejez, invalidez y muerte) servidas por el Banco de Previsión Social³.

2.1 Las clases pasivas civiles y militares y la institucionalización del sistema para los funcionarios públicos (1829-1919)

Los países desarrollados, en particular los europeos, fueron los primeros en introducir programas de seguridad social. Dentro del conjunto de países subdesarrollados, América Latina fue la primera región en seguir al mundo desarrollado; luego continuaron África, Asia, Oceanía y Oriente Medio. Uruguay fue uno de los países pioneros en materia de desarrollo del sistema de seguridad social en América Latina⁴.

Como se mencionó, es habitual considerar que la legislación en materia jubilatoria se inició con la fundación de la primera caja, la escolar, en 1896. Sin embargo, existen derechos jubilatorios desde 1829.

Las primeras leyes en materia de retiro en Uruguay, derivadas de la legislación hispánica, se sancionaron en forma simultánea a la constitución del Estado Oriental, debido a la cantidad de ex combatientes, inválidos y viudas a que dieron lugar 20 años de guerras previas a la independencia. Dichas leyes otorgaron derecho a retiro a militares y civiles, a partir de 1829 y 1838 respectivamente, conformando las clases pasivas que figuraron año tras año en los Presupuestos Nacionales. Además, las clases pasivas estaban constituidas por las pensiones concedidas a los familiares de los militares y funcionarios públicos, cubiertos por las leyes mencionadas anteriormente, y por las pensiones que se otorgaban por gracia especial a personas que no tenían un derecho (pensiones graciabiles).

Las clases pasivas no fueron consideradas por la historiografía como una primera forma de previsión social, sino como la manifestación de la debilidad del Estado ante las presiones de los grupos sociales y del favoritismo político, restando importancia a las leyes sobre pasividades del siglo XIX.

³ El BPS, que pasó a denominarse entre 1979 y 1986 Dirección General de Seguridad Social, estaba formado por la Caja Civil y Escolar, la Caja de Industria y Comercio y la Caja Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez. Si bien este organismo se creó en 1967, las cajas que lo integraban tenían larga data en el país. Entre 1968 y 1974 cubría a más del 93% del total de la población pasiva, luego esta participación descendió por la desagregación de las pasividades policiales, que pasaron a formar parte de la Caja Policial, llegando a un porcentaje estable de cobertura de casi un 90%.

En cuanto a la estructura del monto de prestaciones del sistema de seguridad social, las que correspondían al BPS representaban entre el 70 y el 80% del total de egresos por pasividades, porcentaje menor que el correspondiente al número de prestaciones pagadas por este organismo en el total, en tanto que el promedio de sus pasividades era menor que el de las restantes cajas.

⁴ Bertranou, F.; Mesa-Lago, C. (1998): *Manual de Economía...*, p. 21. y Papadópolos, J. (1992): *Seguridad Social y Política...*, pp. 30-31.

Las leyes de retiros y pensiones para militares y civiles

La temprana aprobación de las leyes de retiros y de pensiones se explica por la vinculación de la elite de la oficialidad con los gobiernos y por la tradición de la legislación hispánica en la materia. Estas leyes atribuían al Estado la responsabilidad de cubrir las necesidades de estos grupos sociales.

La ley de 1829 concedía derechos jubilatorios a los individuos que hubieran pertenecido a las divisiones militares del Estado formadas desde 1810, y hubieran resultado inválidos en la guerra. También concedía a las viudas y a los hijos y, a falta de estos, a las madres viudas de los que hubieran resultado muertos en campaña, el derecho al cobro de las dos terceras partes del sueldo del fallecido.

El régimen constituido en 1829 fue completado por la ley promulgada en 1835. Se establecía que una situación similar a la que habían quedado las familias de los que morían en la guerra, vivían las de los que no habían fallecido en ella. En ese mismo año se estableció la ley de retiro para aquellos jefes y oficiales que quedaran fuera del ejército con un mínimo de 10 años de antigüedad, los cuales recibían una pensión equivalente al número de años que hubieran estado en actividad. Con las leyes promulgadas en 1837, 1857, 1862, 1863 y 1873, se expandieron los beneficios a otras categorías y se establecieron ciertas características de las prestaciones.

Cabe destacar que las leyes no incluían a la tropa, formada principalmente por los soldados. Por lo tanto, esta forma de conceder retiros y pensiones estaba limitada a una elite privilegiada dentro del ejército. La tropa obtuvo derecho a retiro recién en 1919, ocho años después de promulgada la ley que creaba la Caja de Pensiones Militares.

Durante la dictadura de Latorre, ante el déficit crónico de las finanzas del Estado, el 7 de setiembre de 1876 se decretó que desde esa fecha en adelante toda persona que ingresara por primera vez a prestar servicios remunerados a la nación, ya fuera en el orden civil o militar, quedaba excluida de toda pensión, tanto para sí como para sus deudos. Esta medida se fundamentaba en que el montepío que se descontaba a los empleados públicos no estaba en relación con las pensiones, jubilaciones o retiros que respectivamente acordaban las leyes vigentes. Sin embargo, esta ley fue burlada en la parte referente a los militares, estando aún Latorre en el poder. Así, a partir de 1878 se incluyó a los individuos excluidos del régimen en una lista que figura en el Presupuesto Nacional dentro de Obligaciones de la Nación con el nombre de “Lista del 7 de setiembre” (haciendo alusión a la fecha del decreto).

Esto significa que desde 1876 hasta 1911, los retiros y pensiones militares no eran producto de la aplicación de las leyes, sino que se acordaban en las cámaras con un criterio particularista, lo que resultó dejar el derecho a retiro y a pensión en manos de los gobernantes de turno (Barrán y Nahum, 1979).

Una ley de 1838 extendía el derecho jubilatorio a los empleados civiles. Establecía que los empleados civiles, que por innecesarios fueran separados del servicio, gozarían de un retiro o pensión, siempre que tuvieran 10 años de servicios prestados y que estuvieran desempeñando plazas efectivas. Asimismo, se agregaba que todos los empleados civiles con un mínimo de siete años de servicio podían optar por la

jubilación siempre que justificaran haberse inutilizado en servicio público, por achaques, por edad avanzada u otros motivos.

Cuando quedaba la viuda sin hijos, gozaba ella sola la pensión y en caso de que los tuviera tenía la obligación de educarlos y sustentarlos hasta que los varones cumplieran los 25 años y las mujeres se casaran. Cuando la viuda moría recaía la pensión sobre los hijos.

Como se decía respecto a los militares entre 1876 y 1904, cuando se crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, los empleados civiles que ingresaban en la Administración Pública no tenían derecho a la jubilación, así como tampoco tenían derecho a pensión sus descendientes. A diferencia de los empleados civiles, los militares, en 1878, burlaron explícitamente la ley de 1876 con la creación de la Lista del 7 de setiembre.

Si bien estas clases pasivas constituyeron un desordenado y elitista comienzo en la cobertura de riesgos, fueron la primera forma de cobertura que conoció el país y un antecedente de las cajas de jubilaciones y pensiones⁵.

Las primeras cajas de jubilaciones y pensiones

El 28 de mayo de 1896 se creó la **Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones**⁶. En una primera etapa ingresan a la caja ayudantes, maestros/as, inspectores, directores, subdirectores y secretarios, ampliándose su cobertura en 1904. La caja funcionaría con un fondo propio formado por el aporte del trabajador y del patrón (en este caso el Estado) y fondos de origen impositivo, donaciones, legados e intereses del capital invertido.

El 14 de octubre 1904 se fundó la **Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles**⁷, que se integró, al inicio, con los funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, de las Juntas Económico-Administrativas y Comisiones Auxiliares, de la Comisión Nacional de Caridad (salud pública), de las Juntas Electorales y de la propia caja de jubilaciones y pensiones. La cobertura se expandió ininterrumpidamente hasta 1925 cuando se promulgó una ley general⁸, que extendió el derecho jubilatorio al conjunto de los empleados públicos y definió su alcance. El proceso de expansión de la caja se retoma a fines de los años '40 a causa de la estatización de varias empresas de servicios públicos de capital británico.

Los fondos de esta caja, al igual que los de la Caja Escolar, se formaban con los aportes de los afiliados, la contribución patronal (Estado), los impuestos afectados, donaciones, legados y los intereses de los fondos invertidos.

El 14 de febrero de 1911 se fundó la **Caja de Pensiones Militares**. Los beneficios con los que contaban los jefes y oficiales militares, que eran los únicos beneficiarios, eran el de retiro (directo) y el de pensión (indirecto) para sus descendientes. Esta caja solo servía el beneficio de pensión, mientras que el retiro, hasta 1960, formó parte del rubro Clases Pasivas del Presupuesto y era atendido por fondos

⁵ Ver Sienna, M. (2005): *Las clases pasivas civiles y militares...*

⁶ RNLD, 28 de mayo de 1896.

⁷ RNLD, 14 de octubre de 1904.

⁸ RNLD, ley 7818, 6 de febrero de 1925.

provenientes de Rentas Generales. La ley que creó la caja otorgaba el derecho de pensión a las viudas, a los hijos solteros legítimos o naturales reconocidos y sólo concedía retiro a los jefes y oficiales; recién se le otorgó este derecho a la tropa en 1919⁹. Al igual que la Caja Escolar y Civil, la Caja de Pensiones Militares formó un fondo independiente de Rentas Generales. Este fondo estaba integrado, en una primera instancia por los fondos provenientes de Rentas Generales, el montepío de los jefes y oficiales, los fondos provenientes de la Caja Nacional de Ahorros y Descuentos y el importe de diversos impuestos. El 30 de noviembre de 1960 cambió su denominación por la de Caja de Retirados y Pensionistas Militares.

2.2 La expansión del sistema de seguridad social (1919-1967)

Entre 1919 y 1954 el sistema de seguridad social siguió expandiéndose. Asimismo, hacia la década de los 40 se sancionaron nuevas leyes que contemplaron la protección de la familia, la maternidad y el riesgo del desempleo.

De esta forma, a mediados del siglo XX se había alcanzado una cobertura casi universal de los riesgos de vejez, invalidez y muerte. No obstante, el sistema de seguridad social uruguayo no ha prestado la misma atención a otros riesgos, como el de enfermedad, maternidad y desempleo, cuya cobertura era muy reducida, aun iniciada la década de los 70¹⁰.

El sistema de seguridad social que se describe se definió por un progreso desperejo y estratificado, sensible a las prestaciones de los grupos de presión y de los partidos políticos. Caracterizado, además, por su financiación predominantemente tripartito y por la descentralización en su organización. Es así que la legislación sobre seguridad social uruguayana puede *“ser calificada como una legislación social de avanzada en muchos aspectos, aunque casuística y desigualitaria, sin arreglo a un plan global, la que arrojó, de todos modos, un saldo positivo, en cuanto se produjo lo que Mesa Lago denominó la masificación del privilegio”*¹¹.

A continuación se presenta una síntesis de la evolución institucional de la seguridad social, en el período que se extiende desde la creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos y la creación del Banco de Previsión Social (BPS), en 1967. Se consideran los riesgos de largo y corto plazo.

⁹ Ver Sienna, M. (2005): *Las clases pasivas civiles y militares...*

¹⁰ De Ferrari, F. (1972): *Los principios de la seguridad social*, pp. 171-172.

¹¹ Ermida Uriarte, O.; Grzeticich, A.(1991): “La estructura de la seguridad social...”, pp. 82-83.

2.2.1 Los seguros de largo plazo

a. Riesgos de vejez, invalidez y muerte: cajas de jubilaciones y pensiones¹²

El año 1919 marca un hito en la historia de la seguridad social uruguaya. Además de la ya mencionada extensión del derecho a retiro del personal militar de tropa, comienza la extensión de derechos a los trabajadores privados y se crean las pensiones a la vejez para los ancianos desamparados. Posteriormente, entre 1925 y 1954 se crearon las cajas bancaria, del Jockey Club, Profesional, Rural y Notarial.

El 11 de febrero de 1919 se promulga una ley sobre **Pensiones a la Vejez** que creó un mecanismo de protección de riesgos de vejez, invalidez e indigencia sin requerir contribución del beneficiado. Establecía que toda persona llegada a los 60 años o de cualquier edad si era inválida, que se hallare en estado de indigencia, tenía derecho a recibir del Estado una pensión. El fondo para cubrir estas pensiones estaba formado básicamente por impuestos.

El 6 de octubre de 1919 se creó la **Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos**, integrada inicialmente con los trabajadores de los Ferrocarriles, Telégrafos, Tranvías, Teléfonos, Aguas Corrientes y Gas, todas ellas empresas privadas al momento que se promulga la ley¹³. En 1934 cambió su nombre, denominándose Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria, Comercio y Servicios Públicos¹⁴. Recién en 1948 pasa a llamarse Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y Comercio¹⁵, cuando muchas de las empresas mencionadas anteriormente son estatizadas y sus trabajadores pasan a integrar la Caja Civil. A partir de 1930 ingresan varios sectores de trabajadores: los de las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada, los periodistas y gráficos y los trabajadores de la construcción, entre otros.

La Caja Civil se amplía a fines de los cuarenta a causa de las nacionalizaciones “...de las empresas comprendidas en el ex fondo de ‘servicios públicos y afines’: queda integrando la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, la Administración Municipal de Transporte (ley 10.980), las ex compañías británicas de ferrocarriles, la compañía del Puente Cuareim (ley 11.205) y Compañía de Aguas Corrientes (ley 11.357)...”¹⁶.

La expansión de la cobertura es casi permanente, hasta que en 1954 se promulga una ley general por la cual se incorporan a esta caja “todas las personas que ejerzan

¹² Las cajas de jubilaciones y pensiones cubren otros riesgos, además de los de vejez, invalidez y muerte, a través de seguros de largo plazo. En 1919 (RNLD, ley 6962, 6 de octubre de 1919), se estableció el derecho a una jubilación permanente a aquellos trabajadores que, contando con más de 40 años de edad y 10 años de servicio, fueran despedidos por las empresas no mediando delito ni omisión por culpa grave. El pago de esta última erogación estaba a cargo de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos; en 1950 (RNLD, ley 11.495, 26 de setiembre de 1950) se generalizó la causal de maternidad para la jubilación de la mujer con diez años de servicio.

¹³ RNLD, ley 9662, 6 de octubre de 1919.

¹⁴ RNLD, ley 9196, 11 de enero de 1934.

¹⁵ RNLD, ley 11.034, 14 de enero de 1948.

¹⁶ RNLD, Art. 2 de la ley 11.729, del 1º de noviembre de 1951.

actividades lícitas remuneradas”¹⁷. En lo que tiene que ver con el Tesoro de la caja, se formó un fondo de origen tripartito (aporte del afiliado, del patrón y del Estado).

El 20 de enero de 1943 se fundó la **Caja de Trabajadores Rurales**, la que pasó a formar una sección del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. En 1944 se creó un nuevo organismo al que se denominó Caja de Trabajadores Rurales y Pensiones a la Vejez. En 1950 la Caja de Pensiones a la Vejez, de Jubilaciones y Pensiones Rurales, Personal de Servicio y Afines, denominada así por la ley 11.034 de 1948, pasa a denominarse Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez. La ley de creación estableció como beneficiarios de esta caja a las personas que trabajaban en faenas rurales dentro o fuera de los establecimientos destinados a esta clase de actividades, inclusive los patronos, técnicos, administradores y demás empleados de escritorio, servicio doméstico, etc., y a las personas que se desempeñaran como quinteros y jardineros, dentro o fuera de los centros urbanos. Por esta misma ley el fondo de la caja quedó formado por: el aporte de los propietarios de los inmuebles ubicados en zonas rurales, la contribución de las personas que quedaron integradas al inicio, las rentas provenientes de cualquier transferencia de dominio a título oneroso, los intereses de los fondos invertidos, donaciones y legados.

El 14 de mayo de 1925 se fundó la **Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios y de la Bolsa de Comercio**, primera caja paraestatal del país. Esta caja incluía a los funcionarios de la banca privada, a los empleados de la Bolsa de Comercio y, facultativamente, al personal de la Banca Estatal, haciéndose obligatorio para dichos empleados en 1935. La ley de creación de la caja integró su tesoro con la contribución mensual de los Bancos y Bolsa de Comercio, el montepío y diferencias de sueldos por ascensos de sus empleados, diversos impuestos, intereses, donaciones y legados.

En 1923 y 1948 fueron aprobados los estatutos de las cajas privadas del **Jockey Club**, que amparan a sus funcionarios permanentes y por reunión respectivamente¹⁸.

El 15 de octubre de 1941 se creó la **Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones**. Quedaban comprendidos en la ley de creación los escribanos públicos que no desempeñen funciones notariales como empleados en cualquier oficina pública, los empleados de las escribanías y los empleados de las asociaciones o colegios gremiales de escribanos y los de la Caja Notarial. El tesoro de esta caja estaba constituido por un porcentaje de los honorarios de los escribanos, el aporte de los empleados de las escribanías, el producto de un timbre que abonaran los interesados que utilicen los servicios notariales, los intereses de los fondos invertidos y las donaciones, herencias y legados.

El 13 de agosto de 1954 se fundó la **Caja Profesional de Jubilaciones y Pensiones**. Quedaban comprendidos en esta caja las personas que poseían un título expedido o revalido por la Universidad de la República, ejercían una profesión liberal dentro de los límites del territorio nacional, así como también los procuradores inscritos en la matrícula de la Suprema Corte de Justicia y que ejercieran su profesión y el personal

¹⁷ RNLD, ley 12.133, 13 de octubre de 1954.

¹⁸ Los empleados permanentes y por reunión del Jockey Club quedaron incluidos en la Caja de Industria y Comercio por la ley 15.782 de 28 de noviembre de 1985.

remunerado que secunde o haya secundado a los profesionales universitarios en actividades relacionadas con el ejercicio profesional. Quedaban excluidos de este derecho los amparados por la Caja Notarial. El fondo de esta caja estaba integrado por la contribución a cargo del profesional, los intereses de los fondos invertidos y las multas, donaciones y legados.

En cuanto a la organización del sistema en su conjunto, la evolución fue la siguiente. El 3 de diciembre de 1933 se unifica el sistema, organizándose el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay¹⁹ integrado por la Caja de Empleados y de Obreros del Servicio Público, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles, la Caja Escolar de Jubilaciones y Pensiones y el Instituto de Pensiones a la Vejez. Desde 28 de abril de 1939 la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y la Caja Escolar tendrán un patrimonio común, constituidos por el fondo de cada uno de ellas²⁰.

El 14 de enero de 1948 se deroga la ley²¹ que organizó el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay, constituyéndose tres Cajas: a) Industria y Comercio, b) Civil, Escolar y Servicios Públicos y Afines, c) Pensiones a la Vejez, Jubilaciones y Pensiones Rurales, Personal de Servicios y Afines.

El 1° de noviembre de 1951 se modifica, nuevamente, la denominación de las instituciones, que se llamarán en lo sucesivo: Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares y Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez (ver cuadro 2.1).

En 1967 se creó el **Banco de Previsión Social** (BPS) integrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares, la Caja Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Trabajadores Rurales y Servicio Doméstico y de Pensiones a la Vejez.

b. Los riesgos profesionales

Las enfermedades profesionales y los accidentes de trabajo pueden traer aparejado un estado de incapacidad física o invalidez de carácter permanente. Los programas que intentan cubrir estos riesgos, en casi todos los países del mundo entre los que se encuentra Uruguay, han incluido la invalidez sin discriminaciones, es decir, sin distinguir entre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

La primera norma en Uruguay que refiere a la reparación e indemnización de los riesgos profesionales (1914) establecía que el empresario tendría responsabilidad civil en caso de un accidente laboral si no cumplía con las normas que referían a la prevención de los infortunios en el trabajo²². En este caso, eran los patronos los que se veían obligados a indemnizar a la víctima.

La ley del 26 de noviembre de 1920²³, y su modificativa de 1941²⁴, establecían las condiciones para ser beneficiario del seguro de accidentes de trabajos. Este régimen era

¹⁹ RNLD, ley 9154, 3 de diciembre de 1933.

²⁰ RNLD, ley 9821, 28 de abril de 1939.

²¹ RNLD, ley 11.034, 14 de enero de 1948.

²² RNLD, ley 5032, 21 de julio de 1914.

²³ RNLD, 26 de noviembre de 1920.

²⁴ RNLD, ley 10.004, 28 de febrero de 1941.

financiado por los patronos y el pago de la indemnización estaba a cargo del Banco de Seguros del Estado (BSE)²⁵. El sistema, tal como lo determinaban las leyes anteriores, era obligatorio para todos los patronos que utilizaran el trabajo de obreros, incluido el Estado. El seguro sólo protegía el infortunio ocasionado a causa o en ocasión del trabajo²⁶.

²⁵ El BSE tiene carácter monopólico desde 1914, respecto a estos seguros.

²⁶ Ver Banco de Previsión Social (1972): *Monografía preparada por la Gerencia General Técnica...*

Cuadro 2.1. Historia institucional de las cajas de jubilaciones y pensiones

Caja	Fecha de creación	Modificaciones
Caja de Jubilaciones y Pensiones Escolares	28 de mayo de 1896	Desde 1939 la Caja Civil y Escolar tienen un patrimonio común constituidos por el patrimonio de cada una de ellas.
Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles	14 de octubre de 1904	Idem Caja Escolar.
Caja de Pensiones Militares	24 de febrero de 1911	En 1960 la Caja de Pensiones Militares pasa a denominarse Caja de Retirados y Pensionistas Militares.
Pensiones a la Vejez	11 de febrero de 1919	
Caja de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos	6 de octubre de 1919	Desde 1934 la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos se denomina Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria, Comercio y Servicios Públicos.
Caja del Jockey Club	En 1923 cubre a los funcionarios permanentes y, en 1948, cubre a los funcionarios por reunión	
Caja Bancaria y Bolsa de Comercio	14 de mayo de 1925	Desde 1943 la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias y Bolsa de Comercio pasa a denominarse Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.
Referente a varias cajas		Desde el 1º de enero de 1934 las Cajas de Empleados y Obreros de los Servicios Públicos, Civil, Escolar e Instituto de Pensiones a la Vejez pasaron a formar parte del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay.
Caja Notarial	15 de octubre de 1941	
Caja de Trabajadores Rurales	20 de enero de 1943	Esta caja se crea como una sección del Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. En 1944 se forma un nuevo organismo que se denominó Caja de Trabajadores Rurales y Pensiones de la Vejez. En 1950 la Caja de Pensiones a la Vejez, de Jubilaciones y Pensiones Rurales, Personal de Servicio y Afines pasa a denominarse Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Trabajadores Rurales y Domésticos y de Pensiones a la Vejez.
Referente a varias cajas		En 1948 se deroga la ley que organizó el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay. La estructura pasa a ser la siguiente: a) Caja de Industria y comercio, b) Caja Civil, Escolar, Servicios Públicos y Afines, c) Pensiones a la Vejez, Trabajadores Rurales, Personal de Servicio y Afines.
Caja Profesional de Jubilaciones y Pensiones	13 de agosto de 1954	

2.2.2 Los seguros de corto plazo

En Uruguay, la contingencia del **desempleo** se ha cubierto de modo muy variado por diversos mecanismos, de los cuales revisten principal entidad los seguros de paro y las jubilaciones permanentes. Estas últimas constituyen seguros de largo plazo, por lo que no serán comentadas en esta sección.

A continuación se comentarán brevemente los diferentes mecanismos utilizados para cubrir esa contingencia.

Las primeras leyes que establecieron un régimen de subsidio contra la desocupación fueron las del 11 de enero de 1934 y la complementaria del 2 de julio de 1940. El subsidio le correspondía al afiliado que tuviera 10 años de actividad mínima y no hubiera cumplido los 40 años de edad. Se servía durante el primer año de su cese y si dentro de ese período se incapacitaba o fallecía, daba lugar a una jubilación permanente o pensión (subsidio por despido)²⁷. Su pago estaba a cargo de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio.

Otra forma de cobertura del riesgo de desocupación fue la compensación por desocupación, organizada y a cargo de cajas especiales, al margen del BPS. Tenían un régimen propio destinado a asegurar un mínimo de horas de trabajo mensuales así como la continuidad de salario, dadas las características de la actividad, de desocupación estacional²⁸. La primera caja de compensación que se creó fue la de la Industria Frigorífica (1944), posteriormente se fundó la de Barracas de Lana, Cueros y Afines (1945) y la de la Industria Frigorífica del Interior (1966).

Por otra parte, en 1958²⁹ se aprobó la ley 12.570, que creó, con carácter obligatorio, un seguro de paro que estaba administrado por la Caja de Industria y Comercio³⁰. Tenían derecho los obreros y empleados de la industria y el comercio amparados por la mencionada caja y que no estuvieran incluidos en las cajas de compensación. Dichas leyes establecían que las personas que perdían su trabajo y no tenían derecho a una jubilación permanente, por no haber llegado a los límites de edad o por no tener la antigüedad necesaria en el servicio, adquirirían en cambio el derecho a recibir un subsidio de desocupación por un máximo de seis meses. El fondo de seguro de paro se nutría con la aportación del patrón y del obrero, pagadera conjuntamente con la aportación jubilatoria, y con el producido de ciertos impuestos.

A este régimen general de seguro de paro hay que agregar la existencia de regímenes especiales que cubrían a los trabajadores de la Industria del vidrio y a los de la estiba, también administrados por la Caja de Industria y Comercio.

Finalmente, cuando un trabajador era despedido, sin que mediara culpa de éste, se le otorgaba un pago que se denominó indemnización por despido. En el caso de que dicha indemnización la abonaran directamente las empresas, correspondía a un mes de

²⁷ RNLD, ley 9.196, 11 de enero de 1934.

²⁸ Los organismos que asumían esta modalidad eran los siguientes: Caja de Compensación por Desocupación de la Industria Frigorífica, Barraca de Lanas, Cueros y Afines y de la Industria Frigorífica del Interior; tomado de Banco de Previsión Social (1972): *Monografía preparada por la Gerencia General Técnica...*, pp. 29-30.

²⁹ RNLD, 23 de octubre de 1958.

³⁰ Algunas disposiciones de esta ley se modifican por la ley 13.108 del 23 de octubre de 1962.

suelo por cada año de actividad, con un máximo de tres si tenía derecho a jubilación y de seis en caso contrario³¹. Cuando la indemnización era servida por la Caja de Industria y Comercio, aunque financiada por las empresas afiliadas, correspondía a un mes de sueldo por cada tres de servicios prestados con un límite de tres meses³².

En 1974 se creó el Servicio Nacional de Empleo (SENADEMP), como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al que se le asignó como cometido el desarrollo de una política del empleo³³.

En 1975 el Poder Ejecutivo, haciendo uso de sus facultades, comenzó un proceso de centralización de los seguros o cajas de compensación por desempleo. En primer lugar, se eliminaron algunas cajas de compensación. Se mantuvieron las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica (de Montevideo e Interior), de las Barracas de Lana, Cueros y Afines, de las Panaderías y de la Estiba³⁴.

Sin embargo, unos meses más tarde el Poder Ejecutivo intervino las cajas de compensación que anteriormente había dejado intactas, transfiriendo sus funciones al *inexistente*, pues nunca tuvo vida real, SENADEMP³⁵. Es decir que, estas cajas pasaban a estar ubicadas bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Este proceso de centralización culminó en 1979, con la aprobación del Acto Institucional N° 9, cuando se creó DISEDE, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dicho acto suprime, a texto expreso, las Cajas de Compensación de la Industria Frigorífica y de las Barracas de Lanos, Cueros y Afines.

En lo que refiere a las **compensaciones familiares**, en 1943 se crearon cajas oficiales de compensación para el pago de las asignaciones familiares a los trabajadores de la industria y el comercio³⁶. Estas cajas cumplían las tareas de recaudar, de decidir sobre los derechos de los beneficiarios y de pagar las asignaciones. Es decir, en este sistema toda la actividad quedaba radicada en las cajas, los patronos sólo se limitaban a contribuir. Quedó organizado, en la opinión de F. De Ferrari, un sistema caro, complicado, injusto e incoherente, en el cual el armazón burocrático terminó por ahogar el espíritu social del régimen.

Si bien en 1950 se modificó el régimen anterior, no cambió la idea de la compensación³⁷. Esta ley de 1950 creó el Consejo Central de Asignaciones Familiares, una institución de naturaleza paraestatal dirigida por un consejo en el que estaban representado el Estado, los patronos y los obreros, en su calidad de administrador del fondo nacional de compensaciones. A su vez, las llamadas cajas de compensación eran simples oficinas recaudadoras y de pago. En el sistema que se desarrolló en el Uruguay la compensación no se producía entre empresas sino entre las cajas y son éstas, y no las empresas afiliadas, las que en caso de déficit recurrían al Consejo Central de Asignaciones Familiares a fin de obtener la compensación respectiva.

³¹ Banco de Previsión Social (1972): *Monografía preparada por la Gerencia General Técnica...*, pp. 31-32. RNLD, ley 10.489, de 6 de junio de 1944, y 10.542, 20 de octubre de 1944.

³² Banco de Previsión Social (1972): *Monografía preparada por la Gerencia General Técnica...*, pp. 31-32. RNLD, ley 9.196, de 11 de enero de 1934, y 6.962, 6 de octubre de 1919.

³³ RNLD, decreto ley 14.312, 10 de diciembre de 1974.

³⁴ RNLD, decreto 55/975, 16 de enero de 1975.

³⁵ RNLD, decreto 695/975, 11 de setiembre de 1975.

³⁶ RNLD, 12 de noviembre de 1943.

³⁷ RNLD, 20 de octubre de 1950.

En 1954 se extendió el beneficio de las asignaciones familiares a los trabajadores del sector rural³⁸ y en 1958 a los desocupados de la industria y el comercio³⁹.

En 1960 se incluyó como beneficiarios a los hijos y menores a cargo de jubilados y pensionistas de la Caja de Industria y Comercio, de la Caja de Trabajadores Rurales y Pensionistas a la Vejez⁴⁰. En ese mismo año se legisla sobre el salario familiar a favor de los funcionarios públicos, que incluye la asignación familiar, prima por hogar constituido y primas de matrimonio y nacimiento; el pago de este subsidio corresponde al organismo empleador.

En 1965 se amplía la cobertura a jubilados y pensionistas de la Caja Bancaria⁴¹. En 1966 se extendió el beneficio a los trabajadores rurales desempleados y, en 1967, a los trabajadores del servicio doméstico urbano⁴².

Por otra parte, una ley de 1950 disponía que la mujer asalariada en estado de gravidez tenía derecho a percibir el salario durante los primeros cuatro meses de ausencia (subsidio por maternidad)⁴³. Si se excedía de ese plazo ganaba medio jornal hasta el término de seis meses. Asimismo, se disponía que la trabajadora que se hallara en estado de gravidez no podía ser despedida; si lo fuere el patrón debería satisfacer el importe equivalente a seis meses de sueldo, más la indemnización legal que le correspondiera. La obligación de pagar el salario en los casos antes mencionados debía ser cumplida por el patrono; sin embargo los convenios internacionales en la materia, y ratificados por el país, establecían que esas obligaciones no serían atendidas por el empleador sino por intermedio de un seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos⁴⁴.

En 1973 se inició el proyecto centralizador y verticalizador⁴⁵. Este suponía la intervención del Consejo Central de Asignaciones Familiares y de las cajas de compensación. En cada caja, su presidente fue declarado interventor y consecuentemente desapareció toda participación de los interesados en la administración del sistema.

Se inició una etapa de eliminación de las cajas de asignación. En poco más de cuatro años, las dieciséis cajas existentes en Montevideo se convirtieron en cinco. El segundo paso en esta dirección fue la disposición de cese de los interventores de las cajas de asignaciones familiares en todo el país, dejando a la Comisión Interventora del Consejo Central de Asignaciones Familiares como única autoridad, en pos de la unificación total del sistema con un funcionamiento de verticalidad en el mando⁴⁶.

El Acto Institucional N° 9, de 1979, suprimió el Consejo Central de Asignaciones Familiares (CCAF) y las cajas de su dependencia, convirtiéndolos en una

³⁸ RNLD, ley 12.157, 22 de octubre de 1954

³⁹ RNLD, ley 12.543, 16 de octubre de 1958

⁴⁰ RNLD, ley 12.761, 23 de agosto de 1960.

⁴¹ RNLD, ley 13.426, 2 de diciembre de 1965.

⁴² RNLD, ley 13.559, 26 de octubre de 1966 y ley 13.586, 13 de febrero de 1967.

⁴³ RNLD, 14 de octubre de 1950.

⁴⁴ De Ferrari, F. (1972): *Los principios de la seguridad social*, p. 231.

⁴⁵ RNLD, decreto 1080/973, 18 de diciembre de 1973.

⁴⁶ RNLD, decreto 153/978, 16 de marzo de 1978.

de las tantas direcciones (DAFA) de la DGSS perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por su parte, el riesgo de **enfermedad** comenzó a cubrirse en el país con relativa tardanza y aún a mediados de la década de los 80 protegía sólo a una pequeña parte de la población⁴⁷.

En 1958 se estableció un régimen general de seguro de enfermedad (régimen general para los trabajadores comprendidos en la Caja de Industria y Comercio) a cargo del Fondo Seguro de Paro de la Caja de Industria y Comercio, que asistía a los mismos titulares del derecho al seguro de paro, es decir, el beneficio se otorgaba a los trabajadores que hubieran perdido su empleo por motivo de enfermedad o imposibilidad⁴⁸.

Los Seguros de Enfermedad, Invalidez y Asistencia Médica y Farmacéutica cubrían a los trabajadores de las diversas industrias y actividades⁴⁹. En otras oportunidades, sólo se aseguraba la asistencia médica y farmacéutica, la organización directa del servicio de asistencia, el pago de la cuota de afiliación total o parcial a mutualistas.

Por otra parte, la prestación de un subsidio como forma de compensar los jornales perdidos de los afiliados que se incapacitaban, se aplicaba en la Caja Profesional de Jubilaciones y Pensiones, en la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, en la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios de los empleados por reunión de Jockey Club.

En lo que refiere a los funcionarios de la administración pública, tanto central como descentralizada (municipios, entes autónomos, servicios descentralizados) disponían de seguros de salud de índole variada, creados en cada oportunidad en atención al organismo en que prestan servicios, por lo que también en la Administración Pública se carecía de un sistema general. Más aún, había sectores que no estaban, ni están en la actualidad, comprendidos en ningún régimen. Los seguros de salud consistían, generalmente, en el pago, total o parcial, por parte del empleador de las cuotas de afiliación a mutualistas o sociedades de asistencia médica de los trabajadores. Por otra parte, y sin perjuicio de su inclusión en alguno de esos regímenes, todos los funcionarios públicos, en caso de enfermedad o imposibilidad física transitoria, gozaban de licencia remunerada, razón por la cual tenían asegurado su sueldo durante la ausencia por tales motivos.

En 1973 se creó una comisión interventora de los seguros de enfermedad e invalidez preexistentes, denominada CISEI, con la única finalidad de administrar los seguros de enfermedad de afiliación obligatoria creados por las leyes anteriores⁵⁰. De esta forma, se centralizaron los seguros convencionales y se fue eliminando la participación de los interesados en su administración. Asimismo, se encomendó a la

⁴⁷ En base a Banco de Previsión Social (1972): *Monografía preparada por la Gerencia General Técnica...*, pp.20-26.

⁴⁸ RNLD, ley 12.570 art. 17, 23 de octubre de 1958.

⁴⁹ Transporte automotor, Industria de la construcción, Industria gráfica, Industria textil, Industria del cuero, Industria del vidrio, Industria de la bebida, Barracas de lana, cuero y afines, Industria gastronómica, etc.

⁵⁰ RNLD, decreto 736/973, 10 de diciembre de 1973.

CISEI la preparación de un proyecto de estatuto orgánico de los servicios intervenidos, el que más tarde se plasmó en la Administración de los Seguros Sociales por Enfermedad (ASSE).

En 1975 se creó, como servicio descentralizado, ASSE⁵¹. Con él desaparecieron legalmente los seguros autónomos, paraestatales y tripartitos, concentrándose la previsión del riesgo enfermedad común en un solo servicio descentralizado estatal, carente de participación obrero-patronal.

A pesar de la clara intención concentradora y unificadora, inmediatamente comenzaron a nacer seguros convencionales de enfermedad o cajas de auxilio, creados por acuerdos obrero-patronales y dirigidos por comisiones de la integración bipartita, lo que significó un verdadero régimen de cogestión. Éste fue eliminado por el Acto Institucional N° 9, cuando el proceso de centralización y verticalización alcanza su punto más alto convirtiendo a ASSE (servicio descentralizado) en DISSE, perteneciente a DGSS.

2.3 La seguridad social entre 1967 y 1986

En la década de los 60 el suceso más importante que refiere a la seguridad social uruguaya, en términos institucionales, fue la creación del Banco de Previsión Social (BPS) en 1967, centralizando diferentes cajas de jubilaciones y pensiones fundadas a lo largo del siglo, dándosele el cometido de coordinar los servicios estatales de la previsión social y organizar la seguridad social del país. No obstante, esta centralización no alcanzó a las cajas paraestatales ni a la Caja Militar, tampoco a la Policial desde 1974.

En el período dictatorial los mayores cambios en materia de pasividades suceden a partir del Acto Institucional N° 9⁵² de 1979 que, por un lado, modifica el régimen de prestaciones y, por otro, termina de centralizar la estructura orgánica del sistema en la Dirección General de Seguridad Social (DGSS), eliminándose el BPS.

Restablecido el orden jurídico democrático, se suprime la DGSS y se reinstucionaliza el BPS, conservando el sistema la estructura centralizada y los lineamientos principales del régimen anterior⁵³.

Para su mejor comprensión se dividirá el período de estudio en tres subperíodos. El primero que se inicia con la fundación del BPS, en 1967, y que termina con la eliminación de este organismo resuelta por el Acto Institucional de 1979, se caracterizó por un proceso de centralización y verticalización del sistema. El segundo culmina con el retorno a la democracia en 1985. El tercero se refiere a los cambios que se producen al comienzo de la reinstalación de las instituciones democráticas.

2.3.1 Desde la fundación del BPS al Acto Institucional N° 9

La Constitución de 1967 creó el **Banco de Previsión Social (BPS)** con el objetivo de coordinar los servicios estatales de la previsión social y organizar la seguridad social del país. El BPS estaba integrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y

⁵¹ RNLD, decreto-ley 14.407, 22 de julio de 1975.

⁵² Acto Institucional N°9, 23 de octubre de 1979.

⁵³ RNLD, ley 15.800, 17 de enero de 1986.

Escolares, la Caja Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Trabajadores Rurales y Servicio Doméstico y de Pensiones a la Vejez.

Cuadro 2.2. Estructura orgánica del sistema de seguridad social entre 1967 y 1979

Tipo de riesgo	Organismo
A. Vejez, invalidez y muerte	
Órganos estatales	Banco de Previsión Social
	Caja de Retirados y Pensionistas Militares
	Caja de Jubilaciones y Pensiones Militares
Órganos paraestatales	Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias
	Caja de Jubilaciones y Pensiones Notariales
	Caja de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarios
Órganos privados u obrero patronales	Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para Empleados Permanentes del Jockey Club
	Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para Empleados por Reunión del Jockey Club
B. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	
Órganos estatales	Banco de Seguros del Estado
C. Desocupación	
Órganos estatales	Banco de Previsión Social. La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio tenía a su cargo la administración de un régimen general de seguro de paro.
	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de su dependencia SENADEMP.
	Caja de Compensaciones por Desocupación en la Industria Frigorífica de Montevideo. Servicio descentralizado pero intervenido por el Poder Ejecutivo.
	Caja de compensaciones por desocupación en las barracas de lana, cueros y afines. Servicio descentralizado pero intervenido por el Poder Ejecutivo.
Órganos paraestatales	Caja de compensación por desocupación de la industria frigorífica del interior. Persona pública no estatal, aunque intervenida por el Poder Ejecutivo.
	Comisión administradora de los servicios de estiba (case). Persona pública no estatal, aunque intervenida por el Poder Ejecutivo.
Órganos privados u obrero patronales	Seguros de desocupación de empresas privadas y bolsas de trabajo.
D. Enfermedad común	
Órganos estatales	Administración de los Seguros Sociales por Enfermedad (ASSE).
Órganos privados u obrero patronales	Numerosos seguros convencionales de enfermedad y cajas de auxilio.
E. Prestaciones familiares	
	Consejo central de asignaciones familiares. órgano para estatal, aunque intervenida por el Poder Ejecutivo.
	Cajas de compensaciones de asignaciones familiares, intervenidas por el Poder Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia en base a Ermida Uriarte y Grzetic (1991).

Entre 1967 y 1979, el régimen de pasividades, en lo que respecta a su organización, sufrió los siguientes cambios. En primer lugar, la Caja de Retirados y Pensionistas Militares, que constituía una persona jurídica estatal con patrimonio propio y

descentralización administrativa, pasó a denominarse, en 1974, Servicio de Retiros y Pensiones Militares (en adelante Caja Militar) y a depender de una dirección del Ministerio de Defensa Nacional⁵⁴.

En segundo lugar, se creó, en 1974, la Dirección Nacional de los Servicios de Asistencia Social Policial, que incluía el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (en adelante Caja Policial), en la órbita del Ministerio del Interior⁵⁵. El servicio de jubilaciones y pensiones policiales había sido brindado hasta este momento por la Caja Civil y Escolar, dependiente del BPS.

Finalmente, el Poder Ejecutivo interviene la dirección de las cajas paraestatales (Caja Bancaria, Caja Notarial, Caja Profesional) y del Banco de Previsión Social.

2.3.2 Los riesgos de largo plazo desde 1979 hasta la reapertura democrática

El Acto Institucional N° 9 reorganizó el sistema de seguridad social, promoviendo su centralización administrativa y financiera. Creó la Dirección General de Seguridad Social (DGSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con los siguientes cometidos: otorgar las prestaciones del sistema de seguridad social, administrar y recaudar los recursos de este sistema y coordinar las actividades de las personas no estatales que actuaran en el campo de la seguridad social⁵⁶. Asimismo, se elimina el BPS y las tres cajas que componían este organismo pasan a convertirse en tres direcciones dentro de la DGSS dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La DGSS estaba integrada por: Dirección de las Asignaciones Familiares (DAFA), Dirección de los Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE), Dirección de los Seguros Sociales por Desempleo (DISEDE), Dirección de las Pasividades Cívicas y Escolares (DIPACE), Dirección de las Pasividades de la Industria y el Comercio (DIPAICO), Dirección de las Pasividades Rurales y del Servicio Doméstico (DIPRUSED), Centro de procesamiento de datos y Unidad de recaudación y fiscalización (UREFI).

También reestructuró la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias y la Caja Profesional de Jubilaciones y Pensiones, de carácter no estatal, estableciendo la designación en cada una de ellas de un director por parte del Poder Ejecutivo. Estos directores debían actuar bajo el control del Poder Ejecutivo y en coordinación con el Director General de la Seguridad Social con el objetivo de *“asegurar la ejecución coherente de la política que se adopte en el campo de la seguridad social”*⁵⁷.

No quedaron comprendidos en la centralización resuelta la Caja Militar, la Caja Policial y la Caja de empleados permanentes y por reunión del Jockey Club. Tampoco el Banco de Seguros del Estado, que atendía riesgos en el área de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

⁵⁴ RNLD, decreto-ley 14.157, 21 de febrero de 1974, y la ley 14.189, 30 de abril de 1974.

⁵⁵ RNLD, decreto-ley 14.320, 23 de julio de 1974.

⁵⁶ Fortuna, J.C. (1985): *El sistema de seguridad social...*, p. 3.

⁵⁷ Fortuna, J.C. (1985): *El sistema de seguridad social...*, p. 4.

En lo que tiene que ver con los riesgos de vejez, invalidez y muerte, la Dirección General de Seguridad Social estaba integrada por tres direcciones: Dirección de las Pasividades Civiles y Escolares (DIPACE), Dirección de las Pasividades de la Industria y el Comercio (DIPAICO) y Dirección de las Pasividades Rurales y del Servicio Doméstico (DIPRUSED0).

La Dirección de Pasividades Civiles y Escolares⁵⁸ (DIPACE) amparaba a los funcionarios públicos que prestasen servicios al Estado. La Dirección de Pasividades de la Industria y Comercio⁵⁹ (DIPAICO) amparaba a los empleados y obreros que hubieran desempeñado en forma habitual actividades de la industria o el comercio y a todas aquellas personas que no estuviesen comprendidas por otros regímenes jubilatorios⁶⁰.

La Dirección de Pasividades Rurales y del Servicio Doméstico⁶¹ (DIPRUSED0) amparaba a los titulares de establecimientos rurales fuesen o no propietarios de las tierras, siempre que trabajasen personalmente en la explotación; a los directores de sociedades anónimas rurales; a los empresarios de trabajos rurales que realizasen su tarea por contrato en establecimientos de esa clase; a las personas que trabajasen en tareas directamente vinculadas con la actividad rural, que no estuvieren comprendidos en otras leyes jubilatorias; al personal de servicio doméstico rural y, por último, a los quinteros de las zonas urbanas y suburbanas. En cuanto al servicio doméstico, amparaba a las personas que dentro de las zonas urbanas y suburbanas realizasen tareas domésticas por cuenta de terceros. Aunque el Acto Institucional N° 9 no establece explícitamente de qué dirección dependen las Pensiones a la Vejez, en la práctica fueron servidas por DIPRUSED0.

Fuera de la órbita de la Dirección General de Seguridad Social, en el ámbito estatal, se encontraban la Caja Militar y la Policial. A la actividad militar y policial le correspondía el Servicio de Retiros y Pensiones Militares (Caja Militar), dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, y el Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (Caja Policial), dependiente del Ministerio del Interior.

La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, organismo no estatal, comprendía a los empleados y obreros de los bancos oficiales y privados y de las casas bancarias⁶². La Caja Profesional de Jubilaciones y Pensiones amparaba a los profesionales con título universitario, excepto los escribanos. Estos últimos son beneficiarios de la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones que amparaba, además de los escribanos, a los empleados de éstos que no pertenecieran al Estado, empleados de la caja y empleados de las asociaciones o colegios gremiales de escribanos.

⁵⁸ Ex Caja Civil y Escolar.

⁵⁹ Ex Caja de Industria y Comercio.

⁶⁰ A patronos cuyas actividades correspondiesen a giros comprendidos en la industria y el comercio, siempre que intervengan con su trabajo personal; a empleados de la Caja Profesional de Jubilaciones y Pensiones, de consulados, de embajadas extranjeras y de organismos internacionales; a integrantes del gremio del teatro y profesionales de carreras de caballos.

⁶¹ Ex Caja de Trabajadores Rurales, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez.

⁶² También comprendía a los empleados de la bolsa de comercio, de las cajas populares y de la Asociación de Bancos del Uruguay. Además, eran beneficiarios de esta caja los funcionarios de determinados servicios del Estado administrados por el Banco República y los patronos de instituciones y de casas bancarias que intervengan con su trabajo personal.

Cuadro 2.3. Estructura orgánica de la Dirección General de Seguridad Social y entidades suprimidas por el A.I. N° 9

Organismos que integraban la Dirección General de Seguridad Social

Dirección de las pasividades civiles y escolares (DIPACE)

Dirección de las pasividades rurales y servicio doméstico (DIPRUSED0)

Dirección de seguros sociales por enfermedad (DISSE)

Centro de procesamiento de datos

Dirección de las asignaciones familiares (DAFA)

Dirección de los seguros por desempleo (DISEDE)

Unidad de recaudación y fiscalización (UREFI)

Entidades suprimidas por el A.I. N°9

Banco de Previsión Social, cuyas pasividades quedan a cargo de DIPACE, DIPAICO y DIPRUSED0

Consejo Central de Asignaciones Familiares, que pasa a ser DAFA

Administración de los Seguros Sociales por Enfermedad (ASSE) que pasa a ser DISSE

Las cajas de compensaciones de la Industria Frigorífica de Montevideo y del Interior y de las Barracas de Lana, Cueros y Afines pasan a ser atendidas por DISEDE

Fuente: .Elaboración propia en base a Ermida Uriarte y Grzetich (1991).

2.3.3 El sistema de seguridad social después de la reapertura democrática

Con la reapertura democrática se reinstitucionaliza el Banco de Previsión Social (BPS), suprimiéndose la Dirección General de Seguridad Social, y se devuelve la autonomía de las cajas paraestatales.

Si bien se mantuvo en el BPS la concentración de poderes y servicios que el Acto Institucional N° 9 y modificativos le habían otorgado a la DGSS, se produjo un importante cambio en la estructura orgánica.

El BPS funcionó, a partir de ese momento, como un Ente Autónomo con un Directorio y cinco servicios relativos a diferentes áreas de la seguridad social: Prestaciones de Pasividades y Ancianidad, Prestaciones de Actividad, de Asesoría Tributaria y Recaudación, Administración y Servicios y Área de Salud.

Al servicio de Prestaciones de Pasividades y Ancianidad le corresponde lo relativo a los riesgos de vejez, muerte y determinadas formas de incapacidad. Al de Prestaciones de Actividad lo referente a maternidad, infancia, familia, desempleo y enfermedad. La Asesoría Tributaria y Recaudación se ocupa de la determinación, control y percepción de los tributos de seguridad social. El Área de Salud interviene en

lo relativo a servicios médicos y asistenciales. Y, finalmente, la Administración y Servicios es un área de apoyo administrativo a las restantes reparticiones.

Independientes de este régimen general estatal se encuentran la Caja Militar y Policial, que siguieron dependiendo de los ministerios de Defensa Nacional e Interior respectivamente.

Cuadro 2.4. Estructura orgánica de la seguridad social después de la reapertura democrática

Tipo de organismo	Servicio o Dependencia
A. Organismos estatales	
Banco de Previsión Social	Servicio de Prestaciones de Pasividad y Ancianidad: jubilaciones y pensiones civiles, escolares, industria, comercio, trabajadores rurales y domésticos; subsidios por fallecimiento y control de residencias de ancianos (Ex DIPACE, DIPAICO y DIPRUSED). Servicios de Prestaciones de Actividad: maternidad, infancia, familia, desocupación forzosa y salud (Ex DAFA, DISEDE y DESSE).
	Servicio de Asesoría Tributaria y Recaudación (Ex UREFI).
	Servicio de Administración y Servicios Generales.
	Servicio del Área de Salud.
Pertenecientes al Ministerio de Defensa Nacional	Caja Militar (jubilaciones y pensiones)
	Servicio de Sanidad Militar (salud)
Pertenecientes al Ministerio del Interior	Caja Policial (jubilaciones y pensiones)
	Servicio de Sanidad Policial (salud)
Pertenecientes Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	SENADEMP
	Servicio de Empleo Parcial
Pertenecientes al Banco de Seguros del Estado	Área de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales
Pertenecientes al Ministerio de Salud Pública	Comisión Honoraria de Trabajos Insalubres
Otros	Algunos organismos estatales cubren diversas prestaciones de seguridad social (familiares y seguros de salud)
B. Organismos paraestatales	
Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias	
Caja de Jubilaciones y Pensiones Notariales	
<u>Caja de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarios</u>	

Fuente: Elaboración propia en base a Ermida Uriarte y Grzetic (1991).

2.4 La financiación del sistema de seguridad social

El objetivo de este apartado es analizar la evolución del sistema de financiamiento que ha caracterizado al sistema de seguridad social, en particular al BPS⁶³, en el Uruguay entre 1968 y 1986.

El sistema de seguridad social, en Uruguay, se ha caracterizado por una financiación tripartita, mediante la aportación de los obreros, de los patrones y del Estado. Hasta la década de los 70 los aportes obrero-patronales tenían una participación muy superior a la que tenía la asistencia estatal. A partir de entonces, comenzó un proceso de reducción de los aportes obreros-patronales, aduciendo el equipo económico de gobierno la necesidad de que la política tributaria bajase el costo de la mano de obra con el objetivo de aumentar el nivel de ocupación⁶⁴. Se señalaba que era necesario sustituir los aportes mencionados con una imposición directa a los sectores de la población con mayor capacidad contributiva. Sin embargo, en la práctica la disminución de los aportes, antes mencionada, sería sustituida por dinero de rentas generales.

Este proceso culmina con la reforma tributaria del año 1979, que estableció diversas normas referentes al régimen de financiación de la seguridad social⁶⁵. En primer lugar, se autorizó al Poder Ejecutivo a derogar, total o parcialmente, los aportes destinados a diversos organismos de seguridad social⁶⁶; asimismo, se preveía que los tributos eliminados serían sustituidos por el Impuesto al Valor Agregado.

Paralelamente a esta reducción de los aportes obrero-patronales, se procesó la uniformización de las cotizaciones, significando una disminución de los aportes en el caso de DIPACE (ex Caja Civil y Escolar) y de DIPAICO (ex Caja de Industria y Comercio) y un aumento sustantivo en DIPRUSED0 (ex Caja de Trabajadores Rurales, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez).

Esta tendencia en la reducción de los aportes se revierte debido a la crisis económica de los años 80, que lleva al equipo económico a realizar los ajustes fiscales correspondientes a efectos de cumplir con las metas fijadas por el FMI. Es así que en 1982 se fija un aporte patronal del 10% y se eleva el aporte obrero al 13%⁶⁷ para todas las actividades de industria y comercio, rural y servicio doméstico. El aporte patronal se eleva nuevamente, en 1984, al 12%⁶⁸.

A pesar de este proceso de uniformización, persisten diferencias en los niveles de aportes patronales según el sector de actividad económica y entre éstos y los aportes obreros. Este último es el caso de DIPAICO (ex Caja de Industria y Comercio) y de DIPRUSED0 (ex Caja de Trabajadores Rurales, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez) en las cuales las tasas patronales son inferiores a la de los obreros.

Con la reapertura democrática, se aprueba la ley 15.800 que reinstitucionaliza el BPS, pero no se realizaron modificaciones sustanciales a la estructura financiera del

⁶³ Cuando corresponda DGSS.

⁶⁴ RNL D, decreto 837/72, 29 de diciembre de 1972.

⁶⁵ RNL D, decreto-ley 14.948, 7 de noviembre de 1979.

⁶⁶ Sarlo, O. (1980): "Aspectos jurídicos-financieros...", p. 123.

⁶⁷ RNL D, decreto 395/82, 11 de noviembre de 1982.

⁶⁸ RNL D, ley 15.652, 25 de octubre de 1984.

período dictatorial. De esta manera, se superponen significativos aportes patronales y obreros y un impuesto al consumo como el IVA, con un evidente efecto regresivo.

Cuadro 2.5. Tasas de aportación obrero-patronales en 1969 y en 1984

Riesgo y organismo	Año 1969		Año 1984	
	Obreras	Patronales	Obreras	Patronales
A. Vejez, invalidez y muerte				
Industria y Comercio (DIPAICO)	16-17	18	13	10
Civil y Escolar (DIPACE)	15	15-20	13	15-20
Rural y Servio Doméstico (DIPRU SEDO)	5	5	13	10
B. Enfermedad				
DISSE	3	5	3	4
C. Desocupación forzosa				
DISEDE	1	1	No existen aportes en el régimen general a partir del 1/1/73	
D. Asignaciones familiares y seguros de maternidad				
	0,5	14,5	No existen aportes a partir del 1/1/80	
E. Riesgos profesionales				
		5		5

Nota: 1) En el caso de los riesgos profesionales se tomó en cuenta la prima promedio nacional. Las asignaciones familiares y el seguro por enfermedad corresponden a la Caja de Industria y Comercio. 2) Vale aclarar que en la Caja de Industria y Comercio hasta 1972 existían aportes diferenciales por categorías de ingresos. Éstos iban del 10% al 16%. 3). Es importante aclarar que el financiamiento de los seguros por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales están a cargo del empleador (la póliza la emite el Banco de Seguros del Estado).

Fuente: Minetti y Vieitez (1984), Fortuna (1985) y BPS (1972).

Capítulo 3. Las prestaciones del sistema de seguridad social

3.1 La evolución de las clases pasivas: análisis del número y del monto de pasividades.

Este apartado está dedicado a analizar desde un punto de vista cuantitativo las clases pasivas. Para cumplir con este objetivo se han construido series de número y monto, tanto de pasivos militares como civiles, a partir de los Presupuestos Nacionales y de la elaboración realizada por Millot y Bertino, en los dos primeros tomos de la *Historia Económica del Uruguay* (Millot y Bertino, 1991 y 1996).

El número de integrantes de las clases pasivas

Desde su independencia, el Uruguay no logró la estabilidad política completa sino hasta 1904. Durante este período, si bien existieron etapas de paz, las revoluciones y los levantamientos armados fueron frecuentes. El conflicto de mayor envergadura que vivió el país en el siglo XIX fue la Guerra Grande (1839-1851). A su fin y hasta comienzos de la década de los 60 se vivió una relativa paz interna, jalonada por levantamientos que se agotaban rápidamente. Estos acontecimientos tuvieron una repercusión directa sobre la composición del ejército y por ende sobre el número de individuos pertenecientes a la clase pasiva militar.

A mediados del siglo XIX, el número de beneficiarios de la clase pasiva militar presenta una tendencia creciente, aunque con marcadas oscilaciones. Dichas fluctuaciones dan cuenta de los movimientos en la composición del ejército. El componente activo se reducía a su mínima expresión en tiempos de paz, pasando sus miembros a engrosar la lista que conformaba la clase pasiva militar, invirtiéndose esta situación en tiempos de guerra (Millot y Bertino, 1991). Así es que en 1854 eran 1189 los pasivos militares y en 1858 eran 1929. En la década de los 60 sobrevinieron nuevos enfrentamientos; en 1863, cuando se produjo la revuelta de Venancio Flores, el número de integrantes de la clase pasiva militar se reduce prácticamente a la mitad respecto a 1858 (ver gráfico 3.1).

Es importante resaltar que hasta la primera década del siglo XX, hay un evidente predominio numérico de los miembros de la clase pasiva militar: algo más de 3.000 en 1893 contra menos de 500 individuos pertenecientes a la clase pasiva civil. De modo que la evolución en las series responde, casi por completo, a los movimientos que se producen en las series de la clase pasiva militar.

Entre 1863 y 1874 el número total de integrantes de las clases pasivas pasa de 1135 a 2532, lo que representa un crecimiento de algo más del 50% en un período de 11 años. En este lapso tuvieron lugar dos importantes conflictos: por un lado, la guerra de la Triple Alianza (1865-1870), en la cual Argentina, Brasil y Uruguay invadieron Paraguay y, por otro lado, la guerra civil conocida como la Revolución de las Lanzas (1870-1872) protagonizada por Timoteo Aparicio.

Posteriormente, entre 1877 y 1881 el número total crece levemente como consecuencia de un enlentecimiento en el crecimiento del número de miembros de la clase pasiva militar. Esto podría deberse a las medidas aplicadas en el gobierno de

Latorre, quien eliminó el régimen de jubilaciones y pensiones para los funcionarios públicos que ingresaran a la administración del Estado a partir de 1876. Sin embargo, esta tendencia se modifica pasando el número de los integrantes de la clase pasiva militar de 2334 a 3190 entre 1881 y 1891, crecimiento que evidencia que la ley promulgada durante el gobierno de Latorre fue burlada, votándose las pensiones en las Cámaras en forma individual.

Iniciado el siglo XX, las oscilaciones del número de integrantes de la clase pasiva militar atribuibles a las modificaciones en la composición del ejército activo ya no están presentes, lo cual se puede adjudicar a la formación del ejército profesional que se inició con la guerra de la Triple Alianza (Barrán, 1982).

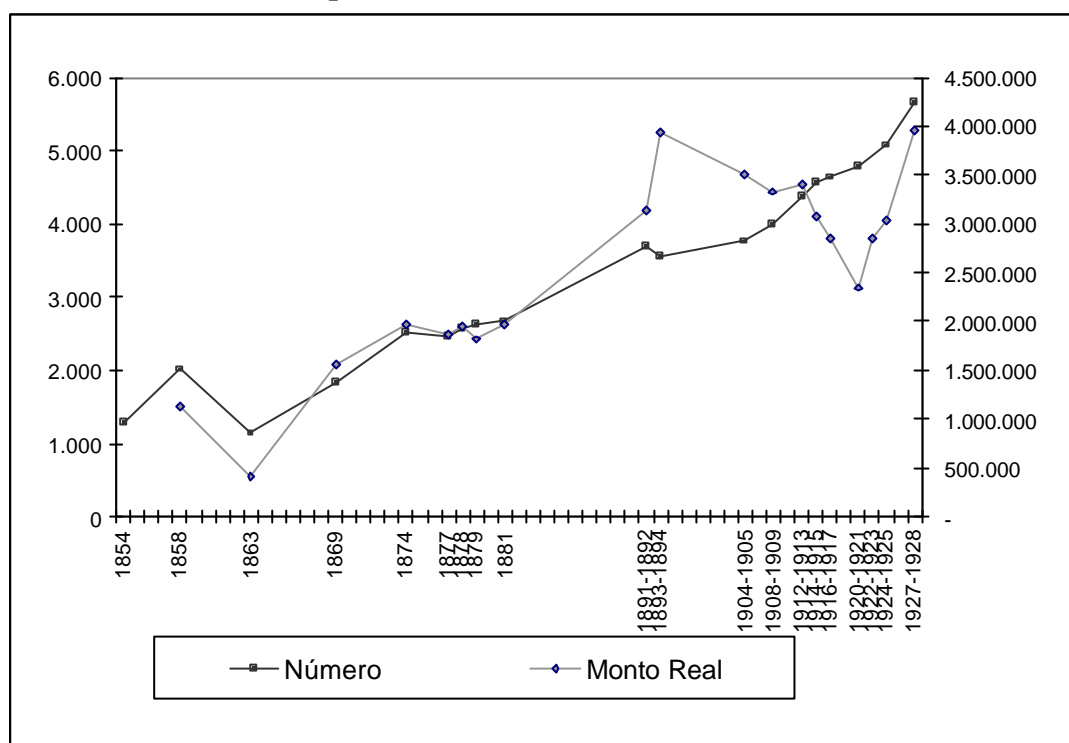
La tendencia creciente en el número de integrantes de las clases pasivas se mantiene en las primeras décadas del siglo XX, debido a la expansión de sus dos componentes, civiles y militares. El número de componentes de la clase pasiva civil, que venía creciendo desde mediados de la década de los 50 del siglo XIX, y comienza a tener un peso significativo, a pesar de la creación de las cajas. El número de miembros de la clase pasiva militar continúa creciendo, con la excepción de algunos años posteriores a la crisis de 1913, hasta mediados de la década de los 20.

Es interesante hacer referencia a la evolución de las categorías de mayor relevancia que componen las clases pasivas. En la clase pasiva civil, el número de jubilados y pensionistas, que figura en los Presupuestos Nacionales, presenta una tendencia creciente desde mediados de la década de los 50 del siglo XIX; pero paradójicamente, el crecimiento se acelera luego de creada la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles. De acuerdo a Barrán y Nahum, durante el batllismo se votaron numerosas pensiones graciabiles. Según se ha demostrado, entre 1911 y 1914 las cámaras dedicaban el 7.41% de su tiempo parlamentario a discutir y otorgar pensiones graciabiles, tiempo comparable al destinado a la consideración de las leyes protectoras de la ganadería, la agricultura y la industria (Barrán y Nahum, 1979).

Algo similar sucede con la clase pasiva militar: el número de beneficiarios presenta una tendencia creciente a partir de los años sesenta del siglo XIX hasta, al menos, finales de la década de los 20 del siglo XX.

Es innegable que existió un régimen paralelo al de las cajas de jubilaciones y pensiones conformado por las clases pasivas, tanto civiles como militares, que figuraban en los Presupuestos Nacionales.

Gráfico 3.1: Número de integrantes y monto real de las Clases Pasivas (1854-1927). Interpolación lineal entre los datos existentes⁶⁹.



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Nacionales y de la Base de Datos del Área de Historia Económica del Instituto de Economía.

El monto destinado al pago de las clases pasivas

Desde mediados de la década de los 50 del siglo XIX hasta la primera década del siglo XX la evolución del monto real total responde a los movimientos en la serie de la clase pasiva militar.

Además, la serie presenta importantes oscilaciones, de la misma forma que sucedía con la serie de número total, debido a las modificaciones en la integración del ejército activo, pasando de \$1.134.406 en 1858, a \$414.712 en 1863 y a \$1.963.985 en 1874 (ver gráfico 3.2).

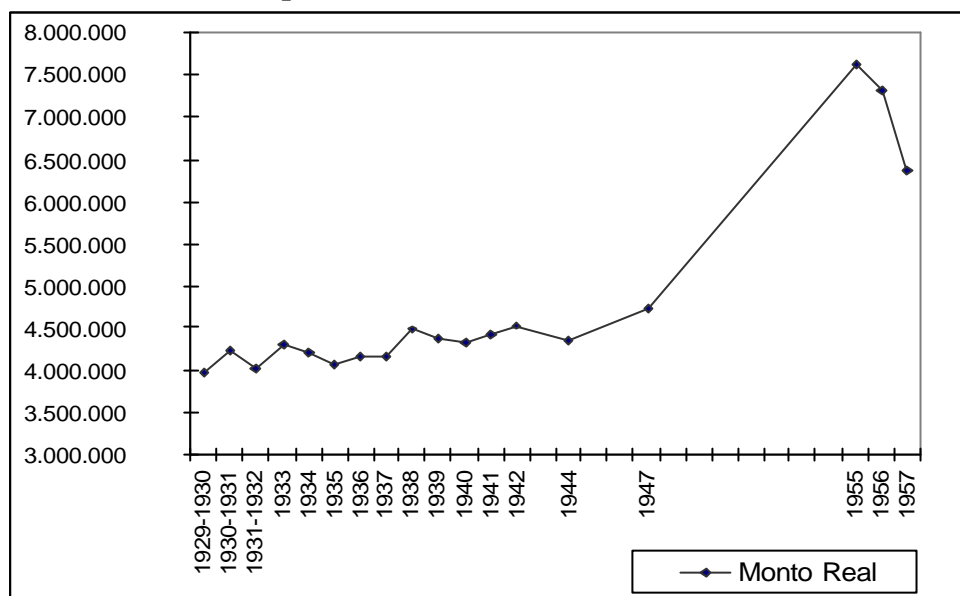
Durante la dictadura de Latorre, el monto real total se mantuvo prácticamente estancado, como resultado de una caída en la clase pasiva militar, que se debería a la austeridad que caracterizó a la administración de este gobierno. Por el contrario, la administración del gobierno de Santos, conocida por el gran aumento de los gastos públicos, habría derivado en una tendencia marcadamente creciente en el monto real de las asignaciones pagadas a las clases pasivas.

Hacia finales del siglo XIX se produce una acentuada caída, que se extiende hasta los años 20, pasando de \$3.926.067 en 1893 a \$2.346.891 en 1920. Esta evolución es fruto de una caída, tanto del monto real en las asignaciones de la clase pasiva militar (descendiendo más del 50% en este período), como del monto de la clase pasiva civil.

⁶⁹ Mientras no se diga lo contrario, las series de monto corriente fueron deflactadas a precios de 1925, según metodología utilizada por Bértola, L.; Calicchio, L.; Camou, M. y Porcile, G. (1999): *Southern Cone Real Wages Compared...*, Montevideo.

Respecto a la clase pasiva civil, esta tendencia decreciente a partir de 1914 es coherente con el entorno recesivo que estaba viviendo el país y en particular las finanzas del Estrado. El producto bruto interno (PBI) comenzó a caer, primero por los efectos de la crisis financiera de 1913 y, luego, por la crisis de la guerra y de la posguerra. (Bertino y Tajam, 1999).

**Gráfico 3.2: Monto real de las Clases Pasivas (1929-1957).
Interpolación lineal entre los datos existentes.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Nacionales y de la Base de Datos del Área de Historia Económica del Instituto de Economía.

El PBI recupera los niveles de preguerra recién en 1922, y a finales de los años 20 se da un importante crecimiento. Acompañando este proceso, el monto real total pagado a las clases pasivas empieza su recuperación, alcanzando el valor de 1893 a finales de la década de los 20. El período de crecimiento de la economía uruguaya de los años veinte encontró su fin en el crack de 1929; llevó más de una década rearmar la economía nacional para hacer frente a la nueva realidad mundial (Bertino *et al.*, 2001).

Con la llegada del terrismo, en la década de los 30, se aplicaron una serie de medidas económicas destinadas a enfrentar los efectos de la crisis; se realizó un ajuste fiscal lográndose un breve período de superávit fiscal. Durante la Segunda Guerra, el resultado fiscal volvió a ser deficitario. La realidad de las finanzas públicas no mejoró sino hasta que concluyó ese conflicto bélico. Esta situación habría provocado un estancamiento, hasta mediados de la década de los 40, en el monto real pagado a las clases pasivas consideradas en su conjunto (ver gráfico 3.2). Para este período, interesa distinguir los movimientos que presentaron las series de monto real de la clase pasiva militar y de la clase pasiva civil. La correspondiente a la clase pasiva militar presenta un crecimiento desde mediados de la década de los 30 que se hace notorio desde mediados de los años 40. Por su parte, la serie correspondiente a la clase civil presenta una caída desde comienzos de la década de los 30 hasta comienzos de la década siguiente, cuando se revierte esta tendencia.

A mediados de los años cuarenta, el Uruguay comenzaba uno de los períodos de mayor crecimiento económico (1944-1957), producto del desarrollo industrial basado

en el mercado interno y en un nuevo auge exportador. En este período, la serie de monto real de las clases pasivas tanto civil como militar, presentan un notorio crecimiento hasta mediados de la década de los 50. A partir de entonces, las clases pasivas evidencian una fuerte pérdida de poder adquisitivo provocada por los efectos de la inflación.

3.2 Evolución histórica de las pasividades

El BPS, que pasó a denominarse entre 1979 y 1986 Dirección General de Seguridad Social, estaba formado por la Caja Civil y Escolar, la Caja de Industria y Comercio y la Caja Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez⁷⁰. Si bien este organismo se creó en 1967, las cajas que lo integraban tenían larga data en el país. Por tanto, importa conocer la evolución histórica, tanto en número como en monto, de las pasividades servidas por dichas cajas⁷¹.

Como se observa en el gráfico 3.3, el número total de pasividades de las tres cajas crece casi ininterrumpidamente durante los noventa años considerados. Por su parte el monto real total (ver gráfico 3.4) crece hasta la década de los 60 debido a la expansión de la población beneficiada, acelerándose el ritmo de crecimiento entre 1948 y 1962; a partir de ese momento y a pesar de que la expansión de las pasividades continúa, el monto real cae.

El gráfico 3.5 muestra la evolución de la pasividad media de las tres cajas entre 1897 y 1986. Hasta 1919 los movimientos de la curva responden a la trayectoria de las pasividades de la Caja Civil y Escolar; en ese año se crean las Pensiones a la Vejez. De modo que la primera caída fuerte que se evidencia en el gráfico desde 1908 responde a la reducción de la pasividad media de la Caja Civil y Escolar debido, fundamentalmente, a la ampliación de la cobertura a funcionarios con menores ingresos; luego, al proceso inflacionario producido durante la Primera Guerra Mundial; a partir de 1919 la gran caída se debe a la creación de las pensiones a la vejez con una prestación 26 veces menor a la de la caja anteriormente mencionada.

La segunda caída se produjo debido a las medidas adoptadas por el gobierno terrista destinadas a afrontar los efectos de la crisis de 1929 y posteriormente por la inflación producida por la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, el valor de compra de las pasividades se perjudica nuevamente a partir de la década de los 60 como consecuencia del proceso inflacionario y, más adelante, por las medidas adoptadas durante la dictadura cívico militar.

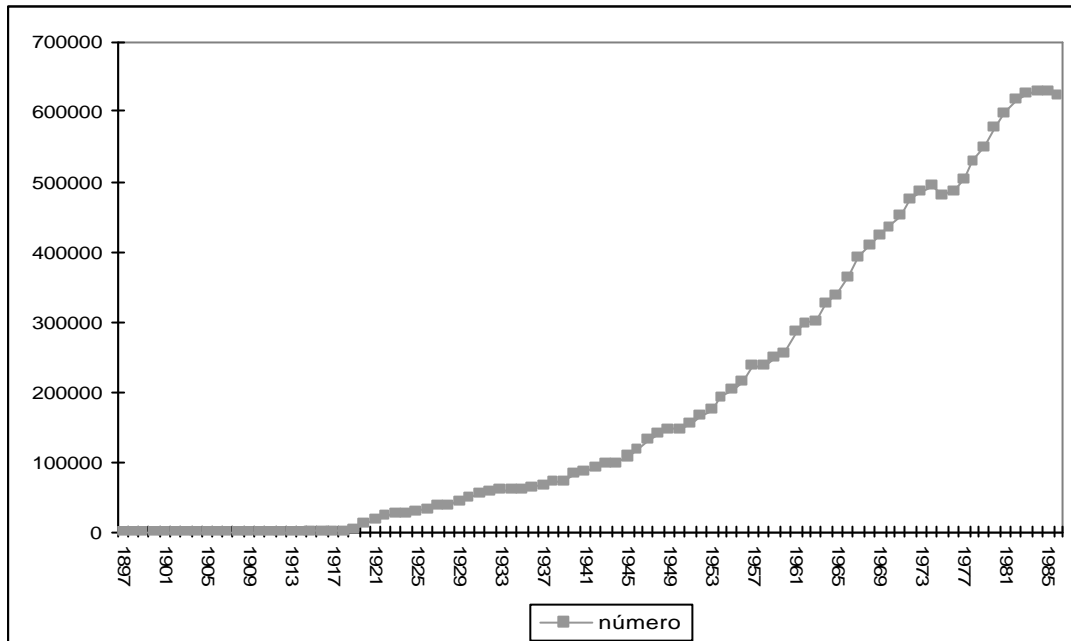
Más allá de la gran caída ocasionada por la creación de las Pensiones a la Vejez y de las dos caídas producto de la inflación durante las guerras mundiales, en la larga duración se advierte una baja persistente de la pasividad media que es atribuible a la expansión del beneficio a los sectores de menores salarios. Luego, durante el período neobatllista, de maduración del Estado de bienestar, es la única ocasión en la que se observa un incremento y mantenimiento de la pasividad media. Finalmente, en el período inflacionario, durante el estancamiento de la economía y posteriormente con una política

⁷⁰ La denominación de estas cajas se modificó en 1979, cuando se aprobó el Acto Institucional N° 9, como se comentó en el capítulo anterior.

⁷¹ Se entiende por pasividades a la suma de las jubilaciones y las pensiones.

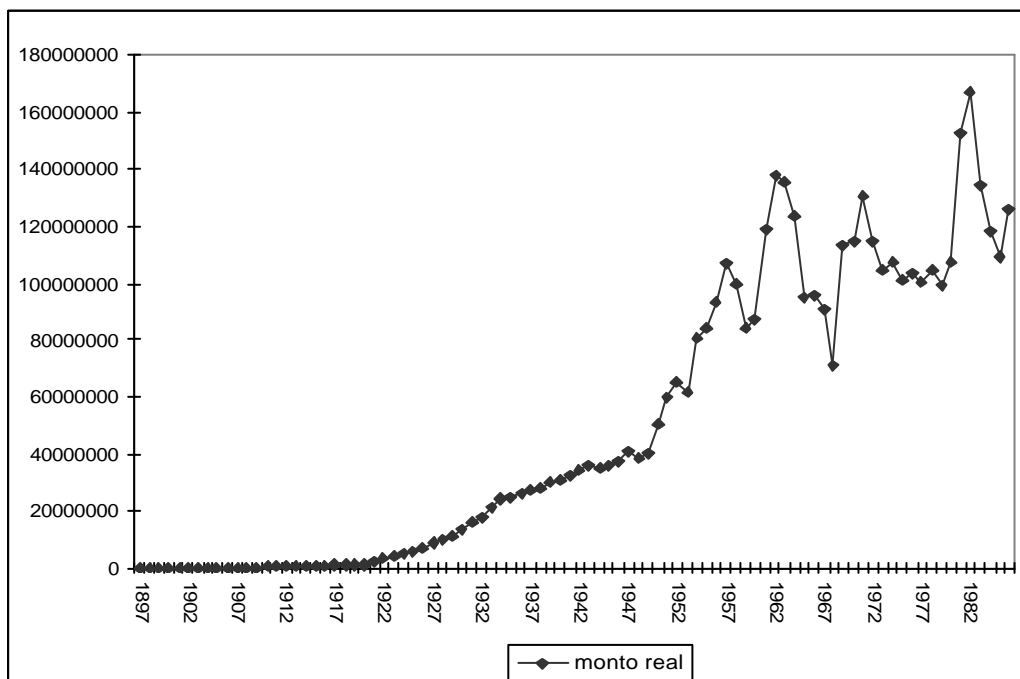
económica que deterioró a los sectores asalariados y pasivos, continuó la caída de largo plazo de la pasividad media.

Gráfico 3.3: Evolución del número de pasividades de la Caja Civil y Escolar, de Industria y Comercio y Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez (1897-1986).



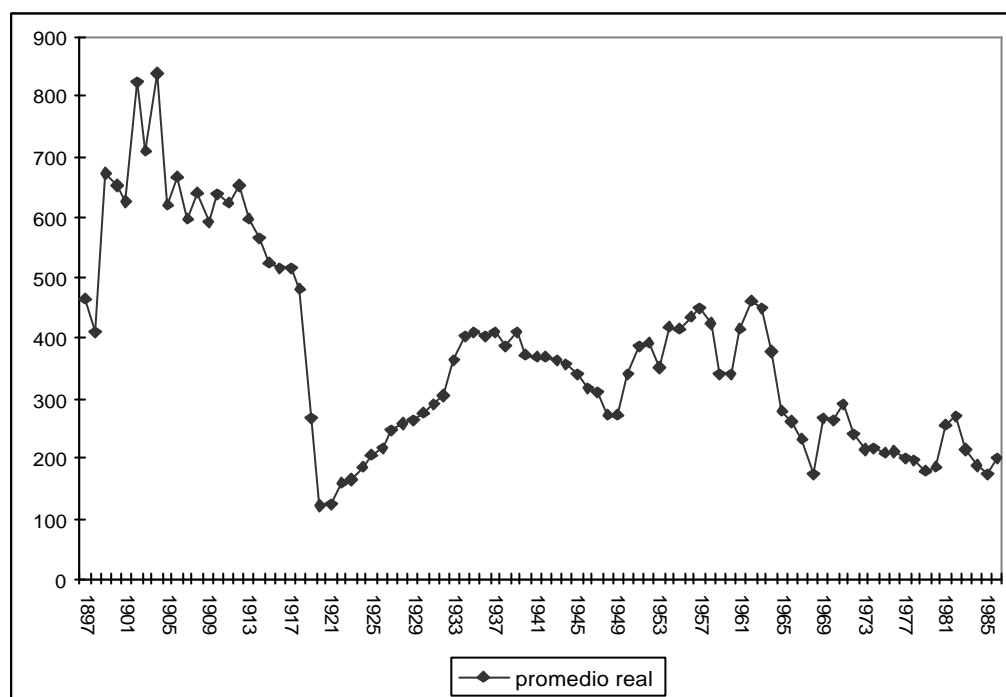
Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos.

Gráfico 3.4: Evolución del monto real de las pasividades de la Caja Civil y Escolar, de Industria y Comercio y Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez (1897-1986). En pesos de 1925.



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos y a Bértola, L., Calicchio, L., Camou, M., Porcile, G. (1999).

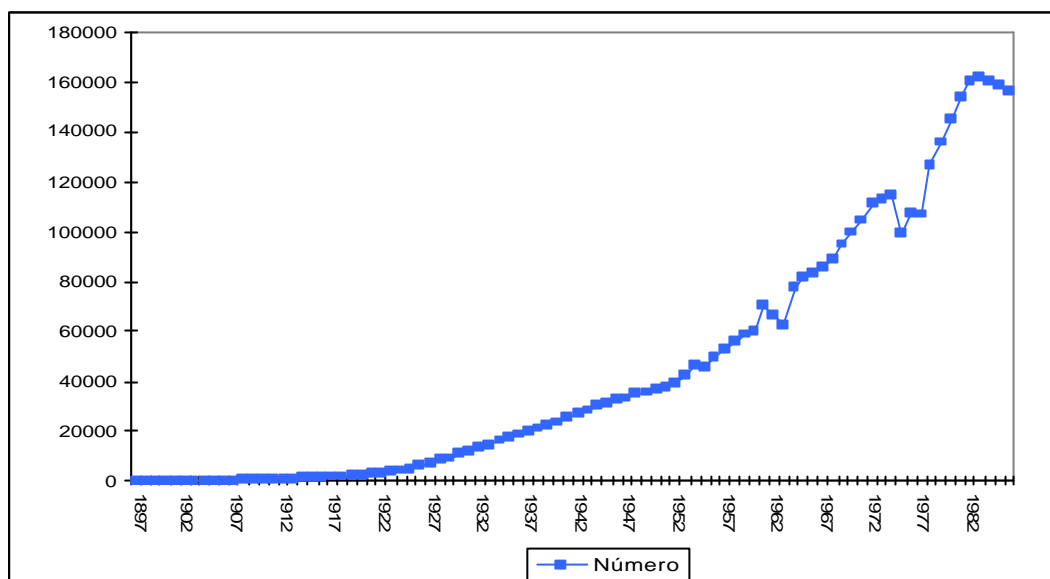
Gráfico 3.5: Evolución de la pasividad media real de la Caja Civil y Escolar, de Industria y Comercio y Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez (1897-1986). En pesos de 1925.



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos y a Bértola, L., Calicchio, L., Camou, M., Porcile, G. (1999).

El número de pasividades de la **Caja Civil y Escolar** se incrementa en forma ininterrumpida desde la fundación de la Caja Escolar, a finales del siglo XIX, hasta principios de la década de los 80 (ver gráfico 3.6). En 1925 se acelera el ritmo de crecimiento de las pasividades, coincidiendo con la ley que extiende la cobertura a todos los empleados públicos. A principios de la década de los 50 se intensifica el crecimiento por el efecto de la estatización de las empresas de servicios públicos en 1948 (Ferrocarril, Tranvías y Aguas Corrientes), cuyos empleados pasan de la Caja de Industria y Comercio a la Caja Civil. En cambio, a mediados de la década de los 70 se advierte una caída en el número de pasividades, producto de la desagregación de la Caja Policial, que pasa a depender del Ministerio del Interior. Posteriormente, a finales de la década de los 70, debido al anuncio de un cambio de régimen que perjudicaría las prestaciones servidas por esta caja, se produce una avalancha de solicitudes que se ve reflejada en la serie correspondiente.

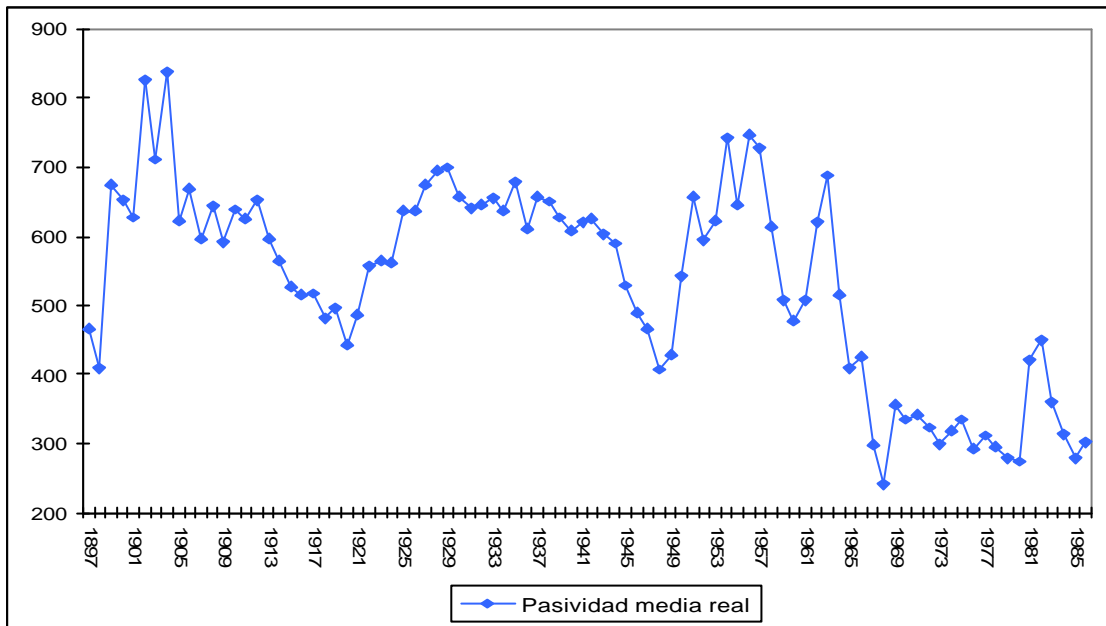
Gráfico 3.6: Evolución del número de pasividades de la Caja Civil y Escolar de Jubilaciones y Pensiones (1897-1986).



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos.

En la evolución de la pasividad media real de la Caja Civil y Escolar se pueden distinguir tres períodos con características similares, en cada uno de ellos hay una etapa de crecimiento y otra de caída. En el primero, la pasividad media real crece desde finales del siglo XIX hasta principios del siglo XX, cuando se inicia una reducción que se extenderá hasta la década de los 20, debido, fundamentalmente, a la ampliación de la cobertura a funcionarios con menores ingresos y, durante la Primera Guerra Mundial, al proceso inflacionario que bajó el poder de compra de las pasividades nominales. El segundo transcurre durante la década de los 20 y la Segunda Guerra Mundial. Cuando la economía comienza a recuperarse también lo hacen las asignaciones reales que sirve esta caja. Luego, el crecimiento se detiene debido a los efectos de la crisis de 1929 y a las medidas del gobierno terrista. Esta tendencia se acentúa con la inflación producida por la Segunda Guerra Mundial y se revierte recién hacia finales de la década de los 40, cuando la economía crece durante el apogeo del modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, dando lugar al inicio del tercer período de crecimiento. El valor de compra de las pasividades se perjudica nuevamente a partir de la década de los 60, como consecuencia de la inflación y de las políticas aplicadas en esos años (ver gráfico 3.7).

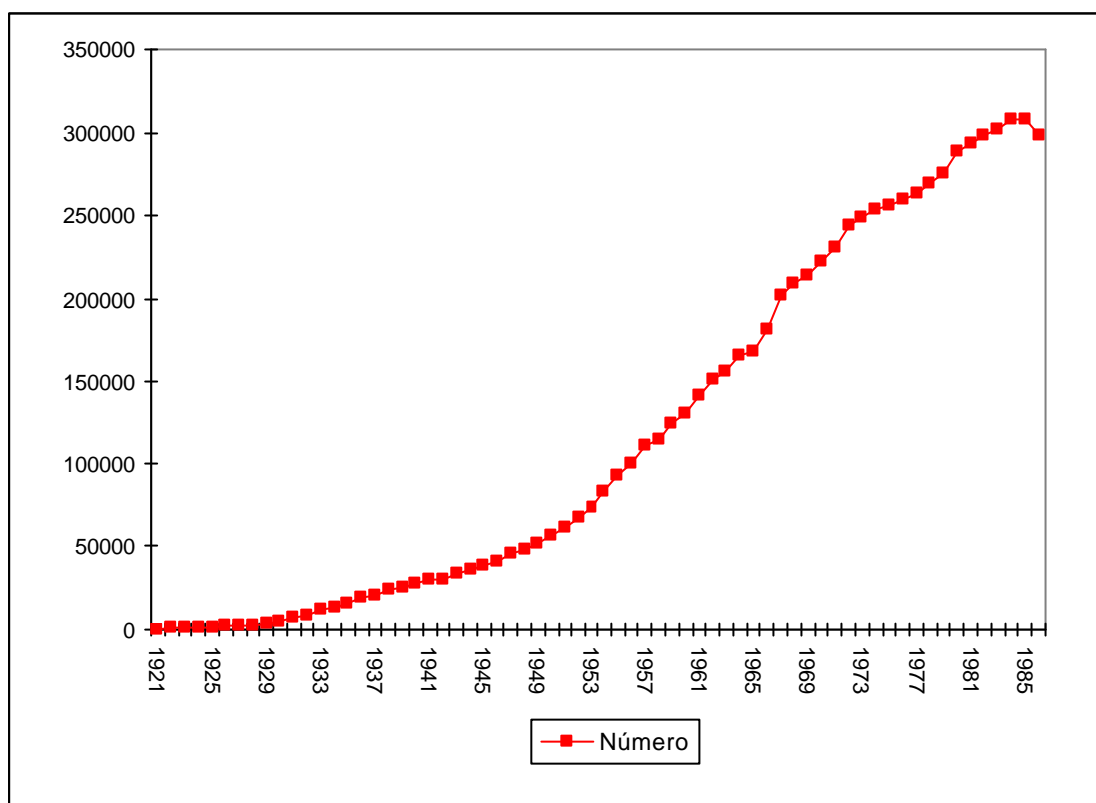
Gráfico 3.7: Evolución de la pasividad media real de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares (1897-1986). En pesos de 1925.



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos y a Bértola, L., Calicchio, L, Camou, M., Porcile, G. (1999).

El número de prestaciones de la **Caja de la Industria y Comercio** presenta una tendencia creciente durante todo el período considerado. El aumento es lento hasta 1930, cuando la cobertura comienza a extenderse a otros sectores de trabajadores, abarcando progresivamente a la mayoría de las empresas del sector privado. El incremento en el número de pasividades se acelera hacia 1954, se amplía el ingreso a todas las personas que ejercían *actividades lícitas remuneradas*. Este aumento es notable a pesar de que las pasividades de las empresas estatizadas abandonan esta caja para ingresar a la Caja Civil (ver gráfico 3.8).

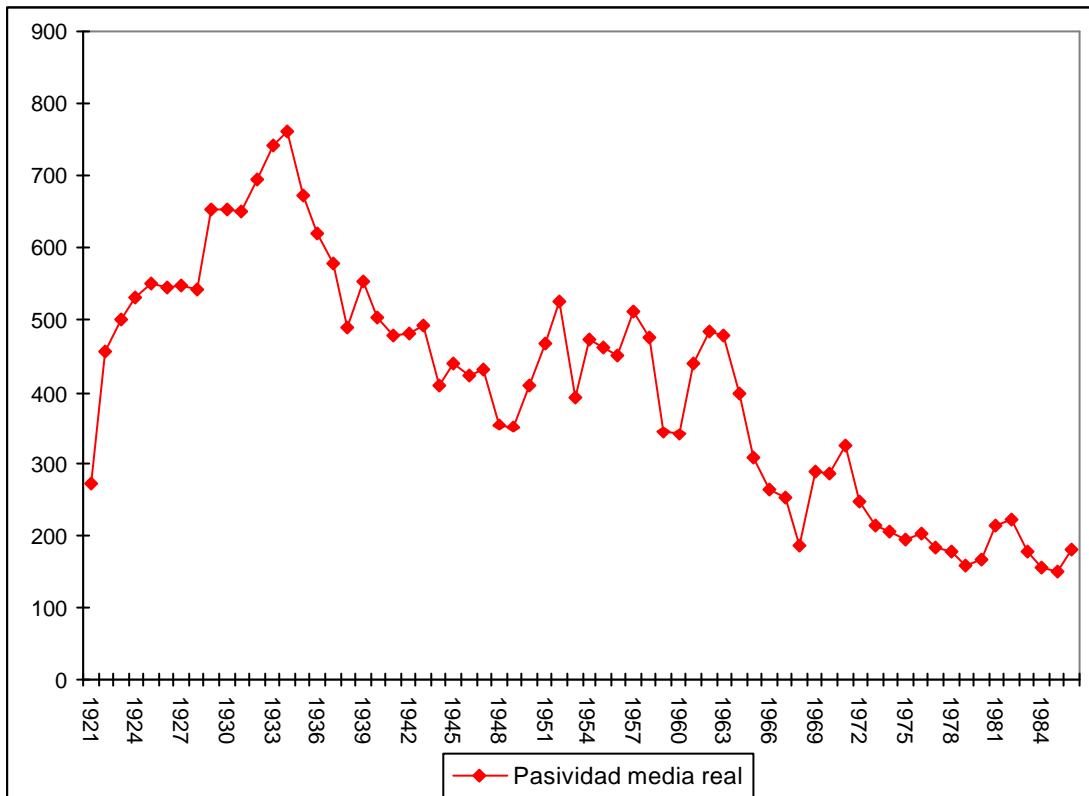
Gráfico 3.8: Evolución del número de pasividades de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio (1921-1986).



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos.

La pasividad media real de la Caja de Industria y Comercio presenta una tendencia decreciente a partir de la década de los 30. La caída entre 1934 y 1949 se explicaría, en los primeros años, por el reajuste terrista, y en forma permanente por la incorporación a la caja de sectores con menores salarios. Durante los años 50 las prestaciones reales presentan una mejoría, debido a la política económica basada en el desarrollo de la industria nacional y al crecimiento del mercado interno. Pero, tan pronto como los efectos del agotamiento del modelo se hicieron sentir, las pasividades comienzan a deteriorarse por los efectos de la inflación y, más adelante, por las medidas adoptadas durante la dictadura cívico militar (ver gráfico 3.9).

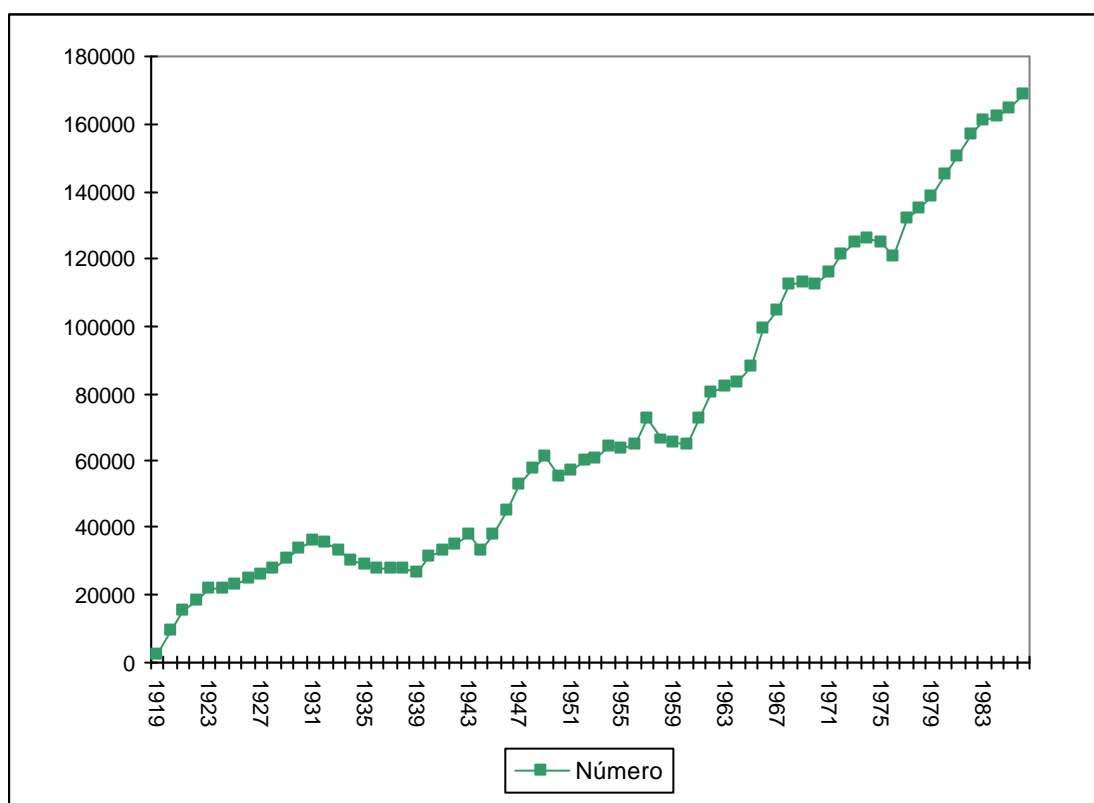
Gráfico 3.9: Evolución de la pasividad media real de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Industria y Comercio (1921-1986). En pesos de 1925.



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos y a Bértola, L., Calicchio, L, Camou, M., Porcile, G. (1999).

En cuanto a la **Caja Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez**, hasta 1955 sólo se obtuvo información de las pensiones a la vejez. A partir de esa fecha se cuenta con la totalidad de los datos. El número de pasividades presenta una tendencia creciente, aunque con oscilaciones, a lo largo de todo el período analizado (ver gráfico 3.10).

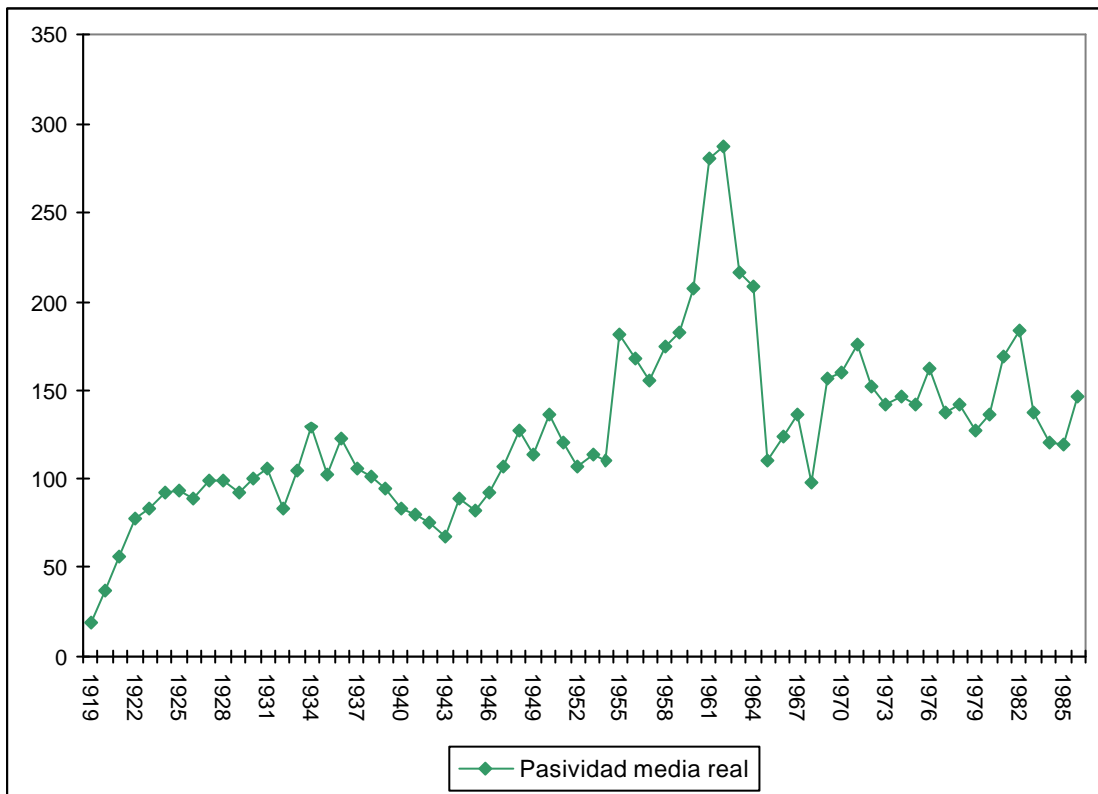
Gráfico 3.10: Evolución del número de pasividades de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez (1919-1986).



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos.

La prestación por pensión a la vejez en términos reales crece durante los primeros años, luego se estanca hasta los años 50, e incluso disminuye durante la Segunda Guerra Mundial debido a la inflación. A mediados de la década de los 50, ya incluidos los datos sobre pasivos rurales y del servicio doméstico, la pasividad media real de la caja crece sustancialmente. Al igual que en las restantes cajas la pasividad media real presenta un fuerte deterioro a partir de la década de los 60 (ver gráfico 3.11).

Gráfico 3.11: Evolución de la pasividad media real de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez (1919-1986). En pesos de 1925.



Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos y a Bértola, L., Calicchio, L, Camou, M., Porcile, G. (1999).

Reflexiones finales

Se puede concluir que durante el siglo XIX existió una primera forma de previsión social en el Uruguay. Esta conclusión se apoya en dos razones. La primera se refiere a que desde 1829, para los empleados públicos militares, y 1838 para los civiles, existieron leyes que les concedieron derecho a jubilaciones y pensiones. Es decir, existía un marco legal para otorgar estos beneficios. La segunda responde a que las clases pasivas fueron un antecedente de las cajas. Es decir, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y la Caja de Pensiones militares constituyeron la institucionalización del derecho al cobro de pasividades, que no existía como tal desde 1876, aunque en la práctica se siguieron otorgando beneficios.

Por otra parte, es evidente la existencia de regímenes paralelos. Por un lado, las cajas de jubilaciones y pensiones escolar, civil y militar, y por otro lado la permanencia en los presupuestos de las clases pasivas que, sobre todo las civiles, crecían paradójicamente, en número y monto, aun después de creadas las correspondientes cajas.

Esta primera forma de previsión social que se inició en el siglo XIX fue una forma elitista de otorgar pasividades puesto que, en el caso de los militares, el derecho a retiro y a pensión estaba restringido a los jefes y oficiales y sus descendientes del ejército, mientras que la tropa no obtuvo (salvo algunos casos aislados) el derecho al cobro de pasividades hasta 1919, nueve años después de creada la Caja de Pensiones Militares.

En lo que refiere al sistema de seguridad social que se desarrolló en Uruguay a partir del siglo XX, el país no fue solamente un precursor dentro del continente americano sino que su sistema de protección social se expandió hasta transformarse en uno de los más amplios de la región.

Las reflexiones que se detallan a continuación hacen referencia fundamentalmente a los seguros de largo plazo, en particular a los que cubre el BPS.

Los beneficios de la seguridad social continuaron sin alcanzar a toda la población. En sus primeros años de vida las cajas de jubilaciones y pensiones otorgaban beneficios a una elite de la sociedad, extendiendo la cobertura a lo largo de la primera mitad del siglo XX, cuando el sistema quedó completamente desarrollado.

En cuanto a los riesgos de largo plazo, el régimen de seguridad social del país sólo cubre, aunque parcialmente, a los trabajadores y sus descendientes, salvo en el caso de las Pensiones a la Vejez. De esta forma quedan excluidos importantes grupos de la población por pertenecer al grupo de trabajadores informales, por no realizar tareas afiliables (amas de casa), por ser desocupados, es decir por no reunir las condiciones fijadas. El criterio amplio de seguridad social que busca cubrir a todos los habitantes del país, sin limitaciones, no se aplica en Uruguay.

Entre los riesgos de corto plazo (enfermedad, desocupación y cargas familiares) el grado de cobertura es variable. Respecto al riesgo de enfermedad sólo se cubre obligatoriamente y en forma amplia a los trabajadores de la actividad privada dependientes de empresas vinculadas a la industria y el comercio. No están cubiertos, o

lo están parcialmente, la mayoría de los habitantes del país: trabajadores rurales, domésticos, patronos, funcionarios públicos, jubilados, pensionistas, amas de casa, niños y estudiantes.

Los riesgos de desocupación forzosa incluyen sólo a los empleados y obreros remunerados de industria y comercio. Queda sin cobertura un grupo amplio de trabajadores: rurales, domésticos, patronos y trabajadores independientes.

Entre las cargas familiares pueden incluirse los subsidios por maternidad y las asignaciones familiares. El subsidio por maternidad cubre a las empleadas de la actividad privada y pública y a las desocupadas que comiencen su embarazo durante el período de amparo del seguro de desempleo. La asignación familiar cubre a los menores a cargo de trabajadores formales dependientes de algunos sectores de actividad. También están amparados los jubilados, los pensionistas y los empleados en situación de desocupación forzosa mientras que perciban las prestaciones del régimen de desempleo.

Más allá de que el sistema de seguridad social que se desarrolló en el país se definió por un progreso desperejo y estratificado, se puede sostener que la totalidad de las personas que por invalidez o vejez no pueden procurarse ingresos, cualquiera sea su situación social o laboral, tienen legalmente protección del Estado; ello no significa que estos ingresos sean suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Es importante subrayar que Uruguay contempla la lista de contingencias sociales cubiertas considerada tradicional: enfermedad y accidentes, maternidad, invalidez, vejez, muerte, orfandad o desamparo de menores, viudez, cargas familiares (matrimonios, número de hijos, etc.) y desempleo.

En el país hubo un largo proceso de incorporación de gremios y riesgos, lo que originó una multiplicidad de instituciones estatales, paraestatales y privadas. Cuando en 1967 tuvo lugar uno de los procesos de unificación más importantes que vivió el sistema de seguridad social, la creación del Banco de Previsión Social, al que se le otorgó el cometido de coordinar los servicios estatales de la previsión social y organizar la seguridad social del país. No obstante, esta centralización fue incompleta porque no alcanzó a las cajas paraestatales ni a la Caja Militar, tampoco a la Policial desde 1974.

En 1979 se realizó un nuevo intento unificador al crearse la Dirección General de Seguridad Social (DGSS). Esta reforma no fue capaz abarcar a todos los organismos de la seguridad social y tampoco de eliminar los regímenes privilegiados que existían hasta ese momento en Uruguay. Además de los cambios en la estructura organizativa del sistema, se produjo un ajuste en la cobertura de las prestaciones, que implicó una eliminación de ciertas causales y una limitación de beneficiarios.

El Acto Institucional N° 9 a pesar de la propuesta innovadora que pretendió ser, no cumplió con estos objetivos. En lo que refiere a la cobertura de los riesgos sociales siguió admitiendo la existencia de múltiples organismos que realizaban los mismos servicios, con instrumentaciones distintas y en algunos casos opuestas.

Recientemente, con la promulgación de la ley 16.713 de 1995, el sistema de seguridad social pasó de ser un sistema de reparto a uno mixto que combina un sistema de reparto y otro de capitalización individual. Esta 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 nuevamente de la reforma.

En la larga duración se advierte una baja persistente de la pasividad media del BPS que es atribuible, en primer lugar, a la expansión del beneficio a sectores de menores salarios. El período llamado neobatllista, de maduración del Estado de Bienestar, fue la única época en la que se observa un incremento y mantenimiento de la pasividad media. En el período inflacionario, durante el estancamiento de la economía y posteriormente con una política económica que deterioró a los sectores asalariados y pasivos, continuó la caída de largo plazo de la pasividad media.

La disminución en el monto de las prestaciones que se produjo en la década de los 70 se explica por un reajuste económico, a fin de equilibrar las cuentas públicas, cuyo costo recayó sobre los asalariados y los pasivos.

El nuevo régimen establecido desde 1979 conservó situaciones de privilegio, manteniéndose las discriminaciones entre los grupos de pasividades. Algunos organismos no fueron alcanzados por la reforma (Caja Militar y Caja Policial) gozando, en términos generales, de una situación privilegiada. Asimismo, la prestación media informa de una distribución desigualitaria entre institutos. Las pasividades de la Caja de Industria y Comercio, de la Caja Rural, Servicio Doméstico y Pensiones a la Vejez tienen valores muy inferiores al promedio general. En el otro extremo, algunas cajas se encuentran muy por encima del promedio, en especial la Caja Militar, la Caja Bancaria, la Notarial, la Policial y la Profesional. En un nivel intermedio se encuentra la Caja Civil y Escolar.

Bibliografía y fuentes

A. Bibliografía

Acevedo, Eduardo: *Anales Históricos del Uruguay*, tomo II (1919), tomo IV (1923), tomo V (1923) y tomo VI (1936). Imprenta Nacional, Montevideo.

Banco de Previsión Social (1972): *Monografía preparada por la Gerencia General Técnica de Seguridad Social para información del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social*, Montevideo.

Barbato, B., Garbarino, M. (s/f): *Retiros y Pensiones Militares*, trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.

Barrán, J.P. (1982): *Apogeo y crisis del Uruguay pastoril y caudillesco 1839-1875, Historia Uruguaya*, tomo 4, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Barrán, J.P. y Nahum, B. (1979): *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, tomo I, “El Uruguay del novecientos”, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Bertino, Magdalena; Tajam, Héctor (1999): *El PBI de Uruguay 1900-1955*, Instituto de Economía, Montevideo.

Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., Yaffé, J. (2001): “Del estatismo a la regulación: medio siglo de política económica. La economía uruguaya 1900-1955(III)”, Documento de trabajo DT 7/01, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.

Bertino, Magdalena; Bertoni, Reto; Tajam, Héctor; Yaffé, Jaime (2001): “La larga marcha hacia un frágil resultado” en *El Uruguay del Siglo XX. La Economía*, Instituto de Economía, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Bertino, Magdalena; Bertoni, Reto; Tajam, Héctor; Yaffé, Jaime (2005): *La economía del primer batllismo y los años veinte*, Historia Económica del Uruguay, tomo III, Fin de Siglo, Montevideo.

Bértola, Luis; Calicchio, Leonardo; Camou, María; Porcile, Gabriel (1999): *Southern Cone Real Wages Compared: a Purchasing Power Parity Approach to Convergence and Divergence Trends, 1870-1996*, Documento de trabajo N° 44, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo.

Bertranou, Fabio; Mesa-Lago, Carmelo (1998): *Manual de Economía de la Seguridad Social*, ClaeH, Montevideo.

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

Bonini de Georgi, Esmilda (sin fecha): *Leyes, Decretos y Resoluciones 1873-1973*, Montevideo.

- Bonini de Giorgi, Esmilda; Giorgi, Francisco** (1991): “Régimen jubilatorio y pensionario” en *La Seguridad Social en el Uruguay*, segunda edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Cocchi, Angel; Frega, Ana; Nahum, Benjamín; Trochón, Yvette** (1989): *Crisis política y recuperación económica 1930-1958*. Historia Uruguay, tomo 7, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)** (2002): *Informe sobre la Seguridad Social en América 2002. Problemas de financiación y opciones de solución*, México.
- Davrieux, Hugo** (1987): *Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984*, Cinve, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- De Ferrari, Francisco** (sin fecha): *Legislación social del Uruguay*, tomos I- V, VII y VIII, Colecciones Lex, Montevideo.
- De Ferrari, Francisco** (1972): *Los principios de la seguridad social*, Ediciones Depalma, segunda edición, Buenos Aires.
- De Marco, Hugo** (1954): *Parafiscalidad Social y Profesional en la República Oriental del Uruguay*, Instituto de Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Universidad de la República, Montevideo.
- Ermida Uriarte, Oscar** (1991): “Los principios de la seguridad social” en *La Seguridad Social en el Uruguay*, segunda edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Ermida Uriarte, Oscar; Grzetic, Antonio** (1991): “La estructura de la seguridad social, su evolución y situación actual” en *La Seguridad Social en el Uruguay*, segunda edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Filgueira, Fernando** (1994): “Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista”, en *El largo adiós al país modelo*, de Filgueira, Fernando; Filgueira, Carlos, Arca, Montevideo.
- Finch, Henry** (1979): *Historia Económica del Uruguay Contemporáneo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Fortuna, Juan Carlos** (1985): *El sistema de seguridad social en el Uruguay*, Ciesu, Montevideo.
- Frega, Ana; Maronna, Mónica; Nahum, Benjamín; Trochón, Yvette** (1994): *El fin del Uruguay liberal 1959-1973*. Historia Uruguay, tomo 8, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- Instituto de Economía** (1969): *El proceso económico del Uruguay*, Departamento de publicaciones de la Universidad de la República, Montevideo.

- Martins, Daniel** (1980): “Los principios generales y estructura orgánica de la seguridad social” en *La seguridad social y el Acto Institucional n° 9. Jubilaciones y Pensiones*, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Melgar, Alicia; Vigorito, Andrea** (1995): *Informe sobre la seguridad social en el Uruguay*, Instituto de Economía, Montevideo.
- Méndez, Aparicio** (1945): *Las jubilaciones en el Uruguay*, Montevideo.
- Méndez Vives, E.** (1994): El Uruguay de la modernización 1876-1904, Historia Uruguaya, tomo 5, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Mesa-Lago, Carmelo** (1986): “Introducción” en *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, selección de Carmelo Mesa-Lago, Fondo de Cultura Económica, México.
- Millot, Julio; Bertino, Magdalena** (1991): *Historia Económica del Uruguay*, tomo I, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Millot, Julio; Bertino, Magdalena** (1996): *Historia Económica del Uruguay*, tomo II, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Minetti, Luis; Vieitez, Humberto** (1984): *Análisis económico de la seguridad social en Uruguay, período 1964 a 1983 y proyecciones al año 2005*, primera y segunda parte, Instituto de Economía, Montevideo.
- Nahum, Benjamín** (1993): *La época batllista 1905-1929*. Historia Uruguaya, tomo 6, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, Uruguay.
- Notaro, Jorge** (1984): *La política económica en el Uruguay 1968-1984*, Ciedur, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- Papadópulos, Jorge** (1992): *Seguridad Social y Política en el Uruguay. Orígenes, Evolución y Mediación de intereses en la Restauración Democrática*, Ciesu, Montevideo.
- Plá Rodríguez, Américo** (1972): “Financiación de la Seguridad Social” en *Revista Derecho Laboral*, Vol. 16, N° 89.
- Plá Rodríguez, Américo** (1957): “El Derecho Laboral y la Seguridad Social”, incluido en el volumen de *Estudios Jurídicos en Memoria a Eduardo J. Couture*, 1957, Montevideo.
- Plá Rodríguez, Américo** (1991): “Introducción. Conceptos Generales” en *La Seguridad Social en el Uruguay*, segunda edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Prat, Julio** (1980): *Seguridad Social y Acto Institucional N°9*, Ediciones jurídicas Amalio M. Fernández, Montevideo.
- Raso, Juan** (1991): “La financiación de la seguridad social” en *La seguridad Social en el Uruguay*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Sarlo, Oscar (1980): “Aspectos jurídicos-financieros del sistema de seguridad social estructurado por el Acto Institucional” en *La seguridad social y el Acto Institucional N° 9. Jubilaciones y Pensiones*, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.

Sienra, Mariana (2004): *La evolución de la seguridad social en el Uruguay 1900-1960*, Primeras Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, julio de 2004, Montevideo.

Sienra, Mariana (2005): *Las clases pasivas civiles y militares en el Uruguay*, Segundas Jornadas de Investigación de la Asociación Uruguaya de Historia Económica, julio de 2005, Montevideo.

Ybarra San Martín, Raúl, et al. (1962): *Principios Generales de la Seguridad Social*, Cuaderno N°30, Serie: Seguridad Social, Instituto de Hacienda Pública, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.

Zufriategui, Mario (sin fecha): Recopilación de Leyes de Jubilaciones, Retiros y Pensiones Civiles. Años 1838-1933, Montevideo.

B. Fuentes

Banco de Previsión Social (1972): *Manual 1: Pensiones y subsidio por fallecimiento. Caja de Industria y Comercio*, Montevideo.

Banco de Previsión Social: *Boletín Estadístico del Banco de Previsión Social*. Varios años.

Dirección General de Estadística y Censos: *Anuarios Estadísticos*, Montevideo. Varios años.

Dirección General de Seguridad Social (1983): *Decretos, resoluciones y consultas*, Montevideo.

Dirección General de Seguridad Social: *Boletín Estadístico de la Dirección General de Seguridad Social*, Asesoría Económica y Actuarial, Montevideo. Varios años.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (1989): *Anuario Estadístico de la República Argentina 1983-1986*, Buenos Aires.

Registro Nacional de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay. Varios años.

C. Monografías

Barbato, Batlle; Garbarino, Mario (s/f): *Retiros y Pensiones Militares*, Trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.

Freire, Germán (1977): *Financiamiento del Banco de Previsión Social 1966-1975. Aportes patronales y obreros, evolución y tasas vigentes*, tomo I y II, trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.

Grameth, Martha (1979): *Análisis económico-financiero del régimen de asignaciones familiares en el Uruguay 1967-1977*, trabajo de investigación monográfica, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo.

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

Anexo estadístico

Cuadro A.1: Número y monto corriente de jubilaciones del BPS (1897-1986). En miles de pesos.

Año	Caja Civil y Escolar		Caja Industria y Comercio		Caja Rural, Scio. Dom. y Pens. Vejez		Total	
	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número
1897	1	4					1	4
1898	3	12					3	12
1899	7	20					7	20
1900	13	29					13	29
1901	18	42					18	42
1902	23	50					23	50
1903	29	67					29	67
1904	38	79					38	79
1905	51	127					51	127
1906	72	156					72	156
1907	94	228					94	228
1908	131	282					131	282
1909	152	354					152	354
1910	207	420					207	420
1911	232	468					232	468
1912	280	538					280	538
1913	322	614					322	614
1914	368	697					368	697
1915	453	846					453	846
1916	554	1.029					554	1.029
1917	671	1.251					671	1.251
1918	768	1.456					768	1.456
1919	958	1.625					958	1.625
1920	1.077	1.742	19				1.096	1.742
1921	1.266	1.948	154	467			1.420	2.415
1922	1.514	2.170	370	720			1.884	2.890
1923	1.736	2.567	491	884			2.228	3.451
1924	1.992	3.037	626	1.080			2.618	4.117
1925	2.537	3.383	795	1.314			3.332	4.697
1926	3.202	4.281	963	1.598			4.165	5.879
1927	3.985	5.062	1.104	1.886			5.090	6.948
1928	4.550	5.863	1.374	2.343			5.923	8.206
1929	5.239	6.813	1.788	2.438			7.028	9.251
1930	5.810	7.470	2.636	3.594			8.446	11.064
1931	6.213	8.076	3.815	5.201			10.028	13.277
1932	6.748	8.695	5.248	6.943			11.996	15.638
1933	7.128	9.398	7.171	9.368			14.299	18.766
1934	7.567	10.082	8.271	10.488			15.838	20.570
1935	8.837	10.772	8.863	12.358			17.699	23.130
1936	8.456	11.463	9.496	14.562			17.952	26.025
1937	9.823	12.074	9.878	15.954			19.701	28.028
1938	10.129	12.503	9.509	17.834			19.637	30.337
1939	10.961	13.118	12.174	18.926			23.135	32.044

Continuación cuadro A.1....

Año	Caja Civil y Escolar		Caja Industria y Comercio		Caja Rural, Scio. Dom. y Pens. Vejez		Total	
	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número
1940	11.591	13.630	12.628	20.500			24.219	34.130
1941	12.731	14.715	13.100	22.204			25.831	36.919
1942	13.991	15.604	13.589	22.215			27.580	37.819
1943	14.965	15.983	16.169	24.486			31.134	40.469
1944	16.092	17.045	14.629	25.502			30.720	42.547
1945	16.850	17.468	18.852	27.018			35.702	44.486
1946	17.585	17.780	21.296	29.216			38.881	46.996
1947	18.122	18.147	25.541	31.799			43.663	49.946
1948	18.435	18.537	24.029	32.823			42.464	51.360
1949	20.335	18.758	26.078	34.861			46.413	53.619
1950	24.250	18.610	31.127	37.952			55.377	56.562
1951	32.093	18.849	43.169	41.584			75.262	60.433
1952	34.765	19.495	63.165	46.503			97.930	65.998
1953	43.844	21.497	53.603	50.800			97.447	72.297
1954	65.545	23.759	81.934	59.211			147.479	82.970
1955	66.721	26.353	100.035	66.947	11.252	3.373	178.007	96.673
1956	88.371	28.362	112.878	71.240	11.685	4.799	212.934	104.401
1957	101.582	29.892	164.382	79.192	19.154	7.517	285.119	116.601
1958	104.823	30.772	184.320	82.450	29.424	9.901	318.568	123.123
1959	134.021	32.579	203.045	88.182	45.200	13.042	382.267	133.803
1960	172.073	33.053	293.419	92.501	64.794	16.169	530.287	141.723
1961	232.305	36.638	490.888	99.955	147.679	21.410	870.872	158.003
1962	302.005	34.761	641.289	106.603	180.242	22.704	1.123.536	164.068
1963	400.801	33.550	791.931	108.613	135.628	24.562	1.328.360	166.725
1964	537.349	37.678	1.006.378	112.309	202.438	25.437	1.746.165	175.424
1965	676.017	38.473	1.222.388	113.603	148.423	27.210	2.046.828	179.286
1966	1.330.643	38.037	1.952.829	120.455	368.923	31.470	3.652.395	189.962
1967	1.737.000	37.606	3.856.500	128.109	917.000	36.398	6.510.500	202.113
1968	3.429.000	37.145	6.615.750	132.457	1.670.000	42.287	11.714.750	211.889
1969	6.004.000	38.915	12.704.250	134.119	3.552.000	43.729	22.260.250	216.763
1970	7.050.000	39.637	15.162.000	137.744	4.141.000	44.759	26.353.000	222.140
1971	10.714.000	42.401	20.812.000	141.526	5.721.000	46.221	37.247.000	230.148
1972	16.965.000	44.588	31.252.000	147.702	8.909.000	50.496	57.126.000	242.786
1973	31.748.000	44.287	54.030.000	148.212	15.876.000	53.966	101.654.000	246.465
1974	62.582.000	44.274	95.164.000	149.214	30.311.000	55.549	188.057.000	249.037
1975	107.152.000	37.544	166.024.000	147.166	54.863.000	55.232	328.039.000	239.942
1976	154.560.000	42.867	264.762.000	146.847	92.160.000	50.070	511.482.000	239.784
1977	267.148.000	48.837	388.513.000	147.769	138.143.000	61.629	793.804.000	258.235
1978	445.591.000	56.237	551.977.000	149.579	213.304.000	64.026	1.210.872.000	269.842
1979	766.099.000	63.271	848.120.000	152.474	331.414.000	67.715	1.945.633.000	283.460
1980	1.324.797.000	70.936	1.543.434.000	159.643	605.262.000	72.699	3.473.493.000	303.278
1981	2.953.674.000	79.267	2.670.385.000	161.136	1.053.376.000	77.756	6.677.435.000	318.159
1982	3.986.717.000	85.735	3.362.487.000	163.941	1.366.441.000	83.631	8.715.645.000	333.307
1983	4.774.722.000	86.565	4.105.904.000	166.330	1.684.163.000	87.576	10.564.789.000	340.471
1984	6.407.886.000	85.168	5.708.477.000	170.478	2.313.197.000	89.905	14.429.560.000	345.551
1985	10.100.831.000	83.073	9.938.957.000	169.943	4.155.612.000	91.956	24.195.400.000	344.972
1986	18.690.388.000	80.637	20.322.161.000	159.159	8.850.482.000	92.182	47.863.031.000	331.978

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos.

Cuadro A.2: Número y monto corriente de pensiones del BPS (1898-1986). En miles de pesos.

Año	Caja Civil y Escolar		Caja Industria y Comercio		Caja Rural, Scio. Dom. y Pens. Vejez		Total	
	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número
1898	1	1					1	1
1899	1	4					1	4
1900	2	7					2	7
1901	3	8					3	8
1902	3	9					3	9
1903	3	10					3	10
1904	3	10					3	10
1905	4	13					4	13
1906	7	17					7	17
1907	19	61					19	61
1908	23	85					23	85
1909	27	115					27	115
1910	35	144					35	144
1911	45	177					45	177
1912	58	208					58	208
1913	58	220					58	220
1914	69	258					69	258
1915	82	313					82	313
1916	81	381					81	381
1917	128	472					128	472
1918	147	552					147	552
1919	199	621			40	2.076	239	2.697
1920	233	713			421	9.405	654	10.118
1921	244	802	4	53	983	15.575	1.232	16.430
1922	289	926	35	126	1.469	18.160	1.793	19.212
1923	343	1.076	44	170	1.835	21.982	2.221	23.228
1924	407	1.255	58	207	2.026	22.144	2.492	23.606
1925	532	1.436	79	270	2.145	23.053	2.756	24.759
1926	688	1.828	102	353	2.190	24.671	2.980	26.852
1927	864	2.444	136	475	2.476	26.237	3.477	29.156
1928	1.048	2.461	169	593	2.672	28.067	3.889	31.121
1929	1.212	2.443	258	704	2.824	30.780	4.294	33.927
1930	1.388	3.500	380	1.037	3.368	33.828	5.136	38.365
1931	1.518	4.006	581	1.588	3.769	35.917	5.867	41.511
1932	1.666	4.598	622	1.700	2.915	35.715	5.204	42.013
1933	1.814	5.277	790	2.158	3.208	33.130	5.812	40.565
1934	1.977	6.050	940	2.486	3.651	30.399	6.568	38.935
1935	2.451	6.539	1.216	3.224	2.845	28.861	6.512	38.624
1936	2.309	7.061	1.574	4.180	3.252	27.995	7.135	39.236
1937	2.886	7.689	1.553	4.229	2.858	27.613	7.296	39.531
1938	3.104	8.365	1.717	5.632	2.757	28.013	7.577	42.010
1939	3.413	9.129	2.219	6.294	2.608	26.822	8.239	42.245

Continuación cuadro A.2....

Año	Caja Civil y Escolar		Caja Industria y Comercio		Caja Rural, Scio. Dom. y Pens. Vejez		Total	
	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número	Monto corriente	Número
1940	3.714	9.741	2.220	6.953	2.808	31.515	9.022	48.209
1941	3.994	10.564	2.221	7.682	2.847	33.369	9.063	51.615
1942	4.506	11.384	2.633	8.421	2.895	35.108	10.035	54.913
1943	4.918	12.180	3.294	9.231	2.970	37.903	11.182	59.314
1944	5.319	13.023	2.989	9.994	3.544	33.197	11.852	56.214
1945	5.688	13.738	4.016	11.032	4.229	37.818	13.933	62.588
1946	6.200	14.481	5.142	12.267	6.164	44.752	17.505	71.500
1947	6.620	15.203	5.776	13.671	8.984	52.777	21.380	81.651
1948	6.497	16.197	5.912	15.278	12.750	57.267	25.160	88.742
1949	8.049	17.031	7.518	16.743	12.841	61.082	28.408	94.856
1950	10.897	17.853	9.697	18.219	13.394	55.275	33.988	91.347
1951	17.806	18.523	15.088	19.515	13.913	56.837	46.808	94.875
1952	19.056	19.549	19.069	21.003	14.703	59.763	52.828	100.315
1953	20.685	20.532	17.691	22.430	16.885	60.491	55.261	103.453
1954	28.862	22.330	27.025	23.928	19.392	64.227	75.279	110.485
1955	22.218	19.529	29.163	26.102	23.120	59.803	74.501	105.434
1956	30.329	21.277	31.618	28.646	23.024	59.497	84.971	109.420
1957	39.899	23.063	44.758	31.729	22.560	65.208	107.218	120.000
1958	42.798	25.081	50.187	31.585	20.685	56.579	113.670	113.245
1959	46.334	26.433	53.717	36.321	26.252	51.978	126.302	114.732
1960	69.011	27.436	82.120	38.963	47.091	48.160	198.223	114.559
1961	133.824	33.724	150.318	42.412	62405	51.708	346.547	127.844
1962	167.348	31.916	194.007	45.489	82699	57.829	444.054	135.234
1963	192.310	28.989	236.763	47.351	109592	57840	538.665	134.180
1964	247.589	39.943	296.138	54.040	137646	57.851	681.373	151.834
1965	350.495	43.298	363.270	54.684	149385	61.141	863.150	159.123
1966	563.432	45.582	604.518	61.244	281909	67.999	1.449.859	174.825
1967	848.000	48.730	1.285.500	73.916	532.000	68.200	2.665.500	190.846
1968	1.501.000	52.149	2.205.250	76.704	809.000	70.157	4.515.250	199.010
1969	3.311.000	56.250	4.234.750	80.549	1.306.000	69.100	8.851.750	205.899
1970	3.700.000	60.400	5.054.000	84.467	1.634.000	67.795	10.388.000	212.662
1971	3.542.000	62.619	8.671.000	89.063	2.379.000	69.809	14.592.000	221.491
1972	8.234.000	67.000	10.768.000	96.346	4.054.000	70.627	23.056.000	233.973
1973	15.224.000	69.174	18.721.000	100.195	8.550.000	70.896	42.495.000	240.265
1974	26.625.000	70.458	32.291.000	104.953	14.746.000	70.542	73.662.000	245.953
1975	40.925.000	61.884	53.979.000	108.802	24.288.000	69.898	119.192.000	240.584
1976	55.887.000	64.771	85.108.000	112.758	38.685.000	70.512	179.680.000	248.041
1977	86.945.000	58.559	122.340.000	115.779	54.365.000	70.620	263.650.000	244.958
1978	128.149.000	70.774	171.832.000	119.255	79.710.000	70.705	379.691.000	260.734
1979	201.015.000	73.054	259.665.000	122.899	117.276.000	71.068	577.956.000	267.021
1980	331.171.000	74.413	456.610.000	128.630	220.562.000	72.194	1.008.343.000	275.237
1981	673.109.000	74.641	800.475.000	132.371	368.922.000	72.840	1.842.506.000	279.852
1982	823.870.000	75.177	999.255.000	134.541	544.117.000	73.277	2.367.242.000	282.995
1983	1.011.192.000	75.674	1.216.276.000	135.932	519.534.000	73.200	2.747.002.000	284.806
1984	1.388.563.000	75.687	1.652.933.000	136.829	683.186.000	72.364	3.724.682.000	284.880
1985	2.361.536.000	75.839	2.910.758.000	138.005	1.349.227.000	72.408	6.621.521.000	286.252
1986	4.541.272.000	76.110	5.980.548.000	139.379	3.291.496.000	76.568	13.813.316.000	292.057

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos.

Cuadro A.3: Egresos totales del Banco de Previsión Social (BPS) según riesgos (1978-1986). En miles de N\$.

Año	DGSS (ex BPS)	DIPACE (Caja Civil y Escolar)	DIPAICO (Caja Industria y Comercio)	DIPRUSED0 (Caja Rural, Scio. Doméstico y Pensiones a la Vejez)	Asignaciones Familiares (DAFA)	Seguro de Enfermedad (DISSE)	Seguro de desempleo (DISEDE)
1978	2.608.475	816.881	823.743	353.559	402.498	154.132	57.662
1979	4.067.342	1.289.785	1.265.134	538.915	604.023	284.969	84.516
1980	6.797.052	2.070.102	2.306.016	980.092	907.655	404.170	129.017
1981	11.411.409	3.960.959	3.725.670	1.600.794	1.349.464	578.628	195.894
1982	14.537.036	5.157.775	4.742.164	2.068.118	1.301.993	708.407	558.579
1983	17.355.533	6.234.038	5.882.879	2.310.576	1.478.523	889.219	560.298
1984	23.607.667	8.060.703	8.100.066	3.319.385	2.222.677	1.426.296	478.540
1985	40.830.739	12.837.312	13.564.067	5.912.460	3.841.977	4.005.538	669.385
1986	80.602.394	23.929.798	27.391.957	12.769.084	6.676.380	8.587.689	1.247.486

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos y a Minetti y Vieitez (1984).

Cuadro A.4: Egresos totales del Banco de Previsión Social (BPS) según riesgos (1978-1986). En porcentajes.

Año	DGSS (ex BPS)	Jubilaciones y Pensiones (DIPACE, DIPAICO, DIPRUSED0)	Asignaciones Familiares (DAFA)	Seguro de Enfermedad (DISSE)	Seguro de desempleo (DISEDE)
1978	100	76%	15%	6%	2%
1979	100	76%	15%	7%	2%
1980	100	79%	13%	6%	2%
1981	100	81%	12%	5%	2%
1982	100	82%	9%	5%	4%
1983	100	83%	9%	5%	3%
1984	100	83%	9%	6%	2%
1985	100	79%	9%	10%	2%
1986	100	80%	8%	11%	2%

Fuente: Elaboración propia en base a los Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y a Minetti y Vieitez (1984). Nota: Datos disponibles a partir de 1978 e incluyen gastos de funcionamiento.

Cuadro A.10: Producto Bruto Interno (PBI) (1967-1986). En miles de N\$ corrientes.

Años	PBI
1967	169.800
1968	374.500
1969	506.100
1970	612.200
1971	722.000
1972	1.242.000
1973	2.561.000
1974	4.546.000
1975	8.166.000
1976	12.638.000
1977	19.915.000
1978	30.930.000
1979	57.625.000
1980	92.204.000
1981	122.453.000
1982	128.337.000
1983	186.289.000
1984	294.359.000
1985	528.152.000
1986	981.097.000

Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios Estadísticos de la Dirección General de Estadística y Censos